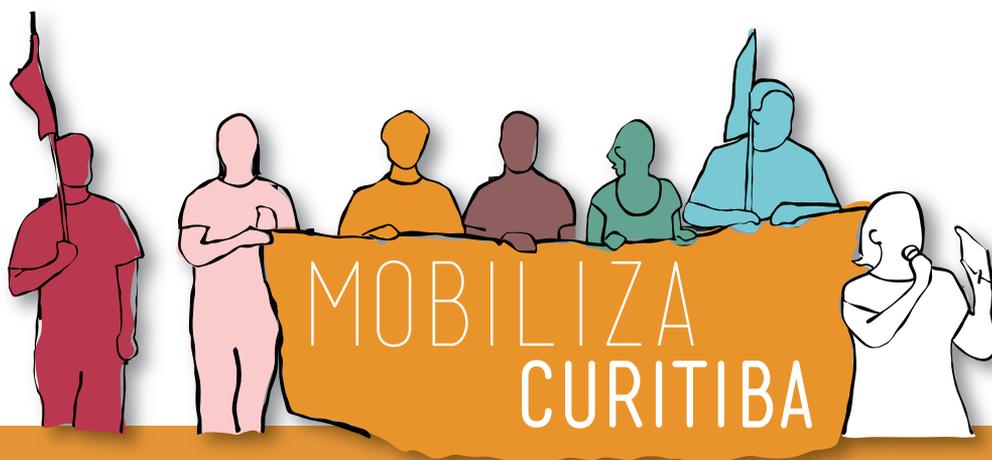


# O mito do planejamento urbano democrático: reflexões a partir de Curitiba





# **O mito do planejamento urbano democrático:** reflexões a partir de Curitiba

# O mito do planejamento urbano democrático: reflexões a partir de Curitiba

REALIZAÇÃO:

**Terra de Direitos**

ORGANIZADORA:

**Luana Xavier Pinto Coelho**

(Assessora jurídica da Terra de Direitos)

Colaboradores:

**Alexandre Predozo, Andréa Luiza Currelino Braga, Bruno Cesar Dechamps Meirinho, Clarice Metzger, Dayse Porto, Franciele Petry Schramm, Kazuo Nakano, Laura Esmanhoto Bertol, Líbina da Silva Rocha, Lorreine Santos Vaccari, Lucas Eduardo Allegreti Prates, Maria Eugenia Trombini, Mariana Marques Auler, Paula Freire Santoro, Rosa Moura, Thiago A. P. Hoshino.**

DIAGRAMAÇÃO E EDITORAÇÃO:

**SK Editora Ltda., Curitiba - PR**

PROJETO GRÁFICO:

**Saulo Kozel Teixeira**

REVISÃO:

**Silmara Krainer Vitta**

IMPRESSÃO E ACABAMENTO:

**Gráfica Monalisa, Curitiba - PR**

APOIO INSTITUCIONAL:

**Fundação Ford**

Depósito legal junto à Biblioteca Nacional, conforme  
Lei nº 10.994 de 14 de dezembro de 2004

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)  
Bibliotecária responsável: Luzia Glinski Kintopp - CRB/9-1535  
Curitiba - PR

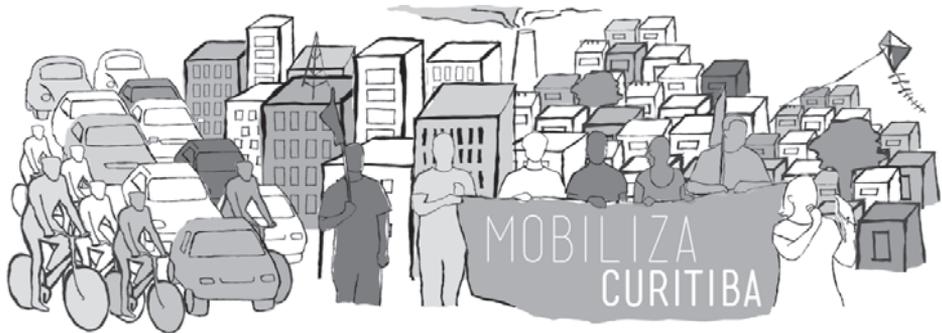
M684 O mito do planejamento urbano democrático : reflexões a partir de Curitiba / Organização de Luana Xavier Pinto Coelho. — Curitiba : Terra de Direitos, 2015.  
152 p. : il. ; 28 cm.

Vários autores  
ISBN 978-85-62884-18-4

1. Planejamento urbano - Participação social. 2. Plano Diretor - Curitiba (PR) - Participação do cidadão. 3. Frente Mobiliza Curitiba. 4. Mobilidade urbana. I. Coelho, Luana Xavier Pinto. II. Título.

CDD: 711.4

**Luana Xavier Pinto Coelho**  
(organizadora)



# **O mito do planejamento urbano democrático:** reflexões a partir de Curitiba

**Curitiba**  
**Terra de Direitos**  
**2015**

# Sumário

**Apresentação** **8**

**Por que disputar o Plano Diretor?** **10**

Luana Xavier Pinto Coelho

**A persistência da participação cidadã no planejamento e na gestão urbana** **17**

Kazuo Nakano

**O lugar da participação democrática na construção de planos diretores: a experiência de São Paulo para iniciar um diálogo com Curitiba** **25**

Paula Freire Santoro

**Mobilização inicial: queremos participar!** **32**

**O discurso da participação no processo de revisão do Plano Diretor de Curitiba: pontos para reflexão** **35**

Clarice Metzner

**Reflexões sobre o Conselho Municipal da Cidade de Curitiba: dilemas e desafios da participação e do planejamento urbano** **46**

Andréa Luiza Currallinho Braga

**A cidade que eles querem** **55**

Maria Eugenia Trombini

**Produção, divulgação e mobilização: o impulsionamento dos debates através das mídias sociais** **66**

Franciele Petry Schramm

**Campanha Mobiliza Curitiba** 71

**A questão central: acesso à terra urbana** 97

**Regularização fundiária: política pública ou  
negócio? Como Curitiba propõe a regularização  
de assentamentos autoconstruídos** 102

Bruno Cesar Dechamps Meirinho

Líbina da Silva Rocha

Mariana Marques Auler

**Uma revisão subutilizada: lacunas e incertezas na  
regulamentação dos instrumentos de política urbana  
no projeto de lei do novo Plano Diretor de Curitiba** 108

Laura Esmanhoto Bertol

Thiago A. P. Hoshino

**Quase uma perda total na revisão do  
Plano Diretor de Curitiba: os “tratorações” do poder  
público e a questão da mobilidade urbana** 118

Lucas Eduardo Allegretti Prates

**Mobilidade sem criatividade** 123

Bruno Cesar Dechamps Meirinho

**Plano Diretor de Curitiba: avançamos?** 126

**Depoimentos** 130

**Curitiba – entre desenvolver mais um plano  
ou planejar o desenvolvimento** 134

Alexandre Pedrozo

---

# Sumário

## **Da cidade à metrópole 137**

### **O Plano Diretor de Curitiba e a questão metropolitana 139**

Lorraine Santos Vaccari

### **Para além do planejamento urbano: os desafios a serem enfrentados pela metrópole Curitiba 152**

Rosa Moura

## **Bibliografia 158**

## **Anexos 163**

### **Cartas**

#### **Carta de apresentação da Frente Mobiliza Curitiba 163**

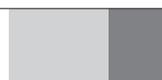
#### **Carta da Frente Mobiliza Curitiba 164**

#### **Carta aberta da Frente Mobiliza Curitiba ao prefeito, vereadores, IPPUC, conselheiros e gestores públicos da cidade de Curitiba 166**

#### **Manifesto contra o golpe na revisão do Plano Diretor de Curitiba 169**



<b>Saiba mais</b>	
Saiba Mais   Adensamento Urbano	171
Saiba mais   IPTU Progressivo	172
Saiba Mais   Estudo de Impacto de Vizinhança	174
Saiba mais   Zona Especial de Interesse Social	176
<b>Mobiliza Curitiba na mídia</b>	178
<b>Colaborações de integrantes do Mobiliza</b>	180
<b>Matérias jornalísticas da Frente Mobiliza Curitiba</b>	181



# Apresentação

O mito do planejamento urbano democrático: **reflexões a partir de Curitiba** é uma obra coletiva que se propõe, através da narrativa de participação da sociedade civil no processo revisor do Plano Diretor de Curitiba, questionar os limites do planejamento urbano participativo.

O esforço da **Frente Mobiliza Curitiba** em incidir no debate do planejamento da “cidade-modelo” a partir de suas contradições, coloca em confronto a realidade (prática urbana) e o urbanismo tecnocrata. Esse último, enquanto discurso técnico, encobre seu conteúdo ideológico e político.

Apesar das reflexões partirem de Curitiba, o processo aqui narrado e as críticas apontadas não são exclusividade de Curitiba. A similaridade das dinâmicas da “pseudo” democracia urbana pode ser lida pelo diálogo que se deu com a cidade de São Paulo que, tendo o processo revisor de seu planejamento urbano um ano antes de Curitiba, forneceu elementos importantes para o debate. Razão pela qual esta obra começa com textos dos colaboradores Paula Santoro e Kazuo Nakano, que permitem traçar o paralelo entre os desafios postos para a participação popular dos debates sobre os rumos das cidades.

