

O Processo de Planejamento Estratégico de Rotterdam 1996-2010¹

Claudio Acioly²

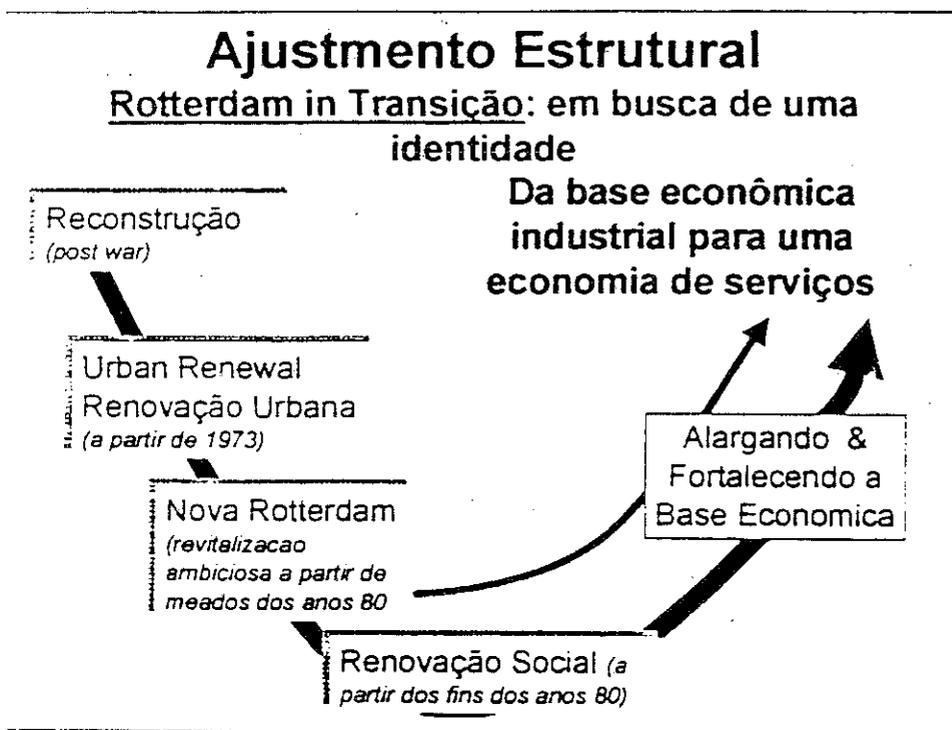
Introdução

Esse texto apresenta os principais pontos da apresentação que ilustra o processo de planejamento estratégico da cidade de Rotterdam, a segunda maior cidade Holandesa, com uma população estimada em 595.000 habitantes (2001).

A cidade de Rotterdam esta diretamente associada a seu porto, já por anos o maior porto do mundo e denominado o portão de entrada da Europa. O porto de Rotterdam consegue manter essa liderança graças a um processo contínuo de planejamento e antecipação por parte do governo municipal.

O porto tem papel fundamental na economia urbana e na economia Holandesa como um todo. Os dados mais recentes demonstram que o porto é responsável por mais de 150.000 empregos diretos e indiretos. Cinquenta mil empregos ligados a atividades portuárias estão ainda localizados na cidade.

Mas Rotterdam enfrenta – assim como outras cidades industriais – um processo de ajustamento estrutural de sua economia e mercado de trabalho cujos efeitos são sentidos diretamente na cidade (esvaziamento de certas áreas de docas e aparecimento de glebas de terra e edificações obsoletas, fragmentação da produção, desemprego, tensão social, etc.). A competição acirrada, as mudanças tecnológicas nas atividades portuárias, a mecanização, a expansão do carregamento por "containers", etc. levou o Porto de Rotterdam a se reestruturar de forma contundente e se expandir com criação de novas áreas em direção ao Mar do Norte. Isso teve repercussões diretas no emprego e na estrutura física e social da cidade.



Assim como muitas cidades caracteristicamente industriais, Rotterdam hoje enfrenta um dilema ao transformar-se de cidade industrial em cidade de serviços. Somado a isso, a cidade confronta-se com uma evasão de população (bem escolarizada, de classe média e com poder aquisitivo) e ao mesmo tempo com um aumento de população de emigrantes (Turcos, Marroquinos e outras minorias étnicas).

