

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

RODRIGO CORREA PEREIRA

A MOBILIDADE URBANA NO PLANO DIRETOR DE CURITIBA

CURITIBA
2016

RODRIGO CORREA PEREIRA

A MOBILIDADE URBANA NO PLANO DIRETOR DE CURITIBA

Projeto Técnico apresentado à Universidade Federal do Paraná como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Luiz Panhoca

CURITIBA
2016

AGRADECIMENTOS

A Deus por iluminar minha mente.

Aos meus pais por sempre acreditarem na minha capacidade.

À minha amada Erika por me motivar e estar sempre ao meu lado.

À minha filha por ser o motivo de seguir em frente.

À minha amiga Ana por apresentar-me este Curso.

Aos mestres e professores pelo conhecimento compartilhado.

Ao meu orientador professor Luiz Panhoca por enxergar potencial neste Trabalho.

À UFPR por mais uma vez dar-me oportunidade de evoluir.

RESUMO

Com foco na mobilidade e no principal instrumento orientador do desenvolvimento e expansão urbana do município, o plano diretor, este trabalho tem como proposta apresentar um panorama geral de como tais assuntos têm sido tratados em diferentes momentos do município de Curitiba e, através deste panorama, demonstrar o grau de importância do tema no planejamento desta cidade. Com base neste objetivo foram analisados legislações e demais bibliografias e documentos visando não apenas entender a atual situação do município como também propor alternativas de melhorias, em especial na questão da participação e controle social.

Como consequência destes levantamentos, e no intuito de solucionar deficiências identificadas, o presente documento propõe uma reorganização da estrutura de participação popular do município através da criação de um novo conselho deliberativo, com foco em mobilidade urbana e com uma configuração que privilegia a opinião da sociedade, em especial aqueles mais afetados pelos problemas apresentados na mobilidade urbana.

Palavras-chave: Mobilidade Urbana. Plano diretor. Participação popular. Controle social. Conselho deliberativo. Gestão pública municipal.

ABSTRACT

With a focus on mobility and the main guiding instrument of development and urban expansion of the city, the land-use planning, this academic work aims to provide an overview of how such matters have been treated at different times in the city of Curitiba and through this panorama, demonstrate the degree of importance of the issue in the planning of this city. Based on this objective laws were analyzed and other bibliographies and documents aimed not only understand the current situation of the municipality but also propose alternatives for improvement, especially on the issue of participation and social control.

As a result of these surveys, and in order to address weaknesses identified, this work proposes a reorganization of popular participation structure of the city through the creation of a new Deliberative Council focusing on urban mobility and with a setting that favors the view of society, especially those most affected by the problems presented in the urban mobility.

Keyword: Urban mobility. Land-use planning. Popular participation. Social control. Deliberative council. Municipal public administration.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	3
1.1 APRESENTAÇÃO	3
1.2 OBJETIVO GERAL DO TRABALHO	4
1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS DO TRABALHO	4
1.4 JUSTIFICATIVAS	4
1.5 CRONOGRAMAS	6
2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	7
2.1 O ESTATUTO DA CIDADE	7
2.2 O PLANO DIRETOR	8
2.3 AS ORIGENS DO PLANEJAMENTO EM CURITIBA	9
2.4 A PARTICIPAÇÃO POPULAR	12
3 DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA	15
3.1 DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO	15
3.2 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO DE CURITIBA	17
3.3 A MOBILIDADE NO PLANO DIRETOR	19
3.4 A MOBILIDADE NO ORÇAMENTO DE CURITIBA	23
4 PROPOSTA TÉCNICA	26
4.1 PROBLEMAS IDENTIFICADOS E PROPOSTAS DE SOLUÇÃO	26
4.2 PLANO DE IMPLANTAÇÃO	28
4.3 RECURSOS NECESSÁRIOS	32
4.4 RESULTADOS ESPERADOS E INDICADORES	33
5 CONCLUSÃO	35
REFERÊNCIAS	37

1 INTRODUÇÃO

1.1 APRESENTAÇÃO

Em 2013 diversos protestos eclodiram pelo país reivindicando a redução do valor das passagens de ônibus. Em Curitiba, por exemplo, uma das manifestações reuniu mais de 10 mil pessoas, em sua maioria estudantes. (PEREIRA, 2015). Como resultado destas mobilizações, várias administrações municipais se viram obrigadas a reduzir o preço cobrado pelo serviço de transporte público. Na capital paranaense a redução foi de 5,2% sobre os R\$ 2,85 cobrados na época. (CANCIAN, 2013).

Eventos como estes exteriorizam um clamor da sociedade pela melhoria da mobilidade urbana nas grandes metrópoles brasileiras. Mais do que isso, o fato de ter que se organizar grandes manifestações para que tal demanda se traduza em ações do poder público, na melhor das hipóteses, transparece a falta de diálogo ou a comunicação deficiente entre os governantes e seus governados. Na pior das hipóteses, é a demonstração do descaso dos eleitos por aqueles que o elegeram.

Tal situação nos faz refletir se os mecanismos de participação popular exigidos tanto quando na elaboração dos planos diretores quanto na definição de leis orçamentárias tem sido colocados em prática, se a população tem feito bom uso deles ou se o poder público tem respeitado a opinião de seus cidadãos, em especial quando o assunto é mobilidade urbana, algo que afeta diariamente a vida de todos os cidadãos.

Tendo isto em vista, a proposta deste projeto técnico é elaborar o panorama de como o assunto mobilidade urbana é abordado no plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento urbano dos municípios (BRASIL, 2001). A maneira como o assunto é tratado no plano demonstra sua importância no planejamento da cidade.

Além disso, faz-se necessário verificar se o plano tem sido colocado em prática. Para tanto há de se verificar na legislação orçamentária do município a parcela dos recursos destinados à área e se as diretrizes e prioridades do plano diretor estão incorporadas nos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamento anual, conforme exige o Estatuto da Cidade. (BRASIL, 2001).

1.2 OBJETIVO GERAL DO TRABALHO

Elaborar o panorama de como o assunto mobilidade urbana tem sido abordado no Plano Diretor Do Município de Curitiba em diferentes épocas e, especialmente, após o advento do Estatuto das Cidades e propor alternativas.

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS DO TRABALHO

1. Apurar a relevância da mobilidade urbana no Plano Diretor Do Município, no sentido de destacar a influencia do tema nos demais aspectos do plano;
2. Apurar se o plano diretor tem sido levado em conta na elaboração das leis orçamentárias, no que diz respeito à dotação destinada a mobilidade;
3. Analisar os mecanismos de participação e controle social do plano diretor, buscando destacar a efetividade ou não destes mecanismos;
4. Identificar divergências entre o plano diretor e o Estatuto das Cidades.

1.4 JUSTIFICATIVAS

Curitiba é reconhecida internacionalmente pelas soluções inovadoras para o transporte coletivo e é tida como modelo para as demais cidades brasileiras (G1, 2011). Evidentemente, o desenvolvimento do município tem uma relação direta com as soluções de mobilidade colocadas em prática no decorrer das últimas décadas, caracterizando-se como um verdadeiro indutor do crescimento (URBS, 2015).

Apesar de todo o suposto *know-how* de Curitiba no quesito mobilidade, tal característica não parece satisfazer uma parcela crescente da população que em seu dia-a-dia enfrenta congestionamentos, problemas de acessibilidade, a superlotação do transporte coletivo, a tarifa que não cabe em seus orçamentos e a sofrível qualidade do serviço colocado a disposição pelo poder público (DIEGO, 2014).

Diante de tantos problemas é de se esperar que o plano diretor, ao nortear o planejamento do município, aponte para solução destes e de outros que possam surgir no decorrer do crescimento da cidade.

O Estatuto da Cidade exige uma maior participação da sociedade na elaboração dos planos diretores dos municípios (ROLNIK, 2001). Desta maneira é natural que o plano reflita de maneira ampla os problemas enfrentados pelos municípios. Ocorre que Curitiba tem um histórico de planos elaborados quase que exclusivamente por técnicos e urbanistas, sobrando pouco ou nenhum espaço para a participação popular. Com o advento do Estatuto – e seu enfoque participativo – é de se questionar se a população tem sido de fato ouvida na elaboração do plano diretor do município, até porque é ela quem enfrenta diariamente os problemas apresentados anteriormente.

Outro ponto relevante é o fato de o plano diretor se converter em mera formalidade em boa parte dos municípios brasileiros, sendo ignorado quando da discussão de leis, implementação de obras ou mesmo quando da elaboração dos orçamentos. Tendo isto em vista, faz-se necessário apurar se o plano diretor de Curitiba tem de fato norteadas as ações governamentais, influenciando orçamentos, legislações e a priorização de obras de infraestrutura, em específico no trato da mobilidade urbana.