Em seguida, Clarice Metzner, Andréa Braga e Maria Eugenia Trombini abordam, por meio da narrativa analítica dos espaços de participação promovidos pela Prefeitura, os limites e os desafios das instâncias democráticas existentes para o debate da política urbana. Enfrenta-se a dicotomia entre quantidade e qualidade dos espaços de debate público, ao mostrar como esses podem ser esvaziados de sentido. Esse esvaziamento se dá justamente porque o local do poder decisório encontra-se deslocado, está nos gabinetes e corredores e não nas audiências e conselhos paritários.

A disputa central dos debates do Plano Diretor é aqui compreendida pela disputa em torno do acesso à terra urbana, em suas diferentes dimensões: desde o reconhecimento das moradias autoconstruídas, como colocado por Bruno Meirinho, Líbina Rocha e Mariana Auler, até a realização de políticas públicas para combater o uso especulativo da propriedade privada, como abordado por Thiago Hoshino e Laura Bertol.

Na disputa pela cidade, o direito à mobilidade urbana ganha destaque, pois significa também uma disputa por espaço, entre os usuários dos transportes

públicos e não motorizados e o usuário do automóvel; entre as periferias e as centralidades. Novamente se confronta o coletivo versus o individual. Na perspectiva do planejamento urbano a redução de tais desigualdades deveria ser o rumo. Essa é a crítica apresentada por Lucas Prates e Bruno Meirinho.

Qual o balanço do processo? A reflexão vem por duas vias: a crítica ao processo participativo vivido em 2014 em Curitiba e os limites dos planos urbanos, como coloca Alexandre Pedroso; e a limitação própria da invisibilidade, ou seja, a cidade que é uma metrópole, como provocam Lorreine Vaccari e Rosa Moura.

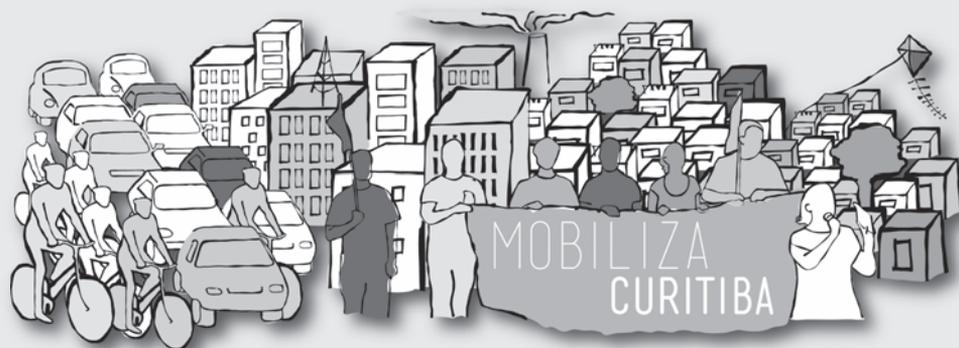
O registro do processo participativo pelo olhar da sociedade civil através da apresentação das campanhas produzidas, das oficinas e todas as demais formas de incidência e mobilização, além de ter como finalidade o registro histórico, objetiva visibilizar o esforço coletivo empreendido pelo conjunto de entidades e movimentos sociais em garantir a qualidade do debate, trazendo conflitos reais para o enfrentamento público. Empreender um esforço de trazer luz aos campos cegos do planejamento urbano de Curitiba.



# Por que disputar o Plano Diretor?

*“O espaço concreto é do habitar: gestos e percursos, corpo e memória, símbolos e sentidos, difícil maturação do imaturo-prematuro (do ‘ser humano’), contradições e conflitos entre desejos e necessidades.”*

Henri Lefebvre



**A** urbanização desigual, incompleta e fragmentada própria das cidades brasileiras provoca um constante refletir, um movimento em direção a um direito à cidade, cuja utopia deseja revolucionário. De um lado, a cidade vivida pelas pessoas tem longas viagens no transporte coletivo, o sono intranquilo pelo habitar criminalizado, o desejo de consumir a cidade espetáculo, o medo da violência propagandeada. O território comporta, ainda, as relações, a memória, os sentidos, o sonho.

De outro lado, esse mesmo território é apropriado pela lógica capitalista, que mercantiliza a vida e naturaliza as desigualdades, as injustiças. O território, ao invés de ser lugar do habitar, de realização da vida, transforma-se em propriedade privada, em mercadoria negociada pelo seu valor de troca. Essa subversão de sentido é agravada pelo processo especulativo que, somado à regulação seletiva, garante ganhos também seletivos.

A cidade-empresa, vendida como mercadoria e que se apropria de todas as dimensões da vida urbana, já é uma realidade na economia global. Uma oposição possível é reivindicar a cidade de direitos: moradia digna é um direito; água tratada é um direito; mobilidade é um direito; lazer e cultura são direitos.

O direito à cidade comporta, prioritariamente, a disputa pela gestão democrática, pelo planejamento partilhado. A utopia aqui, no sentido próprio da palavra, é crer na aproximação entre a cidade vivida e a cidade planejada, ou seja, entre as necessidades reais e a projeção futura que “des-invisibiliza”.

Não se disputa o Plano Diretor com a ilusão de que o planejamento tem o poder de superar os males urbanos, mas na crença de que é preciso tornar visíveis os invisíveis históricos do planejamento moderno e disputar também ali, mas não somente, **a cidade de direitos e o direito à cidade**.

A reforma urbana encontra-se incompleta e tem no próprio Plano Diretor um entrave diabólico – que retira a autoaplicabilidade dos instrumentos constitucionais de realização da função social da propriedade –, mas é este justamente o ponto que nos comanda a disputar o Plano Diretor: somente através dele é definido o conteúdo da função social da propriedade urbana.

Propriedade urbana, antes simplesmente “terra”, é um bem essencial à vida humana. Sobre a terra moramos, da terra retiramos o sustento, na terra ficam nossas memórias e simbologias, individuais e coletivas. Uma vez transformada em propriedade, conceito por si só reducionista, reivindicar sua função social é reconhecer sua dimensão coletiva, disputá-la é resgatar o elemento humano, hoje colonizado pela lógica expropriatória do capitalismo rentista.

Se através do debate sobre “Que cidade queremos?” é possível dar voz a essas

contradições, iluminar os conflitos ignorados e fazer a contraposição de ideias e ideologias, este é um exercício democrático do qual não é possível se furtar.

## O Plano Diretor de Curitiba<sup>1</sup>

A interpretação parcial da realidade urbana presente nas instituições responsáveis pela gestão do território, derivada, dentre outros fatores, da veiculação da própria imagem de “cidade modelo”, é responsável por encobrir o quadro de desigualdade socioespacial intraurbano em Curitiba e entre os municípios que compõem a Região Metropolitana. Esse “modelo” de planejamento e gestão urbana em Curitiba tem sido responsável por impossibilitar a participação social na concepção e na execução da política urbana, de forma a dificultar a inclusão da discussão pública e social em qualquer atividade relativa às decisões de planejamento e gestão.

Há ainda a percepção de que ocorre sistematicamente um esvaziamento dos espaços institucionalizados de debate público. Os conselhos da cidade – municipal e estadual – são meramente consultivos e, ainda sim, não conseguem estruturar uma participação efetiva nas políticas que vêm sendo executadas, fazendo com que muitas vezes questões sejam decididas à revelia da consulta e das decisões dos conselheiros. As audiências públicas em geral têm caráter meramente formal, há ampla dificuldade de participação popular no formato em que vêm sendo efetivadas e, em alguns casos, as decisões tomadas em audiências não são respeitadas pelos órgãos públicos.

O elevado déficit habitacional da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) e os problemas associados ao elevado índice de informalidade urbana não fazem parte da agenda estratégica dos poderes públicos. A política habitacional do município de Curitiba é levada a cabo pela Companhia de Habitação (Cohab), órgão que deveria apenas executar e promover e não gerir e formular as políticas públicas habitacionais, haja vista o esvaziamento político da Secretaria de Habitação e sua ulterior extinção. Os municípios da RMC não têm um programa estruturado para habitação de interesse social e os instrumentos jurídico-políticos previstos no marco regulatório nacional para regularização fundiária, como o Estatuto da Cidade, não são aplicáveis por ausência de regulamentação.

Embora grande parte dos problemas associados à desigualdade socioespacial,

---

<sup>1</sup> Texto parcialmente adaptado da convocatória para a 1ª Oficina do Plano Diretor e Participação Popular, construído coletivamente com os parceiros Leandro Gorsdorf, Rosa Moura, Thiago Hoshino, Sara Gorsdorf e Andréa Braga.

à informalidade urbana, aos conflitos fundiários e à implementação dos programas habitacionais de interesse social tenham dimensão metropolitana, não há normativas consolidadas e os órgãos atuantes na dimensão metropolitana não operam de forma consorciada ou democraticamente compartilhada.

Nacionalmente, contudo, houve uma grande mudança de entendimento sobre o planejamento urbano com o advento do Estatuto da Cidade em 2001. A partir daí, o Plano Diretor passa a ser o principal instrumento de política urbana e deve, obrigatoriamente, ser discutido com a população. Essa mudança paradigmática no urbanismo brasileiro impõe desafios às cidades de tradição de planejamento tecnocrático e centralizado.

Em 2004, o Plano Diretor de Curitiba (originariamente de 1966) foi revisado a fim de ser adaptado a essa nova diretriz. Contudo, apesar de um pequeno esforço participativo naquele momento, a construção do Plano de 2004 foi cheia de críticas. O Plano era muito vago e principiológico, os instrumentos de política urbana, apesar de previstos, não eram autoaplicáveis. Ao longo dos 10 anos da última revisão, somente os instrumentos gerenciais foram regulamentados, ainda assim de forma fragmentada (operação urbana consorciada e transferência de direito de construir), deixando aqueles de indução do desenvolvimento e combate à especulação imobiliária sem efetividade.

