

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

DALVA NATÁLIA GOMES PAESE

MOBILIDADE NO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA:  
GOVERNANÇA E INTEGRAÇÃO

CURITIBA

2015

DALVA NATÁLIA GOMES PAESE

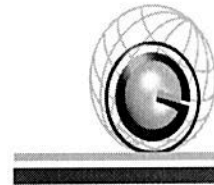
MOBILIDADE NO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA:  
GOVERNANÇA E INTEGRAÇÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, Departamento de Geografia, Setor de Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Geografia.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Olga L. C. de Freitas Firkowski

CURITIBA

2015



PARECER

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Geografia reuniram-se para a arguição da Dissertação de Mestrado, apresentada pela candidata **Dalva Natália Gomes Paese** intitulada "**Mobilidade no Aglomerado Metropolitano de Curitiba: Governança e Integração**" para obtenção do grau de Mestre em Geografia, do Setor de Ciências da Terra, da Universidade Federal do Paraná Área de Concentração Espaço, Sociedade e Ambiente, Linha de Pesquisa Produção e Transformação do Espaço Urbano e Regional.

Após haver analisado o referido trabalho e argüido o (a) candidato (a), são de parecer pela Aprovação da Dissertação.

Curitiba, 06 de agosto de 2015.

Nome e Assinatura da Banca Examinadora:

Profª. Drª. Olga L. C. de Freitas Firkowski - orientadora

Prof. Dr. Danilo Volochko – PPGGEO/UFPR

Profª. Drª. Madianita Nunes da Silva – Depto Arquitetura/UFPR

Dedico este trabalho aos meus pais, Luzmarina Gomes Paese e Tarciso Maciel Paese, que me acompanharam e apoiaram em todos os momentos de minha vida; ao meu namorado, Arthur Caio Monteiro, que tem me incentivado e auxiliado ao longo dos anos e à minha querida amiga de longa data, Bianca Dal Prá Santos (*in memoriam*), que me apoiou sempre, inclusive no desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço à professora Olga Firkowski pela orientação, apoio, atenção, estima e pelo exemplo profissional. Aos Professores Danilo Volochko, Madianita Nunes da Silva, Fabio Duarte e Adilar Cigolini, pelas contribuições acadêmicas. À Cristiana Monteiro e ao Leandro Ramires Comassetto, pelos ensinamentos, apoio e revisões linguísticas. Ao amigo Alexei Nowatzki, pelo suporte cartográfico. À Liria Yuri Nagamine e Marley Vanice Deschamps por contribuições técnicas e acadêmicas. Às pessoas que contribuíram com informações e/ou materiais, especialmente à Elena Bonicelli, Carla Gerhardt, Carlos Storer, Fernando Caetano, Milton Luiz de Campos, Valter Fanini e Maria Luiza Malucelli Araújo. Aos colegas Fabiana Wütrich, Patrícia Baliski, Elena Brandenburg, Rodolfo Silva, Ana Chimenez e Alceli Ribeiro, pela companhia e colaborações durante a realização do mestrado. Aos amigos, especialmente à Morgana de Brito Lopes e Giovanni Piovezan pelos incentivos. À secretaria do Programa de Pós Graduação em Geografia, especialmente à Adriana Cristina Oliveira, pelos inúmeros atendimentos. À Capes, pelo auxílio financeiro.

## RESUMO

A presente dissertação identifica dificuldades relacionadas à mobilidade no processo de governança do Aglomerado Metropolitano de Curitiba. A base teórica envolve os temas da mobilidade, transporte, governança, planejamento urbano e uma contextualização que abarca os processos de metropolização e motorização. Realiza-se uma caracterização da mobilidade no Aglomerado Metropolitano de Curitiba a partir de dois enfoques, o territorial e o analítico. A caracterização territorial foi realizada por meio de dados e informações sobre o transporte coletivo público e particular, indicadores de motorização, bem-estar urbano e infraestrutura. A caracterização analítica abarca a gestão metropolitana, identificando os seus principais atores bem como os órgãos e conflitos envolvidos no processo de governança da mobilidade, que se estende a toda a Região Metropolitana. Também foram analisados instrumentos legais propostos e vigentes tendo em vista a integração das escalas (municipal, metropolitana, estadual, nacional). A caracterização da mobilidade foi realizada com base no período entre os anos de 2002 e 2012. A aglomeração metropolitana foi delimitada de acordo com a Área de Concentração de População e a Rede Integrada de Transportes. Observou-se uma acentuada motorização e grandes deficiências de infraestrutura, prejudicando a acessibilidade no Aglomerado. A pesquisa resgata o histórico de planejamento dos transportes no âmbito urbano-metropolitano, concentrando-se na Rede Integrada de Transportes da Região Metropolitana de Curitiba. Os principais instrumentos analisados foram os planos diretores municipais, que facilitam o entendimento das ações na escala local; o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba (2006), que traz um relato das limitações da estrutura atual de governança metropolitana, bem como diretrizes, propostas e diagnósticos; e o Estatuto da Metrôpole (2015), cujo teor possibilitou traçar perspectivas para a mobilidade metropolitana. Também foram realizadas entrevistas com atores envolvidos com o processo de planejamento e gestão da mobilidade na região e observações sobre o desenvolvimento do tema, como a recente desintegração tarifária da Rede Integrada de Transporte. Pode-se afirmar que o maior entrave para a mobilidade metropolitana no Brasil é de natureza político-institucional, falta integração entre as políticas, instituições e instrumentos. Observa-se no Aglomerado Metropolitano de Curitiba, entre as questões que dificultam a governança metropolitana, a interferência de natureza político-partidária, a pouca oportunidade de participação da sociedade civil, além da falta de solidez dos acordos entre empresas e instituições. Com o desenvolvimento da governança colaborativa no plano metropolitano, esses problemas coletivos poderão ser mais facilmente equacionados entre os poderes. Nota-se que o momento presente é de transição, pois a gestão deverá passar por adequações impostas pelo Estatuto da Metrôpole.

Palavras-chave: Mobilidade. Governança metropolitana. Aglomerado Metropolitano de Curitiba. Transporte.

## ABSTRACT

This work is aimed to identify obstacles to the governance process within Curitiba Metropolitan Cluster. The theoretical basis gathers themes such as mobility, transports, governance and urban planning under the context of the process of metropolitanisation and motorization. In order to identify obstacles to the process, this study starts by the issuing of a definition of mobility within the field of analysis. This definition is issued under both the territorial and the analytic views. The territorial view considered data regarding to private and collective public passenger transport, motorization rate, urban welfare and infrastructure in order to build the above mentioned definition. The analytical view considered the metropolitan governance, its key agents and conflicts to reach a complementary the definition of the same phenomenon. Regulations issued and proposed (not approved until the date of this study) by the different administrations (municipal, metropolitan, state and national) have also been analysed under the criteria of its compatibility. The definition of mobility have been issued with temporal focus over the period from 2002 to 2012 and geographical focus set on the Curitiba Metropolitan Cluster delimited by its Population Concentration Area and its Integrated Transports Network. We have observed a high motorization rate and grave infrastructures deficiencies on the cluster which jeopardize urban accessibility. The research recalls the history of the urban-metropolitan planning concentrating on the Integrated Transports Network of the Curitiba Metropolitan Cluster. The key instruments analysed on this study have been: 1) the Urban Plans as they help the understanding of the municipal government actions; 2) the Metropolitan Integrated Development Plan for Curitiba Cluster as it refers to the limitations of the metropolitan governance structure and 3) The Metropolis Statute (issued by the National Parliament in 2015) which have set new perspectives on metropolitan mobility. Interviews have been conducted with key agents involved in the mobility planning process as well as observations have been made about the development of this process, for example, about the economic disintegration of the Transport Network. This study concluded that the biggest obstacle to metropolitan mobility has a political character marked by the absence of integrated policies, institutions and instruments. This study also concluded that on Curitiba Metropolitan Cluster the main obstacles to a real metropolitan government are 1) political interference, 2) the lack of popular participation and 3) the instability of the agreements between institutions and societies. These collective issues could be solved easier by the implementation of the collaborative government on the metropolitan scale. The present moment is marked by transition ensued by the Metropolis Statute.

Keywords: Mobility. Metropolitan governance. Curitiba Metropolitan Cluster. Transportation.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTAS I.....	62
MAPA 1 – MUNICÍPIOS DA REDE INTEGRADA DE TRANSPORTE.....	67
MAPA 2 – ÁREA DE CONCENTRAÇÃO DE POPULAÇÃO E NÚCLEO URBANO CENTRAL.....	70
FIGURA 1 – RELAÇÃO ENTRE PASSAGEIROS, VEÍCULO E POPULAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA ENTRE OS ANOS DE 2001 E 2012....	75
MAPA 3 – AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA (ÁREA DE ESTUDO).....	77
FIGURA 2 – ÍNDICE DE MOTORIZAÇÃO E INCREMENTO POR MUNICÍPIO DO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA, PARA OS ANOS DE 2002 E 2012 .....	80
FIGURA 3 – TAXAS GEOMÉTRICAS DE CRESCIMENTO ANUAL DA FROTA E DA POPULAÇÃO, ENTRE 2002 E 2012, POR MUNICÍPIO DO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA.....	81
QUADRO 2 – TIPOS DE TRANSPORTE POR MUNICÍPIOS DO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA.....	84
FIGURA 4 – EVOLUÇÃO DOS PASSAGEIROS DO TRANSPORTE INTEGRADO E NÃO INTEGRADO NA RMC, ENTRE 2001 E 2012.....	85
FIGURA 5 – EVOLUÇÃO DAS LINHAS DO TRANSPORTE INTEGRADO E NÃO INTEGRADO NA RMC, ENTRE 2001 E 2012.....	86
QUADRO 3 – OBRAS DO PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO DO TRANSPORTE (PIT) NA RMC ENTRE 2005 E 2011 .....	91
QUADRO 4 – OBRAS DE MOBILIDADE DA COPA DE 2014 .....	92
QUADRO 5 – OBRAS DE MOBILIDADE PROGRAMA PACTO MOBILIDADE 2014 .....	93
QUADRO 6 – ROTEIRO DE ENTREVISTAS II.....	103
QUADRO 7 – MUNICÍPIOS DO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA SEGUNDO OS CRITÉRIOS DE DELIMITAÇÃO .....	106

QUADRO 8 – UTILIZAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA DE TRANSPORTES POR MUNICÍPIOS DO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA.....	110
QUADRO 9 – ATORES DA REDE DE GOVERNANÇA DA MOBILIDADE PARA O AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA.....	118
QUADRO 10 – PROPOSTA DE FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM RELATIVAS À MOBILIDADE .....	125



## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – POPULAÇÃO E INDICADORES DE MOTORIZAÇÃO, PARA 2002 E 2012, POR MUNICÍPIO DO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA ....	80
TABELA 2 – TAXAS GEOMÉTRICAS DE CRESCIMENTO ANUAL DA FROTA E DA POPULAÇÃO, ENTRE 2002 E 2012, POR MUNICÍPIO DO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA.....	82
TABELA 3 – PASSAGEIROS TRANSPORTADOS E LINHAS POR MUNICÍPIOS DO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA .....	83
TABELA 4 – EVOLUÇÃO DOS PASSAGEIROS E LINHAS DO TRANSPORTE INTEGRADO E NÃO INTEGRADO NA RMC, ENTRE 2001 E 2012 .....	86
TABELA 5 – SITUAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS NO BRASIL E NO PARANÁ .....	104

## LISTA DE SIGLAS

ACP – Área de Concentração da População  
ALEP – Assembléia Legislativa do Paraná  
ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos  
ASSOMEC – Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba  
BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento  
BRT – *Bus Rapid Transit*  
CEF – Caixa Econômica Federal  
CMC – Câmara Municipal de Curitiba  
COMEC – Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba  
CONCITIBA – Conselho da Cidade de Curitiba  
CTB – Código de Trânsito Brasileiro  
DENATRAN – Departamento Nacional de Trânsito  
DENIT - Departamento Nacional de Infraestruturas de Transporte  
DER – Departamento de Estradas de Rodagem  
DETRAN – Departamento de Trânsito  
DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem  
EBTU – Empresa Brasileira de Transportes Urbanos  
FIFA – Federação Internacional de Futebol  
FPIC – Funções Públicas de Interesse Comum  
FUC – Fundo de Urbanização de Curitiba  
IBEU – Índice de Bem Estar Urbano  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba  
ITCG – Instituto de Terras Cartografia e Geociências  
MCMV – Programa Minha Casa Minha Vida  
MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais  
NUC – Núcleo Urbano Central  
ONGs – Organizações Não Governamentais  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PD – Plano Diretor

PDI – Plano de Desenvolvimento Integrado  
PDUI - Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado  
PIT - Programa de Integração do Transporte  
PMC – Prefeitura Municipal de Curitiba  
PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios  
PR – Estado do Paraná  
REGIC – Região de Influência das Cidades  
RIT – Rede Integrada de Transporte  
RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte  
RMC – Região Metropolitana de Curitiba  
SEDU – Secretaria de Desenvolvimento Urbano  
SENGE - Sindicato dos Engenheiros  
SETR - Secretaria de Estado dos Transportes  
SETRAN - Secretaria de Trânsito  
SETRANSP - Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros  
SIMM - Sistema Integrado de Monitoramento Metropolitano  
SINDIMOC - Sindicato dos Motoristas e Cobradores de Ônibus de Curitiba e Região Metropolitana  
TCE – Tribunal de Contas do Estado  
URBS – Urbanização de Curitiba S/A  
VLT – Veículo Leve sobre Trilhos

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
<b>1. MOBILIDADE NA METRÓPOLE CONTEMPORÂNEA</b> .....	<b>19</b>
1.1 MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE: CONCEITOS E ENCADEAMENTOS .....	19
1.2 NOVO CONTEXTO, NOVAS NECESSIDADES .....	23
1.2.1. Motorização e sustentabilidade: uma mudança de paradigma .....	27
1.3 MOBILIDADE URBANA NO BRASIL .....	34
1.3.1 Políticas de Mobilidade e Planejamento Urbano .....	37
1.4 A QUESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL.....	42
1.4.1 As implicações metropolitanas para a mobilidade e o transporte .....	48
1.5 A GOVERNANÇA NA METRÓPOLE CONTEMPORÂNEA .....	54
1.5.1 Governança Metropolitana na América Latina .....	58
1.5.2 Governança Metropolitana no Brasil .....	59
<b>2. A MOBILIDADE NO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA</b> .....	<b>62</b>
2.1 A REDE INTEGRADA DE TRANSPORTE E A ESTRUTURAÇÃO METROPOLITANA .....	63
2.1.2 A Rede Integrada de Transporte.....	65
2.1.3 Área de Concentração de População e Núcleo Urbano Central .....	69
2.2 A MOBILIDADE NO CONTEXTO DO ÍNDICE DE BEM ESTAR URBANO NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.....	70
2.3 O TRANSPORTE COLETIVO E A MOTORIZAÇÃO: LEITURA DE UMA DÉCADA (2002 – 2012).....	74
2.3.1 Indicadores de motorização .....	79
2.3.2 Crescimento da frota e da população .....	81
2.3.3 Transporte coletivo integrado e não integrado .....	82
2.3.4 Transporte intra e intermunicipal e modalidades.....	83
2.3.5 A evolução do número de passageiros e linhas na RMC.....	85
2.3.6 Deslocamentos pendulares na RMC.....	87
2.4 OBRAS E INFRAESTRUTURA: A MATERIALIZAÇÃO DA MOBILIDADE METROPOLITANA .....	88
2.5 A ATUAÇÃO DO ÓRGÃO METROPOLITANO NA RMC.....	94
2.6 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS CARACTERÍSTICAS DE MOBILIDADE NO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA.....	98

<b>3. GOVERNANÇA METROPOLITANA NO ÂMBITO DA MOBILIDADE: O DILEMA DA ATUAÇÃO INTERESCALAR .....</b>	<b>102</b>
3.1 MOBILIDADE METROPOLITANA A PARTIR DOS MUNICÍPIOS .....	103
3.1.1 Os Planos Diretores Municipais e as políticas de mobilidade metropolitana .....	111
3.2 GESTÃO DA MOBILIDADE E DO TRANSPORTE NO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA .....	114
3.2.1 Os atores do sistema de transporte coletivo e da mobilidade .....	117
3.2.2 A integração do sistema de transporte coletivo e da mobilidade .....	120
3.2.3 Obstáculos da gestão metropolitana na RMC .....	124
3.3 O ESTATUTO DA METRÓPOLE E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A MOBILIDADE METROPOLITANA .....	127
3.4 PERSPECTIVAS DE INTEGRAÇÃO DA MOBILIDADE METROPOLITANA .....	130
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>132</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>137</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>148</b>

## INTRODUÇÃO

A vida urbana e a atratividade das cidades estão amplamente relacionadas com as condições de mobilidade urbana. Considerada mais do que um instrumento do sistema produtivo, é também uma condição, para a qual a circulação, acessibilidade e a velocidade de transporte são essenciais.

Com o crescimento das cidades, uma população cada vez mais urbana movimenta-se e necessita da disponibilidade de meios para tal, conferindo uma nova dimensão para a mobilidade e para os ambientes urbanos. O processo de metropolização transforma a organização dos espaços urbanos, contribuindo para sua requalificação e para o surgimento de uma nova dinâmica de mobilidade.

Cidades e metrópoles de todo o mundo, passam por dificuldades atreladas à circulação de pessoas e bens e à realização de serviços gerando, em consequência, uma busca constante para viabilizar e melhorar a mobilidade, exigindo investimentos a tempo de atender às necessidades mais dinâmicas. As dificuldades que envolvem a adaptação das cidades para esse novo contexto de mobilidade afetam diretamente a vida de milhares de pessoas, o meio ambiente, a economia e, especialmente na América Latina, contribuem para a crise nos transportes públicos, acentuando os problemas de planejamento, gestão e integração urbana. Déficits na mobilidade para os cidadãos significam a perda de oportunidades de empregos, atividades, encontros, assim como de qualidade de vida.

No Brasil, a urbanização ocorreu de forma rápida e desordenada, na maior parte dos casos sem a orientação do planejamento urbano. O grande e repentino crescimento populacional causou impactos que surtem efeitos até os dias de hoje, contribuindo para os problemas de mobilidade e segregação espacial.

A insustentabilidade do atual quadro de mobilidade é revelada não apenas pela imobilidade dos habitantes urbanos, perda econômica ou de tempo, mas também pelos indicadores de poluição e demanda energética em função dos transportes motorizados. Como consequência, os mesmos habitantes urbanos sofrem com problemas de saúde, além de serem vítimas e protagonistas de acidentes de trânsito que em muitos casos são fatais.

Nas últimas décadas, leis e políticas urbanas tem sido criadas para orientar o desenvolvimento das cidades e metrópoles brasileiras. Entre os desafios, destacam-se as questões que envolvem a mobilidade urbana, como as carências e deficiências dos sistemas de transporte coletivo público, a grande quantidade de veículos particulares circulando nas ruas, os congestionamentos constantes, os problemas de infraestrutura, os altos índices de acidentes e a poluição ambiental decorrentes destas atividades, comprometendo a qualidade de vida e de bem estar urbano da população.

O alto grau de insatisfação com os transportes públicos nas metrópoles brasileiras foi o principal motivo para a série de manifestações populares em junho de 2013. Dentre as pautas, a principal, e ao mesmo tempo considerada o estopim para esses acontecimentos, foi o encarecimento das tarifas de transporte coletivo público em todo o país, incluindo nos reclames a falta de eficiência e a baixa qualidade dessa categoria de transporte. Com as tarifas mais caras, o transporte público perde ainda mais em competitividade com o transporte particular, favorecendo o já instalado aumento da motorização. Após a série de mobilizações populares, no mesmo ano, muitas metrópoles brasileiras tiveram suas tarifas de transporte coletivo parcialmente subsidiadas pelo poder público, ou um subsídio maior, porém, não evitou que mais tarde esses subsídios fossem reduzidos ou retirados e o valor da tarifa voltasse a subir para o usuário, o que ocorreu em Curitiba (PR).

Embora com um sistema de transporte reconhecido internacionalmente e historicamente bem sucedido, a cidade de Curitiba (PR) apresenta nas ruas um alto nível de motorização, que se estende para a sua região metropolitana, fator apontado como extremamente prejudicial para a eficiência do mesmo sistema. O índice de motorização da capital é de 66,26 veículos para cada 100 habitantes em 2012 (FIRKOWSKI, NAGAMINE, PAESE, 2014), e da Região Metropolitana de Curitiba é de 49,8 veículos para cada 100 habitantes em 2012, a mais motorizada do Brasil (RODRIGUES, 2013). Se considerada a frota de forma mais ampla, contando com automóvel de passeio, caminhonete, camioneta, utilitário, motocicleta e motoneta, o índice de motorização de Curitiba chega aos 71,69 veículos para cada 100 habitantes, e para a Região Metropolitana de Curitiba chega aos 58,44, ambos para 2012 (ESTIMATIVAS, IBGE, 2012; FROTA, DENATRAN, 2012). O índice de motorização do Brasil, para o mesmo ano e calculado através da mesma

metodologia, atinge 36,37 veículos para cada 100 habitantes (ESTIMATIVAS, IBGE, 2012; FROTA, DENATRAN, 2012).

Assim, as atividades de habitar, trabalhar, desfrutar de serviços, realizar compras e lazer ficam prejudicadas pela dificuldade de circulação. Tal contexto traz o desafio em conciliar interesses entre os diferentes meios de deslocamento. A situação é mais grave para aqueles habitantes das áreas periféricas, que levam mais tempo realizando deslocamentos, e para aqueles que dependem do serviço público de transporte, geralmente com maior presença em áreas centrais e que perde sua eficiência à medida que a quantidade de veículos particulares é maior, resultando em uma competição no sistema viário.

Outra questão que afeta profundamente a mobilidade urbana no Brasil é a falta de atuação interescalar entre as esferas de governo (federal, estadual, municipal) nas metrópoles. Quando a expansão do espaço urbano ultrapassa os limites político-administrativos dos municípios, surgem conflitos de responsabilidade e gestão, que acabam por deixar sem coordenação a mobilidade de uma parte considerável da população. As melhorias na circulação implicam em um conjunto de ações que exigem a harmonia de mais de uma esfera de poder e entre municípios, como é o caso dos aglomerados urbanos e metropolitanos, envolvendo infraestrutura, transporte coletivo público e particular. Dessa forma, na vida cotidiana dos cidadãos de uma metrópole brasileira, obstáculos pouco visíveis surgem, problemas que abrangem questões de interesse comum, como por exemplo, a mobilidade. Entre os obstáculos, aponta-se a falta de possibilidades para deslocar-se entre municípios de uma área metropolitana utilizando o transporte público ou particular, que resulta, em parte, dos desafios de integração da malha viária e das tarifas mais caras para os usuários. A falta de planejamento e gestão, em conjunto, resulta em ambientes urbanos pouco conectados e pouco eficientes do ponto de vista da mobilidade.

Portanto, estas questões devem ser observadas nas metrópoles e nos aglomerados metropolitanos, cujos fluxos de deslocamento e seus pontos de geração e recepção estão interligados. No Aglomerado Metropolitano de Curitiba, atenta-se para a necessidade de desenvolvimento de políticas e instrumentos urbanos para a mobilidade que englobe o entorno metropolitano, contemplando ações em diferentes prazos e dimensionando as questões futuras. Na contramão dessas necessidades, o sistema de transporte coletivo de Curitiba passou pela



desintegração tarifária entre a capital e os demais municípios em fevereiro de 2015, havendo alterações no transporte entre eles, como a extinção de linhas de ônibus metropolitanas e o já citado aumento da tarifa, prejudicando os passageiros que realizam esses deslocamentos. Tal acontecimento é fruto do desentendimento e fragilidade na relação entre os órgãos das diferentes escalas, da sociedade, instituições envolvidas e das implicações políticas, portanto, sustenta-se que questões de governança metropolitana constituem um dos maiores desafios para a Região Metropolitana de Curitiba.

O quadro crítico relacionado à mobilidade tem exigido uma grande atenção do planejamento e da gestão urbana em todas as esferas de poder. Na esfera federal, a Lei nº 12.587/2012 institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, que, por sua vez, exige dos estados e de alguns municípios novas obrigações, as quais estão em via de serem cumpridas e iniciadas. Os municípios com mais de 20.000 habitantes, além dos que fazem parte de regiões metropolitanas, entre outras exigências, devem realizar planos de mobilidade, na forma da lei, integrados e compatíveis com os respectivos planos diretores<sup>1</sup> (PDs) ou neles inserido (BRASIL, 2012). A Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107 de 2005) surge para facilitar a ação entre as variadas escalas e instituições, e outra lei, promulgada em 2015 e conhecida como Estatuto da MetrÓpole (Lei nº 13.089/2015), busca complementar a política urbana nacional para tratar das áreas metropolitanas e aglomerações urbanas. Já os planos diretores, amplamente disseminados, possuem abrangência municipal, podendo apresentar questões metropolitanas de forma superficial, apenas aos próprios critérios. Assim, tem-se um elemento metropolitano (mobilidade), cujo tratamento vem sendo realizado principalmente de forma fragmentada (Planos Diretores Municipais). Da mesma forma, os planos de mobilidade (Política Nacional de Mobilidade Urbana) exigidos para os municípios das regiões metropolitanas terão poder de atuação dentro dos limites municipais.

No âmbito da Região Metropolitana de Curitiba, o órgão metropolitano de competência estadual, realizou um Plano de Desenvolvimento Integrado lançado em 2006, o qual contempla, além de outros temas, a mobilidade de pessoas através do transporte coletivo e do sistema viário.

---

<sup>1</sup> Fica convencionado que, neste trabalho, utiliza-se a palavra Plano Diretor grafado em maiúsculas quando se tratar de um plano de um município específico e em minúsculas quando a referência for genérica.

Na ausência, até o momento, de um planejamento e gestão significativos para a mobilidade na escala metropolitana, este estudo concentra-se na mobilidade de pessoas especialmente a partir destes instrumentos, planos e leis, abordando aspectos da integração dos municípios do Aglomerado Metropolitano de Curitiba: Planos Diretores Municipais, que apresentam ações na escala local; o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba de 2006, que apresenta o modelo de gestão metropolitana; e o Estatuto da Metr pole, que institui novas possibilidades e exigências para a gestão metropolitana. Devido   importância destes instrumentos e da relevância do atual quadro de mobilidade, este estudo propõe identificar as dificuldades relacionadas ao processo de governança metropolitana no que se refere   mobilidade para o Aglomerado Metropolitano de Curitiba.

Embora o estudo se concentre no Aglomerado Metropolitano de Curitiba, para algumas análises, a Região Metropolitana de Curitiba, mais abrangente,   envolvida. Para tanto, utiliza-se dois enfoques espaciais em fun o da disponibilidade de dados e da dimensão das questões metropolitanas: um enfoque territorial (Aglomerado Metropolitano de Curitiba) e outro analítico (que excede a aglomera o e envolve a Região Metropolitana de Curitiba).

Considera-se como Aglomerado Metropolitano de Curitiba o conjunto de dezesseis municípios, cujo recorte espacial   resultante da fusão de dois outros recortes espaciais: a Rede Integrada de Transporte de Curitiba (RIT) e a área de Concentra o de Popula o de Curitiba definida pelo IBGE, no estudo Regiões de Influência de Cidades (2008), assim, o recorte adotado   composto pelos seguintes municípios: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul, São José dos Pinhais, Curitiba, Contenda e Bocaiúva do Sul. Este recorte   considerado, nesta pesquisa, como importante por mesclar a região metropolitana funcional e conceitual, além de áreas com organiza o já existente para o transporte metropolitano, assim, o ideal para tratar da escala de mobilidade urbana em Curitiba, levando em conta suas particularidades.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Utiliza-se, neste estudo, o termo Aglomerado Metropolitano de Curitiba e não Metr pole de Curitiba, pois, os dados utilizados correspondem principalmente   dados municipais, constituindo uma aglomera o de municípios.

Paralelamente a esta proposta, como objetivos específicos, pretende-se: caracterizar a mobilidade da área de estudo, denominada Aglomerado Metropolitano de Curitiba através de dados e informações sobre o bem estar urbano, transporte particular, transporte coletivo público e de infraestrutura, abordando a evolução da motorização e do transporte coletivo a partir de dados dos anos de 2002 e 2012; identificar os principais atores sociais, órgãos e conflitos relacionados à mobilidade e transporte; analisar instrumentos propostos e vigentes relativos à mobilidade metropolitana, tendo em vista a integração das escalas (municipais, metropolitana, estadual e federal). Os demais detalhes sobre os procedimentos metodológicos estão explicitados nos capítulos 2 e 3.

Tendo em vista a mitigação destes problemas e a busca de soluções, este estudo poderá contribuir como um subsídio para a integração da mobilidade nos processos de planejamento e governança metropolitanos.

A presente dissertação encontra-se estruturada como segue.

O capítulo 1, *Mobilidade na Metrópole Contemporânea*, constitui-se pela fundamentação teórica sobre o tema da mobilidade metropolitana, seus conceitos e processos destacados conforme a proposta desta pesquisa, a contextualização da mobilidade urbana no Brasil, do planejamento urbano e das políticas de mobilidade, norteadoras do cenário atual e futuro. Apresenta-se o tema da Governança Metropolitana na América Latina e no Brasil.

O capítulo 2, *A Mobilidade no Aglomerado Metropolitano de Curitiba*, dedica-se à caracterização do Aglomerado Metropolitano de Curitiba, de enfoque territorial, enfatizando questões de mobilidade como a motorização, a infraestrutura, o bem estar urbano, o transporte individual particular e o transporte coletivo público. Apresenta-se uma leitura histórica do transporte, aspectos da Rede Integrada de Transporte bem como da Área de Concentração de População e a atuação do órgão metropolitano.

No capítulo 3, *Governança Metropolitana no Âmbito da Mobilidade: o dilema da atuação interescalar*, com um enfoque analítico, aborda-se o tema da governança envolvendo a mobilidade, apresentando as políticas e instrumentos influentes para o Aglomerado Metropolitano de Curitiba, dos âmbitos nacional, estadual e a partir dos municípios, bem como uma leitura da atuação interescalar. Realiza-se uma abordagem sobre a organização institucional relacionada à mobilidade metropolitana no Aglomerado Metropolitano de Curitiba, identificando os atores sociais

envolvidos, os conflitos, as dificuldades e as perspectivas de integração das escalas e instrumentos.

Nesse sentido, entre outras áreas do conhecimento, a Geografia Urbana contribui para a discussão dos problemas de mobilidade nas metrópoles e centros urbanos, em suas variadas temáticas, envolvendo especialmente, o estudo das redes e fluxos de deslocamento, a conexão entre os espaços, a presença ou não de infraestrutura, a organização do território, a segregação socioespacial. Acrescenta-se às possibilidades de contribuição da Geografia para este tema, o estudo sobre a organização institucional e político-administrativa. No entanto, no Aglomerado Metropolitano de Curitiba, ainda vêm ocorrendo o contrário do que está sendo proposto pelas discussões acadêmicas e pelo aparato legal, referente à integração metropolitana da mobilidade.

Busca-se, através da Geografia e de estudos de outras áreas, apropriar-se de conhecimento para elucidar os problemas de mobilidade no Aglomerado Metropolitano de Curitiba, concentrando-se sobre o transporte público e particular, sistema viário, questões legais, institucionais e políticas.

## 1. MOBILIDADE NA METRÓPOLE CONTEMPORÂNEA

Este capítulo é dedicado à abordagem de questões de natureza teórica e conceitual envolvendo o tema da mobilidade e da metropolização. Realiza-se, pois, o embasamento teórico através da bibliografia utilizada, que subsidia as análises e conclusões. Para tanto, segue-se uma exposição dos processos, conceitos e contextos mais pertinentes ao tema. Inicia-se com os principais conceitos e considerações sobre mobilidade urbana, seguida da exposição do novo contexto e das necessidades que surgem nas metrópoles, abordando suas principais mudanças; em seguida, aborda-se a mobilidade urbana no Brasil, bem como as políticas voltadas para este setor e o planejamento; por fim, discute-se a questão metropolitana no Brasil e as implicações relativas à mobilidade metropolitana.

### 1.1 MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE: CONCEITOS E ENCADEAMENTOS

Para uma melhor compreensão do tema da mobilidade urbana nas grandes cidades, é importante realizar uma abordagem dos principais conceitos relacionando-os: **mobilidade**, **acessibilidade** e **sistema de circulação**. Além disso, contextualiza-se a mobilidade no Brasil, agregando informações sobre as diretrizes de planejamento urbano para este setor.

A **mobilidade** na cidade moderna pode ser conceituada como a soma dos deslocamentos individuais dos cidadãos a uma determinada velocidade que possibilita o acesso ao mercado de trabalho, aos serviços e aos bens (MIRALLES, 2002). Vasconcellos (1996) considera a mobilidade a habilidade de movimentar-se, devido a condições físicas e econômicas. Levy (2000, p.1), define a mobilidade como “a relação social ligada à mudança de lugar, isto é, como o conjunto de modalidades pelas quais os membros de uma sociedade tratam a possibilidade de eles próprios ou outros ocuparem sucessivamente vários lugares”. Assim, a mobilidade é algo mais amplo do que o mero deslocamento, podendo ser considerada como uma relação social de grande riqueza, movida pela necessidade de interação social (LEVY, 2000).

De acordo com Levy (2000), a própria urbanidade está relacionada com a existência de vários lugares inter-relacionados, como se os mesmos constituíssem um único lugar.

Segundo Miralles (2002), o movimento possibilita os diferentes usos das atividades que se localizam em território urbano, condicionando a vida dos cidadãos e estruturando as cidades. Os transportes adquirem papel importante para a mobilidade e, segundo Pons e Reynés (2004), devem cumprir três funções essenciais, a acessibilidade espacial, a conexão com o sistema produtivo e a própria atividade produtiva.

Para Levy (2000), a mobilidade também pode ser considerada como um sistema de movimentos potenciais, aproximadamente atualizados, denominados virtualidades. Tais virtualidades podem ser classificadas em três categorias:

A mobilidade torna-se possível porque existe uma oferta de mobilidade, a acessibilidade. A mobilidade é efetiva porque os seus operadores possuem uma competência de mobilidade. A mobilidade tem sentido porque, no quadro do domínio do espaço, ela entra na composição do capital social dos indivíduos. (LEVY, 2000, s/p).

Assim, na primeira categoria, a mobilidade é viável através da sua oferta, ou seja, a **acessibilidade**. A competência de mobilidade da segunda virtualidade é referente à relação entre as mobilidades oferecidas ou virtuais e as realizadas; e o capital social da última virtualidade relaciona-se com as possibilidades e escolhas diversas (LEVY, 2000). De acordo com Levy (2000), de certa forma, cada cidadão pode “fabricar” a sua cidade a partir da oferta de mobilidade, a qual lhe confere maior liberdade.

A acessibilidade, segundo Vasconcellos (1996), pode ser compreendida como a facilidade de cruzar o espaço e chegar aos destinos, o que pode levar em consideração o aspecto econômico (a acessibilidade econômica) e/ou o aspecto temporal (acessibilidade temporal). Nas relações em rede e com melhor acessibilidade, pode ser mais fácil chegar a um ponto que esteja até mais distante do que em um ponto mais próximo, o que irá depender do trânsito, da velocidade, da infraestrutura, do custo, da oferta e da demanda de transporte.

O **sistema de circulação**, segundo Vasconcellos (1996), pode ser entendido como o conjunto de veículos para deslocamento e a estrutura física para tal função, um importante elemento na mobilização da força de trabalho e na

reprodução biológica, social e cultural das pessoas e classes sociais, as quais envolvem atividades de educação, saúde, lazer, atividades sociais e políticas. A mesma estrutura de circulação é organizada para reduzir os tempos de viagem necessários à produção (VASCONCELLOS, 1996). É o sistema de circulação que condiciona e orienta os deslocamentos, a mobilidade e a acessibilidade, de acordo com suas possibilidades de circulação.

Os estudos de mobilidade urbana desenvolvem-se em variadas áreas do conhecimento e abordam pesquisas sobre origem e destino; tempo de deslocamento; comparações entre modalidades de transporte; deslocamentos pendulares<sup>3</sup>; análises funcionais das estruturas viárias e de transporte; as organizações em redes; as utilizações dos sistemas de circulação por diferentes classes de renda, gênero e idade; estudos de planejamento dos transportes e da mobilidade, entre outros. Devido à maior demanda e emergência dos problemas de circulação nas cidades, estes estudos se fazem mais necessários para subsidiar o planejamento urbano.

No âmbito da Geografia, pode-se apontar que o papel da Geografia dos Transportes, de acordo com Seguí Pons e Martínez Reynés (2004), é o de realizar análises dos movimentos de mercadorias, pessoas e informações e também realizar a exploração morfométrica e funcional das infraestruturas, objetivando o relacionamento dos atributos e das restrições espaciais (origem, extensão, natureza e propósito do movimento).

Estes estudos de mobilidade urbana também se desenvolvem no Brasil com a Geografia das Redes, visando o estudo dos fluxos de deslocamento. A ciência Geográfica pode apropriar-se do conhecimento de outras áreas e autores de outras ciências para avançar nos estudos de mobilidade urbana, sua conformação no espaço e sobre o acesso da sociedade à cidade.

Como suporte teórico e bibliográfico desta pesquisa, utilizaram-se contribuições da Geografia dos Transportes, da Circulação, das Redes e Urbana, além de outros campos do conhecimento, para a melhor compreensão da organização urbana proporcionada pelas estruturas destinadas à locomoção, aos transportes, à gestão urbana, bem como para a compreensão dos conceitos relacionados.

---

<sup>3</sup> São deslocamentos diários entre municípios diferentes.

As políticas de transporte, tal qual seu poder organizador, podem trazer aspectos positivos ou negativos para a cidade e para seus diversos grupos sociais: elas podem ser adequadas às diversas características individuais, como níveis de renda, idade, capacidade intelectual, gênero, características temporais e espaciais (centro-periferia, dia-noite, dia laboral e dia festivo) (VITTADINI, 1990 apud MIRALLES, 2002).

A mobilidade é um aspecto essencial da vida urbana, e faz parte do direito à cidade. Desta maneira, aos transportes e às suas estruturas são delegadas funções essenciais para o desenvolvimento econômico e social e a sua forma de organização é um fator condicionador da acessibilidade espacial e aos diversos setores da economia.

As cidades latino-americanas, caracterizadas por terem enfrentado um rápido processo de urbanização, não o fizeram com estrutura e planejamento de forma a beneficiar a grande maioria de seus habitantes. Pelo contrário, muitas pessoas instalaram-se nas periferias das cidades devido ao valor mais baixo da terra urbana, em função de serem áreas distantes, geralmente desprovidas de infraestrutura como o transporte coletivo, ou ainda, alguns excluídos acabam por instalar-se em cortiços ou áreas irregulares de localização mais central para minimizar o problema da mobilidade. Não se pode afirmar o mesmo das cidades dos países de economias mais desenvolvidas, cujas periferias em geral são bem servidas de transportes, as tarifas quase nunca constituem um obstáculo ao deslocamento e a posse de um automóvel não é um item economicamente discriminante para grande parte da população desses países (LEVY, 2000). Para Levy (2000, s/p), “é porque são pouco móveis que as populações mais despossuídas são despossuídas”, de forma que a mobilidade é considerada pelo autor um fator chave também para a inclusão econômica e para a obtenção de oportunidades.

Os investimentos em mobilidade urbana geram impactos sobre diversos aspectos, como a valorização ou desvalorização imobiliária, o favorecimento de um modal de transporte em detrimento de outros, o favorecimento ou não de um ou mais grupos sociais, a integração ou a fragmentação do espaço e sobre o meio ambiente. Trata-se de escolhas e decisões que irão influenciar o cotidiano de muitos cidadãos, a organização do espaço e da sociedade sobre ele, cujo campo de



influência é difícil de mensurar e cuja participação cidadã pode contribuir para uma sociedade menos desigual.

Os conceitos e processos que envolvem a mobilidade na cidade atual não ocorrem segregados do contexto presente. Desta forma, é importante abordar as principais questões que influenciam no quadro da mobilidade urbana contemporânea, objetivo da próxima seção.