Para o levantamento das informações necessárias a este projeto serão pesquisados documentos oficiais disponibilizados na internet pelo município em seu Portal da Transparência e do portal “Dados Abertos” e da ferramenta "Curitiba em Dados", organizado pelo IPPUC, que se caracterizam como importantes fontes de informação atualizada. Além disso, o IPPUC disponibiliza também seu acervo técnico em biblioteca, o que permite o acesso a demais informações de cunho histórico e técnico. Considerando o vasto acervo disponível e acessível e por se tratar também de um organismo público não se faz necessária a obtenção de autorização do órgão analisado.

1.5 CRONOGRAMAS

TABELA 1 – CRONOGRAMA DO PROJETO

Atividade	Data de Finalização
Levantamentos bibliográficos e análise da bibliografia	10/11/2015
Realização de diagnóstico da situação-problema	20/11/2015
Elaboração da proposta de intervenção	23/11/2015
Desenvolvimento do pôster da apresentação oral	10/03/2016

TABELA 2 – CRONOGRAMA DE ORIENTAÇÕES E ENTREGAS DE VERSÕES

Atividade	Data de Finalização
Entrega do Plano de Trabalho	15/11/2015
Redação do projeto técnico (1ª versão)	14/12/2015
Redação do projeto técnico (2ª versão)	11/01/2016
Entrega da versão final do projeto técnico	22/02/2016
Apresentação do projeto técnico para a Banca de avaliação	09/04/2016

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 O ESTATUTO DA CIDADE

O Estatuto da Cidade é a denominação dada à lei federal 10.257 de 10 de julho de 2001, que vem regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição federal. Tais artigos da Constituição tratam da política urbana e do desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988). A inclusão de um capítulo específico sobre política urbana na Constituição federal foi uma inovação jamais vista em nenhuma outra carta magna vigente no país, sendo fruto de um movimento multissetorial que reatualizava uma plataforma construída desde os anos 1960 (BRASIL, 2002).

O Estatuto tem a função de estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (BRASIL, 2001).

A Constituição define o município com o executor da política de desenvolvimento urbano, prevendo a fixação de diretrizes gerais através de lei, sendo neste caso o Estatuto. Desta maneira o Estatuto estabeleceu, em seu artigo 2º, diretrizes gerais a serem seguidas pelos municípios, tais como a garantia do direito a cidades sustentáveis, gestão democrática, cooperação entre os entes públicos e privados, dentre outros.

Além de diretrizes, o Estatuto da Cidade apresenta em seu capítulo II instrumentos para aplicabilidade da política urbana, entre eles o plano diretor, diretrizes orçamentárias, institutos tributários e políticos.

O capítulo III do Estatuto trata do plano diretor, classificado pelo próprio texto legal como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. (BRASIL, 2001). Desta maneira, ainda segundo a lei, o plano plurianual, as diretrizes

orçamentárias e o orçamento anual deveram ser compatíveis a ele e incorporar suas diretrizes e prioridades. Fica estabelecido também que o plano diretor deverá englobar todo o território do município e que este deverá promover sua atualização a cada dez anos.

No processo de elaboração, fiscalização e implementação do plano diretor, legislativo e executivo municipais deverão garantir a transparência e participação popular. Assim, faz-se necessário a promoção de audiências públicas bem como o acesso e publicidade dos documentos e informações produzidas.

Por definição do Estatuto da Cidade, as regras estabelecidas, no que diz respeito ao plano diretor, deverão ser aplicadas para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes, turísticas ou inseridas em região metropolitana. Todavia, as inovações e práticas apresentadas no Estatuto podem ser adotadas por qualquer município interessado.

2.2 O PLANO DIRETOR

O plano diretor é o documento onde constam as diretrizes do município em sua busca pela justiça e desenvolvimento socialmente sustentáveis. A lei 10.257 (BRASIL, 2001) que trata do Estatuto da Cidade define o plano diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo parte integrante do processo de planejamento municipal. O plano diretor tem um horizonte superior ao da gestão que o elaborou, de modo que a legislação prevê uma revisão da mesma pelo menos a cada dez anos.

A exigência da elaboração de planos diretores surgiu do debate a cerca da política urbana no âmbito da assembleia constituinte de 1988, quando emenda popular elaborada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana chegou às mãos dos legisladores. A premissa da emenda era a viabilização de instrumentos capazes de promover o efetivo controle do uso do solo, a fim de democratizar o acesso à terra urbana. (BRASIL, 2002). Até então, a concepção tradicional de política urbana

praticava uma segregação entre planejamento e gestão, sendo que o primeiro operava exclusivamente na parte técnica e a segunda na esfera política. A nova concepção de política urbana parte do pressuposto de que a cidade é feita da multiplicidade de agentes e, por tanto, é da ação coordenada destes que deve surgir a cidade dita ideal. (BRASIL, 2002).

Com a nova premissa de política urbana, o plano diretor deixa de ser puramente técnico, passando a ser um processo político com priorização de esforços e capacidade técnica, evitando-se assim intervenções pontuais em benefício de ações globais vistas como fundamentais para a cidade.

Os planos diretores refletem diferentes formas de planejamento, como através de normas tais como as leis de parcelamento e de zoneamento. No país, segundo Pinheiro (2012) tomaram diferentes formas, tais como de planos físico-territoriais, de desenvolvimento integrado, de desenvolvimento urbano, estratégico e participativo.

2.3 AS ORIGENS DO PLANEJAMENTO EM CURITIBA

O núcleo base das primeiras cidades brasileira, e Curitiba não foge a regra, se forma a partir das antigas trilhas coloniais. Tais trilhas passaram por processos de modernização, se caracterizando como marco que se torna a geratriz de qualquer plano subsequente (ROSSI, 1995). Em 1721, a partir de decreto de Ouvidor Pardinho, Curitiba passa a perceber o alinhamento das antigas trilhas e marcos, dando forma a então vila de Curitiba. (CAROLLO, 2002). Apesar da existência de leis de organização e posturas, o crescimento da cidade ocorre mais sob condições naturais, por agregação de parte a partir do centro. Centro este que de certa forma se manteve nas condições originais até os dias de hoje, o que não se pode dizer a respeito da configuração da natureza da região, onde rios como o Belém e Ivo foram atingidos pela retificação, aterros e drenagem, fruto de uma antiga visão de salubridade.

Em 1856 é registrado proposta do vereador Lustosa de Andrade ao Governo Provincial que se “mandasse levantar um plano da cidade para edificação de prédios, marcando novos becos e tudo que fosse necessário para o aformoseamento e regularidade da Capital”. (CAROLLO, 2002). O presidente da então província ordena que engenheiros formatem um plano com novas ruas e praças para a cidade.

Entre os anos de 1938 e 1940, na gestão do prefeito Moreira Garcez, o município propõe um plano de melhoramentos denominado “Plano da Cidade Nova de Curitiba”. Ele é focado na região da antiga estação ferroviária de Curitiba, na Praça Eufrásio Correa. Propõe principalmente a retificação de avenidas, com canteiros centrais arborizados, alinhados as ruas XV de Novembro e Barão do Rio Branco, que pela concentração de edifícios governamentais como o Palácio Provincial, Paço Municipal e Secretarias se configuram como uma espécie de eixo cívico. O surgimento das avenidas Sete de Setembro, Silva Jardim e Visconde de Guarapuava são fruto deste projeto. Ocorreu que todo este planejamento era concentrado numa área dita mais nobre da cidade e, desta forma, pela falta de uma visão mais geral da cidade, esta começa a sentir desequilíbrios, em especial na questão do saneamento básico.

Com o alinhamento proposto as ruas começam a nascer naturalmente, respeitando a configuração básica das ruas XV e Barão. Porém, a vinda de imigrantes europeus, instalando-se nas regiões mais afastadas como Santa Felicidade, Abranches e Orleans exigem novas mudanças no planejamento da capital paranaense.

E é neste contexto que surge a figura de Alfred Agache. As primeiras legislações que formariam o que hoje é conhecido como o plano diretor de Curitiba nasceram nos anos 1940, quando Agache, um conhecido engenheiro Frances, chega ao Brasil (CURITIBA, 2014). Agache foi um profissional atuante da Sociedade Francesa de Urbanistas. Era frequentemente convidado para participar de feiras internacionais, congresso e encontros, o que chamou a atenção de gestores brasileiros, que nessa época procuravam se atualizar recorrendo a experiências internacionais, ensejando sua passagem pelo país principalmente para oferecer soluções em termos de assentamento urbano à cidade do Rio de Janeiro, então

capital federal (CAROLLO, 2002). Uma vez no país, Agache passa a percorrer também outras cidades brasileiras.