Em 2014, momento de revisão obrigatória pela diretriz do Estatuto da Cidade, a sociedade civil organizada em torno do debate sabia que, para garantir maior abertura para participação, a mobilização e a articulação eram fundamentais. Alguns diagnósticos já existiam, em especial pela experiência do próprio Observatório de Políticas Públicas do Paraná e das diferentes entidades que o compunham. A avaliação era que o processo de revisão não poderia ser encarado como uma necessidade formal, mas que havia necessidades reais que fundamentavam alterações radicais no planejamento urbano e sua gestão.

## **Lançamento da Frente Mobiliza Curitiba**

Em novembro de 2013, a organização Terra de Direitos realiza uma oficina, contando com a participação de mais de 60 pessoas, sendo quase 30 representantes de diversas organizações e entidades (dentre movimentos sociais por moradia, academia, ONGs, sindicatos, conselhos profissionais, associações de moradores), com o objetivo de debater a estratégia da sociedade civil para participar do momento de revisão do Plano Diretor e, ainda, refletir sobre os diagnósticos iniciais e as problemáticas sobre as quais o planejamento deveria se debruçar.

Naquele momento não havia, ainda, nenhuma indicação por parte do poder público de como o processo de revisão se daria, nem como seria a participação da sociedade civil. Esse momento inicial foi central para o levantamento das questões prioritárias que o debate sobre o planejamento urbano deveria abordar, na perspectiva dos participantes, como restou sistematizado no Quadro 1.

A experiência recente de revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo foi trazida para a primeira oficina, com a compreensão de que a mobilização da sociedade civil na capital paulista tinha sido responsável por mudanças históricas no planejamento da cidade. Por outro lado, a experiência da gestão municipal também havia sido diferencial, pela forma como compreendeu a importância da participação no processo e como buscou soluções metodológicas que dessem conta de uma escuta mais qualificada.

Do evento organizado pela Terra de Direitos sai formada a Frente pelo Plano Diretor Participativo: **Mobiliza Curitiba**. A Frente se estruturou em quatro eixos centrais para posterior debate e aprofundamento: habitação e regularização fundiária; mobilidade urbana; espaço público-privado e participação popular.

As diferentes entidades que se engajaram nos debates iniciais mobilizaram-se em torno das necessidades de capacitação e aprofundamento do diálogo nos diferentes temas, ao longo do ano de 2014 e início de 2015.

### **Entidades de compuseram a Frente Mobiliza Curitiba:**

Assembleia Popular - Associação Comunitária Vila 7 de Setembro - Associação Comunitária Vilas Esperança e Nova Conquista - Associação Comunitária Jardim Eldorado - Associação de Moradores Amiga das Vilas - Câmara Regional Boqueirão (CRB) - Cicloiguaçu - Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR) - Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) - Movimento Popular por Moradia (MPM) - Mov. de Moradia Minha Casa Minha Vida Nossa Luta Nossa História - Sindicato dos Arquitetos e Urbanistas/PR (Sindarq/PR) - Sindicato dos Trabalhadores em Urbanização/PR (Sindiurbano) - Associação dos Professores da Universidade Federal do Paraná (ApufPR/S. Sind. do Andes-SN) - Núcleo Curitiba do Observatório das Metrópoles/UFPR - Ambiens Cooperativa - Centro de Formação Urbano Rural Irmã Araújo (Cefúria) - Centro de Estudos, Defesa e Educação Ambiental (Cedeia) - Coletivo Práxis - Conselho Regional de Serviço Social (Cress/PR) - Instituto Democracia Popular - Terra de Direitos - Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB)- Relatoria do Direito Humano à Cidade da Plataforma Dhesca Brasil - Fórum de Extensão Universitária/UFPR - União Brasileira de Mulheres (UBM).

## **Quadro 1 - Sistematização das propostas debatidas na 1ª Oficina Revisão do Plano Diretor de Curitiba e Participação Popular, 29 a 30 de novembro de 2013**

### **PARTICIPAÇÃO**

#### **Ampliar participação popular:**

- i) Coletivizar processos participativos;
- ii) Descentralização das audiências públicas, espalhar pelos bairros, com a participação das lideranças na organização dessas audiências;
- iii) Diversificação dos espaços (comunidades, escolas, universidades, movimentos sociais, etc.);
- iv) Garantir a publicidade ao Plano Diretor e às audiências.

#### **Formação:**

- i) Realização de debates e seminários em escolas (ensino fundamental e médio) e universidades;
- ii) Realização de oficina de formação nas comunidades.

#### **Processo:**

- i) População participando do planejamento do processo de realização das audiências e das outras atividades referentes à participação popular (pensar metodologia, estrutura, horários);
- ii) Transparência do processo de forma a garantir o controle social da participação popular;
- iii) Disponibilizar plataforma para consulta online, material informativo impresso, televisivo, etc.;
- iv) O site da Prefeitura deveria ter um link para que se colocassem as sugestões para a revisão do Plano Diretor, devendo também ter caixas de sugestões em prédios públicos;
- v) Articular movimentos e RMC para revisão do plano.

#### **Estrutural:**

- i) Conselho da Cidade de Curitiba (Concitiba) como conselho deliberativo;
- ii) Pensar na efetividade dos espaços de gestão democrática (audiências, Concitiba);
- iii) Aplicação das prerrogativas do Estatuto da Cidade e da legislação.

## **MOBILIDADE**

- Deslocamento “moradia-trabalho” – Mobilidade inclusiva – planejamento habitação e mobilidade devem estar associados e coordenados;
- Acessibilidade: adequação aos portadores de necessidades;
- Ciclomobilidade: necessidade de integração ao transporte público;
- Revisão do alto custo do transporte público coletivo: o custo de morar na periferia inclui custo maior de deslocamento; acesso aos parques, pois quem consegue chegar a eles consegue pagar transporte;
- Transporte escolar;
- Deve ter transporte nas localizações dos conjuntos habitacionais – segregação por dificuldade de locomoção.

## **MORADIA**

- Levantamento de vazios urbanos, de forma a ser dada destinação adequada aos imóveis;
- Moradia adequada/ produção de moradia a partir da necessidade local das famílias;
- Revisão da lei de zoneamento para adequar à realidade e favorecer a habitação de interesse social;
- Instrumentos para garantia de acesso à terra urbanizada e à função social da propriedade (IPTU Progressivo, etc.);
- Regulamentação do aluguel social;
- Eliminar condomínios horizontais/ Política de habitação vertical;
- Moradia para juventude;- Foco na regularização fundiária para permanência das famílias;
- Combater impactos negativos de periferação, como falta de acesso a serviços e equipamentos públicos;
- Aplicação de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social);
- Articulação da política de habitação com demais políticas públicas;
- Estruturação da Secretaria de Habitação;
- Relocação só quando tiver necessidade extrema e locais e áreas próximos a serem desapropriados;
- Excesso de burocracia que interfere no direito à cidade e viola direitos (formato pronto da política da habitação);
- Desconstrução da Cohab como agência de política de habitação de/para quem pode pagar;

- Auditoria da fila da Cohab;
- Urbanização das favelas (qualidade da habitação);
- Zoneamento - cotas de solidariedade;
- Apontar como o potencial construtivo tem sido utilizado para especulação imobiliária;
- Particularidade dos aspectos: discurso “Lei ambiental x direito à cidade e moradia” - adequação das exigências ambientais às necessidades de habitação de interesse social através de planejamento e participação das comunidades.

### **REGULAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA**

- Descriminalizar o uso do espaço público;
- Contra privatização de espaços públicos;
- Segurança;
- Regulação do espaço e ocupação do solo;
- Acesso aos parques;
- Cultura na periferia e também acesso à cultura do centro - levar os equipamentos de cultura e lazer para as periferias.

### **DEMAIS PAUTAS**

- Diálogo com população rural;- Economia Solidária - articulação com Plano Diretor;
- Restaurante Popular Universitário;
- Gestão do lixo;
- Lei ambiental x direito à cidade e moradia;
- Segurança;
- Questão metropolitana: os limites de Curitiba já não são suficientes, a cidade real é muito maior. Reforçar e criar as subcentralidades também no entorno curitibano, que tem multifunções, para que as pessoas cada vez tenham que se deslocar menos. Que os serviços sejam também oferecidos nas periferias.

# A persistência da participação cidadã no planejamento e na gestão urbana

Kazuo Nakano\*

**A**ntes de tudo, vale fazer um esclarecimento a respeito do título que abre este breve texto. Trata-se de um claro posicionamento em prol da persistência nos processos de participação cidadã como base e como parte importante dos métodos para a formulação e a implementação dos instrumentos de planejamento, regulação, intervenção e gestão das nossas cidades.

Esse posicionamento se faz necessário porque o Brasil vive uma contradição bastante grave. De um lado, temos uma realidade na qual 84,36% da população vive em domicílios localizados nos vários tipos de áreas urbanizadas (Censo Demográfico IBGE de 2010) e, de outro lado, verificamos a ausência quase total e absoluta de uma política nacional de desenvolvimento urbano que seja capaz de enfrentar os graves problemas urbanos, sociais e ambientais existentes nas diversas cidades brasileiras. Eles são inúmeros e tendem a se agravar com o tempo caso nada seja feito. Por serem estruturais, muitos desses problemas persistem nas realidades urbanas do país e exigem a persistência da participação do cidadão no planejamento e na gestão urbana na busca por soluções adequadas e de longo prazo.

