

Planejamento urbano

Política pública é uma atividade específica desenvolvida pelo Estado em resposta a um problema social diagnosticado, isto é, a um estado de coisas não desejado e que se quer transformar. Para atingir os resultados esperados, o Poder Público vale-se de um conjunto coordenado de ações, ou, mais propriamente, de um programa de atuação estável no tempo, fruto de uma decisão racional tomada em um processo democrático participativo de planejamento que define objetivos socialmente relevantes a serem alcançados, seleciona e hierarquiza prioridades com base em critérios impessoais e objetivamente aferíveis, reserva os meios necessários (escolhas de alocação de recursos financeiros, humanos e materiais disponíveis), estrutura e institucionaliza organizações e procedimentos para a execução coordenada das atividades e define os prazos dentro dos quais se espera atingir as metas.

A política pública é a política pública que trata da ordenação do território da cidade, buscando a produção de um ambiente urbano de qualidade e a melhor distribuição dos espaços entre os diversos usos que o disputam, de modo que se cumpra com as funções sociais da cidade e da propriedade urbana (habitação, trabalho, comércio, recreação, circulação, atendimento de saúde, educação, lazer, etc., conforme definido no plano diretor).

O arranjo físico-territorial das cidades é também componente essencial para a proteção do meio ambiente, preservação do patrimônio histórico-cultural, e para o desenvolvimento econômico e social.

A execução da política pública se dá pela implementação, manutenção e exploração das redes de infraestrutura (sistema viário, redes de água, esgoto, gás, energia elétrica, telecomunicações. etc.); implantação e manutenção dos equipamentos públicos e comunitários (praças, parques, escolas, hospitais, delegacias de polícia, sedes de órgãos públicos, etc.); ordenamento do uso e ocupação do solo urbano (loteamentos, construções, uso das edificações), por meio do zoneamento, índices urbanísticos e licenciamento; por ações de regularização fundiária e integração urbana de assentamentos precários; por ações de preservação do patrimônio artístico, paisagístico, histórico e cultural, entre outros tipos de atuação.

A ausência de uma boa política urbana resulta na produção de cidades com vários problemas socioambientais: déficit habitacional; assentamentos precários; escassez de água potável; esgotos a céu aberto; ausência ou insuficiência de áreas verdes e de espaços de uso comum de lazer como praças e parques ou destinados à prestação de serviços públicos, como escolas, delegacias e postos de saúde; despejos de lixo sobre vias públicas e/ou terrenos baldios; edificações insalubres, sem insolação, mal ventiladas e sem privacidade; moradias em áreas sujeitas à disseminação de doenças contagiosas e a acidentes como alagamentos, deslizamentos e incêndios; poluição do solo, da atmosfera e dos recursos hídricos, além da poluição sonora; ruas estreitas e insuficientes para o volume de tráfego (saturação do sistema viário, congestionamento); transporte público precário; calçadas de má-qualidade e sem acessibilidade universal; conflitos de vizinhança geradores de hostilidade e atos de violência.

Para que a política urbana produza cidades sustentáveis e justas do ponto de vista econômico, ambiental e social, imprescindível que a atuação Estatal seja fruto de um planejamento que alie as melhores técnicas disponibilizadas pelo urbanismo às virtudes cívicas e legitimadoras do processo democrático participativo.

O planejamento é um instrumento que tem por finalidade resolver ou antever racionalmente algum problema por meio da previsão ordenada de ações estratégicas. O planejamento é processo contínuo que pressupõe a realização de várias atividades prévias e preparatórias à deliberação política, como o levantamento de dados,

diagnóstico da realidade, elaboração de alternativas e propostas, e avaliação de custos e benefícios. Feita essa análise prévia, a deliberação política se materializa na elaboração de um plano. Aprovado o plano, segue-se à execução dos programas de ações, com o concomitante acompanhamento, controle, fiscalização e possíveis ajustes. Passado algum tempo, as ações executadas e o plano em si sujeitam-se a avaliação, revisão e atualização. Mesmo tendo como resultado um plano a ser aprovado por lei, o planejamento deve ser entendido como um processo de contínuo monitoramento e avaliação do impacto das ações programadas no desenvolvimento e expansão urbana.

A Constituição do Brasil determina que o ordenamento territorial das cidades seja feito por meio de “planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” ([artigo 30, VIII](#)). Também indica que o plano diretor é o “instrumento básico da política urbana” (§ 1º do artigo 182), instrumento esse que tem ainda a incumbência de determinar, concretamente, o regime jurídico da propriedade urbana, definindo as exigências para que se cumpra a sua função social (§ 2º do artigo 182). Assim, verifica-se que o planejamento urbano é o instrumento de elaboração da política pública urbana, tratando das questões relacionadas ao uso e ocupação do solo, a localização dos equipamentos públicos e comunitários, a mobilidade urbana, o saneamento, a habitação, a conservação e proteção do meio ambiente, da paisagem e do patrimônio histórico-cultural.

De tamanha relevância, indispensável que a atividade de planejamento se sujeite ao regime jurídico da gestão pública, devendo obedecer aos princípios da legalidade (o documento produto do planejamento deverá ser aprovado por lei específica, obrigação constitucional – artigo 182, §1º), impessoalidade (atentando-se ao interesse público acima dos particulares), moralidade (vedando favorecimentos de qualquer espécie) e publicidade (o direito à informação será assegurado em todas as etapas do processo), nos termos do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988. O princípio da eficiência, por sua vez, destaca-se como fundamento do planejamento, evitando-se ações descoordenadas, desnecessárias, imprevidentes ou sem viabilidade técnica por parte da Administração.

O resultado do planejamento urbano é um plano urbanístico, de conteúdo predominantemente físico-territorial.