Quando chega a Curitiba, Agache encontra uma cidade mais ou menos consolidada, contando a época com cerca de 120 mil habitantes, diferente do que imaginara antes de aportar por estas regiões, mais preocupada com desenho e traçado de ruas e avenidas, fruto do “Plano da Cidade Nova de Curitiba” idealizado por Garcez (CAROLLO, 2002).

Agache possuía características de urbanista tradicional, um contraponto ao modernismo de sua época e perceptível pelo alinhamento de vias estabelecido em Curitiba. A visão tradicional de Agache era perceptível em especial na separação clara entre o público e o privado no espaço urbano. O Centro Cívico de Curitiba, idealizado por Agache, exemplifica esta característica.

O plano de Urbanização de Curitiba, protagonizado por Agache, se inicia durante a gestão de Rozaldo Mello Leitão em 1941, tendo sido entregue três anos depois, já na gestão de Alexandre Beltrão, em 1943.

O plano é dividido em quatro capítulos: O capítulo I, Resumo histórico-fisiográfico de Curitiba, onde é elaborado todo o contexto onde Curitiba está inserido, ou seja, situação física da época, condições políticas, de saneamento e congestionamento. Desta maneira resume os problemas da cidade em três: O solo (questões de drenagem), o homem (questões de mobilidade, produção e abastecimento), e o meio (necessidade de órgãos funcionais governamentais). Na visão de Agache, a solução deste tripé problemático é a chave para tornar Curitiba uma verdadeira capital. (CAROLLO, 2002).

O capítulo II, plano de remodelação, extensão e embelezamento, é dividido em sete títulos, sendo eles sobre plano diretor, plano de avenidas, centros funcionais, código de obras, sistemas de comunicação e transporte, espaços livres e extensão da cidade. O principal deles é o plano diretor, onde Agache resume todo plano geral, estabelecendo as linhas e normas para remodelação, extensão e embelezamento da cidade. (CAROLLO, 2002). O plano de avenidas apresenta linhas básicas do sistema viário, ordenando o território. Sobre os centros funcionais,

Agache transparece seu estilo ao estipular lugares específicos da cidade para finalidades específicas. A ideia aqui era “criar cada centro com sua função de maneira que as atividades do homem em cada um se harmonizem para constituir um conjunto”. (CAROLLO, 2002). Assim, surgiram o Centro Cívico, o centro comercial da rua XV, zona industrial do Rebouças (décadas depois transferida para a CIC), e a cidade universitária (atual centro politécnico da UFPR).

O capítulo III, escoamento pluvial e defesa contra inundações, apresenta a topografia do município, considerando o fato de Curitiba integrar a bacia do rio Belém (que por sua vez, integra a bacia do rio Iguaçu), estipula o dimensionamento de rede coletora e custos iniciais de projeto. Para Agache é fundamental que a questão da drenagem seja resolvida para que se alcance uma cidade de fato urbanizada. Este trecho do plano é bem detalhado, tratando de cada rio particularmente.

2.4 A PARTICIPAÇÃO POPULAR

A Constituição federal de 1988, construída num ambiente pós-ditatorial e de clamor popular por maior participação nas decisões do país, versa já no parágrafo único de seu primeiro artigo que:

Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988).

Através destas palavras o constituinte tornou claro que a sociedade pode e deve tomar partido das decisões governamentais não só através de seus representados eleitos, mas também de maneira direta.

A participação da sociedade civil, na leitura de Malmegrin (2012), é a intervenção direta ou através de meios representativos no cotidiano da população, por meio de ações planejadas e de cunho individual.

A urgência por maior participação popular decorre da degradação da chamada democracia representativa, quando o cidadão ao invés de tomar partido

diretamente de determinada ação governamental delega este poder a um representado eleito para tal. A degradação ora mencionada se deve a fatores como distorções no sistema de representação proporcional, a falta de conhecimento da população em relação às funções do poder legislativo e a corrupção arraigada no meio político, onde os representantes da população agem em grande parte segundo seus interesses particulares. (SALLES, 2012). O desgaste do sistema representativo decorre também da globalização e da relativização entre o poder local e internacional.

A democracia participativa se baseia na premissa de que a população deve alterar o *establishment* governamental através de mobilização e organização (MALMEGRIN, 2012). Consequência dessa mobilização é o controle social, entendido como o exercício da vontade social na criação de objetivos governamentais, na fiscalização destes objetivos e de demais atos de gestão, incluindo aí a prestação de contas dos gastos realizados.

Podemos citar como instrumentos de participação popular em uso pelas administrações públicas pelo país a audiência pública, a consulta pública e os conselhos deliberativos.

As audiências públicas são reuniões promovidas pelo poder público para discussão de temas de interesse da comunidade. Ao promovê-las a administração permite a reflexão por parte daqueles que serão diretamente impactados por determinada ação ou programa que se pretende implantar. Permite também que aquele que toma a decisão tenha contato com diferentes pontos de vista e opiniões, podendo assim colocar a medida discutida em prática com melhor embasamento, embora não necessariamente tenha que se submeter àquilo que foi discutido. As audiências são importantes ferramentas de legitimação da vontade popular. Elas estimulam a democratização do Estado ao converter o cidadão de mero administrado como parte da solução de suas próprias demandas. (SOARES, 2002)

Algumas leis determinam expressamente a realização de audiências públicas. A lei das licitações exige a realização de audiência com antecedência mínima de 15 dias ao da publicação de edital de licitação de grande vulto

(FIGUEIREDO, 2002). Tais exigências legais decorrem de uma das funções da audiência que é promover a transparência das ações governamentais.

As consultas públicas são semelhantes às audiências, com a diferença de que nas consultas a participação popular ocorre de maneira escrita e protocolar. No entanto, da mesma maneira, as consultas públicas constituem-se de processos democráticos entre população e poder público para construção de soluções. (BRASIL, 2015). Com o advento da internet e das comunicações eletrônicas, as consultas públicas se beneficiaram de mecanismos mais modernos e rápidos, permitindo uma inserção maior da sociedade em processos participativos, permitindo ainda a efetivação do controle social. (MATHEUS, 2009).

Os conselhos são fóruns de caráter permanente, com funções deliberativas, alocadas dentro da esfera governamental compostas em parte por representantes deste e em outra por membros da sociedade, de maneira paritária. (MALMEGRIN, 2012). Os conselhos surgem como um modo de compartilhamento do poder entre eleitos e eleitores. Sendo considerados órgãos públicos do poder executivo, suas deliberações são convertidas em iniciativas do próprio órgão governamental. Decorrem também de um resgate da “dívida social”, em especial quando responsáveis pela democratização de políticas sociais (SALLES, 2012).

Os conselhos podem ser instituídos ou não por lei, e pode exercer sua influência tanto em políticas públicas, como educação e saúde, como também na definição ou implementação de políticas setoriais, como mobilidade e habitação. Podem ser classificados em três tipos principais, sendo eles os conselhos de programas (ligados a programas governamentais), conselhos de políticas (vinculados a políticas públicas) e conselhos temáticos (criados por peculiaridades locais). (SALLES, 2012).

3 DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

3.1 DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO

Curitiba, capital do estado do Paraná, foi fundada em 29/03/1693 (IPARDES, 2015) e conta com uma população estimada, segundo o IBGE (2015) de 1.879.355 habitantes, distribuídos numa área de 435.036 quilômetros quadrados. Junto com outros 28 municípios, forma a região metropolitana de Curitiba, com população total de 3.223.836 habitantes (COMEC, 2015).

O município tem um Índice de Desenvolvimento Humano – IDHM – apurado em 2010 – de 0,823, superior ao registrado por países como Portugal e Hungria, considerados de muito alto desenvolvimento humano pela ONU. (PNUD, 2014). O índice de Gini da renda domiciliar, indicador do grau de desigualdade de renda de uma população (IPEA, 2007) registrado em 2010 é de 0,5652 (IPARDES, 2015), superior ao registrado pelo estado do Paraná, com índice de 0,5416 e ao registrado pelo Brasil, este com índice de 0,5304 no mesmo período. Como, segundo a metodologia do índice, quanto mais próximo de 1 mais desigual é a localidade, pode-se concluir que Curitiba é mais desigual que o estado e o país em que está inserido.

