Universidade Federal do Rio de Janeiro
Escola Politécnica
Programa de Engenharia Urbana

LORENA DIAS TENORIO SANTOS

PLANOS DIRETORES DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO 2011 - 2021:
Uma análise comparativa sob a ótica do tripé da sustentabilidade

Rio de Janeiro
2025

UFRJ

LORENA DIAS TENORIO SANTOS

PLANOS DIRETORES DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO 2011 - 2021:
Uma análise comparativa sob a ótica do tripé da sustentabilidade

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana.

Orientador: Armando Carlos de Pina Filho

Rio de Janeiro

2025

M379e	Santos, Lorena Dias Tenorio PLANOS DIRETORES DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO 2011 - 2021: Uma análise comparativa sob a ótica do tripé da sustentabilidade / Lorena Dias Tenorio Santos – 2025. 109 f.: il. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola Politécnica, Programa de Engenharia Urbana, 2025. Orientador: Armando Carlos Pina Filho. 1. Planejamento Urbano. 2. Plano Diretor. 3. Sustentabilidade Urbana. 4. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). 5. Rio de Janeiro. I. Pina Filho, Armando Carlos de. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Escola Politécnica. III. Título.

UFRJ

PLANOS DIRETORES DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO 2011 - 2021:
Uma análise comparativa sob a ótica do tripé da sustentabilidade

Lorena Dias Tenorio Santos

Orientador: Armando Carlos de Pina Filho

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana.

Aprovada no dia 28 de agosto de 2025 pela Banca:

Presidente, Prof. Armando Carlos de Pina Filho, D.Sc., PEU/POLI/UFRJ
Prof. Fernando Rodrigues Lima, D.Sc., PEU/POLI/UFRJ
Prof. Jose Antonio Sena do Nascimento, D.Sc., ENCE/IBGE

RIO DE JANEIRO
2025

DEDICATÓRIA

A Deus, toda Glória.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus que me fez sonhar com essa oportunidade e me fez alcançar essa benção me mostrando que sou capaz de ir além, mesmo perante toda dificuldade.

Agradeço aos meus pais que sempre se dedicaram e me incentivaram a estudar e percorrer bons caminhos, suprindo minhas necessidades e fazendo por vezes o "impossível" para ver suas filhas bem. Amo vocês e sei que se alegram com essa conquista.

Grata ao meu esposo Deleon, que sempre está ao meu lado, me ajudando na realização desse sonho, com prontidão e alegria.

Meus agradecimentos ao meu professor e orientador Armando, que fez essa caminhada se tornar mais fácil, com paciência e palavras de apoio para que este trabalho se tornasse realidade.

RESUMO

SANTOS, Lorena Dias Tenorio. **Planos Diretores da Cidade do Rio de Janeiro 2011-2021: Uma Análise Comparativa sob a Ótica do Tripé da Sustentabilidade**. Rio de Janeiro, 2025. Dissertação (Mestrado), Programa de Engenharia Urbana, Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2025.

A cidade do Rio de Janeiro passou, a partir do século XIX, por um processo de urbanização acelerado e frequentemente desordenado, que resultou em profundas desigualdades socioespaciais, precarização das condições urbanas e degradação ambiental. Esse cenário impõe à gestão urbana o desafio de formular e implementar políticas públicas que promovam o desenvolvimento sustentável e a equidade territorial. Nesse contexto, o Plano Diretor, instituído como instrumento central da política urbana pelo Art. 182 da Constituição Federal de 1988 e de adoção obrigatória para municípios com mais de 20 mil habitantes, representa um eixo estruturante para o ordenamento do território, a garantia da função social da cidade e a efetivação de direitos urbanos. Na cidade do Rio de Janeiro, observa-se um movimento progressivo de incorporação dos princípios da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), voltado à promoção de cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis. Diante disso, este estudo propõe uma análise comparativa dos Planos Diretores de 2011 e 2021 (este último aprovado pela Lei Complementar nº 270 de 2024), fundamentadas no tripé da sustentabilidade: ambiental, econômico e social – como lente teórica para a avaliação das políticas públicas, com especial atenção à evolução das práticas de planejamento urbano sustentável. A metodologia adotada baseia-se no Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC), o qual permite a identificação de avanços no planejamento urbano sob uma perspectiva cronológica. A partir dessa abordagem, pretende-se compreender as transformações ocorridas na última década, bem como avaliar a efetividade das diretrizes propostas. Apesar dos desafios inerentes, com os resultados da pesquisa é possível visualizar as fragilidades e pontos fortes das politicas implementadas, bem como repensar novas estratégias na construção de uma cidade sustentável.

Palavras-chave: Planejamento Urbano, Plano Diretor, Sustentabilidade Urbana, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), Rio de Janeiro.

ABSTRACT

SANTOS, Lorena Dias Tenorio. **Master Plans of the Rio de Janeiro City 2011-2021: A Comparative Analysis from the Perspective of the Sustainability Tripod**. Rio de Janeiro, 2025. Dissertation (Master's Degree application), Urban Engineering Program, Polytechnic School, Federal University of Rio de Janeiro, 2025.

The city of Rio de Janeiro underwent, from the 19th century onward, a process of rapid and often disordered urbanization, which resulted in profound socio-spatial inequalities, the precarization of urban conditions, and environmental degradation. This scenario imposes on urban management the challenge of formulating and implementing public policies that promote sustainable development and territorial equity. In this context, the Master Plan, established as the central instrument of urban policy by Article 182 of the 1988 Federal Constitution and mandatory for municipalities with more than 20,000 inhabitants, represents a structuring axis for territorial planning, the guarantee of the social function of the city, and the realization of urban rights. In the city of Rio de Janeiro, there is a progressive movement toward the incorporation of the principles of the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals (SDGs), aimed at promoting inclusive, safe, resilient, and sustainable cities. Given this, this study proposes a comparative analysis of the Master Plans of 2011 and 2021 (the latter approved by Complementary Law No. 270 of 2024), based on the environmental, economic and social triple bottom line—as a theoretical lens for evaluating public policies, with special attention to the evolution of sustainable urban planning practices. The methodology adopted is based on the Sustainable Development Index of Cities (IDSC), which enables the identification of advances in urban planning from a chronological perspective. Through this approach, the aim is to understand the transformations that have occurred over the past decade, as well as to assess the effectiveness of the proposed guidelines. Despite the inherent challenges, the research results make it possible to identify the weaknesses and strengths of the implemented policies, as well as to rethink new strategies for building a sustainable city.

Keywords: Urban Planning, Master Plan, Urban Sustainability, Sustainable Development Goals (SDG), Rio de Janeiro.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 15
1.1 JUSTIFICATIVA 17
1.2 OBJETIVOS 17
1.3 METODOLOGIA 18
1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO 19
2 PLANO DIRETOR 21
2.1 CRIAÇÃO E FUNDAMENTAÇÃO 25
2.2 LEGISLAÇÃO 27
2.3 PLANO DIRETOR NAS PRINCIPAIS CIDADES BRASILEIRAS 30
2.3.1 Plano Diretor de São Paulo 32
2.3.2 Plano Diretor de Salvador 34
3 SUSTENTABILIDADE URBANA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 37
3.1 ÂMBITO AMBIENTAL 40
3.2 ÂMBITO ECONÔMICO 43
3.3 ÂMBITO SOCIAL 44
3.4 PLANO DIRETOR E SUSTENTABILIDADE 47
4 AVALIAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO . 50
4.1 PLANO DIRETOR 2011 54
4.2 PLANO DIRETOR 2021 61
4.3 ANÁLISE COMPARATIVA DE DADOS 68
4.3.1 Análise do Eixo Ambiental 71
4.3.2 Análise do Eixo Econômico 80
4.3.3 Análise do Eixo Social 91
4.3.4 Avaliação Final das Análises 101
5 CONCLUSÃO 103
REFERÊNCIAS 105

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Sustentabilidade na Administração Pública	16
Figura 2	Etapas de análise – PD 2011 - 2021	18
Figura 3	Qualidade de vida – Presente / Futuro	24
Figura 4	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável	39
Figura 5	Principais Riscos nos Próximos 10 anos	46
Figura 6	Ciclo da Politica Urbana	50
Figura 7	Reunião do CTPD	52
Figura 8	Divisão Territorial em Zonas Urbanísticas do Rio de Janeiro	55
Figura 9	Corredor Expresso Transolimpica - Rio de Janeiro	57
Figura 10	Geografia dos Reassentamentos	58
Figura 11	Construção do Parque Olímpico	59
Figura 12	Proposta de Novo Zonemento	66
Figura 13	Fórmula Min – Max	69
Figura 14	Evolução do ODS 6 – Água Potável e Saneamento	74
Figura 15	Evolução do ODS 11 – Cidades e Comunidades	77
Figura 16	Evolução do ODS 15 – Proteger a Vida Terrestre	79
Figura 17	Evolução do ODS 8 - Trabalho Decente e Crescimento Econômico	85
Figura 18	Evolução do ODS 9 - Indústria, Inovação e Infraestrutura	88
Figura 19	Evolução do ODS 17 - Parcerias e Meios de Implementação	89
Figura 20	Evolução do ODS 1 – Erradicar a Pobreza	94
Figura 21	Evolução do ODS 3 - Saúde de Qualidade	97
Figura 22	Evolução do ODS 4 – Educação de Qualidade	100

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Plano Agache – Metas..... 21

Tabela 2 Instrumentos de Planejamento Municipal..... 30

Tabela 3 Instrumentos de Planejamento Municipal de São Paulo..... 32

Tabela 4 Princípios Básicos – Plano Salvador 500..... 35

Tabela 5 Propostas e Soluções..... 38

Tabela 6 Medidas Práticas Globais..... 38

Tabela 7 Principais Desafios para o Desenvolvimento da Cidade..... 63

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Eixos Temáticos..... 49
Quadro 2 Avanços e Desafios – Plano Diretor 2011..... 51
Quadro 3 ODS para o Eixo Ambiental..... 70
Quadro 4 Eixo Ambiental no PD - 2011 / 2021..... 71
Quadro 5 Análise do Eixo Ambiental quanto ao ODS 6..... 73
Quadro 6 Análise do Eixo Ambiental quanto ao ODS 11..... 75
Quadro 7 Análise do Eixo Ambiental quanto ao ODS 15..... 78
Quadro 8 ODS para o Eixo Econômico..... 80
Quadro 9 Eixo Econômico no PD - 2011 / 2021..... 81
Quadro 10 Análise do Eixo Econômico quanto ao ODS 8..... 84
Quadro 11 Análise do Eixo Econômico quanto ao ODS 9..... 86
Quadro 12 Análise do Eixo Econômico quanto ao ODS 17..... 88
Quadro 13 ODS para o Eixo Social..... 91
Quadro 14 Eixo Social no PD - 2011 / 2021..... 92
Quadro 15 Análise do Eixo Social quanto ao ODS 1..... 93
Quadro 16 Análise do Eixo Social quanto ao ODS 3..... 96
Quadro 17 Análise do Eixo Social quanto ao ODS 4..... 99

LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
APP	Área de Preservação Permanente
APAC	Área de Preservação do Ambiente Cultural
BRT	*Bus Rapid Transit*
C40	*Cities Climate Leadership Group*
CNM	Confederação Nacional de Municípios
COMPUR	Conselho Municipal de Política Urbana
CTPD	Coordenação Técnica do Plano Diretor
FAO	*Food and Agriculture Organization da ONU*
FMDUS	Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável
FMLF	Fórum de Mobilidade e Logística das Fronteiras
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDSC	Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades
IISD	*International Institute for Sustainable Development*
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC	Lei Complementar
LPUOS	Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
ONU-Habitat	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
PD	Plano Diretor
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PDE	Plano Diretor Estratégico
PLC	Projeto de Lei Complementar
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
ProBio	Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
SDSN	*Sustainable Development Solutions Network*
SIPLAN	Sistema de Planejamento e Orçamento Federal
SMA-RJ	Secretaria Municipal de Ambiente do Rio de Janeiro
SMU	Secretaria Municipal de Urbanismo
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZAP	Zona de Ação Prioritária

1 INTRODUÇÃO

A construção de uma cidade envolve múltiplas transformações em seus elementos, funções e estruturas, integradas a um conjunto social moldado pelas exigências de cada época. Essa dinâmica é evidente na cidade do Rio de Janeiro, fundada em 1565 como São Sebastião do Rio de Janeiro pelo então governador-geral Mem de Sá (1498–1572). Ao longo dos séculos, a cidade deixou de ser caracterizada por fazendas e áreas alagadiças, transformando-se em um espaço urbano composto por largas avenidas, edifícios e centros comerciais e administrativos.

O processo de urbanização acelerado e, muitas vezes, desordenado intensificou-se a partir do século XIX, impulsionado pelas migrações internas, pela expansão econômica e pelo avanço da industrialização. Nesse contexto, foram criados bairros, favelas, sistemas de transporte e comércio, bem como equipamentos públicos básicos para atender à crescente demanda populacional. A primeira tentativa de planejamento urbano estruturado ocorreu com o Plano Agache, em 1930, que, embora tenha sido criticado por setores da população, propôs um programa abrangente de remodelação e embelezamento da cidade. Como capital federal, o Rio de Janeiro passou por transformações urbanas marcadas por uma estética modernista e pela arquitetura Art Déco, adequando-se ao cenário político e econômico nacional.

Entretanto, os desafios urbanos persistiram, especialmente os decorrentes do crescimento populacional. Entre 1900 e 1970, o Rio de Janeiro consolidou-se como principal destino das migrações internas brasileiras, segundo Graham e Holanda (1980), o que intensificou a demanda por infraestrutura e ordenamento territorial, fomentando a mobilização social e a atuação de movimentos comunitários. Esses fatores culminaram na promulgação da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que estabeleceu a obrigatoriedade da elaboração de Planos Diretores para todos os municípios com mais de vinte mil habitantes (BRASIL, 2001).

No município do Rio de Janeiro, até 1988, as intervenções urbanas eram realizadas por decreto. A partir de 1990, com a promulgação da Lei Orgânica Municipal, o Plano Diretor passou a ser reconhecido como instrumento fundamental da política urbana, conforme o art. 452 (BRASIL, 2002). Em 2011, com a aprovação da Lei Complementar nº 111, o município passou a contar com um Plano Diretor que estabelece diretrizes, princípios, ações estruturantes e procedimentos voltados à promoção do desenvolvimento urbano sustentável.

Considerando que mais de 87% da população brasileira vive em áreas urbanas, segundo dados do Censo Demográfico de 2022 (IBGE, 2022), o planejamento urbano mostra-se essencial para enfrentar os desafios contemporâneos e garantir um futuro sustentável. De acordo com o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), o Brasil está localizado no continente mais urbanizado do mundo, com projeção de que, até 2030, mais de 90% da população brasileira estará concentrada em áreas urbanas (ONU-HABITAT, 2022). A região Sudeste já concentra o maior percentual de população urbana no país, cerca de 93,14%, conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2015).

Nesse contexto, o Plano Diretor destaca-se como instrumento estratégico para orientar o desenvolvimento das funções sociais da cidade, promover o bem-estar coletivo e garantir o direito à cidade. Segundo o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), em seu art. 30, § 3º, o Plano Diretor deve ser revisado a cada dez anos, cabendo às equipes técnicas responsáveis a avaliação de suas diretrizes e a adaptação às novas demandas sociais e urbanas.

Diante disso, este trabalho propõe uma análise comparativa entre os Planos Diretores da cidade do Rio de Janeiro, promulgados em 2011 e 2021, com o objetivo de compreender as transformações ocorridas na última década, bem como identificar os avanços, permanências e lacunas nas políticas públicas de planejamento urbano em construção de uma sociedade sustentável. A análise será orientada pelo Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC-BR), desenvolvido pela *Sustainable Development Solutions Network (SDSN)*, ferramenta que permite mensurar o desempenho municipal na incorporação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) na administração pública, ilustrado na figura 1.

Figura 1 – Sustentabilidade na Administração Pública

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IDSC

Como recorte metodológico e teórico, serão analisados os três pilares que compõem o chamado Tripé da Sustentabilidade (*Triple Bottom Line*) por John Elkington (1994), que compreende os eixos ambiental, econômico e social. Essa abordagem permite avaliar, de forma integrada, a efetividade das políticas públicas urbanas voltadas ao desenvolvimento sustentável e à equidade territorial no município do Rio de Janeiro.

1.1 JUSTIFICATIVA

Este estudo justifica-se pela relevância de analisar a incorporação dos princípios da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no planejamento urbano do Rio de Janeiro, com destaque para o ODS 11, que propõe a construção de cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis. A adoção do Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC-BR) como ferramenta metodológica, associada à abordagem do tripé da sustentabilidade, permite a identificação de avanços, retrocessos e permanências nas diretrizes urbanas ao longo do período analisado.

A análise comparativa dos dois planos, portanto, busca contribuir não apenas com o campo teórico do urbanismo e do planejamento territorial, mas também com a formulação de políticas públicas mais eficazes, equitativas e sustentáveis. Ao evidenciar as fragilidades e potencialidades das diretrizes implementadas, o estudo visa fornecer subsídios técnicos e reflexivos para a construção de novas estratégias de gestão urbana voltadas ao fortalecimento da função social da cidade e à promoção de maior justiça socioespacial.

1.2 OBJETIVOS

Este trabalho tem como objetivo analisar os Planos Diretores do município do Rio de Janeiro, nos anos de 2011 e 2021, com base nos indicadores do Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – Brasil (IDSC-BR), visando identificar avanços, permanências e fragilidades nas políticas de planejamento urbano no intervalo de uma década. A análise se fundamenta na perspectiva do Tripé da Sustentabilidade, que abrange as dimensões ambiental, econômica e social como eixos estruturantes do desenvolvimento urbano sustentável. Para tanto, busca-se:

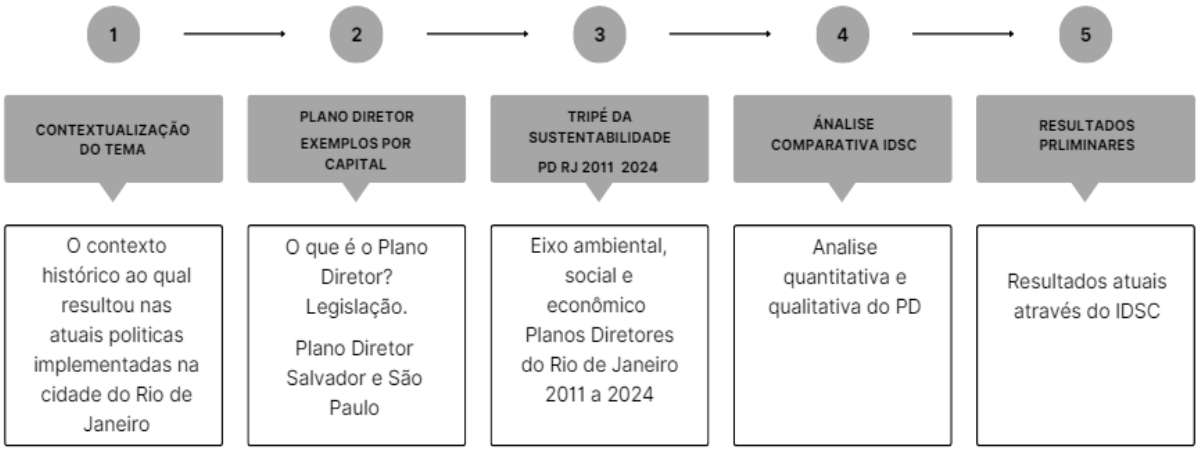
- Compreender o contexto histórico e legal que motivou a obrigatoriedade dos Planos Diretores nos municípios brasileiros;

- Comparar as diretrizes e demandas consideradas nos Planos Diretores de 2011 e 2021;
- Avaliar seus pontos fortes e fracos com base nos indicadores do IDSC-BR;
- Examinar os impactos e transformações ocorridos ao longo desse período;
- Auxiliar a proposição de estratégias que contribuam para o aprimoramento das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento urbano sustentável na cidade do Rio de Janeiro.

1.3 METODOLOGIA

A presente dissertação adota uma abordagem metodológica mista, combinando pesquisa qualitativa e quantitativa para analisar os Planos Diretores da cidade do Rio de Janeiro no período de 2011 a 2021, sob a ótica do tripé da sustentabilidade. A figura 2 apresenta as principais etapas de análise.

Figura 2 – Etapas de análise – PD 2011- 2021



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IDSC / PD

As primeiras três etapas do trabalho consistem em uma revisão bibliográfica e documental abrangente. Serão consultados Planos Diretores de 2011 e 2024 (Lei Complementar nº 111/2011 e Lei Complementar nº 270/2024, respectivamente), leis correlatas, como o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e a Constituição Federal de 1988, além de decretos, artigos científicos, teses, dissertações e livros sobre desenvolvimento urbano, direito a cidade, planejamento territorial e sustentabilidade na cidade do Rio de Janeiro. Esta fase tem como objetivo contextualizar historicamente o

desenvolvimento urbano e fornecer o embasamento teórico-conceitual necessário para a análise dos PDs e das políticas implementadas.

A quarta etapa tem caráter quantitativo e qualitativo, focada na análise comparativa dos indicadores de sustentabilidade do Plano Diretor 2024 através do índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC), que permitirá avaliar o desempenho do Rio de Janeiro em relação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) selecionados, especialmente aqueles que refletem as dimensões ambiental, econômica e social abordadas nos PDs.

A quinta e última etapa integrará as informações coletadas, os dados do IDSC serão interpretados à luz das diretrizes e ações propostas nos Planos Diretores, buscando compreender a efetividade do planejamento urbano na promoção da sustentabilidade. Esta abordagem mista permitirá não apenas quantificar resultados, mas também qualificar as políticas, identificando pontos fortes, fracos e lacunas na implementação, e propor possíveis soluções.

1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

O trabalho foi desenvolvido em 5 capítulos.

O Capítulo 1 apresenta uma síntese introdutória do estudo, contextualizando a temática a ser desenvolvida nos capítulos seguintes. Nele são descritos os objetivos, os procedimentos metodológicos adotados e a organização da estrutura do trabalho.

O Capítulo 2 trata do conceito, da contextualização histórica e da fundamentação do Plano Diretor, abordando também, a fundação, fundamentação e Legislação dos PD, bem como a o desenvolvimento do PD nas principais cidades brasileiras. Busca-se compreender como a politica de desenvolvimento se amolda ao contexto social das cidades.

O Capítulo 3 discute a sustentabilidade urbana, com ênfase em sua definição e inserção nas políticas públicas. A análise é guiada pelo Tripé da Sustentabilidade, que será utilizado como eixo de avaliação da incorporação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos Planos Diretores de 2011 e 2021.

O Capítulo 4 apresenta a análise comparativa entre os Planos Diretores da cidade do Rio de Janeiro, considerando os conteúdos estabelecidos nas versões de 2011 e 2021. A partir dessa comparação, são examinados os avanços, permanências e lacunas identificadas, bem

como os possíveis impactos de sua implementação. Ainda através do IDSC, é possível compreender as principais transformações no Planejamento do PD 2021.

No capitulo 5 são feitas as considerações finais sobre a pesquisa, de forma a colaborar em planos e estratégias pertinentes ao desenvolvimento sustentável da cidade.

Por fim, são listadas as referências bibliográficas utilizadas para o embasamento teórico e desenvolvimento do presente trabalho.

2 PLANO DIRETOR

Considerado um marco inicial no planejamento urbanístico do Rio de Janeiro, o Plano Agache (1926-1930) foi encomendado pelo então prefeito Antônio Prado Júnior e desenvolvido pelo arquiteto francês Alfred Agache. O projeto propunha uma visão moderna e de caráter funcionalista para a cidade, voltada à reorganização do espaço urbano para atender às exigências de uma metrópole em crescimento, com ênfase na circulação viária e na setorização das funções urbanas.

Conforme sintetiza Cavalcanti (2004, p. 115), o plano visava "a reorganização do espaço urbano para atender às demandas de uma metrópole em crescimento, com ênfase na circulação viária e na setorização das funções urbanas". Suas premissas do Plano buscavam o equilíbrio entre o desenvolvimento urbano, preservação do patrimônio natural e cultural, a e melhoria da qualidade de vida da população.

As principais propostas do Plano Agache podem ser sintetizadas nos eixos de intervenção apresentados na Tabela 1.

Tabela 1- Plano Agache – Metas

Eixo	Plano Agache
Reorganização do Centro	Proposta de redesenho do centro urbano, com ampliação da malha viária, implantação de avenidas largas, praças e espaços públicos, visando melhor fluidez e convivência social.
Zoneamento Funcional	Definição de zonas específicas para usos distintos (residencial, comercial, industrial e áreas verdes), com o objetivo de disciplinar a ocupação do solo e racionalizar o crescimento urbano.
Infraestrutura de Transporte	Expansão da rede de bondes elétricos e criação de vias expressas, promovendo uma mobilidade eficiente e integrada.
Expansão Urbana Planejada	Direcionamento da expansão territorial para a Zona Oeste, com foco em uma ocupação ordenada e desenvolvimento equilibrado.
Preservação do Patrimônio	Proteção de áreas verdes, como o Parque Nacional da Tijuca, e valorização do Centro Histórico, ressaltando a identidade cultural da cidade.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Moreira (2007)

Apesar de algumas das propostas do Plano Agache terem sido implementadas, como a reorganização do centro, muitas medidas não se concretizaram devido a entraves políticos, econômicos e sociais. No entanto, o Plano Agache representou um marco no planejamento urbano do Rio de Janeiro, influenciando o desenvolvimento posterior da cidade e servindo como referência para outros planos urbanísticos.

Em contexto distinto, o chamado Plano Doxiadis, ou Plano Policromático, foi desenvolvido em 1964 sob encomenda do então governador Carlos Lacerda para o antigo estado da Guanabara. De autoria do arquiteto grego Constantinos Doxiadis, o plano visava propor diretrizes para o desenvolvimento urbano e regional, com foco na diversidade de usos do solo, na integração entre áreas urbanas e rurais e na valorização da escala humana (MELLO, 2023).

A gestão de Carlos Lacerda, marcada pela perda da função de Distrito Federal e pelo consequente esvaziamento econômico do Rio de Janeiro, estruturou-se em estratégias de modernização urbana. Essa busca pela modernidade se traduziu na transformação da paisagem por meio da construção de túneis, viadutos e extensas vias expressas, além da introdução de novos ônibus elétricos.

O progresso alcançou também a construção de adutoras e a ampliação da rede de esgoto, bem como a edificação de escolas e hospitais. No entanto, esse período foi igualmente caracterizado pela polêmica remoção de favelas e a construção de conjuntos habitacionais, liberando esses espaços para o capital imobiliário e industrial na cidade (MELLO, 2023).

Uma das principais características do Plano Doxiadis era a “policromia urbana”, defendendo a diversidade funcional e o uso misto do solo de forma equilibrada. Doxiadis defendia que a cidade ideal seria composta por uma mistura harmoniosa de funções como habitação, comércio, indústria, lazer e áreas verdes, visando criar um ambiente mais equilibrado e integrado, onde os cidadãos tivessem acesso a serviços e oportunidades em seu entorno.

O Plano também enfatizou a importância do planejamento regional, buscando conectar áreas urbanas e rurais e promover um desenvolvimento mais equilibrado em escala ampliada, o que envolvia a criação de corredores verdes, zonas agrícolas protegidas e um sistema de transporte eficiente. Outro aspecto relevante foi a consideração da escala humana e da qualidade de vida, defendendo a criação de espaços públicos bem projetados, a preservação do patrimônio cultural e a promoção de uma arquitetura e design urbano que atendesse às necessidades e aspirações da população (MELLO, 2023).

Apesar de seu impacto significativo no campo do planejamento urbano, muitas de suas propostas foram implementadas apenas parcialmente ou adaptadas. A abordagem policromática e a visão holística de Doxiadis continuam a influenciar os debates sobre desenvolvimento urbano e regional, enfatizando a importância da diversidade, sustentabilidade e qualidade de vida nas cidades.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, em contexto de redemocratização, o Brasil passou a contar com um capítulo específico dedicado à política urbana. Pela primeira vez, princípios de interesse social e coletivo para o uso da propriedade urbana foram definidos em nível constitucional, incorporando temas como mobilidade, habitação, meio ambiente e segurança (BRASIL, 1988).

Pela primeira vez na história constitucional brasileira, o texto, promulgado em 5 de outubro de 1988, incluiu um capítulo dedicado à política urbana, estabelecendo princípios de ordem pública e de interesse social para o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, abrangendo aspectos de segurança, equilíbrio ambiental e bem-estar social.

Essa conquista foi resultado da atuação conjunta de diversos setores sociais — movimentos populares, sindicatos, entidades profissionais e ambientais — que pressionaram por uma política urbana mais justa. Como forma de regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição, foi sancionada em 2001 a Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade (DECARLI; FERRAREZE FILHO, 2008).