Percorrer e aproveitar bem as várias etapas do processo de planejamento é condição para se chegar a um resultado final satisfatório. José Afonso da Silva (*Direito Urbanístico brasileiro*. 6ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 142-144) desdobra o processo de planejamento nas seguintes etapas:

I – *Estudos preliminares*: que levantam dados e avaliam de forma sumária a situação e os problemas a serem enfrentados;

II – *Diagnóstico*: que pesquisa e analisa em profundidade os problemas selecionados na etapa anterior, identifica as variáveis que devem ser consideradas para as soluções desses problemas e prevê suas perspectivas de evolução. O diagnóstico procura responder às seguintes perguntas: Quais são os problemas existentes? Quais as necessidades a atender? Que tipo de atuação deve ser desenvolvida? Portanto, o diagnóstico corresponde a uma análise da situação visando coligir dados informativos para estabelecer as diretrizes de mudanças que se quer implementar. Envolve, portanto, uma análise retrospectiva da situação existente, buscando suas causas, bem como uma análise projetiva, em que serão

salientados os meios necessários que deverão ser utilizados para a solução dos problemas verificados, bem como em que serão estruturados os programas e projetos destinados a alcançar os objetivos escolhidos;

III – *Plano de diretrizes*: no qual se estabelece uma política para as soluções dos problemas escolhidos, definem-se metas, faz-se a seleção dos meios, fixam-se as diretrizes para a atuação estatal;

IV – *Instrumentação do plano*: que compreende a elaboração dos instrumentos de atuação, de acordo com as diretrizes selecionadas, e identifica as medidas capazes de atingir os objetivos escolhidos. É o plano propriamente dito, com relatórios, mapas, quadros, propostas de transformação, previsão dos recursos técnicos, humanos e financeiros necessários à implementação do plano a curto, médio e longo prazo.

Na etapa de diagnóstico devem ser abordados diferentes aspectos de acordo com a realidade local (municípios de grande ou pequeno porte, inseridos ou não em regiões metropolitanas ou em áreas de interesse turístico, etc.). Os aspectos econômicos, sociais, demográficos, físico-territoriais (incluindo aí todas as questões relativas às políticas setoriais de habitação, regularização fundiária, saneamento, mobilidade, proteção do patrimônio histórico, proteção do meio ambiente), administrativos e institucionais devem ser minimamente levados em conta, porém, sem perder o foco: o objetivo dos planos urbanísticos é ordenar os elementos físico-territoriais que compõem o arranjo organizacional de uma cidade. Com o planejamento do desenvolvimento das cidades se persegue uma racionalidade mais justa de distribuição espacial da população e das atividades econômicas, evitando-se e corrigindo-se as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos no meio ambiente e promovendo-se a prosperidade econômica e social.

Para que sejam realistas e exequíveis, os planos urbanísticos devem conter os instrumentos necessários para disciplinar e controlar a produção do espaço urbano (definição do perímetro urbano, das áreas de expansão urbana e de urbanização específica, zoneamento, índices urbanísticos, como as áreas mínimas e máximas de lotes, os coeficientes máximos de aproveitamento, taxa de ocupação, traçado do sistema viário, etc.). É importante lembrar que um bom plano urbanístico correlaciona o uso e a ocupação do solo com a capacidade da infraestrutura disponível e a perspectiva da democratização do acesso à terra, estabelecendo densidades populacionais equilibradas.

O principal plano urbanístico é o plano diretor.

O que é plano diretor?

O plano diretor é um projeto de cidade no que tange aos seus aspectos físico-territoriais, elaborado pelo Poder Executivo Municipal, sob a responsabilidade técnica de um arquiteto urbanista com a participação de uma equipe interdisciplinar, em um processo de planejamento participativo. Além disso, o plano diretor deve ser aprovado pela Câmara Municipal, com o que obtém eficácia de vinculação jurídica em face dos atores públicos e privados que concorrem na produção e transformação do espaço urbano.

A Constituição do Brasil estabelece no § 1º do artigo 182 que o plano diretor: 1) é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana; 2) deve ser aprovado pela Câmara Municipal. Por seu turno, o § 2º do artigo 182 incumbe ao plano diretor definir as exigências fundamentais de ordenação da cidade que delimitam o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Na mesma linha, o Estatuto da Cidade (Lei Nacional n. 10.257/2001), no § 1º do artigo 40, também estabelece que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo parte integrante do processo de planejamento do Município, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e prioridades nele contidas.

Esse processo de planejamento da organização físico-territorial da cidade que resulta no plano diretor deve ser participativo, na medida que a Constituição Nacional, em seu artigo 29, X, prevê a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, e o Estatuto da Cidade (Lei Nacional n. 10.257/2001, no § 4º do artigo 40, reza que: “No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos”.

Os municípios têm a competência material de promover a ordenação territorial de suas cidades (artigo 30, VIII, da Constituição do Brasil). Essa ordenação da produção e transformação do espaço urbano deve seguir um planejamento, que se concretiza na elaboração e execução de planos, normas de controle do uso e ocupação do solo e projetos urbanísticos, que guardam entre si uma coerência teleológica, uma coesão dinâmica.

Victor Carvalho Pinto (*Direito Urbanístico: Plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 244) destaca que: “Vigora no direito urbanístico um princípio de coesão dinâmica de suas normas, que exige uma coerência teleológica entre elas, como condição para que os resultados pretendidos sejam alcançados”. Daí a relação de harmonia que deve ocorrer entre a legislação urbanística, o plano diretor e os demais planos e projetos urbanísticos de detalhamento do plano diretor.

Nessa linha, o plano diretor é o principal plano urbanístico, eis que o artigo 182, §1º da Constituição brasileira, o coloca na elevada posição de “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. Os demais planos e projetos urbanísticos, cuja função é detalhar o plano diretor, devem, justamente por isso, estar em relação de coerência com ele.