## 1.2 NOVO CONTEXTO, NOVAS NECESSIDADES

A dinâmica da urbanização está vinculada com o potencial que apresentam as cidades de interagir, já que, estas não são autossuficientes (ASCHER, 2004). Para tanto, destaca-se a importância dos meios de transporte. Segundo Ascher (2004), o crescimento das cidades, ao longo da história, depende do desenvolvimento dos meios de transporte e armazenamento de bens necessários para suprir as populações mais numerosas em qualquer época do ano. Para além destas questões, as técnicas de transporte e armazenamento influenciam na organização da divisão do trabalho e no tamanho das cidades, cujas técnicas e sistema de mobilidade possibilitam o crescimento horizontal e vertical (ASCHER, 2004).

Com o crescimento das cidades, torna-se essencial pensar na mobilidade na escala das aglomerações urbanas, nas quais, grande parte das ações dos governos ainda ocorrem de forma fragmentada, potencializando os problemas de mobilidade nessas áreas. De acordo com Levy (2000), a falta de atuação em uma escala pertinente reflete a questão política, pois, as áreas urbanas não correspondem a uma instância política exata competente, o que, por sua vez, vai refletir nas soluções técnicas na escala micro, que não trazem soluções efetivas a longo prazo:

Se as soluções técnicas escolhidas respeitam mal a realidade do objeto urbano, é ao mesmo tempo porque seu tratamento não é global e multidimensional, mas pensado na escala micro dos congestionamentos ou dos "pontos negros" (lógica analítica) e porque o Estado central sempre preferiu a fragmentação política das cidades à sua auto-organização (lógica da dominação). Se for possível criar organismos que produzem uma oferta de transporte na escala das aglomerações, a questão das mobilidades, na sua globalidade, permanece ausente das "agendas" simplesmente porque é

uma questão política que se coloca em uma escala – a das áreas urbanas – onde não existe instância política competente. Daí a importância dos governos urbanos de escala pertinente e de pleno exercício, únicos capazes de proporcionar a contra-parte política dos esquemas técnicos como os atuais Planos de Deslocamentos Urbanos (PDU). (LEVY, 2000, s/p, Trad.: HAESBAERT, R; SOUCHAUD, S.).

Tal fragmento também reflete, por assim expressar, uma má vontade política do Estado, quando este coloca a lógica de dominação acima das necessidades.

Segundo Ascher (2004), um novo processo de modernização que atinge as sociedades ocidentais, intitulado Terceira Revolução Urbana, tem provocado mudanças importantes, como a evolução das formas das cidades, dos costumes dos cidadãos, dos meios, motivos, lugares e horários dos deslocamentos, das comunicações, dos equipamentos e serviços públicos, da tipologia das zonas urbanas, novas formas de pensar, construir e realizar a gestão das cidades. Destaca-se, pois, as mudanças mais relevantes para a mobilidade urbana nesta seção.

Para Ascher (2004, p. 57), os “medios de transporte y de almacenamiento, rentables y cada vez más individualizados, confieren nuevas formas a las aglomeraciones urbanas“. Assim, é possível afirmar que os meios de transporte são grandes responsáveis pelas mudanças relativas aos aglomerados urbanos e ao processo de metropolização.

Entre as especificidades do novo contexto, aponta-se a importância das redes de transporte rápido, organizados em nós e arcos, da busca pelas cidades menores em estabelecer conexões com as grandes aglomerações, e pelas cidades em geral em estabelecer conexões com as grandes redes de transporte (ASCHER, 2004). Para Levy (2000, s/p), “os espaços aos quais nós nos sentimos pertencer não são mais somente territórios, mas *também redes*“. O nosso universo constitui-se, em grande parte, de redes, transportes, comunicação, materiais ou imateriais, cujos espaços são lacunares, constituídos de pontos e linhas, e sobre os quais também podemos nos apropriar (LEVY, 2000).

A economia se faz mais urbana com a externalização de uma parte da produção e dos serviços, fazendo com que as cidades e territórios se transformem cada vez mais em espaços produtivos. Contudo, surgem novas responsabilidades para o poder público, o qual deve buscar criar um entorno material, econômico, social e cultural propício para as atividades econômicas (ASCHER, 2004).

Além destes, as telecomunicações e os transportes rápidos contribuem para mudanças importantes nos ambientes urbanos, como na localização dos comércios, cujos produtos podem ser armazenados em localidades bem servidas de logística, não necessitando ocupar centros urbanos; os próprios fluxos de entrega, que provocam mudanças na circulação e estacionamento (ASCHER, 2004). Observa-se, em meio a essas mudanças, que o centro geométrico das cidades deixa de ser um lugar mais acessível para os automóveis, que consomem uma grande quantidade de espaço, pouco disponível nessas áreas.

Outra questão presente na metrópole atual é a individualização dos cidadãos e, segundo Ascher (2004), isso implica mudanças nas formas como eles organizam o território e empregam o tempo. Ainda de acordo com o autor, a tentativa de controlar o seu espaço-tempo resulta na utilização em maior medida, dos meios técnicos que aumentam sua autonomia, ou seja, na maior utilização dos meios de transporte individuais. Destaca-se, entre estes meios, o automóvel, a moto e a bicicleta. Para Levy (2000), as pessoas definem o tempo de acordo com o meio que utilizam para realizar o deslocamento, assim, os pedestres, usuários da bicicleta, usuários do transporte público e do automóvel apresentam definições de tempo diferenciadas e cada um apresenta um poder de estruturação do espaço urbano muito forte.

De acordo com Ascher (2004, p. 61), o "deseo de autonomía se convierte en una obligación en la medida en que la sociedad se organiza sobre la base de esta individualización". Dessa forma, a autonomia é tornada uma necessidade primordial na vida urbana atual, de forma que as pessoas que podem utilizar meios de transporte individuais, especialmente os motorizados, podem também usufruir de uma maior quantidade de oportunidades do que aquelas que não possuem acesso.

O uso de tecnologia de aparelhos portáteis para o auxílio dos deslocamentos contribui para a autonomia de escolha de horários e caminhos nos meios de transporte individuais ou coletivos públicos, além de informações sobre tráfego em tempo real. É possível afirmar que estes aparelhos auxiliam os usuários dos transportes coletivos a utilizarem este meio com uma maior personalização ou individualização e possibilitam o surgimento de novos tipos de serviços. Por outro lado, Ascher (2004) aponta que a individualização da vida urbana tem provocado uma crise no funcionamento e no conceito de equipamentos e serviços públicos:

(...) los transportes públicos, trenes, tranvías y autobuses, están pensados según el modelo <fordiano> , es decir, sobre un principio repetitivo, de producción masiva y economía de escala: el mismo transporte, en el mismo itinerario, para todos y al mismo tiempo. Este tipo de transporte sigue siendo valioso, incluso desde un punto de vista ecológico, en las zonas densas y en los grandes ejes. Pero esto sólo representa una parte minoritaria y decreciente de los transportes. Los habitantes de las metápolis que no disponen de un medio de transporte particular, y sobretudo de un automóvil, tienen cada vez más dificultades, puesto que la ciudad – que se hace cada vez más indispensable – les resulta menos accesible con los transportes colectivos al uso. (ASCHER, 2004, p. 63).

Para Ascher (2004), é pouco provável que a demanda por deslocamentos venha a diminuir, o autor aponta que é necessário desenvolver transportes públicos mais personalizados, combinando vários meios de transporte, valendo-se das tecnologias da informação e que haja abrangência do conjunto metropolitano.<sup>4</sup> É possível afirmar que a demanda por deslocamentos venha inclusive a aumentar, pois, as tecnologias da informação e da comunicação não concorrem com os transportes e sim complementam, gerando uma maior demanda pelos mesmos (LEVY, 2000).

Contudo, alerta-se que as ferramentas e os dispositivos técnicos podem acirrar desigualdades sociais, tendo em vista aqueles com limitações econômicas, culturais ou de idade que não consigam utilizá-los, sendo necessário que a criação destes serviços siga princípios de equidade e não de igualdade (ASCHER, 2004). Portanto, com as mudanças contemporâneas, também nascem novos tipos de segregação social. Entre estes tipos, com base em Ascher (2004), além daquelas populações que se encontram excluídas das mudanças sociotécnicas e, por consequência, são segregadas especialmente, em outro extremo, a coesão social e urbana é colocada em risco com a criação de bairros fechados e privados ou condomínios fechados.

A individualização apontada por Ascher (2004) também pode trazer um aspecto negativo para as práticas da democracia, o fato de que os indivíduos não apresentam a sensação de dividir interesses em diversos campos e, para tanto, sugere uma renovação dos modos de funcionamento da democracia representativa.

---

<sup>4</sup> No texto original, Ascher (2004) faz menção ao conjunto de territórios metropolitanos. Embora o conceito de metápolis difere do de metrópole, aqui, considera-se conveniente utilizar também o conceito de metrópole. De acordo com Ascher (1995), as metápoles se formam a partir de metrópoles pré-existentes, com um conjunto de espaços heterogêneos e não necessariamente contíguos, compreendendo uma só bacia de empregos, habitação e atividades.

Para Ascher (2004), as ferramentas, técnicas e modalidades que permitem modificar o tempo e o lugar das atividades coletivas e individuais, fazem parte de um dos principais aspectos da nova revolução urbana moderna. As distâncias vão depender do tipo de meio de deslocamento e comunicação escolhidos e dos horários. Levy (2000) coloca que o nosso ambiente pode ser considerado como uma superposição de espaços, em que cada um é definido por uma modalidade de ligação entre os lugares (meios de transportes, velocidades, intensidade dos fluxos, etc.), sem que haja, obrigatoriamente, uma comunicação entre suas diversas tramas.

As mudanças contemporâneas trazem consigo, além das novas necessidades, mudanças de comportamento e pensamento. Paradigmas surgem em detrimento das mudanças e seus contrapontos que, neste caso, perpassam a mobilidade e o ambiente urbano, especificados a seguir.

#### 1.2.1. Motorização e sustentabilidade: uma mudança de paradigma

Considera-se o termo sustentabilidade como expressão da harmonia ambiental, social e econômica, de forma que a interação entre esses elementos não seja comprometida em longo prazo.

Observa-se uma série de desequilíbrios nas grandes metrópoles brasileiras, perpassando os elementos ambientais, sociais e econômicos. Entre eles, problemas de mobilidade urbana. Tais problemas envolvem a necessidade de ação conjunta e integrada das variadas esferas de poder, da governança e do planejamento eficientes. Nesta seção, pretende-se tratar da mobilidade urbana, no que tange ao modelo voltado para o uso e consumo do automóvel particular.

Segundo Nunes da Silva (2013), foi especialmente após a Segunda Guerra Mundial que o automóvel passou a dominar o cenário da mobilidade urbana, conquistando grande importância nas políticas públicas. De acordo com o mesmo autor, com a crise dos preços do petróleo na década de 1970 e com a tomada de consciência ambiental em relação aos impactos dos transportes, outras políticas

começaram a ser delineadas, cujas preocupações buscavam limitar os efeitos negativos da mobilidade urbana.

O automóvel e toda a economia que gira em torno dele era, com certa ponderação, especialmente para os países emergentes, considerado como um grande motor do crescimento. Assim, as políticas públicas concederam favorecimento às indústrias de montagem de automóveis e ao sistema de infraestrutura rodoviária, estabelecendo um controle dos preços dos combustíveis e mantendo estagnados ou secundarizados os transportes coletivos públicos (NUNES DA SILVA, 2013).

O tipo de política pública citada no parágrafo anterior foi e é a utilizada no Brasil. Atualmente o país passa pelos efeitos colaterais de um grande incremento na frota: em 11 anos, entre 2001 e 2012, a frota de automóveis dobrou (BÓGUS; RIBEIRO, 2013).

De acordo com Winchester (2006), nas cidades latino-americanas, no início da década de 1990, houve o crescimento da demanda por transporte e uso das vias, resultando no aumento de congestionamentos, no tempo em trânsito, nos acidentes e nos problemas ambientais. Com os sistemas de transporte saturados e sem acompanhar estas mudanças, o automóvel passa a exercer mais atratividade, e sua utilização em larga escala é identificada como a causa principal da poluição urbana.

Para Dupuy (1995), as mudanças sociais têm grande influência no quadro da utilização massiva do automóvel: a multimotorização (a utilização de mais de um veículo por família), a maior inserção feminina no mercado de trabalho, o prolongamento do tempo de estudos e a generalização da aprendizagem da condução. Ascher (2004) também considera que a generalização do segundo automóvel têm contribuído para modificações profundas no território. Além disso, outros fatores como o crescimento da industrialização, o aumento da população idosa e da concentração populacional nas áreas urbanas contribuíram para impor novas condições de mobilidade e deslocamento (FOLLADOR, 2011).

Cabe destacar a motorização como um fenômeno que ocorre em todo o mundo e que, devido a uma mudança de paradigma, não é mais considerado bom para as cidades, mas sim algo a ser combatido em prol da sustentabilidade urbana, tanto nos aspectos sociais e econômicos quanto ambientais. O conjunto de problemas gerados pela motorização em massa causa grandes perdas econômicas, fator que tem sido apontado através de diversos termos como deseconomias, crise

de mobilidade (OBSERVATÓRIO, 2013) e até apagão urbano (OBSERVATÓRIO, 2011).

Dupuy (1995) destaca que o modelo voltado para o automóvel é de economia mista. O proprietário do automóvel o considera um bem, embora se deteriore e desvalorize ao longo do tempo e em geral, contabiliza apenas os custos individuais desse bem (DUPUY, 1995). No entanto, a utilização do automóvel, para além dos custos individuais para obtê-lo, abastecê-lo, estacioná-lo, mantê-lo assegurado e da própria manutenção, apresenta custos ambientais, de externalidades e de infraestrutura para o seu funcionamento, os quais demandam investimento público. Assim, o poder público entra com a rede de limpeza, fiscalização, manutenção, sinalização, com a infraestrutura, o espaço de circulação, entre outros fatores, cuja inexistência impossibilitaria o sistema automóvel.

Contudo, Dupuy (1995) assinala que o automóvel é também uma escolha estratégica, pois, trata-se de uma forma de conquistar a liberdade de deslocamento, obtendo garantia de acesso em praticamente todas as condições e circunstâncias para inúmeros lugares, constituindo-se assim numa espécie de segurança em relação aos acasos da vida. Trata-se de uma dimensão não econômica da apropriação do automóvel, que oferece a possibilidade de domínio do espaço e do tempo, de um território personalizado e de poder (DUPUY, 1995). Em contrapartida, o serviço prestado pelo veículo particular apresenta certa degradação, como as dificuldades para estacionar, engarrafamentos, acidentes, entre outros. Portanto, considera-se que o sistema automóvel apresenta efeitos externos negativos, especialmente para as cidades, mas também muitos positivos, cuja economia é complexa (DUPUY, 1995).

Para Lefèbvre (1999), o modelo urbano voltado para o automóvel é também o responsável por diminuir as relações sociais nas ruas. Segundo ele, a rua:

Não se trata simplesmente de um lugar de passagem e circulação. A invasão dos automóveis e a pressão dessa indústria, isto é, do lobby do automóvel, fazem dele um objeto-piloto, do estacionamento uma obsessão, da circulação um objetivo prioritário, destruidores de toda a vida social e urbana. Aproxima-se o dia em que será preciso limitar os direitos e poderes do automóvel, não sem dificuldades e destruições. A rua? É o lugar (topia) do encontro, sem o qual não existem outros encontros possíveis nos lugares determinados (cafés, teatros, salas, diversas). (LEFÈBVRE, 1999, p. 29).

Levy (2000), de uma forma semelhante, considera que o automóvel consome e destrói os espaços públicos, diminui as densidades e separa as funções, oferecendo uma “courageira” que permite separar o próprio espaço íntimo do mundo. Em contrapartida, o pedestre apresenta uma série de relações multi-sensoriais com o meio ambiente.

A percepção das pessoas sobre o deslocamento sofreu alterações influenciando o atual contexto da mobilidade. As mudanças morfológicas e funcionais que tem ocorrido nas cidades nas últimas décadas acarretam um aumento da distância entre a localização das atividades cotidianas, o que também resulta no aumento do tempo utilizado no deslocamento, o qual antes era dedicado ao ócio ou ao próprio trabalho (MIRALLES, 2002). Paradoxalmente, o aditivo da velocidade nos meios de transporte, que permite realizar os deslocamentos em menos tempo, também permitiu percorrer grandes distâncias e assim deslocar-se mais, resultando no aumento do tempo de deslocamento (WHITELEGG, 1993 apud por MIRALLES, 2002). De acordo com Miralles (2002), esse incremento na mobilidade tem provocado uma percepção negativa do deslocamento, nos âmbitos individual e coletivo, por significar um tempo de espera, um “tempo morto”. Um número cada vez maior de pessoas desloca-se, realizando atividades cada vez mais dispersas.

Entre os danos ambientais e outras externalidades negativas proporcionadas pelos transportes, com o incremento da motorização em massa, encontram-se: a redução de áreas verdes e permeáveis para implantação de sistema viário; a poluição do ar especialmente pela emissão de gás carbônico, o que potencializa o efeito estufa e o aquecimento global; poluição do solo (resíduos dos veículos); poluição sonora; acidentes de trânsito gerando gastos com saúde pública e perda de vidas; os congestionamentos que consomem espaço e tempo dos cidadãos; a ocupação irracional do espaço de forma geral, direcionando espaços para estacionamentos e veículos com pouca capacidade de transporte; a perda de qualidade do transporte público, dificultando sua eficácia no trânsito, a perda de seus usuários e a consequente elevação de custos da categoria.

No Brasil, o encarecimento do transporte público diminui a diferença dos custos entre carro, transporte público e moto, mas apresenta grandes diferenças de tempo de deslocamento. Considerando uma viagem de sete quilômetros no pico da tarde em uma grande cidade, o uso do transporte público toma mais do que o dobro



do tempo da viagem em automóvel ou motocicleta, “além de custar o triplo da viagem em moto e apenas 10% a menos que a viagem em auto” (VASCONCELLOS, 2012, s/p).

Como exemplo de uma situação ambiental emergente ligada ao automóvel, segundo notícia da Folhapress (2014), o governo da França, ao deparar-se com níveis alarmantes de poluição do ar em Paris, decidiu estabelecer gratuidade por três dias do transporte público, dos sistemas de aluguel de bicicletas e carros elétricos, além de medidas de redução de velocidades máximas em estradas e vias expressas. Estas medidas também foram tomadas para as cidades de Caen e Rouen (FOLHAPRESS, 2014).

O transporte particular motorizado contribuiu, ao longo da história, para a horizontalização das cidades, ou seja, sua extensão longínqua e descontínua, enquanto a extensão contínua e densa é possibilitada pelo transporte coletivo (ASCHER, 1995). O modelo que favorece o automóvel particular e a horizontalização está na contramão do idealizado para a implantação de transportes públicos: certa concentração e adensamento, o que tornaria esses serviços mais viáveis economicamente. Tal adensamento requer infraestrutura compatível com a intensidade de tráfego e circulação. O transporte público é considerado por Malta Filho (1996) o único capaz de absorver o volume de tráfego gerado nas áreas adensadas. Além disso, cidades mais compactas favoreceriam também caminhadas, o uso da bicicleta e, por consequência, menos poluição. Levy (2000) aponta, em relação à densificação e mobilidade, a escolha estratégica de moradia, que pode implicar no sacrifício do tamanho da habitação em detrimento de uma localização que favoreça mais opções de deslocamento.

As políticas urbanas suscetíveis de terem efeito sobre o automóvel são consideradas por Dupuy (1995, p. 71-72) como difíceis de pôr em ação na conjuntura atual, e “as políticas que visam adaptar o automóvel à cidade não parecem, hoje, mais convincentes do que aquelas que recentemente acabaram por adaptar a cidade ao automóvel”. Várias são as implicações do sistema automóvel, como a complexidade de sua economia, dos empregos e serviços relacionados a ele; o fato de ser também obtido pelas massas, canalizando os interesses coletivos além dos transportes públicos, entre outros fatores.

O idealizado para a vida nas cidades do presente é que não basta haver um sistema de circulação, este sistema deve oferecer uma boa acessibilidade aos seus

usuários, atendendo as necessidades contemporâneas dos múltiplos deslocamentos, das atividades dinâmicas que caracterizam a vida urbana (laboral, de estudos, social, familiar, de lazer, cultural) atual. No entanto, segundo Vasconcellos (1996), um número exacerbado de deslocamentos não representa necessariamente boas condições de vida, podendo refletir a necessidade de um excesso de deslocamentos em função de uma precariedade nos transportes. Em outras palavras, espera-se equilibrar a oferta com a demanda de transportes.

Idealizam-se, nos centros urbanos do mundo todo, formas mais sustentáveis de deslocamento, como o uso da bicicleta, que passa a conquistar mais espaço nos planos urbanos, além da maior importância dada às calçadas. Isto pode ser verificado na implantação de ciclovias, ciclofaixas, bicicletários, paraciclos, espaços para bicicletas em vagões de trens e metrô, sistemas de aluguel de bicicletas, entre outros. A possibilidade de utilizar mais de um modal de transporte, realizando combinações, é um fator que facilita os mais diversos deslocamentos. Os próprios automóveis sofrem mudanças e adaptações ao longo do tempo que visam reduzir a poluição, os ruídos, entre outros fatores. Carros de menor porte, mais silenciosos, são idealizados para o ambiente urbano, porém, veículos de maior porte, mais versáteis para viagens são também amplamente escolhidos pelo consumidor e pelos mercados.

Para Nunes da Silva (2013), uma mobilidade urbana mais sustentável, do ponto de vista ambiental, social e econômico, deve seguir basicamente quatro estratégias: 1) promoção da intermodalidade, conectando os diversos modos de transporte de modo a facilitar a integração física, de custo e de tempo de espera; 2) favorecimento dos meios de locomoção menos poluentes, como o transporte coletivo, a pé ou de bicicleta, melhorando as condições e a segurança para esses meios; 3) melhora das condições de segurança e fluidez do tráfego, utilizando para isso as tecnologias disponíveis, ao mesmo passo em que se condiciona o uso exacerbado do automóvel; 4) articulação dos transportes e usos do solo, conciliando políticas de habitação e transporte, fomentando a mistura de usos do solo complementares, consolidando ou promovendo novas centralidades e maior densidade urbana.

Dupuy (1995) lista três desafios principais relacionados ao automóvel e à cidade: o futuro dos centros das cidades, das consequências da individualização do automóvel e o destino do ambiente e das paisagens próximas. Segundo o autor, a

metrópole do futuro, com a generalização do automóvel, será despoluída por grandes medidas ambientais, ornamentada por uma arquitetura renovada e repleta de infraestruturas pitorescas.

Nunes da Silva (2013, p. 382) destaca que, como um elemento novo, pode-se considerar o despertar de uma “consciência coletiva” de que o automóvel deve ser “domesticado” ou substituído ao máximo por outros meios para o futuro da mobilidade.

Contudo, o estágio de prioridade à mobilidade coletiva é maior nos países considerados desenvolvidos, enquanto os considerados emergentes estariam ainda passando por grandes resistências ao alterar o modelo focado no automóvel particular e onde a indústria automotiva encontra a possibilidade de ampliar seu lucro com a crescente demanda. Nunes da Silva (2013) alerta para uma diferença de classes, na qual as classes médias mais tradicionais, que dominariam a opinião pública, apresentariam grande resistência para abrir mão do grau de conforto e liberdade que o transporte individual particular propicia.

Entende-se que meios de locomoção mais sustentáveis devem ser promovidos, observando-se sempre as necessidades do novo contexto, como a maior personalização da mobilidade, enquanto os meios menos sustentáveis devem ser desestimulados, sem, entretanto, deixar de receber investimentos. Assim os deslocamentos considerados mais sustentáveis devem ser priorizados e favorecidos, mantendo também as alternativas aos mesmos.

Questões importantes, como distinguir países desenvolvidos e emergentes, merecem reflexão. A subjetividade e a segurança no uso dos transportes coletivos públicos e não motorizados são fatores que diferem entre esses países. Enquanto nos países emergentes, furto, violência e vandalismo nos transportes e espaços públicos são relativamente comuns, nos países desenvolvidos pode-se afirmar que esses acontecimentos são incomuns. Considera-se, dessa forma, que a falta de segurança é um fator que também estimula o uso do automóvel.

Na seção seguinte, pretende-se expor as particularidades que envolvem a mobilidade nas cidades brasileiras, bem como o histórico e as políticas adotadas no país.

### 1.3 MOBILIDADE URBANA NO BRASIL

Uma conjuntura de fatores tem tornado a mobilidade nas cidades, em especial nas regiões metropolitanas, uma atividade com grandes dificuldades e desafios. Nas grandes cidades brasileiras constata-se que as infraestruturas e os serviços de transporte público não têm obtido sucesso em acompanhar o aumento da demanda e carecem de qualidade e conforto para os usuários; as políticas públicas são efetuadas de modo a favorecer em demasia o transporte individual motorizado, e o lobby automóvel e combustível continua a influenciar tais políticas.

Na cidade de São Paulo, apesar do crescente número de usuários do transporte coletivo, a estrutura e oferta desses serviços são insuficientes para a demanda (LAMAS, 2013).

São características do transporte urbano público brasileiro:

(...) apesar de alguns investimentos importantes em locais específicos, permaneceu insuficiente e de baixa qualidade e tem experimentado crises financeiras cíclicas, ligadas principalmente à incompatibilidade entre custos, gratuidades, tarifas e receitas, bem como às deficiências na gestão e na operação. Adicionalmente, ele experimentou um declínio na sua importância, eficiência e confiabilidade junto ao público, passando a ser visto como um “mal necessário” para aqueles que não podem dispor do automóvel ou da motocicleta. (VASCONCELLOS, 2012, p. 1).

Em geral, com o excesso de veículos motorizados e o transporte público em crise, as pessoas de renda mais baixa, não possuidoras de veículo particular, sofrem com maior impacto as consequências desse quadro: tarifas de transporte público mais altas, perda de mais tempo em deslocamentos ou sujeitar-se a imobilidade, restringindo seus deslocamentos a locais próximos da residência.

A motorização pode ser favorecida por determinadas características e inibida por outras de acordo com a escala: na escala global, pode ser favorecida em parte pela riqueza dos países e pela existência de indústria nacional ou regional; na escala nacional, cidades bem distribuídas pelo território e ligadas entre si por boas estradas, resultam em uma configuração favorável ao desenvolvimento do automóvel; porém, em âmbito local, as grandes concentrações urbanas, densas e bem servidas de transporte público, parecem repudiar a utilização do carro (DUPUY, 1995). Ainda na escala local, medidas que dificultam o acesso dos carros, como a

falta de espaços destinados ao estacionamento e ruas estreitas, também reduzem a utilização desse modal.

No Brasil (escala nacional), apesar da baixa qualidade das estradas, as políticas adotadas incentivam o consumo do automóvel particular, desde a preferência pela implantação de rodovias, processo que ganha força a partir da década de 1920 com o Plano Catrambi<sup>5</sup>, deixando de lado o sistema ferroviário; com os incentivos para o estabelecimento das indústrias automobilísticas, especialmente a partir da década de 1950; com os incentivos de consumo dos veículos através das reduções do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) entre 2012 e 2015. Além disso, contribuiu para o consumo do veículo particular a facilidade de acesso ao crédito das últimas décadas. Nas cidades brasileiras (escalas locais), os investimentos na ampliação do sistema viário apenas fizeram por estimular o uso dos carros particulares: as melhorias pontuais logo já se transformavam em novos problemas de congestionamento. A prioridade de investimentos em sistema viário sem favorecer os transportes públicos reflete a falta de planejamento adequado.

Segundo Vasconcellos (2012), o transporte individual é favorecido por meio de isenções e subsídios da ordem de R\$ 16 bilhões por ano, contra o transporte coletivo que recebe R\$ 2 bilhões, representando uma relação de oito para um, refletindo a desigualdade e a insustentabilidade da política de mobilidade brasileira.

Ainda de acordo com Vasconcellos (2012), especialmente a partir da década de 2000, houve um incentivo à universalização do uso da motocicleta, sem os cuidados necessários de segurança, o que contribuiu para a morte de milhares de motociclistas, fato considerado pelo autor como uma das maiores tragédias sociais da história do Brasil. Mais recentemente, novas leis e exigências são dirigidas a este modal com a finalidade de reduzir o número de perdas humanas.

De certa forma, as ampliações do sistema viário das cidades brasileiras também refletem a possibilidade de privatização do espaço: a utilização do espaço público através de um veículo privado (motorização privada), sua circulação, estacionamento, a infraestrutura utilizada, a manutenção que demanda, as externalidades negativas que gera em longo prazo e os recursos que consome para um fim particular.

---

<sup>5</sup> Plano que estabeleceu as bases da rede rodoviária brasileira, durante o governo de Washington Luís (1926 -1930), impulsionando o designado rodoviarismo, a escolha por esta modalidade de transporte terrestre (BRASIL, s.d.).

Esta “privatização” atende aos interesses das classes médias. Notam-se, com a finalidade de reprodução da classe média, os esquemas de financiamento e incentivo mercadológico para promoção do automóvel no Brasil, e mais recentemente da motocicleta (VASCONCELLOS, 2012).

Curitiba foi apontada por Dupuy (1995) como uma cidade nova, em função da articulação entre urbanismo e transporte. Acrescenta-se que “enquanto subsistir a grande coerência do plano inicial, estes espaços particulares não necessitam de uma forte motorização”, e ainda “as deslocações de automóvel são aí restritas e o carro encontra o seu lugar inicialmente previsto” (DUPUY, 1995, p. 32). Apesar dessa perspectiva sobre o planejamento, Dupuy (1995) apresenta um contraponto:

No entanto, raras vezes o plano de origem resiste aos acasos da história. A inadequação entre o emprego e a habitação, a atracção por outras cidades ou outros centros, as extensões selvagens ou parasitas perturbam com frequência o ordenamento inicial. (DUPUY, 1995, p. 32).

Assim, demonstram-se as dificuldades em manter o modelo adotado por um plano em um contexto geral marcado pela mobilidade econômica e social. O autor também reafirma essa questão em relação a Curitiba, atribuindo o sucesso na época da relação entre transporte público e urbanização controlada à longevidade do poder político uma vez em exercício:

Uma acção política determinada passa pois pela articulação, durante um longo período, da ocupação do solo, das infra-estruturas do transporte colectivo, das medidas limitativas do automóvel. Ora muito poucas autoridades locais detêm actualmente o conjunto destes meios por um período suficientemente longo. Citam-se frequentemente exemplos particulares, como o de Curitiba, no Brasil, onde a longevidade do poder político em exercício parece conservar o círculo virtuoso transporte público\urbanização controlada. (DUPUY, 1995, p. 78-79).

A leitura do autor continua atual em relação às dificuldades em manter o plano e em relação a Curitiba, cujo poder político que vigorou na cidade por um longo período tenha influenciado no seu sucesso, com a persistência de um modelo. Além disso, acredita-se que, no contexto atual, Curitiba tenha encontrado as dificuldades citadas pelo autor em manter a relação transporte público e urbanização controlada. Tais razões serão abordadas nos próximos capítulos.

Para melhor compreender as questões de mobilidade no Brasil e no Aglomerado Metropolitano de Curitiba, trata-se, na próxima seção, das políticas de mobilidade e planejamento urbano.

### 1.3.1 Políticas de Mobilidade e Planejamento Urbano

O objetivo do planejamento dos transportes, para Vasconcellos (1996), é mobilizar uma grande força de trabalho, através da organização do sistema de transportes. No entanto, a lógica segregacionista e desigual de ocupação do espaço, típica do desenvolvimento urbano de base capitalista, traz empecilhos para a organização do sistema de transportes (YAGO, 1983 apud VASCONCELLOS, 1996).

Em relação ao planejamento dos transportes, não apenas a estrutura e o serviço proporcionado influenciam na escolha da população, mas também fatores de ordem econômica, social, cultural, fatores subjetivos. Um exemplo da subjetividade é o automóvel como símbolo de status, com intenso marketing envolvido; a sensação de segurança que é proporcionada pelo automóvel e de insegurança na utilização do transporte coletivo ou no uso da bicicleta; outro exemplo é a ideia de modernidade de modais menos utilizados no Brasil como o metrô ou VLT (Veículo Leve sobre Trilhos), que para algumas pessoas podem ser mais atrativos que o ônibus. Outros fatores como renda, escolaridade, idade e relações de gênero podem limitar as escolhas de deslocamento das pessoas (VASCONCELLOS, 1996).

No entanto, para Vasconcellos (2011), o que mais influencia na escolha da classe média pelo automóvel em sua reprodução atual, não é mais o status e sim a possibilidade de deslocar-se para uma variedade maior de lugares em qualquer momento, em realizar múltiplas tarefas durante um único dia. As atividades como ir ao trabalho, levar e buscar os filhos na escola, ir a cursos, mercados, farmácias, padarias, shoppings, lojas, consultórios, entre outras, cuja multiplicidade seria radicalmente reduzida ao substituir o carro pelo transporte coletivo.

Vasconcellos (1996) também destaca que, historicamente, os meios de transporte nem sempre foram de providência do Estado: no início da industrialização, em São Paulo, os operários viviam próximos de seus locais de

trabalho. Com o aumento da população e o aumento do custo da moradia, os empregadores foram transferindo esta responsabilidade para o Estado.

Mas, como deve ser a política de mobilidade para atingir a sustentabilidade e afastar a tendência do caos urbano? De acordo com Vasconcellos (2012), as medidas a serem tomadas remetem a três áreas:

Primeiro, deveria reduzir os benefícios e subsídios ao transporte individual – principalmente o automóvel – e cobrar dos seus usuários os altos custos de consumo de espaço, emissão de poluentes e insegurança no trânsito que são gerados para a sociedade; os recursos deveriam ser usados na ampliação do transporte público e na garantia de acesso por parte dos grupos sociais de baixa renda. Segundo, deveria garantir espaço nas vias públicas para que as formas não motorizadas e o transporte público tenham qualidade, segurança e prioridade efetivas na circulação – o que requer a reorganização do sistema de circulação, a redução da violência no trânsito e a diminuição do espaço disponível para o uso inadequado pelo automóvel. Finalmente, deveria incentivar novas formas de ocupação e desenvolvimento urbano, para reduzir a necessidade de transporte motorizado e reforçar as vantagens do uso do transporte público. (VASCONCELLOS, 2012, p.6).

Algumas medidas representam um grande desafio, no sentido de que exigem mudanças de mentalidade, cultura e comportamento da sociedade brasileira.

Em cidades como Singapura (cidade-Estado) e Londres (Reino Unido) foram adotados os sistemas de tarifação ou pedágios urbanos em áreas específicas, apontados como de resultados positivos na inibição do uso do automóvel e redução de congestionamentos (BROADUS, 2012). Outras cidades restringem a quantidade de espaços voltados para estacionamentos ou, ainda, adotam outras formas de restrição na circulação de automóveis. Na cidade de São Paulo, aplicou-se o sistema de rodízio de placas, que consiste em evitar que veículos de números finais de placa determinados deixem de circular em dias da semana, local e horários específicos, sendo que, ao final da semana, todos os números finais de placa foram contemplados em um dia semanal. No entanto, no Brasil, antes de adotar essas políticas, seria necessário potencializar as formas de transporte público e alternativas.

Políticas de planejamento mais integradas, a exemplo da mobilidade aliada ao uso do solo, são apontadas na literatura sobre o assunto como mais efetivas. Um exemplo dessas políticas são as que promovem o adensamento urbano e a concentração com o objetivo de aperfeiçoar sistemas de transporte.



Em alguns casos aponta-se para políticas de desenvolvimento que distribuíssem melhor os centros comerciais e de negócios, tornando a residência do trabalhador mais próxima do emprego, enquanto outros defendem que não há outro caminho se não investir na tendência dos múltiplos deslocamentos. Levy (2000, s/p) destaca que um dos debates em torno desta questão era a intenção de dar autossuficiência aos bairros, como uma forma de promover o emprego no próprio local, considerado pelo autor como um mito, pois, envolveria um paradoxo relacionado à mobilidade: ela deveria ser estimulada, permitindo o acesso aos variados lugares da cidade e não encerrar em uma “desastrosa imobilidade”. Assim, considerando as pessoas como seres móveis e o contexto atual em que as redes e fluxos predominam, restringir a mobilidade para locais de trabalho distribuídos é ainda mais difícil. No entanto, é possível apontar algumas iniciativas que reproduzem a ideia de distribuição dos centros de forma positiva, como os empreendimentos multifuncionais: edifícios mistos, residenciais e comerciais, com a finalidade de aproximar a moradia do trabalho.

A integração entre diversos modais também é uma tendência positiva: sistemas de ônibus, *Bus Rapid Transit* (BRT), metrô, Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), trens, hidrovias, sistemas de alugueis de automóveis e bicicletas, entre outros. Inovações tecnológicas no campo da mobilidade também surgem para melhorar e aperfeiçoar as formas de deslocamento: sistemas de informações e monitoramento com GPS acoplados aos ônibus que informam horários de chegada e partida em tempo real aos usuários (em painéis ou *smartphones*) e facilitam a ação dos gestores; sistemas de informação e localização de veículos para aluguel em tempo real, que podem ser obtidos por *smartphones*; sistemas de monitoramento, simuladores e programas de gerenciamento de tráfego que podem subsidiar ações dos gestores, entre outros.

Nas cidades brasileiras é possível observar algumas dessas tendências, como a implantação de BRTs, metrôs e VLTs integrados e a instalação de sistemas de monitoramento inteligentes para os usuários e gerenciadores de transporte coletivo. No município de Curitiba, observou-se a implantação de um sistema de aluguel de bicicletas que foi testado e encerrado, mas que pode ser novamente implantado com inovações tecnológicas e a ampliação do sistema.

De acordo com a Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP, 2013), o colapso dos sistemas de transporte urbano brasileiro não se deve apenas

ao aumento do transporte individual, mas sim, ao desmonte dos órgãos de planejamento da área nos últimos 20 anos. Em 1992, a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), a qual contava com uma equipe técnica especializada, foi extinta e a função do planejamento dos transportes passou a ser dos municípios, cuja maioria não contava com corpo técnico necessário e não realizava seus próprios planos diretores urbanos (ANTP, 2013). Após a extinção da EBTU na década de 1990, não havia nenhuma diretriz de política nacional voltada para a mobilidade, e o enfraquecimento do planejamento também acontecia nos âmbitos estaduais.

Apenas em abril de 2012, a Política Nacional de Mobilidade Urbana, lei nº 12.587/12, entrou em vigor, determinando que municípios com mais de 20.000 habitantes, além dos que integram regiões metropolitanas, entre outros, devam elaborar seus planos de mobilidade até o ano de 2015; os que não o fizerem, não receberão recursos federais para obras de mobilidade (AGÊNCIA BRASIL, 2012). A Política Nacional de Mobilidade Urbana estabelece as bases para os planos de mobilidade das grandes cidades brasileiras, instrumentos que até pouco tempo não existiam nessas cidades e passam a ser exigidos. Com a obrigatoriedade de elaboração também para municípios de regiões metropolitanas, tem-se um avanço para a questão da frágil mobilidade metropolitana, que passou a ser mais reconhecida nos discursos governistas.

No entanto, esses avanços na legislação levam tempo para ser incorporados. Até o dia 24 de junho de 2013, apenas nove cidades haviam elaborado seus planos de mobilidade (GREENPEACE, 2013). Entre os principais aspectos englobados pela lei de mobilidade urbana, destaca-se:

(...) a prioridade dos modos de transporte não motorizados e dos serviços públicos coletivos sobre o transporte individual motorizado; a restrição e controle de acesso e circulação, permanente ou temporário, de veículos motorizados em locais e horários predeterminados; o estabelecimento de padrões de emissão de poluentes para locais e horários determinados, podendo condicionar o acesso e a circulação aos espaços urbanos sob controle; a possibilidade de cobrança pela utilização da infraestrutura urbana, para desestimular o uso de determinados modos e serviços de mobilidade; a dedicação de espaço exclusivo nas vias públicas ao transporte público coletivo e a modos de transporte não motorizados; e o direito dos usuários participarem do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana. (AGÊNCIA BRASIL, 2012).