O município é dividido em 75 bairros distribuídos em nove regionais, sendo elas (IPPUC, 2013):

- Matriz – habitado por 145.433 cidadãos em 101.293 domicílios, a regional é formada por 18 bairros da região central da cidade;
- Portão – com 83.468 domicílios e 243.506 habitantes, é formada por 11 bairros da porção centro-sul do município;
- Boqueirão – situada na porção sudeste da cidade, é formada por quatro bairros onde residem 197.346 habitantes em 62.621 domicílios;
- Santa felicidade – formada por 14 bairros da porção noroeste do município, a regional possui 155.794 habitantes e 49.762 domicílios;

- Boa vista – formada por 13 bairros da região nordeste do município, possui 248.698 habitantes residindo em 81.118 domicílios;
- Cajuru – contando 215.503 habitantes e 67.215 domicílios, é formada por 5 bairros da região leste da cidade;
- Pinheirinho – formado por 5 bairros da região sudoeste do município, apresenta 168.425 habitantes e 51.789 domicílios;
- CIC - com 52.482 domicílios e 171.480 habitantes, é formada por quatro bairros e situa-se na região oeste de Curitiba;
- Bairro novo – composto por três bairros situados na região sul de Curitiba, possui 145.433 habitantes e 43.990 domicílios.

Em novembro de 2015, a Prefeitura de Curitiba reorganizou a configuração das regionais da cidade implantando a décima denominada Tatuquara. Além do bairro que leva o mesmo nome, a regional é formada por outros dois bairros da então regional Pinheirinho. A nova regional contará cerca de 110 mil habitantes e mais de 25 mil domicílios. O mesmo ato que instituiu a regional Tatuquara também alterou a configuração das regionais Portão, Pinheirinho, CIC e Santa Felicidade (CURITIBA, 2015). Para o presente estudo, no entanto, considera-se, salvo menção específica, a configuração anterior composta de 9 regionais com as características acima apresentadas, haja vista a escassez de informações atualizadas da nova configuração, justificada pelas recentes alterações.

A frota curitibana apurada em 2014 conta com 1.496.236 veículos, sendo a maior parte deles, 1.045.454, são de automóveis. (IBGE, 2015). Segundo dados de 2011, Curitiba conta com 190.630 estabelecimentos econômicos (IPPUC, 2013) sendo que destes 24.092 se caracterizam como industriais, 83.091 comerciais e 83.447 como de serviços ou outras atividades econômicas. Há de se notar que a regional matriz concentra maior parte dos estabelecimentos industriais, com 4.985 organizações, seguido da regional Boqueirão com 3.504. É também na regional matriz que se concentram maior parte dos estabelecimentos comerciais – 23.448 instalações - e de serviços – 35.397 instalações.

Segundo o relatório Retrato das Regionais (IPPUC) em 2013 o município de Curitiba registra 4.630 quilômetros de vias. O anti-pó é o tipo de pavimento utilizado

em 58,40% das vias, cobrindo 2.703 quilômetros. Em termos de proporção, a regional do Boqueirão é onde este tipo de pavimentação é mais aplicada. Dos 487 quilômetros de vias da regional, 74,27% ou 362 quilômetros são de anti-pó. Em números absolutos, a maior parte das ruas com tal cobertura está na regional boa vista onde 482 quilômetros apresentam tal característica.

O asfalto é o segundo tipo de pavimentação mais utilizado na cidade, cobrindo 32,22% ou 1.491 quilômetros de vias. A regional Matriz é a que possui maior cobertura de vias asfaltadas da capital, sendo que 79,51% de seus 527 quilômetros de vias contam com pavimento asfáltico, totalizando 419 quilômetros. Este número representa mais de 28% das vias com asfalto do município, ou seja, a maior parte das vias asfaltadas está na citada regional. Para efeitos de comparação a regional Portão, segunda colocada em termos de extensão de vias asfaltadas, conta com 212 quilômetros de vias com este tipo de pavimento, ou seja, basicamente metade. A regional Bairro Novo, última colocada, conta com apenas 47 quilômetros de vias asfaltadas, pouco mais de 3% de toda a capital.

Os demais 434 quilômetros de vias são pavimentadas com outros tipos de materiais, tais como pedriscos, paralelepípedos, concreto e saibro. Este último é o mais utilizado deste grupo, cobrindo 376 quilômetros de vias, principalmente da regional Pinheirinho, onde se encontram mais de 100 quilômetros destas vias.

3.2 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO DE CURITIBA

Durante o processo de revisão do plano diretor de Curitiba foram realizadas 19 audiências públicas entre os meses de março e novembro de 2014, além do seminário *Curitiba do Amanhã* realizado em agosto do mesmo ano e da plenária expandida do Concitiba, ocorrida em fevereiro de 2015. (CURITIBA, 2015).

O município buscou organizar as audiências sempre entre as 18h30 e 21h30, alterando os locais de realização e revezando pelas diversas regionais da cidade. A audiência inaugural aconteceu no salão de atos do parque Barigui e

contou com mais de 240 pessoas. Eram objetivos da audiência, entre outros, esclarecer termos da metodologia de elaboração do plano e apresentar os canais de participação da comunidade, bem como informar sobre local e data de realização das demais audiências (CURITIBA, 2015). As informações sobre esta e as demais audiências públicas promovidas pelo município se encontram disponibilizadas no site específico do plano diretor, sendo a publicidade dos acontecimentos nestas ocasiões uma exigência da resolução nº 25 do Conselho das Cidades - ConCidades (BRASIL, 2005). Vale ressaltar aqui que outra exigência é a lavratura de ata e que, diferentes de maior parte das audiências, a de inauguração não encontra a respectiva disponibilizada no site.

Quanto às demais audiência buscou-se distribuí-las igualmente dentre as nove regionais. A variação do endereço de realização destes encontros é outra exigência do ConCidades. No caso de Curitiba optou-se, como regra, realizar seus encontros nas sedes das respectivas administrações regionais (ruas da cidadania). Isto posto, cada uma das regionais contou com duas audiências públicas. Segundo dados extraídos dos registros de presença de cada audiência, os 19 eventos mobilizaram mais de 3.200 pessoas, sendo as regionais da CIC, com 431 participantes na soma dos dois encontros, e do Cajuú, registrando 414 presenças, as que mais atraíram participantes em seus encontros.

De todas estas audiências resultaram mais de 400 proposições ao plano diretor. Embora tenha sido a CIC e Cajuú que tenham registrado o maior número de participantes foi a regional do Boqueirão quem mais apresentou propostas, respondendo por 66 delas. O tema que mais recebeu atenção daqueles que contribuíram com sugestões ao plano diretor foi mobilidade urbana. Do total de propostas apresentadas nas audiências públicas realizadas, 130 delas, ou 32%, tratavam do assunto. A regional do Boa Vista é quem demonstrou maior preocupação quanto ao tema, uma vez que mais de 50% das propostas apresentadas pela população da região eram sobre mobilidade. Fica demonstrando desta maneira a preocupação prioritária da população, não só nesta regional específica como no município em geral, quanto ao tópico no que tange o plano diretor.

Além das audiências a população teve a oportunidade de oferecer sugestões através de site desenvolvido e disponibilizado exclusivamente para este propósito. No site o usuário poderia escolher um determinado tema e postar sua sugestão. Eram temas disponíveis: cultura, desenvolvimento econômico, desenvolvimento social, estrutura urbana, gestão democrática, habitação, instrumentos de política urbana, meio ambiente, metodologia da revisão do plano diretor, mobilidade e transporte, região metropolitana, segurança e, zoneamento e uso do solo (CURITIBA, 2015). Ao registrar sua sugestão, o cidadão recebia um código para acompanhamento da resposta por parte da administração municipal.

A ferramenta de recolhimento de contribuições ao plano diretor de Curitiba disponibilizada na internet coletou 1.056 sugestões de todos os temas colocados em pauta. Destes temas, mobilidade urbana mais uma vez é o que despertou maior interesse do cidadão em participar do processo, contando com 316 propostas registradas, correspondendo a 30% do total de contribuições. (CURITIBA. 2015). Analisando as propostas apresentadas verificou-se uma dificuldade em se estabelecer estatisticamente quais os assuntos mais abordados dentro do tema mobilidade urbana. No entanto, é possível verificar que determinadas demandas, como a ampliação do número de ciclovias, a qualidade das calçadas, melhorias no tráfego e no atendimento do transporte coletivo são recorrentes. Verificou-se também que o canal disponibilizado pela administração municipal na internet, criado exclusivamente para recepção de sugestões ao plano diretor cujo texto em diversas ocasiões àqueles que respondem as contribuições dos cidadãos busca deixar claro tratar-se de diretrizes gerais para a cidade, se transformou num verdadeiro fórum para depósito de reclamações e solicitações específicas, revelando uma carência de canais para comunicação entre população e poder público.