É que o planejamento urbano não é feito de uma vez só. Assim, o plano diretor será detalhado por outros planos e projetos urbanísticos, como o plano de mobilidade urbana, o de saneamento e o de habitação, bem como os projetos de loteamento, de obras públicas, de operações urbanas consorciadas, de regularização fundiária, de edificação, etc., sendo que todos esses devem se harmonizar às disposições do plano diretor.

Qual é o conteúdo mínimo exigido de um plano diretor?

As cidades brasileiras são muito diferentes umas das outras. Assim, o nível de complexidade de cada plano diretor varia de acordo com as características locais e regionais. Não obstante, a legislação exige um conteúdo mínimo para todos os planos diretores.

O Pacto Fundamental da República do Brasil acolheu a doutrina da conformação do direito de propriedade urbana pelo conteúdo do plano urbanístico (§ 1º do artigo 182 da Constituição Federal). E mais: ao vincular o cumprimento da função social da propriedade urbana ao atendimento das exigências previstas no plano diretor, o Direito Urbanístico brasileiro, por força de norma constitucional (§ 2º do artigo 182), adotou o modelo de plano diretor de conteúdo urbanístico, autoaplicável e diretamente oponível aos proprietários de imóveis urbanos, sejam eles particulares ou entidades públicas, na medida em que, pelo princípio da reserva do plano diretor, este contém o zoneamento e já estabelece por meio de índices urbanísticos o alcance do direito de construir de cada terreno (PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico: Plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 115 e 133).

Também influi na determinação do conteúdo mínimo do plano diretor a sua natureza de plano de ordenação territorial, de conteúdo estritamente urbanístico.

De fato, o plano diretor deve reservar espaço para todas as atividades econômicas necessárias ao desenvolvimento da cidade, assim como deve prever a localização dos equipamentos públicos e comunitários que servirão de suporte para as políticas setoriais, como escolas, hospitais, praças, parques, etc. Por isso, durante seu processo participativo de elaboração, que segue a metodologia do planejamento, nas fases dos estudos preliminares e do diagnóstico abordam-se os aspectos sociais, econômicos, políticos, físico-ambientais da realidade do Município e de sua região. Tais aspectos são levados em conta apenas como fatores que influenciam as deliberações atinentes à alocação de espaço na cidade para o desempenho das atividades econômicas e para a realização das políticas públicas. Contudo, para que seja um plano realista e exequível, o plano diretor deve abordar prioritariamente os aspectos físico-territoriais relacionados à ordenação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo urbano, possibilitando, em algumas situações, que o detalhamento das políticas públicas e da política de desenvolvimento econômico e social do Município ocorra nos seus respectivos processos de planejamento. A quantidade de detalhamentos específicos a serem realizados após a elaboração do plano diretor está estritamente relacionada ao porte e a complexidade dos municípios. Municípios pequenos, sem áreas de habitação de riscos ou grandes precariedades habitacionais podem detalhar esta importante política setorial no próprio plano diretor, detalhamento este que não seria possível em municípios que possuem questões muito complexas relacionadas à geologia, precariedade habitacional e localização de assentamentos precários em áreas de risco.

Sendo, então, um plano de conteúdo estritamente urbanístico, qual o conteúdo mínimo exigido pela legislação em vigor para um plano diretor?

A Constituição do Brasil, ao adotar, no § 2º do artigo 182, o modelo segundo o qual o conteúdo concreto do direito de propriedade urbana (notadamente o alcance do direito de construir de cada terreno urbano) é conformado pelo plano diretor, acolhe o modelo de plano diretor autoaplicável, e, por isso, com conteúdo operativo para o desempenho de sua função de ordenação do território.

Do mesmo modo, a Magna Carta, ao determinar, no inciso VIII, do artigo 30, que os municípios promovam o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do

solo urbano, exige que o plano diretor contenha não apenas diretrizes programáticas, mas sim, desde já, a definição do perímetro urbano e das zonas de expansão urbana e, notadamente, os índices urbanísticos aplicáveis a cada terreno urbano, como área mínima e máxima de cada lote, taxas de ocupação, coeficientes mínimos e máximos de aproveitamento, recuos frontais, laterais e de fundos das edificações, usos permitidos (residência, comércio, indústria, serviços, e de quais tipos), etc.

A Constituição do Estado do Paraná, em seu artigo 152, prevê que o plano diretor deve contemplar: a) as normas relativas ao desenvolvimento urbano; b) políticas de orientação da formulação de planos setoriais; c) critérios de parcelamento, uso e ocupação do solo e zoneamento, prevendo áreas destinadas a moradias populares, com garantia de acesso aos locais de trabalho, serviço e lazer; d) proteção ambiental; e) ordenação de uso, atividades e funções de interesse social.

O Estatuto da Cidade (Lei Nacional n. 10.257/2001) ao eleger o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, como uma diretriz geral da política urbana (artigo 2º, IV), condiciona o uso, pelo Poder Público, de qualquer instrumento urbanístico que atinja à propriedade urbana particular (disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; desapropriação; servidão administrativa; limitações administrativas; tombamento; instituição de unidades de conservação; instituição de zonas especiais de interesse social; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; etc.) à sua previsão tanto no plano diretor como em legislação regulamentadora.

O Código Florestal (Lei Nacional n. 12.651, de 25 de maio de 2012), em seu artigo 3º, inciso XX, estabelece que as áreas verdes urbanas, assim entendidos como espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural, ou recuperada, devem estar previstos no plano diretor, nas leis de zoneamento urbano e de uso do solo.

A Lei Nacional de Parcelamento de Solo Urbano (Lei 6.766/1979) prevê os seguintes conteúdos para o plano diretor: a) índices urbanísticos que definam as dimensões permitidas para o lote urbano (artigo 2º, § 4º); b) definição da zona urbana, de expansão urbana e de urbanização específica, nas quais se admite o parcelamento do solo para fins urbanos (artigo 3º); c) a densidade de ocupação prevista para cada área da cidade (artigo 4º, I); d) as áreas que nos parcelamentos de glebas urbanas (loteamentos) devem ser destinadas para o sistema de circulação, a implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como a espaços livres de uso público, de maneira proporcional à densidade de ocupação prevista (artigo 4º, I); e) as áreas de risco definidas como não-edificáveis (artigo 12, § 3º). Enfim, se prevê que cada projeto de parcelamento deve estar em conformidade com um plano urbanístico anterior, que engloba o conjunto da cidade.