Observa-se que a lei de mobilidade urbana reflete algumas tendências identificadas anteriormente, colocando-as como diretrizes, mas não assegura que seus objetivos sejam atingidos, tais as dificuldades: a falta de capacitação técnica de funcionários das prefeituras para a elaboração e adequação dos planos em menos de três anos e a falta de continuidade de órgãos e políticas nas mudanças de um governo para outro, contrariando a essência do planejamento que, enquanto processo, exige essa continuidade em determinados períodos de tempo.

Mais do que de verbas, os problemas de trânsito e mobilidade no Brasil carecem de planejamento, execução adequada de projetos e agilidade (MARCHIORI, 2013). A lentidão e os problemas de execução são características das obras de mobilidade do governo federal, como as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>6</sup> e do PAC da Copa do Mundo de Futebol FIFA que ocorreu no Brasil em 2014, os quais visavam investimentos em infraestrutura em parceria com a iniciativa privada. Além disso, as obras de mobilidade da Copa e outros eventos no Brasil são limitadas, em geral, a ligações com aeroportos e reestruturações pontuais nas cidades sedes.

Outra questão que encontra barreiras é a integração da mobilidade em escala metropolitana, que pode ocorrer através da cooperação intermunicipal e estadual, como previsto na Constituição Federal de 1988. A mobilidade é um fenômeno que transcende os limites político-administrativos e os problemas de circulação trazem à tona a integração metropolitana, cujo aglomerado é o *locus* da atração e geração de deslocamentos.

Para Santos (2008), as metrópoles dos países considerados subdesenvolvidos raramente apresentam um grau de integração com suas regiões, havendo uma ausência de organização coerente entre as mesmas. Assim, estas cidades acabam por desempenhar o papel de centros de serviços, cuja acessibilidade é espacial e socialmente restringida pelas dificuldades atreladas às comunicações e aos custos dos serviços.

Os aglomerados metropolitanos apresentam grande concentração de pessoas, concentrando também muitos problemas de mobilidade. Municípios crescem, se conurbam, mas encontram barreiras institucionais para a integração de vias, transportes públicos e outros fatores essenciais para as pessoas que circulam

---

<sup>6</sup> O PAC é constituído por duas fases, a primeira entre o período de 2007 a 2010, e a segunda, o PAC 2, entre o período de 2011 a 2014 (PEREIRA; OLIVEIRA, s.d.).

entre as localidades metropolitanas. Os deslocamentos pendulares, em alguns casos, revelam “municípios-dormitório”, cujos habitantes trabalham em outro município e apenas passam a noite em seu município de moradia. Esses habitantes, embora possuam forte relação com o município no qual trabalham, apenas podem utilizar a maioria dos serviços públicos (saúde, educação) e votar em seu município de moradia, apesar de vivenciarem problemas vizinhos e a falta de integração físico-tarifária do transporte público.

As questões que envolvem a escala metropolitana no Brasil são abordadas com maior profundidade na próxima seção, explicitando conceitos, processos e fatos.

#### 1.4 A QUESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL

O Brasil é um país cada vez mais urbano e com perfil de concentração populacional, o que faz com que as políticas públicas de caráter urbano sejam as mais urgentes e com maior capacidade de impactar a vida da maioria da população (FIRKOWSKI, 2013). Klink (2013) considera a concentração de parcela importante da riqueza e ao mesmo tempo do déficit social nas metrópoles um paradoxo, e outro quando observa uma falta de planejamento e arranjos institucionais adequados para estas áreas. Para tanto, é importante compreender os conceitos e processos que envolvem a questão metropolitana no Brasil.

As metrópoles, segundo Ascher (1995), podem ser descritas como aglomerações urbanas com centenas de milhares de habitantes, multifuncionais e que estabelecem relações econômicas com outras aglomerações estrangeiras. Para além do território, as metrópoles podem ser consideradas um modo de vida e de produção (ASCHER, 1995).

Outro conceito, de aglomerado metropolitano, pode ser compreendido da seguinte maneira:

Corresponde à mancha de ocupação contínua ou descontínua diretamente polarizada por uma metrópole, onde se realizam as maiores intensidades de fluxos e as maiores densidades de população e atividades, envolvendo municípios com alto grau de integração ou englobando parcialmente ou

inteiramente apenas área do município central. A densificação de atividades e populações acontece nas áreas metropolitanas (KNOX e AGNEW, 1994 apud OBSERVATÓRIO, 2004, p. 8).

Por sua vez, a metropolização, segundo Ascher (2004), pode ser definida como um processo de concentração de riquezas humanas e materiais nas aglomerações mais importantes.

Podemos definir la metropolización como el intento de concentración de las riquezas humanas y materiales en las aglomeraciones más importantes. Es un proceso que se produce en todos los países desarrollados, incluso si adopta formas diversas propias de las especificidades regionales y nacionales. Es, principalmente, el resultado de la globalización y de la profundización de la división del trabajo a escala mundial, que hacen cada vez más necesarias y competitivas las aglomeraciones urbanas capaces de ofrecer un mercado de trabajo amplio y diversificado, la presencia de servicios de muy alto nivel, un gran número de equipamientos y infraestructuras y buenas comunicaciones internacionales. (ASCHER, 2004, p.56).

Assim, de acordo com o autor, destaca-se que a metropolização pode ser considerada resultado da globalização e da divisão do trabalho mais aprofundada em escala mundial, que faz com que as aglomerações urbanas busquem ser mais competitivas, contando com serviços e mão-de-obra mais especializados, boa infraestrutura e comunicações internacionais.

Para Cadaval e Gomide (2002), a metropolização pode ser compreendida da seguinte maneira:

(...) o processo de expansão urbana caracterizado pela intensificação dos fluxos econômicos e sociais e dos vínculos culturais entre cidades vizinhas, que desenvolvem relações mais ou menos intensas de interdependência. Geralmente, esse processo é presidido por um núcleo urbano principal que exerce dominante influência econômica e social sobre as áreas adjacentes. Quase sempre, a metropolização implica maior diferenciação espacial e especialização das áreas urbanas envolvidas, o que, por sua vez, gera novos fluxos e novos conflitos na gestão urbana (CADAVAL; GOMIDE, 2002, p. 3).

Observa-se que ambas as definições mencionam o processo de globalização, o qual tem contribuído para alterar a dinâmica especialmente das grandes e médias cidades, o que influencia na mobilidade nas mesmas. As definições também mencionam a especialização, nova dinâmica de deslocamentos ou novos meios para tal (novos fluxos ou a busca por infraestrutura). Assim, considera-se a transformação da mobilidade um fator chave no processo de

metropolização. Os próprios limites de uma metrópole ou aglomeração urbana podem ser definidos pela distância cotidiana que é possível percorrer para ir e voltar sem comprometer muito as atividades diárias.

O contexto que envolve os processos de globalização e metropolização é refletido no espaço com redes técnicas cada vez mais diversificadas, responsáveis pela circulação de pessoas, cargas e informações e que conseqüentemente transmitem poder e oportunidades. O crescimento das populações dos centros urbanos, da velocidade das novas tecnologias e das comunicações são fatores que trazem novas necessidades, provocando um aumento da demanda por circulação e transporte, resultando em uma nova dinâmica.

Desta maneira, com o aumento da demanda por deslocamentos e sua diversificação, novos tipos de movimentos diários são cada vez mais realizados, nos quais as pessoas não se limitam em realizar deslocamentos restritos entre residência e trabalho, tratando-se de movimentos bem mais complexos - impulsionados pelas novas tecnologias e necessidades - aqui nomeados múltiplos deslocamentos, de origem e destino mais variados. Além disso, a distância entre a residência e o trabalho em geral é maior, especialmente para a população de menor renda, em função do alto valor da terra urbanizada. Soma-se a esse contexto a massificação do uso do automóvel ou motorização e a falta de um sistema de transporte eficiente que contemple de forma integrada aglomerações e áreas metropolitanas, o que têm impactado as grandes cidades.

Segundo Firkowski (2013), o processo de metropolização no Brasil é permeado por questões específicas que podem contribuir para uma apreensão equivocada de seu sentido, especialmente em função da disseminação da expressão “região metropolitana”. Para tanto, é necessário distinguir o fenômeno em si da questão institucional. Distingue-se, por exemplo, a área efetivamente metropolitana da região metropolitana, esta última entendida como uma área que pode se tornar metropolitana em torno de uma ou duas décadas (FIRKOWSKI, 2013). Para além destas, há também aquelas designadas regiões metropolitanas que na prática não seguem esses critérios e são institucionalizadas para fins políticos.

De acordo com Klink (2013), após o abandono do planejamento metropolitano de característica tecnocrata, autoritária e centralista após o Regime Militar, houve um vazio institucional, no qual a governança metropolitana não foi

abordada pelos novos atores da redemocratização do país após a década de 1990, restando como alternativa os consórcios setoriais. Os impasses e conflitos entre governos locais e estaduais e de coordenação frágil das políticas de desenvolvimento urbano, entre as diversas escalas e atores, foram marcantes para os territórios metropolitanos em plena fase de reestruturação produtiva e territorial da economia brasileira (KLINK, 2013).

Com a Constituição Federal de 1988, Firkowski (2013) aponta a possibilidade dos estados criarem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, sem a definição de critérios que norteassem essa questão no âmbito nacional. Segundo Cymbalista (2007, p. 29), essa opção também produziu desafios, “lacunas institucionais e administrativas ainda em aberto para as regiões metropolitanas”. Essa lei também permitiu uma atribuição maior de poder e liberdade na esfera local ou municipal. Segundo Rolnik (2007), após a Constituição de 1988 e a lógica municipalista adotada, muitas questões de interesse comum metropolitano como transportes, coleta de lixo, meio ambiente e saneamento não encontraram soluções em função da falta de coordenação interinstitucional. Os problemas foram exacerbados pelas competências concorrentes da Constituição, o que resultou em dificuldades de ação coletiva entre os municípios e entre estes e os estados (ROLNIK, 2007). Rolnik (2007) destaca a grande quantidade de municípios que surge no Brasil após a Constituição Federal de 1988, mais de mil surgiram em apenas uma década, e Firkowski (2013) assinala que a criação dos mesmos, assim como das regiões metropolitanas, também foi permeada por interesses de natureza política, distanciando-se de critérios que pudessem fundamentá-los.

Ainda de acordo com Firkowski (2013), a dissociação entre o processo de metropolização e aquele de criação de regiões metropolitanas no Brasil se deve à falta de planejamento e ausência de uma coordenação nacional para o assunto. Pedroso e Neto (2013), de forma similar, assinalam a falta de uma figura que centralizasse a tomada de decisão no âmbito dos transportes para as regiões metropolitanas, para além das articulações entre estados e municípios, a partir de meados da década de 1990. Klink (2013, p. 106) também coloca que é “urgente a retomada do debate e das pesquisas sobre a política nacional para as áreas metropolitanas”. Tal política, de acordo com Klink (2013), deve levar em consideração as disparidades entre as áreas metropolitanas e as disparidades intrametropolitanas, além de possibilitar a utilização de uma gama de instrumentos

de indução financeiro-institucionais mais amplos na presente etapa de reestruturação da economia mundial.

A partir de meados dos anos 2001, o Estado, no âmbito federal, vem realizando a retomada no planejamento e na gestão de cidades e regiões (KLINK, 2013). Entre as intervenções, destaca-se a constituição de novo arcabouço jurídico e institucional, a criação do Ministério das Cidades em 2003, do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 2001), a Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107 de 2005), os macro-financiamentos para infraestrutura urbana e moradia, como os programas PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e o MCMV (Minha Casa Minha Vida), a institucionalização de mecanismos de participação e o mais recente Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089 de 2015). Estas intervenções beneficiaram, sobretudo, as áreas metropolitanas. Segundo Klink (2013), após cerca de duas décadas sem tratamento, alguns Estados também retomaram a agenda metropolitana, a exemplo de Minas Gerais que, em meados dos anos 2000, iniciou discussão sobre um novo desenho institucional da região de Belo Horizonte, com a criação de um conselho deliberativo, uma assembleia e uma agência metropolitana, aprovando, em 2011, um Plano de Desenvolvimento Integrado participativo.

Mesmo assim, tais iniciativas - com exceção do Estatuto da Metrópole, sobre o qual ainda não é possível conhecer os efeitos - não foram suficientes para resolver os problemas de ordem metropolitana no Brasil. De acordo com Klink (2013), o ambiente macroinstitucional e político não contribuiu o suficiente para a governança metropolitana. A maioria das regiões metropolitanas continua sem conexão com as políticas públicas de ordem urbano-regional e econômica, prevalecendo as disparidades socioespaciais e de acesso aos serviços urbanos (KLINK, 2013).

Firkowski (2013) considera que as estruturas legais e administrativas não acompanham a nova realidade urbano-metropolitana:

(...) embora haja, por um lado, uma nova realidade urbano-metropolitana que faz surgir uma constelação de nomes para adjetivá-la, há, por outro lado, a permanência das mesmas estruturas legais e administrativas para gerir as cidades de hoje, porém criadas à luz de outra realidade. (FIRKOWSKI, 2013, p. 31).

Outra questão apontada por Klink (2013) é o fato de que a escala regional-metropolitana não é a ideal para nortear o planejamento e a gestão de serviços do interesse comum na metrópole, afirmando que a governança metropolitana pode cair



assim em uma armadilha epistemológica. Questão que reflete o mesmo problema é mencionada por Firkowski (2013), ao defender o divórcio entre metrópoles e regiões metropolitanas.

Muitas das Regiões Metropolitanas brasileiras institucionalizadas não refletem a realidade metropolitana, pois, incluem municípios de pouca relação com a metrópole. A não definição legal do verdadeiro aglomerado metropolitano, de uma área ou região metropolitana mais criteriosa, causa transtornos na hora de colocar em prática políticas, planejamento, integração e repasse de verbas.

Rolnik (2007, p. 283) considera que o tema metropolitano requer um melhor equacionamento financeiro, de gestão e do enfrentamento dos déficits acumulados, levando em conta a quantidade de investimentos para transporte e mobilidade, saneamento e habitação em contraponto com a “baixíssima capacidade de retorno financeiro da maior parte da população nas metrópoles”.

A escala metropolitana tem sido palco de disputas pela hegemonia sobre uma orientação na política sobre a metrópole, o que dificulta avanços sustentáveis na reforma urbana e reproduz contradições sócio-espaciais e ambientais na escala urbano regional (KLINK, 2013). Os problemas de cooperação afetam, além das metrópoles e aglomerados urbanos, a própria agenda compartilhada entre a União, estados e municípios, apresentando assim a necessidade de aperfeiçoamento (ROLNIK, 2007).

Segundo Rolnik (2007), sem a cooperação entre os municípios e sem algo que punisse esse abandono das soluções cooperativas, surgem os consórcios. Firkowski (2013) considera que a Lei nº 11.107 de 2005, a Lei dos Consórcios Públicos, possibilita soluções em conjunto para problemas em comum, através da gestão associada de serviços públicos. Pedroso e Neto (2013) consideram os consórcios públicos como um grande marco para a prestação de serviços de transportes. Klink (2013) afirma que essa lei reforçou a estrutura jurídica das áreas metropolitanas:

Ela representou uma inovação no quadro federativo, pois não apenas permitiu uma governança colaborativa voluntária entre os diversos Entes Federados mas também fortaleceu a segurança jurídica e contratual em relação aos consórcios de direito privado então existentes, particularmente no que diz respeito à capacidade de executar, e não apenas planejar, serviços e projetos de interesse comum mediante autarquias interfederativas. (KLINK, 2013, p. 101).

Entretanto, Klink (2013) afirma que os consórcios são pouco implantados, pois, envolvem custos e demoras.

Além disso, surge, como uma forma de suprir as lacunas deixadas pela Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Metrópole. Elaborado pela câmara dos deputados seguiu em debate e tramitação por cerca de 10 anos, até ser aprovado em 12 de janeiro de 2015, como Lei nº 13.089 e como alteração e complementariedade da lei do Estatuto da Cidade<sup>7</sup>. O Estatuto da Metrópole é mais profundamente abordado no capítulo 3.

Assim, observa-se, em relação à “questão metropolitana”, que surge em função dos problemas relacionados à falta de uma abordagem integradora, uma série de avanços no campo jurídico e institucional. No entanto, na prática, também uma série de desafios surge devido à complexidade para a articulação de responsabilidades, competências, verbas (destino e arrecadação), escalas de governo, atores e instituições. Antes de buscar respostas no processo de governança metropolitana, busca-se entender a repercussão da “questão metropolitana” no campo da mobilidade e transporte, abordado na próxima seção.

#### 1.4.1 As implicações metropolitanas para a mobilidade e o transporte

De acordo com Pedroso e Neto (2013, p. 220), nas grandes cidades brasileiras “indica-se que os problemas de mobilidade são decorrentes, em grande medida, do conflito institucional, o qual implica, em muitos casos, a inexistência de uma gestão integrada dos transportes”. Especificamente, o estudo conduzido por Pedroso e Neto (2013), no qual revisam o arcabouço político-institucional da gestão e dos sistemas de Transportes Públicos de Passageiros no Brasil, apontou para problemas de integração e gestão compartilhada dos transportes, conflitos de atribuições entre os estados, municípios e a União. No entanto, também apontam para uma retomada do Estado como incentivador de arranjos institucionais que contribuem para a realização da integração dos transportes no âmbito metropolitano

---

<sup>7</sup> O Estatuto da Metrópole tramitou na câmara dos deputados sob a nomenclatura Projeto de Lei 3.460/2004, e quando se encontrava em tramitação no senado, estava sob a nomenclatura Projeto de Lei da Câmara 5/2014, sendo aprovado em janeiro de 2015.

(PEDROSO; NETO, 2013). Além disso, os autores destacam que há políticas de governo isoladas, como, por exemplo, a redução do IPI para veículos incentivando o seu consumo, ao mesmo passo em que há pouco investimento em infraestrutura, o que contribui para a motorização exacerbada. Esses problemas refletem a falta de um guia em âmbito nacional para a mobilidade em aglomerados urbanos e metropolitanos.

Apesar da forte relação que envolve fluxos de pessoas e mercadorias, os municípios integrantes das regiões metropolitanas não atuam de forma colaborativa e compartilhada no tema, cujas questões são resolvidas no âmbito municipal e não se utilizam, por exemplo, de instrumentos como os consórcios públicos (PEDROSO; NETO, 2013). Para Pedroso e Neto (2013), o padrão de gestão do transporte público está associado à questão federativa, que envolve a titularidade e autonomia dos municípios nos espaços metropolitanos. Com isso, surge uma série de desafios de competência e operação para integrar os transportes públicos nestas áreas, como os apontados pelos autores: a integração tarifária e operacional em âmbito metropolitano, a competição entre sistemas metropolitanos e municipais, o equacionamento de distribuição de receitas e subsídios dos sistemas integrados.

Para Cadaval e Gomide (2002), a cooperação entre os municípios dos aglomerados metropolitanos deve avançar na gestão operacional compartilhada dos serviços de transporte e ficar menos restrita aos programas de investimento.

Segundo Pedroso e Neto (2013), em relação aos problemas dos sistemas de transportes públicos, o desafio não está nas providências de ordem tecnológica, mas sim operacional o que envolve, por exemplo, a distribuição de custos, receitas e o valor da tarifa. Após a década de 1990, segundo os autores, com a retração dos investimentos federais em transportes, entraves surgem para o setor, nos aspectos legais, institucionais, físicos e até logísticos. Nas décadas seguintes, os transportes passam a receber investimentos - ainda que de forma parcial - pelo Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) do governo federal. O contexto que se sucede em relação aos transportes é marcado pela variedade de instituições e a falta de planejamento conjunto entre as mesmas:

Em seguida, observa-se uma multiplicidade de instituições públicas nos diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) com atribuições na área de transportes – secretarias de transportes (estaduais e municipais), departamentos de transportes estaduais, Departamento Nacional de Transportes (Denatran), Ministério dos Transportes, Ministério

das Cidades, entre outras entidades. Frente a esta realidade, pouca importância é dada ao planejamento conjunto, uma vez que cada instituição há de cumprir atribuições específicas, bem como atender a interesses políticos distintos. Há de se ressaltar que a lei que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana definiu as atribuições de cada Ente Federado no contexto da mobilidade urbana, na tentativa de dirimir os conflitos de atribuições existentes e orientar uma possível coordenação metropolitana do serviço de transporte público. (PEDROSO; NETO, 2013, p. 216-217).

Pedroso e Neto (2013) afirmam haver uma ausência de um sistema de mobilidade metropolitana na maior parte das regiões metropolitanas brasileiras, onde não houve o desenvolvimento de planos de longo prazo para o setor. No entanto, é possível observar o surgimento de um arcabouço legal que venha orientar e facilitar a gestão da mobilidade metropolitana, como a Política Nacional de Mobilidade Urbana e o Estatuto da Metrópole, cujos efeitos ainda estão para serem sentidos.

A Constituição Federal de 1988, apesar das brechas relativas às funções públicas de interesse comum (FPIC), para Pedroso e Neto (2013) também trouxe um avanço em relação ao transporte urbano, colocando em pauta este tema e a própria questão urbana, regulamentada depois com o Estatuto da Cidade em 2001. Outro instrumento importante apontado para o setor foi a Lei das Concessões, Lei nº 8.987 de 1995, que estabelece disposições sobre os regimes de concessão de permissão de serviços, regras para licitação dos serviços, entre outros fatores que influenciam na política tarifária, qualidade do serviço, direitos e obrigações dos usuários, porém, tampouco aborda instrumentos que visam à integração no âmbito dos municípios e aglomerados urbanos.

Contudo, em 2005, a Lei dos Consórcios Públicos, Lei nº 11.107, possibilitou a realização conjunta de serviços públicos de interesse comum, através de arranjos institucionais específicos (PEDROSO; NETO, 2013). Através dos consórcios, contratos podem ser estabelecidos, sem, no entanto, o exercício do planejamento, regulação e fiscalização serem repassados pelos Entes da Federação (PEDROSO; NETO, 2013).

Para além dos consórcios públicos, como o utilizado em Recife, Pedroso e Neto (2013) analisaram a gestão dos transportes públicos em outras metrópoles brasileiras, que difere entre si, e afirmam que, apesar das dificuldades apontadas, o gestor público tem fácil acesso aos variados meios de constituir uma boa capacidade de planejamento e operação com integração metropolitana, como, por

exemplo, por meio de constituições estaduais, forma utilizada em Goiânia<sup>8</sup>. Os autores destacam na análise que falta a relação dos transportes com áreas como planejamento urbano e desenvolvimento econômico, e que o principal entrave para o planejamento e operação de sistemas de transporte público de passageiros em regiões metropolitanas no Brasil é de natureza institucional.

Os serviços de transporte coletivo público apenas ganharam um marco normativo com a Política Nacional de Mobilidade Urbana em 2012, citada anteriormente neste capítulo (PEDROSO; NETO, 2013). O artigo 175 da Constituição Federal de 1988, sobre a prestação de serviço público, incumbe essa tarefa ao poder público, que pode prestá-lo diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação.

Em relação à estrutura político institucional de gestão de transportes no Brasil, Pedroso e Neto (2013) identificam três atores principais, o poder público, o operador e o usuário. Alguns atores apresentam seus desdobramentos, o poder público nas suas esferas municipal, estadual e federal; o operador em empresas de variados tipos, privadas ou públicas. A iniciativa privada foi sendo incorporada para garantir a oferta dos serviços e o modelo é submetido a uma série de interesses conflitantes entre os atores (PEDROSO; NETO, 2013).

Para Cocco (s.d.), as dificuldades dos sistemas de transporte brasileiros, que foram cristalizadas ao longo da história causando desequilíbrios, podem ser solucionadas desde que as políticas de transporte público sejam integradas ao planejamento urbano e que se tenha em vista esse tipo de transporte como um vetor de estruturação urbana, de desenvolvimento econômico e de justiça social. Para tanto, as antigas formas de planejamento, financiamento e regulação devem ser superadas (COCCO, s.d.).

A repercussão destes problemas exige vencer os obstáculos relacionados aos conflitos de gestão de planejamento e uma provável ruptura de paradigma, a de que o automóvel deixa de ser um indicador de desenvolvimento e mobilidade para contribuir para a imobilidade coletiva e abre brechas para novas formas de pensar as cidades.

---

<sup>8</sup> No caso de Goiânia, a Rede Metropolitana de Transportes Coletivos foi instituída em conjunto com a Região Metropolitana, assim todos os municípios integrantes da RM participam obrigatoriamente da rede. A lei que institucionaliza o serviço de transporte metropolitano (Lei Complementar nº 27, de 30 de dezembro de 1999) já estabelece também a entidade responsável e passa as atribuições constitucionais do estado e dos municípios integrantes das regiões metropolitanas à Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos (PEDROSO; NETO, 2013).

As dificuldades institucionais existentes são um grande obstáculo para o planejamento das questões metropolitanas no Brasil, as quais não podem ser desconsideradas mesmo nos instrumentos e políticas de escala local, a exemplo dos Planos Diretores Municipais. Sobre a Região Metropolitana de Campinas e os planos diretores dos municípios que a compõem, DeMario et al (2007) afirmam que:

(...) a interdependência econômica e sociocultural entre tais municípios e o grande deslocamento populacional diário existente, acredita-se não ser mais possível a elaboração de planos diretores que levem “apenas” em consideração os problemas de sua própria cidade, os horizontes na elaboração e implementação de um plano diretor devem ir além dos limites de seu município. (DEMARIO et al, p. 93).

Entre os problemas apontados sobre o estudo da Região Metropolitana de Campinas, destaca-se que as receitas per capita são muito diferentes, dificultando uma tomada de decisão em conjunto, assim devendo considerar a diversidade e assimetria entre os municípios (DEMARIO et al, 2007). Para os mesmos autores (p. 93), essa questão remete ao “esgarçamento de nosso pacto federativo e de uma descentralização das políticas públicas que se dá muito mais como municipalização das despesas do que das receitas”. A delegação de responsabilidades e custos pode ser desproporcional entre os municípios:

(...) os deslocamentos dos moradores dos municípios menores acabam gerando renda e impostos nos municípios maiores, bem como os municípios menores (por vezes em condições financeiras satisfatórias) acabam por sua vez delegando a responsabilidade de oferta de serviços sociais, como saúde e educação, aos municípios que compõem o núcleo central da região, afetando a qualidade dos serviços prestados. (DEMARIO et al, 2007, p. 93).

DeMario et al (2007) consideram de suma importância que os planos diretores sejam discutidos nas câmaras temáticas da Região Metropolitana de Campinas, tendo em vista a conurbação entre os municípios e a mobilidade característica de cidades dormitórios. Questões que ultrapassam as fronteiras municipais como transporte, habitação, saúde, educação, gestão da água e impactos ambientais devem ser acompanhadas de discussão metropolitana (DEMARIO et al, 2007).

Pedroso e Neto (2013) consideram a integração dos transportes metropolitanos de suma importância, e para tanto, colocam três aspectos que

podem contribuir para o sucesso dos mesmos: 1) que o planejamento integrado não deve estar condicionado a políticas de governo, mas sim, de Estado; 2) que as instituições envolvidas estejam organizadas de forma lógica, com um planejamento operacional; 3) a necessidade de associar aos Sistemas de Transportes Públicos de Passageiros atividades econômicas relacionadas à demanda.

Para os autores, quando o poder concedente e os operadores conciliam interesses e expectativas dos usuários, surge a integração lógica, cujo objetivo é reduzir custos operacionais através da gestão conjunta dos transportes públicos. Para tanto, assinalam a importância do ambiente institucional vinculado com a participação dos usuários, onde as decisões colegiadas tenham espaço, não importa se através dos consórcios ou de alternativas.

Ainda de acordo com Pedroso e Neto (2013), a integração dos transportes públicos pode ocorrer através de obras de infraestrutura, por meio de processos gerenciais ou com ambos, pois, exemplos de sucesso de integração física de transportes ocorrem com boa governança.

Dessa forma, observa-se que a integração metropolitana de variados aspectos é condicionante para assegurar uma boa mobilidade e acessibilidade para as pessoas que circulam na região: da infraestrutura, da operação, gestão e planejamento da mobilidade, bem como dos sistemas e serviços de transporte, além de mecanismos de participação na escala metropolitana. É necessária a integração das políticas, instituições, instrumentos.

Contraditoriamente, Curitiba, que apresentava uma integração, ainda que parcial do sistema de transporte coletivo em parte da Região Metropolitana, passa pela desintegração financeira da Rede Integrada de Transporte já mencionada anteriormente, o que repercute no próprio sistema e representa um retrocesso nesse sentido. Observa-se que o transporte da região tem sido orientado por políticas de governo e não de Estado, falta equilíbrio entre os municípios que integram a região, falta de participação da sociedade no âmbito metropolitano e conflitos entre instituições das diversas escalas de atuação bem como de atores envolvidos. Observa-se que a Região Metropolitana de Curitiba passa por um momento de transição, pois, a tendência é que o arcabouço legal mais recente (Política Nacional de Mobilidade Urbana, Estatuto da Metrôpole e sua regulamentação em nível estadual) venha a fazer efeito nas próximas décadas.

A próxima seção é dedicada à governança, suas definições e encadeamentos, no contexto da metrópole contemporânea, nas escalas latino-americana e brasileira.

## 1.5 A GOVERNANÇA NA METRÓPOLE CONTEMPORÂNEA

A mobilidade nas metrópoles pode ser facilitada com a integração das escalas, das instituições, das políticas, dos instrumentos e com a participação dos atores sociais envolvidos nessa questão, ou seja, com uma boa governança, fundamental para garantir a mobilidade na escala metropolitana no contexto atual.

Esse novo contexto, denominado por Ascher (2004) como da terceira revolução urbana moderna, exige um novo urbanismo. O urbanismo moderno definia programas de longo prazo para a cidade, estabelecendo as diretrizes de sua organização em planos como os diretores, para depois tentar aplicá-los, de forma a “controlar el futuro, a reducir la incertidumbre, a realizar un proyecto de conjunto” (ASCHER, 2004, p. 72). Em contrapartida, o autor afirma que o neourbanismo, mais adaptado a uma sociedade complexa e a um futuro incerto, se apoia em uma gestão mais reflexiva:

Elabora múltiples proyectos de naturaleza variada, intenta que sean coherentes, diseña una gestión estratégica para su puesta en marcha conjunta y tiene en cuenta en la práctica los acontecimientos que se producen, la evolución prevista, los cambios que se avecinan, revisando si necesario, los objetivos definidos o los medios dispuestos en un principio para su realización. Se convierte en una gestión estratégica urbana que integra la creciente dificultad de reducir la incertidumbre y el azar en una sociedad abierta, democrática y marcada por la aceleración de la nueva economía. A base de tanteo, articula el corto y el largo plazo, la gran y la pequeña escala, los intereses generales y los particulares. Es al mismo tiempo estratégico, pragmático y oportunista. (ASCHER, 2004, p. 72-73).

Tal gestão detecta novas necessidades e confere formas aos projetos, que ao mesmo tempo são ferramentas de negociação e de análise, mostrando possibilidades e limitações, bem como competências técnicas e profissionais muito mais elaboradas. Uma maior complexidade neste processo é fruto da diversidade crescente de territórios e costumes urbanos, pelo aumento das exigências de



qualidade e pela maior dificuldade em implementar decisões que visem a equidade (ASCHER, 2004). A passagem do urbanismo moderno para o neourbanismo apresenta uma série de implicações:

Un número creciente de infraestructuras y de equipamientos entremezclan intervenciones públicas y privadas en diferentes tipos de consorcios, concesiones y subsidios combinados con servicios. Los estatutos jurídicos y prácticos de los espacios son cada vez menos homogéneos y no abarcan ya la distinción entre acceso público y privado, acceso libre y reservado, interior y exterior, infraestructura y superestructura, equipamiento y servicio. (ASCHER, 2004, p. 78).

Observa-se uma maior complexidade dos instrumentos, leis e formas de intervenção. Estas, por sua vez, tornam-se mais diversificadas através de iniciativas públicas e privadas, em diferentes tipos de consórcios, concessões e subsídios. Surge uma nova forma de entender os serviços públicos, o que resulta na possível modificação dos direitos e a partir de então, altera-se o conceito de infraestrutura e seu financiamento (ASCHER, 2004).

De acordo com Ascher (2004) e com a realidade europeia, o contexto atual exige uma adaptação das cidades às mais diversas necessidades, combinando equipamentos coletivos com equipamentos e serviços individualizados. Abandona-se o urbanismo moderno, de soluções coletivas, homogêneas e de baixo custo para dar lugar ao neourbanismo, de técnicas mais avançadas, com maior personalização e individualização.

Nas metrópoles e grandes cidades brasileiras, é possível observar uma personalização e individualização dos deslocamentos, em certa medida, através da crescente aquisição de veículos particulares, que pode ser reflexo tanto do novo contexto como das próprias deficiências dos serviços coletivos de transporte, envolvendo infraestrutura e mobilidade.

Segundo Ascher (2004), é necessário adaptar a democracia à terceira revolução urbana, com novas formas de pensar e executar decisões públicas. Esse processo é possível através da participação e consulta de habitantes e demais atores da sociedade, além de especialistas.

Neves et al (2010) destacam também as transformações e dinâmicas complexas que tomam conta dos espaços urbanos, com fluxos financeiros e comunicacionais entre áreas urbanas locais, regionais e mundiais e assinalam a importância das regiões metropolitanas nesse processo, que devem ser entendidas

como um horizonte de transformações. Encontra-se, na bibliografia sobre governança, conceitos que a abordam nas diversas escalas: urbana, envolvendo o local; metropolitana, mais abrangente que a primeira e regional, mais abrangente que as demais. Assim, a escala metropolitana abrange escalas locais e tem caráter regional, porém, o regional pode não ser metropolitano ou somente metropolitano. A governança também é contemplada de acordo com alguns temas, como interativa, colaborativa ou em rede. Dessa maneira, realizou-se a seguir uma exposição de conceitos, escalas e temas envolvendo a governança, na qual objetivou-se apreender o seu significado para a escala metropolitana e para a mobilidade.

De acordo com Ascher (2004), a governança interativa, elaborada mediante um processo que reúne protagonistas em torno de um projeto comum, é a que apresenta maior eficácia e legitimidade perante uma sociedade com referências e códigos diversos que vão se multiplicando. Também para o autor, as sociedades modernas avançadas precisam lidar com o desafio da renovação dos conceitos, dos modelos da política e da tomada de decisões públicas, sobretudo em relação as políticas urbanas.

Segundo Ascher (2004, p. 84) a governança urbana pode ser definida como “un sistema de dispositivos y de modos de actuación que reúne a instituciones y representantes de la sociedad civil para elaborar y poner en marcha las políticas y las decisiones públicas“. Em outras palavras, a governança urbana requer uma maior participação da sociedade, de seus atores e instituições, através de um sistema e modos de atuação mais representativos para a aplicação de políticas e decisões públicas. Isto pode ocorrer através de novos procedimentos deliberativos e consultivos, de uma relação mais direta com os cidadãos e abrangendo diversas escalas. Como por exemplo, a escala das aglomerações metropolitanas, a qual deve ser o palco de decisões estratégicas e estruturais.

Vários autores trabalham com diferentes conceitos de governança. Neves et al (2010) utilizam o conceito de governança colaborativa, que entendem como uma forma de consolidar interesses através do exercício da cidadania, cujos planejamento e gestão interinstitucional são definidos pela capacidade de construção de um pacto metropolitano. Frey (2012) defende a governança em rede, cujos arranjos institucionais são o resultado de um processo contínuo de cooperação, que respeite a autonomia local e envolva os diversos atores sociais. Knight (2010) assinala a importância da governança regional, conceituando-a como

uma forma de cultura organizacional geralmente construída entre duas camadas de governo, municipal e estadual ou provincial. Segundo Knight (2010), a literatura sobre governança regional começa a lançar luz sobre as complexidades dos processos colaborativos. Knight (2010) considera cada vez mais evidente que a governança regional intermunicipal se torna fundamental para o bem-estar dos atores urbanos, em escala global.

No Brasil, o Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089 de 2015 define princípios para a governança interfederativa de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, entre os quais destacam-se a prevalência do interesse comum sobre o local, o compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado e a observância de peculiaridades regionais e locais. A governança interfederativa é definida no Estatuto da Metrópole como “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, Lei nº 13.089, 2015, art. 2, inciso IV).

De acordo com Frey (2012), a noção de governança surgiu como uma abordagem teórica sobre novas formas e práticas político-administrativas, relacionada à influência política da União Europeia e ao processo de metropolização:

Ambos os casos têm em comum que as estruturas institucionais, legalmente instituídas, revelaram-se incapazes ou insuficientes para incorporar as emergentes redes político-administrativas, primordialmente informais e compostas por atores de autoridades estatais, do setor produtivo e das organizações não governamentais, que crescentemente marcam o ambiente político-administrativo nas sociedades mais complexas e diversificadas. (FREY, 2012, p. 88).

Dessa forma, encontra-se na literatura sobre governança uma variedade de conceitos e tipos, mas que contemplam em comum complexidade, variedade de atores e sua participação, relações entre instituições e entre diferentes escalas. A governança se distingue de governo, pois, baseia-se mais em práticas de cooperação horizontal e voluntária (BLATTER 2006 apud FREY, 2012).

### 1.5.1 Governança Metropolitana na América Latina

A governança metropolitana, de acordo com Frey (2012), implica na existência de uma instância de planejamento regional (dimensão horizontal), com capacidade técnica para assegurar a ação coletiva relacionada à fragmentação das competências jurisdicionais e na integração e coordenação com os níveis do estado, da união ou até internacionais (dimensão vertical).

No entanto, na América Latina, ocorre um embate entre centralização e descentralização, poder local e regional, maior e menor participação popular. Enquanto a participação democrática e eficiente é atribuída à descentralização e ao poder local, existe um temor relacionado ao poder regional, mais centralizado, de que este dificulta a participação da sociedade e a administração. Outra questão muito pertinente é o pensamento de que, ao buscar uma ação no âmbito regional, inclusive no âmbito metropolitano, haja choques com os poderes locais - estes, de acordo com Frey (2012), são os espaços que favorecem a mobilização e organização social e política - que seriam enfraquecidos. Na América Latina, o embate entre centralização e descentralização se deve ao fato de que a institucionalização em nível metropolitano historicamente convergiu com padrões centralistas e autoritários, enquanto o fortalecimento do poder local é tido como uma conquista democrática (FREY, 2012).

Atualmente, as metrópoles latino-americanas sofrem o efeito negativo da exacerbada descentralização, cujas consequências dão origem a problemas como os de mobilidade. O desafio da governança metropolitana nesse cenário, é fortalecer a cooperação, planejamento, participação e ação regional, o que não implica, necessariamente, em enfraquecer o poder local. As soluções não precisariam vir, necessariamente de um governo metropolitano. Elas poderiam vir a partir de um arranjo institucional supramunicipal, o que manteria ou até potencializaria o poder local e retomaria o controle sobre a região metropolitana, utilizando cooperação, colaboração e negociação (FREY, 2012).

FREY (2012) destaca que, durante as últimas décadas, as metrópoles latino-americanas passaram por problemas relativos à expansão territorial, ao agravamento dos problemas sociais, as deficiências em infraestrutura e à exploração de oportunidades econômicas, afetando o bem estar de suas populações

e tornando cada vez mais necessárias respostas coletivas e de caráter metropolitano.

A omissão dos assuntos metropolitanos na América Latina foi agravada pelas características políticas informais de clientelismo, patrimonialismo, corrupção e pelo aumento da competitividade nas relações intermunicipais, prejudicando o desenvolvimento da governança, comprometendo a eficácia da ação estatal e a legitimidade democrática das estruturas e processos políticos (FREY, 2012). Apesar do reconhecimento da necessidade de ações conjuntas na dimensão metropolitana pelos poderes centrais, obstáculos de natureza jurídico-administrativas também atrapalham os arranjos institucionais, tornando assim, a situação da governança metropolitana na América Latina de difícil solução (BARCELLOS, 2013).