Dentre os problemas estruturais que persistem ao longo de séculos nas cidades brasileiras, merecem destaque, em primeiro lugar, as desigualdades socioespaciais que continuam a produzir e reproduzir profundas clivagens entre os grupos sociais e seus respectivos territórios. Nessas desigualdades socioespaciais se enraiza toda uma cadeia de problemas urbanos que prejudicam diretamente a qualidade de vida cotidiana das pessoas. Os sinais dessas desigualdades aparecem de várias maneiras nos espaços das cidades.

\* Arquiteto urbanista, professor do FIAM FAAM Centro Universitário.

A maneira mais candente de aparecimento das desigualdades socioespaciais encontra-se nas desigualdades entre as condições habitacionais das populações de baixa, média e alta renda. Tais desigualdades estão diretamente associadas com as injustiças sociais na distribuição dos canais de acesso à terra urbana adequada e bem localizada no interior das cidades. O acesso é determinado principalmente pela estrutura de preços das terras urbanas definida segundo as lógicas dos diferentes segmentos dos mercados fundiários. Obviamente, tais lógicas mercantis favorecem os grupos com maiores poderes aquisitivos cujos altos rendimentos e boas capacidades de endividamento sustentam o pagamento dos altos preços de terrenos e edificações bem localizadas, próximas aos centros de empregos e consumo, e em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas.

As desigualdades no acesso às terras urbanas adequadas e bem localizadas expressam injustiças sociais porque a urbanização dessas terras é produto de grandes investimentos sociais para os quais contribuem não somente aqueles que têm médios e altos poderes aquisitivos, mas aqueles que, apesar de possuírem baixos rendimentos, também dão suas contribuições. As populações de baixa renda contribuem para a produção de espaços urbanos por meio dos pagamentos de impostos, em especial aqueles que estão embutidos nos preços de produtos consumidos regularmente, inclusive aqueles de primeira necessidade como alimentos, remédios, vestuários, dentre outros itens. Portanto, os espaços urbanos que compõem nossas cidades são riquezas sociais frutos dos investimentos de todos, sem exceção. Nada mais justo que todos participem dos benefícios dessas riquezas chamadas terras urbanas.

As principais consequências das desigualdades socioespaciais e entre as condições habitacionais das populações de baixa, média e alta renda aparecem nas necessidades habitacionais existentes nas cidades brasileiras. Tais necessidades são quantificadas pela Fundação João Pinheiro (FJP), de Belo Horizonte (MG), por meio dos cálculos do déficit e da inadequação habitacional. Segundo estimativa para 2012, o déficit habitacional total do Brasil era de 5,430 milhões de domicílios. O déficit em áreas urbanas era de 4,664 milhões de domicílios, dos quais 82,5% correspondia a demandas de famílias com renda até 3 salários mínimos. Naquele mesmo ano, o número de domicílios urbanos carentes de pelo menos um tipo de infraestrutura urbana (energia elétrica, abastecimento

de água, esgotamento sanitário e banheiro exclusivo) era de 10,323 milhões.

O universo daqueles domicílios urbanos carentes de pelo menos um tipo de infraestrutura urbana certamente inclui os 3,224 milhões de domicílios em aglomerados subnormais (onde viviam 11,426 milhões de moradores) levantados pelo Censo Demográfico IBGE de 2010. Esse número representa uma aproximação em relação ao universo dos domicílios em assentamentos precários ocupados pela população de baixa renda, apesar do seu conhecido subdimensionamento, pois o IBGE considera somente os aglomerados subnormais com mais de 50 domicílios. Portanto, não é errado dizer que o total de domicílios em assentamentos precários existentes nas nossas cidades, os quais apresentam as situações mais dramáticas e com maiores vulnerabilidades dentre o universo habitacional urbano brasileiro, supera largamente aquele número de 3,224 milhões.

Vale dizer que, dada a persistência e o aprofundamento das desigualdades socioespaciais que marcam principalmente as maiores cidades brasileiras, a maioria dos assentamentos precários ocupados pela população de baixa renda localiza-se nas periferias das grandes metrópoles, que são as mais atingidas pela ausência de uma política nacional de desenvolvimento urbano. Em que pese a recente aprovação da lei federal 13.089/2015, conhecida como Estatuto da Metrópole, ainda há um vácuo no que diz respeito à formulação e implementação de políticas interfederativas capazes de endereçar propostas articuladas que lidem com os complexos problemas metropolitanos.

Em meio a esses problemas, percebe-se, nas grandes metrópoles brasileiras, uma intensificação nas tendências segregatórias, excludentes e discriminatórias entre os grupos mais pobres e os mais endinheirados. É cada vez mais comum perceber manifestações e atos que buscam evitar a proximidade e a convivência, em espaços próximos, de grupos com diferentes modos de vida, níveis socioeconômicos e padrões culturais. As consequências mais diretas disso são o acirramento de disputas sociais por terras e localizações urbanas, já visíveis nos dados que mostram aumentos nos conflitos fundiários ocorridos nas grandes metrópoles, e o aprofundamento das desigualdades socioespaciais.

Nesse vácuo, as periferias metropolitanas não raro continuam se expandindo, se dispersando e se fragmentando segundo os padrões periféricos de urbanização que continuam vigentes e se baseiam, dentre outros fatores, na implantação de loteamentos populares e assentamentos precários. Por conta da persistência das desigualdades sociais no acesso às terras urbanizadas, tais padrões continuam vigorosos desde meados do século XX, quando o Brasil iniciou acelerado processo de transição rural-urbana.

As conhecidas precariedades urbanísticas, ambientais e habitacionais, dentre outras, que acompanharam e continuam acompanhando a expansão periférica das grandes metrópoles se repetem atualmente nas cidades médias (com mais de 100 mil habitantes) que, segundo estimativas recentes do IBGE, apresentam as maiores taxas de crescimento populacional no conjunto de cidades brasileiras. Certamente, esse crescimento populacional acelerado acompanha a expansão urbana periférica que já se faz notar nessas cidades médias que parecem repisar os caminhos equivocados e problemáticos trilhados pelas grandes metrópoles.

Afora aquelas precariedades já bastante conhecidas, essa expansão urbana periférica das grandes metrópoles e das cidades médias, associada à concentração das oportunidades de trabalho e consumo nas porções urbanas mais centrais, também contribui para o aprofundamento da evidente crise de mobilidade urbana. Diariamente, os moradores daquelas metrópoles e cidades médias se desgastam nos congestionamentos de veículos que entopem ruas e avenidas nos horários de pico da manhã e da tarde e sofrem com as insuficiências, ineficiências e superlotações dos sistemas de transporte coletivo. É sabido que, de um modo geral, a população de baixa renda é a mais dependente desses sistemas de transporte coletivo utilizado regularmente para acessar, com dificuldades, algumas das oportunidades da vida urbana.

Outro aspecto relativo à contradição gritante entre, de um lado, o acúmulo e o agravamento de uma série de problemas urbanos, sociais, ambientais e humanos e, de outro lado, a ausência de políticas efetivas e intersetoriais de desenvolvimento urbano, manifesta-se na existência de um ordenamento jurídico relativo a essa matéria que, apesar de amplo e avançado, encontra-se totalmente adormecido sobre o papel.

É fácil elencar o ordenamento jurídico aprovado nesse início de século XXI. Trata-se, por exemplo, das leis federais 10.257/2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes para a política urbana; 11.124/2005, que institui o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; 11.888/2008, que trata da assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social; 11.977/2009 (alterada pela lei federal 12.424/2011), que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, e 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e dispõe sobre o Sistema e Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Tudo se torna mais grave ainda quando se considera a existência de um Ministério das Cidades e de um Conselho Nacional das Cidades que, assim como os marcos jurídicos elencados no parágrafo anterior, ainda não mostrou plenamente a que veio.

A urgência de soluções para os problemas urbanos estruturais que a cada dia dificultam a vida cotidiana dos habitantes das cidades e a necessidade de superar as contradições absurdas mencionadas anteriormente reforçam a premência em persistir na participação cidadã a fim de se ter processos contínuos e cada vez mais aperfeiçoados de planejamento e gestão urbana. As cidades brasileiras estão se tornando verdadeiras câmaras de ar comprimido que apertam e esgarçam os limites de tolerância das pessoas. As multidões parecem estar se movimentando para ganhar impulsos cada vez mais fortes para exigir aquelas soluções para os problemas urbanos estruturais de modo a melhorar as condições de vida urbana e promover o desenvolvimento humano, social e territorial. No entanto, no atual contexto recessivo e de crise econômica, não se vê o despontar de respostas consistentes. E a história das cidades na era moderna mostra que essa situação é o prenúncio de uma explosão que pode ganhar contornos descontrolados.

Assim, continua sendo necessário persistir em processos de participação cidadã e democrática na realização de intervenções nos espaços urbanos,

especialmente aquelas que são mais impactantes, e na elaboração, implementação e revisão dos instrumentos de planejamento urbano como o Plano Diretor e as legislações urbanísticas. Esses processos são necessários porque uma cidade, qualquer cidade, é, como já dito, fruto da criação coletiva, produto dos trabalhos, energias e investimentos coletivos. Portanto, nada mais coerente do que envolver a coletividade nos processos e ações que afetem diretamente o cotidiano, as condições de vida, os interesses e o futuro dessa coletividade.

É por isso que a recente revisão do PDE-MSP (Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo) procurou realizar os trabalhos com base no processo participativo viável de ser realizado em uma cidade do porte de São Paulo, com pouco mais de 11 milhões de habitantes, e no tempo exíguo de nove meses (na fase coordenada pelo poder executivo, que abrangeu o período entre janeiro e setembro de 2013) determinado pelo interesse do governo municipal em ter o novo PDE-MSP aprovado antes da metade do mandato que havia começado em 2013, com término em 2016.