O Conselho das Cidades (órgão do Ministério das Cidades) emitiu a Resolução n. 34 de 1º de julho de 2005, orientando que toda a legislação de uso e ocupação do solo seja consolidada no plano diretor, seguindo o entendimento – acertado – de que o zoneamento é considerado parte integrante do plano diretor. Além disso, prevê que as áreas a serem adquiridas pelo Poder Público para implantação de equipamentos urbanos e comunitários, sistema viário, etc. devem estar previstas no plano diretor.

Enfim, o plano diretor deve tratar, pelo menos, dos seguintes pontos: **1) da delimitação das zonas urbanas, de expansão urbana e de urbanização específica; 2) do macrozoneamento e os índices urbanísticos relativos a áreas mínimas e máximas de lote, taxa de ocupação e os coeficientes básicos, mínimos e máximos de aproveitamento, faixas não edificáveis e recuos frontais, laterais e de fundo para as edificações, prevendo normas autoaplicáveis de ordenação territorial urbana; 3) da delimitação das áreas verdes cuja vegetação deve ser preservada; 4) do inventário dos equipamentos públicos e comunitários existentes e projetados; 5) do traçado do sistema viário principal da cidade, existente e projetado; 6) das bases para utilização dos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano.**

Enfim, é importante colocar em relevo que, tendo adotado a Constituição do Brasil o modelo de plano diretor autoaplicável (e não de plano diretor meramente programático), o plano diretor não deve se limitar a fixar diretrizes gerais a serem posteriormente traduzidas em leis urbanísticas, mas sim estabelecer, desde logo, concretamente, as disposições aplicáveis à ordenação do território urbano.

A exigência de um conteúdo mínimo não prejudica o detalhamento do plano diretor em outros instrumentos urbanísticos, como os planos urbanísticos setoriais (de mobilidade, de habitação, de saneamento) e os projetos de intervenção urbanísticas, a exemplo dos projetos de loteamentos, edificações, obras públicas, de regularização fundiária, de operações urbanas consorciadas, etc. Todavia, sempre seguido o princípio da coesão/coerência harmônica dos planos de detalhamento em face do plano urbanístico principal (isto é, em face do plano diretor).

Como é que se elabora um plano diretor?

Não existe no Estatuto da Cidade (Lei Nacional 10.257/2001) uma descrição minuciosa do rito procedimental a ser seguido para elaboração de um plano diretor. Há apenas regras mínimas a serem observadas. Dispõe-se no § 4º do artigo 40 do Estatuto da Cidade que:

“Art. 40. (...)

§ 4º. No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos”.

Vale lembrar também da disposição do inciso XII do artigo 29 da Constituição da República, que preceitua a cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

Portanto, resta claro que o plano diretor deve ser elaborado segundo uma metodologia que alie os aspectos positivos e fundamentais do conhecimento técnico urbanístico, com as virtudes cívicas e legitimadoras da democracia participativa.

Nessa linha, não é qualquer reunião promovida pelo Poder Público que pode ser considerada uma legítima audiência pública. De acordo com o artigo 8º da Resolução n. 25 do Conselho Nacional das Cidades – CONCIDADES:

“Art. 8º. As audiências públicas determinadas pelo artigo 40, § 4º, I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração do plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender os seguintes requisitos:

I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

III – serem dirigidas pelo Poder Público municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;

IV – garantir presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa”.

Há uma etapa preliminar, preparatória, de planejamento prévio, que deve ser conduzida por uma comissão composta por integrantes do Poder Público e da sociedade civil. Nesta etapa se elabora um cronograma detalhado de trabalho que compatibilize as agendas dos agentes do Governo e dos atores sociais; se concebem as atividades de sensibilização, comunicação e mobilização social e de capacitação dos técnicos (gestores públicos) e dos atores sociais.

Em muitas localidades, esse grupo tem sido denominado de “Comissão de Acompanhamento do Plano Diretor”. Nos municípios que já possuem um plano diretor e um conselho participativo que monitora a política de desenvolvimento urbano local, como, por exemplo, o Conselho da Cidade, recomenda-se que seus integrantes componham essa comissão.

Com relação às ações de sensibilização e mobilização social deve restar claro que no planejamento urbano municipal é imprescindível a presença de pessoas e entidades que representem a diversidade dos segmentos e grupos sociais.

A ênfase dos trabalhos de sensibilização e mobilização deve ser junto aos segmentos da população tradicionalmente excluídos dos processos decisórios da política urbana, como os mais pobres, indígenas, negros, LGBT, jovens, mulheres, pessoas com deficiência, etc. Deve-se procurar garantir a diversidade, tanto na sua aceção espacial (representação das diversas localidades, bairros, distritos, etc.) como dos vários grupos sociais.

Quanto a esse particular aspecto, o artigo 5º da Resolução n. 25 do CONCIDADES determina o seguinte:

“Art. 5º. A organização do processo participativo deverá garantir a diversidade nos seguintes termos:

I – realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores, entre outros;

II – garantir a alternância dos locais de discussão.”

Com relação às ações de comunicação social, é importante que haja uma preocupação com os ajustes da linguagem, adequando-a para que se alcancem os diferentes segmentos sociais com a publicidade que deve ser dada a todas as etapas do processo nos diferentes meios de comunicação: mídias de massa, jornais de bairro, rádios comunitárias, blogs da internet, redes sociais, etc.