A cidade apresenta uma série de indicadores negativos que podem colocar em risco seu desenvolvimento e sua competitividade dentro da conurbação Randstad (a metrópole Holandesa formada pelas cidades de Amsterdã, Haia, Rotterdam e Utrecht) e da própria Europa. Alguns demandam atenção especial:

¹ Texto síntese preliminar preparado exclusivamente para servir de base para a apresentação feita durante o seminário Cidade Futuro, organizado pela prefeitura de Santo André, 28 de Junho de 2001.

² Claudio Acioly é arquiteto e planejador urbano, vinculado e membro da equipe do IHS-Instituto de Estudos de Habitação e Desenvolvimento Urbano, sediado em Rotterdam, Holanda.

Email: c_acioly@ihs.nl Página web: www.ihs.nl

- Mais de um quarto da população vive da renda mínima;
- Dos 10 bairros com a renda mais baixa na Holanda, 5 localizam-se em Rotterdam;
- Em 1/1/97, existiam 63.000 pessoas a procura de um emprego;
- 17% da população tem apenas a escolaridade básica;
- 12.5% da população com uma profissão (beroepsbevolking) está desempregada, 2/3 desses pertencem as minorias étnicas (origem imigrante como Turcos, Marroquinos, etc.);
- 16% da população vive no nível de pobreza;
- 100.000 pessoas dependem da assistência social (uitkering);
- A expectativa é que a população chegue a 615.000 em 2010; espera-se que a população de origem imigrante (primeira e segunda gerações de minorias étnicas) cresça até 41%;
- A estimativa de 11.000 pessoas vivendo ilegalmente na cidade.

(fontes: dados da prefeitura, Koers 2005, Koersbericht 1997, Visie 2010, Met Raad en Daad, etc)

Em resumo, comparando-se às outras grandes cidades Holandesas, a análise feita pela prefeitura de Rotterdam mostra que a cidade apresenta um perfil com pontos negativos:

- nível mais baixo de escolaridade;
- A posição sócio-econômico mais pobre;
- nível de desemprego mais alto;
- estoque habitacional mais barato;

Ciente desse quadro, o governo municipal deu início a um processo de consulta a população visando envolvê-la diretamente no desenvolvimento de um plano de ação para neutralizar esses aspectos negativos e sustar tendências que colocam em risco a própria viabilidade social, econômica e financeira da cidade. A visão da cidade do futuro passou a ser desenhada através de um processo de planejamento estratégico chamado "Koers 2005" ou "Rota 2005".

- | | |
|-----------------|--|
| 1986-1996 | Sob a égide do programa "A Nova Rotterdam" (Het Nieuwe Rotterdam), a prefeitura coloca toda sua energia em uma política urbana que tem como principais metas o fortalecimento da base econômica da cidade, da qualidade da cidade e da coesão social. Paralelo a funções portuárias e de distribuição, o setor de serviço foi identificado como ponto nevrálgico da ampla economia urbana. A prefeitura provoca uma mobilização de idéias para dar impulso a novas respostas adequadas ao século 21. |
| 4 Setembro 1996 | Inaugurada a Ponte Erasmus que integra definitivamente o centro formado pela margem sul (onde se localiza o projeto Kop van Zuid de revitalização/reutilização de áreas de docas) e a margem Norte onde se localiza o centro tradicional da cidade |
| Durante 1996 | No âmbito do projeto Nova Rotterdam Rota 2005 (Nieuw Rotterdam, Koers 2005), inicia-se um processo de discussão com a população da cidade sobre o futuro de Rotterdam, levando a formação de 17 grupos de trabalho sobre diferentes temas e envolvendo ativamente 275 cidadãos. O 17º grupo é formado por organizações e cidadãos com origem de imigrantes (Turcos, Marroquinos e outros) com 500 pessoas. Dois seminários organizados pelo Jomal AD, um fórum de estudantes, debates de jovens no rádio, encontros e federação de associação de moradores, pesquisa domiciliar organizada pelo Jomal De MaastaD Weekbladen respondida por 1800 habitantes, e uma série de atividades geram uma sinergia e mobilização de idéias sobre a visão do futuro de Rotterdam por seus habitantes. |
| Agosto 1996 | O colegiado executivo da prefeitura apresenta o documento "Em Debate sobre a Cidade" baseado na pesquisa domiciliar do jornal De MaastaD Weekbladen realizada no dia 12/6/1996 (1800 questionários respondidos). O documento faz uma análise das tendências globais, europeias (sem fronteiras e com um único mercado), locais (fragilidade física, social e econômica) e regionais (o porto, a cidade-região, a conurbação Randstad – metropolização Holandesa formada por Amsterdã, Haia, Rotterdam e Utrecht) que possam afetar o futuro de Rotterdam. A prefeitura lança discussão sobre 5 pontos importantes e 5 linhas estratégicas: |
1. Escolha pela cidade e cidade-região: Rotterdam, retirando seu poder

econômico não somente do Porto mas da ampla economia urbana, o que se faz necessário urbanizar mais e mais investimento na cidade e cidade-região com crescimento, qualidade, e a partir de um conceito comum a todos. Como implementar isso?