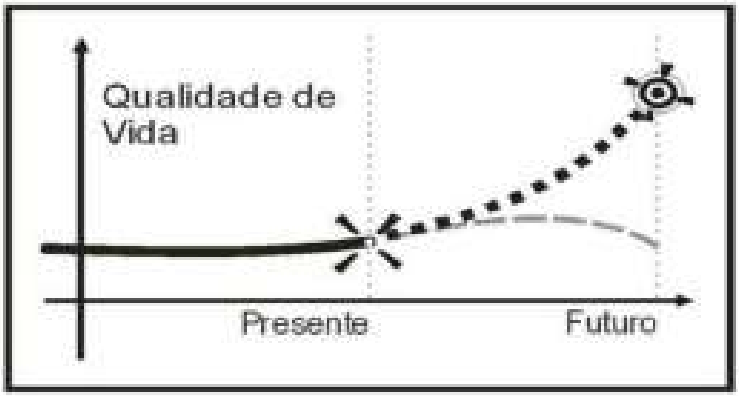
Entre seus principais princípios, destacam-se:

- Função Social da Cidade e da Propriedade: Garantia do uso do solo urbano em prol do bem coletivo, priorizando moradia, transporte, serviços e lazer para todos;
- Instrumentos de Política Urbana: Estabelecimento de instrumentos legais como Plano Diretor, ZEIS, operações urbanas consorciadas, entre outros;
- Participação Popular: Fortalecimento da gestão democrática por meio de audiências públicas, conselhos urbanos e consultas populares;
- Regularização Fundiária: Diretrizes para legalização de assentamentos informais e direito à moradia adequada;
- Desenvolvimento Sustentável: Enfoque na sustentabilidade ambiental, proteção de recursos naturais e valorização do patrimônio cultural.

Como um instrumento do Estatuto da Cidade na política de desenvolvimento, expansão urbana e ordenamento das funções sociais da cidade, o Plano Diretor é um instrumento aprovado pela Câmara Municipal que delega aos municípios a responsabilidade pela formulação e gestão de uma política urbana que atenda à sua realidade.

Os aspectos empregados devem prover qualidade de vida a todos os cidadãos, com metas a serem alcançadas a médio e longo prazo (Figura 3). Nesse sentido, como descreve Saboya (2008), "para poder planejar é preciso saber onde se quer ir". Sendo assim, o Plano Diretor deverá definir o caminho a ser seguido.

Figura 3 – Qualidade de vida – Presente / Futuro



Fonte: Saboya (2008)

De acordo com o Art. 41 do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é obrigatório em municípios com mais de 20 mil habitantes, bem como naqueles inseridos em regiões metropolitanas, com áreas de interesse turístico, ou com influência de empreendimentos de grande impacto ambiental. Mesmo em cidades que não se enquadram nessas categorias, o Plano Diretor torna-se indispensável quando se pretende utilizar os instrumentos do capítulo da Reforma Urbana.

De acordo com Meirelles (2002, p. 518 e 519):

> O Plano Diretor ou Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, como modernamente se diz, é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município, sob o aspecto físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo. É o instrumento técnico legal definidor dos objetivos de cada municipalidade, e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda a atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade.

A ABNT define o Plano Diretor como o instrumento básico do processo de planejamento municipal, norteador das ações públicas e privadas no território urbano. Por sua natureza estratégica, deve ser revisto a cada dez anos, conforme o §3º do Art. 30 do Estatuto da Cidade, com participação do Conselho da Cidade e envolvimento popular.

2.1 CRIAÇÃO E FUNDAMENTAÇÃO

O Plano Diretor é um dos principais instrumentos de política urbana previsto pela legislação brasileira. Seu objetivo é orientar o desenvolvimento e a organização territorial dos municípios de forma sustentável, democrática e inclusiva. Fundamentado em princípios legais, técnicos e participativos, busca garantir um crescimento urbano ordenado, compatível com as necessidades da população e com a preservação dos recursos naturais.

A sua obrigatoriedade está prevista no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), que determina a elaboração do Plano Diretor para municípios com mais de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas, áreas de especial interesse turístico ou ambiental, entre outros critérios. Essa legislação representa um marco regulatório no planejamento urbano brasileiro, consolidando a ideia de que o espaço urbano deve atender à função social da cidade e da propriedade.

A criação e fundamentação do Plano Diretor estão intimamente ligadas à necessidade de um planejamento urbano adequado e sustentável nas cidades. Sendo assim, o plano diretor é um instrumento de política urbana que estabelece as diretrizes para o desenvolvimento territorial de um município, levando em consideração as suas características, demandas e potencialidades.

Além da Legislação Federal, cada estado e município brasileiro pode possuir normas próprias que complementam o Estatuto da Cidade e estabelecem procedimentos específicos para a elaboração e implementação do plano diretor. Essas normas podem variar em termos de prazos, competências e exigências locais, respeitando sempre as diretrizes estabelecidas pela legislação federal.

De acordo com Saboya (2007, p. 39):

> O Plano Diretor é um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados para o Município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano convirjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos.

Com a necessidade de orientar o desenvolvimento da cidade de forma ordenada foi instituído em 1992 o Plano Diretor no Rio de Janeiro, por meio da Lei Complementar nº 16, de 4 de junho de 1992. Essa fundamentação foi resultado de um amplo processo de discussão e participação da sociedade civil e estabeleceu as diretrizes para o desenvolvimento urbano da cidade.

O seu objetivo principal foi ordenar o crescimento e a ocupação do território, considerando as características e necessidades da cidade na época. Foram estabelecidas diretrizes para a organização do uso e ocupação do solo, a preservação ambiental, a mobilidade urbana, a habitação, a infraestrutura, entre outros aspectos. Outro propósito atrelado foi promover a descentralização do desenvolvimento, valorizando as diferentes regiões da cidade e buscando reduzir as desigualdades socioespaciais. Além disso, ele definiu áreas prioritárias para a implementação de programas de habitação popular e de preservação ambiental.

O Plano Diretor definiu em suas diretrizes prioridade na valorização do patrimônio cultural, definindo as novas APACs (Áreas de Proteção do Ambiente Cultural) para a identidade e a qualidade de vida dos cidadãos cariocas, bem como a promoção da sustentabilidade ambiental. Foram estabelecidas diretrizes para preservação de áreas urbanas naturais, recursos hídricos, parques e áreas verdes, buscando conciliar o desenvolvimento urbano com a proteção do meio ambiente e a qualidade de vida da população.

Nesse sentido, sua elaboração deve ser guiada por três pilares principais amplamente discutidos na literatura urbanística:

- Função social da cidade e da propriedade - que visa garantir que a cidade cumpra sua função social, ou seja, que ela atenda aos interesses coletivos da população, promovendo o acesso igualitário aos serviços urbanos, como habitação, saneamento básico, transporte, educação, saúde, entre outros da cidade e da propriedade, gestão democrática e desenvolvimento sustentável;
- Gestão democrática: Pressupõe a participação efetiva da sociedade civil no processo de tomada de decisões, por meio de audiências públicas, conselhos municipais e mecanismos de consulta popular;
- Desenvolvimento sustentável: Envolve o equilíbrio entre crescimento urbano, justiça social e preservação ambiental, assegurando qualidade de vida às gerações presentes e futuras.

Além da legislação federal, os estados e municípios podem editar normas complementares que detalham os procedimentos para elaboração, revisão e implementação do plano diretor, respeitando as diretrizes nacionais. Essas normas refletem especificidades locais, como prazos, critérios técnicos e instâncias deliberativas.

Conforme previsto no Art. 30, §3º do Estatuto da Cidade, os Planos Diretores devem ser revisados pelo menos a cada 10 anos, o que reforça a importância de sua atualização periódica diante das transformações urbanas, demográficas e socioambientais. Essa revisão periódica é fundamental para reavaliar diretrizes, metas e instrumentos, à luz das novas demandas urbanas e dos desafios contemporâneos, como mudanças climáticas, iniquidades territoriais e pressões fundiárias.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em levantamento realizado pelo Diretório de Pesquisas, o total de municípios com mais de 20.000 habitantes, em 2021, contava com 1.800 municípios, sendo que desse total, 1.615 (89,7%) possuíam Plano Diretor e 185 (10,3%), ainda não tinham preparado o Plano. Entre estes, 90 municípios (5%) declararam que o plano estaria em fase de elaboração.

Em suma, o Plano Diretor tem como funções principais:

- Definir o ordenamento territorial do município, considerando zonas urbanas e rurais;
- Estabelecer estratégias e instrumentos de gestão urbana, orientando ações públicas e privadas;
- Operacionalizar diretrizes de desenvolvimento sustentável, mediante territorialização de políticas públicas e programas específicos.

Essas diretrizes devem estar em consonância com os direitos sociais garantidos pela Constituição Federal e pela Lei nº 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde), que prevê o acesso da população a moradia, trabalho, renda, educação, transporte, lazer e serviços essenciais. A construção do Plano Diretor, portanto, deve ser conduzida com base na democracia participativa, envolvendo o poder executivo, o legislativo e a sociedade civil, como orienta o artigo 2º, inciso II, do Estatuto da Cidade.

2.2 LEGISLAÇÃO

O Plano Diretor é o principal instrumento da política urbana, conforme definido no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Sua função é orientar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, promovendo o uso equilibrado e sustentável do solo urbano. Além do Estatuto da Cidade, sua elaboração e implementação devem considerar outras legislações correlatas, como o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012, que revogou a Lei

nº 4.771/1965), a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979, com alterações posteriores), e a legislação urbanística municipal específica.

A Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979) regulamenta os requisitos técnicos e legais para a subdivisão do solo para fins urbanos. O objetivo da lei é promover um desenvolvimento urbano ordenado, garantindo a infraestrutura básica e evitando a ocupação desordenada do solo.

Estabelece ainda os requisitos e procedimentos que devem ser seguidos para a realização do parcelamento, como a necessidade de aprovação prévia do loteamento pelo poder público e a exigência de infraestrutura básica, como redes de água, esgoto, energia elétrica e vias de acesso. Essas normas têm o objetivo de garantir a qualidade de vida dos futuros moradores e evitar problemas como a falta de infraestrutura adequada e a ocupação irregular do solo.

Já o Código Florestal (atualmente em vigor sob a Lei nº 12.651/2012) estabelece normas para a proteção das áreas de vegetação nativa e determina limites para o uso e ocupação do solo em áreas ambientalmente sensíveis, como margens de rios, encostas e topos de morros. No contexto do Plano Diretor, essas áreas devem ser devidamente identificadas e preservadas, com diretrizes específicas que garantam sua proteção e integração ao planejamento urbano sustentável.

A legislação urbanística municipal complementa essas normas federais, contendo diretrizes locais sobre zoneamento, uso e ocupação do solo, licenciamento, proteção ao patrimônio histórico e cultural, e preservação ambiental. Essa legislação é essencial para tornar operacionais os objetivos e diretrizes traçados no Plano Diretor, adequando-os à realidade local.

A Constituição Federal de 1988, especialmente nos artigos 182 e 183, reforça a função social da propriedade urbana, ao determinar que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo poder público municipal, mediante plano diretor, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Conforme o Art. 39 da Constituição Federal, "a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no Artigo 2° desta lei".

Com base nessas diretrizes, os municípios brasileiros têm autonomia para implementar instrumentos urbanísticos conforme suas características e demandas regionais. Por exemplo, cidades do Rio Grande do Sul e do Distrito Federal adotam planos diretores autoaplicáveis, com mapas e tabelas de índices urbanísticos de uso e ocupação do solo. Em contrapartida, municípios como os do estado de São Paulo utilizam planos diretores com necessidade de regulamentações posteriores para sua plena aplicabilidade.

O art. 42 do Estatuto da Cidade determina os conteúdos mínimos que o Plano Diretor deve conter, incluindo:

- Delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsória, considerada a existência de infraestrutura e de demanda para utilização;
- Disposições requeridas para o exercício do direito de preempção (art. 25), da outorga onerosa do direito de construir (art. 28), da permissão para alteração do uso do solo mediante contrapartida (art. 29), das operações urbanas consorciadas (art. 32) e da transferência do direito de construir (art. 35);
- O sistema de acompanhamento e controle.

Cabe ainda ao Plano Diretor estabelecer a função social da propriedade e a delimitação das áreas subutilizadas, que poderão ser objeto de IPTU progressivo no tempo, parcelamento compulsório, ou desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, conforme previsto no § 2º e 4º do art. 182 da Constituição Federal.

A Constituição de 1988 nos artigos 182 e 183 traça as diretrizes gerais de norteamento das políticas públicas urbanas IBGE (2011), através do Plano Diretor, delega aos municípios a obrigação de definir a função social da propriedade bem como a delimitação e fiscalização das áreas subutilizadas, sujeitando-as ao parcelamento ou edificação compulsórios, ou ainda, à desapropriação com pagamento de títulos e cobrança de IPTU progressivo no tempo (Plano Diretor, 2001).

Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – IBGE (2018), a implementação de Planos Diretores não se limita ao cumprimento da legislação federal, mas envolve a adoção de uma série de instrumentos urbanísticos, conforme demonstrado na Tabela 2.

Tabela 2 - Instrumentos de Planejamento Municipal

Instrumentos Urbanísticos	
Legislação sobre ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social)	Código de Obras
Legislação sobre parcelamento do solo	Legislação sobre direito de superfície
Legislação sobre zoneamento e uso do solo	Legislação sobre usucapião especial urbano
Legislação sobre contribuição de melhoria	Legislação sobre regularização fundiária
Legislação sobre operações urbanas consorciadas	Legislação sobre legitimação de posse
Legislação sobre EIV (Estudo de Impacto de Vizinhança)	Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA)
Zoneamento ambiental e ecológico-econômico	Legislação sobre tombamento e patrimônio histórico

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação CEPERJ (2012)

Esses instrumentos são implementados de acordo com a definição das necessidades encontradas em cada Município e sua integração ao PD permite que o município atue de forma mais estratégica na promoção da equidade territorial, no combate à segregação socioespacial e na busca por cidades mais sustentáveis e inclusivas, conforme orientações da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). De acordo com a pesquisa MUNIC 2018 (IBGE), aproximadamente 96,3% dos municípios brasileiros declararam utilizar pelo menos um dos instrumentos mencionados, evidenciando a importância e a disseminação desses mecanismos no planejamento urbano nacional.

2.3 PLANO DIRETOR NAS PRINCIPAIS CIDADES BRASILEIRAS

O Plano Diretor constitui uma exigência legal para os municípios com mais de 20 mil habitantes, conforme estabelecido pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Esse grupo representa aproximadamente 31,6% dos 5.570 municípios brasileiros, abrangendo, contudo, 84,2% da população nacional, que reside em cidades legalmente obrigadas a planejar e implementar políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico, social e ambiental.

Para Ribeiro e Cardoso (1990, p. 14), o Plano Diretor deve ser compreendido como uma forma de gestão política da cidade, cujo objetivo central é promover um pacto territorial em torno dos direitos urbanos:

> (...) devemos entender o plano diretor como gestão política da cidade, o que pressupõe a (...) construção de um pacto territorial em torno dos direitos e garantias urbanos que assegurem, por um lado, a redução das desigualdades sociais através da democratização do acesso ao uso da cidade, permitindo, assim, a conquista real da cidadania e, por outro [lado], a defesa dos padrões mínimos de qualidade de vida pelo estabelecimento de normas de habitabilidade e de preservação do meio ambiente.

Apesar de sua importância estratégica, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) estima que, mesmo após mais de duas décadas da promulgação do Estatuto da Cidade, apenas 53% dos municípios brasileiros possuem Plano Diretor em vigor. A capacitação permanente das equipes municipais é apontada como medida fundamental para garantir a elaboração, atualização e efetiva aplicação dos Planos Diretores como instrumentos de ordenamento e desenvolvimento urbano sustentável.

Nesse contexto, a CNM aponta a necessidade urgente de fortalecimento institucional, por meio de apoio técnico e financeiro por parte dos governos estaduais e federal, com vistas à capacitação contínua das equipes locais e à efetiva aplicação do Plano Diretor como instrumento de desenvolvimento urbano sustentável.

Além disso, a entidade destaca a importância de alinhar os planos diretores às novas agendas urbanas, que incluem desafios contemporâneos como a adaptação às mudanças climáticas, a inclusão de perspectivas de gênero e a incorporação de tecnologias digitais. Essas questões exigem revisões periódicas dos planos, de modo a torná-los mais resilientes, inclusivos e conectados com as transformações sociais e ambientais do século XXI (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2024).

Com base nas estimativas populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2011, as três cidades brasileiras com maior contingente populacional eram: São Paulo, com 11,3 milhões de habitantes; Rio de Janeiro, com 6,4 milhões; e Salvador, com 2,7 milhões de habitantes. Esse número compunha um total de 192.376.496 brasileiros, um acréscimo de mais de 1,6 milhão de pessoas em relação ao Censo de 2010. Ainda segundo o IBGE (2015, p. 37), observa-se uma relação direta entre o porte populacional do município e a existência de Plano Diretor: quanto maior a população, maior o percentual de municípios que contam com esse instrumento urbanístico.

De acordo com resultados publicados no último Censo 2022, São Paulo segue sendo o Estado mais populoso com 44,4 milhões de habitantes, seguido por Minas Gerais com 20,5 milhões de habitantes e Rio de Janeiro com 16,0 milhões, concentrando os três estados juntos 39,9% da população brasileira.

Nos tópicos seguintes serão analisados os principais aspectos socioeconômicos e ambientais que motivaram a elaboração e revisão dos Planos Diretores nas cidades de São Paulo e Salvador, considerando suas trajetórias históricas e os desafios urbanos característicos de cada contexto local. Essa análise visa apresentar como o Plano Diretor foi trabalhado nessas capitais, para demonstrar os principais pontos que são tratados e discutidos.

2.3.1 Plano Diretor de São Paulo

O Plano Diretor Estratégico é um instrumento básico da política de desenvolvimento urbano do município de São Paulo, com determinação aos agentes públicos e privados que atuam em seu território. Foi sancionado pela Lei municipal (16.050/2014) em 31 de julho de 2014 pelo prefeito Fernando Haddad.

O PDE deve integrar políticas de desenvolvimento urbano voltadas para o saneamento básico, habitação, mobilidade urbana, ordenamento territorial e preservação ambiental. A meta estabelecida é promover, até 2029, uma transformação urbana que favoreça uma cidade mais humana e equilibrada, aproximando as funções de moradia e trabalho.

Para alcançar tais objetivos, o Plano estabeleceu dez estratégias centrais, conforme demonstra a Tabela 3.

Tabela 3 - Instrumentos de Planejamento Municipal de São Paulo

1 – Um plano para socializar os ganhos da produção da cidade
2 - Um plano para melhorar a mobilidade urbana
3 - Um plano para orientar o crescimento da cidade nas proximidades dos transportes públicos
4 - Um plano para promover o desenvolvimento econômico da cidade
5 - Um plano para preservar o patrimônio e valorizar as iniciativas culturais
6 - Um plano para implementar a política habitacional para quem precisa
7 - Um plano para qualificar a vida urbana nos bairros
8 - Um plano para reorganizar as dinâmicas metropolitanas
9 - Um plano para incorporar a agenda ambiental no desenvolvimento da cidade
10- Um plano para fortalecer a participação popular nas decisões do rumo da cidade

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação CEPERJ (2012)

Além dessas estratégias, o PDE busca combater o fenômeno da terra ociosa, promover políticas habitacionais para populações vulneráveis, valorizar o meio ambiente, a cultura e o patrimônio público, bem como ampliar a integração da população aos sistemas de transporte público, segurança, saúde e educação de forma acessível e equitativa.

Um dos diferenciais do processo de revisão do Plano foi a sua elaboração em um modelo amplamente participativo, com a realização de 114 audiências públicas que envolveram mais de 25.692 pessoas. Essa mobilização evidenciou o esforço do município em democratizar a gestão urbana e aproximar a população das decisões que impactam o território.

É importante destacar que, segundo o primeiro Mapa de Desempenho dos Municípios Brasileiros em relação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, São Caetano do Sul, na região do ABC Paulista, figura como a cidade mais bem posicionada entre os 5.570 municípios avaliados. O levantamento, divulgado pelo portal *ArchDaily* Brasil (2022), demonstra a liderança paulista na implementação de políticas públicas alinhadas à Agenda 2030, com destaque também para municípios como Jundiaí, Valinhos, Vinhedo e Limeira. Essa posição reflete o fortalecimento da governança local orientada por princípios de equidade, sustentabilidade ambiental e bem-estar social.

No conjunto das ações do PDE, a Prefeitura de São Paulo busca reduzir as desigualdades socioespaciais e reestruturar a cidade a partir de um modelo mais inclusivo e com oportunidades para todos. Nesse sentido, o Programa de Metas 2013–2016, articulado em três eixos temáticos, apresentou 100 metas e 21 objetivos distribuídos de acordo com cinco áreas territoriais prioritárias, refletindo o modelo de desenvolvimento urbano proposto.

Esse programa foi resultado de uma importante conquista da sociedade civil. Em 2008, sob intensa pressão popular, a Câmara Municipal de São Paulo aprovou a criação do Programa de Metas, tornando obrigatória a apresentação, por parte de todo novo prefeito, de um plano de governo com as metas, ações e estratégias para os quatro anos de gestão, a ser apresentado em até 90 dias após a posse.

Esse mecanismo fortalece o compromisso com a transparência e a participação social, além de reforçar uma política urbana pautada na justiça territorial. Para isso, o Programa de Metas prevê a revisão do marco regulatório urbanístico, que inclui não apenas o Plano Diretor Estratégico, mas também a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) e os Planos Regionais Estratégicos (SÃO PAULO, PROGRAMA DE METAS, 2013–2016).

2.3.2 Plano Diretor de Salvador

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) do Município de Salvador constitui o principal instrumento da política de ordenamento e expansão urbana da capital baiana. Elaborado sob a liderança da Prefeitura Municipal de Salvador (PMS) e da Fundação Mário Leal Ferreira (FMLF), o plano está em consonância com a Lei Orgânica do Município, com a Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e com os fundamentos da Constituição Federal de 1988. Conforme Art. 10 do projeto de Lei n/2015 os princípios que regem a política de desenvolvimento urbano de Salvador são:

- A Função social da cidade: Corresponde o direito à cidade a todos compreendendo o direito à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento básico, à segurança, à infraestrutura, aos serviços públicos, à mobilidade urbana, ao acesso universal a espaços e equipamentos públicos e de uso público, à educação, à saúde, ao trabalho, à cultura, ao lazer e à produção econômica;
- A Função social da propriedade urbana: A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende ao princípio do interesse público expresso na função social da cidade, e obedece às diretrizes fundamentais do ordenamento da cidade, estabelecidas neste Plano Diretor, sendo utilizada para as atividades urbanas permitidas, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas;
- O direito à cidade sustentável Corresponde ao desenvolvimento socialmente justo, ambientalmente equilibrado e economicamente viável, visando garantir qualidade de vida para as gerações presentes e futuras;
- A equidade e inclusão, racial, social e territorial implica o reconhecimento e o respeito a pessoas e grupos sociais e a orientação de políticas públicas, no sentido da inclusão social de grupos historicamente em situação de desvantagem e da redução das desigualdades e vulnerabilidades territoriais interurbanas;
- O direito à informação consiste na garantia de acesso a informações sobre a realidade municipal e as ações governamentais, de forma transparente, tempestiva, em linguagem de fácil compreensão e em meio acessível ao cidadão, observados os princípios da Administração Pública;

- A Gestão Democrática da Cidade: Garante a participação dos diferentes segmentos da sociedade, diretamente ou por meio de associações representativas, nos processos de planejamento e gestão da cidade e, em especial, na formulação, implementação e acompanhamento de planos e programas e projetos relacionados ao desenvolvimento urbano.

Conforme o Art. 2º do projeto, o PDDU integra o Plano Salvador 500, cuja finalidade é promover o desenvolvimento socioeconômico, cultural e ambiental sustentável da cidade por meio de ações de curto, médio e longo prazo. Dentre as propostas estruturantes, destaca-se a perspectiva de justiça social por meio da reparação histórica às populações negras, rompendo com lógicas que perpetuam a desigualdade.

As diretrizes do plano estão organizadas em cinco eixos estratégicos, conforme a Tabela 4.

Tabela 4 – Princípios Básicos – Plano Salvador 500

Cidade Inclusiva e Equitativa	- Redução das desigualdades socioespaciais - Garantia do direito à cidade para todos os cidadãos - Inclusão de populações vulneráveis
Cidade Sustentável e Resiliente	- Valorização e proteção do meio ambiente - Adaptação e mitigação às mudanças climáticas - Uso racional dos recursos naturais - Resiliência a desastres e eventos climáticos extremos
Cidade Acessível e Conectada	- Melhoria da mobilidade urbana e do transporte público - Integração entre diferentes modais de transporte - Incentivo à mobilidade ativa (pedestres e ciclistas)
Cidade com Boa Governança	- Gestão pública eficiente, transparente e participativa - Fortalecimento da participação social nas decisões urbanas - Planejamento integrado e monitoramento contínuo
Cidade Atrativa e Identitária	- Preservação do patrimônio histórico e cultural - Valorização da identidade local - Melhoria da paisagem urbana e dos espaços públicos

Fonte: Elaboração própria a parti de dados do FMLF (2020)

Salvador apresenta um histórico de profundas desigualdades sociais e urbanas. De acordo com dados do Plano Salvador 500, aproximadamente 20% da população reside em assentamentos informais, em condições precárias e com alta vulnerabilidade a desastres ambientais. Esse cenário contribui para índices alarmantes de pobreza extrema, afetando cerca de um em cada cinco soteropolitanos, conforme o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Além das desigualdades históricas, a cidade enfrenta desafios contemporâneos relacionados ao crescimento populacional, tais como deficiências na mobilidade urbana, falta

de infraestrutura de lazer e cultura, precariedade nos serviços de educação e saúde, degradação ambiental e violência urbana. Diante desse panorama, o planejamento urbano torna-se essencial para a implementação de políticas públicas capazes de mitigar desigualdades e promover um desenvolvimento mais justo e equilibrado.

A pandemia de Covid-19 intensificou essas desigualdades, evidenciando a importância de políticas voltadas à superação da pobreza e ao fortalecimento dos mecanismos de proteção social. O Plano Salvador 500, nesse contexto, reafirma seu papel como ferramenta de planejamento estratégico voltada para a transformação estrutural da cidade, com foco em inclusão, sustentabilidade e justiça social.

3 SUSTENTABILIDADE URBANA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O conceito de desenvolvimento sustentável pode ser compreendido como aquele que busca atender às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazerem as suas próprias demandas. Trata-se, portanto, da busca por um equilíbrio entre o crescimento urbano, o uso racional dos recursos naturais e a preservação dos ecossistemas, de modo a evitar o esgotamento ambiental e a degradação das condições de vida no longo prazo (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1988).

A origem do conceito de sustentabilidade remonta à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, na Suécia, em 1972. Como consolidação desse encontro, foi instituída a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que, em 1987, publicou o chamado Relatório *Brundtland* (Nosso Futuro Comum) que introduziu a ideia de integrar o social, o econômico e o ecológico em um desenvolvimento equitativo (LEFF, 2001).

As necessidades humanas, relacionadas ao bem-estar, à sobrevivência e ao desenvolvimento, são historicamente condicionadas e socialmente construídas. Isso significa que o que é considerado essencial varia conforme o tempo, os valores e as prioridades de cada sociedade.

Com base nessa perspectiva, o Relatório *Brundtland* (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1988) introduziu concepções inovadoras que influenciaram de forma decisiva a formulação da agenda global de sustentabilidade, ao propor um modelo de desenvolvimento sensível às mudanças sociais e atento às necessidades presentes e futuras da humanidade.

Foram estabelecidas metas e propostas de soluções que visam promover o equilíbrio entre as demandas humanas e os limites ecológicos do planeta, considerando os riscos de esgotamento da diversidade biológica e dos recursos minerais. Nesse sentido, o relatório funciona como um guia de ações práticas voltadas para governos e organizações, conforme ilustra a Tabela 5.

Tabela 5 - Propostas e Soluções

Soluções Propostas	Descrição
Redução do Consumo de Energia	Incentivo ao uso eficiente de energia advinda de fontes renováveis
Limitação do Crescimento Populacional	Estratégias para controle demográfico e planejamento familiar em áreas críticas
Garantia de Acesso a Recursos Básicos	Disponibilização de água potável, alimentos e energia de forma universal e continua.
Preservação da Biodiversidade	Proteção de ecossistemas e espécies ameaçadas com base em politicas conservacionistas
Estimulo a Industrialização Sustentável	Promoção de modelos produtivos, com menor impacto ambiental nos países em desenvolvimento
Controle da Urbanização Desordenada	Planejamento urbano com integração equilibrada entre campo, cidades medias e grandes centros

Fonte: Elaborado pela autora com base na Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1988)

Dentre as diretrizes propostas, destacam-se o banimento dos conflitos armados, a proteção dos ecossistemas globais (como os oceanos e a Antártica), e a implementação de programas internacionais de desenvolvimento sustentável coordenado pela Organização das Nações Unidas (ONU).