Segundo Frey (2012), a participação popular e democrática torna-se importante para o nível regional dentro de uma concepção de governança que preze a integração, a cooperação e a qualidade de vida no lugar da mera competição municipal por recursos. Nesse sentido, ainda segundo o autor, a política deve ser um instrumento de fundamental transformação para a articulação metropolitana na América Latina, que vem sendo conduzida em moldes meramente técnico-funcionais. Mesmo em muitos países desenvolvidos, as áreas metropolitanas ainda funcionam com um mínimo de coordenação e planejamento em nível local (OECD, 2001).<sup>9</sup>

### 1.5.2 Governança Metropolitana no Brasil

No Brasil, as regiões metropolitanas e suas agências de planejamento, criadas em meados da década de 1970 durante o regime militar, foram extintas ou reduzidas a órgãos administrativos, sem força para intervir nos assuntos regionais perante os municípios após a Constituição de 1988, que concedeu ampla autonomia aos mesmos (FREY, 2012). Apesar disso, nos últimos anos, várias formas de cooperação intergovernamental têm surgido no país. De acordo com Frey (2012), no

---

9 Referente aos membros da Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), que inclui os Estados Unidos da América, Canadá, Austrália, vários países europeus, entre outros.

Brasil, as competências relativas à regulamentação metropolitana são dos estados, portanto, existem práticas muito distintas de governança metropolitana.

Entre as formas de cooperação, destacam-se os consórcios intermunicipais, especialmente no que tange as bacias hidrográficas e seus respectivos comitês, que se revelaram bem sucedidos, sem comprometer a autonomia dos municípios (FREY, 2012).

A Lei nº 11.107/05, que estabelece normas gerais para contratação de consórcios públicos é considerada, na literatura sobre governança metropolitana no Brasil, uma boa contribuição para promover a eficácia da governança regional, dando suporte para a associação de municípios na realização de ações conjuntas, na partilha de recursos, na conciliação de estruturas e interesses e no alcance de economias de escala, conforme afirmam Castro e Wojciechowski (2010).

Frey (2012) e Santos Jr. (2009) destacam alguns arranjos institucionais territorialmente abrangentes, com atuação multifinalitária e da sociedade civil: unidades do Estado de Minas Gerais, especialmente Belo Horizonte, cuja RMBH inclui Assembleia Metropolitana, Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, Agência de Desenvolvimento Metropolitano, Grupo de Governança Metropolitano, Fórum Metropolitano e uma Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, onde a articulação entre Estado e sociedade pode ocorrer tanto pelo Fórum Metropolitano (RMBH) quanto pelo Fórum Mineiro de Reforma Urbana (Estadual); RMs de Recife e de Maceió, que incluem Sistema Gestor Metropolitano, Conselho de Desenvolvimento, Fundação de Desenvolvimento, Secretaria Executiva de Apoio Técnico e um Fundo Metropolitano.

A promoção da cooperação através de leis e estímulos financeiros contribui, porém, deve ir além, criando, por exemplo, mecanismos institucionais para participação e interação dos diversos atores da sociedade (FREY, 2012).

(...) além de um planejamento com instrumentos adequados de integração, hoje o foco das preocupações governamentais, é preciso incentivar e fomentar processos de articulação em rede entre poder público e os demais agentes sociais e, finalmente, criar representações políticas e populares em nível metropolitano, como conselhos e até parlamentos metropolitanos. (FREY, 2012, p. 99).

No entanto, segundo Frey (2012), até mesmo casos mais avançados na articulação entre Estado e sociedade na gestão metropolitana, como os de Belo

Horizonte e Medellín, encontram dificuldades em realizar uma efetiva participação da sociedade no processo de tomada de decisão por meio de representações populares.

Considera-se, apesar das dificuldades, a governança como uma maneira mais eficiente de contemplar as questões de interesse comum entre os municípios e as escalas, em um contexto complexo e que promova uma ampla participação da sociedade. Espera-se que, para a mobilidade nas zonas urbanas, com base em Ascher (2004), haja maior diversidade funcional, multicentralidade, polivalência de uma parte das equipes e serviços e no reforço dos transportes e diversas redes, que garantam a eficácia do conjunto de sistemas urbanos.

Na sequência, busca-se compreender como está estruturada a mobilidade e a gestão da mesma no Aglomerado Metropolitano de Curitiba. O capítulo seguinte irá analisar e caracterizar a mobilidade no Aglomerado Metropolitano de Curitiba.

## 2. A MOBILIDADE NO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA

Neste capítulo, busca-se caracterizar e contextualizar a mobilidade no Aglomerado Metropolitano de Curitiba, de enfoque territorial, reunindo informações sobre as diversas regionalizações dentro do território da Região Metropolitana de Curitiba, neste caso a Área de Concentração de População, a Rede Integrada de Transporte e o Núcleo Urbano Central.

Como parte da proposta de caracterização e contextualização e com base na metodologia adotada por Firkowski, Nagamine e Paese (2014), realizou-se uma abordagem sobre a evolução da motorização no Aglomerado Metropolitano de Curitiba, bem como sobre o transporte coletivo público para a década de 2002 a 2012.

Outras informações são apresentadas sobre os indicadores de bem estar urbano na Região Metropolitana de Curitiba, sobre o sistema viário metropolitano entre os anos de 2000 e 2014<sup>10</sup>, deslocamentos pendulares além de fatores históricos e institucionais que marcaram a mobilidade e a gestão dos transportes da região. Além da bibliografia específica para atender a caracterização do Aglomerado Metropolitano de Curitiba e mais brevemente, da Região Metropolitana de Curitiba (enfoque analítico), foram realizadas entrevistas em profundidade<sup>11</sup> com membros do setor de Planejamento da COMEC, cujas informações são apontadas em várias seções tanto deste como do capítulo seguinte. As entrevistas em profundidade, de acordo com Yin (2010), podem abranger fatos de um assunto, bem como opiniões sobre os eventos, onde os entrevistados podem assumir um caráter de respondentes-chave. Dessa forma, foi estabelecido um roteiro conforme as demandas da pesquisa e as competências dos entrevistados. Os principais aspectos das entrevistas, abordados neste capítulo, são expostos a seguir (QUADRO 1).

1- Principais obras de interesse metropolitano
2- Pesquisa de origem e destino da COMEC das linhas de ônibus e seus principais resultados
3- Atuação do órgão metropolitano

QUADRO 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTAS I

<sup>10</sup> Buscou-se utilizar o mesmo recorte temporal das demais análises (2002-2012) porém, devido à falta de informações em partes desse período e a disponibilidade de outras que influenciam significativamente momentos posteriores (como diretrizes), utilizou-se, para esse caso, o recorte temporal entre 2000-2014.

<sup>11</sup> Metodologia utilizada com base em Yin (2010).



## 2.1 A REDE INTEGRADA DE TRANSPORTE E A ESTRUTURAÇÃO METROPOLITANA

Curitiba ficou conhecida no Brasil e no mundo pelo sistema inovador de transporte coletivo, intitulado Bus Rapid Transit (BRT), com a articulação entre uso e ocupação do solo, sistema viário e transporte coletivo, idealizado no Plano Diretor da capital em meados da década de 1970 (PRESTES; DUARTE, 2009). Depois de receber um plano radiocêntrico em 1943, conhecido por Plano Agache, desenvolvido pelo arquiteto francês Alfred Agache, segundo Prestes e Duarte (2009), um novo Plano Diretor definiu eixos de crescimento lineares nos sentidos Norte-Sul e Leste-Oeste. Suas características seriam definidas pelo transporte coletivo de massa, com integração em terminais e zoneamento específico, prevendo um maior adensamento, o qual mantinha o térreo para atividades comerciais e serviços. O sistema trinário, definido por vias rápidas, vias de tráfego lento e via exclusiva para o sistema de transporte coletivo foi implantado nestes eixos, no lugar de avenidas largas (BARCELLOS, 2013). Progressivamente, o comércio e os serviços surgiram ao longo dos eixos lineares que estavam bem servidos de transporte de massa, assim foi possível evitar uma grande concentração no centro tradicional. Daí então se deve grande parte do sucesso do sistema de transporte da cidade, aliando o uso do solo com políticas de transporte (MERCIER et al, 2014).

Os eixos trinários exerceram a função de estruturadores do espaço urbano, resultando em uma maior valorização do solo em suas proximidades, o que por sua vez, refletiu na seletividade espacial, induzindo o processo de periferização e de formação de uma aglomeração urbana, contribuindo para o extravasamento dos limites municipais, que já ocorria em meados da década de 1980 (FIRKOWSKI; PAESE; NAGAMINE, 2014). Com o processo de metropolização, a expansão do sistema de transporte naturalmente entrou em pauta.

Quanto ao modal adotado, a história de Curitiba remonta ao desejado transporte sobre trilhos, que inspirou o BRT, introduzindo inicialmente um modelo com ônibus cuja implantação era financeiramente mais viável, e que pudesse ser depois substituído pelo modelo sobre trilhos. Historicamente, o transporte sobre trilhos se fez presente com bondes, que foram extintos na cidade em 1952, por serem considerados uma obstrução na via pública. E voltaram a permear os planos

urbanísticos em função do crescimento populacional, dando origem ao BRT e por fim, em vias de ser implantado como metrô (PRESTES; DUARTE, 2009). Assim, o sistema de transporte surge como indutor do desenvolvimento, planejado, com linhas de ônibus diferenciadas e integradas, sendo que em algumas delas a tarifa é paga antes do embarque, possibilitando uma maior rapidez durante o percurso.

Na década de 1990, surgem equipamentos destinados à cadeira de rodas em algumas linhas, estações e veículos do transporte coletivo (PRESTES; DUARTE, 2009). Também nesta década, Prestes e Duarte (2009, p. 71), assinalam que a qualidade do sistema ofertado já estava comprometida devido ao crescimento da demanda, “a cidade atingira 1,4 milhão de habitantes, e a participação de passageiros residentes em municípios da Região Metropolitana de Curitiba era crescente”. Destaca-se o eixo Norte-Sul, que em 1992 era utilizado por 42% dos passageiros da RIT (PRESTES; DUARTE, 2009).

Outro eixo de transporte definido na revisão do zoneamento de Curitiba em 2000, o trecho urbano da BR 476 (antiga BR 116), tida como um obstáculo para a travessia da cidade no sentido leste-oeste, passou a ser incorporada à malha urbana, tornando-se um eixo metropolitano de transporte, com a sua transformação em um conjunto de avenidas e do uso do solo, popularmente conhecida como Linha Verde (PRESTES; DUARTE, 2009), a qual se pretende estender até os municípios de Colombo ao norte e Fazenda Rio Grande ao sul. Devido aos custos, segundo Prestes e Duarte (2009), realizou-se uma implantação mais simples do que o previsto, e até o momento desta pesquisa, apenas a primeira etapa, que liga o bairro Pinheirinho ao bairro Centro em Curitiba havia sido concluída.

Pequenas inovações técnicas passaram a ser realizadas no sistema de transporte, contribuindo para o aumento da capacidade: ônibus maiores, espaço para ultrapassagem com o desalinhamento das estações para ônibus biarticulados, sistemas de informação e monitoramento, entre outras. No entanto, frente à forte motorização presente na região, estas inovações são apenas paliativas.

### 2.1.2 A Rede Integrada de Transporte

Em 1963, na gestão do prefeito Ivo Arzua, foi criada a Companhia de Urbanização e Saneamento de Curitiba, com a função de administrar recursos do Fundo de Urbanização de Curitiba (FUC), para desenvolver obras de infraestrutura e equipamentos urbanos (URBS, s.d.). Atualmente, a empresa Urbanização de Curitiba (URBS), continua com um papel fundamental, de gerenciar o transporte coletivo do município de Curitiba, já tendo também gerenciado, via convênio o transporte coletivo integrado da Região Metropolitana de Curitiba. Considera-se que, junto com a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, a URBS representa um ator essencial na governança metropolitana da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) (BARCELLOS, 2013).

Em 1965, também na gestão do prefeito Ivo Arzua, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) foi criado, como uma autarquia municipal (IPPUC, s.d.). Segundo Barcellos (2013), o órgão chegou a assumir o gerenciamento do transporte coletivo, extrapolando as funções de planejamento, na década de 1970 e teve um papel importante na implantação do Plano Diretor, nas inovações do sistema de transporte e na criação da Rede Integrada de Transporte.

Em 1980, segundo informações da Prefeitura Municipal de Curitiba (s.d.), a Rede Integrada de Transporte é implantada na cidade, integrando, de forma física e tarifária, linhas urbanas de diferentes categorias. Além dos terminais de transporte, o sistema ganhou a estrutura das estações-tubo, nas quais é possível também realizar algumas integrações entre as linhas de ônibus, fato que expandiu o sistema de integração ao longo do tempo. Dessa forma, com apenas uma tarifa, é possível realizar deslocamentos maiores, com mais de uma linha, através da baldeação em estações e terminais.

As articulações para a integração do transporte coletivo em nível metropolitano surgem em 1983 durante o governo de José Richa e João Elísio Ferraz de Campos, envolvendo a COMEC, o IPPUC, a URBS, as prefeituras e o Departamento de Serviços de Utilidade Pública de Curitiba (BARCELLOS, 2013).

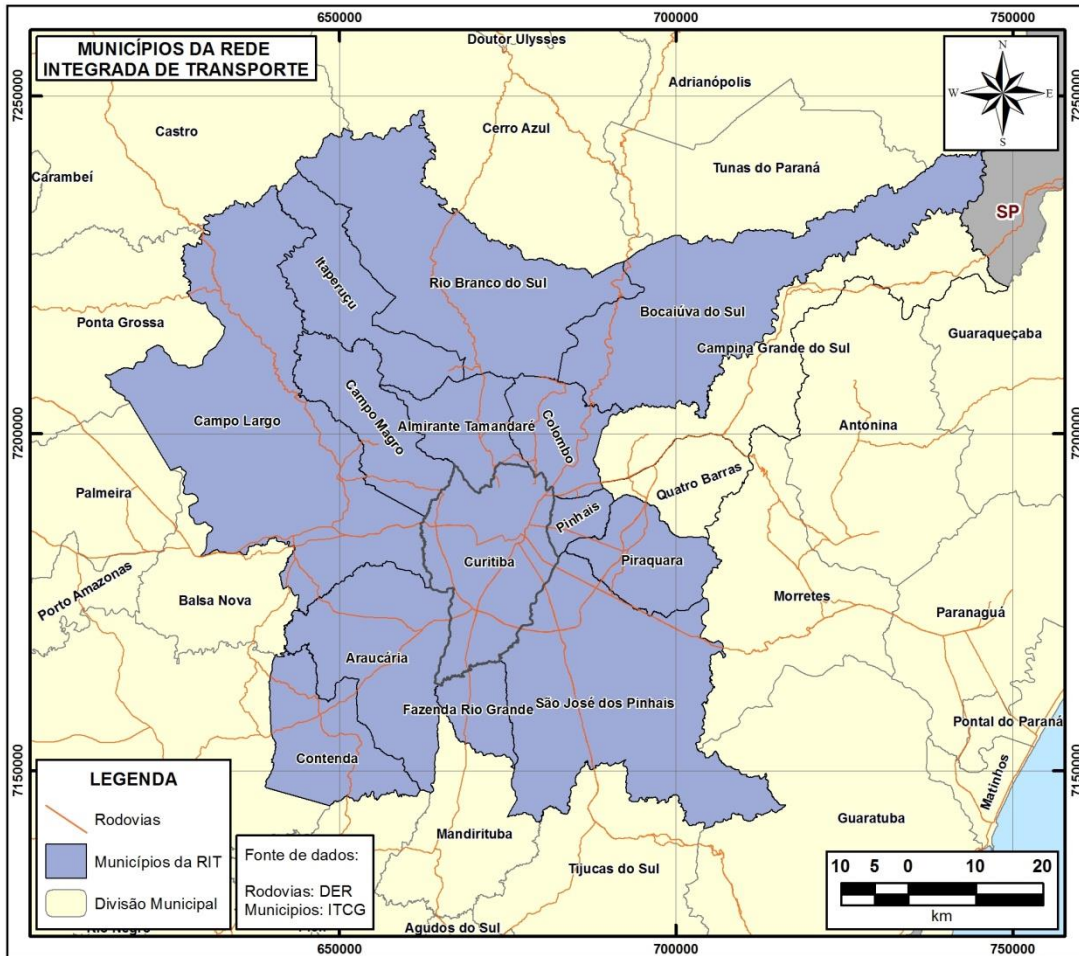
Em 1993, a primeira linha com integração metropolitana, envolvendo os municípios de Curitiba e São José dos Pinhais, começa a circular. Porém, é apenas em 1996 que ocorre a inauguração oficial entre Curitiba e a Região Metropolitana

(PMC, s.d.). A integração do transporte se torna, dessa forma, mais um fator atrativo para os municípios, que foram aderindo à RIT.

Ainda em 1996, um convênio entre a URBS e a COMEC transfere as atividades de gerenciamento, planejamento operacional e fiscalização do transporte coletivo metropolitano da COMEC para a URBS. Assim, a URBS, em conjunto com as empresas, definia trajetos de linhas, estabelecia pontos de parada e horários; com as prefeituras, tratava da infraestrutura de pontos e terminais, podendo também tratar questões com governos estadual e federal e concessionárias de rodovias (BARCELLOS, 2013). Em 2012, a responsabilidade sobre o gerenciamento e planejamento do transporte coletivo metropolitano integrado de passageiros passou novamente para a COMEC, em um momento que o órgão metropolitano não apresenta - já na época do primeiro convênio não apresentava - boas condições institucionais e de recursos humanos para fazer frente à gestão da mobilidade (FIRKOWSKI, NAGAMINE, PAESE, 2014). No mesmo ano, a COMEC realiza convênio com a URBS, no qual repassa o gerenciamento do transporte coletivo metropolitano, acordo que foi interrompido em 2015.

As responsabilidades de transporte público de passageiros na RMC são assim divididas: o transporte urbano é de competência das prefeituras; o metropolitano não integrado é do Estado, especificamente do Departamento de Estradas de Rodagem (DER) do Paraná; o metropolitano integrado é de competência da COMEC.

A Rede Integrada de Transporte (RIT) representa uma forma de integrar o transporte por ônibus de Curitiba com seu entorno, em algumas das suas diversas linhas, podendo ser de forma física, tarifária e operacional em 14 municípios: Bocaiúva do Sul, Rio Branco do Sul, Itaperuçu, Colombo, Almirante Tamandaré, Campo Magro, Campo Largo, Piraquara, Pinhais, Curitiba, São José dos Pinhais, Fazenda Rio Grande, Araucária e Contenda (MAPA 1). Segundo o Convênio da COMEC (2014), atualmente quase três quartos da demanda de usuários metropolitanos tinham acesso à RIT. Porém, com a desintegração financeira do sistema em fevereiro de 2015, algumas alterações têm dificultado os deslocamentos entre os municípios da RIT, como a desintegração tarifária, que exige dos usuários mais baldeações e custos, com mudanças em linhas e trajetos. Alguns percursos que antes poderiam ser realizados de forma direta entre Curitiba e municípios vizinhos passam a ser realizados com interrupções e pagamento de outras tarifas.



MAPA 1 – MUNICÍPIOS DA REDE INTEGRADA DE TRANSPORTE  
 FONTE: DER (s.d.), ITCG (2011)  
 Elaboração: Alexei Nowatzki

Em meio a problemas financeiros, segundo Galindo (2015), o Governo do Estado deixou de repassar subsídios de cerca de sete milhões e meio de reais por mês, prejudicando os usuários da Região Metropolitana, revelando a fragilidade administrativa de um sistema considerado modelo no mundo, permeado por disputas políticas entre a Prefeitura do município polo e o Governo do Estado. Soma-se a isso o aumento do número de veículos particulares, enquanto o número de passageiros diminuiu. Nesse contexto de motorização, queda do número de passageiros, aumento da tarifa e fragilidade administrativa, acrescentam-se pressões dos trabalhadores do sistema (motoristas e cobradores), que fizeram sucessivas greves reivindicando melhores condições de trabalho e salários, além de cobrar benefícios em atraso; pressões das empresas de transporte, que reivindicavam subsídios em atraso e declaravam o aumento dos custos; a pressão dos empregadores que com o aumento da tarifa viram seus custos aumentarem e a

pressão dos usuários, que passaram a pagar mais caro pela tarifa, além de terem suas possibilidades de trajeto reduzidas.

Entre as soluções apontadas pelo então prefeito de Pinhais, Luiz Goularte Alves, está a licitação do transporte e a reestruturação do sistema com base nas pesquisas de origem e destino, de forma a reduzir o valor da tarifa (DIONÍSIO, 2014). Outras soluções podem vir da maior participação dos municípios e/ou um modelo de cobrança diferenciado para tipos de linhas e trajetos. A situação é transitória, as mudanças ocorrem mais em função de uma redução de custos do que do aperfeiçoamento do sistema, podendo prejudicar e deixar ainda mais de atrair o usuário do transporte coletivo.

Outra questão pertinente relacionada à RIT refere-se ao modo de integração intermunicipal, o qual se resume a ligação, tendo como origem ou destino o município polo (FIRKOWSKI; NAGAMINE; PAESE, 2014). Desta forma, a demanda por deslocamentos intermunicipais que não envolvem o município polo não é contemplada pela RIT.

Em relação às diferenças entre os municípios no que tange a integração, Barcellos (2013) as considera marcantes e aponta alguns dos principais fatores como “a distância da Capital, o número de habitantes e o consequente número de passageiros, o grau de conurbação e o grau de integração” (BARCELLOS, 2013, p. 260). Segundo Barcellos (2013), alguns municípios da RIT repassariam valores compensatórios para a URBS com a finalidade de manter o valor da tarifa de Curitiba, enquanto outros não realizariam tal pagamento, gerando questionamentos de alguns prefeitos. De acordo com arquiteto e urbanista do setor de planejamento da COMEC entrevistado, com base em uma pesquisa do órgão metropolitano de origem e destino de linhas de 2003, grande parte das pessoas que se deslocavam a partir dos municípios do entorno em direção ao polo, percorriam a distância apenas até o centro da capital, e que dessa forma, o tempo seria o elemento definidor dos deslocamentos.

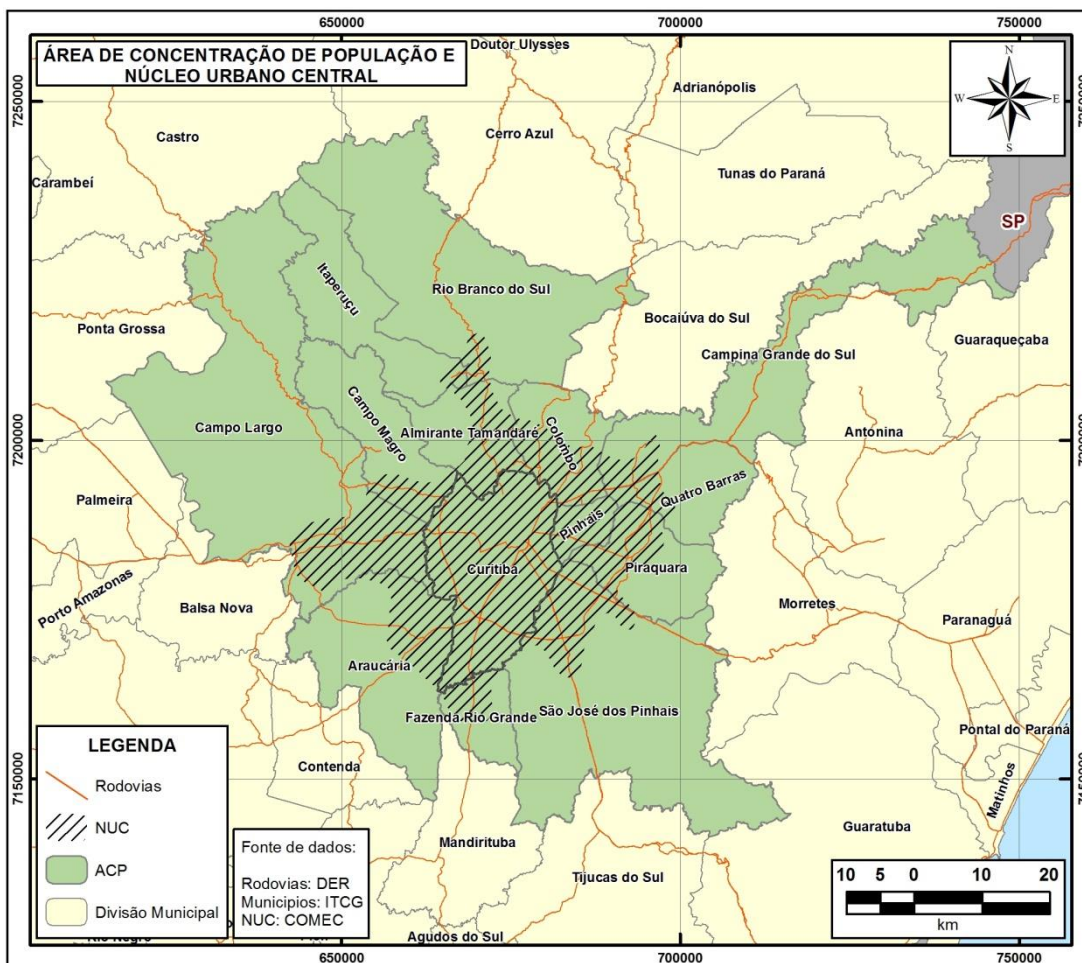
Este novo capítulo vivido pela RIT, aponta para a necessidade de mudanças profundas que envolvem as relações interescalares na metrópole e uma reestruturação neste sentido, envolvendo a administração pública e mais que isso, a governança metropolitana, a qual adiciona outros setores da sociedade envolvidos nesse processo.

### 2.1.3 Área de Concentração de População e Núcleo Urbano Central

A Área de Concentração de População (ACP), delimitada pelo estudo do IBGE (2008), representa o conjunto dos municípios de maior grau de urbanização e coesão interna, de acordo com os deslocamentos para trabalho ou estudo, podendo ser interpretada como a área de maior relação com a dinâmica metropolitana.

O Núcleo Urbano Central (NUC) da Região Metropolitana de Curitiba, segundo a COMEC (2006), contempla a mancha urbana contínua que abrange partes de 14 municípios, formando o desenho da maior ocupação urbana da RMC. Dessa forma, o NUC representa a aglomeração metropolitana, concentrando 97,73% da população urbana da RMC, caracterizada por alta complexidade e rápidas transformações urbanas (COMEC, 2006).

Os municípios da ACP e do NUC coincidem, com a ressalva de que, ao contrário da ACP, o NUC não abrange todo o território dos mesmos. Dessa forma, os municípios atingidos pelo NUC e englobados pela ACP são: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais (MAPA 2).



MAPA 2 – ÁREA DE CONCENTRAÇÃO DE POPULAÇÃO E NÚCLEO URBANO CENTRAL  
 FONTE: DER (s.d.), ITCG (2011)  
 Elaboração: Alexei Nowatzki

Para além do NUC, o restante da RMC pode ser em geral, caracterizado por áreas urbanas isoladas e separadas por rurais (COMEC, 2006).

## 2.2 A MOBILIDADE NO CONTEXTO DO ÍNDICE DE BEM ESTAR URBANO NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

O Índice de Bem Estar Urbano (IBEU), foi desenvolvido pelo Observatório das Metrôpoles, segundo Ribeiro e Ribeiro (2013), com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, e avaliou quinze regiões metropolitanas brasileiras em cinco dimensões: mobilidade urbana, condições ambientais urbanas, infraestrutura urbana, condições habitacionais urbanas e atendimento de serviços



coletivos urbanos. Na presente pesquisa, apenas os indicadores de mobilidade e infraestrutura são explorados com profundidade em função do vínculo com o tema. Segundo Firkowski et al (2014), o IBEU é um índice que prioriza o contexto das regiões metropolitanas e uma ferramenta importante para a formulação de políticas públicas. O índice é organizado em âmbito global e local, o primeiro é calculado de forma relacional para as 15 metrópoles do Brasil, para permitir comparações entre as condições de vida urbana; o segundo é calculado de forma específica para cada metrópole, entre as áreas de ponderação, para demonstrar suas condições de vida urbana internas e possibilitar análises intrametropolitanas (FIRKOWSKI et al, 2014; RIBEIRO; RIBEIRO, 2013).

Quando analisados os indicadores de todas as dimensões no IBEU, a RMC fica bem posicionada entre as RMs, em terceiro lugar. Porém, nas dimensões de mobilidade e separadamente, de infraestrutura, a Região Metropolitana de Curitiba encontra-se, em um indicador que varia de 0 a 1, com aproximadamente 0,634 para mobilidade e 0,599 para infraestrutura, atrás de outras seis regiões metropolitanas em ambas as dimensões (RIBEIRO; RIBEIRO, 2013). Na dimensão de mobilidade, contempla-se a proporção de pessoas ocupadas que se deslocam diariamente e cujo tempo de deslocamento entre a casa e o trabalho leva até uma hora diária, considerada o adequado para o bem estar. Na dimensão de infraestrutura, contempla-se a proporção de pessoas que moram em domicílios situados em logradouros com iluminação pública, pavimentação, calçadas, meio-fio ou guia, bueiro e rampa para cadeirantes, de forma a identificar a presença dessas estruturas (RIBEIRO; RIBEIRO, 2013). Tais indicadores demonstram que a RMC não está bem classificada em comparação com outras RMs nestas dimensões, apresenta grandes problemas de mobilidade e, sobretudo de infraestrutura, que se posicionou abaixo da média (FIRKOWSKI et al, 2014).

Segundo Firkowski et al (2014, p.398-399), o indicador “negativo” da RMC na dimensão de mobilidade urbana chama atenção, pois a capital apresenta em seu histórico uma série de ações no âmbito de planejamento e soluções em transporte urbano. Essas políticas inovadoras não se repetiram no entorno metropolitano, comprometendo a dinâmica da metropolização, “em especial no que diz respeito ao processo de produção do espaço, e é isso que o índice revela”.

De acordo com Firkowski et al (2014), a Rede Integrada de Transporte apresenta uma integração parcial com alguns municípios metropolitanos e cujo

sistema de ônibus expresso com vias estruturais abarca uma parte muito limitada mesmo para o município de Curitiba, onde a forte especulação imobiliária faz com que a população que mais utiliza o transporte coletivo, vá residir cada vez mais distante das áreas bem servidas por ele.

Em relação à dimensão de mobilidade urbana do IBEU na RMC, constata-se que as principais áreas com as melhores condições de mobilidade urbana (0,801 – 1000), estão assim localizadas: na porção central de Curitiba, no vetor sudeste que liga esta região ao centro de São José dos Pinhais e em partes dos municípios de Campo Largo e Araucária. As áreas com condição média (0,701 – 0,800) são encontradas logo no entorno das centrais do município de Curitiba, das áreas nos limites de Curitiba, especialmente ao norte com Almirante Tamandaré e Colombo, a leste com Pinhais, no sudoeste com Araucária e a oeste com Campo Largo. As áreas com as piores condições (0,001 – 0,700) estão assim situadas: no sul de Curitiba, Fazenda Rio Grande, Piraquara, porções de Almirante Tamandaré e Colombo ao norte e de Campo Magro, Itaperuçu, Rio Branco do Sul e Bocaiúva do Sul (FIRKOWSKI et al, 2014). Sobre as áreas com as piores condições de mobilidade, segundo Firkowski et al (2014, p. 403) destaca-se que “caracterizam-se pela forte pendularidade com o polo e a baixa condição de mobilidade indica fragilidades relativas à gestão do transporte público na escala metropolitana que ampliam as desigualdades socioespaciais”. Tais condições negativas nestas regiões são um reflexo de que seus habitantes precisam deslocar-se e que, para tanto, têm uma parte significativa do seu tempo diário consumido. Atenta-se para o fato de que algumas áreas com as piores condições apresentam um alto crescimento populacional (porção sul), enfatizando a evidente demanda e a necessidade de intervenção para melhorar a mobilidade.

Em contrapartida, Firkowski et al (2014) observam, nas áreas urbanas mais distantes que integram a RMC, boas condições de mobilidade, o que pode estar relacionado ao menor tamanho da população e da mancha urbana e com o fato destas áreas não integrarem os fluxos de mobilidade mais importantes da RMC, fazendo com que o tempo de deslocamento seja menor.

Quando analisados os deslocamentos a partir do tempo entre a casa e o trabalho e com base em informações do IBGE de 2010<sup>12</sup>, porém com um recorte temporal diferente do utilizado pelo IBEU (igual ou superior a uma hora e igual ou inferior a meia hora), Firkowski, Nagamine e Paese (2014) verificaram que, de forma similar ao constatado na análise do IBEU, as áreas mais centrais e nas proximidades dos corredores de transporte e terminais são as mais favorecidas, não por acaso também de maior valor venal, onde 54% dos residentes levam menos do que meia hora para realizar o trajeto, seja com o transporte público ou com o particular. Em contrapartida, aqueles que residem mais distante levam mais tempo, entre 21,71% e 46,12% das pessoas que residem no sul de Curitiba e nos municípios de Araucária, Fazenda Rio Grande, Piraquara, Campo Magro, Almirante Tamandaré, Itaperuçu, região leste de Colombo, Bocaiúva do Sul e Campina Grande do Sul, gastam no mínimo 3 horas diariamente nos trajetos de ida e volta entre casa e trabalho (FIRKOWSKI, NAGAMINE, PAESE, 2014).

Para além do tempo de deslocamento, considerando o IBEU para a análise da infraestrutura urbana, constata-se os piores resultados da RMC (0,599), posicionando-se abaixo da média (0,618) das RMs avaliadas; somente o município de Curitiba apresentou bons índices em alguns locais quando a RMC é analisada internamente (FIRKOWSKI et al, 2014). O nível seguinte, entre 0,900 e 0,801, está presente no entorno aos locais com nível bom no município de Curitiba, - exceto em sua porção sul, marcada por níveis medianos e ruins – em pequenos trechos que excedem as fronteiras da capital, envolvendo partes dos municípios de São José dos Pinhais e Araucária e em uma pequena parte mais distante do polo, no município de Rio Negro, na fronteira com o Estado de Santa Catarina (RIBEIRO; RIBEIRO, 2013). Os níveis medianos e ruins (entre 0,001 e 0,800) podem ser encontrados especialmente no entorno mais próximo ao polo. Os medianos (0,800 – 0,701) marcam presença no sul e no norte de Curitiba, em partes de Fazenda Rio Grande, Campo Largo, Araucária, São José dos Pinhais, Pinhais, Quatro Barras, Colombo e na Lapa. As áreas com condições ruins estão em quase todos os municípios da RMC, concentrando-se naqueles do entorno próximo ao município de Curitiba, especialmente em Almirante Tamandaré, Campo Largo, Fazenda Rio

---

<sup>12</sup> NÚMERO DE PESSOAS OCUPADAS E QUE SE DESLOCAM PARA OUTRO MUNICÍPIO PARA TRABALHAR SEGUNDO TEMPO PARA DESLOCAMENTO DA RESIDÊNCIA AO LOCAL DE TRABALHO E ÁREA DE PONDERAÇÃO – RMC – 2010. IBGE, 2010. Base de dados.

Grande, Piraquara e Campina Grande do Sul. Isso significa que iluminação, pavimentação, calçadas, bueiros, guias e rampas simplesmente não existem em grande parte da RMC, o que contribui para diminuir a acessibilidade, os meios ou a segurança para deslocar-se.

Estes indicadores de mobilidade e infraestrutura contribuem para evidenciar os problemas de mobilidade na RMC, que juntos contemplam o tempo de deslocamento que as pessoas levam entre casa e trabalho e os aspectos de infraestrutura tais como calçadas e pavimentação, permitindo conhecer a distribuição dos indicadores no espaço. Tanto como em mobilidade quanto em infraestrutura, destacam-se as carências de Fazenda Rio Grande, Piraquara e Almirante Tamandaré, com áreas consideradas ruins em ambas as categorias. Outra questão importante é refletir que, principalmente nas regiões ao sul, onde está previsto, de acordo com a COMEC (2006), um maior crescimento populacional, este cenário pode piorar com a multiplicação dos habitantes.

Enquanto a cidade polo do Aglomerado de Curitiba é referência em transporte público urbano, se considerada a Região Metropolitana de Curitiba como um todo ou a própria aglomeração, os indicadores de mobilidade são críticos. Firkowski et al (2014) destacam que, as questões expostas pelo IBEU demonstram a heterogeneidade e a desigualdade nas RMs, o que, por sua vez, remete à dificuldade de planejar e aplicar políticas que considerem as funções públicas de interesse comum, além da falta de arranjos institucionais que contemplem estas áreas.

### 2.3 O TRANSPORTE COLETIVO E A MOTORIZAÇÃO: LEITURA DE UMA DÉCADA (2002 – 2012)

Além dos indicadores razoáveis para o bem estar urbano, observa-se na Região Metropolitana de Curitiba um crescimento muito significativo da frota de veículos particulares entre 2001 e 2012, cuja quantidade praticamente dobrou (FIGURA 1). Esse grande crescimento da frota é acompanhado, no mesmo período, pelo crescimento populacional, enquanto o número de passageiros do transporte coletivo público vem se apresentando estável ou em queda nos últimos cinco anos

(entre 2008 e 2012) (FIGURA 1). Embora não seja possível estabelecer relação direta entre o número de veículos e o número de passageiros, essa relação pode ser indireta, significando uma perda de atratividade do transporte coletivo público, enquanto o transporte individual ganha mais adeptos.