3.3 A MOBILIDADE NO PLANO DIRETOR

Após todo o processo de diagnóstico elaborado por técnicos da prefeitura, da apresentação e discussão com a comunidade das propostas e da avaliação e

deliberação do poder legislativo foi aprovada em novembro de 2015 a revisão do plano diretor de Curitiba. (CMC, 2015). A revisão faz referência ao primeiro plano diretor de Curitiba, em prática desde agosto de 1966 e que sofreu adequações por força do Estatuto da Cidade em dezembro de 2004.

A lei que revisa o plano diretor é composta por oito títulos, sendo eles: Da revisão do Plano Diretor de Curitiba; Da política de desenvolvimento Urbano; Da política Urbana; Da política Social e Econômica; Da Defesa Social; Dos instrumentos de Política Urbana; Da Gestão Democrática da Cidade e; Das Disposições Gerais e Transitórias.

Evidentemente, sendo escopo deste trabalho a questão da mobilidade urbana, passamos a analisar o texto do plano diretor com ênfase nesta temática.

O primeiro título trata de aspectos gerais da própria revisão do plano como a exigência de que as leis orçamentárias do município devem observar o exposto no plano diretor vigente. Estabelece também que as legislações que tratam do planejamento urbano, planos setoriais – incluindo o de mobilidade e transporte integrado -, planos estratégicos – como o cicloviário e o de pedestrialização e calçadas -, dentre outros planos, programas e projetos integram o plano. Este aspecto, contudo, tira um pouco do plano o caráter participativo do mesmo, já que apenas o plano diretor tem caráter participativo, relegando a criação dos planos setoriais como, por exemplo, o de mobilidade urbana, a atos administrativos, ou seja, de atribuição do executivo municipal. Embora outros trechos do plano prevejam a participação popular também na elaboração dos planos setoriais, é evidente que atos administrativos não possuem a mesma força que atos legais, que passam ainda pelo crivo do poder legislativo, o que confere maior amplitude a discussão do tema.

O título II, da política de desenvolvimento urbano, estabelece seus princípios, objetivos gerais e diretrizes. Chama a atenção, na comparação com o plano diretor aprovado em 2004, que a priorização ao transporte coletivo público na mobilidade urbana deixa de ser vista como um objetivo passando o status de princípio. A crítica aqui é que, embora elencar em princípio, ao invés de objetivo a questão do transporte coletivo público seja a primeira vista conferir maior

importância ao tema, não colocar a questão como objetivo sugere que não há o que ser melhorado em relação ao tema, o que não corresponde à realidade.

O título III, de política urbana, trata dos objetivos e diretrizes de estruturação em seu primeiro capítulo. Dentre as diretrizes a que se destacar o estímulo a ocupação nos eixos estruturantes – zonas dotadas de infraestrutura e equipamentos públicos – com a finalidade de reduzir deslocamentos. Cabe destacar ainda a preocupação na ampliação de áreas de uso exclusivo de pedestres. A estruturação urbana estabelecida no texto do plano diretor prevê ainda a criação de novos eixos para aprimoramento do sistema integrado de transporte visando à ampliação de alternativas de deslocamento. Cabe observar aqui que o texto trata do sistema de transporte, não especificando o meio a ser priorizado, se público ou particular.

Embora o plano diretor seja composto por diretrizes, deixando estabelecido que a especificação de ações e atendimento de demandas fica a cargo de planos setoriais e estratégicos, ficaram contemplados no texto algumas demandas que deverão ser consideradas na revisão da lei de zoneamento, uso e ocupação do solo, por exemplo. Neste trecho, inclusive, fica prevista a avaliação de ligação radial entre terminais de ônibus da região sul da cidade.

O segundo capítulo do título III trata especificamente de mobilidade urbana. Ficam estabelecidas vinte e quatro diretrizes gerais, em grande parte já previstas na lei de 2004 mantidas na atual revisão. Apresenta, no entanto, algumas inovações conceituais, como a priorização dos meios não motorizados em relação aos motorizados e integração entre estas duas modalidades. Agrega ainda através das diretrizes preocupações não expressas na lei de 2004 tais como com os custos socioambientais provocados pelos deslocamentos, sobre a viabilização de estudos para redução do uso de meios motorizados, a regulamentação de estacionamentos, dos meios aéreos e drones e a realização de estudos de deslocamento. Dentre as diretrizes podem ser identificadas ainda algumas demandas pontuais, contrariando mais uma vez o conceito de que o plano traça apenas diretrizes gerais, tais como a descentralização da estação Rodoferroviária e a implantação de bicicletários em terminais de ônibus.

Alguns instrumentos foram elencados para subsidiar as ações da política de mobilidade urbana, com destaque a aplicação de tributos sobre a utilização da infraestrutura urbana com vistas a desestimular o uso de determinados modais ao mesmo tempo em que proíbe a implantação de pedágios urbanos e o rodízio de placas.

Foram definidas diretrizes específicas da política com relação ao transporte público de passageiros. Aqui fica evidenciado em duas delas o rompimento da atual administração com o governo estadual quanto à gerência do transporte coletivo na região metropolitana, uma vez que trata do transporte integrado da região apenas no âmbito da competência municipal. Outra diretriz trata da promoção da atratividade do uso do transporte coletivo com foco apenas em melhorias operacionais sem, no entanto, prever qualquer tipo de redução tarifária ou outro benefício econômico aos usuários. Ainda com relação às tarifas, uma das diretrizes trata do estabelecimento de políticas tarifárias que garantam o acesso ao serviço, mas não em relação à modicidade tarifária, algo que só é previsto por meio de articulação com governos federal e estadual, deixando implícita a impossibilidade de tarifas verdadeiramente módicas apenas com recursos a disposição do município.

Em outra seção o plano trata das diretrizes dos sistemas viários, de circulação e trânsito. Neste trecho entre as novidades da atual revisão estão a pretensão de fazer uso das faixas de domínio de via férrea através da articulação com o governo federal.

Outras seções tratam de circulação não motorizada, de pedestres, do transporte de carga, da circulação de bicicletas e de estacionamentos, as duas últimas sendo inovações desta revisão do plano diretor. A que trata de circulação não motorizada, o texto prevê o desenvolvimento da conscientização da população e a responsabilização pela manutenção de calçadas. Em Curitiba, e em boa parte dos municípios brasileiros, a administração pública delegou ao proprietário de imóveis a responsabilidade pela construção e manutenção do trecho de calçada em frente a seu lote. Todavia, é evidente que tal responsabilização é descabida frente ao fato de que, como parte da via de acordo com o Código de Trânsito Brasileiro (BRASIL, 1997), e não parte do lote, a construção e manutenção de calçadas são de atribuição do município. (BEZERRA, 2012).

3.4 A MOBILIDADE NO ORÇAMENTO DE CURITIBA

O plano plurianual – PPA - vigente no município de Curitiba para o período de 2014 a 2017 é composto por um anexo com diretrizes estratégicas, outro de programas temáticos e um terceiro de programas de gestão, manutenção e serviços de estado. (CURITIBA, 2013).

O plano, conforme exposto em seu anexo I, teve os programas de governo da gestão vigente organizados em quatro dimensões estratégicas, sendo elas:

- Desenvolvimento Social, com programas voltados a redução de desigualdades e desenvolvimento da qualidade de vida da população;
- Desenvolvimento econômico, com programas que objetivam a criação de ambiente favorável aos negócios;
- Desenvolvimento Urbano e Ambiental, composto de programas que garanta mobilidade urbana em sintonia com princípios de sustentabilidade e preservação do meio ambiente e;
- Governança Participativa, cujos programas buscam estimular instrumentos de gestão, de participação social e de transparência.

A dimensão desenvolvimento urbano e ambiental conta com três programas, sendo eles o Curitiba Metrópole, Curitiba Mais Verde e, Mobilidade Urbana Integrada. É neste último que se concentram investimentos voltados a transporte coletivo e demais estratégias de deslocamento.

Já na fase de consultas públicas ficou demonstrado que a maior preocupação dos cidadãos, evidentemente naquilo que compete à administração municipal, são questões de mobilidade. Apenas o tema “vias” concentrou mais de 23% das participações dos munícipes nas audiências públicas realizadas para o PPA. Considerando outros tópicos ligados a mobilidade, como trânsito e transporte, o tema mobilidade é abordado em mais de 32% das contribuições da população. Além das consultas, o município ofereceu um canal na internet para coleta de sugestões, ferramenta esta que refletiu o anseio por melhorias na mobilidade

identificado nas consultas ao registrar o tema “vias” como o prioritário em 30,77% das participações populares. Num detalhamento destas participações verifica-se, no quesito mobilidade, demandas por implantação ou manutenção de asfalto (11,19% do total de contribuições), implantação ou manutenção de vias com anti-pó (2,20%), implantação de calçadas (2,97%) e melhorias no tráfego e instalação de semáforos (4,78%).