As medidas práticas sugeridas encontram-se sintetizadas na Tabela 6.

Tabela 6 - Medidas Práticas Globais

Medidas Recomendadas	Aplicação
Uso de novos matérias de construção	Incentivo a bioarquitetura e matérias de baixo impacto ambiental
Reestruturação urbana	Redução de Zonas residenciais industriais para melhor aproveitamento territorial
Fontes alternativas de energia	Adoção de energia solar, eólica e geotérmica em projetos públicos e privados
Reciclagem e reaproveitamento	Fomento e energia circular e a gestão adequada de resíduos sólidos
Consumo racional de água e alimentos	Educação ambiental e incentivo a práticas sustentáveis no cotidiano
Redução de produtos químicos nocivos	Normatização da produção agrícola com redução de agrotóxicos e poluentes

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1988)

Dando continuidade a esses princípios, a década de 1990 marcou uma inflexão nas políticas internacionais com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – a Rio-92, sediada na cidade do Rio de Janeiro. Esse evento consolidou o protagonismo do Brasil nas discussões globais sobre sustentabilidade e marcou o início de uma série de compromissos internacionais, que seriam posteriormente ampliados com a Agenda 21, os Objetivos do Milênio (2000) e, mais recentemente, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), lançados em 2015 no âmbito da Agenda 2030.

A Agenda 2030, assinada por 193 Estados-membros da ONU, propõe 17 ODS e 169 metas que abarcam dimensões interdependentes: social, econômica e ambiental. Com meta de implementação até 2030, a Agenda exige que as nações articulem políticas públicas integradas, com participação de diversos setores da sociedade, para enfrentar desafios como a pobreza, a desigualdade de gênero, o acesso à água potável, à energia limpa, à educação e à saúde, entre outros, conforme observa-se na Figura 4.

Figura 4 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Fonte: Agenda 2020

Em agosto de 2021, a ONU emitiu um alerta crítico sobre o agravamento da crise climática, atribuindo ao ser humano a responsabilidade pelo aumento de 1,07 ºC na temperatura global e sinalizando que 9,9% da população mundial vive em situação de insegurança alimentar grave.

As cidades, como centros de consumo e emissão de poluentes, estão no epicentro dessa problemática. De acordo com a ONU-Habitat (2015), embora ocupem apenas 3% da superfície terrestre, as áreas urbanas consomem entre 60% e 80% da energia global e são responsáveis por cerca de 75% das emissões de carbono. Com projeções que indicam que, até 2050, 66% da população mundial viverá em cidades, a urbanização sustentável passa a ser um dos eixos centrais da governança ambiental.

Ao se observar o contexto local, o município do Rio de Janeiro representa um caso paradigmático. A cidade, que sediou tanto a Rio-92 quanto a Rio+20 (2012), possui relevância simbólica nas negociações globais sobre sustentabilidade, mas enfrenta desafios estruturais que dificultam a implementação dos ODS. Entre os principais obstáculos estão as desigualdades socioespaciais, a ocupação urbana desordenada, o déficit habitacional, a degradação ambiental e a precariedade nos serviços públicos.

Nesse cenário, o conceito de Tripé da Sustentabilidade — ou *Triple Bottom Line* — proposto por Elkington (1994), destaca a importância do equilíbrio entre três dimensões fundamentais: a econômica (viabilidade financeira e eficiência produtiva), a social (justiça, equidade e inclusão) e a ambiental (preservação dos ecossistemas e uso racional dos recursos).

Barbosa (2007, p. 143) reforça essa ideia ao afirmar que a sustentabilidade na administração pública requer o equilíbrio entre a justiça social, o crescimento econômico e a conservação ambiental, fundamentando decisões em políticas públicas integradas e participativas.

No setor público, essa abordagem tem se refletido em Marcos Legais como a Constituição Federal de 1988, especialmente o artigo 225, que assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabendo ao poder público e à coletividade sua defesa e preservação. Complementarmente, a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) determina a incorporação de critérios ambientais na formulação de políticas públicas, reforçando o papel do Estado como promotor de uma governança ambiental efetiva e sustentável.

3.1 ÂMBITO AMBIENTAL

Nas últimas décadas, observa-se um notável avanço nas reflexões e práticas voltadas à sustentabilidade ambiental, consolidando-se como eixo fundamental do desenvolvimento

sustentável. Esse crescente interesse não emerge de forma aleatória, mas como resposta direta à intensificação da degradação ambiental, ao consumo acelerado de recursos naturais especialmente os não renováveis e à necessidade de redefinir a relação entre sociedade e natureza.

Conforme Souza e Ribeiro (2013, p. 370):

> A sustentabilidade ambiental está relacionada a padrões de consumo e de produção sustentáveis e uma maior eficiência no uso de energia para reduzir, ao mínimo, as pressões ambientais, o esgotamento de recursos naturais e a poluição. Os governos, em conjunto com setor privado e a sociedade, devem atuar para reduzirem a geração de resíduos e de produtos descartáveis, por meio da reciclagem, nos processos industriais e na introdução de novos produtos ambientalmente saudáveis.

A consolidação de práticas ambientalmente sustentáveis exige, além de ações práticas, a formulação e o constante aprimoramento de marcos legal. A legislação ambiental brasileira, nesse sentido, tem passado por contínua evolução, buscando responder às transformações sociais, culturais e ecológicas. A cada novo ciclo de conhecimento sobre os impactos ambientais, novas normativas tornam-se necessárias, orientando a gestão responsável dos recursos naturais e a preservação dos ecossistemas.

Como observa Guerra (2009, p. 180):

> A crise ecológica passou a ser reconhecida a partir do momento em que a degradação ambiental atingiu índices alarmantes e tomou-se consciência de que a preservação de um ambiente sadio está intimamente ligada à preservação da própria espécie humana.

A trajetória da legislação ambiental no Brasil remonta ao período colonial. Já em 1393, a Coroa Portuguesa adotava medidas rudimentares de proteção ambiental, como a proibição do corte de árvores frutíferas e a penalização por captura de aves silvestres (SIQUEIRA, 1993). Posteriormente, em 1605, Dom Felipe III instituiu o Regime do Pau-Brasil, normatizando sua exploração mediante regras e sanções específicas. No século XX, o advento do Código Florestal de 1934 (Decretos nº 23.793 e nº 24.643) representou um marco importante ao regulamentar a proteção de florestas e recursos hídricos no país.

Entretanto, foi a partir da Revolução Industrial, nos séculos XVIII e XIX, que os impactos da industrialização sobre o meio ambiente se intensificaram de forma crítica. A introdução de máquinas e o aumento exponencial da produção modificaram profundamente a relação entre o ser humano e a natureza, gerando sérios problemas como poluição

atmosférica, degradação do solo, contaminação hídrica e aumento na geração de resíduos sólidos (BIAGIO; ALMEIDA; BONILLA, 2007).

Nos dias atuais, a crise climática é amplamente reconhecida como uma das maiores ameaças à estabilidade ecológica e à sobrevivência humana. Segundo Peter Giger, *Chief Risk Officer* do *Zurich Insurance Group*, riscos ambientais de longo prazo, como o derretimento de geleiras — fontes vitais de água doce —, a escassez de alimentos e a disseminação de doenças associadas ao aquecimento global, tornam urgente a adoção de políticas ambientais estruturadas e efetivas (ZURICH INSURANCE, 2022).

Diante desse cenário, a sustentabilidade ambiental deve ser incorporada de maneira transversal à formulação de políticas públicas, com especial atenção ao nível municipal, onde os impactos das decisões são mais imediatos e perceptíveis. A administração pública, nesse contexto, assume papel estratégico na mediação entre crescimento urbano e preservação ambiental, articulando instrumentos legais, financeiros e educativos em prol de uma gestão territorial mais equilibrada.

Cidades como o Rio de Janeiro, marcadas por intensos processos de urbanização, enfrentam desafios críticos de gestão ambiental, como a ocupação irregular de áreas de risco, a contaminação de corpos hídricos e a perda de cobertura vegetal. Instrumentos como o Plano Diretor, a Política Municipal de Meio Ambiente e o Zoneamento Ecológico-Econômico são fundamentais para orientar o uso sustentável do solo, proteger áreas sensíveis e promover justiça socioambiental.

No âmbito fluminense, medidas previstas na Constituição do Estado do Rio de Janeiro (Art. 263), além de iniciativas como o Programa de Gestão da Biodiversidade (ProBio), evidenciam esforços nesse sentido. No entanto, muitos desses programas esbarram na falta de continuidade, ausência de financiamento adequado, carência de fiscalização ou deficiências legislativas que dificultam sua implementação efetiva.

Dessa forma, o eixo ambiental da sustentabilidade ultrapassa o campo discursivo e exige ações concretas por parte do poder público, com o engajamento da sociedade civil e atenção especial aos territórios vulneráveis — onde os efeitos da degradação ambiental tendem a ser mais severos e imediatos. É necessário, portanto, pensar a sustentabilidade ambiental como um compromisso coletivo e permanente, articulado com os demais pilares do desenvolvimento sustentável: o econômico e o social.

3.2 ÂMBITO ECONÔMICO

A sustentabilidade econômica está entre os três pilares para se alcançar o desenvolvimento de uma sociedade equilibrada. O enfoque econômico, segundo a Divisão das Nações Unidas para Assuntos Econômicos e Sociais (UNDESA 2013), repousa na promoção de um crescimento produtivo verde, na geração de empregos sustentáveis, na expansão da produção e distribuição de energia renovável e no avanço das tecnologias da informação e comunicação como vetores de desenvolvimento.

Nesse contexto, o eixo econômico do desenvolvimento sustentável está vinculado à geração de riqueza com responsabilidade, à eficiência na utilização de recursos e à distribuição equitativa dos benefícios econômicos. Esse princípio se traduz na busca por modelos de gestão que concilie crescimento econômico com justiça social e proteção ambiental, estabelecendo políticas fiscais, orçamentárias e de investimento que promovam o bem-estar coletivo e a estabilidade a longo prazo.

A esse respeito, Elkington (1999), idealizador do conceito de "*Triple Bottom Line*", defende que sucesso organizacional seja ela pública ou privada, deve ser medido não apenas pelos lucros gerados, mas também pelo seu impacto ambiental e social de suas ações. Tal abordagem propõe uma ruptura com a lógica tradicional de crescimento econômico baseado exclusivamente em indicadores financeiros, priorizando a avaliação sistêmica e integrada das decisões econômicas.

Garcia (2016, p. 84) reforça essa perspectiva ao destacar que o desenvolvimento econômico deve visar à melhoria da qualidade de vida da população, com padrões produtivos que minimizem os impactos ambientais. Dessa forma, o poder público assume papel central na formulação e implementação de políticas econômicas coerentes, éticas e voltadas à equidade.

No plano internacional, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) estima que, para alcançar plenamente os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável até 2030, principalmente os ODS 8 (Trabalho Decente e Crescimento Econômico) e 17 (Parcerias e Meios de Implementação) — será necessário um investimento global da ordem de US$ 5 a 7 trilhões por ano. Tais números evidenciam a magnitude dos desafios e, ao mesmo tempo, o papel estratégico da administração pública na indução de modelos econômicos sustentáveis, inclusivos e resilientes.

Esses números evidenciam o papel estratégico e o potencial transformador da administração pública no direcionamento de políticas, recursos e ações que promovam uma economia sustentável, inclusiva e resiliente. Trata-se de uma responsabilidade compartilhada entre os entes públicos, privados e a sociedade civil, com destaque para o Estado como articulador de políticas que integrem crescimento econômico, justiça social e proteção ambiental.

Além disso, a adoção de práticas econômicas sustentáveis pressupõe transparência, controle social e mecanismos de avaliação contínua dos investimentos públicos. No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) estabelece diretrizes para a gestão fiscal responsável, com vistas ao equilíbrio das contas públicas e à prevenção de riscos financeiros. No mesmo sentido, o Decreto nº 7.746/2012, que regulamenta as contratações públicas sustentáveis no âmbito federal, orienta os gestores quanto à incorporação de critérios socioambientais nas compras governamentais, promovendo o desenvolvimento nacional sustentável.

No caso do município do Rio de Janeiro, o eixo econômico da sustentabilidade assume especial relevância frente às profundas desigualdades socioespaciais e aos entraves estruturais da economia urbana. A cidade, que concentra altos fluxos financeiros e segmentos econômicos expressivos, também abriga bolsões de pobreza, informalidade e desemprego. Nesse sentido, como alerta Trigueiro (2005), "a economia deve deixar de ser um fim e passar a ser um instrumento de qualidade de vida", sendo necessário que as políticas econômicas municipais priorizem a justiça fiscal, o apoio a territórios vulneráveis e a transição para uma economia de baixo carbono.

A consolidação de um modelo econômico sustentável, portanto, passa pela reorganização das prioridades de investimento, pelo fortalecimento de cadeias produtivas locais, pelo fomento à inovação tecnológica e, sobretudo, pela articulação entre desenvolvimento econômico e inclusão social. Tais premissas são indispensáveis para que o planejamento urbano se traduza em instrumentos capazes de promover cidades mais equitativas, resilientes e ambientalmente equilibradas.

3.3 ÂMBITO SOCIAL

O desenvolvimento sustentável revela sua complexidade especialmente quando analisado sob a ótica integrada dos seus três pilares fundamentais, o ambiental, o econômico e

o social, uma vez que a efetivação de políticas públicas sustentáveis exige a articulação equilibrada entre esses três eixos. No contexto social, essa articulação se mostra ainda mais desafiadora diante da intensificação das desigualdades, muitas vezes agravadas por processos históricos de exclusão, pela lógica da globalização e pela fragilidade dos serviços públicos.

As transformações decorrentes da globalização no século XX contribuíram para a intensificação da pobreza e da exclusão social. Segundo Santos (2000), a globalização fortaleceu o capital financeiro e aprofundou as assimetrias entre centros e periferias, provocando uma "globalização perversa", que exclui milhões de pessoas dos benefícios do desenvolvimento.

A Comissão Mundial sobre as Dimensões Sociais da Globalização alertou para os impactos negativos da economia global, como o desemprego, a criação de zonas de exploração de mão de obra e de matéria prima barata nos países em desenvolvimento, o agravamento das crises sanitárias, e a fragilidade das estruturas sociais e institucionais nos territórios periféricos. Esses efeitos contribuíram para tornar ainda mais evidente a necessidade de integrar as dimensões social e ambiental em políticas públicas capazes de promover a justiça socioambiental.

Nunes (2013, p. 196), afirma que “o atual sistema de produção intensifica a desigualdade social e a espoliação econômica, corporificadas em pobreza, degradação ambiental, entre outras manifestações aparentemente contraditórias”. O avanço da economia global e a percepção dos limites físicos do planeta suscitaram uma nova consciência sobre a necessidade de relações mais equilibradas entre sociedade e meio ambiente, considerando a necessidade do consumo mais harmonioso dos recursos naturais.

Para Santos (2000), as desigualdades sociais resultam de um longo processo histórico marcado pela divisão internacional do trabalho, pela acumulação desigual de riquezas e pela consolidação de estruturas de poder excludentes. Essas dinâmicas, reforçadas pelo modelo hegemônico de globalização, geram formas perversas de organização do espaço urbano, nas quais as relações de dominação e exploração limitam o acesso equitativo da população aos bens, serviços e oportunidades.

Sachs (2002, p. 85–89), propõe oito dimensões essenciais ao desenvolvimento sustentável social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica, política nacional e internacional e destaca que, no âmbito social, o objetivo deve ser garantir a equidade na distribuição da renda, do emprego e da qualidade de vida, assim como o acesso igualitário aos serviços sociais básicos.

Dessa forma, sem estratégias integradas que transformem as estruturas sociais existentes, a crise ambiental tende a se intensificar, afetando não apenas o meio natural, mas também o bem estar humano e a própria sobrevivência da espécie. Guerra (2009, p. 180) reforça essa ideia ao afirmar que "a crise ecológica passou a ser reconhecida a partir do momento em que a degradação ambiental atingiu índices alarmantes e tomou-se consciência de que a preservação de um ambiente sadio está intimamente ligada à preservação da própria espécie humana".

O Relatório de Riscos Globais de 2022, elaborado pelo Fórum Econômico Mundial, aponta que, na próxima década, os riscos ambientais tendem a se intensificar (Figura 5), especialmente em decorrência das ações humanas e da limitada capacidade dos Estados e instituições em mitigar seus efeitos. O documento também evidencia o agravamento de vulnerabilidades sociais, como o aprofundamento das desigualdades, crises de subsistência e o comprometimento da saúde mental da população desafios potencialmente agravados pelos impactos da pandemia de COVID-19.

Figura 5 - Principais Riscos nos Próximos 10 anos

Fonte: Relatório de Riscos Globais (2022)

Essa crescente preocupação, revela o protagonismo do homem em um cenário de degradação e uma prospecção negativa para o futuro. No contexto da administração pública, o eixo social da sustentabilidade demanda ações que enfrentem diretamente as desigualdades estruturais do país. Costa (2011, p. 112), ressalta que "a sustentabilidade social exige a formulação de políticas públicas que combatam as desigualdades históricas e assegurem

condições dignas de vida à população, reconhecendo que o desenvolvimento só será efetivo se for inclusivo e participativo".

A omissão na promoção da qualidade de vida, na distribuição de renda e na redução das desigualdades, quando não acompanhada de um modelo de desenvolvimento consciente, compromete o equilíbrio socioambiental, evidenciando a urgência de novas estratégias voltadas à suportabilidade da vida no planeta.

A sustentabilidade no âmbito social é um eixo temático, dentro do conceito da sustentabilidade que analisa a sociedade em sua condição de vida, educação, lazer, saúde, educação e os impasses encontrados pelas políticas públicas que determina normas, leis e a própria educação ambiental, normatizando e estruturando um eixo entre sociedade e meio ambiente capaz de promover seguridade e qualidade de vida aos cidadãos.

De acordo com o Art. 6º da Constituição Federal de 1988, são direitos sociais: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. Esses direitos são fundamentais para assegurar a dignidade humana e a qualidade de vida da população.

A efetivação desses direitos passa pela utilização de instrumentos como o Plano Diretor, cuja função é orientar o desenvolvimento urbano de forma sustentável. Questões como regularização fundiária, habitação social, mobilidade urbana, preservação ambiental e implantação de equipamentos públicos — como escolas, hospitais, áreas verdes e espaços de convivência — são estruturantes para o alcance de uma cidade equilibrada, inclusiva e sustentável.

3.4 PLANO DIRETOR E SUSTENTABILIDADE

De acordo com a Constituição Federal 1988, o Plano Diretor Municipal é o instrumento básico para política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo ainda uma ferramenta que estabelece diretrizes, objetivos, normas e instrumentos para gestão do território.

Para construção de uma cidade equilibrada, justa, construindo qualidade de vida para os seus moradores sem comprometer o bem estar das gerações futuras a visão do planejador deve estar focada nas exigências ambientais que envolvem nosso entorno, reconhecendo o ser humano como uma parte intrínseca da natureza e como um indivíduo responsável e engajado.

Para Rezende *et al.* (2007, p. 03):

> As questões físico-territoriais, econômicas, financeiras, políticas, socioambientais e de gestão têm constantemente desafiado os municípios, requerendo um avanço nas técnicas de planejamento até então desenvolvidas pelo governo local.

O debate sobre o desenvolvimento sustentável foi institucionalizado a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, Suécia, entre os dias 5 e 16 de junho de 1972. Esse evento representou um marco, pois reuniu líderes mundiais para discutir preocupações ambientais globais e estabelecer princípios orientadores para a política ambiental internacional.

Dentre os resultados da conferência, destaca-se a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que impulsionou outras conferências importantes, como a Cúpula da Terra (Rio de Janeiro, 1992), a Conferência de Kyoto (1997) e o Acordo de Paris sobre Mudanças Climáticas (2015).

Segundo o Ministério do Meio Ambiente, o Brasil é o país com maior biodiversidade do mundo, tendo o ser humano como principal agente de sua degradação. Essa relação exploratória acarreta impactos diretos no cotidiano urbano, como o aumento das temperaturas, surgimento de doenças, extinção de espécies, redução de fontes hídricas e deslizamentos de terra, especialmente em países em desenvolvimento. Assim, refletir sobre essa temática e buscar soluções torna-se essencial para a construção de novas perspectivas.

O termo sustentabilidade, cunhado em 1987 no Relatório Brundtland da Organização das Nações Unidas estabelece uma satisfação imediata, mas observa uma preocupação com a geração futura atribuindo a “nós” como sociedade a responsabilidade de preservar essas riquezas.

O Plano Diretor assume papel central no desenvolvimento sustentável ao fomentar diretrizes e ações estruturantes que alinhem o crescimento urbano às exigências ambientais contemporâneas. O Plano Diretor de 2011, por exemplo, estabelece em seu artigo 2º, § 1º, que:

> A ocupação urbana é condicionada à preservação dos maciços e morros, das florestas e demais áreas com cobertura vegetal, da orla marítima e dos corpos hídricos, complexos lagunares e suas faixas marginais, dos manguezais e dos marcos referenciais da paisagem (RIO DE JANEIRO, 2011).

Além disso, diversos instrumentos de gestão ambiental são utilizados para garantir a conservação da biodiversidade, tais como: criação de Unidades de Conservação da Natureza;

definição de Áreas de Preservação Permanente (APPs); delimitação de Sítios de Relevante Interesse Paisagístico e Ambiental; implantação de sistemas de controle e monitoramento ambiental; auditorias ambientais; definição de Áreas de Especial Interesse Ambiental; e estabelecimento de corredores ecológicos.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Rio de Janeiro, instituído pela Lei Complementar nº 111/2011, incorporou no Título IV um conjunto de cinco ações estruturantes voltadas ao monitoramento e avaliação de sua implementação. Tais ações foram concebidas não apenas como instrumentos de gestão e aferição da efetividade do plano vigente, mas também como subsídios ao processo de revisão iniciado em 2018, conforme avaliação prevista para o ano de 2016.

Com o intuito de fortalecer o processo avaliativo e assegurar maior transparência e participação social, o Comitê Técnico de Acompanhamento do Plano Diretor (CTPD) estabeleceu 15 Políticas Setoriais organizadas em eixos temáticos, orientadores da política urbana municipal. Essas políticas abrangem áreas como habitação, mobilidade, meio ambiente, cultura, saneamento, governança, entre outras, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 – Eixos Temáticos

Eixos Temáticos da Politica Urbana no Plano Diretor do Rio de Janeiro			
Assistência Social	Cultura	Desenvolvimento Socioeconômico	Governança
Habitação	Infraestrutura e Manutenção	Meio Ambiente	Paisagem
Patrimônio Cultural	Regularização Fundiária	Saneamento	Uso e Ocupação do Solo

Fonte: Eixos Temáticos da Política Urbana no PD do Rio de Janeiro (2024)

A setorização proposta pelo CTPD configura-se como um instrumento estratégico para a formulação, estruturação e acompanhamento das políticas públicas urbanas. Ela funciona como base para a definição de indicadores, metas e diretrizes, promovendo a gestão integrada do território e assegurando maior coerência entre planejamento e execução. Mais do que um recurso técnico, trata-se de um avanço institucional que fortalece o diálogo entre o poder público e a sociedade civil, consolidando os princípios da gestão democrática e da sustentabilidade urbana.

4 AVALIAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Conforme descrito nos documentos da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, a elaboração do Plano Diretor baseia-se em uma análise detalhada da realidade urbana, reconhecendo os principais aspectos que demandam fortalecimento, estímulo e reestruturação nos âmbitos econômico, social e ambiental. Essa perspectiva considera as transformações pelas quais a cidade passa ao longo do tempo, reconhecendo a necessidade de constante adaptação do espaço urbano às novas dinâmicas e desafios.

Em atendimento à legislação vigente, o Plano Diretor é revisado a cada dez anos, sendo esta uma obrigação legal da administração municipal, acompanhada e debatida no âmbito do Legislativo, com participação ativa dos vereadores da Câmara Municipal. Além disso, o Plano segue um ciclo contínuo de construção, com etapas de reformulação, implementação, monitoramento e avaliação periódica, previstas para ocorrer a cada cinco anos (Figura 6).

Em 2018, teve início a análise do Plano Diretor de 2011, conduzida pelo Comitê Técnico de Acompanhamento do Plano Diretor (CTPD), conforme o previsto no Estatuto da Cidade. Tal análise dialoga com os dispositivos do Estatuto da Metrópole (2015), do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado (PEDUI – 2018), além de considerar as legislações vigentes e acordos institucionais acumulados ao longo dos anos.

Figura 6 - Ciclo da Politica Urbana

Fonte: Gerência de Macroplanejamento/CGPP/SMU (2018)

Antes da revisão oficial, o CTPD elaborou, em 2015, o Diagnóstico Urbano-Ambiental da cidade do Rio de Janeiro. O documento teve como objetivo compor um panorama da situação urbano-ambiental, abordando temas como meio ambiente, paisagem, patrimônio cultural, habitação e regularização fundiária, mobilidade urbana, saneamento e serviços públicos, bem como o uso e ocupação do solo. A responsabilidade técnica por cada temática foi atribuída aos respectivos órgãos setoriais, com a complementação de dados por fontes externas à administração municipal.

Entre as recomendações centrais do diagnóstico estava a necessidade de maior articulação intersetorial. Em resposta, foram instituídos, em 2016, os Grupos de Ação, compostos por representantes dos diversos órgãos do CTPD. Esses grupos buscaram aprofundar as discussões territoriais e temáticas do município, de modo a subsidiar o cumprimento das diretrizes definidas no Plano Diretor de 2011.

Com base nos dados levantados em 2015 e nas análises subsequentes, o CTPD aprofundou os estudos voltados à revisão do Plano, com atenção a temas anteriormente não contemplados e ao contexto atualizado das políticas urbanas. A avaliação realizada em 2016 foi uma das etapas iniciais para a revisão formal iniciada em 2018.

De acordo com os resultados obtidos, o Quadro 2 apresenta os avanços e desafios identificados no Plano Diretor de 2011.

Quadro 2 – Avanços e Desafios – Plano Diretor 2011

PRINCIPAIS AVANÇOS
Valorização da paisagem como bem urbano essencial, reforçando a proteção do patrimônio da cidade;
Definição e espacialização das Macrozonas de Ocupação e das Áreas de Restrição à Ocupação;
Estabelecimento de ações estruturantes para as políticas setoriais;
Criação de sistemas integrados de gestão, como o Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Urbana (SIPLAN), o Sistema de Informações Urbanas e o Sistema de Defesa da Cidade, além do fortalecimento do CTPD como instância técnica.

(continua na próxima página)

(continuação da página anterior)

PRINCIPAIS DESAFIOS
Lentidão na regulamentação dos instrumentos urbanísticos complementares;
Necessidade de delimitação mais precisa de Vetores de Desenvolvimento e Áreas de Preservação Permanente;
Carência de indicadores específicos para monitorar o desenvolvimento urbano, em conformidade com as diretrizes estabelecidas;
Atualização do Plano à luz de debates recentes sobre cidade multifuncional, mobilidade orientada por eixos, integração metropolitana e economia urbana;
Ampliação da participação cidadã na elaboração, avaliação e implementação do Plano.

Fonte: Elaborada pelo autor com base no CTPD (2018)

O CTPD defende uma visão de cidade ordenada, produtiva, equilibrada, inclusiva e participativa, refletindo um ideário que norteia suas diretrizes e ações. Essa concepção visa atender às necessidades atuais sem comprometer o futuro das próximas gerações (Figura 7).

Figura 7 – Reunião do CTPD

Fonte: Gerência de Macroplanejamento/CGPP/SMU (2018)

O Comitê Técnico de Acompanhamento do Plano Diretor, dentre outras atribuições, tem por função elaborar um relatório anual de acompanhamento e avaliação dos resultados observados para implementação do Plano Diretor, sua estrutura técnica conta com 22 órgãos municipais promovendo uma interligação entre variados setores do município que atuam no desenvolvimento urbano e ambiental da cidade. Desde 2018, o processo de revisão do Plano Diretor tem sido conduzido com base em interações técnicas e oficinas participativas envolvendo universidades, organizações não governamentais e especialistas.

A responsabilidade pela avaliação do Plano é da Prefeitura do Rio de Janeiro, com coordenação da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), em parceria com o CTPD, as Coordenadorias da SMU e o Conselho de Política Urbana (COMPUR).

O CTPD é regulamentado pelo Decreto nº 35.652, de 22 de maio de 2012, e integra o Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Urbana (SIPLAN). Seu papel central é assegurar o desenvolvimento equilibrado, sustentável e saudável da cidade, monitorando a aplicação das diretrizes da política urbana, promovendo a integração entre os órgãos setoriais e elaborando o Plano Plurianual e o relatório anual de acompanhamento do Plano Diretor.