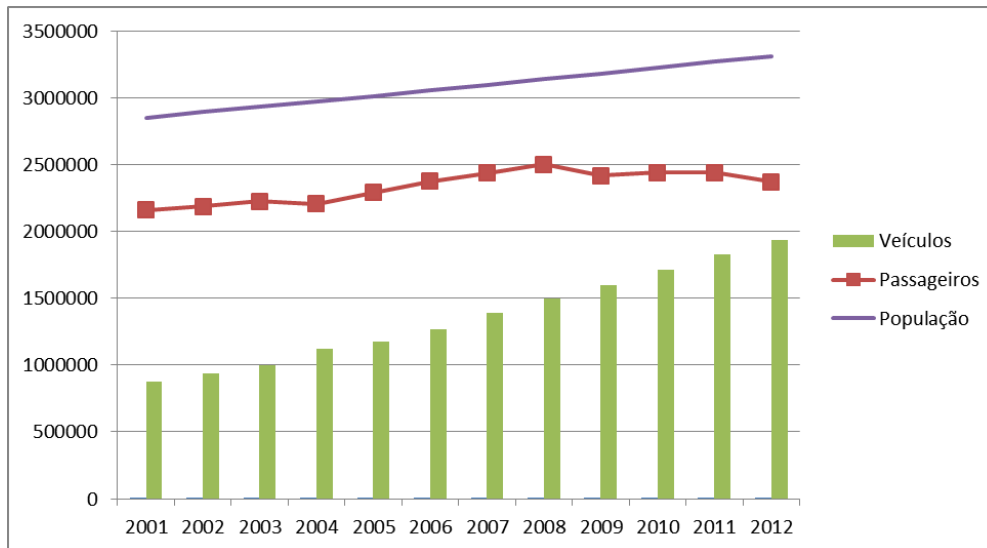


FIGURA 1 – RELAÇÃO ENTRE PASSAGEIROS, VEÍCULOS E POPULAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA ENTRE OS ANOS DE 2001 E 2012

FONTE: DETRAN, 2013; URBS, 2013; IBGE, 2002; IBGE, 2012; FIRKOWSKI; NAGAMINE; PAESE (2014)<sup>13</sup>

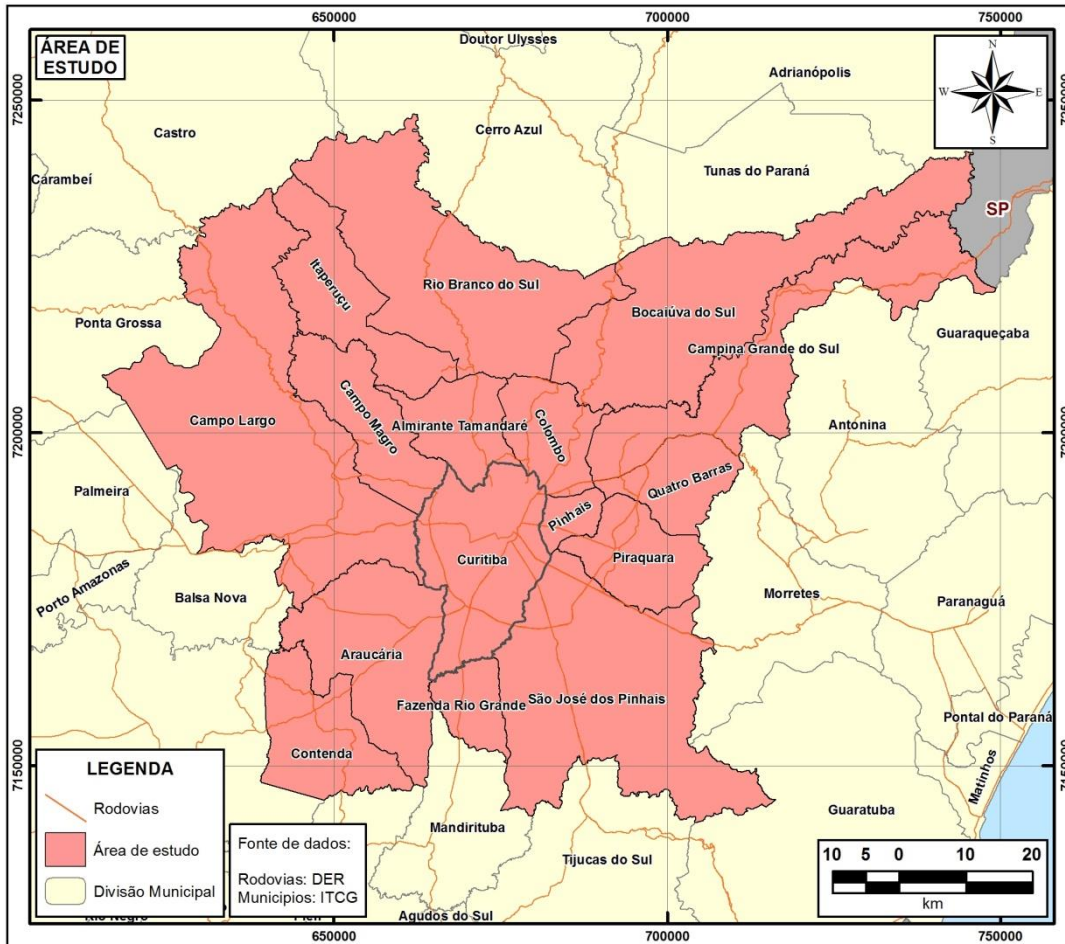
Observando-se as dificuldades para a mobilidade no cenário metropolitano do Aglomerado de Curitiba, a indagação pertinente refere-se ao quadro do futuro próximo, que será moldado pelas tendências do presente. A combinação do ritmo de crescimento acelerado da frota de veículos motorizados e a decadência do número de usuários do transporte público, somados ao aumento da demanda por circulação e transporte e as dificuldades de integração de políticas metropolitanas resultam em perdas econômicas e da qualidade de vida. Os efeitos negativos dessas tendências já trazem preocupações, providências e mudanças de comportamento de instituições e populações nas diversas escalas.

Conhecida a importância de estudar e fortalecer a mobilidade na escala dos aglomerados metropolitanos, buscou-se delimitar a área de estudo de enfoque territorial (Aglomerado Metropolitano de Curitiba) de acordo com a funcionalidade relacionada à mobilidade, envolvendo os deslocamentos diários e as

<sup>13</sup> Firkowski, Nagamine e Paese realizaram a mesma análise, porém, para a Área de Concentração de População.

particularidades da região. Assim, a delimitação determinada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em estudo sobre regiões de influência das cidades (REGIC) de 2008, tendo como base o grau de urbanização e a coesão interna, refletida pelos deslocamentos para trabalho ou estudo, a Área de Concentração de População (ACP) de Curitiba integra uma parte da delimitação. Em relação às particularidades da região, destaca-se a existência da Rede Integrada de Transporte (RIT) que coincide em parte com a ACP de Curitiba. Considerando essa particularidade, assinala-se que, embora a escala ideal para o planejamento da mobilidade seja a da aglomeração urbana, nesse caso refletida pela ACP, foi necessário considerar também alguns municípios de população menor, integrantes da RIT. A RIT abrange Contenda e Bocaiúva do Sul, municípios cujo grau de urbanização e quantidade de deslocamentos diários é menos representativo de acordo com a dinâmica metropolitana. A mesma rede desconsidera outros municípios melhor enquadrados nessa dinâmica, Campina Grande do Sul e Quatro Barras.

Cruzando ambas as delimitações (ACP de Curitiba e RIT), originou-se a área de estudo de enfoque territorial da presente pesquisa, denominada como Aglomerado Metropolitano de Curitiba, totalizando 16 municípios: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul, São José dos Pinhais, Curitiba, Contenda e Bocaiúva do Sul (MAPA 3).



MAPA 3 – AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA (ÁREA DE ESTUDO)

FONTE: DER (s.d.), ITCG (2011)

Elaboração: Alexei Nowatzki

A boa capacidade de fluidez e acessibilidade que possibilita o acesso ao mercado de trabalho e às oportunidades é desigual em sua distribuição no espaço. As disparidades entre os municípios da Área de Concentração da População de Curitiba e da Rede Integrada de Transporte podem ser explicadas além das diferenças de acessibilidade, pela maior ou menor disponibilidade de linhas do transporte público integradas, pela quantidade de acessos viários e sua tipologia, pelos fatores econômicos e sociais e localização geográfica.

Na continuação deste capítulo, realiza-se uma análise de indicadores da frota de veículos particulares, do transporte coletivo integrado e não integrado, das modalidades de transporte, das obras viárias em um período específico, objetivando compreender as características e diferenças internas de mobilidade do aglomerado metropolitano.

Para tanto, foram utilizados os seguintes dados:

- Frota de veículos para cada município do Aglomerado Metropolitano de Curitiba: DENATRAN (2002; 2012). Dos tipos de veículos que integram a frota, foram selecionados os tipos mais comuns em ambiente urbano: automóvel de passeio, caminhonete, camioneta, motocicleta, motoneta e utilitário. As taxas de crescimento foram calculadas com base nos valores de frota de 2002 e 2012.
- Frota de veículos para a Região Metropolitana de Curitiba: DETRAN-PR (2001-2012).
- Dados do transporte coletivo público: passageiros, frota operante, linhas para a RMC e para a RIT, entre 2001 e 2012, foram obtidos junto à URBS (2013). Destaca-se que o número de passageiros transportados calculado pela URBS é uma média a partir dos dias úteis, realizando a contagem através das catracas dos ônibus, estações e terminais.
- População para a RMC: calculada a partir de IBGE (2000; 2010), com base em taxas de crescimento ao ano.
- Estimativas populacionais do IBGE (2002; 2012), para cada município do Aglomerado Metropolitano de Curitiba. Com estes dados foram também levantadas taxas de crescimento populacional, as quais foram relacionadas com as taxas de crescimento da frota.
- O cálculo dos Índices de Motorização teve como base FROTA (DENATRAN, 2002; 2012) e ESTIMATIVAS (IBGE, 2002; 2012). Utiliza-se o conceito de Índice de Motorização de DENATRAN (s.d.), em que a frota de veículos do município é dividida pela população municipal e multiplicada por 100. A partir do índice de motorização, obteve-se outra forma de apreender os indicadores de motorização ao converter os dados em uma relação de habitantes por veículo.
- Dados sobre tipos de deslocamentos do transporte coletivo por ônibus (intra e/ou intermunicipal) e modalidades de transporte do Perfil dos Municípios Brasileiros de 2012 do IBGE.



### 2.3.1 Indicadores de motorização

Observou-se entre 2002 e 2012, um grande crescimento da motorização em todos os municípios do Aglomerado Metropolitano de Curitiba. Apesar de Curitiba apresentar o maior índice de motorização, sendo o município de maior população e quantidade de veículos, o município que apresentou o maior incremento no índice de motorização entre 2002 e 2012 foi Pinhais, de 30,51 veículos para cada 100 habitantes, seguido por Campina Grande do Sul (29,82), São José dos Pinhais (28,46) e Curitiba (28,35), sendo o menor incremento de 21,11, do município de Bocaiúva do Sul (FIGURA 2, TABELA 1). Se considerada a relação habitante por veículo, Pinhais apresentava em 2002, 4,52 habitantes por veículo, passando a apresentar em 2012, uma relação de 1,90 habitantes por veículo, com um acréscimo de 3,28 ao longo da década (TABELA 1). Mesmo o município menos motorizado em 2012, Piraquara, apresenta quase três habitantes por veículo em 2012, o que pode ser considerado uma relação expressiva, levando-se em conta que parte da população pode ser muito jovem ou muito idosa para possuir ou utilizar um veículo.

Constata-se algum equilíbrio no incremento do índice de motorização entre os municípios, com quase todos na casa entre 20 e 30 veículos para cada 100 habitantes, ou entre 3,28 e 4,74 habitantes por veículo, apesar das grandes diferenças entre os indicadores de motorização no início e fim da década analisada. Em relação aos municípios mais expressivos em termos de relação habitante/veículo de 2012, destacam-se além de Curitiba com quase um veículo por habitante (1,39), Pinhais (1,90), São José dos Pinhais (1,98), Araucária (2,6) e Campo Largo (2,8).

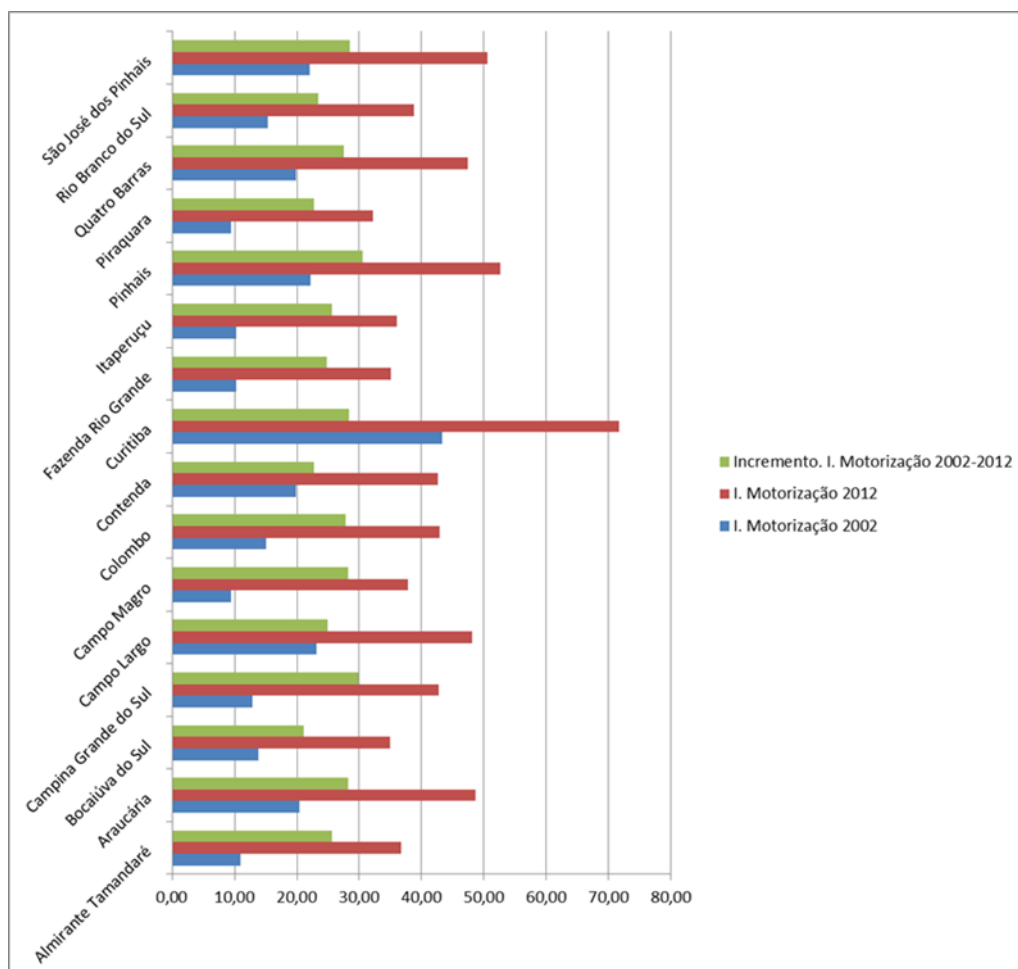


FIGURA 2 – ÍNDICE DE MOTORIZAÇÃO E INCREMENTO POR MUNICÍPIOS DO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA, PARA OS ANOS DE 2002 E 2012  
 FONTE: IBGE (2002; 2012); DENATRAN (2002; 2012)

TABELA 1 – POPULAÇÃO E INDICADORES DE MOTORIZAÇÃO, PARA 2002 E 2012, POR MUNICÍPIO DO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA

Município	I. Motorização 2002	Hab./veículo 2002	I. Motorização 2012	Hab./veículo 2012	Incremento. I. Motorização 2002-2012	Hab./veículo Incremento 2002 - 2012
Almirante Tamandaré	11,01	9,08	36,68	2,73	25,66	3,90
Araucária	20,39	4,90	48,60	2,06	28,22	3,54
Bocaiúva do Sul	13,80	7,24	34,92	2,86	21,12	4,74
Campina Grande do Sul	12,90	7,75	42,72	2,34	29,82	3,35
Campo Largo	23,11	4,33	48,04	2,08	24,93	4,01
Campo Magro	9,48	10,54	37,77	2,65	28,28	3,54
Colombo	15,01	6,66	42,85	2,33	27,85	3,59
Contenda	19,81	5,05	42,57	2,35	22,76	4,39
Curitiba	43,34	2,31	71,70	1,39	28,36	3,53
Fazenda Rio Grande	10,29	9,72	35,09	2,85	24,80	4,03
Itaperuçu	10,33	9,68	35,97	2,78	25,64	3,90
Pinhais	22,12	4,52	52,64	1,90	30,52	3,28
Piraquara	9,48	10,55	32,20	3,11	22,72	4,40
Quatro Barras	19,87	5,03	47,40	2,11	27,53	3,63
Rio Branco do Sul	15,38	6,50	38,82	2,58	23,44	4,27
São José dos Pinhais	22,10	4,53	50,56	1,98	28,46	3,51

FONTE: IBGE (2002; 2012); DENATRAN (2002; 2012)

### 2.3.2 Crescimento da frota e da população

Observou-se que o crescimento anual da frota, entre 2002 e 2012, superou em grande escala o crescimento anual da população para o mesmo período, com base em taxas geométricas de ambos os fatores. A menor taxa de crescimento da frota é do município de Curitiba, com 5,97%, e a maior é de Campo Magro, com 16,45%, seguido por Fazenda Rio Grande (15,06%), Itaperuçu (15%) e Piraquara (14,85%) (FIGURA 3, TABELA 2). Tal questão evidencia a forte aquisição de veículos pelos habitantes dos municípios do entorno da capital, independentemente do crescimento populacional.

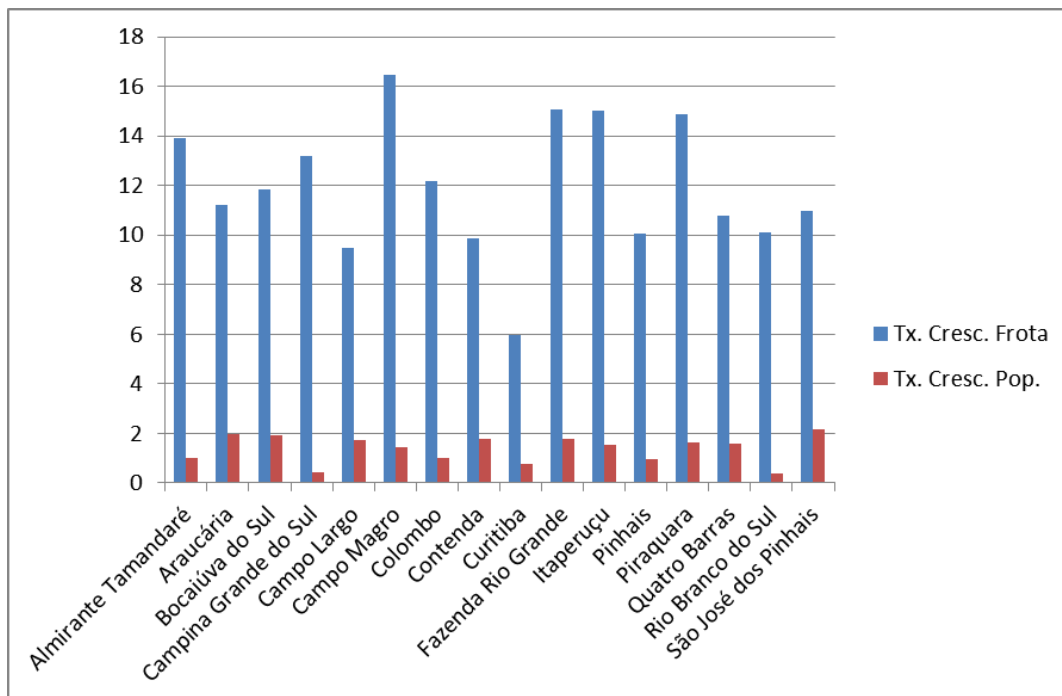


FIGURA 3 – TAXAS GEOMÉTRICAS DE CRESCIMENTO ANUAL DA FROTA E DA POPULAÇÃO, ENTRE 2002 E 2012, POR MUNICÍPIO DO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA  
 FONTE: IBGE (2002; 2012); DENATRAN (2002; 2012)

TABELA 2 – TAXAS GEOMÉTRICAS DE CRESCIMENTO ANUAL DA FROTA E DA POPULAÇÃO, ENTRE 2002 E 2012, POR MUNICÍPIO DO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA

Município	Taxa de Crescimento Frota (%)	Taxa de Crescimento População (%)
Almirante Tamandaré	13,9	0,99
Araucária	11,22	1,96
Bocaiúva do Sul	11,84	1,93
Campina Grande do Sul	13,2	0,42
Campo Largo	9,46	1,74
Campo Magro	16,45	1,42
Colombo	12,15	0,98
Contenda	9,86	1,77
Curitiba	5,97	0,77
Fazenda Rio Grande	15,06	1,77
Itaperuçu	15	1,51
Pinhais	10,07	0,93
Piraquara	14,85	1,63
Quatro Barras	10,8	1,57
Rio Branco do Sul	10,1	0,37
São José dos Pinhais	10,98	2,16

FONTE: IBGE (2002; 2012); DENATRAN (2002; 2012)

### 2.3.3 Transporte coletivo integrado e não integrado

A comparação entre o transporte integrado e o não integrado ficou comprometida devido à falta de informações detalhadas para alguns municípios e pelas recentes mudanças ocorridas com a desintegração financeira em parte do sistema, que alterou os trajetos de algumas linhas. Considerando somente aqueles com informações completas, observa-se que o transporte não integrado se destaca nos municípios de Itaperuçu, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais e para o transporte integrado destaca-se Almirante Tamandaré e Campo Largo (TABELA 3). Dois municípios não fazem parte da RIT, Quatro Barras e Campina Grande do Sul. Para esta análise, o município de Curitiba não foi incluído por falta de dados que poderiam ser informados pela URBS. Nota-se também que o município de Contenda, considerado integrado à RIT, não teve seus dados de linhas e passageiros do sistema de integração fornecidos.

É importante mencionar também as diferenças entre os municípios no que se refere à quantidade de passageiros e linhas de transporte coletivo público em geral, evidenciando suas heterogeneidades. Destaca-se nessas condições, Colombo com 137.851 passageiros transportados e 46 linhas, superando todos os demais municípios com a exceção de Curitiba.

TABELA 3 – PASSAGEIROS TRANSPORTADOS E LINHAS POR MUNICÍPIOS DO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA

Municípios	Passageiros Transportados Dias Úteis			Linhas		
	Passageiros RIT	Passageiros - não integrado	Total	Linhas RIT	Linhas - não integrado	Total
Almirante Tamandaré	65264	8854	74118	19	4	23
Araucária	46761	S/I	46761	7	2	9
Bocaiúva do Sul	2816	S/I	2816	1	S/I	1
Campina Grande do Sul	0	14720	14720	0	6	6
Campo Largo	27115	7549	34664	9	6	15
Campo Magro	13784	S/I	13784	4	S/I	4
Colombo	107320	30531	137851	31	15	46
Curitiba	S/I	S/I	1765000	S/I	S/I	250
Contenda	S/I	471	471	S/I	4	4
Fazenda Rio Grande	77069	S/I	77069	19	S/I	19
Itaperuçu	2430	7481	9911	1	2	3
Pinhais	65342	S/I	65342	25	S/I	25
Piraquara	37168	17029	54197	8	8	16
Quatro Barras	0	8869	8869	0	10	10
Rio Branco do Sul	3750	7627	11377	1	1	2
São José dos Pinhais	17627	45959	63586	4	21	25
Total - todos os municípios	466446	149090	2380536	129	79	458

FONTE: RESUMO CIDADES METROPOLITANAS MUNICÍPIOS 2013 1. URBS (2013)

NOTAS: (1) Os municípios em cinza correspondem a RIT

(2) S/I = Sem informação

### 2.3.4 Transporte intra e intermunicipal e modalidades

Outra perspectiva pode ser conferida a partir da base de dados Perfil dos Municípios Brasileiros do IBGE de 2012, que permitiu observar sobre os tipos e modalidades de transporte utilizados nos municípios e da definição do transporte por ônibus (intramunicipal e/ou intermunicipal) permitindo a exposição para aqueles que correspondem ao Aglomerado Metropolitano de Curitiba (QUADRO 2).

Município	Táxi	Trem	Van	Transporte Coletivo - Ônibus		
				Transporte Intramunicipal	Transporte Intermunicipal	
					Atende apenas deslocamentos entre municípios	Também atende deslocamentos internos (intramunicipais)
Almirante Tamandaré	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Araucária	não	não	sim	sim	sim	não
Bocaiúva do Sul	sim	não	não	não	sim	não
Campina Grande do Sul	sim	não	não	não	sim	sim
Campo Largo	sim	não	sim	sim	sim	sim
Campo Magro	não	não	sim	sim	sim	sim
Colombo	sim	não	sim	sim	sim	sim
Contenda	sim	não	não	não	sim	sim
Curitiba	sim	não	não	sim	sim	sim
Fazenda Rio Grande	sim		sim	sim	sim	sim
Itaperuçu	não	não	não	não	sim	sim
Pinhais	sim	não	não	sim	sim	sim
Piraquara	sim	não	não	sim	sim	sim
Quatro Barras	sim	não	não	sim	sim	sim
Rio Branco do Sul	não	não	não	sim	sim	sim
São José dos Pinhais	sim	não	sim	sim	sim	sim

QUADRO 2 – TIPOS DE TRANSPORTE POR MUNICÍPIOS DO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA

FONTE: IBGE, 2013

O Aglomerado Metropolitano de Curitiba não apresenta grande variedade de modais e tipos de transporte, apenas táxi, trem, van e ônibus, não apresentando as demais categorias disponibilizadas pela base de dados, moto-táxi, barco e metrô, lembrando que este último se encontra em trâmites para ser implantado no município polo. Dos dezesseis municípios, doze apresentam serviços de táxi; de serviços de trem como transporte coletivo apenas Almirante Tamandaré declarou apresentar; de van são sete municípios e de transporte coletivo intramunicipal por ônibus, são doze. O transporte intermunicipal por ônibus encontra-se dividido em duas categorias: 1) que atende o transporte apenas entre os municípios e 2) que apesar de realizar essencialmente transporte entre municípios, atende a deslocamentos internos dos mesmos, entre bairros e outras localidades. Todos os municípios analisados apresentam a categoria 1 e quatorze a categoria 2. Dessa

forma, quase todos os municípios estão contemplados pelo transporte intramunicipal por ônibus, com a exceção de Bocaiúva do Sul, e todos estão contemplados pelo transporte intermunicipal. No entanto, esta ferramenta não permite avaliar a oferta de transporte do ponto de vista qualitativo.

Frente a essas características, aponta-se a necessidade de expandir as possibilidades de modalidades de transporte nos municípios, com a ressalva de que esses meios não comprometam a segurança em relação a acidentes, como é o caso do moto-táxi. Ressalta-se que modalidades de transporte como a bicicleta não foram contempladas pelo IBGE neste levantamento.

### 2.3.5 A evolução do número de passageiros e linhas na RMC

Toma-se a Região Metropolitana de Curitiba como recorte espacial de análise para verificar a evolução das linhas e especialmente do número de passageiros, com distinção entre o transporte integrado e não integrado, entre 2001 e 2012. Observa-se que o número de passageiros cresceu até meados de 2008, para depois cair ou manter-se estável. Entre o início e o final da década, houve um acréscimo de 180.946 passageiros na RIT e de 33.242 passageiros no transporte não integrado, totalizando um ganho de 214.188 passageiros de todo o transporte coletivo da RMC (FIGURA 4; FIGURA 5; TABELA 4). Foi possível observar um aumento significativo do número de linhas do transporte não integrado no início da década, mantendo-se estável no restante do tempo e a quantidade de linhas da RIT também manteve-se estável (FIGURA 4; FIGURA 5; TABELA 4).

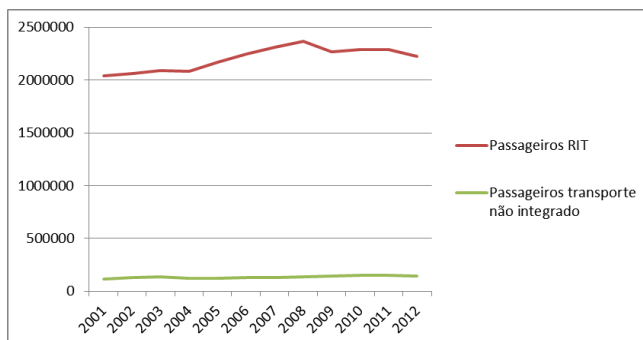


FIGURA 4 - EVOLUÇÃO DOS PASSAGEIROS DO TRANSPORTE INTEGRADO E NÃO INTEGRADO NA RMC, ENTRE 2001 E 2012  
 FONTE: URBS (2013)

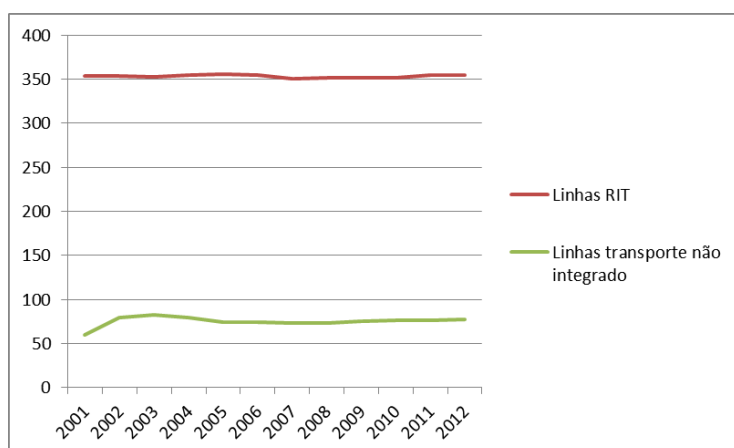


FIGURA 5 - EVOLUÇÃO DAS LINHAS DO TRANSPORTE INTEGRADO E NÃO INTEGRADO NA RMC, ENTRE 2001 E 2012  
 FONTE: URBS (2013)

TABELA 4 – EVOLUÇÃO DOS PASSAGEIROS E LINHAS DO TRANSPORTE INTEGRADO E NÃO INTEGRADO NA RMC, ENTRE 2001 E 2012

Ano	Passageiros RIT	Passageiros - não integrado	Total	Linhas RIT	Linhas - não integrado	Total
2001	2042962	114941	2157903	354	60	414
2002	2059386	128883	2188269	354	79	433
2003	2091950	134138	2226088	353	82	435
2004	2080517	125283	2205800	355	79	434
2005	2165052	124097	2289149	356	74	430
2006	2246936	128157	2375093	355	74	429
2007	2308746	128288	2437034	350	73	423
2008	2363964	137377	2501341	351	73	424
2009	2269422	147555	2416977	352	75	427
2010	2285472	153283	2438755	351	76	427
2011	2284824	153071	2437895	355	76	431
2012	2223908	148183	2372091	355	77	432
Varição (entre maior e menor valor)	321002	38342	343438	6	22	21
Crescimento (entre início e final da década)	180946	33242	214188	1	17	18

FONTE: URBS (2013)

Não foi possível trabalhar com dados de passageiros separadamente entre os municípios na escala temporal, pois a URBS apenas fornece os dados em conjunto da RIT ou do transporte não integrado.



### 2.3.6 Deslocamentos pendulares na RMC

De acordo com Firkowski, Nagamine e Paese (2014), quando analisados dados sobre o deslocamento pendular para o trabalho nos municípios da RMC, tendo como base dados do IBGE de 2010<sup>14</sup>, observa-se que, apesar da forte centralidade do município polo, ocorrem deslocamentos que podem ser considerados significativos entre os municípios, sem que haja origem ou destino em Curitiba. Segundo a mesma fonte, identificam-se duas tramas quanto às relações de dependência na aglomeração urbana sem Curitiba, cujos deslocamentos atingem um número maior ou igual a 10.000 pessoas por município: (1) entre os municípios do setor norte-leste (Almirante Tamandaré, Itaperuçu, Rio Branco do Sul, Colombo, Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul e Quatro Barras), (2) entre os municípios do setor leste-sul (Quatro Barras, Pinhais, Piraquara, São José dos Pinhais, Fazenda Rio Grande e Araucária). Dessa forma, essas novas relações de dependência devem ser observadas para o conjunto da mobilidade metropolitana, em contraposição à concentração de estruturas, serviços, integração físico-tarifária e oportunidades no município polo.

Considerando o número de deslocamentos pendular maior ou igual a 10.000, observa-se uma maior participação do entorno direto de Curitiba, com destaque para Colombo, seguido por Curitiba (maior que o valor de 45.000 pessoas); em um segundo patamar por São José dos Pinhais, Almirante Tamandaré e Pinhais (intervalo entre 20.001 e 45.000); em um terceiro patamar Fazenda Rio Grande, Araucária e Campo Largo (intervalo entre 10.001 e 20.000) (FIRKOWSKI, NAGAMINE, PAESE, 2014). No mesmo estudo, verificou-se que mais de 85% dos deslocamentos de cada município do entorno direto de Curitiba são direcionados para a capital.

Naqueles cujo fluxo é menor que 10.000, realizado por mais de 100 pessoas ou superior a 10% da população total do município, observam-se trocas pendulares entre os municípios, relacionadas com a acessibilidade possibilitada pelas rodovias que os atravessam, identificando-se assim alguns subsistemas: (1) norte entre Doutor Ulysses, Cerro Azul, Adrianópolis e Tunas do Paraná; (2) sudoeste entre

---

<sup>14</sup> NÚMERO DE PESSOAS OCUPADAS E QUE SE DESLOCAM PARA OUTRO MUNICÍPIO PARA TRABALHAR SEGUNDO DESTINO NA RMC E ÁREA DE PONDERAÇÃO – RMC 2010. IBGE 2000 e 2010. Base de dados.

Lapa, Araucária, Contenda, Campo do Tenente e Rio Negro; (3) sul, entre Quitandinha, Piên, Agudos do Sul, Tijucas do Sul, Mandirituba, Fazenda Rio Grande; (4) sul entre Agudos do Sul, Tijucas do Sul e São José dos Pinhais (FIRKOWSKI, NAGAMINE, PAESE, 2014).

#### 2.4 OBRAS E INFRAESTRUTURA: A MATERIALIZAÇÃO DA MOBILIDADE METROPOLITANA

Nesta seção busca-se realizar um levantamento das principais obras, diretrizes, planos e programas vinculados ao transporte coletivo e à infraestrutura entre 2002 e 2012. Porém, as informações obtidas contemplam especialmente o período entre 2005 até 2014, além de diretrizes provenientes do ano de 2000 que influenciam o momento posterior. As informações remetem à atuação da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC). Segundo o arquiteto e urbanista do setor de planejamento da COMEC entrevistado, o órgão metropolitano teve um papel importante no fornecimento de infraestrutura para os municípios metropolitanos.

Entre as diretrizes, planos e programas referentes ao período analisado, destacam-se as Diretrizes de Gestão para o Sistema Viário Metropolitano de 2000, o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) de 2006, Programa de Integração do Transporte (PIT) entre 2005 e 2011 e o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), todos com total ou alguma participação do órgão metropolitano.

O documento de Diretrizes de Gestão para o Sistema Viário Metropolitano do ano de 2000, de acordo com a COMEC (2006), estabeleceu uma rede de vias consideradas de interesse metropolitano e sua classificação funcional. Segundo a COMEC (2000, p. 8), o sistema viário metropolitano é “um sub-conjunto de vias que tem a função principal de mobilidade, ou seja, de conduzir o tráfego de maior percurso no espaço metropolitano”. O sistema viário é ora tido como um fator condicionante na produção dos espaços urbanos, ora como condicionado pelo processo de conformação e expansão da metrópole (COMEC, 2006). De acordo com a COMEC (2000), entre os principais elementos que influenciam na estruturação básica de um sistema viário, destaca-se a densidade demográfica,

localização das atividades e serviços, índice de mobilidade (relação passageiros por dia), fluxos de deslocamentos intra-urbanos e metropolitanos, acessibilidade e continuidade viária. Segundo o mesmo documento, as vias são classificadas de forma hierárquica em cinco tipos: expressa (tráfego de longa distância), integração (tráfego que entra e sai da metrópole), estruturante (tráfego de longa distância intra-metropolitano), ligação (vias internas ao NUC) e conexão (tráfego de média distância, entre bairro e centro em uma mesma área urbana).

A proposta de estruturação da gestão técnica integrada, de acordo com a COMEC (2000), contou com uma Câmara Técnica do Sistema Viário Metropolitano, composta pelo órgão metropolitano, pela Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba (ASSOMECC), pelo Departamento Nacional de Estrada de Rodagem (DNER), pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), Secretaria de Estado dos Transportes (SETR) e Departamento de Estradas de Rodagem (DER-PR). Ainda de acordo com a mesma fonte, os financiamentos podem ser provenientes de recursos públicos (esferas federal, estadual e/ou municipal) e da utilização de recursos originários de usuários e beneficiários das vias (concessão à iniciativa privada, planos comunitários ou contribuição de melhorias).

O Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI), lançado em 2006 pela COMEC, contribuiu na consolidação da proposta de Diretrizes de Gestão para o Sistema Viário da Região Metropolitana de Curitiba de 2000, além do planejamento estratégico e definição de instrumentos para o uso e ocupação do solo (COMEC, s.d., A<sup>15</sup>). No PDI de 2006, encontra-se uma análise dos diferentes graus de acessibilidade viária que engloba atividades urbanas e industriais, o que contribuiu para definir as áreas com maior aptidão à ocupação de acordo com esse aspecto, que, no caso urbano, são encontradas no interior do município polo, permeando as áreas mais centrais e ao norte. Observa-se com isso uma necessidade de melhorias de acessibilidade ao sul, sudoeste e sudeste do município polo, para onde se aponta também um maior crescimento populacional de acordo com os vetores de expansão (áreas necessárias), além de se encontrarem em harmonia com as condicionantes físicas, bióticas e legais (áreas disponíveis) apresentados no PDI de 2006, refletindo em direção aos municípios de Araucária, Fazenda Rio Grande e São José dos Pinhais. Também em direção a esses municípios, no PDI de 2006, observa-se uma

---

<sup>15</sup> Fontes de mesmo nome e data foram diferenciadas por letras maiúsculas ao final da referência.

grande quantidade de vazios urbanos, além das áreas para expansão, tendo em vista o crescimento populacional da metrópole em longo prazo. O documento também apresenta, no ordenamento da expansão e crescimento urbano da RMC, diretrizes como o adensamento, a ocupação de vazios urbanos e o direcionamento da ocupação para áreas com maior aptidão e menos restrição além da adequada estruturação viária do território metropolitano, cujas vias radiais formadas por rodovias e caminhos rurais foram ganhando funções tipicamente urbanas ao longo do tempo (COMEC, 2006).

A proposta de consolidação das diretrizes para o sistema viário do PDI integra o ordenamento do território da RMC e parte de três demandas: a implantação de um conjunto de vias que efetivem conexões periféricas entre municípios metropolitanos e as ligações desses municípios com o polo, como a ligação entre as sedes urbanas; implantação de uma rede de vias que aumente a acessibilidade das áreas periféricas do NUC e das áreas aptas à expansão urbana; promoção da conexão do conjunto rodoviário, convergente ao NUC (COMEC, 2006).

No PDI (COMEC, 2006), além do documento de diretrizes viárias anteriormente citado, foram utilizadas proposições relacionadas às vias dos planos diretores municipais, de forma que pudessem representar o interesse comum metropolitano, para a elaboração de diretrizes viárias na área do NUC. A possibilidade de crescimento da metrópole, segundo o mesmo documento é multidirecional, tanto por densificação do tecido urbano em áreas já ocupadas, ou por ocupação de vazios urbanos e expansão sobre áreas rurais. Observou-se, nas diretrizes e obras propostas para o sistema viário metropolitano da COMEC (2006), as indicações de conexões de sedes urbanas e expansão e crescimento urbano nas áreas correspondentes especialmente ao sul de Curitiba, Fazenda Rio Grande e São José dos Pinhais.

Em relação ao transporte público, do ponto de vista metropolitano, o Plano da COMEC (2006) faz menção ao esgotamento do atual modal, sugerindo a necessidade de implantação de linhas de metrô e ao conjunto de avenidas da Linha Verde, que substitui a rodovia BR 476, esta última podendo assumir um papel de destaque na reorganização do sistema de transporte coletivo da metrópole.

De acordo com informações da COMEC (s.d., B), as obras do Programa de Integração do Transporte (PIT) (QUADRO 3) consistiam em intervenções viárias, com requalificação de ruas indutoras do transporte e do crescimento econômico, na

construção de trincheiras e terminais de ônibus metropolitanos, realizadas entre 2005 e 2011 pelo Governo do Estado do Paraná, COMEC e Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano (SEDU), com recursos do Governo Federal (via BNDES) e Estadual. Esse programa tinha como função consolidar a Rede Integrada de Transportes do município de Curitiba ao sistema de transporte intermunicipal da Região Metropolitana de Curitiba, bem como aos sistemas locais (COMEC, s.d., B). Ainda de acordo com a mesma fonte, a intenção das intervenções era além de proporcionar mais qualidade, segurança e agilidade ao transporte, induzir a implantação de novas atividades socioeconômicas no polo metropolitano.

Obras		
Terminais município - construção ou reforma	Trincheiras localização da construção – integração dos municípios	Requalificação de vias* vias - municípios
Fazenda Rio Grande – construção	Rodovia da Uva – integrando Colombo e Almirante Tamandaré	Estrada da Riberira - Colombo
São José dos Pinhais - construção	BR 116 – integrando Campina Grande do Sul e Quatro Barras	Sistema Viário principal da ligação entre Colombo e Almirante Tamandaré
Campo Largo - construção	Avenida Rui Barbosa e Avenida Comendador Franco – integrando São José dos Pinhais e Curitiba	Ruas Francisco Krüger, Antonio Johnson e Domingos Sucato - prolongamento da Avenida Anita Garibaldi - Almirante Tamandaré
Araucária - construção		Avenida Nicola Pelanda - Fazenda Rio Grande e Curitiba
Colombo – construção: Roça Grande		Avenida Brasil - Fazenda Rio Grande
Colombo – construção: Guaraituba		
Colombo – construção: Alto Maracanã		
Contenda – construção de mini-terminal		Avenida Araucária - Fazenda Rio Grande
Curitiba – reforma e ampliação do Terminal do Cabral		Avenida Francisco Ferreira da Cruz - Fazenda Rio Grande
		Avenida São Pedro - Itaperuçu
	Prolongamento da PR 506 - Campina Grande do Sul	
	Duplicação da Avenida das Américas e prolongamento da Avenida Marechal Floriano Peixoto - São José dos Pinhais e Curitiba	
	Rua Izaura Pavaglio Rocha - Tijucas do Sul e São José dos Pinhais	

QUADRO 3 - OBRAS DO PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO DO TRANSPORTE (PIT) NA RMC ENTRE 2005 E 2011

FONTE: COMEC, S.D., B

\* Referente à ampliação da capacidade, implantação de ciclovias, calçadas e sistema de drenagem.