Apesar de insuficiências nesse processo participativo, principalmente em relação às atividades de capacitação cidadã que deveriam ter sido realizadas de modo mais inovador, realizaram-se atividades presenciais (oficinas) importantes e utilizou-se uma plataforma digital na internet que possibilitou o recebimento de subsídios dos participantes para elaborar a versão preliminar de propostas a serem incorporadas no novo PDE-MSP.

Portanto, o processo participativo começou sem que houvesse uma proposta preliminar pronta. A proposta foi construída a partir de um grande conjunto de conteúdos captados nas discussões sobre a avaliação do PDE-MSP anterior (de 2002), nas oficinas presenciais realizadas em todas as subprefeituras do município de São Paulo e através da plataforma digital.

A opção pela realização de oficinas, com trabalhos em grupos de participantes coordenados por técnicos do poder público segundo um método padrão estabelecido previamente, partiu de uma visão crítica sobre o formato tradicional utilizado em audiências públicas no qual predomina o tédio e a baixa produtividade.

Em geral, naquele formato tradicional de audiência pública, uma série de participantes fazem uso da palavra, colocam suas queixas, comentários, observações, posicionamentos e propostas perante a mesa coordenadora dos trabalhos e de uma plenária que pode estar repleta de outros participantes que permanecem em posição passiva, como meros ouvintes, sem ter como fazer suas colocações. Esse modo de realização de audiências públicas precisa ser superado porque as colocações daqueles que fazem uso da palavra podem ser gravadas e transcritas, mas são feitas de maneira a tornar difícil o aproveitamento dos seus conteúdos para a formulação de propostas.

Por isso, o processo participativo utilizado na revisão do PDE-MSP lançou mão de um método simples e corriqueiro baseado nos trabalhos em grupo, cujos participantes tiveram que discutir suas propostas com os demais membros do grupo, eleger as propostas mais relevantes para serem consideradas no novo PDE-MSP, escrevê-las em fichas padronizadas, elencá-las segundo o seu grau de importância e apresentá-las perante os demais participantes de outros grupos e na plenária final da oficina.

Com isso se obteve um clima mais dinâmico e menos monótono na atividade participativa que, desse modo, abriu possibilidades para um maior número de participantes fazerem suas colocações e encaminharem suas propostas discutindo-as com os demais. Foi possível também receber as propostas dos participantes dos grupos registradas por escrito nas fichas padronizadas, possibilitando uma sistematização mais produtiva que permitiu maior aproveitamento na formulação do novo PDE-MSP. Essa é só uma pequena parte da história. A parte mais importante ainda está por vir. É a história da implementação daquele PDE-MSP na realidade da cidade. Essa história é o que dá sentido para a persistência da participação cidadã no planejamento e na gestão urbana.

# O lugar da participação democrática na construção de planos diretores: a experiência de São Paulo para iniciar um diálogo com Curitiba

Paula Freire Santoro\*

É enorme a dificuldade de se criar um ambiente democrático no âmbito das discussões que envolvem a formulação, a aprovação e a implementação de planos diretores participativos municipais, e os desafios encontram-se no cerne da construção da democracia no país. Os planos diretores tradicionalmente foram concebidos a partir de conteúdos muito técnicos, nascidos e disseminados em um contexto de governos centralizadores e pouco democráticos, como foi a leva de planos no âmbito do SERFAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo), nos anos 1960 e 1970. A dificuldade é ainda maior em municípios onde não há uma tecnicidade tão desenvolvida. Mas, na grande maioria dos casos, a entrada nesse ambiente dá-se principalmente a partir das exigências legais e normativas.

O Estatuto da Cidade (lei federal nº 10.257/01) traz em seu bojo a ideia da gestão democrática como diretriz, afirmando que deve ser feita por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento. Trouxe também instrumentos para que seja feita a gestão participativa, como órgãos colegiados de política urbana, conselhos, conferências, debates, audiências e consultas públicas, iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 43, I a

\* Arquiteta urbanista, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP).

V). Mas a verdade é que não disciplinou em detalhes o que seria essa gestão democrática, nem com critérios mínimos.

A sua aprovação, em 2001, compõe o momento de avanços legais e institucionais: sanção do Estatuto da Cidade, criação do Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades, do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e respectivo fundo, normativas de regularização, entre outros. Estava claro que o novo modelo de política urbana pressupunha capacitação dos cidadãos, dos técnicos e de lideranças sobre o conteúdo do Estatuto, mas também sobre como se faz um processo ser participativo. Capacitar especialmente os conselheiros que ocupariam os espaços representativos criados nas esferas (municipal, estadual e federal) que comporiam o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, estruturado pela tríade política, gestão democrática (pelas secretarias das cidades e instâncias representativas, ex. conselhos, e não representativas, ex. conferências) e pelos fundos. Dentro dessa estratégia, o Conselho Nacional das Cidades soltou resoluções para orientar, minimamente, como deve ser um processo participativo na elaboração de planos diretores (Resolução ConCidades nº 25/05), cujo *check list* provoca alguma organização e formalização dos processos democráticos. Mas não garante.

Assistiu-se então a uma disseminação de interpretações sobre como deve ser um processo participativo que, apesar de ter ficado conhecido mais pela crítica – que afirmou constantemente que “participação não serve para nada” –, era informativo, capacitou entidades para usar os espaços públicos de participação como instâncias de discussão e de pressão para mudanças nas políticas, entre outros avanços que considero positivos. O caso do Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 é emblemático no tema, fez emergir grupos sociais discutindo a cidade em audiências regionais. Mas, ainda assim, a crítica é legítima e Villaça resume bem ao questionar o processo participativo e dizer que se restringiu, principalmente, a elites defendendo suas reservas de terra e de concentração de renda, e movimentos por moradia pedindo Zonas Especiais de Interesse Social, escamoteando o conflito pela terra e as decisões tomadas pela lógica do mercado.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Para saber mais, basta ler *A ilusão do Plano Diretor*, do Prof. Flavio Villaça, disponível em [http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf). Acesso em: 04/07/2015.

A síntese de Villaça poderia se aplicar ao Plano Diretor Estratégico de 2014, se utilizarmos apenas os grandes veículos de comunicação de São Paulo, ou se ouvirmos muito do conteúdo das audiências públicas na Câmara de Vereadores. Mas há que se aprofundar nessa leitura. Deixo aqui algumas hipóteses que permeiam as reflexões que temos tido no projeto observaSP em São Paulo.<sup>3</sup>

Uma delas é que aqui **em São Paulo ainda se aplica “a grande narrativa” baseada na ideia que a gestão pública tem tido um papel central ao criar um ambiente propício aos investimentos, principalmente aos vinculados aos setores do capital imobiliário, das empreiteiras de obras públicas, das construtoras, do setor hoteleiro, de transportes, de entretenimento e de comunicações.**

Nessa perspectiva, o poder público adotou diversas medidas que privilegiaram esses setores, como transferência de patrimônio imobiliário e, no caso dos planos diretores, trouxe instrumentos que privilegiam esses interesses, abrindo possibilidades para flexibilização de parâmetros de uso e ocupação do solo e diversos formatos de parcerias público-privadas (PPPs), traduzidas em Operações Urbanas, entre outros instrumentos similares. Esses interesses não se utilizam das audiências públicas para se manifestarem. Utilizam-se de espaços privilegiados com o poder público e vereadores, ou até mesmo de Manifestações de Interesse Público (MIPs), em que podem oficializar seu interesse em determinados projetos.

No caso de São Paulo, para esses setores foi recortado um espaço da cidade, ainda com regras de uso e ocupação do solo a serem definidas, que corresponde a cerca de 15% do espaço da cidade voltado para Projetos de Intervenção Urbana, a Macroárea de Estruturação Metropolitana.

Ao mesmo tempo, assiste-se, historicamente, a um aumento de ações públicas que vão na direção de remoções de comunidades de baixa renda das áreas a serem reestruturadas. De fato, a existência das classes populares em áreas de interesse desses agentes econômicos se torna um obstáculo ao processo de apropriação desses espaços aos circuitos de valorização do capital vinculados à produção e à gestão da cidade. Os

<sup>3</sup> Para saber mais, ver <https://observasp.wordpress.com/>

mecanismos de despossessão adotados, assim como os lugares reservados para as famílias de baixa renda na cidade, sofrem constantes ameaças, que dificilmente encontram soluções cordiais no debate público.

Paralelamente ao cenário dessa “grande narrativa”, a discussão do Plano Diretor Estratégico em São Paulo foi tida como participativa. Trata-se de um governo que sinaliza querer ouvir a sociedade politicamente organizada: criou o Conselho com representantes em cada subprefeitura (eleitos diretamente pela população), criou o Conselho da Cidade com representantes notáveis indicados pelo prefeito. No entanto, **fazer uma gestão democrática foi um desafio no processo de discussão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo.**

É preciso colocar a participação no seu devido lugar. Por um lado, **podéria aqui fazer a narrativa das vitórias:** (i) foram criados formatos inéditos de participação, como a inserção de comentários no projeto de lei disponibilizado em internet; (ii) ampliou-se o número de audiências públicas – foram contabilizadas 58 delas promovidas pelos vereadores; (iii) a mobilização para os debates deu-se em diversas mídias, inclusive por propaganda na TV aberta, em horário nobre; (iv) as emendas de vereadores foram publicizadas antecipadamente a cada votação, com decisões sendo tomadas em plenário geralmente transmitido online, procurando evitar as emendas na calada da noite que ameaçaram o Plano anterior. Mesmo assim, a dissolução dos conflitos se deu novamente em espaços privados, no âmbito do Executivo e Legislativo (a privatização do conflito?).