No anexo II do plano plurianual são apresentados objetivos, estratégias, indicadores, órgãos da municipalidade e recursos envolvidos em cada um dos programas propostos.

Fica definido que o programa Mobilidade Urbana Integrada será gerido pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC com o envolvimento das secretarias municipais de direitos da pessoa com deficiência, trânsito, de governo municipal, de assuntos metropolitanos, de obras públicas, além da Urbanização de Curitiba S/A – URBS. (CURITIBA, 2013).

O Plano Plurianual prevê recursos na ordem de 7,5 bilhões de reais durante os anos de 2015 e 2017 para o programa Mobilidade Urbana Integrada, cujo objetivo geral, segundo a lei do PPA, é o de principalmente garantir a qualidade, através do transporte público, da mobilidade urbana e metropolitana. (CURITIBA, 2013).

O plano ainda apresenta as 38 principais iniciativas que se pretende colocar em prática dentro do programa de mobilidade do município. Com relação a melhorias de vias, tópico mais lembrado pelos cidadãos participantes das consultas populares, tal demanda está presente diretamente em apenas três das iniciativas prioritárias, com destaque para a pretensão de se pavimentar 400 km de vias no período abrangido pelo PPA.

Outro tópico bastante lembrado pelos cidadãos é implantação de calçadas. Das iniciativas propostas no plano plurianual apenas dois tópicos tratam do assunto, em especial o que pretende implantar um plano estratégico de calçadas em parceria com a comunidade.

Percebe-se que dois temas prioritários para a população, expressos claramente nas consultas públicas e no canal da internet especialmente elaborado

para recepção de sugestões populares, foram colocados no plano de maneira tímida e genérica.

Por outro lado, o tema transporte público, colocado como objetivo principal da administração municipal neste plano – e, fazendo justiça, uma preocupação também de grande parte da população – está presente em 13 das principais iniciativas apresentadas no PPA. E, considerando a maneira como as demais iniciativas são apresentadas, as voltadas para o transporte público são mais específicas, como a que pretende requalificar o terminal Guadalupe, a de aumento da capacidade da linha Inter II e da implantação do metrô.

Um detalhe interessante é que o PPA ora analisado tem vigência no período de 2015 e 2017, ou seja, possui cobertura totalmente inserida na vigência do plano diretor em revisão em 2015. Vale ressaltar ainda que o plano diretor sendo revisto atualmente possui horizonte de 10 anos.

4 PROPOSTA TÉCNICA

4.1 PROBLEMAS IDENTIFICADOS E PROPOSTAS DE SOLUÇÃO

Durante a análise do plano diretor, do processo de elaboração do mesmo, bem como do plano plurianual atualmente em vigor foram identificados alguns pontos que merecem atenção, tais como:

- Reduzido número de participantes nas audiências realizadas para o plano diretor, especialmente se considerarmos que a capital apresenta mais de 1,8 milhões de habitantes e que pouco mais de 3 mil, segundo dados da prefeitura, participaram das audiências, o que representa menos de um por cento da população;
- Realização de audiências apenas em dias úteis e no mesmo horário, o que inibe a participação daqueles que trabalham em tais horários ou que, até por falhas da mobilidade urbana, ainda se deslocam para suas residências;
- Maioria das propostas foi apresentada de maneira escrita mesmo nas audiências, o que é caracterizado como consulta pública e não audiência, como é exigência do Estatuto da Cidade;
- Maior parte das demandas da sociedade com relação a urbanismo são por melhorias na mobilidade, o que se traduziu na maior abordagem do tema pelos habitantes envolvidos na revisão do plano diretor e na elaboração do plano plurianual, tanto nas audiências quanto no canal de consulta pública disponibilizado na web;
- As propostas apresentadas pela comunidade tratavam de ações urgentes e de problemas objetivamente enfrentados por ela, em dissonância com a proposta dos organizadores da revisão do plano diretor que era o de se estabelecer diretrizes gerais. Tal fato demonstra uma carência de canais participativos para a população que viu nas audiências do plano um local para “reclamações”;

- Planos setoriais, com melhor detalhamento e aplicabilidade a cerca das demandas da sociedade, foram relegadas para um segundo momento e com menor relevância, visto que já não passarão por crivo do legislativo municipal. Tal fato pode minar a credibilidade no processo e a vontade popular em participar dele, visto que suas propostas apresentadas não se refletiram no plano final;

- Determinados aspectos do plano aprovado apresentam aplicabilidade imediata, o que contraria o estabelecido pelos organizadores do plano de que ele é apenas uma peça com diretrizes gerais. Inclusive tal justificativa era apresentada quando alguma sugestão mais objetiva era apresentada nas consultas populares;

- A construção ou melhorias de vias foram as demandas mais lembradas pela população na elaboração do plano plurianual. No entanto, é pequena a importância do tema no texto que vigora atualmente, demonstrando novamente que a participação popular ainda não consegue dar o tom no planejamento do município;

- Não existe um canal acessível pela população com dados dos avanços e tão pouco dos retrocessos da gestão municipal no trato de recursos públicos e do atendimento às demandas da população. Além de inexistir tal ferramenta fica comprometida a análise no decorrer do tempo, já que evidentemente não existem registros acessíveis da evolução das ações no decorrer dos anos;

- Tanto o plano diretor quanto o plano plurianual apresentam poucas medidas objetivas a serem aplicadas no período de vigência dos mesmos. Com a apresentação clara daquilo que se pretende construir o controle social é mais prático e eficiente.

Diante desses apontamentos podemos concluir que existem falhas no processo participativo. A solução de tais falhas se traduz em benefícios a população que poderá conferir um aumento no sentimento de pertencimento à cidade, tomando para si a responsabilidade objetiva pela solução de suas demandas. A amplificação da participação popular converte-se em benefícios também para a gestão da municipalidade, que poderá direcionar recursos de maneira mais precisa e em atendimento a situações mais urgentes.

Considerando a revisão bibliográfica e o diagnóstico do município, realizados com enfoque na temática da mobilidade urbana, apresentamos as seguintes propostas para solução dos apontamentos acima apresentados:

- Criação do Conselho Municipal de Mobilidade;
- Implementação de canais de controle social permanentes, tais como site para recepção de sugestões, publicidade das demandas e apresentação de indicadores;
 - Realização de audiências públicas periódicas e regionalizadas;
 - Criação de canais de consulta popular permanentes;
 - Disponibilização de portal na internet com divulgação de indicadores de desempenho e de alocação de recursos, contando com auditoria independente, organizados por bairros ou regionais.

4.2 PLANO DE IMPLANTAÇÃO

Atualmente todo o processo de participação envolvido na revisão do plano diretor de Curitiba está atrelado ao Conselho da Cidade de Curitiba – CONCITIBA, instância que trata não somente de mobilidade, mas de tudo o que se relaciona com a cidade em termos urbanísticos, como zoneamento e patrimônio ambiental.

Entretanto, tal Conselho carece de uma melhor representatividade das diferentes regiões da cidade. Atualmente o mesmo é formado por 33 conselheiros, sendo 14 do poder público municipal – executivo e legislativo -, seis de sindicatos de trabalhadores e patronais, cinco de ONGs, entidades profissionais e acadêmicas, e oito de movimentos populares. Entendemos que, nesta composição, apenas os movimentos populares representam verdadeiramente a população, ficando em desvantagem não só por razões numéricas, mas pelo fato de que os demais membros do conselho, em especial entidades profissionais e sindicatos, possuem outras ferramentas para impor seus pontos de vista e interesses, sabidamente de cunho econômico. Além disso, os movimentos populares, na atual composição do CONCITIBA, são representados por membros de associações de moradores de

pequenas vilas mal distribuídas geograficamente pelo município, o que consequentemente deixa outras regiões sub-representadas.

Além do CONCITIBA, o município conta com outros dois conselhos voltados à área de mobilidade, sendo eles o Conselho Municipal de Trânsito e o Conselho Municipal de Transporte. Eventualmente tais conselhos poderiam suprir a falta de representatividade e a falta de protagonismo do tema mobilidade nas discussões do plano diretor. Ocorre que eles nem sequer são citados no plano diretor e possuem pouco poder prático, uma vez que são de caráter meramente consultivo.

Propomos, assim que se crie uma nova instância de participação popular no município, o Conselho Municipal de Mobilidade - CONMOB, com caráter deliberativo, e que tenha protagonismo no plano diretor naquilo que for de sua competência, ou seja, a mobilidade.