Algumas das obras de caráter metropolitano mais recente são desenvolvidas por um programa do Governo Federal em parceria com os estados, municípios e a iniciativa privada, pelo Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) e posteriormente com recursos do PAC destinado às obras da Copa do Mundo de Futebol FIFA de 2014 e também pelo PAC destinado à Mobilidade Urbana. Algumas obras foram excluídas da matriz da Copa, como o caso do Corredor Metropolitano, cujo projeto pretende realizar integração viária dos municípios de Colombo, Piraquara, Pinhais, São José dos Pinhais, Fazenda Rio Grande, Curitiba e Araucária, mas, voltam a ser discutidas para inserção em outra matriz. As obras que restaram e integram a matriz da Copa estão listadas no QUADRO 4, especificadas de acordo com o tomador do empreendimento e o avanço físico em junho de 2014, véspera do evento esportivo.

Tomador	Empreendimentos	Avanço Físico (%) em junho/2014
Estado PR	Sistema Integrado de Monitoramento	41
	Vias de Integração Radial Metropolitanas	48
	Requalificação do Corredor Marechal Floriano	48
	Corredor Aeroporto / Rodoferroviária	49
Prefeitura Curitiba	Sistema Integrado de Monitoramento	94
	Requalificação do Corredor Marechal Floriano	59,84
	Corredor Aeroporto / Rodoferroviária	67,91
	Requalificação da Rodoferroviária (inclusive acessos)	58
	BRT: Extensão da Linha Verde Sul e Obras complementares da requalificação do corredor Marechal Floriano	52
	Requalificação do Terminal Santa Cândida	27

QUADRO 4 - OBRAS DE MOBILIDADE DA COPA DE 2014

FONTE: MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014

De acordo com informações da COMEC (s.d., C), o Sistema Integrado de Monitoramento Metropolitano (SIMM) consiste em circuitos fechados de TVs, painéis de informação, tecnologia embarcada no transporte coletivo e controladores de semáforos, com a finalidade de monitorar a mobilidade, possibilitando a passagem de informações sobre o trânsito aos usuários e a um Centro de Controle de Operações.

As obras das Vias de Integração Radial Metropolitanas são referentes à requalificação da Rua da Pedreira, que abrange os municípios de Colombo e

Curitiba e da Via da Integração, que abrange os municípios de Pinhais e Curitiba (COMEC, s.d., C).

Segundo a COMEC (s.d., C), a obra do Corredor Aeroporto-Rodoferroviária consiste na requalificação de vias e construção de trincheiras, bem como a adição de uma pista em cada sentido da via principal, a Avenida Comendador Franco, que liga os municípios de Curitiba e São José dos Pinhais.

O Corredor da Marechal Floriano é também um eixo de ligação entre o aeroporto, localizado no município de São José dos Pinhais e a rodoferroviária, localizada no município de Curitiba, cuja obra implica na requalificação de algumas vias (COMEC, s.d., C).

Algumas das obras metropolitanas apresentam ciclovias em sua requalificação, o que passa a atender determinações da Política Nacional de Mobilidade Urbana, favorecendo também os meios de transporte não motorizados.

Outro programa de mobilidade que se inicia é o “PAC Pacto da Mobilidade”, com recursos do Governo Federal, tendo a Prefeitura de Curitiba como tomadora, cujas obras adquirem importância metropolitana, pois, fazem parte do sistema de transporte integrado e eixos de transporte (QUADRO 5). Trata-se da finalização da Linha Verde, de trechos na parte norte de Curitiba, do aumento da capacidade e velocidade do sistema BRT e da Linha Direta Inter 2 além das obras para a construção do metrô de Curitiba.

Tomador	Empreendimentos
Prefeitura Curitiba	Complementação Linha Verde
	Aumento da Capacidade e Velocidade BRT
	Ampliação da Capacidade e Velocidade da Linha Direta Inter 2
	Metrô de Curitiba

QUADRO 5 - OBRAS DE MOBILIDADE PROGRAMA PACTO MOBILIDADE 2014  
 FONTE: MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014

Para Firkowski, Nagamine e Paese (2014), as discussões sobre o metrô e a transformação do trecho urbano da antiga BR 116 no conjunto de avenidas Gov. Ney Braga e Gov. José Richa, popularmente conhecidas como Linha Verde, ambos em Curitiba, refletem um modelo baseado na falta de diálogo e integração entre os municípios. O metrô poderia ser visto a partir de uma perspectiva metropolitana, de forma que fossem asseguradas tanto as áreas bem como os elementos da infraestrutura necessários ao conjunto metropolitano. A Linha Verde, apesar de ainda

não concluída, poderia ter um formato que melhor atendesse aos deslocamentos entre Curitiba e Fazenda Rio Grande ao sul, e entre Curitiba e Colombo ao norte, com maior fluidez - fator prejudicado especialmente pela configuração dos cruzamentos em nível - e de forma a considerá-la como um corredor de alta densidade voltado à moradia da população metropolitana, já que liga áreas cujo crescimento populacional tem apresentado os maiores índices das últimas décadas (FIRKOWSKI, NAGAMINE, PAESE, 2014).

Observou-se especialmente, para o período analisado, intervenções nos sentidos norte-sul da metrópole, radiais, entre o aeroporto em São José dos Pinhais e o centro de Curitiba, além de outras como terminais e integração entre municípios do entorno ao polo. Quase um terço das obras descritas nesta seção contemplam as áreas sudoeste, sul e sudeste da metrópole, para onde se orienta o crescimento e também onde deve haver um maior enfoque na realização de obras até meados de 2020, conforme o Plano de Desenvolvimento Integrado (COMEC, 2006). Além disso, observa-se que as intervenções ocorrem quase que integralmente nos municípios da Área de Concentração de População e da Rede Integrada de Transporte, no entorno próximo do município de Curitiba, tendo em vista o aspecto funcional e lógico da mobilidade metropolitana na Região Metropolitana de Curitiba.

## 2.5 A ATUAÇÃO DO ÓRGÃO METROPOLITANO NA RMC

Segundo Moura (2009) e Barcellos (2013), é a partir da década de 1970 que um novo perfil econômico se instaura no Paraná, trazendo mudanças para a RMC, com a modernização da agricultura, a implantação da Cidade Industrial de Curitiba e a instalação da Refinaria Presidente Getúlio Vargas, em Araucária. Com esse novo perfil, fluxos migratórios importantes dirigiam-se para a RMC. Para Moura (2009), ocorre uma indução do Estado na consolidação do espaço metropolitano de forma a contribuir para a inserção do Paraná na divisão social do trabalho (MOURA, 2009).

De acordo com Barcellos (2013), o reconhecimento pelo Governo Federal do Agrupamento Urbano de Curitiba e o vislumbre das suas potencialidades quanto à economia, levaram à criação da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba



(COMEC), no governo estadual de Emílio Gomes, em 1974. A COMEC foi instituída pela Lei Estadual nº 6.517 de 2 de janeiro de 1974, como decorrência da Lei Complementar nº 14, visando a realização de serviços comuns aos municípios que integram a Região Metropolitana de Curitiba. Ao longo do tempo, a RMC foi incorporando municípios, contendo atualmente 29. De acordo com o artigo 7º, a COMEC apresenta dezesseis competências básicas:

- I – Cumprir o disposto no artigo 164, da Constituição Federal, nos termos de sua legislação complementar;
- II – promover, elaborar, aprovar, fazer cumprir e controlar o planejamento integrado da Região;
- III – promover, coordenar e elaborar estudos, projetos e programas, harmonizando-os com os das diretrizes do planejamento regional;
- IV – realizar pesquisas destinadas a fornecer e atualizar os dados necessários ao planejamento integrado da Região;
- V – coordenar os serviços comuns de interesse metropolitano empreendidos pelo Estado e Municípios da Região;
- VI – articular-se com os órgãos da União objetivando a compatibilização dos programas de interesse metropolitano;
- VII – coordenar a elaboração de programas e projetos de obra, atividades e serviços de interesse metropolitano, consubstanciados em orçamentos anuais e plurianuais;
- VIII – propor aso (sic) poderes competente expedição de medidas legislativas e administrativas;
- IX – estabelecer diretrizes e normas para os planos municipais de desenvolvimento, bem como colaborar com os municípios na sua elaboração, visando sua adequação ao planejamento integrado da Região Metropolitana;
- X – propor desapropriações e estabelecer limitações e servidões administrativas necessárias a suas atividades e finalidades;
- XI – opinar sobre concessão, permissão e autorização de serviços de interesse metropolitano;
- XII – obter e fornecer recursos técnicos e financeiros para consecução de seus objetivos;
- XIII – promover, mediante convênio e através dos órgãos competentes, a execução supletiva das atividades locais que, em razão do planejamento integrado da Região Metropolitana, ultrapassaram a capacidade executiva dos municípios;
- XIV – celebrar convênios, constituir consórcios e delegar atribuições de sua competência a órgãos regionais, setoriais e locais;
- XV – providenciar transferência ou alienação de bens desapropriados para fins de renovação urbana;
- XVI – exercer todos os poderes de administração da Entidade. (PARANÁ, 1974, art. 7º).

Destaca-se, entre as principais atividades do órgão, o planejamento territorial e a coordenação das funções públicas de interesse comum, em especial aquelas relacionadas com o tema desta pesquisa, como o transporte público de passageiros, sistema viário, diretrizes de desenvolvimento e uso e ocupação do solo (COMEC, s.d., D).

O processo decisório da COMEC cabe aos Conselhos Deliberativo e Consultivo. Determinou-se que o Conselho Deliberativo, instância superior de decisão, deve ser composto por cinco membros, sendo um indicado pelo município de Curitiba, e os outros pelos demais municípios, com a determinação de que o presidente do Conselho é o secretário de Estado responsável pelo planejamento estadual (PARANÁ, 1974). De acordo com a mesma lei, por sua vez, o Conselho Consultivo deve ser composto por um integrante de cada município da Região Metropolitana e pelo Governador do Estado, além de dirigido pelo presidente do Conselho Deliberativo.

Segundo Barcellos (2013) e COMEC (s.d., E), o governo estadual pretendia vincular o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPUC) às atividades dos Conselhos da COMEC, através da criação e vinculação de secretarias, algo que não se concretizou, levando o órgão metropolitano a adotar equipe técnica própria.

De acordo com a COMEC (s.d., E), algumas mudanças ocorreram posteriormente, com a Lei Estadual nº 11.027 de 1994 houve uma reformulação do órgão metropolitano, através da alteração de sua personalidade jurídica de Órgão de Regime Especial da Administração Direta para Autarquia de Administração Indireta do Poder Executivo Estadual. Entre outras alterações, aponta-se a criação da Diretoria de Transporte Metropolitano e a vinculação da COMEC à Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU).

Em 1978, a COMEC lançou o primeiro Plano de Desenvolvimento Integrado, sendo o primeiro documento a abordar questões de desenvolvimento regional (COMEC, 2006). No entanto, após a municipalização adotada com a Constituição Federal de 1988, houve uma quase extinção do poder intervencionista dos governos estadual e federal na aplicação das estratégias de desenvolvimento regional, bem como das estratégias do PDI de 1978. Somando-se a isso as elevadas taxas de incremento populacional na Região Metropolitana de Curitiba, resultaram na grande concentração da população no município de Curitiba e no derramamento da malha urbana sobre o território dos municípios vizinhos (COMEC, 2006). Desta forma, “esse processo não foi orientado, mas sim condicionado pela proximidade de terras dos municípios vizinhos à área urbana do município de Curitiba” (COMEC, 2006, p. 17). Com isso, obtém-se uma metrópole muito diferenciada da proposta pelo PDI de 1978, cuja expansão do núcleo urbano central processou-se fora do ordenamento previsto, sem a infraestrutura necessária à formação de um tecido urbano contínuo e

estruturado, “principalmente no que se refere aos corredores viários e de transporte de passageiros”, consolidando um anel urbano no entorno de Curitiba (COMEC, 2006, p. 17). Da mesma forma, os municípios que recebiam grandes contingentes populacionais em um curto intervalo de tempo, não conseguiam conciliar as receitas financeiras para fazer frente às demandas por serviços públicos e infraestrutura.

De acordo com o Plano de Desenvolvimento Integrado da COMEC (2006), em 2001 o órgão metropolitano volta a retomar o processo de planejamento regional, objetivando a reconfiguração de uma estratégia para o desenvolvimento metropolitano da RMC. Tal estratégia teria o enfoque no modelo institucional de gestão metropolitana e sobre as diretrizes para a organização do território regional, adaptando o modelo aos preceitos estabelecidos pela Constituição de 1988, reposicionando os municípios dentro do processo de decisão, bem como incorporando a sociedade civil organizada no processo de gestão metropolitana.

Segundo Barcellos (2013), o primeiro PDI foi encerrado em 1982, e um Plano de Investimentos (PI), o qual angariaria recursos do Banco Mundial, foi iniciado na metade da década de 1980. No entanto, de acordo com o autor, nos governos de Roberto Requião (2003-2006 e 2007-2010)<sup>16</sup>, optou-se por fortalecer outras instituições como a Sanepar e a Copel, não favorecendo a continuidade com o Plano de Investimentos, ao passo que a COMEC teve uma redução no seu quadro técnico e quase foi extinta. Ainda segundo a mesma fonte, já no governo de Álvaro Dias (1987-1991), a instituição apresentava uma redução no seu poder de ação. Concluído em 2002, o Plano de Desenvolvimento Integrado, ou Plano Integrado da RMC somente foi publicado em 2006.

Em relação ao transporte coletivo público, apesar de existir uma determinação da Constituição Federal de 1988, de que este deve ser submetido à licitação pública, foi apenas em 2010 que Curitiba passou a atendê-la. O órgão metropolitano ainda não iniciou esse processo oficialmente (BARCELLOS, 2013).

Para Barcellos (2013), a COMEC representa uma tentativa de lidar com o planejamento metropolitano de forma mais horizontal, minimizando a hegemonia da capital, fator importante para a melhoria da governança metropolitana.

---

<sup>16</sup> Roberto Requião também foi governador entre 1991-1994.

## 2.6 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS CARACTERÍSTICAS DE MOBILIDADE NO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA

Constata-se, a partir dos temas abordados neste capítulo, uma relação de fatores:

- Apesar do saldo positivo na quantidade de passageiros do transporte coletivo na década analisada, observou-se que, na metade da mesma, este número se encontra em queda ou estável, na medida em que a população e o número de veículos cresce, este em maior ritmo, especialmente nos municípios do entorno metropolitano.
- Indicadores de bem-estar urbano pouco satisfatórios em relação à mobilidade e especialmente à infraestrutura, sobre a qual os dados se revelaram preocupantes.
- Grandes diferenças entre alguns municípios quando observada a integração, em termos de oferta de linhas, de quantidade de passageiros e da própria existência de integração.
- Grandes diferenças em relação ao tempo de deslocamento entre casa e trabalho, independente do meio de transporte utilizado, entre os municípios e áreas específicas do Aglomerado Metropolitano.
- Uma quantidade de deslocamentos, embora menos expressiva, importante entre municípios da periferia do Aglomerado Metropolitano sem que haja passagem pelo polo.
- Esgotamento do atual modal de transporte público.
- Intervenções e obras realizadas especialmente no polo e seu entorno próximo, com destaque para o sul, sudoeste e sudeste da metrópole, para onde está designado um maior crescimento populacional e ocupação.
- Questões de ordem política, institucional e financeira que repercutem sobre a gestão e integração metropolitana.

Neste sentido, em relação aos indicadores de motorização, Curitiba, já bastante motorizada, parece chegar a um limite de crescimento de veículos; enquanto os demais municípios do entorno metropolitano, correspondente à RIT e à

ACP, seguem em um intenso ritmo de crescimento da motorização. Neste entorno, sem o bem estar necessário em mobilidade, revelado pelos longos períodos de tempo gasto em deslocamento entre casa e trabalho e menos ainda em infraestrutura, a acessibilidade e a segurança do cidadão é comprometida, o que também revela heterogeneidades e desigualdades socioespaciais na metrópole. A baixa atratividade do transporte público, a falta de infraestrutura, em conjunto com outros fatores, incentivaram a motorização, tendo em vista o contexto no qual os deslocamentos se fazem indispensáveis, havendo a necessidade de contemplar mais possibilidades no tempo hábil de um dia.

Apesar de apresentar queda do número de passageiros do transporte público em parte da década 2002-2012, o saldo final é positivo com um acréscimo de 214.188 passageiros do sistema integrado e não integrado, com base nos dados da URBS, de média de passageiros transportados por dias úteis. Observa-se uma grande importância do transporte coletivo integrado, apesar da razoabilidade dos dados, que apresenta uma grande quantidade de passageiros em relação ao não integrado, de cerca de 15 vezes maior.

Os principais fatores que se revelam desafiadores para a gestão do transporte coletivo integrado são as grandes diferenças em quantidades de passageiros, linhas e integração que remetem às próprias características populacionais, urbanas, econômicas, políticas e às escolhas dos municípios.

Novas dinâmicas metropolitanas, de peso menor que a dinâmica polo-periferia, mas que também devem ser consideradas na participação dos deslocamentos pendulares, contornam o polo nos sentidos norte-leste e leste-sul conforme apontado por Firkowski, Nagamine e Paese (2014), demonstrando relações de dependência periferia-periferia. O Corredor Metropolitano, um projeto da COMEC que se encontra em discussão, e que foi mencionado anteriormente, atenderia parte destas demandas.

O Plano de Desenvolvimento Integrado da COMEC (2006), que traz diretrizes de longo prazo para a RMC, visando o ano de 2020, propõe conexões com sedes urbanas, expansão e crescimento urbano especialmente para o sul de Curitiba, para Fazenda Rio Grande e São José dos Pinhais, além de indicar o esgotamento do atual modal de transporte coletivo (ônibus).

Observou-se uma maior quantidade de intervenções e obras no entorno metropolitano que corresponde a ACP e a RIT, nos sentidos norte-sul, radiais, no

vetor sudeste ligando o centro de Curitiba ao aeroporto em São José dos Pinhais, terminais, integração no entorno e o metrô, novo modal a ser inserido, segue em tramitações.

Ainda assim, os indicadores negativos de bem estar urbano em mobilidade e principalmente em infraestrutura com dados de 2010 no Aglomerado Metropolitano de Curitiba sugerem que as intervenções e investimentos da década analisada são insuficientes ou de baixa eficácia ou ainda pouco articulados no cenário metropolitano, o que geraria um aproveitamento ineficiente das obras e intervenções. A Linha Verde, tida como um eixo de potencial metropolitano, reflete os problemas que envolvem algumas intervenções: com recursos financeiros insuficientes, a obra foi simplificada e realizada pela metade, fazendo com que em pouco tempo haja a necessidade de receber novos investimentos de requalificação. A demora em sua continuidade a torna pouco eficiente, fazendo com que os recursos utilizados levem mais tempo para surtir o efeito esperado.

Com base nos dados do IBEU, analisados por Firkowski et al (2014), observou-se que os municípios de Fazenda Rio Grande, Piraquara, Almirante Tamandaré, e Campina Grande do Sul apresentam as piores condições tanto de mobilidade como de infraestrutura. O município com as piores condições de infraestrutura é Campo Largo, e com as piores condições de mobilidade identificam-se o sul de Curitiba, Campo Magro, Itaperuçu, partes de Colombo, Bocaiúva do Sul e Rio Branco do Sul.

Para além destas questões que caracterizam a mobilidade concreta no Aglomerado Metropolitano de Curitiba e de ordem técnica, destacam-se as questões de ordem política, institucional, administrativa e legal que impactam na mobilidade metropolitana: os sucessivos aumentos do valor da tarifa, revelando um descompasso entre as entidades e atores envolvidos, provocando a desintegração financeira da RIT e uma discussão acerca da fragmentação entre integração física e tarifária; as diferenças de gestão política, que colocam em risco a harmonia das funções públicas de interesse comum da metrópole, especialmente entre as escalas de poder do Estado e da Prefeitura do município polo; a falta de solidez dos acordos firmados entre empresas e instituições envolvidas no transporte público, deixando a população à mercê de relações institucionais e políticas amigáveis e as questões legais, que envolvem regulamentações tardias e ainda com pouca participação da sociedade.

Para tanto, faz-se necessário explorar de forma mais profunda as questões de ordem política, institucional, administrativa e legal que influenciam na governança e envolvem a mobilidade metropolitana de forma mais analítica, para entender os avanços, desafios e fragilidades do sistema, o que se pretende no próximo capítulo. Tal análise também proporciona reflexões acerca da organização atual do sistema de transporte integrado e da gestão realizada, através da interpretação da legislação e das competências.

### **3. GOVERNANÇA METROPOLITANA NO ÂMBITO DA MOBILIDADE: O DILEMA DA ATUAÇÃO INTERESCALAR**

Entende-se a governança metropolitana como um processo contínuo de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum que envolve diversos atores sociais. Tal processo deve ocorrer com a integração das escalas, instituições, políticas e instrumentos legais, evitando a hierarquização e conciliando os mais diversos interesses.

Mudanças no ambiente econômico e no crescimento populacional em áreas mais distantes dos centros urbanos criam novos desafios para a mobilidade e novas necessidades. Acrescenta-se a essas mudanças as aspirações democráticas por maior participação em um cenário no qual a quantidade e a variedade crescente de atores, das esferas pública, privada e da sociedade civil, requer um modelo institucional menos direto e mais interativo (MERCIER et al, 2014), tal modelo é próprio da governança.

Mercier et al (2014) observam que a notabilidade do sistema de transporte de Curitiba foi conquistada ao longo de algumas décadas, passando por mudanças demográficas, institucionais e até constitucionais. No entanto, tal sistema parece ter esbarrado na metropolização, demonstrando sinais de defasagem.

Para compreender como está organizada a gestão da mobilidade no Aglomerado Metropolitano de Curitiba e suas perspectivas de governança, sob um viés analítico, foram utilizadas bibliografia técnica específica, informações de órgãos como o IBGE, URBS e a COMEC, legislação relacionada, além de entrevistas com técnicos ou ex-técnicos envolvidos com funções de planejamento urbano ou metropolitano e gestão: foram entrevistados membros da Coordenadoria de Projetos e analistas de Desenvolvimento Municipal do Paranacidade, que integra a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU) do Estado do Paraná; ex-técnico da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) e vice-presidente do Sindicato dos Engenheiros do Estado do Paraná (SENGE); e técnicos do setor de planejamento da COMEC. A metodologia é a mesma já descrita no capítulo 2 (entrevistas em profundidade) e os temas abordados estão listados a seguir (QUADRO 6).



1-	Escalas de atuação na gestão dos transportes e mobilidade
2-	Mobilidade a partir dos municípios
3-	Orientações do Estado/órgão metropolitano para os municípios
4-	Estatuto da Metrópole e sua repercussão na RMC
5-	O Transporte Coletivo e a RIT
6-	Plano de Desenvolvimento Integrado e suas principais contribuições

QUADRO 6 - ROTEIRO DE ENTREVISTAS II

Considera-se a mobilidade como um caso que ultrapassa fronteiras administrativas, porém, a compreensão da gestão de escala local é importante para realizar uma análise posterior do Aglomerado Metropolitano.

### 3.1 MOBILIDADE METROPOLITANA A PARTIR DOS MUNICÍPIOS

Apesar dos instrumentos e requisitos que têm surgido no Brasil nas últimas décadas, para a mobilidade, o planejamento e a gestão interinstitucional e interescolar nas metrópoles, de modo geral, a escala local tem sido o palco privilegiado das ações relacionadas ao transporte urbano e mobilidade. Nesta escala, os planos diretores municipais trazem alguma referência a questões de mobilidade e com a sua compreensão é possível vislumbrar alguns problemas.

Os planos diretores de municípios de uma região metropolitana devem estar sintonizados com constituições, planos metropolitanos, regionais e legislações específicas que envolvem uma vasta gama de temas. No âmbito da mobilidade, os planos diretores devem estar de acordo com os planos de mobilidade exigidos para alguns municípios, em especial aqueles que integram as regiões metropolitanas. De acordo com os analistas do Paranacidade, cabe destacar que os PDs são planos em escala macro, tratando de vários temas que envolvem o território municipal como meio ambiente, segurança, habitação, entre outros, enquanto os planos de mobilidade são setoriais e tratam exclusivamente da mobilidade<sup>17</sup>.

Pelo mesmo motivo, as questões de mobilidade em PDs, em geral, são pouco aprofundadas e tratam especialmente do sistema viário, detalhamento do

<sup>17</sup> No momento da realização desta pesquisa, o Paranacidade confeccionava um termo de referência para Planos de Mobilidade, que será disponibilizado para os municípios que queiram captar financiamentos com o Estado do Paraná.

perfil das vias, calçadas e passeios. Tais informações poderiam estar relacionadas com o uso do solo, leis orçamentárias, entre outras questões essenciais ao planejamento. No entanto, os temas que exigem um maior aprofundamento podem ser abordados nos planos específicos, os planos setoriais.

De acordo com o artigo 30, inciso V, da Constituição Federal de 1988, uma das competências dos municípios é “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”. Desta forma, cabe aos municípios mobilizar serviços de transporte coletivo público e executar a política de transporte local. Destaca-se a importância de entender e tratar o transporte como processo que envolve todos os aspectos relativos à circulação (IBGE, 2013).

Observou-se, de acordo com a base de dados do Perfil dos Municípios Brasileiros do IBGE de 2012, que do total de 5.565 municípios no país, 2.658 apresentavam Plano Diretor, dos quais, 789 encontravam-se em processo de revisão. Outros 809 municípios brasileiros estavam elaborando seus planos (TABELA 5).

No Paraná, de acordo com a mesma fonte, a quase totalidade dos municípios apresentava plano diretor: dos 399 municípios, 343 apresentavam planos, dos quais 101 encontravam-se em processo de revisão. Outros 46 municípios estavam elaborando seus planos (TABELA 5). Segundo o relatório do IBGE sobre o Perfil dos Municípios Brasileiros de 2012, o Estado do Paraná teve a proporção de municípios com PD elevada de 20,6% em 2005 para 86% em 2012.

**TABELA 5 – SITUAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS NO BRASIL E NO PARANÁ**

Municípios					
Total		Com Plano Diretor		Sem plano diretor	
		Total	Revedo o Plano Diretor	Total	Elaborando o Plano Diretor
<b>Brasil</b>	5.565	2.658	789	2.907	809
<b>Paraná</b>	399	343	101	56	46

FONTES: PERFIL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS, 2012

A grande quantidade de municípios com planos diretores no Paraná reflete a influência do Decreto Estadual nº 2.581 de 17 fevereiro de 2004 estabelecendo que

apenas os municípios com plano diretor, já aprovados ou encaminhados para a câmara do município, de acordo com as normas do Estatuto da Cidade, pudessem firmar convênios de financiamento com o Estado. Dessa forma, diferentemente do Estatuto da Cidade e da Constituição Federal, esse decreto exigiu, para o Estado do Paraná, que todos os municípios, independentemente de qualquer critério, realizassem planos diretores (APÊNDICE). Assim, surgiram novas demandas para a elaboração de planos para municípios pequenos e áreas rurais, sem experiências antecedentes.

Todos os municípios do Aglomerado Metropolitano de Curitiba que integram a Região Metropolitana de Curitiba (RMC) e desta forma, em concordância com o Estatuto da Cidade (2001) e a legislação estadual, devem apresentar seus planos diretores, independentemente do número de habitantes. Destaca-se aqui, que, embora exista uma problemática metropolitana, os planos diretores de cada município são independentes e com poder de atuação apenas nos próprios territórios municipais.

Em seguida, verificou-se a existência das leis dos planos diretores aprovados, bem como o ano de sua instituição mais recente. Apenas Itaperuçu não tinha aprovado o seu Plano Diretor<sup>18</sup>. Destaca-se também, que, no decorrer desta pesquisa, outros municípios do Aglomerado Metropolitano de Curitiba estão realizando a revisão de seus planos diretores, devido ao vencimento do prazo de dez anos e, portanto, em breve apresentarão suas novas leis, são eles: Campina Grande do Sul, Campo Magro, Colombo, Curitiba e São José dos Pinhais (QUADRO 7).

---

<sup>18</sup> Conforme contato com funcionários de sua prefeitura, chegou a ter o projeto de lei do Plano Diretor de 2006 aprovado pela câmara municipal, porém, o mesmo não foi aprovado pela Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) e pelo Paranacidade (órgãos estaduais) e desta forma, não foi instituído. A prefeitura de Itaperuçu também informou que o Plano Diretor do município encontra-se em processo de reelaboração, e a sua primeira audiência pública foi realizada em 16 de junho de 2014.

Municípios da Área de Estudo	ACP	RIT	População IBGE 2010	Ano do último Plano Diretor	Em revisão
Almirante Tamandaré	X	X	103.204	2006	
Araucária	X	X	119.123	2006	
Bocaiúva do Sul		X	10.987	2008	
Campina Grande do Sul	X		38.769	2004	X
Campo Largo	X	X	112.377	2005	
Campo Magro	X	X	24.843	2012	X*
Colombo	X	X	212.967	2004	X
Contenda		X	15.891	2010	
Curitiba	X	X	1.751.907	2004	X
Fazenda Rio Grande	X	X	81.675	2006	
Itaperuçu	X	X	23.887	Não aprovado pela COMEC e pelo Paranacidade. Em processo de elaboração.	
Pinhais	X	X	117.008	2010	
Piraquara	X	X	93.207	2006	
Quatro Barras	X		19.851	2006	
Rio Branco do Sul	X	X	30.650	2011	
São José dos Pinhais	X	X	264.210	2004	X

**QUADRO 7 - MUNICÍPIOS DO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA SEGUNDO OS CRITÉRIOS DE DELIMITAÇÃO**

FONTES: IBGE (2010), URBS (2013), DIVERSAS LEIS MUNICIPAIS E INFORMAÇÕES OBTIDAS JUNTO ÀS PREFEITURAS (2014)

\* De acordo com informações de funcionária da Prefeitura Municipal de Campo Magro, apesar da aprovação recente, o Plano Diretor do município encontra-se em revisão, pois, foi elaborado há quase dez anos e necessita de atualização.

De acordo com o *caput* do artigo 182 da Constituição Federal, a política de desenvolvimento urbano, de competência do poder público municipal, “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988). No mesmo artigo, tem-se que, o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

O Estatuto da Cidade que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece as diretrizes gerais da política urbana, também reforça o conceito sobre o PD, além de proporcionar um maior detalhamento para a efetivação desse plano.

Segundo Villaça (1998), o conceito de plano diretor surge e se desenvolve no Brasil em meados da década de 1950. De acordo com o mesmo autor, não havia um consenso entre os atores e profissionais envolvidos – geógrafos, arquitetos, urbanistas, engenheiros, juristas, empresários, proprietários, ONGs etc. – sobre o significado de plano diretor, mas, aponta que deve ser entendido como:

(...) um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa, da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro

desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal. (VILLAÇA, 1998, p. 2).

Villaça (1998, p. 9) defende que “o plano diretor não é uma peça puramente, científica e técnica, mas uma peça política, vinculada tão somente aos poderes e atribuições de um governo municipal”. Assim, embora o PD deva ser elaborado observando o seu contexto regional, sua interferência direta refere-se apenas à esfera municipal, as questões pertinentes a outras esferas de poder estarão presentes em outros tipos de planos (VILLAÇA, 1998).

Moretti (2007) aponta algumas considerações e recomendações sobre o conteúdo e procedimentos de elaboração para os PDs das quais se destacam:

- Os planos diretores devem ser oportunidades para identificação de metas coletivas de melhoria das cidades e resultado de um processo coletivo,
- precisam ter forte capacidade de articulação com a gestão e implementação das diretrizes,
- necessitam ser simples, claros e sintéticos para facilitar o engajamento de todos na fiscalização de sua implementação,
- o processo de participação deve ser iniciado desde os primeiros passos para elaboração dos planos e o ideal é que não necessitem de assessoria técnica externa aos quadros municipais,
- a prática democrática deve se estender em toda a gestão do município e ser regulamentada pelo plano diretor.

Uma preocupação que remete aos PDs é a pressão dos interesses imobiliários. Villaça (1998) observa que esses interesses promovem princípios e diretrizes gerais, fazendo com que se tornem inócuos, não atendendo aos problemas de maior parte da população, a qual geralmente é forçada a viver à margem da lei urbanística. Em uma abordagem mais recente, Cymbalista (2007), coloca que, apesar dos problemas, limites e dificuldades enfrentados pelos municípios em busca das políticas de democratização e planejamento, os anos que se sucederam foram de grande experimentação, proveniente da busca pela prática dos aspectos presentes na Constituição do país e no Estatuto da Cidade.

Além da urbanização rápida e desorganizada, a desigualdade e especulação imobiliária foram alimentadas pela “carência democrática” do poder público, como a

falta de informação, a falta de transparência e a abstenção da administração municipal. Para Bueno (2007, p. 17), a transparência da administração é fundamental para que o poder público possa retomar parte da valorização imobiliária, “e o acesso da população à informação é um pressuposto da participação”. No Estatuto da Cidade foram instituídos instrumentos para exigir a participação popular e estabelecer o processo de urbanização como de responsabilidade não apenas do poder público (DEMARIO et al, 2007).

Assim, em relação à clareza e organização das informações disponibilizadas para o cidadão, no caso da legislação é importante que as alterações estejam presentes em um único documento.

Com a determinação da Constituição de 1988<sup>19</sup>, no início dos anos 1990, os PDs, que tinham caído em desuso, voltam a ser elaborados por muitos municípios e, no sentido de politizar os planos, iniciam-se tentativas de agregar temas da Reforma Urbana e dispositivos relacionados à justiça social (VILLAÇA, 1998). De acordo com Villaça (1998), a década de 1990 marca o fim de um período da história do planejamento urbano brasileiro através desse processo de politização, o qual é consequência do avanço das organizações populares. Assim, essas mudanças foram refletidas na metodologia de elaboração, de conteúdos de alguns planos e nos debates em algumas cidades importantes do país (VILLAÇA, 1998).

Para auxiliar na compreensão sobre a situação da gestão do transporte na esfera dos municípios no Brasil, também foram utilizados os dados e informações da pesquisa do IBGE (2013), Perfil dos Municípios Brasileiros de 2012 ou MUNIC. O relatório do IBGE (2013) informa que raramente os municípios formulam políticas de transporte amplas, que abranjam, de forma integrada, transporte coletivo, trânsito e vias públicas, atendendo na maioria das vezes, problemas pontuais que podem gerar outras dificuldades. Se o transporte, trânsito e vias públicas estiverem sobre o mesmo comando, a articulação entre eles será facilitada, caso contrário, a articulação entre estes fatores será prejudicada (IBGE, 2013). Portanto, a atuação das prefeituras dos municípios brasileiros sobre as políticas de circulação e transporte pode ser caracterizada da seguinte forma:

As prefeituras tradicionalmente concentram suas ações na implantação e manutenção de vias públicas, têm pouca atuação na gestão de trânsito e se limitam a administrar a tarifa dos serviços de ônibus. Para solucionar as

---

<sup>19</sup> Estabelece que o plano diretor é obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes.

periódicas crises que envolvem os setores da população que mais dependem do transporte coletivo, os governos, em geral, apresentam respostas superficiais (IBGE, 2013, s.n.).

Segundo os analistas do Paranaidade, cerca de 60% do que o Estado do Paraná financia se refere à pavimentação de via urbana e intervenções no sistema viário. Segundo Caetano (2013), poucos PDs utilizam uma classificação de vias urbanas que respeitem o Código de Trânsito Brasileiro. De acordo com o mesmo autor, é possível apontar duas hipóteses de porque isso ocorre: a classificação de vias urbanas do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) não atende de forma satisfatória a demanda dos PDs para o Sistema Viário e porque o mesmo código não foi observado na confecção das leis como referência primária. Destaca-se que o CTB apresenta limitações conceituais para a classificação de vias urbanas (CAETANO, 2013). Cabe ressaltar que problemas com vias descontínuas e sistemas viários fragmentados são comuns e assim essas definições se fazem importantes.

Alguns municípios utilizam instrumentos responsáveis pela gestão e política de transporte ou que auxiliem suas atividades, como por exemplo, um órgão gestor de transporte Municipal. Este órgão pode estar integrado à administração do município de forma direta ou indireta e quanto maior é a população de um município no Brasil, mais se observa a existência destes órgãos (IBGE, 2013).

Outro instrumento é o conselho municipal de transporte, que segundo o IBGE (2013), é um organismo que representa a sociedade civil neste tema e, portanto, que pode contribuir para uma gestão mais democrática, para ações mais efetivas e para a fiscalização das ações da prefeitura nessa área. Além dos órgãos gestores e conselhos, os municípios podem utilizar também fundos específicos de financiamento e planos para o transporte. Destaca-se que os planos municipais de transporte devem ser instrumentos para as políticas setoriais da área, integrando o transporte coletivo, o sistema viário e o trânsito com o devido planejamento do tempo e dos recursos (IBGE, 2013). Com esses instrumentos e com este tratamento, um quadro de mobilidade e acessibilidade mais eficiente fica mais próximo da realidade.

Estes instrumentos foram identificados nos municípios do Aglomerado Metropolitano de Curitiba na base de dados Perfil dos Municípios Brasileiros de 2012 (QUADRO 8). Constatou-se que apenas oito dentre os dezesseis apresentam um órgão gestor de transporte; dois apresentam conselho municipal de transporte

(Curitiba e Campo Largo); dois apresentam fundo municipal de transporte (novamente Curitiba e Campo Largo) e dois apresentam plano municipal de transporte (Curitiba e Fazenda Rio Grande).

Municípios	Órgão Gestor de Transporte no município	Conselho Municipal de Transporte	Fundo Municipal de Transporte	Plano Municipal de Transporte
Almirante Tamandaré	não	não	não	não
Araucária	Administração indireta	não	não	não
Bocaiúva do Sul	não	não	não	não
Campina Grande do Sul	Setor subordinado à chefia do executivo	não	não	não
Campo Largo	Setor subordinado a outra secretaria	sim	sim	não
Campo Magro	Secretaria municipal exclusiva	não	não	não
Colombo	não	não	não	não
Contenda	não	não	não	não
Curitiba	Administração indireta	sim	sim	sim
Fazenda Rio Grande	Setor subordinado a outra secretaria	não	não	sim
Itaperuçu	não	não	não	não
Pinhais	não	não	não	não
Piraquara	não	não	não	não
Quatro Barras	não	não	não	não
Rio Branco do Sul	Secretaria municipal exclusiva	não	não	não
São José dos Pinhais	Secretaria municipal exclusiva	não	não	não obs.: encontra-se em elaboração

QUADRO 8 – UTILIZAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA DE TRANSPORTES POR MUNICÍPIOS DO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA  
 FONTE: IBGE, 2013

Na análise dos dados é possível observar que a maior parte dos municípios, por alguma razão, não está utilizando os instrumentos (QUADRO 8) que podem guiar ou definir as suas políticas de transporte, para responder as carências de mobilidade de seus cidadãos. Destaca-se o alto grau de responsabilidade atribuído aos municípios pelas políticas urbanas e de mobilidade e o contraste com o que



estes realmente conseguem suprir. Tal defasagem pode estar relacionada não apenas à falta de recursos, mas às lacunas de relacionamento interescares, especialmente nas metrópoles, o que torna as ações locais e pontuais pouco eficientes.