2. Preferência pela economia urbana: O porto funciona muito bem como motor da economia da Holanda. 10 empregos gerados no porto de Rotterdam geram 44 outros em outros locais na Holanda, mas a cidade e a cidade-região lucra cada vez menos disso. A perda de emprego não é compensada quantitativamente; há exclusão social e desaparecem empresas por falta de espaço e congestão. A cidade tem ainda um bom nome, uma posição forte como porto e indústria e sua orientação internacional com um centro moderno são pontos atrativos. Tem-se o porto-indústria, a economia do bairro, o comércio varejista, e o centro de cultura e oferta de serviços. Mas como fortalecer o poder de concorrência da cidade? Quais setores de crescimento que devem receber mais atenção? Como pode ao mesmo tempo a cidade se projetar como uma cidade sustentável?
3. Uma cidade residencial atraente: a cidade sempre foi conhecida por ser uma cidade de trabalhadores. Esse perfil faz com que as classes média e alta estejam pouco representadas na cidade. Tradicionalmente, a população com profissão residente na cidade tem baixa escolaridade mas a sociedade pós industrial demanda outro tipo de mão de obra. A cidade sofre de uma migração seletiva, evasão de população com mão de obra qualificada e com alta escolaridade e migração para cidade de mão de obra com baixa escolaridade. É necessário melhorar a qualidade da oferta habitacional e melhorar a qualidade do espaço e das facilidades para atrair esse grupo com maior poder aquisitivo. Como fazer isso?
4. Trabalhar na recuperação social: durante os últimos 50 anos a cidade foi reconstruída a partir das ruínas. A renovação urbana melhorou a qualidade física dos bairros antigos mas do ponto de vista social houve degradação. Rotterdam trabalha na renovação social. Trabalho e renda são prioridades e é necessário intervir em várias frentes: treinamento, ensino vocacional, combate a pobreza, apoio a jovens, segurança pública, etc. Como fazer com que haja mais responsabilidade cidadã e coesão social dentro dos bairros? Como integrar minorias e os jovens na sociedade urbana?
5. A cidade de volta aos habitantes: a administração das cidades estão sob severa crítica por parte dos cidadãos os quais não se identificam mais com as decisões. O governo reage descentralizando, criando sub-prefeituras, e procura novas formas de trabalho, de estrutura e de organização. Há uma desconfiança no governo por parte da cidadania e muitos não se identificam ou não se sentem representados nas escolhas e opções de política que são realizadas. O domínio público requer um governo com um perfil claro. Objetivos claros, realização, empreendimento, consciência de valor/preço e orientação ao cliente e consumidor de serviços municipais tem de estar diretamente associados a valores, garantia de direitos, igualdade de tratamento, cuidado, confiança e continuidade. Maior transparência sobre as taxas e impostos municipais. Maior eficiência e qualidade na prestação de serviços. Como aumentar o poder de decisão do cidadão? Que tarefas e responsabilidades podem e devem ser devolvidas ao cidadão?

14 Dezembro 1996:

Realização do Congresso da cidade onde se define a Agenda 2005 com a presença de mais de 5000 pessoas. A agenda define a visão Futuro da Cidade de Rotterdam e é apresentada ao prefeito da cidade.

22 de Fevereiro 1997

Realiza-se uma conferencia de trabalho do Conselho Municipal quando se debate a agenda 2005 e a visão dos cidadãos.

27 de Março 1997

Realiza-se uma sessão especial do Conselho Municipal quando se é dado aos habitantes o poder de emenda e sugestões sobre o programa visão do futuro da

cidade, com a presença de membros dos vários grupos de trabalho, associações e organizações sociais. Aprova-se a "visão cidade futuro" incluída no chamado "relatório de participação".