O cronograma inicial das oficinas contava com temas sobre:

- Evolução da ocupação urbana e dinâmica da cobertura natural;
- Sistema de espaços livres e segurança Pública;
- Desenvolvimento Econômico, Moradia e Emprego;
- Interfaces entre Saúde Coletiva, Saneamento e Inadequação Habitacional;
- Áreas Frágeis, Uso e Ocupação do Solo e Mudanças Climáticas; Mobilidade, Infraestrutura e Uso do Solo;
- Instrumentos Urbanísticos para Promoção do Direito à Cidade, encerrando o I Ciclo de Oficinas para Territorialização da Política Urbana do Rio de Janeiro, no âmbito do CTPD.

A atuação do CTPD também está alinhada ao Plano de Desenvolvimento Sustentável (PDS), instituído pelo Decreto Rio nº 48.940, de 4 de junho de 2021, que orienta as políticas públicas municipais em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente o ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis, da Agenda 2030 da ONU.

A SIPLAN, composta pelos comitês técnico e governamental, é prevista no artigo 302 do Plano Diretor de 2011, e objetiva garantir a continuidade e integração do planejamento urbano. Suas funções incluem:

- Aperfeiçoamento e revisão contínua do conteúdo do Plano Diretor;
- Implementação da política urbana através da integração das ações setoriais;
- Monitoramento da execução e avaliação dos resultados do Plano;
- Alinhamento às metas da Agenda 2030 da ONU;

Segundo Cornely (1980), o planejamento participativo fortalece as forças propulsoras das mudanças e reduz o risco de descontinuidade das políticas públicas, promovendo o interesse coletivo. Assim, a articulação entre setores e a valorização da participação cidadã são componentes essenciais para o sucesso das políticas urbanas.

4.1 PLANO DIRETOR 2011

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Rio de Janeiro, aprovado em 2011, representa uma etapa importante na trajetória de planejamento urbano da cidade. Sua elaboração foi motivada pela necessidade de atualizar o plano anterior, de 1992, à luz de novos marcos legais e sociais, como o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

O novo plano procurou integrar diretrizes de desenvolvimento urbano sustentável, ordenamento territorial, mobilidade, habitação, meio ambiente e inclusão social, considerando os desafios de uma metrópole marcada por profundas desigualdades socioespaciais. Parte da literatura aponta que a construção do Plano Diretor de 2011 também esteve alinhada à preparação da cidade para sediar eventos internacionais de grande porte, como a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, o que influenciou significativamente as decisões de planejamento urbano, impulsionando projetos de reestruturação e modernização da cidade.

A política urbana do município tem como princípio fundamental o desenvolvimento da cidade em consonância com suas funções sociais. Entre as prioridades destacam-se: controle do uso e ocupação do solo, redução do consumo de energia, implementação de infraestrutura em áreas já ocupadas, planejamento e zoneamento de novas localidades, universalização do saneamento básico e promoção da gestão democrática da cidade.

Para sua formulação e implementação, o Plano Diretor de 2011 baseou-se nos princípios do desenvolvimento sustentável, isto é, em um tripé composto por desenvolvimento econômico, equidade social e preservação ambiental, conforme estabelecido no Capítulo 1, Art. 2º, inciso I.

Deve-se considerar, ao longo dos 19 anos, desde o Plano Diretor de 1992 a 2011, diversos marcos legais, urbanos e ambientais que influenciaram o longo processo de planejamento para aprovação do Plano Diretor 2011. Foram fatores institucionais, políticos, econômicos e sociais que moldaram as políticas públicas e criaram o contexto para a revisão e modernização do Plano Diretor.

No contexto do planejamento urbano do Rio de Janeiro, a organização territorial do município é uma ferramenta essencial para orientar o desenvolvimento urbano de forma estratégica, equilibrada e sustentável. A setorização do território permite não apenas reconhecer as especificidades locais, como também direcionar políticas públicas conforme as necessidades sociais, ambientais e econômicas de cada região.

Nesse sentido, o Plano Diretor propõe uma divisão espacial que considera diferentes níveis de fragilidade, potencial e prioridade de intervenção, promovendo uma gestão urbana mais eficiente e inclusiva.

A Figura 8 apresenta a divisão territorial em zonas urbanísticas do município do Rio de Janeiro, conforme o Plano Diretor de 2011. Essa setorização classifica o território em quatro grandes zonas: Assistida, Condicionada, Incentivada e Controlada. É importante observar que nessas zonas não foram consideradas áreas de proteção ambiental (APAs) e zonas de amortecimento.

Figura 8 - Divisão territorial em zonas urbanísticas do Rio de Janeiro

Fonte: SMDU (2025)

Essa divisão tem como objetivo orientar o crescimento urbano de maneira equilibrada, sustentável e justa, onde cada zona possui diretrizes específicas de uso e ocupação do solo:

- Zona Assistida: áreas com maior vulnerabilidade social, demandando políticas públicas para inclusão e melhoria da infraestrutura.
- Zona Condicionada: territórios com sensibilidade ambiental ou limitações físicas, exigindo planejamento especial.
- Zona Incentivada: regiões estratégicas para desenvolvimento econômico, com estímulo ao adensamento controlado e investimentos.
- Zona Controlada: áreas consolidadas ou de relevante interesse ambiental e paisagístico, com regras mais rígidas de uso.

Em nível nacional, foi regulamentado o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) que surgiu mediante a necessidade de estabelecer diretrizes gerais sobre a política urbana em todo território nacional, sua construção considerou a carência de normas quanto ao rápido crescimento populacional e consequente distribuição inadequada de terras e falta em infraestrutura.

O Estatuto regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988 e estabelecem diretrizes e instrumentos que devem ser incorporados aos planos diretores municipais das cidades. Através do mesmo foram criadas diretrizes mais claras e obrigatórias para o planejamento urbano das cidades, mas também introduziu desafios, pois com a necessidade de consultas públicas, estudos técnicos e integração com políticas estaduais os municípios precisaram se reestruturar não apenas com novos projetos, mas com corpo técnico competente para cumprir as novas exigências.

No Rio de Janeiro, a cidade passou por diversas mudanças urbanas, sociais e ambientais significativas, motivadas pela necessidade de implementar políticas alinhadas ao conceito de desenvolvimento sustentável. Essas transformações foram impulsionadas a exemplo pela realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Eco-92, que reuniu delegações de 175 países com o objetivo de definir medidas globais para conciliar progresso econômico, justiça social e preservação ambiental.

A conferência ampliou o debate sobre o tema e influenciou a formulação de políticas públicas e a criação da Agenda 21, que reforçou a importância da responsabilidade socioambiental. A Agenda 21, segundo o Ministério do Meio Ambiente (2002), é um instrumento de planejamento voltado à construção de sociedades sustentáveis, articulando

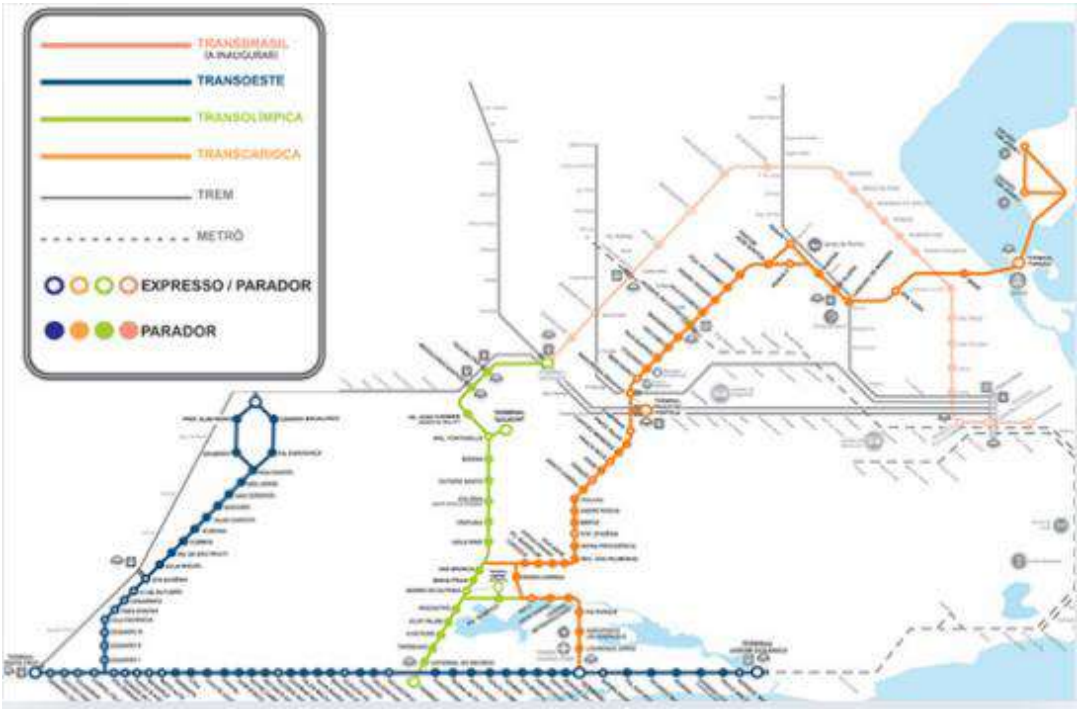
proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. O Rio de Janeiro desenvolveu sua Agenda 21 local, adaptando as diretrizes globais às particularidades da cidade.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente (2002), a Agenda 21 "representa um plano de ação para o desenvolvimento sustentável, construído de forma participativa, visando articular diferentes setores da sociedade na definição de prioridades e soluções para os problemas locais".

Além das mudanças estruturais, a dimensão ideológica e educativa foi fortalecida, com ações de conscientização ambiental como debates, palestras e eventos. Após a ECO-92, o Rio sediou outros eventos internacionais de relevância, como os Jogos Pan-Americanos de 2007, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. A preparação para esses eventos impulsionou intervenções urbanas de larga escala, com foco na ampliação da infraestrutura, construção e reforma de estádios, novos sistemas de transporte e reurbanização da região central.

Entre as principais ações está a criação da Transolímpica (Figura 9), uma via expressa com corredor exclusivo de BRT conectando Deodoro e Barra da Tijuca. Destacam-se também a reurbanização da Zona Portuária, a modernização do Riocentro, melhorias nas vias de acesso à Barra da Tijuca e a revitalização do Aterro do Flamengo e da Praia de Copacabana.

Figura 9 - Corredor expresso Transolímpica - Rio de Janeiro



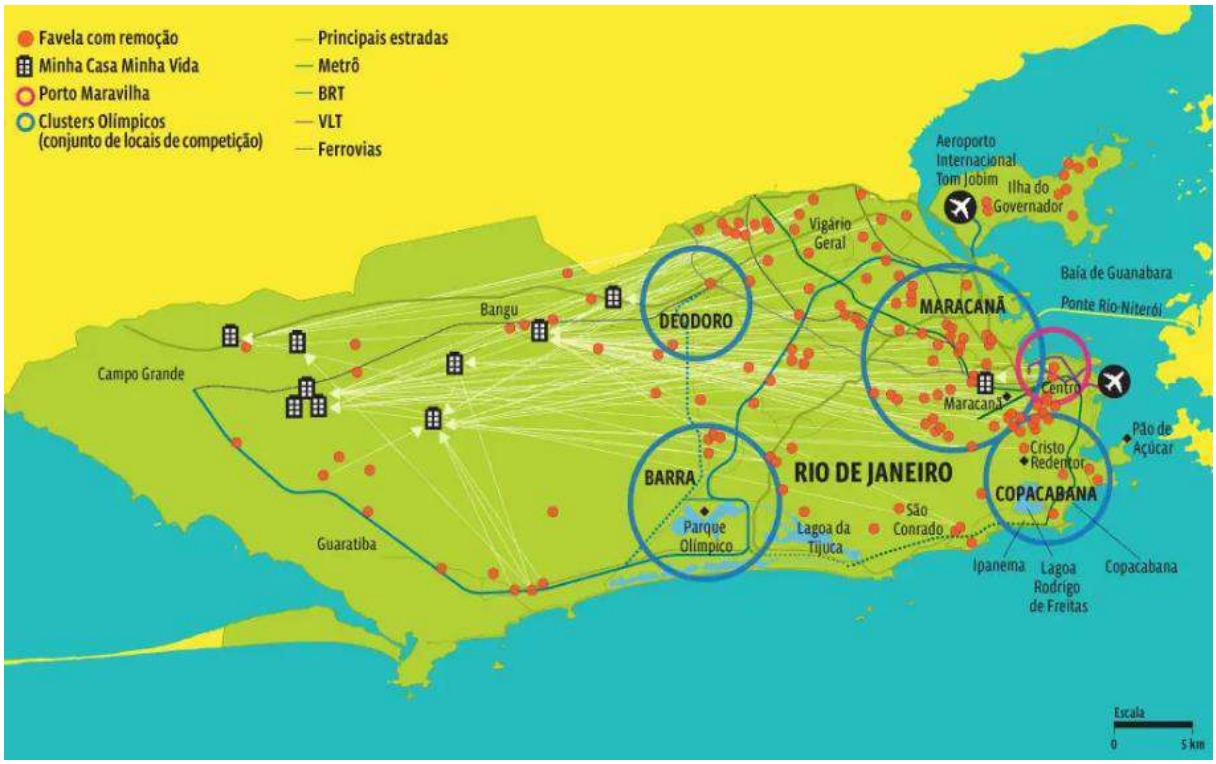
Fonte: Concessionária BRT Rio (2018)

Essas transformações geraram também impactos sociais relevantes, com processos de desapropriação de moradias para construção de empreendimentos, afetando especialmente populações de baixa renda. Embora tenham trazido benefícios como melhorias em mobilidade urbana e revitalização de áreas degradadas, levantaram críticas relacionadas a altos custos, falhas na gestão pública e exclusão social.

Milhares de famílias foram removidas de suas casas, especialmente em áreas próximas ao Parque Olímpico e à Transolímpica, gerando denúncias de violações de direitos humanos. A especulação imobiliária, impulsionada pelos investimentos, beneficiou o setor privado, mas elevou o custo de vida em certas regiões e agravou as desigualdades socioespaciais.

A Figura 10 apresenta os principais polos de competição dos Jogos Olímpicos Rio 2016, destacados em azul, evidenciando a concentração das intervenções urbanas em áreas como Barra da Tijuca, Deodoro, Maracanã e Copacabana. Em laranja, estão assinaladas as regiões onde ocorreram as remoções, em sua maioria para implantação de infraestrutura de transporte e instalações esportivas.

Figura 10 – Geografia dos Reassentamentos



Fonte: Sasaki (2016)

De acordo com dados do Rio Memórias (2016), estima-se que aproximadamente 67 mil pessoas tenham sido removidas de suas residências entre 2009 e 2013. O mapa também permite indentificar locais de realocação das familias removidas, representados por icones de edificios, realizados pelo programa Minha Casa Minha Vida, revelando o deslocamento forçado e significaivo em relação as áreas originais de moradia. Essa dinamica evidencia a desconexão entre os inbvestimentos em megaeventos e o direito a cidade, especialmente para as populações mais vulneráveis.

A Figura 11 revela a magnitude territorial ocupada para a construção do Parque Olímpico do Rio de Janeiro, localizado na Barra da Tijuca. Essa região, historicamente marcada por dificuldades de acesso e urbanização tardia, era comumente denominada “sertão carioca”, devido à sua distância dos centros mais consolidados da cidade. Embora tenha sido contemplada em planos de urbanização anteriores, apenas com os investimentos voltados à realização dos Jogos Olímpicos de 2016 é que o local passou a receber infraestrutura urbana, obras de mobilidade e equipamentos públicos de grande porte. A transformação da área reflete não apenas a intenção de modernizar a cidade, mas também os conflitos relacionados ao uso do território, à exclusão social e à gentrificação.

Figura 11 - Construção do Parque Olímpico

Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro (2025)

Essas mudanças não apenas prepararam o Rio para eventos, mas também contribuíram para consolidar a cidade como um importante palco de debates internacionais sobre sustentabilidade e desenvolvimento. Além desses quesitos, com a chegada dos megaeventos muito se falou sobre o legado pós jogos olímpicos, onde a ideia era que os investimentos feitos para sediar o evento deixassem melhorias permanentes na cidade, especialmente em infraestrutura urbana, mobilidade, habitação, meio ambiente e esportes.

Embora essas iniciativas tenham gerado benefícios como melhorias em mobilidade urbana, revitalização de áreas degradadas e aumento da visibilidade internacional da cidade, também levantaram críticas. Diversos problemas foram apontados, como custos elevados, falhas na gestão pública e processos de exclusão social. Milhares de famílias foram removidas de suas casas, principalmente em áreas próximas ao Parque Olímpico e ao trajeto da Transolímpica, suscitando denúncias de violações de direitos humanos.

Além disso, a especulação imobiliária, impulsionada pelos investimentos, beneficiou setores privados, mas contribuiu para o aumento do custo de vida em determinadas regiões, agravando as desigualdades socioespaciais já existentes no Rio de Janeiro.

Apesar das intenções de promover o desenvolvimento urbano sustentável, o período de 2011 a 2014 no Rio de Janeiro foi marcado por desafios significativos na implementação das políticas urbanas e do Plano Diretor, especialmente em face dos prazos e demandas dos megaeventos. Observou-se uma intensificação de intervenções que, embora visando a requalificação urbana e a provisão de infraestrutura, resultaram em reconfigurações socioespaciais complexas. Relatos e estudos da época indicam que um número considerável de famílias foi realocado para outras áreas da cidade, visando a liberação de terrenos para obras ou a reorganização de assentamentos.

Essas movimentações geraram discussões acaloradas sobre o direito à moradia e a manutenção de redes comunitárias, evidenciando tensões inerentes ao processo de modernização urbana em um contexto de intensa pressão por resultados. Nesse cenário, a reflexão proposta por Henri Lefebvre em sua obra "O Direito à Cidade" torna-se particularmente pertinente.

Para Lefebvre (1968), o direito à cidade não se restringe ao acesso físico ao espaço urbano, mas abrange também o direito dos habitantes de se apropriarem e participarem ativamente da produção do espaço, resistindo à sua homogeneização e mercantilização. A realocação de populações, muitas vezes desconsiderando seus laços históricos e modos de vida, confronta diretamente essa premissa Lefebvriana, levantando questões sobre quem

realmente se beneficia do desenvolvimento e qual o custo social da transformação urbana acelerada?

O desafio, portanto, reside em minimizar os impactos sobre os moradores afetados e assegurar compensações adequadas às suas necessidades, respeitando a complexidade do tecido social da cidade.

É importante considerar ainda que o Plano Diretor do Rio de Janeiro foi elaborado em um contexto de crescente urbanização e pressões socioambientais no município. Alinhado às diretrizes do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), buscava organizar o uso e ocupação do solo urbano com foco na Lei, na regulação territorial e na promoção do desenvolvimento sustentável (SOUZA; ALMEIDA, 2013).

Entretanto, apesar de suas contribuições normativas, o plano enfrentou limitações significativas quanto à efetiva implementação, especialmente no que tange à redução das desigualdades socioespaciais, vide as consequências já citadas, e à ampliação do acesso à moradia digna. De acordo com Maricato (2011), o plano refletiu, em certa medida, a fragmentação estrutural da cidade, sem incorporar plenamente a complexidade metropolitana e as demandas das populações periféricas.

Além disso, a participação popular no processo de elaboração do Plano 2011 foi considerada restrita, o que limitou a representatividade das propostas e a incorporação de demandas sociais emergentes (MARTINS, 2014). Estudos de avaliação realizados ao longo da década indicam que os mecanismos de fiscalização e controle social foram insuficientes para garantir o cumprimento das diretrizes urbanísticas, especialmente diante da pressão imobiliária e da especulação.

Essas fragilidades evidenciaram a necessidade de revisão e atualização do instrumento, culminando no processo que resultou no Plano Diretor de 2021. A partir dessa análise crítica, é possível compreender que a revisão buscou superar os limites do plano anterior, incorporando uma abordagem mais participativa, multiescalar e alinhada com as novas agendas ambientais e sociais contemporâneas (PEREIRA; SILVA, 2020).

4.2 PLANO DIRETOR 2021

A revisão do Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro, finalizada em 2021 e sancionada em 16 de janeiro de 2024 por meio da Lei Complementar nº 270, ocorre em um contexto de profundas transformações ambientais, sociais e tecnológicas. A nova proposta

substitui o plano anterior, de 2011, e alinha-se às diretrizes do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), incorporando uma abordagem integrada, sensível às questões ambientais e orientada à inclusão social no planejamento urbano.

Tal reposicionamento normativo insere-se em um processo histórico de reformas urbanas no Brasil, iniciado com a redemocratização e fortalecido pelo reconhecimento do direito à cidade como um direito coletivo e fundamental (ROLNIK, 2009). Tradicionalmente, os planos diretores funcionavam como instrumentos de controle normativo do uso e ocupação do solo. Entretanto, conforme aponta Maricato (2011), esses planos muitas vezes desconsideraram as desigualdades estruturais dos territórios, contribuindo para a reprodução de processos de exclusão social e gentrificação.

Diferentemente de seus antecessores, o Plano Diretor de 2021 adota uma perspectiva multiescalar, com dispositivos que dialogam com a complexidade metropolitana do Rio de Janeiro e suas desigualdades históricas. Como destaca Santos (2006), "a construção da cidade contemporânea depende da integração de diversos agentes sociais e de uma política urbana que considere os fluxos e fixos que atravessam o território".

Dentre os principais avanços do novo plano, destacam-se: (i) a reestruturação do macrozoneamento urbano e ambiental, com a criação das Zonas de Especial Interesse Ambiental (ZEIA); (ii) a ampliação das Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), voltadas à promoção da moradia digna e à regularização fundiária; (iii) a institucionalização de mecanismos de participação social contínua, incluindo audiências públicas e plataformas digitais; e (iv) a incorporação de diretrizes voltadas à emergência climática, com políticas de resiliência urbana e adaptação às mudanças climáticas.

No que diz respeito às alterações legislativas, o novo plano articula-se às diretrizes do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), reconhecendo as funções públicas de interesse comum e a necessidade de governança interfederativa para a gestão urbana. Estabelece, ainda, novos parâmetros para a outorga onerosa do direito de construir e para o monitoramento e avaliação das ações propostas, coadunando-se com os princípios da gestão pública por resultados (Leite, 2020).

O novo Plano Diretor do Rio de Janeiro se orienta por um Objetivo Geral ambicioso: assegurar o Direito à Cidade para todos. Para tanto, estabelece princípios voltados à promoção das funções sociais da cidade e da propriedade, à redução das desigualdades socioespaciais, à

preservação do patrimônio ambiental, cultural e paisagístico, e à consolidação de uma cidade democrática, segura e saudável.

Além disso, de acordo com o Diagnóstico Intersetorial Integrado elaborado pelo Comitê Técnico de Acompanhamento do Plano Diretor (CTPD) em 2018, busca ativamente reduzir a desigualdade social e promover a inclusão das distintas classes, reconhecendo a necessidade de políticas que integrem e beneficiem os segmentos mais vulneráveis da população. Paralelamente, assume o compromisso de garantir a proteção do patrimônio ambiental, cultural e da paisagem, reconhecendo a importância desses elementos para a identidade e a qualidade de vida urbana.

Por fim, o novo PD almeja consolidar o Rio de Janeiro como uma cidade segura, saudável, inclusiva e democrática, onde a participação cidadã e o bem-estar coletivo são pilares do desenvolvimento. Esses desafios à implementação do plano são consideráveis. O Rio de Janeiro apresenta um quadro de profundas desigualdades territoriais, que se manifestam na precariedade habitacional, na carência de infraestrutura básica e na exposição a riscos socioambientais.

Na Tabela 7, fruto do diagnóstico Intersetorial Integrado, produzido pelo CTPD em 2018, pode-se verificar os principais desafios para o desenvolvimento da cidade.

Tabela 7 - Principais Desafios para o Desenvolvimento da Cidade

Salvaguardar e recuperar o patrimônio natural e cultural
Promover a moradia digna
Ordenar o desenvolvimento urbano de forma sustentável, distribuindo os bônus e ônus da urbanização
Aperfeiçoar a mobilidade, reduzindo a pendularidade
Ampliar a base produtiva, o emprego e a renda da população

Fonte: Elaborado pelo autor com base na CTPB (2018)

Conforme Corrêa (2001), a produção do espaço urbano brasileiro é marcada por uma lógica fragmentária, determinada por interesses privados e frequentemente alheios ao planejamento formal. Assim, a efetividade do plano depende não apenas da articulação entre instrumentos de regulação urbana, mas da capacidade institucional da gestão pública local para implementá-lo e fiscalizá-lo.

Outro obstáculo é a resistência de determinados setores econômicos, especialmente ligados à construção civil e ao mercado imobiliário, cuja influência histórica pode comprometer a adoção de uma agenda urbana mais inclusiva e ecológica.

Diante disso, a proposta de 2021 representa um passo significativo na direção da sustentabilidade urbana, mas sua efetivação exige mais do que vontade normativa. Exige uma mudança cultural na gestão do território, comprometida com a equidade e a justiça socioespacial. Como afirma Lefebvre (1991), o direito à cidade é também o direito à transformação do espaço urbano em um espaço de uso coletivo, plural e democrático. O Plano Diretor de 2021 pode ser um instrumento eficaz para essa transformação, desde que incorporado às lutas e às dinâmicas reais da cidade.

O projeto é instituído pela Lei Complementar n° 44/2021 proposto pela Prefeitura do Rio de Janeiro como parte da revisão do Plano Diretor. Esse projeto atualiza e define as regras de ocupação do solo. Um dos principais pontos do PLC 44/2021 é a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), áreas prioritárias para a habitação de interesse social e regularização fundiária em regiões como favelas e assentamentos precários com objetivo de garantir o direito à moradia e promover melhorias nas condições de vida das populações mais vulneráveis, sem estimular a especulação imobiliária.

O projeto busca ainda, proteger regiões ambientalmente sensíveis, como as vargens, na Zona Oeste, que estão sob forte pressão de urbanização. Para essas áreas, o PLC 44/2021 propõe a redução dos índices urbanísticos e a limitação de novas construções para garantir a preservação de recursos naturais e ecossistemas, como manguezais e bacias hidrográficas, essenciais para a sustentabilidade da cidade.

Outro aspecto relevante é o incentivo à mobilidade urbana sustentável, com a adoção de medidas que estimulem o uso do transporte público, bicicletas e a integração entre diferentes modais. Inspirado em experiências internacionais, o plano busca oferecer um sistema de deslocamento urbano mais eficiente, contribuindo para a redução da emissão de gases poluentes.

Ainda nessa perspectiva, o projeto inclui a criação de corredores de desenvolvimento econômico com a finalidade de revitalizar áreas urbanas degradadas e atrair novos investimentos, sobretudo nas zonas Norte e Oeste da cidade. Essa estratégia visa promover a descentralização do desenvolvimento urbano e econômico.

Idealizados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Econômico (SMDUE), programas como Reviver Centro, Reviver Cultural e Reviver Rua da Cerveja ganham destaque na proposta de recuperação urbanística, cultural, social e econômica da região central do município. Um dos eixos centrais do plano é a promoção de uma cidade mais compacta e inclusiva, em que as áreas periféricas, historicamente menos favorecidas, sejam progressivamente integradas ao núcleo urbano por meio de investimentos em infraestrutura e serviços públicos.

Em 2021, foi realizado chamamento público para a seleção de organizações da sociedade civil interessadas em participar da elaboração da revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável, bem como da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. A comissão responsável por essa etapa foi presidida pelo então Secretário Municipal de Planejamento Urbano, Washington Fajardo, e contou com a participação de representantes de diversos setores públicos e segmentos da sociedade civil organizada.

A elaboração do novo Plano Diretor foi marcada por um processo participativo, com a realização de audiências públicas e consultas online, o que permitiu à população contribuir com sugestões e críticas. A proposta visava garantir que o plano representasse de forma ampla os interesses e as necessidades dos diferentes grupos sociais, incluindo moradores de favelas, comunidades tradicionais e representantes do setor produtivo.

Diante da complexidade dos temas abordados, os participantes foram organizados em seis grupos de trabalho, a saber:

- Grupo 1 – Princípios, diretrizes e objetivos da política urbana e territorialização das políticas setoriais;
- Grupo 2 – Ordenamento territorial;
- Grupo 3 – Instrumentos da política urbana;
- Grupo 4 – Estratégias de implementação e controle;
- Grupo 5 – Parcelamento do solo;
- Grupo 6 – Uso e ocupação do solo.