### 3.1.1 Os Planos Diretores Municipais e as políticas de mobilidade metropolitana

Segundo Gorsdorf (2009), que analisou a dimensão metropolitana nos planos diretores de alguns municípios do Aglomerado Metropolitano de Curitiba<sup>20</sup>, o tratamento metropolitano foi incorporado de forma parcial, nem todas as leis regularam as funções públicas de interesse comum, mantendo o enfoque apenas na abordagem municipal, conferindo aos temas metropolitanos um tratamento genérico, sem o detalhamento necessário para uma aplicação imediata de certos instrumentos e sem explicitar o modo de implementação de determinados planos, programas ou ações. De acordo com o autor, isso fez com que as decisões ficassem por conta da política do poder público. Assim, é necessário avançar na articulação da sociedade civil com o poder público municipal, nas políticas públicas e na constituição de arranjos institucionais de caráter metropolitano (GORSDORF, 2009).

Em relação à integração metropolitana no Aglomerado Metropolitano de Curitiba a partir dos municípios, em alguns deles, “há apenas uma diretriz orientadora da integração metropolitana no planejamento, enquanto outros indicam formas de gestão metropolitana, como os consórcios intermunicipais”. (GORSDORF, 2009, p. 378).

Gorsdorf (2009) destaca que a gestão metropolitana tem sido o maior desafio para os municípios, tendo em vista a garantia dos direitos decorrentes das funções públicas de interesse comum e que, algumas regiões metropolitanas têm conseguido atuar, sem afetar a autonomia municipal, através da criação de novas instâncias decisórias e de novos instrumentos de gestão. Assim, aponta-se a

---

<sup>20</sup> Refere-se ao primeiro anel metropolitano: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, São José dos Pinhais e Curitiba.

necessidade de avançar na garantia de mecanismos de participação da sociedade em âmbito metropolitano.

No âmbito do transporte e mobilidade, uma das funções de interesse comum analisadas por GORS DORF (2009), o Plano Diretor de Curitiba, é o que trazia o maior detalhamento em nível metropolitano, considerando que o crescimento e adensamento da cidade levam em conta o eixo metropolitano<sup>21</sup>, mencionava que a malha viária de Curitiba possui caráter regional e metropolitano, estabelecia os eixos de estruturação do transporte coletivo, identificando o eixo metropolitano e seus eixos-tronco como principais eixos de integração urbana e metropolitana. Ainda sobre o Plano Diretor de Curitiba, sobre as ações voltadas ao transporte a serem implementadas em âmbito metropolitano, Gorsdorf (2009) destaca a melhoria e a ampliação da integração do transporte coletivo e a busca pela consolidação da integração metropolitana (política de mobilidade urbana); o desenvolvimento de um programa cicloviário com foco na integração metropolitana (política municipal de sistema viário, de circulação e trânsito) e a viabilização de terminais intermodais (política municipal de transporte de cargas).

Nos demais municípios analisados, Gorsdorf (2009) identificou a presença dessa questão (mobilidade em âmbito metropolitano), nos planos diretores de Almirante Tamandaré, Campina Grande do Sul, Colombo, São José dos Pinhais e Araucária, destacando a razão do movimento pendular com o município polo. Em Almirante Tamandaré destacou-se a pavimentação das vias que suportam o tráfego urbano e metropolitano do transporte público; em Campina Grande do Sul, a preocupação em garantir integração do sistema municipal e metropolitano de transporte; em São José dos Pinhais, o planejamento integrado e a articulação com a COMEC, tratando o transporte coletivo e sua integração física e tarifária, estrutura viária e de tráfego e em Araucária, destaca-se a diretriz relativa ao sistema viário, de forma a articular o sistema de mobilidade municipal com o metropolitano e o estadual (GORS DORF, 2009).

Segundo Barcellos (2013), todos os municípios metropolitanos devem se submeter ao aval da COMEC quanto às questões relacionadas ao Uso e Ocupação do Solo e ao Plano Diretor, como determina a Lei Federal nº 6.766 de 1979, sob pena de deixar de receber investimentos do órgão metropolitano. O órgão

---

<sup>21</sup> Eixo viário de integração da região metropolitana, provável referência para a atual Linha Verde.

metropolitano, que tem funções de orientar e acompanhar municípios da RMC e seus planos diretores municipais, segundo técnica do setor de planejamento da COMEC, encaminha diagnósticos, participa de câmaras técnicas em conjunto com outras instituições públicas, podendo aprovar ou não os projetos de lei e zela pelas diretrizes viárias.

Gorsdorf (2009) considera que uma das dificuldades dos municípios na concepção de planos diretores que abordam o âmbito metropolitano é a ausência de respaldo ou orientação em um processo de planejamento metropolitano:

Nesses planos, alguns dos temas metropolitanos aparecem em razão de se tratarem de aspectos nos quais se apresenta a necessidade de uma gestão compartilhada pelos municípios. Para tanto, a ideia de consórcios intermunicipais é apontada como melhor solução para suprir as demandas específicas e tornar mais ágil o funcionamento da prestação de serviços, como o consórcio metropolitano de resíduos sólidos, do lixo, no caso da Região Metropolitana de Curitiba. (GORS DORF, 2009, p. 368).

Ainda de acordo com o autor, o PDI da RMC realizado pela COMEC, um instrumento de orientação para os municípios da região, passa por desgaste contínuo, manifestando um desajuste em relação à realidade metropolitana.

Assim, os consórcios surgem como possível alternativa para o tratamento eficaz dos aspectos de interesse comum da metrópole, como por exemplo, a mobilidade, tendo em vista o sucesso de outros tipos de consórcios na RMC.

O vice-presidente do SENGE destaca que o consórcio público é um tipo de solução para os problemas de gestão metropolitana dos transportes e da mobilidade. Para além deste instrumento, o entrevistado apontou o Projeto de Lei Estadual 212/2008, que redefine a Região Metropolitana de Curitiba, definindo o modelo de gestão das funções públicas de interesse comum e reorganizando os conselhos consultivo e deliberativo, que não precisa ser necessariamente os conselhos que já fazem parte da COMEC. Esse projeto, segundo o vice-presidente do SENGE, apresenta semelhanças com o Estatuto da Metrópole, lei de âmbito federal. Não obstante, surge a necessidade de uma regulamentação na escala estadual para as regiões e aglomerados metropolitanos e urbanos, de forma a adequar-se ao Estatuto da Metrópole.

### 3.2 GESTÃO DA MOBILIDADE E DO TRANSPORTE NO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA

Segundo o vice-presidente do SENGE e ex-técnico da COMEC, a ausência de um planejamento metropolitano é um desperdício de recursos, abrindo espaço para crises pela ausência do Estado nesta escala importante, onde soluções locais são apenas paliativas.

Mercier et al (2014), pesquisaram sobre quais instrumentos são utilizados para enfrentar as mudanças emergentes em Curitiba, particularmente a metropolização e as demandas de participação cidadã e chegaram à conclusão de que o formato proativo<sup>22</sup>, que deu notabilidade ao transporte urbano da cidade no passado, é o modelo que continua a ser utilizado, com uma modesta abertura para políticas de interação e participação.

Mercier et al (2014) descrevem quatro fases de instrumentos utilizados para a política de transporte sustentável<sup>23</sup>, entre elas a última categoria de instrumentos denominada interativa/governança é flexível, interativa, participativa e pertinente tanto para os desafios da metropolização como para as aspirações por participação.

Os autores também avaliaram outras quatro cidades quanto ao modelo de instrumentos: Chicago, Seattle, Montreal e Toronto; permitindo comparações com Curitiba, que se destacou por uma presença maior de instrumentos proativos e menor presença de instrumentos interativos/de governança.

Even though there are variations between our four other cities, the data show that Curitiba uses almost twice as often the proactive instruments than the average of the other four cities, and almost twice as less frequently the Interactive/Governance ones, (...). (MERCIER et al, 2014, p. 11).<sup>24</sup>

De acordo com Mercier et al (2014), o modelo que predominou na cidade de Curitiba foi inspirado pelo regime militar, tecnocrático, autoritário e “de cima para baixo”. O modelo institucional do transporte urbano de Curitiba constituiu-se

---

<sup>22</sup> Modelo intervencionista, que antecipa problemas futuros.

<sup>23</sup> As demais fases são: Self-regulative, Informative/Limited action e Proactive (de auto-regulação, informativa/de ação limitada e proativa, tradução nossa).

<sup>24</sup> “Mesmo que existam variações entre as outras quatro cidades, os dados mostram que Curitiba usa os instrumentos proativos com o dobro da frequência das demais cidades analisadas e utiliza os instrumentos interativos ou de governança com metade da frequência que estas mesmas cidades o fazem”. (Tradução nossa).

essencialmente por meio de processos proativos e intervencionistas, em particular, o seu mérito ocorreu em razão da união entre uso do solo e política de transporte (MERCIER et al, 2014).

Segundo Mercier et al (2014), as manifestações que ocorreram nas grandes cidades e metrópoles brasileiras em 2013 podem ser um reflexo da própria vontade da população em participar mais das decisões que envolvem as políticas de transporte.

Em entrevistas com atores envolvidos com o transporte em Curitiba, tais como membros de órgãos públicos e associações, Mercier et al (2014) destacam que uma certa insatisfação com o modelo corrente (proativo), pode ser uma indicação para uma eventual mudança de opção de instrumentos. Além do tom crítico das entrevistas, os autores identificaram como sinais de mudança a presença de instrumentos mais interativos nas políticas de transporte e no desenvolvimento institucional. Pode-se extrair, das entrevistas realizadas por Mercier et al (2014), a necessidade de reformular o órgão metropolitano, cujo modelo é o mesmo desde a época do regime ditatorial. Destacam ainda, o fato que são os órgãos de Curitiba que tomam a maior parte das decisões que afetam a metrópole, gerando dificuldades em construir um processo verdadeiramente participativo.

Mercier et al (2014) apontam que, do ponto de vista institucional, a abertura identificada como necessária seria a obrigatoriedade em estabelecer consultas à população, mencionada no Estatuto da Cidade, na Política de Mobilidade Urbana, no Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC de 2006 e no Plano de Mobilidade de Curitiba de 2008, mas que, apesar disso, essa regra ainda não está necessariamente em prática.

From an institutional point of view, for example, we must also take into account the fact that some consultation is now mandatory for the City Statue, through the Urban Mobility Statue, the PDI 2006 Plan and the 2008 PlanMob, although these overtures can be considered as 'rules-in-form', not necessarily 'rules-in-use'. (MERCIER et al, 2014, p. 12)<sup>25</sup>.

Mercier et al (2014) propõem possíveis razões para as políticas de transporte ainda não terem seguido a tendência de incluir, de maneira mais efetiva,

---

<sup>25</sup> "A partir de um ponto de vista institucional, por exemplo, devemos também levar em conta o fato de que alguma consulta é agora obrigatória conforme o Estatuto da Cidade, a Política Nacional de Mobilidade Urbana, o PDI de 2006 e o PlanMob de 2008, ainda que essas medidas possam ser consideradas regras postas, não necessariamente regras em uso". (Tradução nossa).

a participação da sociedade nas decisões públicas, como por exemplo, as dificuldades envolvendo o nível institucional metropolitano e as questões socioeconômicas que revelariam uma certa segregação espacial.

Knight (2010) aponta que, no Canadá, diversas formas de governança têm sido debatidas e aplicadas, mas não há um modelo de colaboração regional intermunicipal que possa ser considerada a melhor. De acordo com o autor, também no Canadá há uma fragmentação acentuada que favorece a sobreposição de serviços, falta de planejamento da mobilidade e uso do solo. Knight (2010) afirma que às frustrações dos moradores pelos serviços ineficientes e altas taxas de tributação, somam-se as preocupações do comércio e da indústria e as pressões de concorrência econômica, culminando em uma busca, por parte dos governos provinciais e municipais, por formas de cooperação. No estudo, destaca-se a cidade de Montreal, que mantém muitos serviços públicos compartilhados entre municípios de sua região e a de Vancouver, que deu suporte a uma agência regional, coordenadora das principais funções entre mais de vinte municípios (KNIGHT, 2010).

Barcellos (2013) realizou uma comparação com a Colômbia, país que já apresentava legislação sobre Regiões Metropolitanas, porém, relata que isso não facilita projetos e abordagens metropolitanas. Barcellos (2013) observou a falta de institucionalidade na execução de obras e operacionalização de ações envolvendo os municípios metropolitanos tanto na região de Bogotá, na Colômbia como no caso brasileiro representado pela região de Curitiba. No entanto, observa também, que no caso de Curitiba existe uma estrutura institucional mais desenvolvida, através do papel desempenhado pela COMEC.

De acordo com Barcellos (2013), a participação de entidades da sociedade civil no processo decisório na esfera metropolitana deu-se a partir de 1986, por exigência do Banco Mundial, como parte de requisitos para liberação de financiamentos. Naquele contexto, segundo o autor, havia uma valorização do transporte público no âmbito nacional, com forte apelo social, econômico e o mais recente apelo ambiental.

Tal questão reflete a presença de atores de nível global no processo de tomada de decisão que serão identificados, em conjunto com outros atores, na próxima seção.

### 3.2.1 Os atores do sistema de transporte coletivo e da mobilidade

De acordo com Barcellos (2013), 26 empresas de ônibus operam o transporte público na RMC e estão associadas ao Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado do Paraná (SETRANSP), sendo que 11 estão reunidas em três consórcios para a operacionalização da RIT desde 2010. Aponta-se que o mesmo proprietário é dono de mais de uma empresa.

Outra questão identificada pelo autor envolve os interesses das empresas operadoras que, com o atual sistema da RIT, dividem o valor de uma tarifa com outras empresas, quando o usuário utiliza a integração. Tais empresas teriam interesse em um sistema de cobrança por anéis tarifários, de forma que os preços fossem diferenciados de acordo com a distância e o horário.

Além das diferentes instituições e esferas de poder, outros atores do transporte coletivo podem ser apontados como o setor produtivo, usuários, operadores e trabalhadores do sistema. As pressões destes setores em relação à tarifa convergem ou divergem, sendo que especialmente o setor produtivo e os usuários prezam pela transparência do cálculo, visando a manutenção de um valor mais baixo, enquanto operadores visam lucro e os trabalhadores do sistema pressionam por melhores salários e condições de trabalho.

De acordo com Barcellos (2013), alguns atores participam menos ativamente por não haver espaço no processo de gestão, como a universidade, a imprensa, algumas entidades empresariais como o mercado imobiliário além dos próprios usuários, fator atribuído a pouca tradição consultiva na política brasileira. Os conselhos dedicados à participação dos mais diversos setores, como o CONCITIBA do município de Curitiba, também segundo o autor, são ainda pouco expressivos.

Alguns atores relacionados ao sistema de transporte coletivo são identificados por Barcellos (2013): URBS, COMEC, IPPUC, secretarias municipais da prefeitura de Curitiba e outros órgãos, especialmente a Secretaria Municipal das Finanças, Secretaria de Obras Públicas e Urbanismo, Instituto Curitiba de Informática (monitoramento por câmeras do sistema de transporte), Secretaria de Trânsito (SETRAN) e Secretaria do Planejamento e Gestão, entre outros. A rede de governança identificada por Barcellos (2013) inclui atores de âmbito internacional, nacional, regional e local, e para além dos identificados pelo autor, resolve-se por

incluir o Sindicato dos Motoristas e Cobradores de Ônibus de Curitiba e Região Metropolitana (SINDIMOC) que exercem pressão em torno de questões trabalhistas, resultando em impactos na tarifa, atores mencionados pela COMEC (2000), como o DNER e a SETR, relativos ao sistema viário, usuários do transporte individual, usuários do transporte coletivo e movimentos sociais (QUADRO 9).

Atores da Mobilidade:
Assembleia legislativa do Estado do Paraná - ALEP
Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba - ASSOMECC
Banco Nacional de Desenvolvimento - BNDES
Caixa Econômica Federal - CEF
Câmara Municipal de Curitiba - CMC
Concessionárias de pedágio
Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC
Departamento de Estradas de Rodagem - DER
Departamento Nacional de Infraestruturas de Transportes - DENIT
DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
Governo Federal
Imprensa
Instituições Financeiras Internacionais
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - IPPUC
Ministério das Cidades
Movimentos sociais
Prefeitura Municipal de Curitiba - PMC
Prefeituras da RMC
Secretaria de Estado dos Transportes do Paraná – SETR-PR
Secretaria Estadual do Desenvolvimento Urbano - SEDU
Setor Produtivo
Sindicato das Empresas de Transporte Urbano e Metropolitano de Passageiros da Região Metropolitana de Curitiba - SETRANSP e empresas operadoras
Sindicato dos Motoristas e Cobradores de Ônibus de Curitiba e Região Metropolitana – SINDIMOC e demais trabalhadores do sistema de transporte
Universidades
Urbanização de Curitiba S/A - URBS
Usuários do transporte coletivo
Usuários do transporte individual

QUADRO 9 - ATORES DA REDE DE GOVERNANÇA DA MOBILIDADE PARA O AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA

Fonte: BARCELLOS (2013), COMEC (2000)

O SETRANSP e as empresas operadoras teriam forte atuação, através do poder de influência no processo de tomada de decisão, em relação à sociedade civil (BARCELLOS, 2013). A Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba (ASSOMECC) é integrada pelos prefeitos dos municípios da RMC.

A URBS, que em 1986 passou a fazer a gestão do transporte coletivo, posteriormente assumindo também, por convênio, a gestão do transporte metropolitano, é uma empresa de economia mista, cujo acionista majoritário é a Prefeitura de Curitiba com 99,91% das ações, sendo o restante dividido por



Fundação Bamerindus de Assistência Social; HSBC Seguros Brasil S.A; Banestado S.A. participação, administração e serviços; e Instituto de Engenharia do Paraná (URBS, s.d.). Atualmente, a empresa tem a função de realizar a fiscalização e o planejamento dos serviços de transporte e o gerenciamento e administração de estabelecimentos comerciais instalados em bens públicos.

Os recursos da COMEC são provenientes, atualmente, além do Governo do Estado, de programas de desenvolvimento do Governo Federal.

Para o ex-técnico da COMEC e vice-presidente do SENGE entrevistado, o convênio entre URBS e COMEC, que transferiu funções públicas para a gestão privada, era precário e frágil, pois gerava muitos conflitos entre as instituições. O vice-presidente do SENGE também ressaltou que a URBS teve a gestão plena do transporte coletivo metropolitano e que a COMEC atualmente não possui capacidade técnica para gerir e intervir no sistema.

Uma forma de promover a participação dos atores envolvidos é o Conselho Municipal de Transportes de Curitiba que, reativado, reunirá para as discussões representantes dos usuários, funcionários do sistema de transporte, empresários, entidade do trânsito, um representante do ensino superior além do poder público de diversas escalas, como o Estado, o órgão metropolitano, a Associação dos Municípios da RMC e o próprio município de Curitiba (COMEC, 2015, A).

Observa-se a atuação de movimentos sociais diversos, em manifestações, audiências públicas de prefeituras, conselhos e encontros, que buscam espaço na rede de governança da mobilidade. Estes movimentos buscam estabelecer um diálogo com o poder público, defendendo causas como, a ciclomobilidade e a gratuidade nas tarifas de transporte público para estudantes. Dentre estes, destaca-se o Movimento Passe Livre (MPL) e a Associação de Ciclistas do Alto Iguaçu.

Nota-se que a gama de atores envolvidos no sistema de transporte coletivo e na mobilidade da Região Metropolitana de Curitiba é grande, abrangendo desde o global até o local. Mesmo os órgãos institucionais envolvidos, dividem-se em uma série de outros órgãos como secretarias, institutos e conselhos, caracterizando-se como um verdadeiro desafio a sua reunião e participação contínua, bem como a variedade de interesses. Deve-se levar em conta a multiplicidade de atores e seus anseios em um processo de governança participativo, interinstitucional e interestelar.

### 3.2.2 A integração do sistema de transporte coletivo e da mobilidade

De acordo com Barcellos (2013), a integração na RMC está significativa e historicamente relacionada com a questão político-partidária, através de leis e arranjos para a governabilidade do sistema de transporte coletivo integrado. O ex-técnico da COMEC e vice-presidente do SENGE também ressaltou que os vínculos políticos formaram condições favoráveis para a integração parcial da questão físico-tarifária.

Barcellos (2013) observa que as negociações que envolvem a integração do transporte coletivo na RMC são favorecidas quando existe um alinhamento político especialmente entre o governador do Estado e o prefeito da capital e descreve como ocorre a interação entre alguns atores:

As negociações para a integração são feitas entre Curitiba e cada município, mais especificamente entre a Urbs e as empresas de transporte metropolitano, e algumas vezes entre Estado e Municípios. Os municípios negociam essa integração com as empresas de ônibus, já que cabe às prefeituras licitar as linhas urbanas e metropolitanas e às empresas, operá-las. A criação de linhas metropolitanas precisa do aval da Comec. Não há a participação de entidades não governamentais representativas da sociedade civil no processo, mas os prefeitos dos municípios metropolitanos sofrem pressão popular em favor da integração com o transporte da capital, e das empresas geralmente em sentido oposto. A população dos municípios metropolitanos tem como vantagem principal com a integração a possibilidade de multiplicar destinos pagando única passagem (...). (BARCELLOS, 2013, p. 255).

Segundo Mercier et al (2014) há um conflito de atribuições entre URBS e COMEC (órgão da esfera estadual) no que trata das questões que envolvem a RIT, cujo planejamento e gestão é realizado pela agência municipal (URBS). Desde que a rede de transporte é gerida por uma agência majoritariamente municipal, cada demanda por expansão da integração é tida, pela perspectiva de Curitiba, como um fardo financeiro. Um modelo para a gestão metropolitana de Curitiba, dessa forma, não deve favorecer a hierarquia entre os níveis municipal e metropolitano.

Apesar dos apontamentos de Curitiba indicar que o serviço metropolitano é o mais custoso para o sistema, a desintegração financeira da RIT não contribuiu para baixar o valor da tarifa paga pelo usuário.

Barcellos (2013) e o arquiteto-urbanista do setor de planejamento da COMEC também destacam a forte atuação e captação de recursos da COMEC entre

1980 e 1986, que realizou grande parte das obras de transporte e infraestrutura das cidades da RMC, tornando a integração à região metropolitana um fator altamente atrativo para os prefeitos, que em contrapartida aderiam às diretrizes metropolitanas. Além disso, a integração do transporte coletivo é um dos fatores que mais motivou os municípios a buscarem sua inclusão na RMC nos últimos anos (BARCELLOS, 2013).

A integração tarifária é tida como um grande benefício para as pessoas que precisam percorrer grandes distâncias, pois permite realizar deslocamentos maiores com o pagamento de uma única tarifa, além de proporcionar um número maior de destinos.

Os municípios que pretendem aderir à RIT, de acordo com Barcellos (2013), precisam comprovar a origem de recursos para realizar uma compensação de valores, igualando assim o valor tarifário ao da RIT. Segundo a mesma fonte, os recursos provenientes da tarifa de toda a RIT vão para um cofre único, através do qual ocorre uma posterior partilha proporcional à participação de cada empresa.

A tarifa da RIT tem como base de cálculo, atualmente, a quilometragem percorrida, cujos procedimentos são determinados pela URBS; mas é o Governo do Estado que estabelece seu valor, através de decreto (BARCELLOS, 2013). Discordâncias entre estas competências acarretam alguns conflitos, que podem ir além de temas como o valor da tarifa, como por exemplo, os apontados por Barcellos (2013): a classificação de linhas; o repasse compensatório pago por municípios integrados para a capital, devido ao ônus em função da integração da tarifa para Curitiba.

A COMEC proporciona, em geral, a infraestrutura para a integração, como por exemplo, a construção de terminais, valendo-se de verbas estaduais, repasses federais ou convênios internacionais como os que são firmados com o Banco Mundial, por exemplo (BARCELLOS, 2013).

Segundo a mesma fonte, embora o processo de integração não conte com a participação de entidades não governamentais e representantes da sociedade, as questões envolvem o cotidiano da população, que por sua vez, exerce pressão através da opinião popular.

Durante a primeira gestão do então governador Carlos Alberto Richa (2011-2014) e do prefeito de Curitiba Luciano Ducci (2010-2012), cuja relação política era amistosa, favoreceu a manutenção do valor da tarifa da RIT, através de subsídio

prestado pelo governo estadual (BARCELLOS, 2013). Já na segunda gestão do governador Carlos Alberto Richa (2015-2018), que coincide em parte com a do prefeito de Curitiba Gustavo Fruet (2013-2016), que pertencem a grupos políticos diferentes, essa relação ficou estremecida pelos inúmeros impasses entre as entidades e instituições, com greves, protestos e sucessivas negociações e aumentos do valor da tarifa, sendo o problema agravado por questões financeiras que afetam o Estado do Paraná.

Entre outros problemas que afetam o sistema de transportes de Curitiba, segundo informações do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR, 2014), algumas ilegalidades têm sido apontadas por auditoria e pela Ordem dos Advogados do Brasil, seccional do Paraná, envolvendo a URBS, o Fundo de Urbanização de Curitiba e a Rede Integrada de Transportes da Região Metropolitana. As ilegalidades estão relacionadas a diversos aspectos, que vão desde a fórmula de cálculo da tarifa até o direcionamento de licitações e a fiscalização exercida inapropriadamente pela URBS, que é caracterizada como empresa mista (TCE, 2014).

Em relação à integração tarifária do transporte coletivo na RMC, o funcionário do setor de planejamento da COMEC ressalta que nem sempre a mesma é positiva para os municípios, pois, o impacto da centralização no polo pode atingir negativamente a economia de um município periférico. Dessa forma, a integração deve visar a sustentabilidade econômica. O funcionário do órgão metropolitano também ressalta que a integração tarifária tem custos operacionais e administrativos que impactam no valor da tarifa única, pela qual usuários realizam deslocamentos mais curtos ou mais longos, sem distinção de valor, funcionando como um ajuste social. Assim, afirma que a integração do sistema de transporte é sempre positiva, porém, a integração tarifária do mesmo sistema nem sempre é positiva, lembrando ainda que a mesma pode ser especulativa e depende do interesse dos municípios.

O arquiteto-urbanista do planejamento da COMEC acredita que os municípios precisam gerir seus recursos de forma sustentável, sozinhos ou em conjunto, porém aponta que existem grandes desigualdades nos repasses e arrecadação entre os mesmos, prejudicando esse tipo de gerência. Em meio à crise que tem levado à desintegração financeira da Rede Integrada de Transporte, surge a proposta da COMEC, de criação de anéis tarifários, que, segundo o arquiteto-

urbanista do órgão, consiste em diferenciar preços entre o Núcleo Urbano Central e as demais áreas da RMC.

O vice-presidente do SENGE considera que a área de integração do transporte na RMC deve ser definida com base em estudos que considerem os indicadores de emprego, habitação, uma delimitação racional que evite vazios urbanos e custos adicionais de transporte, evite o processo especulativo e determine onde se deve incentivar a integração, como áreas aptas para a ocupação. De forma semelhante, o arquiteto-urbanista do planejamento da COMEC afirma que a integração da mobilidade metropolitana deve seguir critérios de trabalho, educação, economia e tempo, devendo ser pensada em conjunto com outras políticas públicas, evitando a especulação e utilizando-se de uma pesquisa de origem e destino domiciliária, que permita conhecer a forma como se desloca a população metropolitana. Tal pesquisa nunca foi realizada no âmbito da RMC ou do Aglomerado Metropolitano de Curitiba; o que foi levantado até agora são apenas pesquisas de origem e destino a partir das linhas de ônibus. A própria Política de Mobilidade, de acordo com o membro do planejamento da COMEC, propõe uma racionalização do crescimento em função das infraestruturas e serviços. Além disso, defende que a RMC deve ter sua abrangência revisada.

A pesquisa de origem e destino domiciliária, para o arquiteto-urbanista do setor de planejamento da COMEC, também é essencial para a elaboração de um Plano de Mobilidade, cujo termo de referência é elaborado pelo Ministério das Cidades, e cuja execução é extremamente cara e pouco viável para os municípios, que dependem de recursos dos Estados e do Governo Federal. Segundo o membro do planejamento do órgão metropolitano, a instituição está desenvolvendo um plano de mobilidade que ofereça possibilidades para o transporte não-motorizado, tais como ciclovias.

A integração do sistema de transporte e da mobilidade da Região Metropolitana de Curitiba depende de uma boa articulação entre os atores e de uma boa gestão, ainda encontrando obstáculos, que serão explorados na próxima seção.

### 3.2.3 Obstáculos da gestão metropolitana na RMC

Nota-se, no órgão metropolitano (COMEC), responsável pelo Plano de Desenvolvimento Integrado, um esvaziamento e uma precarização de sua estrutura que afeta suas funções. Para o vice-presidente do SENGE, se houvesse um órgão metropolitano bem estruturado, ocorreria a articulação entre os planos diretores municipais da região metropolitana nos aspectos de zoneamento, sistema viário e desenvolvimento econômico. Segundo ele, na RMC, o PDI de 2006 realiza uma articulação mínima, trabalhando especialmente os limites de questão ambiental. De forma semelhante, o arquiteto-urbanista da COMEC afirma que o PDI de 2006 teve como principal mérito definir para onde a metrópole poderia crescer.

Em relação ao esvaziamento sofrido pelo órgão metropolitano, o vice-presidente do SENGE atribui este problema a uma falta de interesse político. Segundo ele, o planejamento é um ato democrático que não proporciona poder para os políticos, que se limitam a administrar e gerenciar crises e desta forma, configura-se um ciclo de deterioração do planejamento, onde a má vontade política gera crises, as quais alimentam privatizações ou o repasse de funções públicas para a iniciativa privada. Assim, funções de natureza pública como o planejamento e a oportunidade de participação democrática seguem prejudicados.

O Plano de Desenvolvimento Integrado da COMEC, lançado em 2006, realiza uma proposta de arranjo institucional para a gestão metropolitana, que busca caracterizar e propor alternativas para a sua estruturação funcional e organizacional, visando prepará-la para a assunção de funções públicas de interesse comum.

Primeiramente, a proposta aponta para a necessidade de adequação e modernização jurídico-institucional do sistema de gestão metropolitana. Em 2015, as questões que envolvem a gestão metropolitana passaram a ser contempladas por legislação nacional (Estatuto da Metrópole), devendo envolver a sociedade civil.

O Estado do Paraná tem como obrigações integrar a organização, o planejamento e a execução das FPIC na RMC, ou seja, responsabilidades de natureza legislativa e administrativa, em conjunto com os municípios e no que couber, com a União, papéis que são desempenhados atualmente pelo órgão estadual metropolitano, a COMEC (2006).

O PDI de 2006 realiza um levantamento dos principais obstáculos para a gestão metropolitana: 1) problemas de nível técnico, afetando os quadros técnicos, comprometendo os aspectos estruturais e operacionais das instituições, tais como a falta de capacitação técnica, de instrumentos adequados e até fluxos comunicacionais; 2) de nível político, pois as decisões de gestão metropolitana estão condicionadas ao grau de envolvimento da classe política e dos órgãos do Poder Executivo; 3) de nível jurídico-administrativo, tais como legitimidade, funcionalidade, organização tanto de pessoal como de recursos. O plano também sugere uma revisão de suas atribuições e compatibilização de suas funções ante os novos desafios e modelos de gestão.

A ideia é realizar uma espécie de co-gestão das FPIC entre municípios e o Estado. A proposta designa o que é de Interesse Comum Metropolitano e suas Funções Públicas<sup>26</sup>, das quais destaca-se aquelas com relações diretas com a mobilidade urbana (QUADRO 10):

Interesse Comum Metropolitano	Função Pública
Sistema viário e logística: conjunto de vias que dão acesso à metrópole e permitem as trocas de viagens entre cidades metropolitanas	Criação e manutenção de mecanismos inter-institucionais que permitam a ação integrada dos órgão gestores de sistema viário, viabilizando caráter multifuncional desse conjunto de vias
Sistema de transporte público de passageiros: conjunto de sistemas prestadores de serviço que garantem a oferta de transporte para atendimento das necessidades diárias de deslocamento da população metropolitana	Integração das modalidades operantes e dos órgãos gestores dos diversos sistemas municipais e regionais, garantindo igualdade de tratamento a todos os usuários do sistema

QUADRO 10 - PROPOSTA DE FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM RELATIVAS À MOBILIDADE

Fonte: COMEC, 2006, quadro 11, p. 234

Outros interesses comuns da proposta são políticas públicas sociais de habitação, meio ambiente e mananciais e a ocupação territorial, que relaciona-se mais com a mobilidade.

De acordo com a COMEC (2006), sobre a escala de atuação dos órgãos e instâncias deliberativas e de nível consultivo, afirma-se que a falta de flexibilidade e abertura para discussão e incorporação de instrumentos técnicos, jurídicos e econômicos, impossibilitou a atuação mais expressiva ao longo do tempo dessas

<sup>26</sup> A Função Pública é definida pela COMEC (2006) como não apenas da execução, mas também da normatização de serviços públicos, políticas públicas e controles. Já o Interesse Comum seria, resumidamente, o vínculo ou atividades para o exercício de funções públicas integradas (COMEC, 2006).

instâncias e reforça a necessidade de maior participação da sociedade civil e dos municípios no processo de gestão regional integrada.

Entre as demandas de caráter institucional, destaca-se: a criação de mecanismos de participação da sociedade, maior envolvimento da COMEC com a classe política, fortalecimento dos vínculos entre o órgão metropolitano e os municípios. Também destaca-se, entre as demandas de caráter político-administrativo, a necessidade de compatibilização dos interesses públicos com os privados, que podem ser atendidos através da participação de toda a sociedade civil.

Barcellos (2013) aponta para uma carência na atuação metropolitana, pois prefeitos e deputados atuam individualmente e não visam, em conjunto, pleitear interesses da RMC, e nenhum deputado é visto atuando em prol destes interesses, carência que também ocorre em âmbito federal.

Segundo Neves et al (2010), a competição estabelecida entre municípios, estados e União pode atrapalhar o processo de governança metropolitana, comprometendo a participação e amadurecimento institucional dos municípios. Outra questão negativa apontada é a própria fragmentação das políticas públicas, da gestão e do planejamento, provocada pela falta de interesclaridade e interinstitucionalidade.

Conforme resultados da análise institucional do PDI, o processo de gestão metropolitana revela-se ineficaz, apresentando os seguintes problemas: questões político partidárias envolvidas, descontinuidade de governos, falta de integração e articulação intersetorial e interinstitucional dos entes responsáveis pela execução das políticas municipais e estaduais, as desigualdades entre os municípios para a participação nos processos de discussão e gestão, hegemonia apresentada pelo município de Curitiba e inexistência de instrumentos para a integração das organizações envolvidas com o planejamento metropolitano (POLLI, 2007 apud GORS DORF,2009).

Nota-se grandes dificuldades na atual gestão da RMC, e presume-se dificuldades para a implantação de um novo arranjo institucional. Porém, com a aprovação do Estatuto da Metr pole, lei de âmbito federal, observa-se a primeira regulamentac o neste sentido, que pode trazer solucoes, com aperfeiçoamento ou até a substituic o do atual  rgo metropolitano, perspectivas que são exploradas na próxima seccão.



### 3.3 O ESTATUTO DA METRÓPOLE E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A MOBILIDADE METROPOLITANA

O Estatuto da Metrópole ou Lei nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015, em seu artigo 1º, estabelece as diretrizes gerais para o planejamento, gestão e a execução das FPIC, em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e outros instrumentos de governança interfederativa.

A Função Pública de Interesse Comum é designada como “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto nos Municípios limítrofes” (BRASIL, Lei nº 13.089, 2015, art. 2, inciso II).

De acordo com Moura e Hoshino (2015), o Estatuto da Metrópole tramitou por uma década até finalmente ser aprovado, representando um avanço para promover a governança interfederativa para regiões metropolitanas e aglomerados urbanos. O fato de ter que embasar a delimitação territorial e elencar o rol das funções prioritárias para cada unidade em critérios técnicos é tido como um grande avanço e viabiliza o controle, por parte da sociedade, sobre a motivação dos atos das autoridades políticas (MOURA e HOSHINO, 2015). Além disso, nas leis complementares estaduais a serem aprovadas, devem constar a conformação da estrutura de governança interfederativa, com a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos (BRASIL, Lei nº 13.089, 2015, art. 5, inciso III). Dessa forma, o Estatuto contribui para frear a aprovação desmedida e sem critério de regiões metropolitanas no Brasil e aquelas já aprovadas devem passar pelas adequações da lei.

Em relação ao impasse atual sobre responsabilidades, no que toca a Rede Integrada de Transporte de Curitiba, Moura e Hoshino (2015) apontam um impacto positivo do Estatuto, atribuído ao novo regime jurídico de FPIC, não mais passível de concessão fragmentada, de forma a contribuir para uma modelagem administrativo-financeira integrada e na abertura de novas licitações. Segundo o Estatuto, as funções públicas de interesse comum deverão ser executadas de forma compartilhada, com o rateio de custos e a participação de representantes da

sociedade civil deverá ocorrer nos processos de planejamento, tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras de FPIC.

Fica inevitável que, segundo Moura e Hoshino (2015), as rixas partidárias e desencontros entre mandatos vizinhos sejam superados ou amenizados para atender ao comando legal. Outro aspecto positivo do estatuto é a penalização de autoridades de diferentes escalões caso haja descumprimento de seus dispositivos.

Entre os instrumentos para o desenvolvimento urbano presentes na lei, destacam-se: planos setoriais interfederativos, fundos públicos, operações urbanas consorciadas interfederativas, consórcios públicos, convênios de cooperação, contratos de gestão, parcerias público-privadas interfederativas e um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) que deverá ser revisto a cada dez anos (MOURA e HOSHINO, 2015; BRASIL, 2015).

Moura e Hoshino (2015) observam que o governo estadual passa a ser mais envolvido no planejamento urbano, sob pena de sofrer sanções, função que até então recaía quase que integralmente sobre municípios, sendo que estes, muitas vezes, não tinham boas condições para fazê-lo.

Moura e Hoshino (2015) também apontam que o prazo, de três anos, ou seja, até o ano de 2018 para as regiões metropolitanas e aglomerados urbanos para a aprovação dos PDUIs é curto. Não obstante, o Estatuto será aperfeiçoado e complementado, em âmbito nacional e estadual nos próximos anos, o que não ocorrerá sem conflitos, afirmam também que, “o que daí emergirá, ninguém pode prever com exatidão” (MOURA e HOSHINO, 2015, p. 13).

Segundo Barcellos (2013), antes da legislação brasileira contemplar as Regiões Metropolitanas, a Constituição Federal, a Constituição do Paraná e a Lei Orgânica de Curitiba já apresentavam uma ampla gama de possibilidades para o desenvolvimento de projetos e serviços abrangendo mais de um município metropolitano, o que já favorecia os arranjos institucionais, especialmente para a área de transporte.

Para Royer (2015), a obrigação da promoção da governança interfederativa e do PDUI são pontos fortes do Estatuto da Metrópole, porém assinala que a questão do financiamento ainda permanece obscura, o que pode comprometer a efetividade da lei em tempos de austeridade fiscal. Moura e Hoshino (2015) também criticaram o veto presidencial sobre o Fundo Metropolitano, que acreditam ocorrer em função de um contingenciamento econômico pelo qual passa o país e afirmam

que os fundos específicos contribuem para o controle social e transparência, além de facilitar a obtenção e destino de recursos.

Para o vice-presidente do SENGE, o Estatuto da Metrópole é um avanço, mas, que ainda demanda uma Política Nacional Metropolitana.

Para o arquiteto e urbanista do setor de planejamento da COMEC, com o Estatuto da Metrópole, novas possibilidades surgem para a atuação do órgão metropolitano, no entanto, surge também uma demanda por mudança na própria estrutura do mesmo. Segundo o membro da COMEC, no Plano de Desenvolvimento Integrado, lançado em 2006, buscou-se realizar uma adequação conforme o Estatuto da Cidade e o novo desafio é adequar-se ao Estatuto da Metrópole. Entre as mudanças que o Estatuto da Metrópole define, o arquiteto-urbanista da COMEC aponta, especificamente, as novas formas de financiamento, com mais participação dos municípios.

Entre os fatores necessários para possibilitar as mudanças que favoreçam funções públicas de interesse comum, o arquiteto-urbanista do planejamento aponta o desenvolvimento de uma cultura metropolitana e a criação de um fundo metropolitano que traria grande contribuição.