Sobre o CONMOB, ele seria composto por duas câmaras, sendo uma de caráter deliberativo, ou seja, tomada de decisões a cerca da mobilidade no município de Curitiba, e uma segunda, de caráter consultivo, para apoio às ações da câmara deliberativa.

A câmara deliberativa seria verdadeiramente paritária, conforme estabelece o Estatuto da Cidade no que tange o Conselho da Cidade. Teria 20 membros em sua composição, sendo 10 do poder público municipal – executivo e legislativo -, e 10 das regionais hoje estabelecidas – Matriz, Cajuru, Boa Vista, Portão, Pinheirinho, Boqueirão, Santa Felicidade, Bairro Novo, CIC e Tatuquara.

A representação populacional através da divisão por regional traz ainda o benefício de fortalecer a identidade de cada área da cidade e tornar claro para aquele que quer participar da gestão da cidade quem são seus representantes e o caminho para se tornar um deles. A representação do poder público municipal seria composta basicamente pelas mesmas secretarias e organismos atualmente envolvidas no CONCITIBA. O IPPUC teria apenas um membro, igualando-se em poderes frente às demais secretarias. A Secretaria de Trabalho e Emprego – SMTE e a Cohab, diferente do CONCITIBA, não teriam participação no Conselho de Mobilidade. Por outro lado, outros órgãos da municipalidade poderiam compor o CONMOB, sendo eles a Secretaria de Finanças, responsável pela política financeira

do município; o Instituto Municipal de Administração Pública – IMAP -, indicado pelo Plano Plurianual como gestora do programa Curitiba Mais Participativa; a Secretaria dos Direitos da Pessoa com Deficiência, necessária para se adicionar um olhar mais inclusivo às decisões do Conselho; e a Secretaria de Obras Públicas, responsável pela implantação das ações de engenharia no município.

A câmara consultiva teria poder opinativo e seria formada pelos demais membros da sociedade atualmente presentes no CONCITIBA, sendo eles sindicatos, empresariado e entidades profissionais e acadêmicas. Desta maneira fica garantida a participação dos diferentes atores políticos no conselho mantendo-se a paridade na representação do mesmo.

Além do CONMOB, com uma atuação mais global na cidade na área de mobilidade urbana, propõe-se a criação de sub-conselhos em cada uma das 10 regionais, para discussão de temas locais. Nestas instâncias os representantes da regional no CONMOB tem a oportunidade de apresentar as deliberações do Conselho e colher novas demandas de seus representados. Tais conselhos regionais não precisam ficar restritos apenas a temática da mobilidade, expandindo seu escopo para as mais diversas áreas de atuação municipal à medida que garantem espaço nos demais conselhos hoje existentes na cidade, como de saúde, educação e segurança.

Além das alterações propostas com relação à representatividade nos conselhos, faz-se necessário amplificar outras ferramentas de participação e controle social, tais como audiências e consultas públicas, de forma que as demandas da população, em especial no que diz respeito à mobilidade, maior preocupação da população nas discussões do plano diretor e do plano plurianual, não sejam apresentadas apenas nestas ocasiões.

Com relação às audiências, propõe-se que, ainda na temática dos conselhos, que ocorram com uma frequência maior, pelo menos a cada dois meses, em especial no âmbito das regionais. Sugere-se ainda que em todas as reuniões seja garantida a presença da população, através de facilidade no transporte aos locais dos encontros, na disponibilidade de espaço adequado para acomodação e na flexibilidade de horários e de dias em que as reuniões ocorrem, priorizando finais de

semana. Faz-se necessário ainda que a população tenha ciência antecipada do teor do que será discutido e tenha acesso a materiais de apoio e demais informações.

Com relação às consultas, a municipalidade abriu canais na internet para coleta de sugestões para o plano diretor e para o plano plurianual. A proposta é que tais canais estejam sempre disponíveis para quem quiser participar da gestão municipal e não apenas nas ocasiões acima citadas.

Sugere-se ainda a criação de um portal único voltado a participação popular. Neste portal seriam disponibilizados todos os materiais relacionados às deliberações em audiências públicas, os materiais para ciência prévia do teor destas discussões, o canal de coleta de consultas populares e os indicadores de eficiência da gestão com evolução de obras e outras ações da municipalidade, de maneira regionalizada. Desta maneira o morador de determinada regional acompanha de maneira facilitada as ações que afetam diretamente seu bairro, acompanha a evolução destas ações e, julgando insatisfatórias, encontra no mesmo portal os canais abertos para participação. As informações apresentadas pela administração municipal seriam respaldadas através de auditoria externa independente, prevenindo distorções e buscando a continuidade e padronização das informações no decorrer de diferentes gestões.

Para ações de grande porte, como a implantação do metrô, ação de longo período, atravessando várias gestões e à custa de um grande volume de recursos financeiros, propõe-se a realização de plebiscito, onde a população terá a oportunidade de discutir melhor prós e contras da implantação do modal e decidir sobre a realização de tal empreitada.

Através das melhorias propostas nos canais de participação popular pretende-se que os munícipes tenham contato maior com a gestão da cidade e, como consequência disto, as ações voltadas a mobilidade sejam mais bem discutidas e adotadas de maneira mais democrática pela municipalidade.

4.3 RECURSOS NECESSÁRIOS

As propostas não alteram a estrutura de secretarias do município, se atendo apenas a reestruturação dos canais participativos a disposição da população e criação de novas instâncias ampliando o controle social.

A implementação das propostas deverá ficar a cargo do Instituto Municipal de Administração Pública - IMAP. Segundo o Plano Plurianual aprovado para o período de 2014 a 2017, o programa Curitiba Mais Participativa – que prevê ações voltadas a amplificação da participação e controle popular na capital paranaense é de gestão do IMAP e tem uma previsão de recursos neste período de pouco mais de 6,4 bilhões de reais.

O Plano Plurianual também estabeleceu alguns objetivos específicos do programa Curitiba Mais Participativa que estão em consonância com esta proposta técnica, sendo eles a disponibilização de acesso a informação, a realização da gestão da informação integradas as demandas da população e a própria amplificação da participação popular no acompanhamento de políticas públicas.

Os recursos precisariam ser direcionados a ampliação e adaptação de imóveis, em especial auditórios de ruas da cidadania, em relação a implementação dos novos conselhos municipais. Além disso, recursos financeiros e humanos teriam que ser direcionados a área de tecnologia da informação para a criação de portais na web e a necessária atualização de dados. Sobre os dados, parte dos recursos financeiros seria destinada à contratação via licitação da auditoria independente para validação das informações prestadas pela municipalidade e publicadas no portal web.

4.4 RESULTADOS ESPERADOS E INDICADORES

Em relação aos resultados deste projeto espera-se uma maior participação popular nas decisões da municipalidade, em especial na área de mobilidade, sobre obras e recursos direcionados a cada região da cidade. Para medir o sucesso ou não das alterações propostas nos mecanismos de participação popular do município sugerimos a adoção de alguns indicadores, sendo eles:

- Índices de participação popular: medem o grau de participação da população nas regionais do município. Basicamente medem-se quantas pessoas participam das reuniões em cada regional e/ou quantas sugestões são apresentadas nas consultas públicas. Tais dados são confrontados com o número de habitantes da região analisada. A evolução destes índices, que podem ser medidos com a mesma periodicidade das reuniões realizadas, demonstrará o grau de envolvimento de cada comunidade bem como o grau de sucesso da administração em incentivar a participação popular;
- Índices de aplicação dos recursos per capita: mede o grau de investimento por habitante em relação aos recursos destinados à regional em que habita. Em suma faz-se o levantamento dos valores destinados a obras em cada regional, com o cuidado de relativizar os valores quando alguma ação envolver mais de uma região. Tais valores são confrontados com o número de habitantes da regional em análise. O índice tem o propósito de inibir, através da transparência e controle social, que determinadas regiões sejam mais beneficiadas que outras;
- Índices de estruturação regional: medem o grau de desenvolvimento urbano de cada regional através de percentuais como de ruas asfaltadas, anti-pó ou saibro e calçamento, sendo o esperado o aumento das ruas asfaltadas em detrimento das de anti-pó e saibro, sendo interessante aqui verificar, no comparativo entre as regionais, a velocidade em que tais aumentos ocorrem;
- Índice de utilização de meios motorizados particulares: medição dos meios de transporte mais utilizados nas regionais. Com relação a veículos particulares sugere-se levantamento do uso através de sensores de

contagem de trafego em pontos estratégicos da regional em dias e horários diversos. Registros do DETRAN podem fornecer dados de posse de veículos em cada região, que podem ser confrontados com a contagem de trafego e estabelecimento do índice;

- Índice de utilização do transporte público: medição do numero de passageiros em relação ao numero de habitantes de cada regional. A quantidade de usuários pode ser confrontada ainda com a disponibilidade de assentos oferecidos nos ônibus, de modo a conferir indiretamente o grau de conforto oferecido.