19 de Junho 1997

O Conselho Municipal aprova a Visão Cidade do Futuro e inicia-se o processo permanente de desenvolvimento e execução do "Koers 2005" ou "Rota 2005". Os principais pontos do programa são:

1. Uma cidade forte: em termos econômicos, a cidade deve ter um papel em áreas como informação, conhecimento, media e recreação. Em termos físicos deve ter uma forte qualidade residencial. Projetos chaves de reestruturação urbana (Kop van Zuid, Beursplein, CS, Periferia Norte, Centro da Cidade, todos com base na parceria público privada e com forte apelo de imagem e "city marketing", ligando intervenções físicas a revitalização econômica). Mais investimentos da cidade recreativa e o "business plan" do Porto de Rotterdam, a fim de consolidar sua posição de liderança mundial e motor da economia Holandesa.
2. Um bairro de Valor: investir na renovação urbana e na renovação dos bairros do pós guerra. Dar atenção à qualidade do espaço/entorno da habitação e criar um programa "Abordagem do Bairro" ligando a renovação física, renovação social e renovação econômica, com uma estrutura de gestão de projeto tendo o "gerente de área" toda a autonomia e decisão, com seu próprio orçamento e os moradores tendo bastante poder de influencia na aplicação dos recursos financeiros em seus bairros. Intervenção maciça na qualidade do espaço aberto/público e dar cada vez mais espaço a autogestão por parte dos habitantes, melhorando os canais, as ruas de comércio e os espaços simbólicos identificados pelos habitantes. Criar mais espaços para o pedestre e a bicicleta. Aumentar a percentual de casa própria nos bairros, hoje representada apenas por 20% do estoque habitacional, 80% é habitação social administrada e de propriedade das associações de habitação, sociedades sem fins-lucrativos.
3. Cidadãos Envolvidos: atenção especial a renda-emprego e todas as formas de geração de emprego através dos programas do governo central (Melkertbaan, Banenpools, que são empregos subsidiados para facilitar a reinserção de mão de obra no mercado de trabalho e facilitar o treinamento simultâneo a atividade de trabalho). Aumentar o poder aquisitivo e impulsionar o programa de educação permanente, através da escola total, os centros de tecnologia e informação e dar um basta ao "carróssel de projetos" em favor da continuidade das boas iniciativas. Incrementar a participação de jovens em associações e grêmios, e total prioridade a educação e formação de mão de obra melhor qualificada.
4. Governo empreendedor (governo como empresa): modernização do aparato municipal, maior participação na preparação das decisões do conselho, criar uma controladoria dos gastos do município, e aplicar o princípio da administração descentralizada. Manter o princípio do arrendamento da terra como fonte contínua de renda para o município. Experimentar a autogestão e no centro da cidade realizar o "Modelo Philadelphia" da PPP-Parceria Público Privado (financiamento comum por parceiros públicos e privados para realizar um empreendimento, manutenção e gestão do espaço aberto/público).
5. Estabelecer uma base financeira: um plano plurianual de investimentos, com a identificação de fontes, alocação de recursos e consolidar um programa de investimento no futuro de Rotterdam.

Outubro 1997

Publica-se o primeiro relatório de avaliação "Rotterdam na rota para 2005" / Koersbericht 1997, fazendo-se um esforço de medir o que se está fazendo e que indicadores usar para saber se a cidade está na rota certa, caminhando em direção aos objetivos e visão estabelecida pelos moradores e o conselho municipal, ampliando-se o debate sobre a cidade entre organizações da

sociedade civil e o setor público. Os indicadores e a necessidade de mensurar o sucesso da política e dos programas municipais geram polêmicas e passam por processo de reformulação.

7 Março 1998

Realiza-se o Fórum da Cidade, 3 dias após a eleição municipal, onde a população toma contato com os novos e recém eleitos membros do conselho municipal. O documento "Bom Conselho ao Novo Conselho" (Goed Raad aan de Nieuwe Raad) é entregue ao novo conselho municipal, com sugestões sobre o que deve constar no programa de governo para o período 1998-2002.