No que se refere às ações de capacitação, os objetivos são diferentes quanto aos técnicos e aos atores sociais. No que tange aos técnicos, a finalidade é discutir e difundir uma concepção democrática de planejamento e gestão, oferecendo-lhes subsídios para que saibam operacionalizar os instrumentos da política territorial urbana. Atuam, nesse sentido, como *tradutores* e *mediadores* do saber técnico. Quanto aos atores sociais, esses precisam ser qualificados para que tenham condições de intervirem de maneira propositiva no processo de planejamento. Assim, devem ser esclarecidos, com o uso de linguagem acessível, sobre os objetivos de cada etapa de construção do plano, a metodologia utilizada e o papel exercido por cada um em cada momento. O escopo é construir condições de participação efetiva para aqueles historicamente excluídos dos processos decisórios.

Nessa etapa preliminar deve também o Poder Executivo Municipal promover a realização de estudos preliminares, levantando dados e avaliando de forma sumária a situação e os problemas a serem enfrentados.

Vencida essa etapa preliminar, preparatória, inicia-se o processo propriamente dito de elaboração do plano diretor, estruturado nas fases de: 1) diagnóstico (ou de conhecimento da realidade municipal); 2) pactuação das prioridades e construção dos objetivos a serem alcançados com a execução do plano; 3) fase de instrumentalização do plano.

Não há como planejar a cidade sem conhecê-la. Por isso, o planejamento participativo, que tem por escopo elaborar o plano diretor, inicia suas atividades com a leitura do espaço urbano, buscando compreender seus conflitos, desigualdades e entraves para um desenvolvimento mais justo e equilibrado.

Consolidada a pactuação acerca dos objetivos e prioridades a serem alcançados com a ordenação territorial da cidade, chega a hora de definir os instrumentos que tornarão o plano diretor exequível.

Os instrumentos para concretização do plano diretor podem ser classificados da seguinte maneira:

1) Instrumentos básicos de ordenação territorial:

- a) delimitação das zonas urbanas, de expansão urbana e de urbanização específica;
- b) o zoneamento e os índices urbanísticos relativos a áreas mínimas e máximas de lote, taxa de ocupação e os coeficientes básicos, mínimos e máximos de aproveitamento, faixas não edificáveis e recuos frontais, laterais e de fundo para as edificações;
- c) a delimitação das áreas verdes cuja vegetação deve ser preservada;
- d) o inventário dos equipamentos públicos e comunitários existentes e projetados;
- e) o traçado do sistema viário principal da cidade, existente e projetado;
- f) as bases para utilização dos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano.

2) Instrumentos de indução do desenvolvimento urbano: objetivam a ocupação dos vazios urbanos, a plena edificação dos terrenos situados em locais já dotados de infraestrutura urbana e sem riscos ambientais:

2.1) Sancionatórios:

- a) parcelamento, edificação e utilização compulsórios (artigo 5º e 6º do Estatuto da Cidade);
- b) imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo (artigo 7º do Estatuto da Cidade);
- c) desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (artigo 8º do Estatuto da Cidade);

2.2) Promocionais:

- a) concessão do direito de superfície (artigo 21 a 24 do Estatuto da Cidade);
- b) outorga onerosa do direito de construir (artigo 28 do Estatuto da Cidade);
- c) outorga onerosa de alteração do uso do solo (artigo 29 do Estatuto da Cidade);
- d) transferência do direito de construir (artigo 35 do Estatuto da Cidade);
- e) consórcio imobiliário (artigo 46 do Estatuto da Cidade);
- f) operações urbanas consorciadas (artigos 32 a 34 do Estatuto da Cidade);
- g) direito de preempção (artigos 25 a 27 do Estatuto da Cidade);
- h) desapropriação (artigo 4º, V, a, do Estatuto da Cidade);
- i) servidão administrativa (artigo 4º, V, b, do Estatuto da Cidade);
- j) tombamento e/ou inventariamento de imóveis ou de mobiliário urbano (artigo 4º, V, c, do Estatuto da Cidade);
- l) instituição de unidades de conservação (artigo 4º, V, d, do Estatuto da Cidade);

2.3) de Regularização Fundiária:

- a) usucapião constitucional urbano (artigo 183 da CF/88);
- b) usucapião coletivo (artigo 10 do Estatuto da Cidade);
- c) demarcação urbanística e legitimação da posse (Lei 11.977/2009 – Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida, - artigos 56 a 60-A);
- d) concessão de uso especial de bem público para fins de moradia (MP 2.220/2001, artigo 6º);
- e) autorização de uso comercial de imóveis públicos (MP 2.220/2001, artigo 5º);
- f) concessão de direito real de uso (artigo 4º, V, g, do Estatuto da Cidade);
- g) instituição de ZEIS – zonas especiais de interesse social (artigo 4º, V, f, do Estatuto da Cidade);
- h) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos (artigo 4º, V, r, do Estatuto da Cidade);
- i) instrumentos econômicos como microcrédito, financiamento subsidiado, etc.

3) Instrumentos de Gestão Democrática das Cidades:

- a) instituição de órgãos colegiados de Política Urbana com integrantes da sociedade civil (artigo 43, I, do Estatuto da Cidade);
- b) debates, audiências, consultas públicas e conferências sobre assuntos de interesse urbano (artigos 43, II e III, do Estatuto da Cidade);
- c) iniciativa popular de projetos de leis e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (artigo 43, IV, do Estatuto da Cidade);
- d) referendo popular e plebiscito (artigo 4º, V, s, do Estatuto da Cidade);
- f) licenciamento urbanístico-ambiental, com EIA/RIMA – estudo prévio de impacto ambiental – e EIV – estudo prévio de impacto de vizinhança, de projetos de loteamentos, edificações, empreendimentos e atividades urbanas (artigos 36 a 38 do Estatuto da Cidade).