Para atender às novas exigências, o órgão metropolitano não deve continuar como se encontra atualmente, precisa expandir seu corpo técnico, que conta com apenas onze funcionários efetivos.

O governo do Estado do Paraná criou um grupo de trabalho para tratar das adequações ao Estatuto da Metrópole e após a aprovação do PDUI, os planos diretores dos municípios deverão ser adaptados (COMEC, 2015, B).

Knight (2010) aponta que a “criação de qualquer forma de governança intermunicipal regional é um processo de mudança” (p. 35). Segundo o autor, a mudança que envolve a colaboração intermunicipal está relacionada com a:

(...) alteração da estrutura organizacional; mudanças nas pessoas e nos papéis em uma organização; mudanças tecnológicas ou processos de transformação; mudanças culturais, que são mais relevantes quando se examina como os municípios realizam mudanças relativas à colaboração intermunicipal. (KNIGHT, 2010, p. 35).

Knight (2010) considera que o desenvolvimento de estruturas de governança regional é um processo complexo de mudança, que não deve substituir as estruturas municipais, mas complementar o que já existe. Para o autor, a governança regional

intermunicipal, não importa se envolva uma metrópole ou não, está se tornando necessária e fundamental para o bem-estar dos municípios urbanos, seus habitantes e empresas, em uma escala global.

A seguir, abordam-se as perspectivas de mudança em prol da integração metropolitana no Aglomerado Metropolitano de Curitiba.

### 3.4 PERSPECTIVAS DE INTEGRAÇÃO DA MOBILIDADE METROPOLITANA

Segundo Neves et al (2010), a capacidade institucional se refere à forma com a qual o governo de uma cidade exercita sua administração em suas diversas escalas, o que envolve a capacidade política para a articulação metropolitana e a capacidade administrativa operacional.

As instituições de governo certamente dependem de fatores organizativos e procedimentos técnicos, do estabelecimento de prioridades em seu funcionamento e do desenvolvimento dos recursos humanos ali investidos; mas, em sentido amplo, um ambiente institucional se consolida a partir da habilidade de um governo para formular, coordenar e avaliar políticas públicas, definir e exercer um projeto de governo manejando seus recursos de poder, buscando apoio da sociedade e garantindo a legitimidade para a execução de seus programas. (NEVES et al, 2010, p. 36).

Observa-se, quanto a capacidade administrativa e operacional para o Aglomerado Metropolitano de Curitiba, que poucos recursos físicos, financeiros e humanos são destinados para a articulação metropolitana, que também carece de um projeto de cunho político e que seja legítimo para a metrópole. A articulação do transporte e da mobilidade que ainda resiste baseia-se em relações frágeis entre instituições, administrações e escalas de atuação. No entanto, a imposição da integração e da necessidade de um arcabouço legal pelo Estatuto da Metrópole pode melhorar esse cenário. O próprio PDI de 2006 já apresentava propostas que vão ao encontro às normas e diretrizes do Estatuto da Metrópole. Contudo, para alcançar a plena governança e uma gestão conjunta das funções públicas de interesse comum, uma série de obstáculos deve ser enfrentada, em razão da complexa organização urbana e das rixas políticas.

Com uma rede de governança pouco aberta à sociedade civil e aos atores envolvidos nesse processo, sinais de mudança são evidentes. Constatam-se a ânsia por participação da sociedade, demonstrada pela pressão da opinião pública nas questões de transporte coletivo e pelas manifestações; as crises entre instituições; o arcabouço legal (Estatuto da Cidade, Política de Mobilidade Urbana e Estatuto da Metrópole) pressionam o atual modelo para uma ampla reforma institucional.

Uma nova rede de governança deve favorecer a gestão da mobilidade onde há lacunas com as quais a maioria dos municípios não consegue lidar, enquanto o Estado se abstém de responsabilidades por questões políticas. O ideal seria uma participação mais ativa dos municípios em conjunto, mas, a grande quantidade de responsabilidades dos mesmos e a desigualdade na distribuição de recursos compromete essa participação. Assim, um novo arranjo institucional pode estabelecer um fundo, e novas possibilidades de financiamento, com contribuições devidamente distribuídas entre União, estado e municípios.

Algum aprendizado pode ser extraído das abordagens sobre a escala local e aplicado em escala metropolitana: de que o transporte, trânsito e vias públicas devem ser tratados de forma articulada; que o processo de gestão deve ser participativo, com metas coletivas; os planos devem ser claros e barrar interesses estritamente mercadológicos que prejudiquem a gestão da mobilidade. Uma nova classificação de vias se faz necessária, de modo a compatibilizar e otimizar a malha viária da metrópole.

É evidente que os próximos anos serão de experimentação em função da retomada do planejamento na escala metropolitana, onde soluções e outros desafios podem surgir para a mobilidade e transporte.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um contexto onde a economia se torna cada vez mais urbana, na escala global, as cidades e as metrópoles se tornam mais produtivas, alimentadas pelas tecnologias, comunicações, circulação e transporte. A mobilidade dos habitantes nos grandes centros urbanos é essencial nesse processo, ganhando novas características como a variedade de destinos no cotidiano. Essa crescente demanda por deslocamentos traz novas responsabilidades ao poder público, que deve lançar um olhar mais cuidadoso para a mobilidade, especialmente na escala das aglomerações urbanas.

Um sistema de transporte e circulação concebido para a escala local prevalece em cidades que cresceram e atingiram novos formatos e atualmente apresentam muitos problemas em função da metropolização. As lacunas que resultaram dessa gestão fragmentada afetam, sobretudo, a mobilidade nas metrópoles, cujas áreas não correspondem a uma instância política competente, e uma engenharia institucional parece ser a solução mais plausível para se adequar ao novo tempo.

A falta de tratamento adequado da mobilidade metropolitana traz perdas econômicas, de qualidade de vida e de oportunidades para as pessoas que vivem nessas regiões, especialmente nas áreas pouco contempladas por transporte público e infraestrutura, provocando, dessa forma, uma segregação socioespacial.

O automóvel particular, objeto que potencializa a acessibilidade, estratégico para o acesso às áreas remotas, em diversos horários, é cada vez mais desejado no âmbito individual e indesejado no âmbito coletivo. As externalidades negativas do uso massivo do automóvel particular e da motorização geram uma mudança de paradigma, em função da sustentabilidade social, econômica e ambiental. Como a tendência é que cresçam ainda mais os deslocamentos individuais, posturas combativas em relação ao automóvel particular surgem em planos e políticas, em metrópoles de todo o mundo, buscando, ao mesmo tempo, garantir um transporte coletivo público de qualidade e de baixo custo para o usuário, além de meios alternativos não motorizados. Para tanto, as políticas e ações também devem prezar pela integração física dos meios de transporte, encurtando os tempos de espera, melhorando a segurança nas ruas e conciliando mobilidade e uso do solo.

No Brasil, as políticas ineficientes e a falta de planejamento favoreceram a motorização e a conseqüente decadência dos sistemas de transporte públicos nas metrópoles. No caso da cidade de Curitiba, que foi referência quanto ao sistema de transporte coletivo, o poder político, que permaneceu em exercício por um longo período, manteve uma certa articulação entre o uso do solo com as infraestruturas de transporte; porém, o plano de origem não resistiu às mudanças provocadas pela metropolização.

Destaca-se que, nas metrópoles, conforme Klink (2013), há uma grande concentração da população, da riqueza e, ao mesmo tempo, da pobreza, configurando áreas problemáticas que carecem de planejamento e de arranjos institucionais. Nota-se a falta de uma gestão integrada dos transportes e da mobilidade e a falta da resolução do conflito de atribuições entre União, estados e municípios. No entanto, novas ações são tomadas pelo poder público que inicia um movimento para atender a essas carências, a instituição de mecanismos de participação, a Política de Mobilidade Urbana (2012) e o Estatuto da Metrópole (2015), por exemplo.

Entende-se o processo de governança metropolitana, somado a mecanismos de participação, como o meio mais eficaz de contemplar as questões de interesse comum entre as escalas e instituições e ampliar o direito à cidade, no contexto dinâmico que se apresenta. Observou-se que estabelecer a governança, em especial o seu aspecto interescalar e interinstitucional é uma dificuldade em muitos países. Outra dificuldade, mesmo em modelos de governança considerados exemplares, é assegurar a participação efetiva dos atores para além das escalas locais. No Brasil, mesmo em escala local, as formas de participação democrática e gestão mais horizontal ainda encontram muitos obstáculos; busca-se a promoção de tais questões em nível metropolitano, que não constitui uma instância político-administrativa como os municípios.

Em relação ao objetivo principal deste trabalho – de identificar dificuldades relacionadas à mobilidade no processo de governança do Aglomerado Metropolitano de Curitiba – considera-se atendido através da bibliografia utilizada, dos depoimentos de integrantes e ex-integrantes de órgãos públicos entrevistados e dos acontecimentos que evidenciaram os conflitos e problemas de mobilidade da região. Destaca-se que algumas solicitações de entrevistas para outros atores diretamente

envolvidos com a temática da mobilidade na área de estudo foram enviadas, porém, não atendidas.

Outro objetivo realizado foi a análise de instrumentos, tanto propostos como vigentes, tendo em vista a mobilidade e a integração das escalas: a abordagem dos Planos Diretores Municipais, que permitiram compreender as ações na escala local; o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba (2006), que traz um relato das limitações da estrutura atual de governança metropolitana, bem como diretrizes, propostas e diagnósticos; e o Estatuto da Metrópole (2015), cuja leitura da lei a ser aplicada possibilitou elencar perspectivas para a mobilidade metropolitana.

O trabalho permitiu identificar a disponibilidade de meios e instrumentos voltados à gestão e operação metropolitana de transportes de forma integrada, como, por exemplo, os consórcios públicos, mesmo que grande parte não seja ainda utilizada, especialmente devido a conflitos político-institucionais. Levando em consideração todo o *corpus* analisado, pode-se afirmar que o maior entrave para a mobilidade metropolitana no Brasil é de natureza político-institucional. Um exemplo de políticas isoladas são os incentivos destinados à indústria automobilística ao mesmo passo em que existem grandes deficiências de infraestrutura e planejamento urbano. As políticas são, em geral, definidas e praticadas por governos e não pelo Estado; falta equilíbrio entre os municípios e sobram conflitos entre instituições e escalas.

A falta de renda e recursos em grande parte dos municípios compromete a resolução dos problemas que lhes são atribuídos, porém, com o desenvolvimento da governança colaborativa no plano metropolitano, esses problemas coletivos poderão ser mais facilmente equacionados entre os poderes.

Observa-se no Aglomerado Metropolitano de Curitiba, a partir do enfoque analítico, entre as questões que dificultam a governança metropolitana, a interferência de natureza político-partidária, a falta de atuação dos parlamentos das diversas escalas, a pouca oportunidade de participação da sociedade civil e dos diversos atores envolvidos, além da falta de solidez dos acordos entre empresas e instituições.

Atingiu-se o objetivo de identificar os atores, órgãos e conflitos relacionados à mobilidade no Aglomerado Metropolitano de Curitiba. A desintegração financeira da Rede Integrada de Transporte confirma o conflito entre o Governo do Estado e a



Prefeitura Municipal de Curitiba. Entre os atores da rede de governança do Aglomerado Metropolitano de Curitiba envolvendo a mobilidade identificados, destacam-se os usuários do transporte público e particular, o setor produtivo, os trabalhadores do sistema e as empresas envolvidas.

O objetivo de caracterizar a mobilidade do Aglomerado Metropolitano de Curitiba, de enfoque territorial, foi atendido, dentro das limitações oferecidas pelos dados disponíveis, cujas dificuldades perpassam a obtenção de dados de natureza diferente para um mesmo período, a carência de dados temporais que abarcassem os municípios periféricos, a ausência de registro e a disponibilização de informações por algumas instituições.

A crise na integração do transporte coletivo é mais um aspecto negativo identificado no âmbito da mobilidade no Aglomerado Metropolitano de Curitiba, além da queda do número de passageiros nos últimos anos, do aumento da motorização e das condições ruins apontadas pelo IBEU, especialmente em infraestrutura. Observa-se que, a porção sul do Aglomerado é a que apresenta as piores condições de mobilidade e as maiores perspectivas de crescimento populacional, exigindo mais atenção do planejamento. As intervenções e obras realizadas condizem principalmente com as porções sul, sudoeste e sudeste, porém, podem não surtir o efeito idealizado ou ainda, não se encontrarem articuladas no cenário metropolitano.

Salienta-se que a frota de veículos particulares, segundo as taxas geométricas de crescimento anual, aumenta mais expressivamente nos municípios periféricos, enquanto Curitiba, já com um indicador bastante alto, apresenta um crescimento anual menor. Acredita-se que a motorização, entre outros motivos, no Aglomerado Metropolitano de Curitiba, deriva da precariedade e baixa atratividade do transporte público e da infraestrutura (especialmente calçadas e ciclovias); do contexto atual, onde os deslocamentos são mais importantes e variados dentro do tempo hábil de um dia; e dos estímulos ao carro como produto de consumo individual.

Espera-se que a mobilidade no Aglomerado Metropolitano de Curitiba adquira características de maior diversidade funcional, multicentralidade e polivalência. Espera-se que as licitações do transporte coletivo metropolitano sejam realizadas, bem como uma pesquisa de origem e destino domiciliária, que contribua para o planejamento e gestão da mobilidade de forma adequada e que haja uma maior integração física entre os municípios, tanto polo-periferia quanto periferia-

periferia, com base na pesquisa citada. Além disso, o órgão metropolitano deverá ser reformulado ou substituído.

Nota-se que o momento presente é de transição, tanto em função das mudanças que ocorrem no âmbito dos instrumentos (aprovação de leis e regulamentação legislativa e institucional), quanto às mudanças que ocorrem no sistema de transporte do Aglomerado Metropolitano de Curitiba. Esta última ocorre em função da redução de custos, sem haver um aperfeiçoamento do sistema. Apesar das medidas que afetam a RIT – a desintegração financeira, a redução de trajetos de linhas, entre outras – estarem na contramão do idealizado pelos últimos planos e leis, bem como pelos desejos da sociedade, acredita-se que as mesmas são passageiras, pois o sistema deverá passar por adequações impostas pelo Estatuto da Metrópole. A lei determina a criação de uma estrutura de governança interfederativa que tratará das funções públicas de interesse comum, formulando uma política pública para as mesmas, o que certamente irá abranger a mobilidade e transporte; e ainda define novas formas de financiamento e instrumentos que poderão ser utilizados ou mais facilmente aplicados.

Constata-se que a temática requer plena atenção da sociedade e do poder público e encontra-se em um momento de grandes mudanças, o que evidencia a necessidade de continuidade desses estudos, concentrando-se, sobretudo, no desenvolvimento de relações interescolares.

Este trabalho, portanto, pode contribuir para a elucidação de problemas de mobilidade nas metrópoles, sua atuação interescolar, especialmente para o Aglomerado Metropolitano de Curitiba, de forma a analisar instrumentos legais, fiscalizar as ações do poder público, trazer propostas, auxiliar o planejamento e a gestão de políticas setoriais envolvendo a mobilidade e o transporte de forma integrada entre setores e escalas. Sugerem-se estudos pós-aplicação do Estatuto da Metrópole no âmbito da mobilidade sobre o Aglomerado Metropolitano de Curitiba, com o objetivo de verificar se as lacunas deixadas pela falta de integração entre escalas e instituições serão preenchidas.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. Lei de mobilidade urbana entra em vigor nas grandes cidades. **Portal Brasil** (13/04/2012). Seção notícias. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2012/04/13/entra-em-vigor-nesta-sexta-13-lei-que-melhora-mobilidade-urbana-nas-grandes-cidades>>. Acesso em: 02/07/2013.

ASCHER, François. **Los Nuevos Principios del Urbanismo**. Madrid: Alianza Editorial, 2004. Impreso.

ASCHER, François. **Metápolis ou l'avenir des villes**. Paris, Ed. Odile Jacob, 1995, p. 14-40.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS (ANTP). Transporte público órfão de planejamento. **Diário de Pernambuco** (14/07/2013). Seção notícias, clipping. Disponível em: <<http://antp.org.br/website/noticias/clipping/show.asp?npgCode=216751CF-0ADC-4C86-A027-4C1AFA9B162A>>. Acesso em: 20/07/2013.

BARCELLOS, Zanei. **Governança Metropolitana: integração do transporte coletivo nas regiões de Curitiba e Bogotá**. 384 páginas. Tese (Doutorado em Gestão Urbana) – Escola de Arquitetura e Design, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2013. Arquivo digital.

BRASIL, Ministério dos Transportes. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT). **Breve Histórico Sobre a Evolução do Planejamento Nacional de Transportes**. Sem data. Disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/planejamento-e-pesquisa/historico-do-planejamento-detransportes>>. Acesso em 13/06/2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Casa Civil**, Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 21/05/2014.

BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Casa Civil**, Brasília, DF, 10 de jul. de 2001. Arquivo digital.

BRASIL. Estatuto da Metrôpole. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrôpole e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília,

DF, 13 de janeiro de 2015. Seção 1, p. 1-2. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=2&data=13/01/2015>>. Acesso em: 14/01/15>.

BRASIL. Lei das Concessões. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. **Casa Civil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm)>. Acesso em: 02/02/2015.

BRASIL. Lei dos Consórcios Públicos. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre de contratação de consórcios públicos. **Casa Civil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm)>. Acesso em: 02/02/2015.

BRASIL. Política Nacional de Mobilidade Urbana. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e dá outras providências. **Casa Civil**, Brasília, DF, 3 de jan. de 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm)>. Acesso em: 12/05/2014.

BROADUS, Victoria. Pedágio urbano: estamos preparados? **Mobilize Brasil**, (25/06/2012). Seção notícias. Disponível em: <<http://www.mobilize.org.br/noticias/2298/pedagio-urbano-estamos-preparadosa.html>>. Acesso em: 05/07/2013.

BUENO, Laura Machado de Mello. Inovações para a concretização dos direitos à cidade: limites e possibilidades da lei e da gestão. In: BUENO, Laura Machado de Mello, (Org.); CYMBALISTA, Renato, (Org.). **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.11-24. Impresso.

CADAVAL, Maurício; GOMIDE, Alexandre. Mobilidade nas Regiões Metropolitanas. **NESUR - Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional**, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia: 2002. Arquivo digital.

CAETANO, Fernando. **Classificação de vias urbanas: o Código de Trânsito Brasileiro e os Planos Diretores Municipais no Estado do Paraná**. 63 páginas. Monografia – Especialização em gerenciamento de obras, Departamento de Construção Civil, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2013. Impresso.

CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John (Orgs.). **Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas canadenses**. Vancouver: The University of British Columbia; Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2010. 200 p. Impresso.

COCCO, Rodrigo Giraldi. **Planejamento dos transportes e estruturação urbana: possíveis contribuições da Geografia para o planejamento dos transportes públicos**. Presidente Prudente. Sem data. Arquivo digital.

COMEC. **Apresentação**. Disponível em:  
<<http://www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=108>>.  
Acesso em: 03/12/2014 D.

COMEC. Conselho Municipal de Transporte Coletivo toma posse. **COMEC**, Curitiba, (02/04/2015). Disponível em:  
<<http://www.comec.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=1275&tit=Conselho-Municipal-de-Transporte-Coletivo-toma-posse->>. Acesso em: 02/04/2015. A

COMEC. **Convênio**. Curitiba, 2014. Disponível em:  
<<http://www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=161>>.  
Acesso em: 10/01/2015.

COMEC. Governo cria grupo de trabalho para estudar estatuto da metrópole. **COMEC**, Curitiba, (06/04/2015). Disponível em:  
<<http://www.comec.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=1277&tit=Governo-cria-grupo-de-trabalho-para-estudar-estatuto-da-metropole>>. Acesso em:  
06/04/2015. B

COMEC. **Histórico Institucional**. Disponível em:  
<<http://www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=28Historico-institucional>>. Acesso em: 03/12/2014 E.

COMEC. **Núcleo Urbano Central**, 2006. Arquivo digital, shapefile.

COMEC. **PAC da Mobilidade** – Copa 2014. Disponível em:  
<<http://www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=120>>.  
Acesso em: 02/01/2015 C.

COMEC. **PDI**. Disponível em:  
<<http://www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=62>>.  
Acesso em: 02/01/2015 A.

COMEC. **PIT RMC**. Disponível em:  
<<http://www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=64>>.  
Acesso em: 02/01/2015 B.

COMEC. **Plano de Desenvolvimento Integrado**. Curitiba: 2006. Impresso.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. **Aqui o progresso anda de Ônibus**. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/idioma/portugues/progressoonibus>>. Acesso em: 15/01/2015.

CYMBALISTA, Renato. Instrumentos de planejamento e gestão da política urbana: um bom momento para uma avaliação. In: BUENO, Laura Machado de Mello, Org.; CYMBALISTA, Renato, Org. **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007. 25-32. Impresso.

DADOS DO TRANSPORTE METROPOLITANO INTEGRADO E NÃO INTEGRADO, URBS, 2000-2012. Base de dados. Arquivo digital.

DEMARIO, Camila; RIBEIRO, Christian; EMILIANO, Elisamara. A implementação do Estatuto da Cidade na Região Metropolitana de Campinas. In: BUENO, Laura Machado de Mello, Org.; CYMBALISTA, Renato, Org. **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.89-107. Impresso.

DENATRAN. **Índice de Motorização**. Disponível em:  
<<http://www.denatran.gov.br/publicacoes/Instrucao%20Basica%20de%20Estatistica%20de%20Transito/4-11.htm>>. Acesso em: 02/05/2013.

DER. **Rodovias**. Sem data. Arquivo digital, shapefile.

DIONÍSIO, Bibiana. Governo avalia se renova subsídio ao transporte público de Curitiba e região. **G1**, (13/02/2014). Disponível em:  
<<http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2014/02/governo-avalia-se-renova-subsidio-ao-transporte-publico-de-curitiba-e-regiao.html>>. Acesso em: 13/02/2014.

DUPUY, Gabriel. **L'Auto et la Ville**. (FARIA, Ana, trad.) 1ª edição. Lisboa: 1995. Impresso.

ESTIMATIVAS DA POPULAÇÃO RESIDENTE NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS COM DATA DE REFERÊNCIA EM 1 DE JULHO DE 2012, IBGE, 2012. Base de

dados. Disponível em:

<[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2012/estimativa\\_tcu.sh](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2012/estimativa_tcu.sh)>. Acesso em: 24/07/2014.

ESTIMATIVAS DAS POPULAÇÕES RESIDENTES EM 1 DE JULHO DE 2002, IBGE, 2002. Base de dados. Disponível em:

<[http://downloads.ibge.gov.br/downloads\\_estatisticas.htm?caminho=/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2002/](http://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm?caminho=/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2002/)>. Acesso em: 24/07/2014.

FIRKOWSKI, Olga L. C. F. Metrôpoles e regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio? In: FURTADO, B; KRAUSE, C; FRANÇA, K. (Ed.).

**Território metropolitano, políticas municipais.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013. P. 21-51. Arquivo digital.

FIRKOWSKI, Olga L. C. F; PAESE, Dalva N. G; NAGAMINE, Liria Y. Condições materiais da mobilidade na ACP de Curitiba: transporte público e particular. In:

FIRKOWSKI, Olga; MOURA, Rosa (Eds.). **Metrôpoles: Território, Coesão Social e Governança Democrática.** Curitiba: transformações na ordem urbana. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014. P. 365-392. Impresso.

FIRKOWSKI, Olga L. C. F; SILVA, Madianita N; NAGAMINE, Liria Y; MOURA, Rosa; DELGADO, Paulo R. Uma leitura do índice de Bem-estar Urbano na Região Metropolitana de Curitiba. In: FIRKOWSKI, Olga; MOURA, Rosa (Ed.).

**Metrôpoles: Território, Coesão Social e Governança Democrática.** Curitiba: transformações na ordem urbana. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014. P. 393-416. Impresso.

FOLHAPRESS. Paris usa transporte público para combater a poluição. **Gazeta do Povo**, Curitiba, (15/03/2014). Disponível em:

<<http://www.gazetadopovo.com.br/mundo/conteudo.phtml?id=1454339>>. Acesso em: 15/03/2014.

FOLLADOR, Débora. **Constituição do Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade, um estudo comparativo de Belo Horizonte e Curitiba.** 181 páginas.

Dissertação – Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2011. Arquivo digital.

FREY, Klaus. Abordagem de governança em áreas metropolitanas da América

Latina: avanços e entraves. **Urbe**, Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 4, n. 1, p. 97 – 102, janeiro a junho de 2012. Arquivo digital.

FROTA DE VEÍCULOS DA CAPITAL E REGIÃO METROPOLITANA, DETRAN-PR, 2001-2012. Base de dados. Arquivo digital.

FROTA DE VEÍCULOS, POR TIPO E COM PLACA, SEGUNDO OS MUNICÍPIOS DA FEDERAÇÃO, DENATRAN, 2002. Base de dados. Arquivo digital.

FROTA DE VEÍCULOS, POR TIPO E COM PLACA, SEGUNDO OS MUNICÍPIOS DA FEDERAÇÃO, DENATRAN, dezembro de 2012. Base de dados. Arquivo digital.

GALINDO, Rogerio Waldrigues. Proposta de Richa para Fruet causa rombo de R\$ 62 milhões no ônibus. **Gazeta do Povo**, (12/01/2015). Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/blogs/caixa-zero/proposta-de-richa-para-fruet-causa-rombo-de-r-62-milhoes-no-onibus/>>. Acesso em: 12/01/2015.

GORS DORF, Leandro F. A dimensão metropolitana nos Planos Diretores Municipais da Região Metropolitana de Curitiba. In: MOURA, Rosa; FIRKOWSKI, Olga (Orgs.). **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrôpoles, 2009. 363-382. Impresso.

GREENPEACE. Mobilidade urbana entra na pauta nacional. **Greenpeace Brasil**, (24/06/2013). Seção notícias. Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/A-mobilidade-urbana-entra-na-pauta-nacional/>> . Acesso em: 07/07/2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos Municípios Brasileiros 2012**. Rio de Janeiro, 2013. Relatório técnico. Arquivo digital.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de Influência das Cidades 2007**. Rio de Janeiro, 2008. Relatório técnico. Arquivo digital.

IPPUC. **Criação do IPPUC**. Disponível em: <<http://www.ippuc.org.br/default.php>>. Acesso em: 05/12/2014.

ITCG. **Divisas Municipais**. 2011. Disponível em: <[http://www.itcg.pr.gov.br/arquivos/File/Produtos\\_DGEO/Divisas\\_Municipais/Descricao\\_Divisao\\_Politico\\_Administrativa\\_do\\_Parana\\_%202011.pdf](http://www.itcg.pr.gov.br/arquivos/File/Produtos_DGEO/Divisas_Municipais/Descricao_Divisao_Politico_Administrativa_do_Parana_%202011.pdf)>. Acesso em: 20/05/2015. Arquivo shapefile.

KLINK, Jeroen. Por que as Regiões Metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalamento do Estado Social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos. In: FURTADO, B; KRAUSE, C;



FRANÇA, K. (Ed.). **Território metropolitano, políticas municipais**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013. P. 83-113. Arquivo digital.

KNIGHT, Douglas. Do conceito à ação. Desenvolvendo governança regional para municípios. In: CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John (Orgs.). **Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas canadenses**. Vancouver: The University of British Columbia; Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2010. P. 33-50. Impresso.

LAMAS, Julio. Como desatar este nó. **National Geographic**. Edição 159-A, 2013. Revista. Impresso.

LEFÈBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora da Universidade Federal de Minas Gerais, 1999. Impresso.

LÉVY, Jacques. Os novos espaços da mobilidade. (HAESBAERT, R; SOUCHAUD, S; Trad.). In: BONNET, M; DESJEUX, D. **Les Territoires de la Mobilité**. Paris: Presses Universitaires de France, 2000. Arquivo digital.

MALTA FILHO, C. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos**. São Paulo: Studio Nobel, 1996. Arquivo digital.

MARCHIORI, Raphael. Pacto de Dilma prevê 25 anos em 1 ano. **Gazeta do Povo**, Curitiba, (10/07/2013). Caderno Vida e Cidadania, Mobilidade Urbana. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1389582&tit=Pacto-de-Dilma-preve-25-anos-em-1-ano>>. Acesso em: 15/07/2013.

MERCIER, Jean; DUARTE, Fabio; DOMINGUE, Julien; CARRIER, Mario. Understanding continuity in sustainable transport planning in Curitiba. **Urban Studies**, 1-17. 2014. Arquivo digital.

MINISTÉRIOS DAS CIDADES. **Protocolo 80200.000312/2014-18**. Serviço de Informação ao Cidadão. 13 de Junho de 2014. Arquivo digital contendo informações sobre obras de mobilidade na Região Metropolitana de Curitiba.

MIRALLES, Carme. **Ciudad y transporte**. Barcelona, Ariel, 2002. Capítulo 2: La movilidad cotidiana. Impresso.

MORETTI, Ricardo de Souza. Conteúdo e procedimentos de elaboração dos Planos Diretores. In: BUENO, Laura Machado de Mello, Org.; CYMBALISTA, Renato, Org.

**Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial.** São Paulo: Annablume, 2007. 265-269. Impresso.

MOURA, Rosa. O Espaço Metropolitano de Curitiba e a Inserção do Paraná na Divisão Social do Trabalho. In: MOURA, Rosa; FIRKOWSKI, Olga (Org.). **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba.** Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles: Observatório de Políticas Públicas Paraná, Curitiba: Letra Capital Editora, 2009. Impresso.

NEVES, Rafael Rust; VELLOSO, Rita; WOJCIECHOWSKI, Maciej John. Capacidade institucional. Planejamento e gestão para governança metropolitana colaborativa. In: CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John (Orgs.). **Inclusão, colaboração e governança urbana: aprendizagem e capacitação institucional.** Vancouver: The University of British Columbia; Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2010. P. 35-48. Impresso.

NUNES DA SILVA, Fernando. Mobilidade urbana: desafios do futuro. In: BÓGUS, Lucia, ed., RIBEIRO, Luiz César de Q., ed. Observatório das Metrôpoles. **Cadernos Metrôpole: mobilidade urbana nas metrôpoles contemporâneas.** São Paulo: Educ, v. 15, n. 30, 2013. 377-388. Arquivo digital.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil.** Relatório da atividade 1, identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias. 2004. Arquivo digital.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Crise de mobilidade nas metrôpoles brasileiras. **Observatório das Metrôpoles**, (06/03/2013). Seção notícias. Disponível em:  
<[http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=505%3Acrise-de-mobilidade-nas-metr%C3%B3poles-brasileiras&Itemid=164&lang=pt](http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=505%3Acrise-de-mobilidade-nas-metr%C3%B3poles-brasileiras&Itemid=164&lang=pt)>. Acesso em: 20/06/2013.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Da crise da mobilidade ao apagão urbano. **Observatório das Metrôpoles**, (31/08/2011). Seção produção acadêmica. Disponível em:  
<[http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1686%3Ada-crise-da-mobilidade-ao-apagao-urbano&catid=34%3Aartigos&Itemid=124&lang=pt](http://observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1686%3Ada-crise-da-mobilidade-ao-apagao-urbano&catid=34%3Aartigos&Itemid=124&lang=pt)>. Acesso em: 20/06/2013.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Cities for citizens: improving metropolitan governance.** Paris: OECD, 2001. Arquivo digital.

PARANÁ. Lei nº 15.211, de 17 de julho de 2006. Institui o Paranacidade e dá outras providências. **Secretaria de Desenvolvimento Urbano**, Paranacidade, Lei de Criação. Disponível em: <<http://www.paranacidade.org.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=55>>. Acesso em: 03/07/2014.

PARANÁ. Lei nº 6.517, de 2 de janeiro de 1974. Institui a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba. **Assembleia Legislativa do Estado do Paraná**. Disponível em: <<http://www.comec.pr.gov.br/arquivos/File/leie6517-74.pdf>>. Acesso em: 03/12/2014.

PARANÁ. Termo de Referência, Elaboração de Plano Diretor Municipal. **SEDU, Paranacidade**. 2013. Impresso.

PEDROSO, F. F. F; NETO, V. C. L. Transportes e metrópoles: um manifesto pela integração. In: FURTADO, B; KRAUSE, C; FRANÇA, K. (Ed.). **Território metropolitano, políticas municipais**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013. P 195 – 224. Arquivo digital.

PEREIRA, Aliger dos Santos; OLIVEIRA, Fabiano Viana. **O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): o Complexo Dois de Julho e sua contribuição regional (Salvador/ BA)**. Sem data. Disponível em: <<http://www.castroalves.br/files/stf1.pdf>>. Acesso em: 20/08/2012.

PERFIL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012. Base de dados. Arquivos digitais.

POPULAÇÃO TOTAL, IBGE. Tabela - população residente, por sexo e situação do domicílio, população residente de 10 anos ou mais de idade, total, alfabetizada e taxa de alfabetização, segundo os municípios, 2000. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/universo.php?tipo=31o/tabela13\\_1.shtm&uf=41](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/universo.php?tipo=31o/tabela13_1.shtm&uf=41)>. Acesso em: 04/03/2013. Base de dados/Censo do IBGE.

POPULAÇÃO TOTAL, IBGE. Tabela 5.1.1 – população residente, por situação do domicílio e sexo, segundo as regiões metropolitanas, as regiões integradas de desenvolvimento (RIDEs) e os municípios, 2010. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas\\_da\\_populacao/caracteristicas\\_da\\_populacao\\_tab\\_rm\\_zip\\_xls.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/caracteristicas_da_populacao_tab_rm_zip_xls.shtm)>. Acesso em: 04/03/2013. Base de dados/Censo do IBGE.

PRESTES, Olga; DUARTE, Fabio. Curitiba sobre trilhos: a história não contada do BRT. **Revista dos Transportes Públicos ANTP**. P. 65-83. Ano 32, 2009. Arquivo digital.

RESUMO CIDADES METROPOLITANAS MUNICÍPIOS 2013 1. URBS, 2013. Base de dados. Arquivo digital.

RIBEIRO, L. C. de Q.; RIBEIRO, M. G. (Org). **IBEU: Índice de Bem Estar Urbano**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, 264 p. Arquivo digital.

RODRIGUES, Juciano Martins. **Evolução da frota de automóveis e motos no Brasil, 2001 – 2012**. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, Observatório das Metrópoles, outubro, 2013. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrololes.net/download/auto\\_motos2013.pdf](http://www.observatoriodasmetrololes.net/download/auto_motos2013.pdf)>. Acesso em: 03/05/2014. Relatório.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. In: BUENO, Laura Machado de Mello, Org.; CYMBALISTA, Renato, Org. **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007. 271-283. Impresso.

ROYER, Luciana. **O Estatuto da Metr6pole e seu financiamento**. Observa SP. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2015/03/24/o-estatuto-da-metropole-e-seu-financiamento/>>. Acesso em: 24/03/2015.

SANTOS JR., O., A., dos. **Arranjos institucionais para a gest6o metropolitana**. Relatório de pesquisa. In: CNPq – Institutos do mil6nio (Ed.). Projeto Observat6rio das Metr6poles. Rio de Janeiro: IPPUR, 2009. Disponível em: <[www.observatoriodasmetrololes.ufrj.br/relatorio\\_arranjos\\_gestao\\_metropolitana.pdf](http://www.observatoriodasmetrololes.ufrj.br/relatorio_arranjos_gestao_metropolitana.pdf)>. Acesso em: 04/03/2015.

SANTOS, Milton. **Manual de Geografia Urbana**. 3ª ediç6o. Universidade de S6o Paulo: Edusp, 2008. Impresso.

SEGUÍ PONS, Joana; MARTÍNEZ REYNÉS, María Rosa. **Geografía de los transportes**. Palma, Universitat de les Illes Balears, 2004. Capítulo 1: Los transportes y el espacio geográfico. Impresso.

TCE-PR. OAB-PR comprova irregularidades no transporte de Curitiba apontadas pelo TCE. **TCE-PR**, (20/01/2014). Notícias. Disponível em:

<<http://www1.tce.pr.gov.br/noticias/oab-pr-comprova-irregularidades-no-transporte-de-curitiba-apontadas-pelo-tce/2315/N>>. Acesso em: 20/01/2014.

URBS. **Acionistas**. Disponível em:

<<http://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/institucional/acionistas>>. Acesso em: 15/01/2015.

URBS. **Quem somos**. Disponível em:

<<http://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/institucional/nossa-historia>>. Acesso em: 15/01/2015

VASCONCELLOS, Eduardo. O transporte urbano no Brasil. **Le Monde Diplomatique Brasil**, (01/06/2012). Disponível em:

<<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1181>>. Acesso em: 03/07/2013.

VASCONCELLOS, Eduardo. **Transporte urbano, espaço e equidade**. São Paulo, FAPESP, 1996. Capítulo 3: A cidade e o sistema de circulação. Impresso.

VILLAÇA, Flavio. **Dilemas do Plano Diretor**. 1998. Arquivo digital.

WINCHESTER, Lucy. El Desarrollo Sostenible de las Ciudades de América Latina y el Caribe. Em pauta: **Revista Eure**. Nº 96, pp. 7 – 25, Santiago de Chile, agosto de 2006. Arquivo digital.

## APÊNDICE

Conjunto das principais referências legais envolvendo a mobilidade no Aglomerado Metropolitano de Curitiba:

Referência legal	Data	Principais Determinações
Constituição Federal	5 de outubro de 1988	Estabelece que o plano diretor é obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes e é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Dá outras providências envolvendo a política urbana.
Constituição do Estado do Paraná	5 de outubro de 1989	Atribui ao Estado a responsabilidade pela assistência às cidades com menos de 20 mil habitantes na elaboração de suas normas de ocupação do território.
Lei Federal nº 10.257 (Estatuto da Cidade)	10 de outubro de 2001	Regulamentou o capítulo de política urbana da Constituição Federal. Estabelece que o plano diretor é obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, entre outros critérios.
Política de Desenvolvimento Urbano e Regional (PDU) – Estado do Paraná	Fevereiro de 2003	Prevê o desenvolvimento do Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo para municípios com até 20 mil habitantes, entre outras disposições.
Decreto Estadual nº 2.581	17 de fevereiro de 2004	Estabeleceu que o Estado do Paraná firmasse convênios de financiamento e obras de infraestrutura e serviços apenas com municípios que já apresentassem planos diretores aprovados por suas Câmaras Municipais, ou que estivessem executando ou financiando planos diretores em acordo com as normas do Estatuto da Cidade. Também estabelece que o valor estipulado para o financiamento deve estar em conformidade com as obras previstas nos planos diretores e de acordo com as prioridades estabelecidas na PDU.
Lei Estadual nº 15.229	25 de julho de 2006	Incorpora as disposições do Decreto Estadual nº 2.581/2004 e o complementa definindo conteúdo mínimo para os Planos Diretores Municipais. Condiciona a realização de investimentos e transferências estaduais, à elaboração de Planos Diretores por todos os municípios do Estado.
Lei Estadual nº 6.517	2 de janeiro de 1974	Institui a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC).
Lei nº 8.987 (Lei das Concessões)	13 de fevereiro de 1995	Dispõe sobre o regime de concessões e permissão da prestação de serviços públicos.

Lei nº 11.107 (Lei dos Consórcios Públicos)	6 de abril de 2005	Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.
Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba	2006	Traz propostas de ordenamento territorial e de um novo arranjo institucional para a RMC.
Lei nº 12.587 (Política Nacional de Mobilidade Urbana)	3 de janeiro de 2012	Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.
Lei nº 13.089 (Estatuto da Metrópole)	12 de janeiro de 2015	Institui o Estatuto da Metrópole.

**PRINCIPAIS REFERÊNCIAS LEGAIS PARA A MOBILIDADE NO AGLOMERADO METROPOLITANO DE CURITIBA.**

FORTE: BRASIL, 1988; BRASIL, 2001; PARANÁ, 2013; CAETANO, 2013; BRASIL, 2015; BRASIL 2012; BRASIL 2005; BRASIL 1995; PARANÁ, 1974.