5 CONCLUSÃO

O povo curitibano encontrou nas discussões sobre a revisão do plano diretor, seja através das audiências ou das consultas populares, um canal de diálogo com o poder público, na esperança de que suas demandas fossem finalmente atendidas. Ocorreu, no entanto, que este canal se mostrou uma via de mão única, na medida em que os pedidos da população não refletiram de maneira satisfatória no texto final do plano.

O principal argumento da municipalidade diante do pedido do contribuinte por ruas asfaltadas, calçamento ou mais ônibus era de que o plano diretor trata apenas de diretrizes gerais, e que tais sugestões de demandas seriam importantes num segundo momento, quando da criação dos planos setoriais. Ora, a população deve se expressar apenas quando a municipalidade pretende ouvir? Considerando que a periodicidade da revisão do plano diretor é de dez anos, o canal de participação será aberto apenas nestas ocasiões? Considerando que as sugestões ao plano diretor elaboradas pela população não eram adequadas ao escopo do mesmo não decorre de uma alienação do povo em relação aos mecanismos de gestão urbana? E esta alienação não é de responsabilidade da própria gestão municipal que falhou em orientar a população?

É evidente que o curitibano não pode esperar anos para pedir por melhorias por mobilidade. A cidade é muito dinâmica e a comunicação entre representantes e representados também precisa ser. A criação de canais permanentes de participação vai ao encontro deste dinamismo. A participação constante faz com que o povo se sinta mais comprometido, mais responsável pelo lugar onde vive. Desta maneira, daqui a dez anos, quando uma nova revisão do plano diretor for necessária, a população já estará ciente do significado e das funções do plano e poderá contribuir de maneira mais efetiva.

O Estatuto da Cidade, lei que define que o plano diretor seja fruto de uma atuação entre poder público e sociedade, vem fortalecer um dos principais ideais da Constituição federal, que é a amplificação da participação popular na gestão da coisa pública. Durante duas décadas de ditadura militar o brasileiro teve seu direito

de atuar na gestão pública cerceado. Sendo nossa democracia tão nova é natural que sua evolução para um caráter mais participativo ainda esteja engatinhando. Não se pode permitir é que pequenos avanços em direção á uma cidade mais envolvida, colaborativa e igualitária sejam interrompidos.

REFERÊNCIAS

BEZERRA, L. C. **A Natureza Jurídica das Calçadas Urbanas**. Publicado em ago.2012. Disponível em <<http://jus.com.br/artigos/22302/a-natureza-juridica-das-calçadas-urbanas-e-a-responsabilidade-primaria-dos-municipios-quanto-a-sua-feitura-manutencao-e-adaptacao-para-fins-de-acessibilidade>>. Acesso em 13.dez.2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Consultas Públicas – Portal Brasil**. Brasília, 2015. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/consultas-publicas>>. Acesso em 01.dez.2015.

BRASIL. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BRASIL. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9503Compilado.htm>. Acesso em 12. Dez.2015.

BRASIL. **Lei nº 10.257, 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em 20.abr.2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Resolução nº 25 de 18 de março de 2005**. Disponível em <<http://multimidia.curitiba.pr.gov.br/2014/00146672.pdf>>. Acesso em 12.dez.2015.

CANCIAN, Natália. **Curitiba, Natal, Campo Grande e Belo Horizonte anunciam redução de tarifas**. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/06/1298417-curitiba-natal-campo-grande-e-belo-horizonte-anunciam-reducao-de-tarifas.shtml>>. Publicado em 20.jun.2013. Acesso em 12.dez.2015.

CAROLLO, Bráulio. **Alfred Agache em Curitiba e sua visão de Urbanismo**. Tese de Mestrado - UFRS, 2002. Disponível em <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/3240/000384468.pdf?sequence=1>>. Acesso em 20.nov.2015.

CMC. **Plano Diretor é Aprovado em 2º Turno com Mais Sete Emendas**. Curitiba, 2015. Disponível em <https://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=25659#&panel1-1>. Acesso em 12.dez.2015.

COMEC. **Região Metropolitana de Curitiba. 2015**. Disponível em <<http://www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=123>>. Acesso em 28.nov.2015.

CURITIBA. **História – Plano Diretor** [internet]. Curitiba, 2014. Disponível em <<http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/historia/1615>>. Acesso em 10.Nov.2015.

CURITIBA. **Lei municipal nº 14.371 de 9 de dezembro de 2013**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2014-2017. Disponível em <http://www.orcamentos.curitiba.pr.gov.br/Plano_Plurianual_2014_2017/leimunicipal14371.pdf>. Acesso em 12.dez.2015.

CURITIBA. **Plano Diretor – Audiências Públicas**. Curitiba, 2015. Disponível em <<http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/audiencias-publicas/1627>>. Acesso em 06.dez.2015.

CURITIBA. **Prefeito assina neste sábado decreto de criação da Regional Tatuquara**. Curitiba, 2015. Disponível em <<http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/prefeito-assina-neste-sabado-decreto-de-criacao-da-regional-tatuquara/38183>>. Acesso em 06.dez.2015.

DIEGO, Thomas Badia. **No Brasil, Curitiba, ex-Cidade Modelo da América, Está Lutando Para Se Reinventar**. Disponível em <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/2014/04/01/le-monde-no-brasil-curitiba-ex-cidade-modelo-na-america-latina-esta-lutando-para-se-reinventar/>>. Acesso em 04.nov.2015.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Instrumentos da Administração Consensual. A Audiência Pública e Sua Finalidade**. 2002. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/46344/45115>> Acesso em 01.dez.2015.

G1. **Sistema de Transporte de Curitiba é copiado por mais de 80 países** [internet]. São Paulo, 2011. Disponível em <<http://g1.globo.com/sao-paulo/respirar/noticia/2011/04/sistema-de-transporte-de-curitiba-e-copiado-por-mais-de-80-paises.html>> . Acesso em 04.nov.2015.

IBGE. **Cidades 2015**. Disponível em < <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=4106902>>. Acesso em 28.nov.2015.

IPARDES. **Perfil Avançado do Município de Curitiba**. Curitiba, 2015. Disponível em <http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?codlocal=5&btOk=ok>. Acesso em 28.nov.2015.

IPEA. **Desafios do Desenvolvimento**. Brasília, 2007. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28&Itemid=23>. Acesso em 05.dez.2015.

IPPUC. **Retrato das Regionais**. Curitiba, 2013. Disponível em <<http://www.ippuc.org.br/mostrarpagina.php?pagina=217&idioma=1&titulo=Retrato%20das%20Regionais>>. Acesso em 05.dez.2015.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. **Redes públicas de cooperação local**. 2. ed. reimp. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES :UAB, 2012.

MATHEUS, Ricardo. **Consultas públicas do governo federal e agências reguladoras**. Brasília, 2009. Disponível em <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/245/3/C2_TP_CONSULTAS%20P%C3%9ABLICAS%20DO%20GOVERNO%20FEDERAL.pdf>. Acesso em 19.dez.2015

PEREIRA, Roger. **Mais de 15 mil pessoas protestam em manifestação em Curitiba**. Disponível em <<http://noticias.terra.com.br/brasil/cidades/mais-de-10-mil-pessoas-protestam-em-manifestacao-em-curitiba,b97bcae90945f310VgnVCM2000099cceb0aRCRD.html>>. Publicado em 17.jun.2013. Acesso em 12.dez.2015.

PINHEIRO, Otilé, Macedo. **Plano Diretor e Gestão Urbana**. 2ª Ed. Reimp. - Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração. UFSC, 2012.

PNUD. **Ranking de Desenvolvimento Global**. 2014. Disponível em <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDH-Global-2013.aspx>>. Acesso em 29.nov.2015.

ROSSI, Aldo. **Arquitetura da Cidade**; tradução Eduardo Brandão – São Paulo. Sp. Editora Martins Fonte, 1995. Disponível em < <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/3240/000384468.pdf?sequence=1>>. Acesso em 08.nov.2015.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão democrática e participativa**. 2. ed. reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2012.

SOARES, Evanna. **A audiência pública no processo administrativo**. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 58, 1 ago. 2002. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/3145>>. Acesso em: 9 ago. 2011.

URBS. **História do Transporte** [internet]. Curitiba, 2015. Disponível em <<http://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/transporte/historia-transporte>>. Acesso em 04.nov.2015.