

PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS

Entrevista com Raquel Rolnik | por Ricardo de Sousa Moretti

Professora doutora | Secretária Nacional de Programas Urbanos – Ministério das Cidades | Professora do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo CEATEC PUC-Campinas | rrolnik@terra.com.br

Professor doutor | Programa de Pós-Graduação em Urbanismo CEATEC PUC-Campinas | ricardo.moretti@puc-campinas.edu.br

Entrevista realizada em outubro de 2005

PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS

Entrevista com Raquel Rolnik

Em suas publicações é destacada a importância de ações articuladas de regulamentação legal, investimentos e gestão urbana, para a efetiva concretização das metas do planejamento urbano. Gostaríamos que você relatasse as iniciativas e estratégias do Ministério das Cidades dirigidas para o aperfeiçoamento da ação municipal nos aspectos relacionados aos investimentos e gestão urbana.

RAQUEL ROLNIK Há quase vinte anos vivemos uma absoluta falta de política nacional no campo do desenvolvimento urbano. Isso afeta o desempenho das políticas tanto do ponto de vista dos investimentos necessários como dos marcos regulatórios e institucionais através dos quais esses investimentos se realizam nas cidades. A constituinte de 1988 fortaleceu o papel do município, redefinindo-o como um dos três entes da federação; entretanto, os temas relacionados ao desenvolvimento urbano (como habitação, transporte urbano e saneamento) foram definidos como competências comuns aos

três entes (Município/Estado/ União) sem definir minimamente quem tem a responsabilidade pelo quê. Por outro lado, com a extinção do BNH, os sistemas de financiamento na área de desenvolvimento urbano ficaram restritos a programas específicos (muitas vezes de vida curta) ou, no mais das vezes, dependendo única e exclusivamente das erráticas emendas parlamentares. Por fim, no campo de regulação urbanística, embora a constituição e o Estatuto da Cidade tenham avançado no sentido de parametrar as estratégias de planejamento territorial e políticas fundiárias (essas sim, de competência local), o esforço de implementação dessa nova ordem urbanística depende do equacionamento mais global do tema. É por essa razão que o Ministério das Cidades lançou um processo abrangente de formulação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano através dos processos de Conferências das Cidades e em conjunto

com o Conselho Nacional das Cidades, eleito através desse processo; ao mesmo tempo em que procurou aumentar os recursos disponíveis para financiamento e dirigi-los para as faixas de menor renda e incrementar a capacidade local de intervenção no campo das políticas urbanas.

Com relação ao aperfeiçoamento da regulamentação legal, tem sido feito um grande esforço de apoio aos municípios para a formulação de Planos Diretores Participativos. Qual é o balanço dos resultados obtidos nessa direção?

RAQUEL ROLNIK Considerando, por um lado, a falta de uma cultura e prática de planejamento urbano nas cidades, mais o absoluto descrédito que o planejamento urbano tem nas cidades que já fizeram planos diretores e, finalmente, as mudanças paradigmáticas no métodos e objetivos dos planos diretores trazidos pela Constituição e Estatuto da Cidade, o Conselho Nacional das Cidades definiu a necessidade de uma ampla campanha pela implementação de planos diretores participativos. A campanha, desenvolvida pelo Ministério das Cidades em parceria com entidades profissionais, movimentos populares, governos estaduais, associações de municípios, ONG, entre outros, estruturou-se em todos os estados do Brasil, procurando atingir os quase 1.700 municípios que têm a obrigação legal de aprovar seus planos diretores até outubro do ano que vem. Repassando recursos do governo federal para os municípios, unificando todos os programas do governo federal que apóiam processos de planejamento, lançando material de sensibilização e capacitação técnica, realizando oficinas de formação de multiplicadores, mobilizando e credenciando profissionais em todas as regiões brasileiras, acredito que nesse momento temos um enorme número de municípios envolvidos em processos de elaboração participativa de seus planos diretores. A avaliação dos produtos dessa campanha e suas possibilidades de intervenção nas

cidades será algo que só a partir do ano que vem poderemos começar a fazer!

Quais as outras iniciativas do Ministério das Cidades dirigidas para o aperfeiçoamento, a consolidação e a simplificação do arcabouço legal?

RAQUEL ROLNIK O Ministério das Cidades teve um papel importante para que o Fundo Nacional de Moradia de Interesse Social, iniciativa popular que tramitava há anos no Congresso, fosse aprovado e sancionado pelo presidente e se encontra hoje em fase de regulamentação. Outra lei aprovada no ano passado foi a que cria a figura dos consórcios públicos, aperfeiçoando os instrumentos de cooperação federativa. Por outro lado, o Ministério enviou um projeto de lei ao Congresso regulamentando o setor do saneamento; e participou ativamente na mudança da Lei nº 6.766 (parcelamento do solo), que já estava tramitando na Câmara dos Deputados, incluindo um título inteiro sobre regularização fundiária entre outras inovações. Finalmente, um projeto de lei regulamentando a questão da mobilidade urbana também se encontra em fase final de redação para envio ao Congresso.