O momento final da elaboração do plano diretor é o da deliberação final por uma plenária representativa da sociedade civil. Antes de ser encaminhado para Câmara Municipal, o plano diretor deve ser aprovado pela sociedade em conferência ou evento similar, que, nos termos do artigo 10 da Resolução n. 25 do CONCIDADES deve atender aos seguintes requisitos:

- I – realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais;
- II – divulgação e distribuição da proposta de plano diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta;
- III – registro de emendas apresentadas nos anais da conferência;
- IV – publicação e divulgação dos anais da conferência.

Feito isso, o plano diretor, que foi construído democraticamente por esse processo de planejamento participativo, é encaminhado para a Câmara Municipal, a qual poderá apenas aprová-lo ou rejeitá-lo em sua integralidade.

Como e quando se revisa/altera um plano diretor?

As revisões ou alterações do plano diretor devem observar o mesmo procedimento de sua elaboração (processo de planejamento participativo).

O Estatuto da Cidade (Lei Nacional n. 10.257/2001), no § 3º do seu artigo 30, determina que, pelo menos, a cada 10 (dez) anos, os planos diretores devem ser revistos.

Por meio da Resolução n. 83/2009, o Conselho Nacional das Cidades recomenda que os processos de revisão ou alteração do plano diretor sejam também participativos, cumprindo o disposto nos artigos 40 e 43 do Estatuto da Cidade e o conteúdo da Resolução n. 25 do Conselho Nacional das Cidades. Recomenda também que a revisão do plano diretor seja submetida ao Conselho da Cidade ou órgão similar da política urbana. E que a revisão em período inferior a 10 anos somente tenha início se for determinada por Lei Municipal.

Mesmo antes de tal prazo, contudo, o Sistema de Acompanhamento e Controle Social previsto no artigo 6º da Resolução n. 34/2005 do Conselho Nacional das Cidades, deverá abarcar, entre outras funções, a de estipular instâncias de planejamento e gestão democrática para implementar e mesmo rever o plano diretor, quando

necessário. O processo ininterrupto de avaliação permite uma mobilização constante da sociedade em torno do instrumento, garante sua atualização permanente e facilita a revisão obrigatória decenal.

(...) SENTENÇA QUE JULGOU PROCEDENTE AÇÃO CIVIL PÚBLICA DECLARANDO NULAS AS LEIS MUNICIPAIS Nºs.5389/2010 E 5.391/2010, QUE ALTERARAM A LEI Nº 3.253/1992, QUE DISPÕE SOBRE O ZONEAMENTO, PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO DO MUNICÍPIO DE SÃO LUIS, POR AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS, DE PUBLICIDADE, DE TRANSPARÊNCIA E DE PARTICIPAÇÃO POPULAR EM SEUS PROCESSOS LEGISLATIVOS, RECONHECENDO INCIDENTALMENTE OFENSA À CF, E CONTRARIEDADE AO ESTATUTO DA CIDADE (LEI FEDERAL Nº 10.257/2001) E À LEI MUNICIPAL Nº 4.669/2006, QUE DISCIPLINA O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SÃO LUIS. LEIS DE EFEITOS CONCRETOS. (...) (TJMA. **Mandado de Segurança nº 29167/2012** , Relator : **Desembargador Jamil de Miranda Gedeon Neto, 05 de abril de 2013**).

O Prefeito e Presidente de Câmara Municipal que criarem obstáculos à edição ou revisão dos planos diretores nos prazos estabelecidos por lei, ou, ainda, que impedirem ou deixarem de garantir os mecanismos participativos previstos no § 3º do artigo 40 do Estatuto da Cidade estão sujeitos a alguma sanção/penalidade?

Sim, incorrem em improbidade administrativa, nos termos da Lei 8.429/92, sem prejuízo da aplicação de outras sanções cabíveis, *ex vi* do disposto nos incisos VI e VII do artigo 52 do Estatuto da Cidade (Lei Nacional 10.257/2001).

Como ocorre o monitoramento da concretização do plano diretor?

Por meio de um sistema de monitoramento e controle do plano diretor, cuja criação está prevista no inciso III do artigo 42 do Estatuto da Cidade (Lei Nacional 10.257/2001) com integrante do conteúdo mínimo exigido de um plano diretor.

Conforme já mencionado, os artigos 6º e 7º da Resolução n. 34 do Conselho Nacional das Cidades – CONCIDADES detalham como deve ser estruturado esse sistema de acompanhamento e controle social do plano diretor.

O artigo 6º da Resolução n. 34 do CONCIDADES preconiza que esse sistema de acompanhamento e controle social do plano diretor deverá:

- I – prever instâncias de planejamento e gestão democrática para implementar e rever o plano diretor;
- II – apoiar e estimular o processo de Gestão Democrática e Participativa, garantido uma gestão integrada, envolvendo Poder Executivo, Legislativo, Judiciário e sociedade civil;
- III – garantir acesso amplo às informações territoriais a todos os cidadãos;
- IV – monitorar a aplicação dos instrumentos do Plano Diretor e do Estatuto da Cidade, especialmente daqueles previstos pelo artigo 182, § 4º da Constituição Federal.”

Já o artigo 7º da Resolução n. 34 do CONCIDADES estabelece que o Plano Diretor deverá definir os instrumentos de gestão democrática do Sistema de Acompanhamento e Controle Social, sua finalidade,

requisitos e procedimentos adotados para aplicação, tais como: “I – o conselho da cidade ou similar, com representação do governo, sociedade civil e das diversas regiões do município, conforme estabelecido na resolução 13 do Conselho das Cidades; II – conferências municipais; III – audiências públicas, das diversas regiões do município, conforme parâmetros estabelecidos na Resolução n. 25 do Conselho das Cidades; IV – consultas públicas; V – iniciativa popular; VI – plebiscito; VII – referendo”.

Qual é a natureza jurídica do plano diretor?