Abril 1998

Recém eleito Conselho Municipal aponta o colegiado executivo (colegiado de burgemeester e wethouder) o qual prepara e apresenta em Abril de 98 o programa de governo, oficialmente publicado sob o título "Com Conselho e Ações" (Met Raad en Daad", onde pela primeira vez se formula uma abordagem programática para o desenvolvimento da cidade, tendo como base a "Rota 2005" (Koers 2005), a visão cidade futuro e as sugestões feitas pelo Fórum da Cidade. Para o período 1998-2002, são dadas ênfases aos seguintes pontos:

- Mais trabalho
- Uma poderosa intervenção de bairro
- Uma forte política social com acento na ativação, combate a pobreza, jovens e o "viver em comunidade"
- A modernização do governo

A política urbana é dividida em 10 programas:

Sob a égide da Cidade Forte:

1. Trabalho e Economia
2. Cidade Sustentável
3. Espaço para os Cidadãos

Sob a égide do Bairro de Valor:

4. Abordagem por área – intervenção de bairro
5. Limpa e Intacta
6. Segurança

Sob a égide do Cidadão Envolvido

7. Juventude e Futuro
8. Cidade multicolorida (diversas etnias)

Sob a égide do Governo Empreendedor:

9. Governo 2000

Para cada programa é indicado um gerente de programa pelo executivo com um mandato de operação bastante amplo, com orçamento específico e com bastante autonomia para formular um plano de ação juntamente com moradores e organizações de sociedade civil, sendo que o conteúdo será objeto de debate dentro do conselho. Relatórios de trabalho e os planos de execução dos trabalhos serão a base para a formulação de "contratos" entre o colegiado executivo e a cidade (e suas instancias). O programa de investimentos foi tratado como um fundo de investimento.

2º Semestre 1998

O "Colegiado Executivo da Prefeitura (College van Burgemeester en Wethouders" e a equipe de planejamento físico/espacial da cidade convidam os cidadãos, empresas, organizações de sociedade civil, a apresentarem suas visões sobre a configuração física e espacial da cidade para o ano 2010. Inicia-se uma série de debates, encontros, workshops sobre a estrutura física e espacial da cidade. Objetivo é reformular o plano de desenvolvimento físico-espacial da cidade e sintoniza-lo com a visão futuro da cidade por partes dos cidadãos, identificar questões estratégicas e apontar direções.

Janeiro 1999

Realiza-se o encontro da cidade com a participação de mais de 4000 habitantes. Muitas opiniões e polêmicas e muita discussão que resultou no "Plano Espacial Rotterdam 2010" onde se definem áreas estratégicas, os bairros de intervenção

da revitalização integrada, áreas de expansão periferia Norte, áreas de extra estímulo, A cidade central. Definem-se algumas visões espaciais:

- Rotterdam tem dois corações e um corpo, o Rio Reno (Maas) como elemento integrador e não desintegrador;
- Mais vitalidade e atividades para o centro da cidade;
- Deve-se continuar com os programas visando tomar as margens do rio mais atraentes, com "promenades"-calçadas e panoramas;
- As muitas áreas verdes devem ser melhor utilizadas e passarem por uma revitalização;
- O porto deve continuar visível na cidade e pequenas funções e marinas devem estar vinculadas com a área urbana;
- Reforçar o caráter específico de cada bairro, sua identidade e potencializar as vocações de algumas ruas de comércio.

Setembro–Outubro
1999

População é convidada a participar de debates organizados pela prefeitura sobre a Rota 2005 e a visão cidade futuro. A prefeitura convida também seus parceiros sociais, privados, e públicos (governo central, associações de habitação, cidade-região, conselho provincial) a participar de debates sobre vários temas da cidade. O debate é dividido em 3 pilares: o pilar social, o pilar econômico e o pilar físico. Formou-se o documento "Visão 2010, Rotterdam na Rota" (Visie 2010, Rotterdam op Koers) onde se traduz a visão da política urbana em programas de desenvolvimento, identificando-se projetos e áreas de intervenção e a base financeira assim como as fontes de recursos para realizar a visão cidade futuro. O documento faz uma análise das perspectivas para a cidade, de sua economia, do crescimento do emprego, da cidade-região, do tráfego e transporte (essa dimensão não tinha sido acentuada no Koers 2005), confirmando as análises feitas anteriormente com os processos de consulta e participação cidadã.

"Rota 2010" concretiza uma política urbana composta dos seguintes programas:

- Uma cidade para cada um (social)
- Um cidade que trabalha (econômico)
- Uma cidade dom qualidade (física).
- Somando-se a esses três programas, aparece o programa "Abordagem do Bairro" (wijkenpak)

A base financeira foi bem definida e um total de f 13.7 bilhões de Florins Holandeses (cerca de US\$ 5,5 Bilhões de Dólares Americanos). A prefeitura tem que mobilizar US\$ 2 bilhões que é diferença entre o que é necessário e o que a prefeitura tem disponível. A governo central, a União Européia e parceiros privados irão contribuir em vários projetos.