Durante décadas, a formulação dos planos diretores teve foco no urbanista coordenador da equipe técnica responsável pela sua elaboração. Como é visto o papel da equipe técnica de assessoria, nesse novo cenário de estímulo ao processo participativo na formulação das propostas?

RAQUEL ROLNIK Romper com a tradição tecnocrática e o isolamento dos planejamentos em relação aos processos políticos da gestão é um dos grandes desafios da campanha dos planos diretores. Não se trata, de forma alguma, de eliminação do papel do técnico e da equipe técnica de assessoria desse processo, mas devemos evitar a qualquer custo os chamados “planos pacote fechado” encomendados a empresas de consultoria sem nenhum envolvi-

mento dos cidadãos, e muitas vezes nem sequer das próprias equipes técnicas das prefeituras. A idéia do plano como pacto sócio territorial entre os cidadãos (incluindo todos os segmentos sociais econômicos e políticos que constroem e disputam o território da cidade) requer equipes técnicas que sejam capazes de subsidiar, organizar e sistematizar esse processo de forma permanente... Aliás, para muito além do próprio Plano, se pensarmos se esse não existe senão com implementação, monitoramento e avaliação contínuos e permanentes.

Muitas equipes que assessoram a formulação dos planos diretores adotam como estratégia o debate das propostas apenas no meio técnico e sua apresentação para a população, de forma mais abrangente, quando o plano já está praticamente concluído e a equipe técnica tem suas propostas amadurecidas e consolidadas. Qual é sua opinião sobre esse encaminhamento?

RAQUEL ROLNIK Em todo o material da campanha que produzimos (Kit das Cidades – disponível no sítio da Campanha dos Planos Diretores Participativos, através do sítio do Ministério) procuramos enfatizar que o processo de participação deve permear todo o processo – desde a constituição dos temas e questões fundamentais que o Plano deve abordar – que são específicos para cada cidade em cada momento de sua história – até as propostas para enfrentá-los. A participação não pode se dar através de audiências públicas homologatórias e pressupõe, como parte integrante do próprio processo de elaboração, a capacitação dos cidadãos para esse debate. Conhecer e se apropriar da cidade como um todo é condição para que cada segmento possa superar suas pautas locais e corporativas.

Entre os planos diretores em elaboração tem sido possível vislumbrar a tendência a um certo fascínio pelos novos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, independente-

mente de sua efetiva importância na concretização das principais metas estabelecidas no Plano?

RAQUEL ROLNIK Houve uma certa confusão com a edição do Estatuto da Cidade – instrumentos que são apresentados como opções possíveis para aumentar a possibilidade de realizar uma política fundiária local foram interpretados como obrigatórios para qualquer cidade, de qualquer tamanho, inserida em qualquer região... Além disso, precisamos reconhecer que a maior parte dos instrumentos do Estatuto dialoga sobretudo com cidades maiores, regiões metropolitanas, e temas como o planejamento do uso do solo nas zonas rurais, fundamental para a maior parte dos municípios do país, praticamente não são tratados na lei. Entretanto, temos enfatizado que a mais importante definição do Estatuto em relação aos planos diretores não são os instrumentos, mas sua missão: explicitar para cada pedaço da cidade como as propriedades ali inseridas cumprirão sua função social! Para tanto, os planos devem não só declarar intenções, mas também conter todos os instrumentos de sua implementação (que podem ser alguns listados no Estatuto ou outros...).

A partir da sua experiência no Ministério das Cidades, indique temas que podem ser considerados estratégicos e prioritários para a pesquisa no meio universitário, com relação ao planejamento urbano.

RAQUEL ROLNIK Por incrível que pareça, ainda conhecemos muito pouco sobre a dinâmica de produção de nossas cidades: o processo de formação de mercados, as lógicas dos mercados informais de baixa renda, o impacto das políticas públicas sobre o território, o dimensionamento dos problemas e as fontes de financiamento existentes e suas lógicas. Enfim, é preciso avançar muito para entender a especificidade das cidades dependendo de sua história e inserção regional, e a relação entre as ativida-

des econômicas, as características ambientais e a formação dos espaços urbanos. A pauta é imensa...

Como o Ministério das Cidades está enfocando o aperfeiçoamento do planejamento nas regiões metropolitanas e aglomerados urbanos?

RAQUEL ROLNIK Este é um dos temas da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano em debate na Segunda Conferência, e faz parte do conjunto de questões em aberto que mencionei na resposta da primeira pergunta. A nova ordem constitucional delegou para os estados a criação de regiões metropolitanas, mas não equacionou de forma alguma as possibi-

lidades de arranjos institucionais, de gestão e de financiamento frente à autonomia municipal estabelecida em 1988. Estamos diante de um problema de natureza eminentemente política: como estabelecer um governo de uma cidade que abrange vários municípios? Ao longo dos anos 1990 o tema virou uma espécie de tabu, mas a gravíssima situação das metrópoles exige um equacionamento urgente. Acredito que a nova definição dos consórcios possa ajudar, mas não é suficiente. A construção de um espaço de deliberação e pactuação supramunicipal, com a participação de municípios e estados (e por que não também da União?) é o desafio que se coloca para nós.