O plano diretor é um instrumento próprio do Direito Urbanístico irredutível aos conceitos tradicionais de lei, regulamento e ato administrativo. Ou seja, o plano diretor está sujeito a um regime jurídico próprio.

Como cada porção do território apresenta características únicas, impossível proceder a ordenação territorial apenas com normas gerais e abstratas. Por isso, para o ordenamento territorial, função essa que envolve a regulação do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, o Direito Urbanístico emprega o instrumento do plano urbanístico que é específico e concreto como um ato administrativo, mas que difere do ato administrativo ordinário porque não regula um caso específico, mas sim um território composto por uma variedade de situações distintas, devendo estabelecer normas específicas para cada terreno, porém harmonizando-as entre si, de forma a compor um todo coerente. Para isso, o plano diretor, na qualidade de principal plano urbanístico, se vale da consagrada técnica do zoneamento, que opera pela divisão do território em zonas e pela fixação de índices urbanísticos e usos permitidos em cada zona, como principal instrumento de atuação estatal para ordenação do território (Victor Carvalho Pinto. Direito Urbanístico: Plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 30-31 e 136).

O plano diretor não é uma lei, mas sim um projeto de cidade, um pacto sócio-territorial e um plano urbanístico que contém os principais instrumentos de ordenamento territorial (zoneamento e fixação dos índices urbanísticos aplicáveis e dos usos permitidos em para cada terreno, para cada zona).

A característica de dever ser aprovado por lei não o transforma em uma lei material, pois não apresenta os requisitos da generalidade e da abstração. Suas normas são concretas e específicas e buscam a obtenção de um resultado concreto.

A aprovação do plano diretor por lei é exigida para que, com tal decisão do Poder Legislativo, ele adquira força jurídica vinculante, tanto em relação ao Poder Executivo como em relação aos particulares.

Vale ressaltar: **A lei que aprova o plano diretor não é o plano diretor em si.** Por isso mesmo, deve ser publicizada sempre contendo todos os documentos efetivamente integrantes do Plano, tais como mapas, diagnósticos e tabelas.

Outro argumento para a diferenciação: O plano diretor não é uma lei porque está submetido a um regime jurídico diverso, próprio dos planos urbanísticos. A diferença é que, enquanto uma lei posterior especial derroga a lei anterior geral naquilo que dispuser em sentido contrário, um plano ou projeto urbanístico posterior ao plano urbanístico geral (plano diretor) não o revoga no que dispuser em sentido contrário. Ao contrário, será nulo, juridicamente inválido, naquilo que não estiver em harmonia com o plano diretor.

Também o plano diretor não pode ser objeto de alteração pelo processo legislativo ordinário. Pode o plano ser alterado sim, mas observado o mesmo processo de sua elaboração – processo de planejamento participativo – conduzido pelo Poder Executivo, cujo produto final – o novo plano diretor, deve ser encaminhado para a Câmara Municipal para aprovação.

Destaque-se que a Câmara Municipal pode aprovar ou rejeitar o novo plano diretor, não pode alterá-lo via emendas parlamentares. Outrossim, o posicionamento do Poder Judiciário brasileiro tem apontado nesta direção:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade - Lei Complementar nº 35/10.10.2006 do Município de Lençóis Paulista, que dispõe sobre o "Plano Diretor Participativo, as ações estratégicas, o sistema e o processo de planejamento e gestão do desenvolvimento urbano do município de Lençóis Paulista, e dá outras providências" sustentada inconstitucionalidade de trecho do inciso II, do art. 17, e do inciso X, do art. 35, mantidos e promulgados pelo Presidente da Câmara Municipal após rejeição dos vetos apostos pelo alcaide às emendas legislativas nº 5 e 10, que os acrescentava - depois de ouvir e debater com a população e com as associações representativas dos vários seguimentos da comunidade, quem elabora o Plano Diretor e detém iniciativa de em lei transformá-lo, como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, é o Chefe do Poder Executivo Municipal, pois dito plano, nos expressos termos do § 1º do art. 40 da Lei nº 10.257/10.07.2001 (Estatuto da Cidade) é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. À Câmara Municipal, por conseguinte, cabe aprová-lo, como expressa literalmente o § 1º do art. 182 da Constituição Federal, sem poder via emendas modificá-lo, ainda mais se desse processo alijou o povo e o direito que este tem de influenciá-lo - violação aos artigos 40, 5º, 37, 47, II e XIV, 144, 180, caput e II, e 181 da Constituição Estadual - ação procedente. **(Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 142.426-0/0-00. Relator Paulo Bisson, 06 de junho de 2007).**

Os planos diretores devem ser revistos periodicamente. O Estatuto da Cidade (Lei Nacional 10.257/2001), § 3º do artigo 40, determina que essas revisões ocorram, pelo menos, a cada 10 (dez) anos. Mas essas revisões, como já citado anteriormente, devem observar o mesmo procedimento participativo de planejamento da política urbana adotados para elaboração do plano diretor. Ou seja, só outro plano diretor, elaborado pelo devido procedimento legal (planejamento participativo) pode alterar um plano diretor em vigor.

O que é um plano diretor em sentido material?

O plano diretor não é uma novidade, mas sim uma técnica urbanística tradicionalmente utilizada pelos municípios e que, com a *Lex Magna* de 1988, ganhou reconhecimento constitucional.