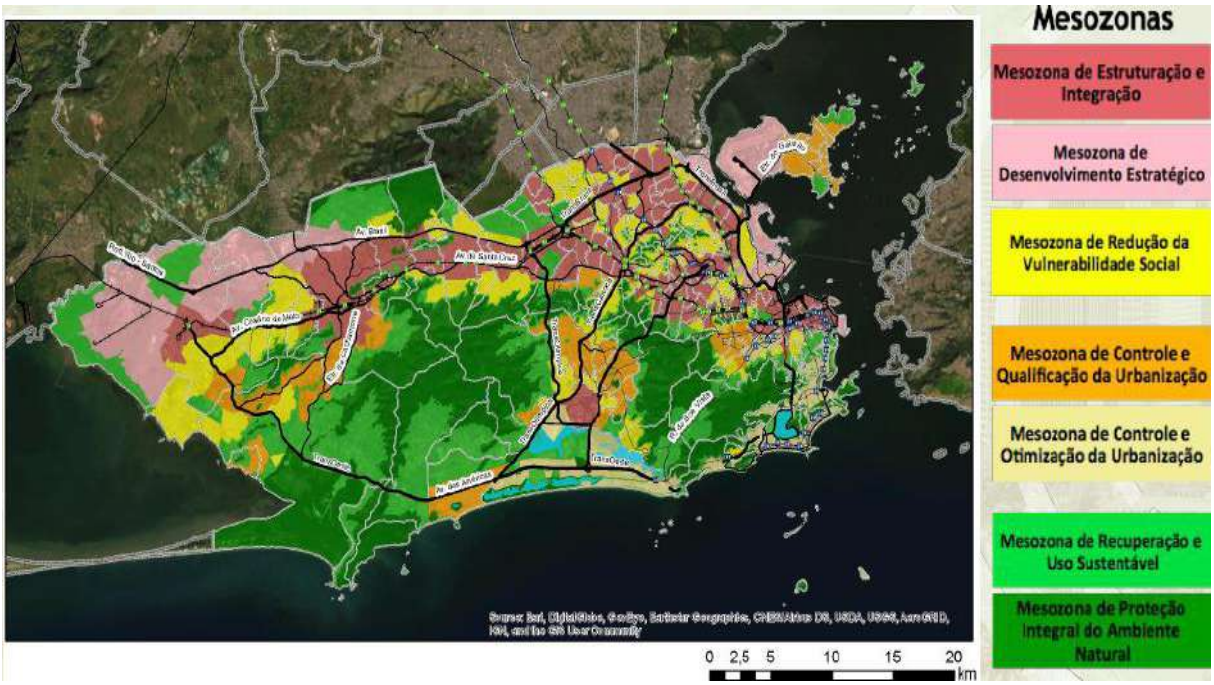
O Plano Diretor de 2021 prioriza a sustentabilidade, incorporando diretrizes voltadas à preservação do meio ambiente e ao uso racional dos recursos naturais, especialmente em áreas de proteção ambiental, como a Zona Oeste e as regiões costeiras. Essas regiões são alvos de intensa pressão urbana, o que torna imprescindível a adoção de medidas que conciliem preservação ambiental e desenvolvimento urbano (PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, 2021).

Outro aspecto enfatizado pelo plano refere-se à mobilidade urbana. O objetivo é a redução da dependência do transporte individual motorizado, por meio da ampliação da rede de transporte público, da implantação de ciclovias e da facilitação do acesso a diferentes modais, promovendo, assim, uma cidade mais acessível e funcional.

O plano também estabelece diretrizes para a requalificação de áreas urbanas, com destaque para a revitalização de espaços degradados e a ocupação de imóveis ociosos. Essas ações visam fomentar o adensamento de regiões centrais e criar novos polos de desenvolvimento econômico e social.

Como medida estratégica, o plano propõe a criação de sete mesozonas (Figura 12), com os seguintes objetivos: estruturação urbana, desenvolvimento estratégico, redução da vulnerabilidade, controle da ocupação, requalificação urbana, proteção integral e uso sustentável do território. Essa nova divisão territorial considera as especificidades regionais do município, permitindo a formulação de políticas públicas mais adequadas à realidade local. O planejamento visa não apenas o desenvolvimento de áreas com infraestrutura deficiente, mas também o aproveitamento racional do solo urbano e a preservação ambiental.

Figura 12 – Proposta de Novo Zoneamento



Fonte: CTPD (2018)

Conforme informações divulgadas pela Prefeitura, o plano foi desenvolvido com ampla participação social, por meio de diversas audiências públicas e processos de consulta

popular. Tal abordagem garantiu a contribuição de diferentes setores da sociedade civil, fortalecendo a representatividade das demandas da população, especialmente das comunidades em situação de vulnerabilidade e dos territórios de ocupação irregular.

Entretanto, conforme reconhecido pela própria administração municipal, o grande desafio será a efetiva implementação das diretrizes propostas. A realização das metas estabelecidas depende de uma articulação eficiente entre as diferentes esferas de governo, além da disponibilização de recursos financeiros adequados para sua execução.

Dessa forma, o Plano Diretor de 2021 busca consolidar-se como um instrumento orientador do desenvolvimento urbano do Rio de Janeiro, fundamentado nos princípios da justiça social, da proteção ambiental e da modernização urbana. Contudo, sua eficácia estará condicionada ao compromisso político e à adoção de políticas públicas concretas que viabilizem a aplicação das propostas estabelecidas (PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, 2021).

Adicionalmente, é imprescindível destacar a relevância do PLC nº 44/2021 enquanto instrumento jurídico-institucional que materializa o processo de planejamento urbano na cidade do Rio de Janeiro. Conforme Santos (2018), a eficácia dos planos diretores depende não apenas da qualidade técnica de suas proposições, mas, sobretudo, do arcabouço institucional que assegura sua implementação, fiscalização e atualização constante. Nesse sentido, a Lei Complementar institui mecanismos de governança que buscam integrar diferentes níveis e setores da administração pública municipal, além de promover a participação ativa da sociedade civil por meio de conselhos, audiências públicas e plataformas digitais, ampliando o controle social sobre as decisões urbanas.

Entretanto, os desafios à execução do Plano Diretor permanecem evidentes. O contexto financeiro municipal, marcado por restrições orçamentárias e demandas concorrentes, dificulta a alocação de recursos necessários para a concretização das políticas previstas (PEREIRA; SILVA, 2020).

Adicionalmente, a coexistência de interesses privados, notadamente do setor imobiliário, cria um ambiente de conflito que pode comprometer os objetivos de inclusão social e sustentabilidade ambiental previstos no plano (MARICATO, 2011).

A superação desses entraves demanda, portanto, uma articulação política robusta, acompanhada de um sistema de monitoramento e avaliação contínua, baseado em indicadores quantitativos e qualitativos que permitam medir o impacto das intervenções urbanas ao longo do tempo (LEITE, 2020).

No que tange à dimensão socioambiental, o Plano Diretor enfatiza a necessidade de adaptação às mudanças climáticas, propondo diretrizes para a proteção de áreas verdes, a recuperação de ecossistemas urbanos e a promoção de soluções baseadas na natureza (SBN, 2019). Tais medidas são fundamentais para mitigar riscos de inundações, deslizamentos e ilhas de calor, fenômenos que afetam desproporcionalmente as populações mais vulneráveis e as áreas periféricas da cidade. Neste contexto, a promoção da resiliência urbana torna-se um elemento central para a sustentabilidade da cidade, alinhando-se às metas da Agenda 2030 da ONU (ONU, 2015).

Finalmente, as perspectivas futuras indicam que o Plano Diretor de 2021 pode representar um marco para o planejamento urbano carioca, desde que acompanhado por um compromisso efetivo das autoridades e da sociedade. A incorporação de práticas de gestão transparente, inclusiva e baseada em evidências será determinante para que o Rio de Janeiro avance rumo a uma cidade mais justa, sustentável e integrada.

Recomenda-se, portanto, o fortalecimento dos mecanismos de participação social, o aprimoramento da articulação interfederativa e a mobilização de recursos públicos e privados alinhados aos objetivos estratégicos do Plano (PEREIRA; SILVA, 2020; PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, 2021).

4.3 ANÁLISE COMPARATIVA DE DADOS

Esta seção dedica-se à análise dos Planos Diretores do Rio de Janeiro sob a ótica do desenvolvimento urbano sustentável, considerando as três dimensões fundamentais que compõem o chamado tripé da sustentabilidade: ambiental, social e econômica. O objetivo principal é compreender de que maneira as diretrizes e ações propostas nos Planos Diretores de 2011 e 2021 evoluíram ao longo do tempo, e em que medida refletem os princípios do desenvolvimento sustentável.

Para tanto, adotou-se uma abordagem fundamentada no tripé da sustentabilidade, estruturados em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). Cada eixo foi desdobrado em temas específicos, associados aos respectivos ODS, de modo a viabilizar uma avaliação sistemática e comparativa dos impactos das políticas públicas urbanas propostas nos dois instrumentos de planejamento.

Para análise comparativa, foi utilizado o Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – Brasil (IDSC-BR), criado pelo Instituto Cidades Sustentáveis, que atua desde 2012, objetivando promover nas cidades a sensibilidade e o enfrentamento à injustiça social, auxiliando na construção das 5.570 cidades brasileiras.

O índice oferece dados e indicadores que possibilitam uma análise entre diferentes localidades ao longo dos anos. É importante salientar que o IDSC conta com importantes parcerias, como o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, a *Sustainable Development Solutions Network* (SDSN), o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) e bem como pela Caixa Econômica Federal, o que confere formalidade e confiabilidade à utilização dos dados.

Baseado em metodologia reconhecida internacionalmente, o índice permite avaliar, por meio dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), distribuídos em 100 indicadores, o quanto as cidades avançaram ou ainda precisam avançar para alcançar as metas da Agenda 2030. A pontuação varia de 0 a 100 e é acompanhada por um sistema de cores que traduz o grau de proximidade com os objetivos, possibilitando identificar áreas críticas e monitorar o progresso em temas como saneamento, habitação, mobilidade, saúde, educação e meio ambiente.

O procedimento também prevê o tratamento cuidadoso de valores extremos (*outliers*), que podem distorcer a análise, garantindo que a normalização reflita a realidade local e evite distorções indevidas.

Após esse ajuste, cada variável é convertida para facilitar a interpretação: valores mais altos indicam sempre melhor desempenho. Dessa forma, é possível avaliar de modo padronizado o progresso de diferentes localidades rumo às metas de desenvolvimento sustentável, oferecendo uma visão clara de quão distantes ou próximas estão de atingir os padrões ótimos estabelecidos.

Após a definição dos valores mínimo e máximo de cada indicador, aplica-se a técnica de normalização min-max, que permite reescalar os dados para uma faixa padronizada entre 0 e 100, facilitando a comparação entre diferentes variáveis e municípios, conforme apresentado pela fórmula na Figura 13.

Figura 13 - Fórmula Min – Max

$$x' = \frac{x - min(x)}{max(x) - min(x)} * 100$$

Fonte: IDSC-BR (2021)

Ao considerar os aspectos ambiental, econômico e social de forma integrada, é possível identificar pontos fortes e áreas que necessitam de melhorias, contribuindo para um planejamento mais consciente e alinhado às necessidades atuais e futuras da população.

Dessa forma, com base na análise do Plano Diretor do Rio de Janeiro (2011 e 2021) e seu alinhamento aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), torna-se necessário selecionar os indicadores mais relevantes entre os 100 utilizados pelo IDSC, considerando os três eixos do tripé da sustentabilidade, como será visto nas seções a seguir.

4.3.1 Análise do Eixo Ambiental

O eixo ambiental, componente essencial do tripé da sustentabilidade, assume papel estratégico no planejamento urbano contemporâneo. Sua importância transcende a mera conservação da natureza, posicionando-se como alicerce para a promoção da qualidade de vida, da resiliência urbana e da manutenção dos serviços ecossistêmicos que sustentam a vida humana e as atividades econômicas.

Dessa forma, conforme apresentado no Quadro 3, a sustentabilidade ambiental neste trabalho é avaliada por meio dos ODS 6, 11 e 15, considerados indicadores essenciais para aferir o comprometimento dos Planos Diretores com a preservação dos recursos naturais e com a adaptação às mudanças climáticas.

Quadro 3 – ODS para o Eixo Ambiental

ODS 6	Trata da disponibilidade e da gestão sustentável da água e do saneamento. O acesso a esses serviços é fundamental para a erradicação da pobreza, promoção da saúde pública e desenvolvimento socioeconômico.
Água Potável e Saneamento	
ODS 11	Abordam questões como mobilidade urbana, saneamento básico, gestão de resíduos sólidos e planejamento urbano resiliente, em conformidade com a Nova Agenda Urbana.
Cidades e Comunidades Sustentáveis	
ODS 15	Defende o manejo sustentável dos ecossistemas terrestres, a proteção da biodiversidade, o combate à desertificação e a recuperação de áreas degradadas.
Proteger a vida Terrestre	

Fonte: Elaborado pelo autor com base no IDSC (2024)

O Quadro 4 apresenta um comparativo entre os principais aspectos de cada PD (2011 – 2021), considerando os ODS definidos no Quadro 3.

Quadro 4 – Eixo Ambiental no PD - 2011 / 2021

Eixo Ambiental	**Aspecto da Comparação**	**Plano Diretor 2011 (LC 111/2011)**	**Plano Diretor 2021 (LC 270/2024)**
(ODS 6, 11, 15)	Dificuldades/ Desafios Abordados	Foco na prevenção da ocupação em áreas de risco, mas sem detalhamento explícito sobre eventos climáticos extremos ou adaptação. Art. 19, § 1º, I: Proibia construções em "áreas de risco". Art. 238, XI: Citava o "Plano Municipal de Redução de Riscos Geotécnicos".	Aborda os eventos climáticos extremos e a necessidade de adaptação e mitigação das mudanças climáticas, reconhecendo a complexidade do desafio. Art. 34, § 1º: A política de redução de riscos e desastres visa "a proteção da vida e do patrimônio.. bem como a adaptação da cidade às mudanças climáticas." Art. 42, VI: Promover a "resiliência da infraestrutura urbana frente aos eventos climáticos extremos.".
	Temáticas Adicionais/ Novas Abordagens	Tratamento da drenagem como parte do saneamento básico, sem um vínculo robusto com a resiliência climática. Art. 4º, IV: Infraestrutura, incluindo saneamento ambiental.	O Plano introduz a resiliência climática e as soluções baseadas na natureza (SbN) como estratégias para o manejo sustentável das águas pluviais, a redução de ilhas de calor e o aumento da permeabilidade urbana, conforme disposto nos arts. 31, VII e 42, V da LC nº 270/2024.
	Proteção da Biodiversidade e Ecossistemas	Previa a proteção de áreas de interesse ambiental, como Unidades de Conservação e APAs. Art. 17: Proteção de Áreas de Proteção Ambiental (APAs).	Expande a proteção da biodiversidade e dos ecossistemas, enfatizando sua conservação e recuperação Art. 31, IV: "a conservação e recuperação da biodiversidade e dos ecossistemas naturais... como elementos estratégicos para a resiliência urbana". Art. 33, Parágrafo único: Direciona o Plano de Conservação e Recuperação da Biodiversidade e dos Ecossistemas.
	Saneamento Básico	Abordagem em diretrizes gerais de universalização de água e esgoto. Art. 4º, IV: Infraestrutura, incluindo saneamento ambiental.	Dedica uma Política Setorial específica de Saneamento Básico (Art. 37), detalhando os programas prioritários e reafirmando a universalização com foco na sustentabilidade e resiliência. Art. 37, Parágrafo único, I, II, III, IV:

Fonte: Elaborado pelo autor com base no IDSC (2024)

Analisando as informações do Quadro 4, observa-se um avanço significativo entre o Plano Diretor de 2011 e o Plano Diretor de 2021. Enquanto o plano anterior se concentrava na prevenção da ocupação em áreas de risco, sem considerar explicitamente eventos climáticos extremos ou estratégias de adaptação, o novo plano incorpora o enfrentamento das mudanças climáticas como eixo estruturante da política urbana.

A nova legislação introduz a resiliência climática e as soluções baseadas na natureza (SbN) como estratégias para o manejo sustentável das águas pluviais, mitigação de ilhas de calor e aumento da permeabilidade urbana (RIO DE JANEIRO, 2024a, art. 31, VII; art. 42, VI), em alinhamento aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 6, 11 e 15). Além disso, a proteção da biodiversidade foi ampliada, integrando ações de conservação e recuperação de ecossistemas como instrumentos de resiliência urbana.

Tais mudanças respondem a uma concepção contemporânea do urbanismo sustentável, como já defendida por autores como Maricato (2011), ao reconhecer a interdependência entre planejamento urbano, justiça ambiental e adaptação climática. Por fim, o saneamento básico, antes tratado de forma genérica, ganha protagonismo com uma política setorial específica (RIO DE JANEIRO, 2024a, art. 37), estruturada para promover sustentabilidade e equidade no acesso aos serviços.

Baseado no IDSC, são apresentados a seguir os principais resultados para o eixo ambiental, representado pelos ODS 6, 11 e 15, onde é possível verificar o compromisso, mesmo que recente, com o discurso de desenvolvimento sustentável, proteção e uso consciente do meio ambiente, garantindo a integridade do patrimônio ecológico, conscientizando e ensinando a população a preservação, através de diretrizes para controle e acompanhamento. Esse perfil de conscientização se desenvolvia ainda na lei com a promoção de uso de transporte individual e coletivo não poluente, promoção de compensação ambiental bem como no incentivo de doação de espécies nativas em shows e eventos.

Em termos práticos, inseridos no dia a dia, é possível ver essa mudança através das alterações na legislação, que refletem uma abordagem muito mais robusta e explícita em relação às questões ambientais e climáticas.

O Quadro 5 apresenta a análise realizada, considerando o ODS 6: Água Potável e Saneamento.

Quadro 5 – Análise do Eixo Ambiental quanto ao ODS 6

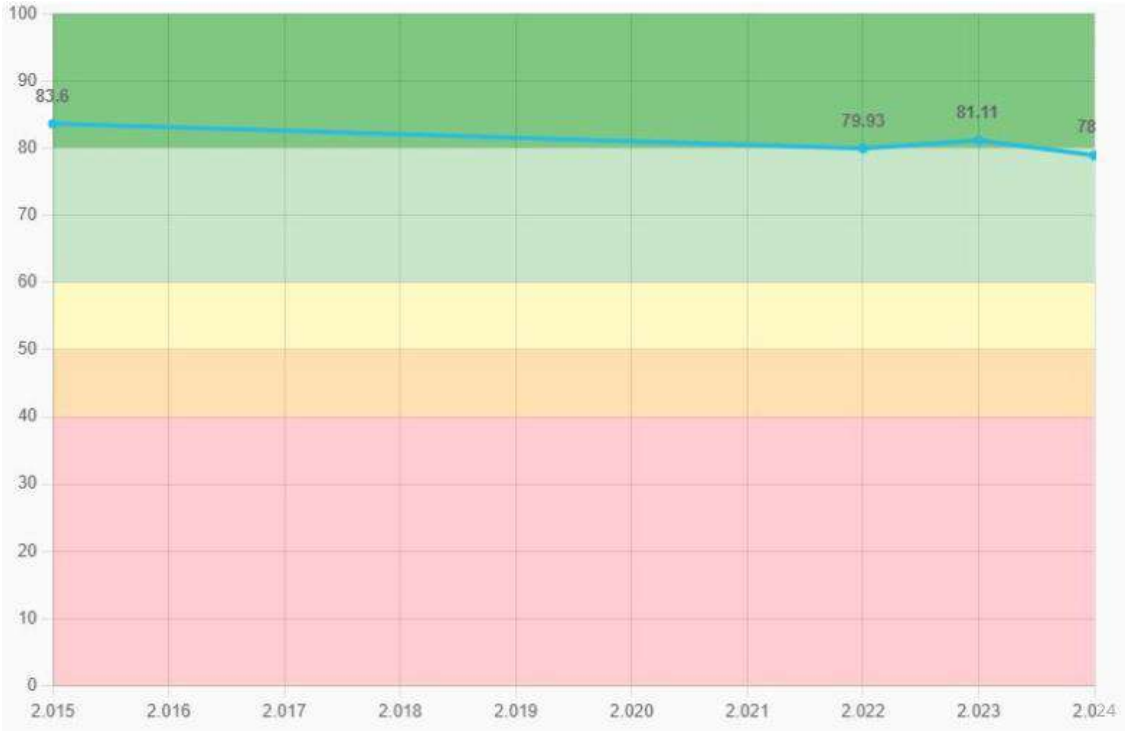
Água Potável e Saneamento	**Plano Diretor 2011 (LC 111/2011)**	**Plano Diretor 2021 (LC 270/2024)**
Enquadramento legal	Mencionava a necessidade de integração com a política ambiental e a gestão de recursos hídricos, mas sem diretrizes urbanísticas diretas sobre saneamento.	Capítulo específico (Capítulo IV, Seção IV) que trata do Sistema de Saneamento Ambiental, articulando água, esgoto, drenagem e resíduos sólidos ao ordenamento territorial.
Instrumento de integração	O saneamento era tratado como um serviço público setorial, sem inserção nos instrumentos de planejamento urbano e ambiental.	Integração com o Sistema Municipal de Planejamento, o que permite compatibilizar expansão urbana com a capacidade de suporte do território.
Planejamento e gestão territorial	Ausência de mapeamento de áreas críticas. A expansão urbana se deu com déficit de infraestrutura, agravando a precariedade em áreas periféricas e informais.	Estabelece a obrigatoriedade de planejamento do saneamento por setor censitário e por zona urbana, priorizando áreas vulneráveis e favelas consolidadas.
Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Sem controle urbanístico sobre a eficiência ou presença dos serviços de água e esgoto na ocupação do solo.	Prevê que o parcelamento do solo esteja condicionado à infraestrutura de saneamento, com potencial restritivo de uso e ocupação onde os sistemas não estejam disponíveis.
Resíduos sólidos	Políticas fragmentadas e concentradas na coleta domiciliar, com baixa valorização da reciclagem.	Avança na valorização da coleta seletiva, inclusão de catadores, integração com políticas de economia circular e definição de zonas prioritárias de coleta e triagem.
Gestão de drenagem	Ausência de diretrizes para áreas com risco de alagamento e ocupações precárias em fundos de vale.	Estabelece instrumentos preventivos, como o zoneamento de risco hídrico e diretrizes para drenagem sustentável (ex: infiltração, retenção e reuso).
Alinhamento com ODS	Parcial - A infraestrutura de saneamento era tratada de modo genérico, com foco em universalização futura.	Forte - Trata da universalização com equidade, da segurança hídrica, e da integração entre saneamento e uso do solo urbano.
	Nível de desenvolvimento sustentável	Alto - 60 a 79,99

Fonte: Elaborado pelo autor com base no PD 2011 e 2021.

Apesar dos inúmeros desafios urbanos, o município do Rio de Janeiro apresenta um desempenho considerado alto no ODS 6 – Água Potável e Saneamento, com pontuação entre

60 e 79,99. A Figura 14 demonstra uma regularidade neste resultado, entre os anos de 2015 e 2024, indicando avanços importantes nas políticas de saneamento básico.

Figura 14 – Evolução do ODS 6 – Água Potável e Saneamento



Fonte: IDSC (2025)

Existe um bom desenvolvimento nos indicadores, como o índice de tratamento de esgoto, a população atendida com esgotamento sanitário e o acesso ao abastecimento de água potável. Além disso, são monitoradas questões como a perda de água tratada na distribuição e a incidência de doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado, aspectos fundamentais para a saúde pública e a justiça socioambiental.

Entretanto, é importante observar e monitorar esse quesito, pois apesar dos números serem positivos, entre 2023 e 2024 ocorreu uma queda de 2,21 pontos. Esses números em um quadro real tratam de famílias que deixaram de serem atendidas por serviços essenciais.

Considerando o próximo objetivo, o Quadro 6 apresenta a análise realizada para o ODS 11: Cidades e Comunidades Sustentáveis.

Quadro 6 – Análise do Eixo Ambiental quanto ao ODS 11

Cidades e Comunidades Sustentáveis	**Plano Diretor 2011 (LC 111/2011)**	**Plano Diretor 2021 (LC 270/2024)**
Obrigatoriedade	Dividido em quatro macrozonas, com regras genéricas e pouco adaptadas às realidades territoriais.	Ampliado para sete macrozonas, com critérios mais específicos e estratégicos conforme o território.
Objetivo	Organização funcional e genérica do uso do solo.	Promover uso racional, inclusivo e sustentável do território urbano.
Foco	Tratamento homogêneo da cidade, sem considerar desigualdades socioespaciais.	Planejamento urbano diferenciado por tipo de território, com foco na função social e ambiental da terra.
Macrozonas previstas	1. Macrozona de Urbanização Consolidada 2. Macrozona de Urbanização Incentivada 3. Macrozona de Proteção Ambiental 4. Macrozona de Interesse Ambiental	1. Macrozona de Urbanização Consolidada 2. Macrozona de Qualidade da Urbanização 3. Macrozona de Urbanização Incentivada 4. Macrozona de Estruturação Metropolitana 5. Macrozona de Expansão Ordenada 6. Macrozona de Preservação Socioambiental 7. Macrozona de Relevância Ambiental
Críticas	Dificuldade de aplicação em áreas informais; - Ausência de diretrizes específicas para territórios frágeis.	Desafio de implementação efetiva; - Requer forte articulação entre políticas setoriais e financiamento público.
Alinhamento com ODS	Limitado - Sem conexão direta com políticas climáticas ou sociais.	Alinhado - Especialmente com as metas 11.3 (planejamento urbano inclusivo) e 11.7 (acesso equitativo a espaços públicos).
	Nível de desenvolvimento sustentável	Muito baixo – 0 a 39,99

Fonte: Elaborado pelo autor com base no PD 2011 e 2021.

O ODS 11 no município do Rio de Janeiro apresenta uma pontuação classificada como muito baixa (0 a 39,99), segundo o IDSC-BR. Esse resultado reflete um conjunto de desafios estruturais expressos por indicadores como: o percentual da população de baixa renda com tempo de deslocamento ao trabalho superior a uma hora, o número de mortes no trânsito, a população residente em aglomerados subnormais, a quantidade de domicílios em favelas, a

oferta de equipamentos esportivos municipais e o percentual da população negra vivendo em áreas precárias.

O novo zoneamento do Rio de Janeiro, instituído pelo Plano Diretor de 2021 e suas leis complementares, transcende a mera organização técnico-territorial para se apresentar como uma estratégia humanizada de governança urbana.

Ao reconfigurar as macrozonas e introduzir categorias como as Zonas de Redução da Vulnerabilidade e de Desenvolvimento Estratégico, a legislação busca reconhecer e responder às diversas realidades e aspirações de seus cidadãos. Mais do que apenas definir coeficientes de aproveitamento ou gabaritos, essa abordagem visa moldar um ambiente urbano que favoreça a mistura de usos, a proximidade de serviços essenciais e a diversidade social, elementos cruciais para a vitalidade comunitária e a redução das desigualdades.

Assim, o zoneamento emerge como um instrumento para promover cidades mais acessíveis, seguras e com maior qualidade de vida, onde o planejamento do espaço se orienta fundamentalmente para o bem-estar e a dignidade humana.

Outro ponto em destaque foi o planejamento das favelas que também passou a ter uma atenção especial na versão de 2021. Enquanto o plano de 2011 não dedicava um capítulo específico para as favelas, a versão revisada de 2021 criou diretrizes específicas para essas áreas, reconhecendo sua relevância dentro do tecido urbano da cidade. A principal modificação foi a introdução do Termo Territorial Coletivo (TTC), publicado pela primeira vez em 6 de junho de 2022, no Diário Oficial de São João de Meriti, na gestão do novo Plano Diretor da cidade, que objetiva a gestão coletiva da terra nas favelas, para evitar a especulação imobiliária e promover a urbanização integrada e sustentável.