**Preferível fazer a narrativa dos desafios,** estes que permanecem e podem ser inspiradores para outras experiências municipais, como Curitiba.

Houve um **esvaziamento do campo do conflito.** Alguns falam também de deslocamento do campo do conflito. Para onde teria ido?

Segundo a Prefeitura, o Plano chegou a receber mais de 6 mil contribuições. Como se discute e delibera sobre essa quantidade de contribuições? Como se discute sobre uma cidade com 12 milhões de habitantes, onde cada subprefeitura é uma cidade de população média, com cerca de 100 mil, 300 mil habitantes?

Nas mais de mil inserções no texto de lei pela internet, geralmente conflituosas (quero ZEIS/ não quero ZEIS, quero corredor comercial / não quero corredor comercial, entre outras), quem deliberou sobre qual opção aceitar foi o poder público. E ainda, já houve um filtro: quantos e quais cidadãos estão aptos a inserir contribuições em uma minuta de lei pela internet? Este método é muito diferente de conferências de aprovação de planos diretores onde há votação de ponto por ponto em um processo mais democrático e com participação ampliada. **Há que se re-visitatar o conjunto de instrumentos de participação elencado pelo Estatuto da Cidade e pensá-lo em cada tempo, na construção de um Sistema de Participação Democrática, com instâncias representativas e também mais amplas.**

O desejo democrático do período Constituinte, da década de 1980, estava inspirado no desenvolvimento local, com discussões em uma escala menor, em uma pactuação que envolvesse os diversos atores presentes no território. Seria nessa escala que experiências pedagógicas de capacitação e formação seriam desenvolvidas para que a população pudesse tomar decisões de forma qualificada e equilibrada, considerando as diversas formas de aprendizado (visual, oral, auditivo, vivencial, escrito), a progressividade no aprendizado, a diversidade de atores. Diferentes metodologias seriam construídas e criadas, garantindo dar voz aos diversos participantes, em ambientes sem hierarquias, que incluam e não inibam os que tradicionalmente não têm voz ou não se sentem seguros para se expressar, como mulheres, negros/as, entre outros tantos. Mas o Plano foi discutido em escalas mais amplas, municipais e metropolitanas que, em tese, envolveriam quase 12 milhões de habitantes apenas na cidade de São Paulo. Como fazer formação nessa escala? Como capacitar em um processo que deve ser lento, mas está pressionado pelos tempos políticos? Por isso que se defende que essas atividades devem ser permanentes.

**Instalou-se a crise dos processos, simbolizada pela crise da audiência pública como espaço de discussão e pactuação de conflitos.** Uma audiência pública não consegue capacitar e discutir os conflitos, assim, termina tendo uma função informativa e, ao mesmo tempo, receptora das reclamações sobre as mazelas da cidade. Mesmo que sistematizada, o retorno não é informado para quem participa dela, esvaziando o seu papel de discutir conflitos, que são transferidos para reuniões com os

grupos específicos, fragmentando o debate e os interesses. Ouvem-se os desejos, mas as traduções destes já estão plotadas – fachada ativa, fruição pública, entre outras –, mas alguém discutiu se este seria o formato da cidade que queremos? Quais outros seriam possíveis? A aproximação dá-se para legitimar ideias preconcebidas, ou mesmo localizá-las no território, transformando os espaços de desejos genéricos, desvinculados do lugar e, principalmente, de quem ocupa este lugar.

**Acompanha o esvaziamento do campo do conflito, a fragmentação do conflito.** Os conflitos e posicionamentos são identificados, reuniões com cada grupo são realizadas, fragmentando o conflito, cuja orquestração é feita pelo poder público. Os espaços públicos de debate não são o lugar da discussão, da argumentação, e os grupos desconhecem os posicionamentos dos demais atores, ficando fragilizados ao serem individualizados. Apenas com muita articulação prévia dos diversos atores há algum fortalecimento ou laço entre estes. Os espaços públicos, como as audiências públicas, não mais representam o lugar da pactuação do conflito. Há um apaziguamento dos conflitos que vai na direção contrária da construção da democracia, embora soe como uma parte de sua construção.

**E tudo isso perpassa uma crise de representação.** Os governos de base popular, que anunciam sinais de valorização da participação social, como é o caso do de São Paulo, trazem velhas contradições entre o governo e sua base. Ao invés de fazer oposição quando em conflito, acredita-se que conversando por dentro, com velhos colegas, seria a via mais fácil de se conseguir as mudanças. E quando elas não acontecem, o que fazer? Fazer oposição daria munção à real oposição, cujos ideais nem sempre estão alinhados com as pressões que a base faz ao governo. Há uma névoa sobre a oposição crítica, apaziguando os posicionamentos internos, sem chegar às mudanças almejadas. E não está se falando aqui de cooptação, mas das crises de representação.

Em uma publicação sobre Conselhos Participativos, Ana Claudia Teixeira e Luciana Tátigiba (2006)<sup>4</sup> trazem algumas questões: no caso em

<sup>4</sup> TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. Participação e democracia – velhos e novos desafios. *Civitas*, Porto Alegre, v. 6, nº 1, jan./jun. 2006. Disponível em <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view-File/30/1594>>. Acesso 04/07/2015.

que os canais participativos se mostram muitas vezes espaços destituídos de poder e que outros canais, como os abertos pelas relações clientelistas, continuam fortes e economicamente viáveis, por que não mobilizar as redes de apoio pessoal para disputar recursos também nesses espaços? Em que medida estaria em jogo uma redefinição da dinâmica clientelista, em que os espaços de participação passam a integrar – ao invés de confrontar – a lógica das relações privadas?

**A mobilização social ainda é a melhor via de pressão do poder público, e é quantitativa, exige muitos.** A necessária forte pressão pela aprovação do Plano Diretor Estratégico de São Paulo necessitou de uma mobilização grande dos movimentos de moradia. Dormiram na Câmara de Vereadores, viveram um dia de luta e conflitos violentos com a Polícia Militar Estadual na porta. Exigiram a votação e a aprovação, e conseguiram.

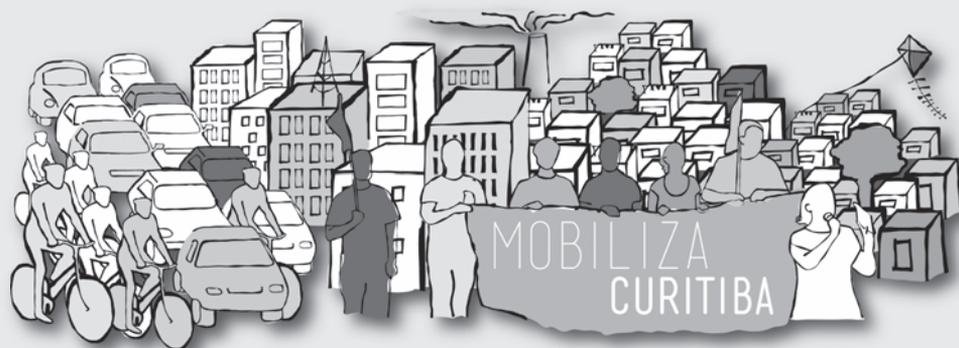
**Não há espaço para o pensamento crítico.** No mar de 6 mil contribuições, escutou-se que, para emplacar alguma delas, é preciso lotar a Câmara de Vereadores. No processo democrático, qual o lugar dos movimentos que não são de massa, que não têm muitos, que trabalham a qualidade do Plano?

A mídia precisa “vender” e as tradicionais oposições entre elite e mais pobres é reforçada, bem como as velhas expressões de classe retomam seus lugares. Gente diferenciada virou uma expressão que incita a diferença e a intolerância de ambos os lados. Não há espaço para debates mais qualificados, como os que criticam a “grande narrativa”, a instrumentalização dos planos para que a mercantilização do território seja exacerbada. E novamente, a “grande narrativa” aqui apresentada parece passar paralela a tudo isso, em um campo teórico, quando na verdade, estrutura toda a narrativa do desafio, perpassando o campo das decisões e tomando o seu lugar no cerne da produção do espaço capitalista.

# Mobilização inicial: queremos participar!

*“Como acabar com essa  
ideo-lógica da substituição  
coberta de razões técnicas,  
argumentada, justificada pelas  
competências, sem a rebelião do  
‘vivido’, do cotidiano, da  
práxis? As pessoas ‘em ação’, técni-  
cos, especialistas, sabem que seu es-  
paço ‘objetivo’ é  
ideológico e repressivo? Não.”*

Henri Lefebvre



Os desafios da participação popular em qualquer instância são vários: falta de cultura de participação, seja por parte dos gestores públicos, seja por parte dos técnicos e da própria população; falta de compreensão da necessidade de compartilhamento de decisões, a partir do novo modelo de democracia participativa inaugurado pela Constituição de 1988; distanciamento entre a linguagem tecnocêntrica e a linguagem leiga; inexperiência no tocante a metodologias adequadas à promoção da escuta, debate e deliberação.

Os desafios da cogestão ou da gestão partilhada através da participação popular são realidade em todo o país e não particularidade de Curitiba. O que é especialmente particular a Curitiba é o primado do planejamento técnico, representado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC). A institucionalização do planejamento pela criação de um órgão de planejamento, mas também controle e monitoramento, tem seus méritos em permitir a continuidade do planejamento para além das constantes mudanças de gestão. Por outro lado, torna-se um órgão mais rígido e pouco aberto a mudanças, como aquelas introduzidas pelo Estatuto da Cidade pautadas na gestão democrática da cidade.