Com efeito, os diferentes instrumentos jurídicos de ordenação territorial que estabeleçam usos e índices urbanísticos aplicáveis a cada terreno urbano foram recepcionados pela ordem jurídica brasileira instituída em 05 de outubro de 1988 como planos diretores em sentido material, mesmo que apresentem denominações diversas como "leis de zoneamento" ou "leis de uso e ocupação do solo". Entendimento similar vem sendo consolidado doutrinária e jurisprudencialmente. A título exemplificativo, ressalte-se que o órgão especial do Tribunal de Justiça de São Paulo firmou, diante de lei específica delimitadora de Zonas Especiais de Interesse Social, decisão sobre a existência de Plano Diretor em sentido material, ainda que formalmente nomeado de maneira:

Nestes termos, considerando, conforme se colhe dos autos, que não existe, formalmente, na atualidade, no Município de São Sebastião lei constitutiva do plano

diretor, mas materialmente, constituindo a Lei Complementar nº 81/2007, em parte, lei dessa natureza, e mesmo que, dispondo referido diploma a respeito de normas sobre zoneamento, uso e ocupação do solo, haveriam as entidades comunitárias de participar do estudo para a elaboração do projeto que nela se converteu.” (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 147.807.0/6. Relator Walter de Almeida Guilherme, 11 de março de 2009).

A recepção das normas como planos diretores em sentido material não desobriga os municípios a revisá-los com a frequência mínima estabelecida em lei (primeira revisão obrigatória até 30 de junho de 2008, conforme disposto no artigo 50 do Estatuto da Cidade, com a redação dada pela Lei 11.674/2008 e, depois, no mínimo cada 10 anos, *ex vi* do § 3º do artigo 40 do Estatuto da Cidade) e pelo procedimento do planejamento urbano participativo.

O que é o princípio da reserva do plano diretor?

O princípio da reserva do plano diretor é o princípio segundo o qual determinadas matérias estão reservadas para serem veiculadas tão somente no plano diretor, isto é, não podem ser veiculadas por lei ordinária, nem por outro tipo de instrumento jurídico senão pelo plano diretor.

É que o plano diretor, principal plano urbanístico, instrumento de ordenação territorial urbana de natureza jurídica peculiar, cuja elaboração sujeita-se a um procedimento especial, diverso do procedimento de elaboração das leis urbanísticas. O procedimento de construção de um plano diretor não é o procedimento legislativo ordinário, mas sim o procedimento de planejamento urbano participativo.

O plano diretor, produto final do processo de planejamento urbano, deve ser encaminhado ao Poder Legislativo Municipal para aprovação ou rejeição, não sendo passível de emenda parlamentar. Destaca-se: a exigência de ser aprovado por lei não transforma o plano diretor em lei. A lei de aprovação do plano diretor não é o plano diretor.

Determina o princípio da reserva do plano urbanístico que medida que possa vir a afetar a transformação do território urbano conste do principal plano urbanístico da cidade como condição para que possa ser executada validamente. Colocando em outros termos: trata-se de princípio que condiciona a validade de toda intervenção no espaço urbano à sua prévia inclusão no plano diretor.

O plano diretor não é o único plano urbanístico, mas sim o principal de uma cidade. Outros planos urbanísticos podem detalhá-lo, mas nunca alterá-lo. O que deve constar de cada plano urbanístico é previsto pela legislação urbanística de regência.

O princípio da reserva do plano diretor garante institucionalmente que as diversas demandas setoriais sejam coordenadas pelo órgão de planejamento responsável pela confecção do plano diretor. Ou seja, a função de coordenação é assegurada pelo princípio da reserva do plano diretor.

Tal princípio também exige que todas as ações que possam impactar o ambiente urbano sejam decididas após cuidadosa ponderação das alternativas e avaliação de seus efeitos/impactos. Com efeito, proíbe, sob pena de nulidade, ações desconexas, não planejadas, que interfiram na produção ou transformação do espaço urbano, sejam elas obras públicas, loteamentos, edificações.

Outra dimensão da eficácia do princípio da reserva do plano diretor é impedir que o mesmo seja excepcionado, casuisticamente, por alterações legislativas pontuais, como caracterizam as alterações por lei posterior à lei de aprovação do plano diretor dos índices urbanísticos nele estabelecidos, especialmente os coeficientes de aproveitamento ou dos usos permitidos para determinados terrenos.

O princípio da reserva do plano diretor, neste particular aspecto, impede que o plano diretor seja usado como uma “cortina de fumaça” para alijar a participação popular e o controle social de decisões que concretizam a ordenação do território urbano, pela via de edição de leis casuísticas alterando zoneamento e/ou os índices urbanísticos e os usos permitidos para terrenos urbanos.

Como o procedimento de elaboração de uma lei é diferente daquele previsto para a elaboração do plano diretor, com tais expedientes de alterações legislativas ao arripio do princípio da reserva do plano diretor, burla-se também a garantia do planejamento urbano participativo, expressão do direito difuso à gestão democrática das cidades. Em recente julgado, o Judiciário paulista retomou a questão da participação popular na produção legiferante urbanística:

A população não é mera legitimadora. É contribuinte para o plano, e isso deve ser revigorado. O conhecimento gratuito que resta existente em cidadãos ávidos por participar, ou, se não ávidos, que poderiam assim estar quando tocados pelas campanhas de conscientização, deve ser levado em importância em nossa sociedade, afinal, este contexto faz parte do nosso texto jurídico. Nesse sentido, note-se que a aspiração jurídica quando do nascimento do Estatuto da Cidade era justamente a de que a população teria, de fato, uma participação ativa na elaboração dos futuros planos e revisões. **(5ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de São Paulo. Ação Civil Pública n. 053.08.111161-0. Juiz: Marcos de Lima Porta, 29 de julho de 2010).**

De suma importância o princípio da reserva do plano diretor, eis que o planejamento urbanístico não teria eficácia, nem efetividade, ao se admitir intervenções não planejadas ou alterações legislativas pontuais, fragmentadas, casuísticas, excepcionando o plano de ordenamento territorial urbano.

Sem o princípio da reserva do plano diretor, esse instrumento não passaria de uma ilusão, de um simulacro de gestão democrática das cidades e de planejamento urbano participativo.

O mesmo se diga das teses que advogam um modelo de plano diretor despidido de eficácia vinculativa e autoaplicável, contendo apenas diretrizes genéricas e meramente programáticas.