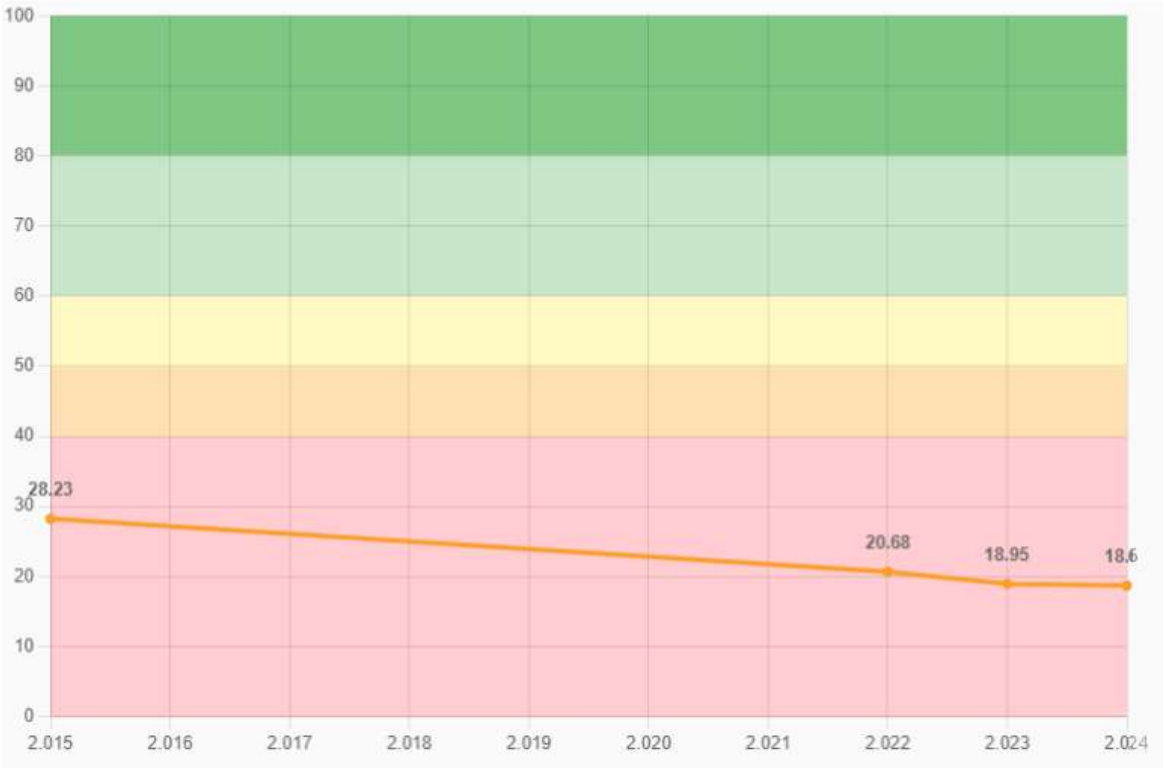
Esses dados revelam a persistência de desigualdades socioespaciais, a precarização dos serviços urbanos e a ausência de uma política efetiva de inclusão urbana. A baixa pontuação no ODS 11 reforça a urgência da formulação de políticas públicas integradas, inclusivas e voltadas à melhoria das condições de vida nas periferias, garantindo o direito à cidade e o cumprimento dos compromissos assumidos pela Agenda 2030.

Outro incentivo ao desenvolvimento da cidade de forma sustentável se dá pela verticalização e ao adensamento urbano, especialmente em áreas centrais e regiões com infraestrutura consolidada. Essa estratégia visou combater a expansão desordenada da cidade, priorizando a utilização mais eficiente do solo urbano já ocupado, como forma de conter a ocupação de áreas periféricas e de risco, além de promover a sustentabilidade no uso do espaço urbano.

As novas diretrizes estabeleceram a ampliação da integração entre diferentes meios de transporte, como metrô, ônibus, BRT e ciclovias, com o intuito de promover uma rede de transporte mais eficiente e acessível. O foco foi criar uma cidade mais integrada, onde os deslocamentos fossem facilitados, minimizando os congestionamentos e a emissão de poluentes. Nesse contexto, a promoção de alternativas de transporte sustentável, como o uso de bicicletas e a priorização de transportes públicos, foi uma medida importante para reduzir o impacto ambiental e melhorar a qualidade de vida dos cariocas.

De acordo com a Figura 15, é possível observar que em 2015, o município já apresentava um índice baixo (28,23), mas a situação piora, chegando a apenas 18,6 em 2024, dentro da faixa considerada “muito baixa” pelo IDSC-BR. Essa tendência de queda revela que, mesmo com avanços legislativos e novos instrumentos urbanísticos, os resultados na prática ainda não estão se refletindo em melhorias efetivas no cotidiano da população.

Figura 15 – Evolução do ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis



Fonte: IDSC (2025)

Concluindo a avaliação do eixo ambiental, o Quadro 7 apresenta a análise realizada para o ODS 15: Proteger a vida Terrestre.

Quadro 7– Análise do Eixo Ambiental quanto ao ODS 15

Proteger a vida Terrestre	**Plano Diretor 2011 (LC 111/2011)**	**Plano Diretor 2021 (LC 270/2024)**
Obrigatoriedade	Existência de Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e outras categorias sob a ótica do Código Ambiental e legislação federal, mas sem zoneamento urbano-ambiental integrado.	Existência de Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e outras categorias sob a ótica do Código Ambiental e legislação federal, mas sem zoneamento urbano-ambiental integrado.
Zona de aplicabilidade	Áreas fragmentadas e classificações desconectadas da lógica urbanística.	Zonas Ambientais criadas como parte do macrozoneamento: Zonas Ambientais (ZA), Zonas de Conservação Ambiental (ZCA) e Áreas de Restrição Urbana (ARU).
Objetivo	Preservar espaços naturais por meio de restrições ambientais pontuais.	Integrar proteção ambiental à política urbana, limitando o adensamento e priorizando serviços ecossistêmicos e resiliência climática.
Instrumentos de gestão	Baseados em licenciamento ambiental e legislação federal (ex: Lei da Mata Atlântica).	Articuladas com o ordenamento territorial e zoneamento urbano; uso restrito e potencial construtivo limitado.
Critérios de ocupação	Regras determinadas caso a caso, com lacunas normativas e conflitos com a expansão urbana.	Ocupação condicionada a parâmetros ambientais, como fragilidade ecológica, riscos geológicos e serviços ambientais prestados ao município.
Críticas	- Fragmentação institucional; - Ineficácia no controle da expansão irregular em áreas sensíveis.	Necessidade de articulação com políticas habitacionais; - Possibilidade de conflito com direito à moradia em áreas de favelas consolidadas.
Alinhamento com ODS	Parcial - Proteção ambiental sem integração ao planejamento urbano.	Alinhado - Promove uma gestão equilibrada entre urbanização e preservação.
	Nível de desenvolvimento sustentável	Baixo – 40 a 49,99

Fonte: Elaborado pelo autor com base no PD 2011 e 2021.

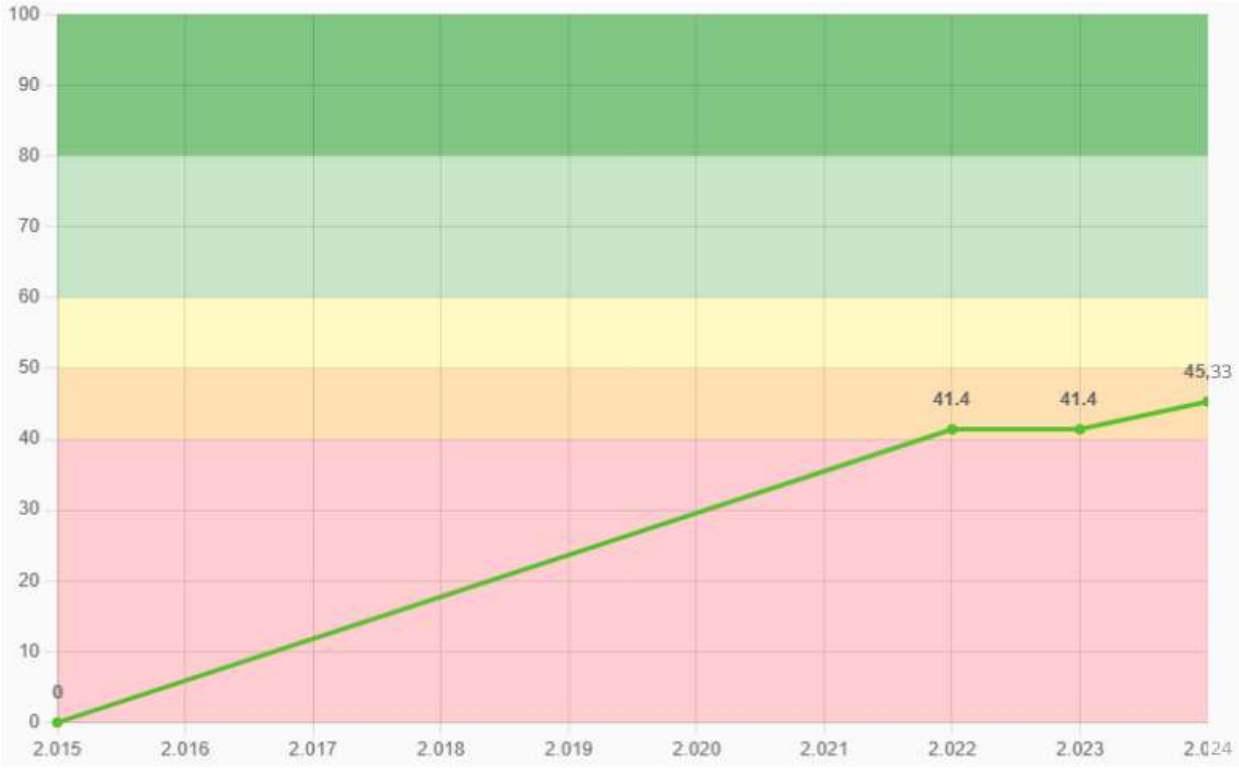
O desempenho do Rio de Janeiro no ODS 15, que trata da proteção da vida terrestre, também acende um alerta importante. Mesmo estando em uma faixa um pouco mais elevada que outros objetivos, a pontuação ainda é considerada baixa, variando entre 40 e 49,99, o que revela que a cidade ainda não garante a preservação adequada dos seus ecossistemas naturais.

Entre os indicadores avaliados está o número de hectares de áreas florestadas e naturais por habitante, a presença de unidades de conservação de proteção integral ou uso sustentável, e o grau de maturidade dos instrumentos de financiamento da proteção ambiental.

Esses dados indicam que ainda faltam políticas públicas mais sólidas, investimentos consistentes e uma gestão ambiental estratégica para assegurar a conservação da biodiversidade e o uso equilibrado do território.

A Figura 16 ilustra a evolução do desempenho do Rio de Janeiro no ODS 15, revelando um cenário que, embora tenha melhorado bastante nos últimos anos, ainda permanece dentro da faixa considerada baixa, com uma pontuação de 45,33 em 2024**.** Ou seja, embora o discurso da sustentabilidade esteja presente, na prática, os esforços ainda são tímidos diante da necessidade urgente de cuidar das áreas verdes e riquezas naturais.

Figura 16 – Evolução do ODS 15 – Proteger a Vida Terrestre



Fonte: IDSC (2025)

4.3.2 Análise do Eixo Econômico

No âmbito da administração pública, o eixo econômico representa um dos pilares fundamentais do desenvolvimento urbano sustentável. Sua relevância ultrapassa a simples geração de riqueza, pois envolve a capacidade de promover crescimento econômico aliado à equidade social e à responsabilidade ambiental.

O Plano Diretor configura-se como instrumento estruturante para induzir o uso e a ocupação do solo de forma eficiente e estratégica. Por meio de diretrizes que orientam a localização de atividades produtivas e a valorização territorial, busca-se otimizar a infraestrutura urbana, fomentar a geração de emprego e renda e estimular a diversificação econômica, especialmente com incentivo à inovação, à economia criativa e às micro e pequenas empresas.

Além disso, os Planos Diretores estabelecem mecanismos de financiamento e sustentabilidade fiscal indispensável à implementação das políticas públicas urbanas. Nesse sentido, o eixo econômico analisa o potencial dos Planos para assegurar um crescimento inclusivo e sustentável de longo prazo.

Dessa forma, como mostrado no Quadro 8, o eixo econômico é analisado com base nos ODS 8, 9 e 17, permitindo uma avaliação crítica da capacidade dos Planos Diretores em promover o desenvolvimento urbano sustentável, articulado a políticas de inclusão produtiva e inovação.

Quadro 8 – ODS para o Eixo Econômico

ODS 8 Trabalho Decente e Crescimento Econômico	O objetivo reconhece a urgência de erradicar o trabalho forçado e análogo à escravidão, bem como o tráfico de pessoas, assegurando que todos possam desenvolver plenamente seu potencial e suas capacidades.
ODS 9 Indústria, Inovação e Infraestrutura	Estimula a construção de infraestrutura resiliente, o fortalecimento da indústria nacional e a promoção de inovação tecnológica.
ODS 17 Parcerias e Meios de Implementação	Ressalta a importância das parcerias interinstitucionais, transferência de tecnologia e cooperação internacional como instrumentos-chave para a implementação da Agenda 2030.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no IDSC (2024)

O Quadro 9 apresenta um comparativo entre os principais aspectos de cada PD (2011 – 2021), considerando os ODS definidos no Quadro 8.

Quadro 9 – Eixo Econômico no PD - 2011 / 2021

Eixo Econômico	**Aspecto da Comparação**	**Plano Diretor 2011 (LC 111/2011)**	**Plano Diretor 2021 (LC 270/2024)**
(ODS 8, 9, 17)	Objetivo Geral do Plano no Eixo	Promover o desenvolvimento econômico como um dos pilares da sustentabilidade, muitas vezes associado a grandes projetos. Art. 2º, I: "desenvolvimento sustentável, de forma a promover o desenvolvimento econômico...".	Amplia a visão de desenvolvimento econômico para incluir inovação, e inclusão social, buscando um crescimento mais sustentável. Art. 55: "A Política de Desenvolvimento Econômico e Inovação tem como objetivo promover a diversificação econômica, a geração de emprego e renda, tecnológica no Município, com foco na inclusão social e na valorização dos saberes locais.”
	Dificuldades/Desafios Abordados	Menor foco explícito na inovação e na economia criativa como motores de desenvolvimento urbano no texto do PD.	Incentiva ativamente a inovação tecnológica e a economia criativa, buscando diversificar a base econômica da cidade e gerar novos empregos. Art. 55, III: "promover o desenvolvimento de polos tecnológicos e de inovação e o fomento à pesquisa e ao desenvolvimento;" Art. 55, IV: "incentivar a economia criativa e o turismo sustentável;"
	Temáticas Adicionais/Novas Abordagens	A indução de desenvolvimento e geração de emprego era feita por zoneamento e atração de investimentos em polos específicos. Art. 14, III: "indução da localização de atividades econômicas e residenciais..."	Introduz novas zonas e diretrizes que visam estimular o desenvolvimento econômico de forma mais estratégica e distribuída, incluindo a valorização de economias locais e a inclusão produtiva. Art. 29, II: Cria a "Zona de Desenvolvimento Estratégico", com foco em áreas de potencial econômico e de inovação. Art. 55, II: "promover a diversificação econômica e a geração de emprego e renda, com foco na inclusão social e na valorização dos saberes locais."

(continua na próxima página)

(continuação da página anterior)

	Trabalho Decente e Crescimento Econômico	Mencionava a importância do desenvolvimento econômico e da geração de emprego de forma geral. Art. 2º, I: "desenvolvimento econômico".	Busca estratégias de desenvolvimento econômico que promovam a inclusão e a equidade, articulando o planejamento urbano com a geração de trabalho e renda, inclusive em áreas periféricas. Art. 55, II: Foca na "geração de emprego e renda, com foco na inclusão social".
	Indústria, Inovação e Infraestrutura	A infraestrutura era vista como essencial, mas com menor ênfase na resiliência e no papel da inovação. Art. 4º, IV: Rede viária e de transportes.	A garantia e universalização da infraestrutura básica são vistas como fundamentais para a base econômica e para a atração de atividades qualificadas, com foco na resiliência da infraestrutura e no fomento à inovação. Art. 42: Política de Infraestrutura e Serviços Urbanos. Art. 55, III: Fomenta polos tecnológicos e de inovação.
	Parcerias e Meios de Implementação	Previa instrumentos urbanísticos e a cooperação entre esferas de governo. Art. 20 e ss.: Dos Instrumentos da Política Urbana.	Reforça a necessidade de parcerias para a implementação das políticas do plano, visando a sustentabilidade fiscal e a efetividade, reconhecendo a complexidade da gestão urbana. Art. 54: Política de Financiamento do Desenvolvimento Urbano (implica parcerias para sustentabilidade fiscal). Art. 5º: Destaca a gestão democrática que envolve a participação de diversos segmentos.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no IDSC (2024)

A evolução do Eixo Econômico no Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro entre os anos de 2011 e 2021 reflete uma tentativa de transição de um modelo tradicional de desenvolvimento urbano para uma abordagem mais integrada, inclusiva e voltada para a inovação. A Lei Complementar nº 111/2011 já reconhecia a importância do desenvolvimento econômico como um dos pilares da sustentabilidade urbana, mas sua execução se dava prioritariamente por meio da indução de investimentos em áreas estratégicas e do zoneamento, com menor atenção à diversidade produtiva e às economias locais.

Por sua vez, a Lei Complementar nº 270/2024 promove um salto qualitativo ao ampliar o conceito de desenvolvimento econômico, integrando inclusão social, inovação tecnológica e valorização dos saberes locais. O novo plano propõe uma política mais distribuída territorialmente e orientada à diversificação da matriz produtiva da cidade, o que se alinha aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, especialmente os ODS 8 (trabalho decente e crescimento econômico), 9 (indústria, inovação e infraestrutura) e 17 (parcerias e meios de implementação).

Sob a perspectiva crítica de Harvey (2014), é possível argumentar que o Plano de 2011 operava, em grande medida, dentro de uma lógica neoliberal de competitividade urbana, em que o espaço é moldado pelas exigências do capital e pelo interesse em atrair grandes empreendimentos. Essa forma de planejamento tende a aprofundar desigualdades territoriais, ao beneficiar áreas já consolidadas e excluir periferias e zonas vulneráveis da dinâmica econômica mais estruturada da cidade.

O plano de 2021, por outro lado, reconhece essa limitação ao propor instrumentos voltados à inclusão produtiva, ao turismo sustentável e à criação de zonas de desenvolvimento estratégico, que valorizam os potenciais locais e promovem o adensamento econômico de maneira mais equitativa. Essa mudança conceitual indica uma tentativa de romper com a centralidade excessiva dos grandes projetos e de pensar o desenvolvimento de forma mais distribuída e enraizada nos territórios.

Além disso, a política de infraestrutura urbana passa a ser compreendida não apenas como suporte físico ao crescimento, mas também como elemento fundamental para garantir resiliência, qualidade de vida e acesso universal aos serviços essenciais. Isso reforça a importância de articular as políticas econômicas às políticas sociais e ambientais, superando a fragmentação que, muitas vezes, compromete a efetividade dos planos diretores.

Outro ponto de destaque no novo plano é o fortalecimento das parcerias público-privadas e comunitárias, compreendidas como meios essenciais para viabilizar a implementação das ações propostas, sobretudo em um contexto de restrições fiscais e desafios de gestão. No entanto, como alerta Harvey (2014), tais parcerias só serão efetivas se acompanhadas por mecanismos democráticos de controle social e transparência, sob risco de servirem como instrumento de captura do espaço urbano por interesses privados.

Em síntese, o novo Plano Diretor do Rio de Janeiro propõe avanços relevantes no campo econômico, mas seu sucesso dependerá da coerência entre discurso e prática, da

efetiva descentralização das oportunidades e da capacidade do poder público de resistir à lógica da cidade como mercadoria — uma crítica central no pensamento de Harvey.

Seguindo com a avaliação dos ODS, o Quadro 10 apresenta a análise realizada, considerando o ODS 8: Trabalho Decente e Crescimento Econômico.

Quadro 10 – Análise do Eixo Econômico quanto ao ODS 8

Trabalho Decente e Crescimento Econômico	**Plano Diretor 2011 (LC 111/2011)**	**Plano Diretor 2021 (LC 270/2024)**
Instrumentos urbanísticos usados	Prevê instrumentos como OODC, solo criado, regularização.	Regulamenta e detalha o licenciamento de construções e acréscimos, definindo contrapartidas.
Objetivo	Arrecadação e regulação urbanística.	Arrecadação e regulação urbanística.
Transparência e acesso	Contrapartidas aplicadas sem padrão unificado.	Processo digitalizado para adesão e licenciamento de obras (catálogo “Mais Valia” e “Mais Valerá”)
Críticas e desafios	Aplicação fragmentada e centralizada.	Empoderamento de pequenos empreendedores e cooperativas pode exigir adesão inclusiva
Alinhamento com ODS	Limitado - Empoderamento de empreendedores e cooperativas pode exigir adesão inclusiva.	Alinhado - Fortalecimento do trabalho decente e crescimento econômico, ao permitir regularização e inclusão.
	Nível de desenvolvimento sustentável	Médio - 50 a 59,99

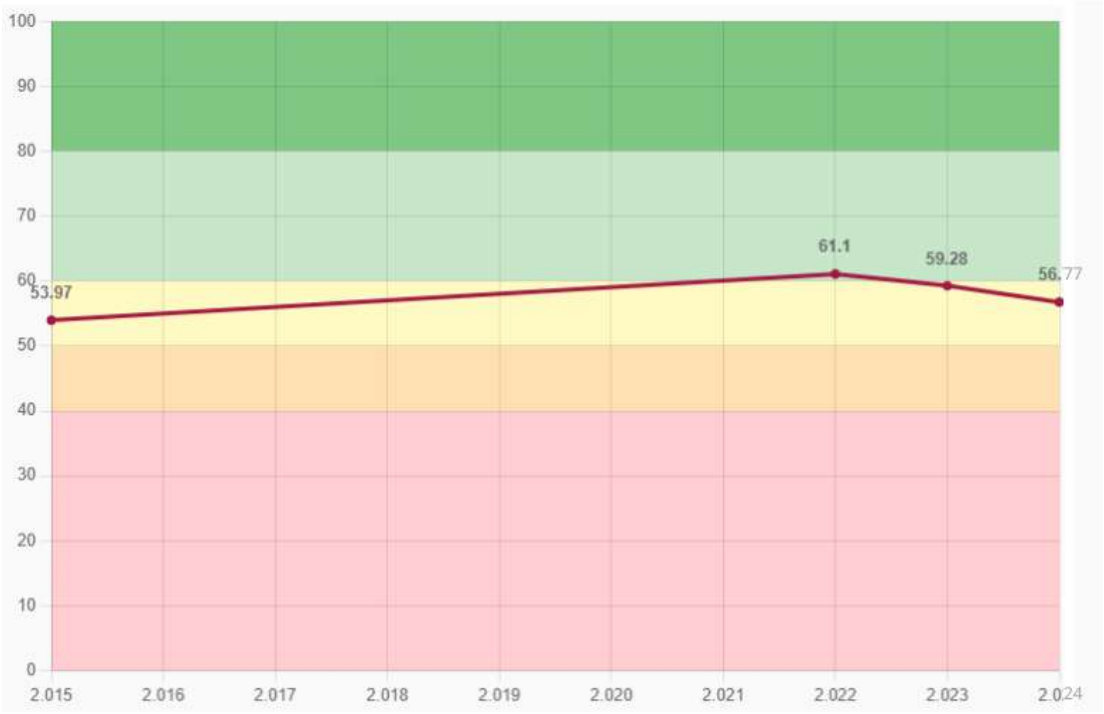
Fonte: Elaborado pelo autor com base no PD 2011 e 2021

O desempenho geral do município do Rio de Janeiro se encontra na faixa média, com pontuação entre 50 e 59,99, considerando que o ODS 8 analisa aspectos fundamentais para o desenvolvimento econômico com justiça social, ocupação formal das pessoas com 16 anos ou mais, o PIB per capita, e o índice de desemprego, incluindo o desemprego entre jovens e a taxa de jovens de 15 a 24 anos que não estudam nem trabalham.

Além disso, o indicador também observa a presença de população ocupada entre 10 e 17 anos, o que aponta para situações de vulnerabilidade social e trabalho infantil. Apesar do cenário mediano, alguns eixos como a geração de empregos formais têm apresentado avanços importantes, especialmente com políticas urbanas recentes que visam incentivar o setor da construção civil e simplificar o licenciamento urbano, como estabelecido pela Lei

Complementar nº 274/2024. A Figura 17 ilustra a evolução do desempenho do Rio de Janeiro no ODS 8.

Figura 17 – Evolução do ODS 8 - Trabalho Decente e Crescimento Econômico



Fonte: IDSC (2025)

Isso demonstra que, embora haja desafios expressivos a serem enfrentados, existem também oportunidades concretas como Outorga Onerosa do Direito de Construir, sendo um mecanismo urbanístico utilizado no Rio de Janeiro para regulamentar o uso do solo e gerar recursos financeiros para o município, principalmente destinados a investimentos em infraestrutura urbana e políticas de desenvolvimento social.

Através do Decreto nº 35.491 de 24 abril de 2012, foi instituída a Outorga Onerosa, para arrecadação de recursos através de taxas pagas por empreendedores que constroem além dos limites estabelecidos em áreas de especial interesse urbanístico. Esse recurso é destinado ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, o que contribui para a redução das desigualdades urbanas e favorece a implementação de políticas habitacionais mais inclusivas.

É possível citar ainda a regulamentação de instrumentos como o Direito de Superfície em Áreas Públicas e a Reconversão, com o objetivo de atrair investimentos e consequente desenvolvimento da cidade, sinalizando potencial de avanço na direção de uma economia urbana mais inclusiva, sustentável e digna.

Vale ressaltar ainda a importância da contínua percepção de desenvolvimento com ações que possam desenvolver a cidade, visto que nos últimos anos foi possível observar uma queda no desenvolvimento da temática.

Quanto ao ODS 9: Indústria, Inovação e Infraestrutura, o Quadro 11 apresenta os resultados da análise realizada.

Quadro 11 – Análise do Eixo Econômico quanto ao ODS 9

Indústria Inovação e Infraestrutura	**Plano Diretor 2011 (LC 111/2011)**	**Plano Diretor 2021 (LC 270/2024)**
Instrumentos urbanísticos usados	Inexistência de uma politica integrada de inovação urbana e tecnológica. Ausência de estímulos à integração produtiva e tecnológica nos territórios.	Criação da Rede de Inovação e Tecnologia, com estimulo a áreas vocacionadas para tecnologia, pesquisa, inovação e desenvolvimento local.
Objetivo	Modernização restrita ao centro, com ênfase em requalificação imobiliária e polos tecnológicos privados.	Modernização restrita ao centro, com ênfase em requalificação imobiliária e polos tecnológicos privados.
Transparência e acesso	Baixa articulação entre entes públicos, pouca participação cidadã e ausência de plataformas públicas de dados.	Fortalecimento da governança participativa e transparência ativa no mapeamento da Rede e nos investimentos territoriais.
Críticas	Risco de concentração de recursos em áreas mais valorizadas; iniciativas desconectadas do cotidiano periférico.	Desafio de garantir infraestrutura básica, internet pública e apoio técnico para que territórios populares se integrem plenamente.
Alinhamento com ODS	Limitado ao setor privado e infraestrutura física convencional.	Limitado ao setor privado e infraestrutura física convencional.
	Nível de desenvolvimento sustentável	Muito baixo - 0 a 39,99

Fonte: Elaborado pelo autor com base no PD 2011 e 2021.

A análise comparativa, com base nos princípios do ODS 9, evidencia uma mudança significativa na abordagem das políticas urbanas voltadas ao desenvolvimento tecnológico e à requalificação da infraestrutura. Enquanto o plano de 2011 apresentava ações pontuais e concentradas em regiões centrais mais valorizadas, o novo Plano Diretor de 2021 busca ampliar a capilaridade das ações de inovação, estabelecendo a Rede de Inovação Urbana e Tecnológica (LC nº 270/2024, art. 119) como um instrumento estruturante do território.

A constituição dessa Rede representa um avanço ao direcionar investimentos públicos em infraestrutura urbana por habitante para bairros historicamente negligenciados, como Maré, Santa Cruz, Deodoro e Penha Circular. Estes territórios passam a ser compreendidos como espaços estratégicos de inovação urbana, permitindo que o desenvolvimento tecnológico seja descentralizado e conectado às reais demandas locais. Essa diretriz reforça o compromisso com uma justiça territorial, em que o acesso às tecnologias, ao conhecimento e à infraestrutura urbana de qualidade não se restrinja às áreas mais adensadas e economicamente dinâmicas.

Além disso, a nova política busca ampliar a participação de empregos formais em atividades intensivas em conhecimento e tecnologia, estimulando arranjos produtivos locais, laboratórios urbanos, centros comunitários de ciência e polos criativos. A inovação deixa de ser pensada apenas como resultado de grandes investimentos privados e passa a ser entendida como processo social, vinculado a redes colaborativas entre o poder público, universidades, centros de pesquisa, setor produtivo e a própria comunidade local. Nesse sentido, o plano aproxima-se das diretrizes da chamada "cidade inteligente inclusiva", ao valorizar o conhecimento popular e a ciência cidadã como vetores legítimos de transformação urbana.

Outro exemplo de implementação de novas ações é o programa Reviver Centro, que busca a requalificação de áreas centrais e a atração de investimentos (instituído pela LC nº 229/2021), suas ações ainda geram críticas quanto à concentração de benefícios e à indução de processos de gentrificação.