A introdução de mudanças na forma de planejar, portanto, não viria dos técnicos, mas deveria vir da gestão. Coincidentemente, 2013 era ano de início de uma nova gestão municipal, que se elegeu com bandeiras como mobilidade integrada e ampliação dos processos de regularização fundiária<sup>5</sup>.

A revisão do Plano Diretor, que ocorre a cada 10 anos, coloca na mão de uma gestão a oportunidade de introduzir mudanças e colocar o nome na história da cidade. Foi então entregue ao prefeito de Curitiba, Gustavo Fruet, em 13 de fevereiro de 2014, a carta de apresentação da Frente Mobiliza Curitiba, demonstrando o interesse desta articulação da sociedade civil em participar ativamente na discussão do planejamento urbano e requerendo uma audiência com ele para saber seus projetos e intenções para a revisão do Plano Diretor.

A resposta a este pedido de conversa com o prefeito não foi a esperada, quando, ao invés de confirmada uma audiência com ele, fomos encaminhados diretamente a uma conversa com o presidente do IPPUC, a quem o prefeito, segundo ele, “deu carta branca” para tocar o processo revisor do Plano Diretor.

Foi naquele momento que soubemos que a **gestão não tinha nenhum projeto** para a revisão do Plano Diretor, não faria nenhum enfrentamento, o que logo se confirmou na fala do próprio prefeito, publicado na Gazeta do Povo em 14/03/2014: “É uma etapa importante na evolução, mas **não há espaço**

---

<sup>5</sup> Plano de governo de Gustavo Fruet disponível em <http://www.fruet.com.br/plano-de-governo/> acesso em 22/07/2015.

**para grandes mudanças.** Queremos ouvir diferentes setores sobre questões como ocupação do solo, zoneamento, mobilidade”<sup>6</sup>.

O lançamento por parte da Prefeitura se deu sem muita publicidade, em março de 2014, quando o prefeito lança o Projeto Urbanista Mirim em uma escola da rede pública municipal.

## **Como entrar num jogo sem conhecer suas regras?**

A primeira batalha travada foi sobre o próprio processo de participação. A Prefeitura inaugura o processo revisor do Plano Diretor sem ter clareza sobre quantas audiências públicas seriam feitas, como o cidadão faria suas propostas, como seria feita a avaliação e julgamento das propostas, qual o papel do Con-citiba no processo.

Em cada momento foi necessário fazer críticas e exigir condições mínimas de participação, tais como: audiências em locais e horários acessíveis, disponibilização de material antes das audiências, ampla divulgação, disponibilização de uma plataforma virtual para monitoramento e acompanhamento das propostas (após sua proposição), explicitação sobre as propostas da gestão para essa revisão e o que guiaria o julgamento das propostas.

Assim, o ponto central da incidência da Frente no primeiro momento foi para a garantia da participação em si, sabendo da necessidade de ter as regras do jogo claras, senão haveria um desgaste grande de investimento de tempo sem retorno efetivo.

Apesar de ainda termos muitas críticas sobre como o processo se deu, é possível ver que pequenos avanços foram conquistados sobre a qualidade dos espaços. Foi possível reverter o histórico das audiências centralizadas, de difícil acesso e em horário incompatível para participação dos trabalhadores, sem disponibilização de material anteriormente. Foi feito, mesmo que de forma tardia e com falhas, um portal para recebimento e acompanhamento das propostas da população.

Alguns avanços mínimos foram resultado dessa grande mobilização em torno da qualidade da participação e da amplitude dos espaços de discussão. Por outro lado, quantidade de audiências e reuniões estão longe de garantir qualidade dos debates e uma escuta sincera e interessada por parte do poder público sobre as demandas trazidas para os mesmos espaços.

---

<sup>6</sup> Disponível em <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/modelo-de-revisao-do-plano-diretor-nao-agrada-especialistas-1vjqdv9erxl12b6wgyq2hs9a>, acesso em 01/07/2015.

# O discurso da participação no processo de revisão do Plano Diretor de Curitiba: pontos para reflexão

Clarice Metzner\*

**P**retende-se aqui descrever brevemente a dinâmica de alguns espaços participativos da revisão do Plano Diretor de Curitiba, aliando aos pontos que foram considerados primordiais para que ocorresse a participação social efetiva. Ou seja, um processo em que todos os sujeitos envolvidos são protagonistas das decisões desde o momento que as ações são pensadas, resultando em um processo deliberativo construído coletivamente.

O que se viu em Curitiba foi o monopólio da condução pelo IPPUC, com início ainda em 2013, com técnicos das regionais da Prefeitura Municipal, sem participação da sociedade civil. Às demais estratégias que poderiam ampliar o debate e oportunizar a vocalização de outros atores da sociedade civil, como no Conselho da Cidade de Curitiba, audiências públicas e nas contribuições em geral, foi delegado caráter consultivo e restritivo, vez que não puderam intervir nas decisões da metodologia a ser utilizada.

Evidenciou-se a ausência de diagnósticos durante o processo participativo em todos os espaços de discussão. Se existiram, foram monopolizados pelos representantes da Prefeitura e suas equipes técnicas, ocasionando assimetria de informação entre os participantes nos debates quando eram apresentados argumentos técnicos até então desconhecidos pelos demais.

\* Assistente social, integra a Câmara Temática do Direito à Cidade do Conselho Regional de Serviço Social/11ª Região-Paraná e compõe a gestão 2014-2017 do Conselho.

## Concitiba

O Concitiba foi noticiado sobre a programação quando já havia atividades em andamento, convidado para participar da audiência inaugural apenas na véspera e a abertura oficial, único evento que contou com a presença do prefeito municipal, se deu com o lançamento do Projeto Urbanista Mirim voltado para a comunidade escolar no dia 14 de março de 2014.

Nas reuniões, conselheiros que integravam a Frente Mobiliza Curitiba manifestaram-se para que houvesse a constituição formal de um grupo de planejamento, regulamentação e acompanhamento com representação eleita pela sociedade civil. Técnicos do IPPUC justificavam que o Conselho teria uma atuação destacada; entretanto, este não participou do planejamento da metodologia, das ações e dos cronogramas, tampouco conheceu os grupos técnicos que realizaram os diagnósticos e receberam as propostas e sugestões enviadas nos mais diversos formatos (audiências públicas, seminários, documentos, contribuições via *web*).

A discussão ocorreu em quatro Câmaras Temáticas (CTs): 1) de Estruturação Urbana e Ambiental, 2) de Política Econômica e Social, 3) de Mobilidade e Transporte e 4) de Habitação, integradas por conselheiros, técnicos do IPPUC e convidados, dentre os quais integrantes da Frente Mobiliza. Tomou-se como ponto de partida o conteúdo do Plano Diretor de 2004 e alguns temas priorizados pela Frente foram recepcionados pela proposta final, como a inclusão de artigos sobre a regularização fundiária e a utilização de vazios urbanos para habitação de interesse social. O detalhamento dos instrumentos de indução e regulamentação da política urbana, entretanto, não foi acolhido, sob a justificativa que seria objeto de legislação específica.

Com o mesmo argumento, a composição e as atribuições do Concitiba e de outros mecanismos da gestão democrática, como o monitoramento e a transparência das informações, não foram aprofundados em nenhuma CT.

O relatório final das Câmaras passou por ajustes em plenária do Conselho, mas vários conteúdos não foram incluídos na proposta de projeto

de lei apresentada na Plenária Expandida. Dentre esses, cita-se a ampliação do bilhete temporal como forma de diversificação da política tarifária (CT Mobilidade) e a destinação anual *ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, de pelo menos, 1% (um por cento) do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea “b” e § 3º, da Constituição Federal (CT Habitação).*

Aqui vai se delineando quem de fato direcionou e decidiu sobre o formato e o conteúdo do Plano. Tratando-se de proposições que ainda seguiriam para validação em conferência municipal, não deveriam permanecer todas as propostas discutidas em inúmeros encontros e aprovadas pela instância colegiada responsável pelo controle social da política urbana do município? Se em todas as CTs havia a presença de técnicos, por que não justificaram ou se posicionaram desfavoravelmente nessas ocasiões? Quem tomou a iniciativa de desconsiderar essas decisões? Talvez a resposta esteja na concepção de participação no formato de consulta, que sobrevaloriza o conhecimento dos técnicos da gestão pública em detrimento dos demais setores da sociedade e a conveniência com grupos de interesse que não desejam a alteração da construção e justa distribuição do espaço urbano.

A participação do Concitiba, como representação legitimada e paritária dos segmentos que vêm construindo a participação social no tema da questão urbana e da cidade em Curitiba foi coadjuvante em todo processo, tendo o seu relatório final o mesmo tratamento que contribuições de empresários, outras entidades da sociedade civil e até de particulares.

## **Audiências públicas**

O cronograma previa a realização de 20 audiências públicas distribuídas nas nove regionais administrativas da Prefeitura e uma de âmbito municipal, em duas rodadas. No mês de março de 2014 aconteceu a audiência inaugural, que teve por objetivo a divulgação de informações, tais como: a metodologia adotada, os trabalhos que envolviam as análises técnicas, os temas abordados, as oportunidades de participação da comunidade, as datas dos principais eventos internos e externos. Em

seguida aconteceram as audiências regionais, com o propósito do recebimento, compilação e análise das contribuições da sociedade, sendo apresentado também o diagnóstico perceptivo, resultado das oficinas realizadas anteriormente, e o diagnóstico técnico com a exibição da cidade e da respectiva regional por intermédio de mapas e dados estatísticos, ambos exibindo a realidade e os desafios existentes do local.

