

A Comissão do Plano Diretor e seus Desafios

Aprovado em 1992, o Plano Diretor (LC 16/92) foi considerado inovador por extrapolar a mera regulação urbana, ampliando seu campo de ação às políticas setoriais, além de já contemplar instrumentos urbanísticos que quase dez anos depois seriam definitivamente integrados ao ordenamento jurídico pelo Estatuto da Cidade. Mas nem esse caráter inovador foi capaz de determinar uma trajetória exitosa para o Plano de 1992. Sob o ponto de vista formal, a ausência de um sistema de avaliação e controle com base em critérios e indicadores determinados impede que, dezoito anos depois, se possa de fato avaliar sua efetividade, ou seja, seu grau de interferência na dinâmica de desenvolvimento da cidade nesse período. Mesmo no que se refere apenas à tradicional regulação urbanística e controle do uso do solo, que competiriam à Secretaria de Urbanismo, a precariedade da avaliação é evidente e facilmente percebida no “Relatório de Revisão do Plano Diretor Decenal” divulgado em fins de 2006 pela Prefeitura.

Temos uma Prefeitura que, não obstante contemplar em sua estrutura organizacional algumas secretarias até extravagantes, não possui (até hoje!) secretaria de planejamento. É verdade que a efetividade de uma atividade não depende da existência de uma secretaria própria, mas a assimilação dessa função pelo Gabinete do Prefeito, como ocorreu no Governo César Maia, além de explicitar a face centralizadora de sua gestão, representava, sob o ponto de vista da estrutura, um fator de limitação diante de seus enormes desafios, que incluíam, minimamente, além do próprio Plano Diretor, também o planejamento orçamentário. Não por acaso, o planejamento orçamentário se notabilizou pela ausência de participação da sociedade e do próprio Poder Legislativo, que se transformou em mero “carimbador” de propostas que lhe chegavam prontas e acabadas do Executivo. O Plano Diretor seguiu a trajetória de muitos outros pelo país afora, o de um documento de caráter principiológico e genérico, não aprofundado e absorvido pelo Poder Público Municipal, incapaz, portanto, de servir como base das ações administrativas e legislativas que dele deveriam decorrer. É lei de gaveta.

Sua revisão também vem percorrendo um caminho tortuoso. O primeiro projeto (PLC 25/2001) foi encaminhado à Câmara pela Prefeitura em 2001. Dada a falta de importância com que foi tratado, não surpreende o fato de a Prefeitura ter esperado quase até o fim do prazo decenal – e pelo visto só o fez porque o Estatuto da Cidade, editado em 2001, determinou a revisão a cada dez anos e se temeu a responsabilização político-administrativa pelo não cumprimento – para elaborar, de forma açodada e até irresponsável, um texto muito ruim, precário e que padecia mesmo de inconstitucionalidade por falta de adequação à lei nacional, especialmente no que diz respeito à necessária participação da sociedade em sua formulação.

Diante da gritaria geral, inclusive do Ministério Público, a Prefeitura, em 2006, encaminhou um substitutivo à Câmara, como um novo texto que, se de fato trazia melhorias em relação ao primeiro, padecia ainda da falta de pressupostos básicos, como avaliações, diagnósticos e mesmo mapas que permitissem aos parlamentares a visualização dos parâmetros urbanísticos propostos. Sem contar que este substitutivo, como a proposta original, não comporta metas que lhe confirmam o caráter de um plano estratégico a partir do qual seja possível vislumbrar a “cidade que queremos”, função primordial de um Plano Diretor.

Na legislatura que se encerrou em 2008, pode-se considerar que houve até algum esforço dos vereadores na ultimação do Plano, com realização de diversas audiências públicas pela cidade, contratação de consultoria da UERJ para uma arrumação do texto e análise de propostas de alteração oriundas da população e dos próprios vereadores, mas a verdade é que a ausência de um profundo diagnóstico da cidade, com informações e dados urbanos, econômicos e sociais, – como ainda ocorre, aliás -, além da absoluta desmobilização dos atores sociais e do próprio Poder Executivo – leia-se falta de vontade política do natural condutor do Plano - e da insegurança quanto ao modelo de Plano que se deve adotar, impediu uma ambiência política adequada à finalização do processo.

A atual Comissão do Plano Diretor, cujo ato formal final será a emissão de parecer de mérito, em substituição às comissões permanentes, acerca do projeto de lei respectivo, tem ainda as missões de garantir a participação da sociedade, a publicidade e o livre acesso a todo o processo. Tudo isso deve ser considerado no estabelecimento de um rito que permita à Câmara estar pronta a votar o projeto ainda neste ano de 2009, pois 2010 é ano de eleições e aí o foco dos vereadores escapa da atividade legislativa.

Mas para que possa cumprir essas funções procedimentais, será imprescindível que se defina o texto-base sobre o qual se trabalhará. Será esse Substitutivo n. 3? A Prefeitura enviará nova proposta? Ou a Câmara (a Comissão, com o necessário apoio técnico) elaborará um novo substitutivo? A definição da alternativa é fundamental para determinar os rumos da Comissão. Seja pelo caminho mais simples, que é o de simplesmente seguir com o Substitutivo 3 e assumir uma função meramente formal de condutor do processo legislativo, ou pelo mais complexo, no qual a Comissão assume a responsabilidade de determinar mudanças substanciais no modelo e conteúdo do Plano, a escolha, que preferencialmente deve ocorrer em consenso com o Executivo, deve ser feita agora.

É o principal desafio da Comissão. Quanto a esta, mesmo em se tratando de uma comissão parlamentar na qual, naturalmente, opera-se a lógica política, a lógica da decisão da maioria, não se pode perder de vista a dimensão do desafio que se apresenta a esse grupo de nove vereadores. A escolha de Presidente e Relator deve levar em consideração dois aspectos principais: a capacidade de interlocução com os diversos atores da sociedade carioca, dos movimentos populares ao alto empresariado, bem como a habilidade de coordenação de um trabalho influenciado por inúmeras variáveis, técnicas e políticas, controláveis e incontroláveis.

Deve-se apenas atentar sobre alguns aspectos antes da definição dos rumos da Comissão. Na primeira hipótese, de mero prosseguimento do processo a partir do ponto em que parou, em 2007, a Comissão deverá, desde já, preocupar-se em conferir uma identidade ao Plano, pois uma construção

aberta a propostas de toda a sociedade e de todas as naturezas, do buraco na rua aos paradigmas do desenvolvimento sustentável, referenciadas em um texto-base um tanto insosso e desprovido de bases de dados confiáveis, corre o risco de conformar um “frankenstein”, que restará, como o Plano original, condenado ao engavetamento.

Se optar pelo caminho mais complexo, técnica e politicamente, competirá à Comissão conduzir as discussões em torno do conteúdo do Plano Diretor. Partindo-se das disposições que conformam seu conteúdo mínimo determinado pelo Estatuto da Cidade (art. 42), algumas possibilidades se abrem. Deve conter normas materiais de ordenamento, uso e ocupação do solo, para além do(s) coeficiente(s) básico(s), ou deve “delegar” tais tarefas à lei de uso do solo, de zoneamento e ao próprio PEU? Quanto aos instrumentos do Estatuto da Cidade, quais serão de fato privilegiados? Vão ser fixadas metas e estratégias para superação de problemas crônicos da cidade? Vamos, finalmente, introduzir na cidade um sistema de planejamento? E quanto à gestão urbana, quais as inovações a serem propostas para dar conta à veloz dinâmica da cidade ? Enfim, é hora de encarar esse grande desafio !