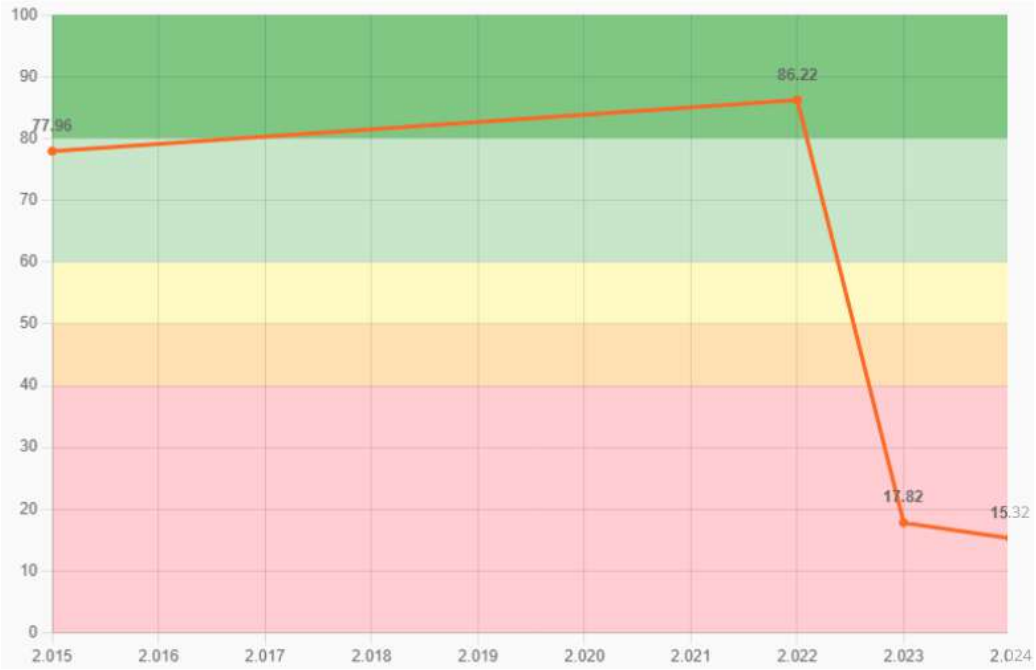
Diferentemente, a Rede de Inovação Urbana proposta em 2021 representa uma tentativa de descentralizar essas iniciativas, incluindo territórios populares no mapa da inovação e da infraestrutura urbana qualificada. Iniciativas como os polos tecnológicos da Zona Oeste, os hubs criativos do Porto Maravilha e o estímulo à economia digital nas favelas são exemplos recentes dessa virada conceitual.

Como esforço para promover uma cidade conectada, eficiente e inclusiva, o programa Metrópole Inteligente (MPI) é mais um exemplo, desenvolvido para região metropolitana do Rio de Janeiro, constituindo uma iniciativa de modernização por meio da integração tecnológica e do fortalecimento da infraestrutura digital (PMI, 2025).

Entretanto, cabe ressaltar que, apesar da robustez do marco normativo, a efetividade dessas políticas dependerá da regulamentação prática, da alocação orçamentária e da governança territorial efetiva, com ampla participação social e controle dos investimentos. O risco de uma "periferização digital" – aonde a inovação chega sem a infraestrutura urbana

básica continua sendo um desafio presente, especialmente em um contexto de desigualdade histórica e urbana como o do Rio de Janeiro. Vale ressaltar também que grande parte da população ainda encontra-se despreparada para o uso da tecnologia. Isso pode ser comprovado pela evolução do desempenho na implementação do ODS 9 nos últimos anos, com resultados abaixo do esperado (Figura 18).

Figura 18 – Evolução do ODS 9 - Indústria, Inovação e Infraestrutura



Fonte: IDSC (2025)

Concluindo a avaliação do eixo econômico, o Quadro 12 apresenta a análise realizada, considerando o ODS 17: Parcerias e Meios de Implementação.

Quadro 12 – Análise do Eixo Econômico quanto ao ODS 17

Parcerias e Meios de Implementação	**Plano Diretor 2011 (LC 111/2011)**	**Plano Diretor 2021 (LC 270/2024)**
Instrumentos urbanísticos usados	Instrumentos arrecadatórios previstos, porém pouco integrados (OODC, solo criado, TDC, contribuição de melhoria).	Consolidação e integração da Política de Financiamento no PD com base legal; criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável.
Objetivo	Arrecadação descentralizada e sem amarração direta com políticas de desenvolvimento urbano.	Vinculação de arrecadação a instrumentos de planejamento e participação social; fortalecimento da gestão compartilhada.

(continua na próxima página)

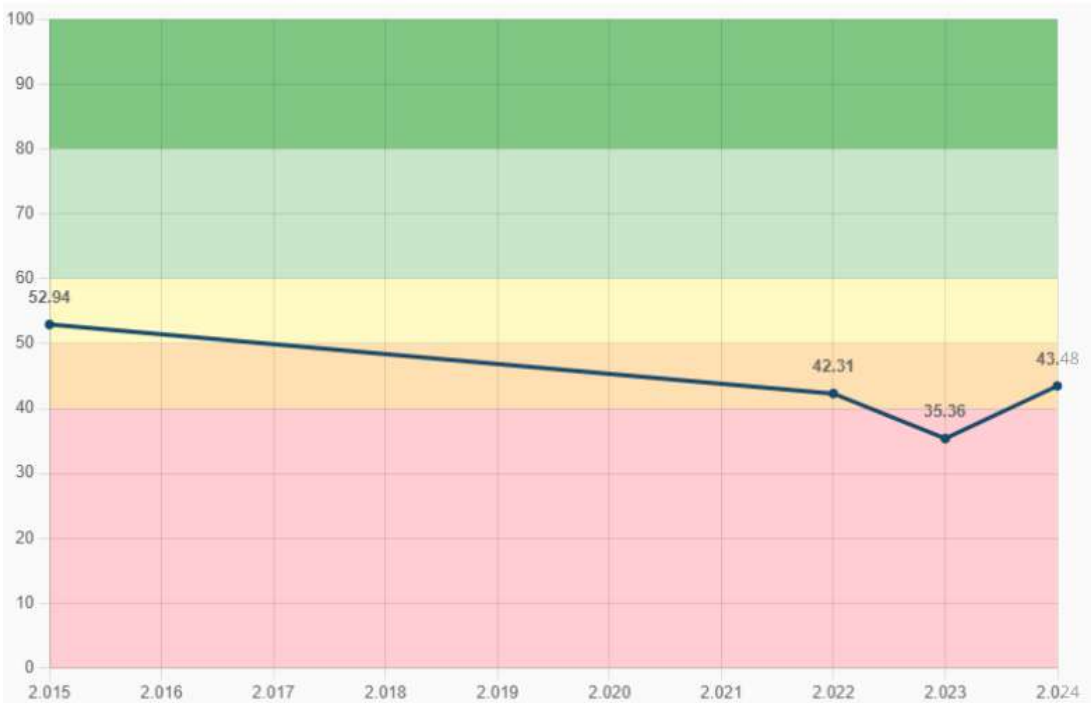
(continuação da página anterior)

Transparência e acesso	Falta de clareza na aplicação dos recursos obtidos com OODC e outros instrumentos.	Obrigatoriedade de planejamento participativo e relatórios públicos sobre arrecadação e destinação (FMDUS vinculado ao orçamento municipal).
Críticas	Baixa captação e pouca rastreabilidade dos recursos; desarticulação entre instrumentos.	Necessidade de operacionalização efetiva e governança multissetorial para execução eficiente e justa.
Alinhamento com ODS	Muito limitado - Ausência de parcerias estruturadas e meios financeiros consistentes.	Forte - Contribuem diretamente com as metas de fortalecimento de parcerias, financiamento urbano e cooperação multissetorial.
	Nível de desenvolvimento sustentável	Baixo - 40 a 49,99

Fonte: Elaborado pelo autor com base no PD 2011 e 2021

A análise do investimento público em infraestrutura urbana por habitante, em proporção à receita municipal total arrecadada no município do Rio de Janeiro, revela uma trajetória marcada por oscilações significativas no período entre 2015 e 2024.

Figura 19 – Evolução do ODS 17 - Parcerias e Meios de Implementação.



Fonte: IDSC (2025).

De acordo com a Figura 9, o percentual em 2015 era de 52,94%, indicando um nível relativamente equilibrado de investimento público frente à arrecadação municipal. No entanto, observa-se uma tendência de queda contínua nos anos subsequentes, alcançando 42,31% em 2022 e chegando ao seu ponto mais crítico em 2023, com apenas 35,36%. Esse dado evidencia um afastamento das metas de financiamento sustentável do desenvolvimento urbano, refletindo, possivelmente, o impacto de crises fiscais, contingenciamentos orçamentários e a priorização de outras áreas pelo poder público.

O ano de 2024, por sua vez, sinaliza uma possível inflexão positiva, com o índice retornando a 43,48%. Esse crescimento pode estar relacionado à implementação do novo Plano Diretor Municipal, aprovado em 2024, que prevê a criação da Política de Financiamento do Desenvolvimento Urbano Sustentável. Entre os mecanismos institucionais e financeiros previstos, destacam-se o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável (FMDUS), a integração entre instrumentos de planejamento e arrecadação e a promoção de maior transparência na aplicação dos recursos.

O fortalecimento desses mecanismos está alinhado aos objetivos do ODS 17, que busca consolidar meios de implementação eficazes, bem como ampliar as parcerias institucionais e a cooperação entre atores públicos e privados.

O retorno gradual do investimento em 2024 pode também ser compreendido como resultado de políticas de incentivo e requalificação urbana, como o já mencionado Programa Reviver Centro, que visa à revitalização da área central do Rio de Janeiro, mediante parcerias público-privadas e a utilização de instrumentos como outorga onerosa e transferências do direito de construir. A aplicação desses mecanismos permite a atração de investimentos privados para áreas estratégicas da cidade, contribuindo para o financiamento de infraestrutura urbana e a valorização do espaço público.

Em suma, a trajetória evidenciada pela análise ilustra os desafios enfrentados na concretização de uma política urbana financeiramente sustentável e inclusiva. Embora o quadro entre 2015 e 2023 tenha revelado retração e fragilidade institucional, o ano de 2024 aponta para uma tentativa de reversão desse cenário, por meio da adoção de instrumentos mais sofisticados, da previsão de fundos vinculados ao planejamento e da institucionalização da Política de Financiamento do Desenvolvimento Urbano. Tais medidas, se efetivamente implementadas, contribuem para o alcance das metas do ODS 17 e promovem avanços na governança urbana, assegurando maior eficácia e equidade na alocação dos recursos públicos.

4.3.3 Análise do Eixo Social

Por fim, o Eixo Social é pilar estratégico para o enfrentamento das desigualdades e promoção da justiça urbana. O Plano Diretor desempenha papel essencial ao definir diretrizes para moradia de interesse social, urbanização de assentamentos precários e ampliação da infraestrutura social, como escolas, hospitais e transporte público.

Através da gestão democrática e da participação popular, o PD assegura que as decisões sobre o território reflitam as necessidades da população, contribuindo para uma cidade mais justa, inclusiva e equitativa, com foco no pleno exercício da cidadania e na melhoria da qualidade de vida.

Para construção da análise social, foram selecionados os ODS 1, 3 e 4, considerando serem temáticas inerentes ao direito humano, resultando em princípios obrigatórios para o pleno de desenvolvimento social de forma sustentável e igualitária (Quadro 13).

Quadro 13 – ODS para o Eixo Social

ODS 1	Reflete um compromisso global iniciado em 2000, quando o mundo buscou reduzir pela metade a extrema pobreza, alcançando marcos importantes até 2015, como a diminuição significativa da pobreza, melhorias no ensino básico e na saúde. Diante de desafios crescentes, a Agenda 2030 reforça que a eliminação da pobreza em todas as suas manifestações é o principal obstáculo global ao desenvolvimento sustentável.
Erradicar a pobreza	
ODS 3	Propõem metas integradas que reconhecem a promoção da saúde e do bem-estar como elementos cruciais para o pleno desenvolvimento das capacidades humanas.
Saúde de qualidade	
ODS 4	Objetivo ambicioso que expande o foco da educação primária universal para abranger todos os níveis de ensino, promovendo uma educação inclusiva, equitativa e fundamentada nos direitos humanos e no desenvolvimento sustentável.
Educação de qualidade	

Fonte: Elaborado pelo autor com base no IDSC (2024)

O Quadro 14 apresenta um comparativo entre os principais aspectos de cada PD (2011 – 2021), considerando os ODS definidos no Quadro 13.

A reformulação do eixo social no Plano Diretor de 2021 representa um avanço significativo frente à versão de 2011, especialmente por reconhecer de forma explícita as favelas e assentamentos precários como parte constituinte da cidade. Essa mudança não é apenas técnica, ela carrega um sentido político, ao incluir populações historicamente marginalizadas no centro da política urbana. O novo plano estabelece diretrizes para a urbanização desses territórios, bem como para o acesso universal e qualificado a serviços essenciais como saúde, educação, cultura e lazer. Além disso, propõe a criação da Zona de Redução da Vulnerabilidade, um instrumento de ordenamento, reconhecendo as desigualdades territoriais como um desafio estruturante da cidade.

Quadro 14 – Eixo Social no PD - 2011 / 2021

Eixo Social	Aspecto da Comparação	Plano Diretor 2011 (Lei Complementar nº 111/2011)	Plano Diretor 2021 (LC 270/2024)
(ODS 1, 3, 4)	Objetivo Geral do Plano no Eixo	Promover o bem-estar social, a cidadania e a inclusão social, com a garantia do direito à moradia digna e ao acesso aos serviços públicos. Art. 2º, IV: "a promoção do bem-estar social, da cidadania e da inclusão social, com a garantia do direito à moradia digna e ao acesso aos serviços públicos;".	Promover uma cidade justa, democrática e inclusiva, com a primazia da função social da cidade e da propriedade. Art. 2º, I: Finalidade de promover uma cidade "justa, democrática, inclusiva..." Art. 2º, II: "a primazia da função social da cidade e da propriedade;".
	Dificuldades/Desafios Abordados	Favelas e assentamentos precários eram tratados predominantemente por programas específicos e ZEIS, sem um reconhecimento formal explícito como parte integrante da cidade. Art. 238, XII: Lista o "Plano Municipal de Habitação de Interesse Social".	Reconhece formalmente as favelas como parte da estrutura urbana, dedicando um capítulo específico para sua urbanização e regularização fundiária, enfrentando o desafio da segregação. Capítulo V (Art. 24 a 28): "Dos Assentamentos Precários e Favelas". Art. 24: Estabelece a regularização urbanística e fundiária.
	Temáticas Adicionais/Novas Abordagens	Acesso a serviços públicos de forma geral, sem detalhar tipos específicos de equipamentos sociais ou estratégias de localização para equidade. Art. 2º, IV: "acesso aos serviços públicos;".	Aprofunda a diretriz de universalização e qualificação dos equipamentos sociais (saúde, educação, cultura), buscando garantir a redução de desigualdades. Art. 46: A Política de Equipamentos Sociais e Culturais visa "garantir o acesso universal e equitativo aos serviços públicos de saúde, educação, cultura, esporte e lazer". Art. 29, III: Cria a "Zona de Redução da vulnerabilidade" para áreas com maior atenção social.
	Erradicação da Pobreza	Abordava a questão da pobreza indiretamente através da promoção do bem-estar social e acesso à moradia. Art. 2º, IV: "a promoção do bem-estar social... com a garantia do direito à moradia digna...".	Aprofunda o compromisso com a erradicação da pobreza através de políticas de habitação, regularização fundiária e acesso a serviços, com foco nos mais vulneráveis. Art. 24 e ss. (Capítulo V): Trata da urbanização de favelas, que impacta diretamente a pobreza. Art. 35, I: Garante o direito à moradia digna com acesso à infraestrutura.
	Saúde e Bem-Estar	Acesso a serviços públicos de forma geral. Art. 2º, IV: "acesso aos serviços públicos;".	Detalhamento das políticas de equipamentos sociais e culturais para saúde e educação, visando acesso universal e equitativo. Art. 46: Política de Equipamentos Sociais e Culturais. Art. 42, I: Qualificação dos espaços públicos para acessibilidade.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no IDSC (2024)

Esse olhar mais atento para a equidade urbana dialoga com a crítica de Santos (2006), ao apontar que a exclusão dos pobres do direito à cidade é uma consequência da produção desigual do espaço. Para ele, planejar de forma justa é compreender o território como lugar de vida, de memória e de pertencimento.

Harvey (2014) afirma ainda que o direito à cidade não se limita ao acesso à infraestrutura urbana, mas inclui o poder coletivo de transformar o espaço, tornando-o mais democrático e inclusivo. Assim, a nova formulação do Plano Diretor sinaliza uma tentativa de romper com práticas urbanísticas que, historicamente, aprofundaram a segregação, buscando construir uma cidade mais solidária e comprometida com os direitos fundamentais.

Considerando então a avaliação dos ODS, o Quadro 15 apresenta a análise realizada para o ODS 1: Erradicar a pobreza.

Quadro 15 – Análise do Eixo Social quanto ao ODS 1

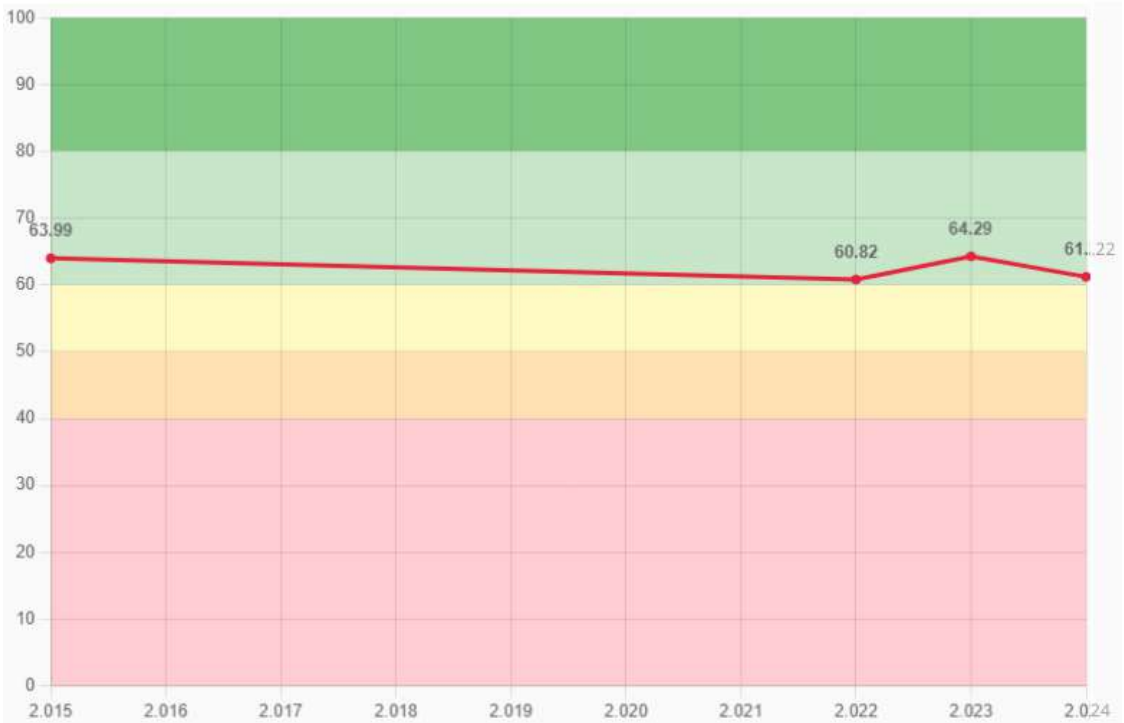
Erradicar a pobreza	**Plano Diretor 2011 (LC 111/2011)**	**Plano Diretor 2021 (LC 270/2024)**
Instrumentos urbanísticos usados	ZEIS e regularização fundiária tradicional, com aplicação limitada.	Integração do Reurb (Lei 13.465/2017), ampliação e detalhamento das ZEIS
Objetivo	Regularizar assentamentos precários em áreas delimitadas.	Promover inclusão territorial, acesso á moradia digna e redução da vulnerabilidade urbana.
Transparência e acesso	Processos pouco acessíveis, com baixa padronização nos procedimentos.	Incentivo a participação comunitária e digitalização dos processos de titulação fundiária.
Críticas	Baixo alcance das ZEIS, ausência de integração com politicas sociais.	Incentivo à participação comunitária e digitalização dos processos de titulação fundiária
Alinhamento com ODS	Fraco - Sem politicas territoriais integradas.	Forte - Com instrumentos de segurança da posse e infraestrutura urbana para populações vulneráveis
	Nível de desenvolvimento sustentável	Alto - 60 a 79,99

Fonte: Elaborado pelo autor com base no PD 2011 e 2021.

Analisando os resultados, a persistência de um patamar elevado de pessoas em situação de pobreza, mesmo com o recebimento de benefícios, reforça o desafio da efetividade das políticas sociais. Isso está diretamente relacionado à necessidade de articulação intersetorial, ampliação dos investimentos em proteção social e aprimoramento dos instrumentos de cadastro e monitoramento. Os dados apontam, ainda, para uma limitação da política de renda mínima isolada, demonstrando que a superação da pobreza demanda ações mais amplas, que envolvam o acesso a serviços essenciais, moradia adequada, inclusão produtiva e mobilidade urbana.

Com base na Figura 20 e nos indicadores associados ao ODS 1, é possível realizar uma análise sobre a evolução da vulnerabilidade social no município do Rio de Janeiro no período entre 2015 e 2024. O principal indicador analisado refere-se ao percentual de pessoas abaixo da linha da pobreza no Cadastro Único, mesmo após o recebimento do Bolsa Família.

Figura 20 – Evolução do ODS 1 – Erradicar a Pobreza



Fonte: IDSC (2025)

Observa-se uma tendência de leve queda entre 2015 (63,99%) e 2022 (60,82%), seguida por um pico em 2023 (64,29%) e uma nova redução em 2024 (61,22%). Tal oscilação evidencia a instabilidade dos efeitos das políticas públicas de transferência de renda frente às desigualdades estruturais e às variações econômicas no território.

No contexto do Plano Diretor de 2021, ainda que de forma incipiente, há avanços normativos voltados à função social da propriedade, regularização fundiária e planejamento urbano sensível às desigualdades. Iniciativas como o programa “Reviver Centro” e os projetos de requalificação urbana em áreas periféricas contribuem de forma indireta para o enfrentamento da pobreza urbana, ao fomentar a inclusão territorial e o acesso a oportunidades.

No entanto, para que o município avance rumo ao cumprimento do ODS 1, é imperativo que tais ações estejam articuladas a uma política de financiamento estável, planejamento estratégico territorial e à consolidação de redes de proteção social fortalecidas e integradas às realidades locais.

Além disso, é fundamental destacar o papel das políticas urbanas locais na mitigação da pobreza. Por exemplo, a habitação de interesse social foi um dos grandes focos do Plano Diretor de 2021, enquanto a versão de 2011 não abordava de forma tão detalhada políticas para a construção de moradias populares. A revisão trouxe novas diretrizes, como as promoções de programas de locação social, que apoiam cooperativas habitacionais e a criação de mecanismos de financiamento para a urbanização de áreas informais.

Essa mudança visa reduzir a informalidade na produção habitacional e integrar as populações de baixa renda ao processo de desenvolvimento urbano, oferecendo alternativas acessíveis e sustentáveis de moradia.

Esse movimento reflete uma mudança de paradigma, com reconhecimento das favelas como parte legitima da cidade. Segundo dados do DATARIO 2024, 22% da população carioca moram em comunidades o novo PD rompe com abordagens excludentes de planos anteriores. O texto estabelece instrumentos específicos como a ampliação das Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), planos locais de urbanização e regularização fundiária com participação comunitária, além de integrar as ações ao programa “Favela com Dignidade”. O plano também reforça o direito à permanência das populações nesses territórios e promove sua inclusão no planejamento urbano, alinhando-se aos princípios do direito à cidade e aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

Com relação ao ODS 3: Saúde de qualidade, o Quadro 16 apresenta os resultados da análise realizada.

Quadro 16 – Análise do Eixo Social quanto ao ODS 3

Saúde de qualidade	**Plano Diretor 2011 (LC 111/2011)**	**Plano Diretor 2021 (LC 270/2024)**
Instrumentos urbanísticos usados	Planejamento de equipamentos de saúde incluído em zonas específicas e por tipologia de uso do solo.	Regulação integrada à infraestrutura urbana e ambiental; previsão de zonas com prioridade de serviços públicos de saúde.
Objetivo	Expansão da cobertura com base em programas federais como Clínicas da Família e PSF, sem integração plena ao planejamento urbano.	Integração dos equipamentos de saúde com a política urbana; foco na equidade territorial e vulnerabilidades sociais.
Transparência e acesso	Acesso dependente da política de saúde federal e estadual; ausência de georreferenciamento integrado.	Introdução de mapeamento de vulnerabilidades territoriais e previsão de indicadores sociais para monitoramento urbano.
Críticas	Descontinuidade de políticas públicas e dependência de recursos externos (federal); desigualdade de cobertura em áreas periféricas.	Desafio de implementação intersetorial; demanda por gestão participativa e orçamento suficiente.
Alinhamento com ODS 3	Moderado – Políticas públicas não plenamente integradas ao urbanismo.	Elevado – Promoção do bem-estar com enfoque em acesso equitativo e ordenamento urbano inclusivo.
	Nível de desenvolvimento sustentável	Alto - 60 a 79,99

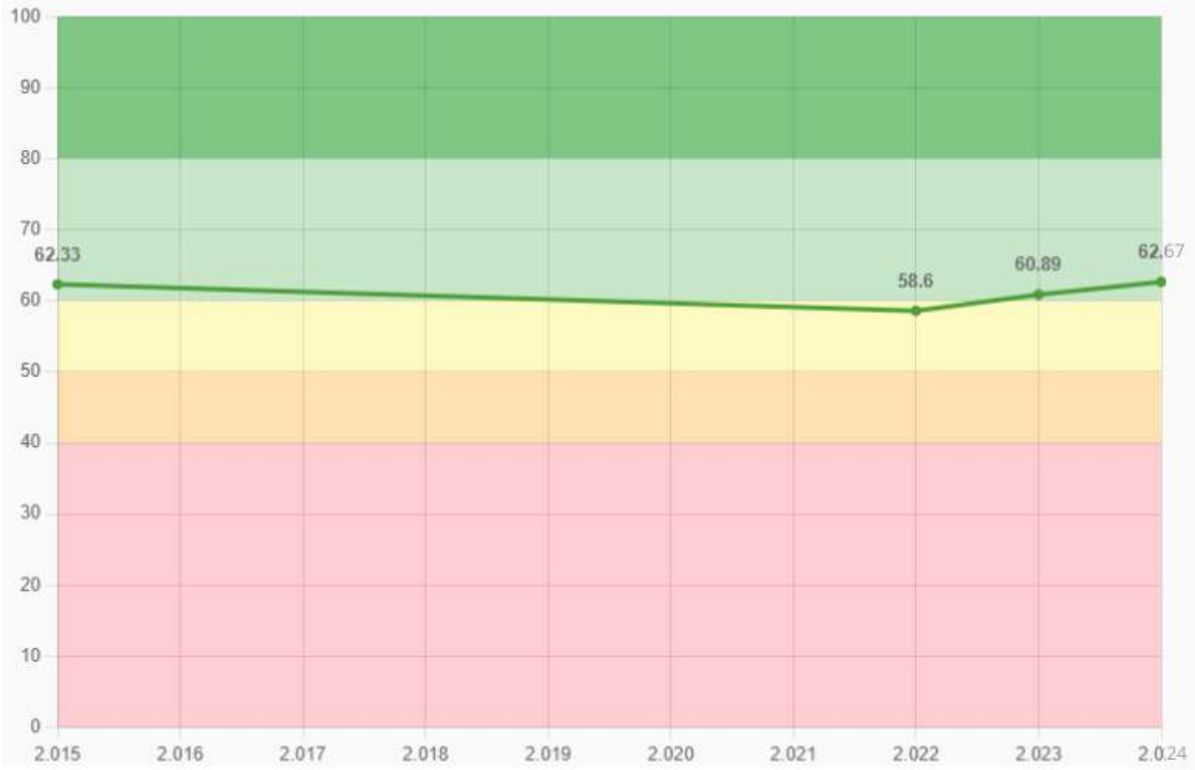
Fonte: Elaborado pelo autor com base no IDSC (2024).

No contexto dos planos diretores, o de 2011 tratava o tema da saúde de maneira indireta, inserido no eixo de qualidade de vida e nos planos setoriais de desenvolvimento urbano. Já o Plano Diretor de 2021 aprimora esse entendimento ao incorporar diretrizes mais claras sobre acessibilidade a equipamentos públicos de saúde, priorizando o adensamento habitacional em áreas já providas de infraestrutura e serviços. Essa diretriz pode contribuir

para reduzir a sobrecarga dos sistemas locais, garantindo maior capilaridade dos serviços, sobretudo nas zonas norte e oeste da cidade, historicamente desassistidas.

Com base nos indicadores apresentados na Figura 21 e nos aspectos associados ao ODS 3, é possível realizar uma análise crítica e contextualizada sobre a evolução das condições de saúde no município do Rio de Janeiro, à luz das diretrizes estabelecidas pelos Planos Diretores de 2011 e 2021.

Figura 21 – Evolução do ODS 3 - Saúde de Qualidade



Fonte: IDSC (2025)

Os resultados revelam uma trajetória relativamente estável entre os anos de 2015 a 2024, com leve decréscimo entre 2015 (62,33) e 2022 (58,6), seguido de uma retomada gradual que culmina em 62,67 no ano de 2024. Esse padrão indica uma recuperação recente dos indicadores de saúde, após um período de declínio, possivelmente influenciado pelas crises sanitária e econômica ocasionadas pela pandemia de COVID-19.

A análise mostra que, embora os indicadores não revelem avanços expressivos, há sinais de recuperação e estabilização, o que denota certa resiliência das políticas públicas de saúde. Ainda assim, os desafios permanecem significativos, especialmente no enfrentamento das desigualdades territoriais no acesso à saúde e na garantia de serviços de qualidade. A integração entre planejamento urbano e saúde, promovida pelo novo Plano Diretor, representa uma oportunidade relevante para avançar na promoção do bem-estar coletivo e no cumprimento dos compromissos com o ODS 3 até 2030.

Outro instrumento utilizado para auxílio na construção de uma cidade estruturada no setor da saúde é o Planejamento Estratégico, onde na construção de suas metas considera temáticas como: "Longevidade, bem-estar, e território conectado", incluindo em suas iniciativas a atenção primária e saúde presente, reorganização da rede de média complexidade, saúde mental, envelhecimento ativo e saudável, dentro outros. Com o desafio pós-pandemia, a relação do homem com a saúde tomou ênfase reestruturando o cuidado com os idosos, qualidade de vida, espaços públicos de convivência bem como saúde mental que afetou a muitos.

Em uma enquete disponibilizada pelo caderno do Plano Estratégico, foi demonstrado que em cinco temáticas, a contar: saúde, educação, segurança urbana, transporte e mobilidade, e emprego e renda, o tema prioritário foi saúde. Esse resultado ressalta tanto a carência, como a necessidade de investimento pública no desenvolvimento do setor.

Assim, com a crescente preocupação sobre os impactos da urbanização na qualidade de vida, as modificações de 2021 estabeleceram ainda novas regras para a preservação de áreas verdes, a ampliação de espaços públicos e a implementação de novas áreas de lazer e convivência, especialmente em regiões mais densamente povoadas. A ideia central era promover um desenvolvimento urbano que não apenas atendesse às necessidades habitacionais, mas também garantisse a manutenção de ecossistemas urbanos que contribuem para a saúde e o bem-estar da população.

Finalizando a avaliação do eixo social, o Quadro 17 apresenta a análise realizada, considerando o ODS 4: Educação de qualidade.

Quadro 17 – Análise do Eixo Social quanto ao ODS 4

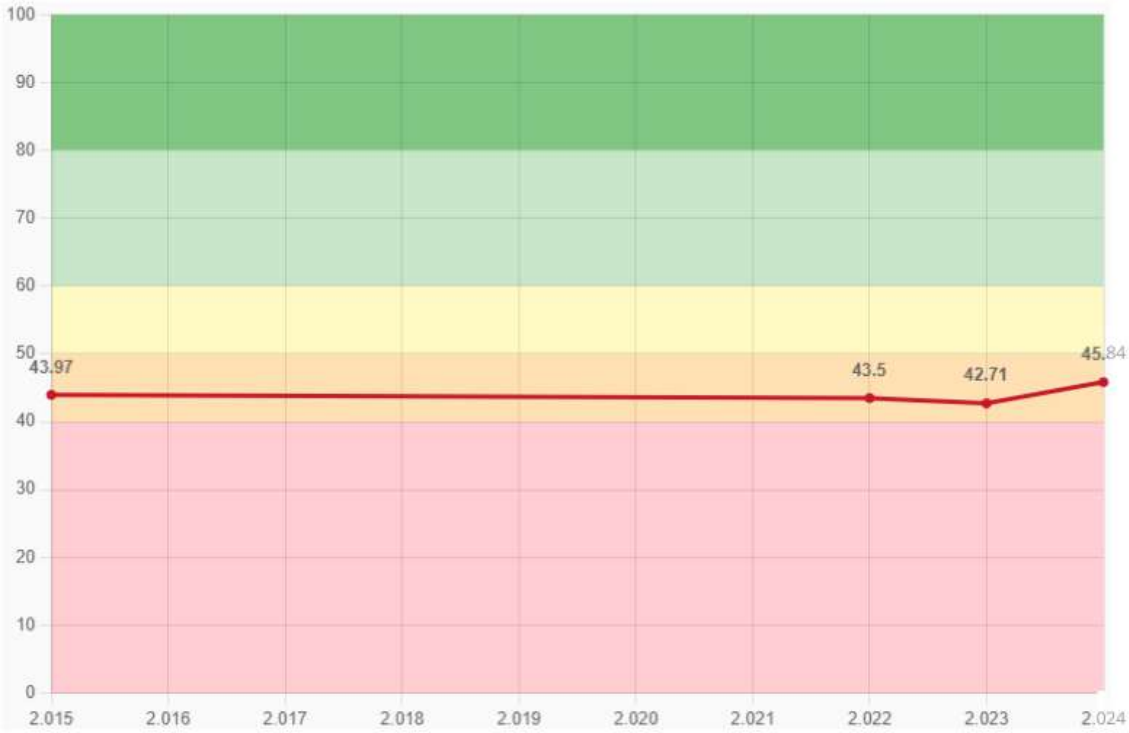
Educação de qualidade	**Plano Diretor 2011 (LC 111/2011)**	**Plano Diretor 2021 (LC 270/2024)**
Instrumentos urbanísticos usados	Educação tratada como direito social, sem vinculação espacial clara no território.	Inserção da educação como função urbana essencial; previsão de equipamentos educacionais em áreas de adensamento.
Objetivo	Garantia de acesso, mas sem detalhamento sobre alfabetização de jovens e adultos.	Fortalecimento da educação básica e de jovens e adultos, com destaque para o programa Rio+Alfabetizado e ações territoriais.
Transparência e acesso	Informações descentralizadas e sem monitoramento territorial.	Previsão de georreferenciamento e monitoramento de indicadores educacionais por território.
Críticas	Baixa integração entre planejamento urbano e oferta educacional.	Desafio de ampliar o atendimento em áreas vulneráveis e garantir orçamento para políticas continuadas.
Alinhamento com ODS	Baixo – Políticas educacionais sem vínculo direto com a política urbana.	Elevado – Foco na alfabetização, inclusão e combate às desigualdades educacionais nos territórios. Educação como parte da função social da cidade.
	Nível de desenvolvimento sustentável	Baixo - 40 a 49,99

Fonte: Fonte: Elaborado pelo autor com base no IDSC (2024).

O ODS 4, que trata da promoção de uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade para todos, apresenta uma trajetória de avanços pontuais e desafios persistentes na cidade do Rio de Janeiro ao longo da última década. Entre os anos de 2015 e 2024, os dados disponíveis revelam um desempenho oscilante e, em muitos aspectos, estagnado. De acordo com os indicadores levantados, a pontuação média manteve-se em patamares moderadamente baixos, oscilando de 43,97 em 2015 para 45,84 em 2024, com uma queda sensível em 2023 (42,71), como demonstra a Figura 22.

Essa oscilação revela a fragilidade estrutural das políticas educacionais implementadas no período e a ausência de continuidade na gestão pública.

Figura 22 – Evolução do ODS 4 – Educação de Qualidade



Fonte: IDSC (2025)

Durante boa parte da vigência do Plano Diretor de 2011, a política educacional esteve desvinculada do planejamento urbano. Houve baixa articulação entre a distribuição territorial de equipamentos educacionais e as diretrizes de ordenamento urbano, o que comprometeu a universalização do acesso à educação em áreas periféricas ou de adensamento populacional. Ademais, a carência de mecanismos de georreferenciamento de dados educacionais e de diagnóstico territorial impediu ações mais direcionadas ao combate à desigualdade territorial no acesso à educação básica.

Apesar dessas limitações, algumas iniciativas ao longo do período merecem destaque. O programa “Rio+Alfabetizado”, reestruturado a partir de 2021, representou um esforço relevante no enfrentamento do analfabetismo entre jovens e adultos. Com foco em áreas de maior vulnerabilidade social e articulação com o programa “Favela com Dignidade”, a iniciativa buscou ampliar a alfabetização por meio de parcerias comunitárias e ações territorializadas.

Outro esforço pontual foi o “Escola Criativa”, implementado entre 2017 e 2020, que introduziu novas metodologias de ensino, embora tenha sido prejudicado pela ausência de continuidade institucional. Além disso, a criação de polos comunitários de reforço escolar em

algumas favelas a partir de 2022 representa um esforço recente e ainda em fase experimental, mas que sinaliza novas possibilidades de atuação mais próxima das comunidades.

A partir de 2023, e especialmente com a promulgação da Lei Complementar nº 270/2024, observa-se uma mudança de paradigma no tratamento da educação como vetor estratégico do desenvolvimento urbano. O novo plano propõe a integração dos equipamentos educacionais à política de uso e ocupação do solo, priorizando a instalação de escolas em zonas de adensamento populacional e em territórios marcados por vulnerabilidades sociais. Também prevê a articulação entre políticas de educação, habitação e mobilidade urbana, com o objetivo de reduzir o tempo de deslocamento dos estudantes e ampliar a permanência escolar.

Adicionalmente, a adoção do georreferenciamento de dados educacionais pelo poder público municipal, conforme previsto no Plano Diretor de 2021, poderá contribuir para a identificação de vazios de atendimento e para a formulação de políticas educacionais territorialmente mais eficazes. Essa nova abordagem fortalece a governança pública ao promover maior transparência na gestão dos equipamentos públicos e ao orientar os investimentos de forma mais equitativa.

Dessa forma, embora os resultados dos indicadores educacionais entre 2015 e 2024 revelem desafios históricos e estruturais, o conjunto de ações recentes e a incorporação da política educacional ao planejamento urbano representam avanços importantes no cumprimento do ODS 4. Tais transformações indicam uma inflexão positiva no sentido de uma política urbana mais inclusiva, com foco na equidade territorial, qualidade da educação e redução das desigualdades.

4.3.4 Avaliação Final das Análises

Por meio dos indicadores extraídos dos três eixos: ambiental, econômico e social, observa-se uma reestruturação das políticas urbanas, com ênfase na governança territorial, na justiça socioespacial e na adaptação às mudanças climáticas.

De acordo com os dados apresentados, é possível verificar as principais modificações ao longo dos anos, sendo importante considerar que apesar do PD sofrer alterações a cada dez ano, essa margem de tempo por vezes se estende pela complexidade na concordância e aprovação das leis, a exemplo do Plano 2021, onde o texto de projeto de Lei nº 44/2021 foi

enviado à câmara em 21 de setembro de 2021, tendo suas modificações em 18 de janeiro de 2024 e publicado na LC 270/2024.

O Plano Diretor Urbano e Sustentável do Município do Rio de Janeiro, em sua versão de 2011, e sua revisão de 2021, refletem as mudanças e avanços no planejamento urbano da cidade ao longo de uma década. A análise comparativa desses dois planos revela transformações significativas na forma de organizar e desenvolver o território carioca, além de trazer novas abordagens voltadas à sustentabilidade, à inclusão social e ao ordenamento do espaço urbano.

Ambos os planos possuem o objetivo de orientar o crescimento da cidade, mas apresentam diferenças em relação às diretrizes adotadas e aos instrumentos utilizados para garantir um desenvolvimento mais equilibrado e justo. Isso se dá, pelas transformações sociais e econômicas, pressão em torno de ações sustentáveis, eventos sediados ao decorrer dos anos que recebem uma gama de investimentos, bem como a inclusão social que direciona o olhar para as comunidades e promove uma maior integração social.

Em questões como sustentabilidade e o direito à cidade, o PD 2021 criou um comitê Integrado de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável como forma de impulsionar e prever medidas que integrassem a Agenda 2030, bem como os ODS no planejamento de políticas públicas.

A comparação entre os Planos Diretores de 2011 e 2021 revela avanços importantes no alinhamento às diretrizes da Agenda 2030, especialmente no que se refere à articulação territorial e à integração entre políticas urbanas e sociais.

Entretanto, os dados mais recentes sobre os indicadores de desenvolvimento sustentável evidenciam um quadro preocupante. Diversas áreas apresentam desempenhos insatisfatórios, situando-se na faixa de desenvolvimento muito baixo. Esses resultados sinalizam que, embora o novo plano traga inovações importantes, como o foco em vulnerabilidades, a inclusão de favelas no planejamento urbano e o fortalecimento da governança, ainda há um longo percurso a ser trilhado na implementação efetiva de políticas públicas.

O desafio agora reside em transformar as diretrizes legais em ações concretas e sustentáveis, capazes de reduzir desigualdades e promover inclusão em todos os territórios da cidade.

5 CONCLUSÃO

A análise comparativa entre os Planos Diretores do Rio de Janeiro de 2011 e 2021 evidencia um movimento de amadurecimento institucional no enfrentamento dos desafios urbanos à luz do desenvolvimento sustentável. Ao longo de mais de uma década, percebe-se uma transição de diretrizes fragmentadas para uma abordagem mais integrada, orientada pelos princípios do tripé da sustentabilidade e pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030.

A incorporação de indicadores extraídos do Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC-BR) demonstrou-se estratégico para avaliar o grau de alinhamento entre o planejamento urbano local e as metas globais, permitindo identificar não apenas os avanços normativos, mas também as lacunas persistentes. Essa integração mostra o comprometimento dos governantes na tentativa de promover mudanças na cidade.

No eixo ambiental, o novo marco legal avança ao reconhecer a centralidade da resiliência climática e da gestão ecológica dos territórios, com destaque para a promoção de soluções baseadas na natureza e o fortalecimento de políticas setoriais como o saneamento.

Quanto ao eixo econômico, observa-se um esforço de modernização da regulação urbana com vistas ao fomento do desenvolvimento local sustentável, da economia solidária e da valorização dos territórios periféricos.

Já no eixo social, nota-se uma ampliação da preocupação com justiça socioespacial, segurança alimentar e inclusão, ainda que desafios estruturais permaneçam em áreas como habitação e mobilidade.

O novo Plano Diretor também promoveu um aumento expressivo na participação popular no processo de planejamento urbano, por meio de consultas públicas e audiências que permitiram à população carioca expressar suas opiniões sobre as mudanças propostas. Essa maior transparência e engajamento social visam garantir que o planejamento da cidade seja mais democrático e representativo das necessidades da população, incluindo grupos historicamente marginalizados.

Ao contrário do plano de 2011, que teve participação limitada, o processo de 2021 e a revisão de 2024 se destacaram pela abertura institucional ao diálogo com diversos setores da sociedade civil, entidades de classe, setor produtivo, movimentos sociais e instituições acadêmicas. Destaca-se, inclusive, a possibilidade de participação direta em reuniões e consultas públicas por estudantes e pesquisadores — como foi o caso da autora deste trabalho,

que teve acesso ao debate técnico, contribuindo com sugestões e vivenciando, na prática, um exercício de cidadania ativa.

Foi possível observar, ainda, como a sociedade e a estrutura urbana se transformaram ao longo dos últimos dez anos, modificando conjuntamente a forma e função do espaço urbano. Essa constatação evidencia a necessidade de que leis, planos e projetos caminhem com objetivos claros e estratégias eficazes, capazes de acompanhar as dinâmicas sociais e os processos de mudança urbana.

Com todas as alterações em curso, o novo Plano Diretor representa um esforço para modernizar o planejamento urbano da cidade, promovendo maior densificação e integração territorial, ao mesmo tempo em que busca atender às exigências da sustentabilidade e da justiça social. Contudo, os desafios relacionados à gentrificação, à desigualdade e à implementação concreta das diretrizes permanecem e exigem acompanhamento contínuo, avaliação periódica e envolvimento coletivo.

Conclui-se, portanto, que o Plano Diretor de 2021 representa um avanço significativo em direção a uma cidade mais justa, resilientes e sustentável. No entanto, sua eficácia dependerá da mobilização constante de instituições públicas, organizações da sociedade civil e da população para garantir que os benefícios sejam distribuídos de forma equitativa entre todos os cariocas.

Por fim, esta dissertação tem como propósito não apenas analisar e refletir criticamente sobre os rumos do planejamento urbano na cidade do Rio de Janeiro, mas também servir de base para futuras pesquisas, promovendo a continuidade da investigação sobre um tema tão urgente e complexo como o desenvolvimento urbano sustentável.

Espera-se que os resultados aqui apresentados possam não apenas fomentar o debate acadêmico, mas também influenciar práticas políticas e institucionais, contribuindo socialmente para a construção de um território mais inclusivo, equitativo e ambientalmente responsável.

REFERÊNCIAS

ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas). NBR 9062: Projeto e execução de estruturas de concreto pré-moldado, 2006.

AZEREDO, L.C., L. Investimento em Infra-Estrutura no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 - Uma Visão Geral. Texto para Discussão N° 1024, Brasília, 2004.

BARBOSA, Ronaldo C. M. Gestão pública municipal: desafios contemporâneos e sustentabilidade. In: GUIMARÃES, Alexandre (org.). Gestão pública municipal: desafios contemporâneos. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 131–151.

BIAGIO, G.F.; ALMEIDA, C.M.V.B.; BONILLA, S.H. A ecologia industrial dentro do contexto empresarial. Disponível em Revista Qualidade Banas, v. 184, p. 76-83.

BIANCARELLI, A.; LODI, A. L. Projetos de Estudos Sobre as Perspectivas da Indústria Financeira Brasileira e o Papel dos Bancos Públicos – Financiamento ao Setor Imobiliário. Subprojeto Mercado de Crédito Bancário, Convênio BNDES/FECAMP/CECON-IE-UNICAMP/IE-UFRJ, Campinas, 2009.

BNDES - Banco nacional de Desenvolvimento Econômico e Social [online]. Disponível em: <http:// http://www.bndes.gov.br/>, Acesso em: 9 de abril de 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 set. 2023.

BRASIL. Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, instituindo critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações públicas no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, 7 jul. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 16, de 4 de junho de 1992. Dispõe sobre o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro e dá outras providências. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 5 jun. 1992. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br. Acesso em: 12 mai. 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 111, de 1º de fevereiro de 2011. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Município: Poder Executivo, Rio de Janeiro, 2 março 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024. Institui o Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Município: Poder Executivo, Rio de Janeiro, 17 jan. 2024. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/web/smdur. Acesso em: 2 março 2023.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Diário Oficial da União, Brasília, 21 dez. 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 2 março 2023.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Diário Oficial da União, Brasília, 2 set. 1981.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Lei Orgânica da Saúde. Diário Oficial da União, Brasília, 20 set. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 10 maio. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Diário Oficial da União, Brasília, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 7 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Código Florestal. Diário Oficial da União, Brasília, 28 maio 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 23 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Estatuto da Metrópole. Diário Oficial da União, Brasília, 13 jan. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 23 junho. 2024.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Nosso futuro comum. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

COMITÊ TÉCNICO DE ACOMPANHAMENTO DO PLANO DIRETOR (CTPD). Diagnóstico Intersetorial Integrado do Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Prefeitura do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2018.

CAVALCANTI, J. R. de S. Planejamento urbano e desenvolvimento sustentável: a experiência do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

CONCESSIONÁRIA BRT RIO. Relatório Anual de Atividades. Rio de Janeiro, 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Estatuto da Cidade e os Municípios: mais da metade dos municípios possuem Plano Diretor. 2024. Disponível em: https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/estatuto-da-cidade-e-os-municipios-mais-da-metade-dos-municipios-possuem-plano-diretor. Acesso em: 5 ago. 2025.

CORNELY, S. Planejamento participativo e políticas públicas: fundamentos e práticas. São Paulo: Atlas, 1980.

CORRÊA, Marcelo. Produção do espaço urbano e lógicas fragmentárias: uma análise crítica. In: Urbanização e desigualdades no Brasil. São Paulo: Editora XYZ,2001. p. 23-45

COSTA, Marisa Marta da. Sustentabilidade social e políticas públicas: caminhos para a justiça socioambiental. In: BURSZTYN, Marcel (org.). Ciência, Ética e Sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 101–120.

DECARLI, Nairane; FERRAREZE FILHO, Paulo. Plano Diretor no Estatuto da Cidade: uma forma de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. Senatus, Brasília, v. 6, n. 1, p. 35–43, maio de 2008. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/131832/Plano_diretor_estatuto_cidade.pdf?sequence=3. Acesso em: 5 ago. 2025.

ELKINGTON, John. Cannibals with forks: the triple bottom line of 21st century business. Oxford: Capstone, 1997.

FUNDAÇÃO CEPERJ. Instrumentos de Planejamento Municipal: diagnóstico e recomendações. Rio de Janeiro, 2012.

FUNDAÇÃO MÁRIO LEAL FERREIRA (FMLF). Plano Salvador 500: Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador. Salvador: FMLF, 2020.

FURTADO, C. A Pré-Revolução Brasileira. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

FURTADO, C. Criatividade e Dependência na Civilização Industrial. São Paulo: Círculo do Livro S.A., 1978.

Graham e Holanda (1980) - BAENINGER, R. Fases e faces da migração em São Paulo. Campinas: Núcleo de Estudos de População – Nepo/Unicamp, 2011. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/faces_migracao/Fases_e_faces_da_migracao_em_Sao_Paulo.pdf. Acesso em: 5 ago. 2025.

GUERRA, Antônio José Teixeira. Degradação ambiental: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

HARVEY, David. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014

HESS, Cida; BRANDÃO, Mônica; NOGUEIRA, Ronnie. John Elkington, pai da sustentabilidade. Revista RI, n. 273, ago. 2023. Disponível em: https://www.revistari.com.br/autor/%2BRonnie%2BNogueira. Acesso em: 5 ago. 2025.

H-IMPACT. Relatório de Riscos Globais de 2022. Genebra: H-Impact, 14 mar. 2022. Disponível em: https://www.hcpimpact.com/pt/noticias/relatorio-de-riscos-globais-de-2022. Acesso em: 5 ago. 2025.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. De 2010 a 2022, população brasileira cresce 6,5% e chega a 203,1 milhões. Agência de Notícias. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37237-de-2010-a-2022-populacao-brasileira-cresce-6-5-e-chega-a-203-1-milhoes. Acesso em: 25 ago. 2024.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: https://www.ibge.gov.br. Acesso em: 25 ago. 2024.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: https://www.ibge.gov.br. Acesso em: 7 nov. 2024.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Divulgação mensal. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html. Acesso em 17 set. 2025.

INSTITUTO CIDADES SUSTENTÁVEIS. IDSC-BR – Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – Brasil. [S.l.], 2022. Disponível em: https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/. Acesso em: 5 ago. 2025.

JORNAL GRANDE BAHIA. Plano Salvador 500 foi a base para elaboração do PDDU e da LOUOS. 2016. Disponível em: https://www.jornalgrandebahia.com.br/2016/06/plano-salvador-500-foi-a-base-para-elaboracao-do-pddu-e-da-louos/. Acesso em: 29 jul. 2025.

LEITE, Ana Paula. Gestão pública por resultados e a administração urbana sustentável. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n.2, p. 331-354, abr./jun. 2020.

LEFF, Enrique. Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. Tradução de Maria das Graças Rodrigues. São Paulo: Centauro, 2011.

MARTINS, Henrique. Participação popular e planejamento urbano: um estudo sobre o Plano Diretor do Rio de Janeiro. Revista Brasileira de Planejamento Urbano, v. 22, n.3, p. 101-115, 2024

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 518-519.

MELLO, Juliana Oakim Bandeira de. O plano Doxiadis e a capitalidade da Guanabara. Revista Acervo (Rio de Janeiro), vol. 36, n. 1 (jan./abr. 2023), p. 1-19. ISSN 2237-8723. Disponível em: https://revista.an.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/1881. Acesso em: 5 ago. 2025.

METRÓPOLE INTELIGENTE. Disponível em: https://riometropoleinteligente.com.br/. Acesso em: 18 set. 2025.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Brasil, 2013.

MARICATO, Ermínia. O mito da cidade boa: violência, desigualdade e espaço urbano. 2. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2011.

NAÇÕES UNIDAS. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Assembleia Geral da ONU, 2015. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs. Acesso em: 7 dez. 2024.

NAÇÕES UNIDAS. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório 2000. Nova York: ONU, 2000. Disponível em: https://www.un.org/millenniumgoals/. Acesso em: 7 dez. 2024.

NUNES, L. S.A Implementação da política de educação ambiental do município de Florianópolis: novas demandas ao Serviço Social. 2012. 228f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós - Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012a

ONU - HABITAT - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS. Relatório Mundial das cidades 2022: entender melhor a urbanização para transformar as cidades. Nairobi: ONU - Habitat, 2022. Disponível em: https://unhabitat.org. Acesso em 06/fev. 2024.

ONU-HABITAT. Relatório Mundial das Cidades 2022: entender melhor a urbanização para transformar as cidades. Nairobi: ONU-Habitat, 2022. Disponível em: https://unhabitat.org. Acesso em: 09 julho. 2025.

PEREIRA, João; SILVA, Ana. Atualização do Plano Diretrizes novas abordagens para a sustentabilidade urbana no Rio de Janeiro. Revista de Políticas Públicas, v.10, n. 1, p. 50-67,2020.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro - Lei Complementar n 270, de 16 de janeiro de 2024. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2021. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/web/smdur. Acesso em 05/junho 2024.

REZENDE, D. A.; ULTRAMARI, C. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. RAP 41(2): 255-71. Rio de Janeiro. 2007.

RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. Plano Diretor e gestão democrática da cidade. Revista de Administração Municipal, v. 27, n. 196, p. 8–20, 1990.

RIO 92. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1992. Agenda 21. Brasília: MMA, 1995.

RIO DE JANEIRO (Município). Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Dispõe sobre o Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, 31 jul. 2014.

ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.

SABOYA, Renato T. de. Planos sem mapas e a arquitetura da rua: o planejamento urbano brasileiro entre os anos 1970 e 1990. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, Taubaté, v. 4, n. 3, p. 43-62, set./dez. 2008. Disponível em: https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/4099. Acesso em: 5 ago. 2025.

SANTOS, Milton. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 2006.

SANTOS, Milton. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SASAKI, Fabio. Olimpíadas: remoção de famílias no Rio pode ser tema de vestibular. In: Fabio Sasaki. Guia do Estudante. São Paulo, 28 jul. 2016. Disponível em: https://guiadoestudante.abril.com.br/coluna/atualidades-vestibular/olimpiadas-remocaode-familias-no-rio-pode-ser-tema-de-vestibular. Acesso em: 11 abr. 2024.

SACHS, I. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SANCHEZ, F. CORREIA, D. V. A.; BIENENSTEIN R.; REIS, E. P. O Leste fluminense e o COMPERJ: Atores, Consensos e Conflitos num território em transformação. XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano Regional, Florianópolis, 2009.

SILVA, A. C. As Estratégias de Modernização do Espaço Rural Fluminense: técnica, planejamento e gestão no campo do Rio de Janeiro. Revista Eletrônica Campo-Território: Revista de Geografia Agrária, v.1, n.2, p. 92-122, Rio de Janeiro, 2006.

SIQUEIRA, B.; BRITTO, V. Censo 2022: 87% da população brasileira vive em áreas urbanas. Agência de Notícias. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41901-censo-2022-87-da-populacao-brasileira-vive-em-areas-urbanas. Acesso em: 17 ago. 2025.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 1 ago. 2014. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br. Acesso em: 01 ago. 2025.

SÃO PAULO (Município). Programa de Metas 2013–2016. São Paulo: Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2013. Disponível em: https://programademetas.prefeitura.sp.gov.br/. Acesso em: 25 ago. 2024.

SDSN – Sustainable Development Solutions Network. Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades – Brasil (IDSC-BR). Nova York: SDSN, 2021. Disponível em: https://www.sdsn.org.br/idsc-br. Acesso em: 01 ago. 2025.

SOUZA, Flávio; ALMEIDA, Luiz Fernando. Plano Diretor e desenvolvimento urbano sustentável: desafios para a cidade do Rio de Janeiro. Revista de Urbanismo, v. 15, n.2, p. 45-60,2013.

TRIGUEIRO, André. Mundo Sustentável: abrindo espaço na mídia para um planeta em transformação. SÃO PAULO: Globo, 2005.

ZURICH INSURANCE GROUP. Relatório de Riscos Globais 2022. Genebra: Fórum Econômico Mundial, 2022. Disponível em: https://www.zurich.com/en/media/news-releases/2022/2022-01-11-01. Acesso em: 5 ago. 2025.