A participação da população nessa rodada se deu por meio de perguntas ou sugestões, respondidas no momento ou publicizadas posteriormente no site. Apesar de terem sido realizados vários eventos para esclarecimento e subsídios sobre o processo de revisão do Plano Diretor, apenas as oficinas prévias foram regionalizadas, e tiveram baixa adesão da população. Houve a disponibilização de uma cartilha na internet, mas em linguagem pouco acessível e não aconteceram campanhas na mídia ou em outros formatos participativos com a finalidade de mediação do cotidiano das comunidades com a importância do Plano Diretor para desenhar a cidade que queremos. Talvez por esses motivos, muitas intervenções nas audiências se referiam a demandas por serviços ou equipamentos municipais que foram direcionados aos setores responsáveis para respostas pontuais, não se fazendo a conexão da demanda com o contexto maior do planejamento.

Em algumas audiências, o formulário entregue continha espaço para pergunta, resposta e avaliação da metodologia e, em outras, era solicitada a avaliação do grau de importância de temas predefinidos com o indicativo de que estes eram desafios encontrados no diagnóstico (realizado por quem?) do Plano Diretor: ampliar o acesso e a qualidade dos serviços públicos; viabilizar a habitação de interesse social em várias áreas da cidade; cidade mais verde e rios limpos, aproveitar melhor a infraestrutura urbana existente; ampliar a integração metropolitana; valorizar o patrimônio cultural; cidade mais segura; centro vivo e atrativo; menos carros nas ruas; veículos, pedestres, bicicletas e transporte convivendo harmoniosamente; desenvolvimento econômico e oportunidade de renda para todos; cidade mais humana, participativa e inovadora. Não houve publicação sobre o número de questionários preenchidos, se foram considerados para a elaboração do diagnóstico final, nem como foi realizada a compilação.

Quando da apresentação na segunda rodada, foram apresentados gráfi-

cos demonstrativos sobre a incidência dos temas em cada audiência. Ora, se houve indução temática nos questionários das audiências, o resultado não estaria influenciado pela metodologia?

A segunda rodada de audiências aconteceu em novembro de 2014, com apresentação das propostas para a revisão do Plano Diretor coletadas nas audiências públicas, debates, seminários e demais eventos realizados ao longo do processo. No intervalo entre o primeiro e o segundo momento não houve publicidade em relação às contribuições segundo os critérios e indicadores divulgados em cartilha e nem há atas publicadas.

## Diagnóstico

Na primeira fase das audiências públicas, houve apresentação do “Diagnóstico Perceptivo das Comunidades”, resultado das Oficinas Regionais prévias às audiências e do diagnóstico do Projeto Urbanista Mirim que aconteceu com a divulgação de questionários virtuais por escolares. Ressalta-se que, além do baixo número de participantes nas oficinas (média de 78 por regional), quase metade dos participantes eram servidores municipais<sup>7</sup>. Se os resultados apresentados tiveram sua origem nas fontes citadas, pode-se afirmar que o Diagnóstico Perceptivo foi construído por aproximadamente 400 cidadãos moradores das diversas regiões da cidade, por 400 servidores municipais e 3.221 pessoas da comunidade escolar, das quais 90,5% da faixa etária de 6 a 11 anos.

A base de dados a partir desses formatos não reflete a pluralidade de atores sociais da cidade, ou seja, não corresponde às percepções do ponto de vista territorial ou da população nos diversos ciclos de vida, nos recortes de gênero, etnia, vulnerabilidades, da academia, ou ainda, dos grupos, entidades e movimentos sociais organizados por finalidades de preservação do meio ambiente, defesa da cidade, da mobilidade urbana, da moradia, entre outros tantos.

<sup>7</sup> Os dados aqui comentados encontram-se no Procedimento Administrativo nº MPPR 0046.13.012464 – instaurado pela Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo de Curitiba que visa o acompanhamento da revisão do Plano Diretor de Curitiba.

No site constaram os seguintes documentos: Retrato das Regionais (estudo diagnóstico preparado para o processo de revisão do Plano Diretor), Oficinas Regionais (diagnóstico/propostas perceptivas 2013) e Monitoração do Plano Diretor–Indicadores. Os materiais, de conteúdo denso e com linguagem demasiadamente técnica, dificultando o debate público, não faziam correlação com a implementação do Plano vigente nem continham avaliação de resultados, mesmo que parciais.

Em ofício ao Ministério Público foi informado pela coordenação que “*os grupos técnicos da Prefeitura Municipal de Curitiba/PR de revisão do Plano Diretor estão elaborando um diagnóstico referente aos objetivos e usos dos instrumentos urbanísticos explicitados na Lei Municipal 11.266/2004, diagnóstico este que será posteriormente disponibilizado na internet*”. Adicionalmente constatou que “*também está sendo elaborado nos mesmos grupos técnicos um diagnóstico complementar, perceptivo, baseado no modelo CDP (condicionantes, deficiências/fragilidades, potencialidades) que resultará em planilhas e mapas sobre temas abarcados pelo Plano Diretor. Esse material estará disponível na internet em sucessivas versões, cada vez mais completas, conforme seu desenvolvimento nos grupos técnicos de revisão*”. Em nenhum momento os materiais foram apresentados, tampouco inseridos no site.

## Contribuições

Como já mencionado, as contribuições da população nas audiências públicas, em sua maioria, foram respondidas pontualmente e com posicionamentos dos representantes governamentais que se encontravam presentes sobre pertinência ou não no conteúdo do Plano Diretor. De igual forma, o canal via *web* ficou aberto para a inclusão de sugestões de qualquer cidadão ou entidade, sendo todas agregadas no *link* “acompanhe sua contribuição”, contendo nome do proponente, numeração e resposta. Não há menção em nenhum local sobre como aconteceu o procedimento da triagem ou seleção das perguntas para inclusão ou exclusão na proposta do Plano Diretor tendo por referência os indicadores e critérios divulgados.

## Metodologia de análise e sistematização das propostas

Na descrição divulgada da metodologia da análise das contribuições foi explicitado que elas seriam encaminhadas para grupo técnico específico, conforme o assunto, e então verificada a pertinência. Se pertinentes, *“podem ser escolhidas para integrarem o corpo do texto da revisão, seja na Lei do Plano Diretor, seja nos detalhamentos nos Planos Setoriais”*. Os critérios citados foram:

- I compatibilidade e pertinências da contribuição com a revisão do Plano Diretor de Curitiba;
- II melhoria de indicadores: do sistema de monitoramento do Plano Diretor, de sustentabilidade, sustentabilidade urbana, propostas que potencializem investimentos já definidos para Curitiba/PR (metrô, plano de drenagem, PC2- transporte, entre outros);
- III parecer técnico aberto do grupo técnico de revisão.

O trabalho foi efetuado exclusivamente por técnicos do IPPUC e da Prefeitura Municipal, sem colaboração ou acompanhamento do Concitiba ou outro grupo com integrantes da sociedade civil. O grupo técnico tomou para si a decisão de quais indicadores seriam utilizados e decisão sobre o pertencimento ou exclusão da contribuição ao tema.

Se a falta de diagnóstico claro e acessível restringiu a qualidade das contribuições da sociedade civil, esta foi alijada na sistematização das contribuições, que ficou à mercê do julgamento por um corpo técnico. Além disso, há que se considerar que os gestores também têm interesses e contribuem com os conteúdos do novo Plano, logo, conclui-se pelo risco do comprometimento da parcialidade quando se delega a atribuição do julgamento para o mesmo grupo que apresenta propostas. Verificou-se que várias contribuições, apesar de terem comparecido simultaneamente nas audiências, no relatório final do Concitiba e nos documentos apresentados pela sociedade civil, não compuseram a proposta apresentada à Plenária Final.

Para garantir a participação da sociedade e o controle social é desejável

que a sistematização seja realizada por um grupo paritário ou terceiro não interessado, o que não ocorreu.

## **Publicidade, documentos e informações**

Desde o início foram verificados problemas relacionados à publicidade e denunciados pela Frente Mobiliza Curitiba em diversas manifestações ou ao Ministério Público, ocasionando orientações aos coordenadores para adequações, como melhoria do acesso ao site, inserção de mais informações com subsídios para debate, utilização da mídia formal e outros meios de divulgação, entre outras.

Durante o processo de revisão não ficou evidenciado como ocorreria a metodologia da seleção de contribuições nos espaços de debates e no site. A ausência de informações também aconteceu em relação às tabulações ou sistematizações que demonstrassem claramente os critérios utilizados para a formatação do texto final da proposta do projeto apresentado na plenária expandida.

## **Conferência do Plano Diretor transformada em Plenária Expandida do Concitiba**

No final de 2014, o IPPUC apresentou ao Concitiba proposta de realização de uma conferência da cidade para deliberação final do texto do Plano Diretor a ser apresentado como projeto de lei à Câmara Municipal, restrita apenas aos conselheiros titulares e suplentes (64 pessoas) e 18 delegados regionais. Novamente a Frente Mobiliza Curitiba posicionou-se contra uma conferência desse porte, alegando retrocesso da participação, pois na Conferência da Cidade de 2013 participaram 500 delegados. Representantes da gestão municipal lançaram mão de uma manobra casuística, alterando o nome da conferência para Plenária Expandida do Concitiba, conseguindo larga expressão de votos.

A Plenária aconteceu nos dias 6 e 7 de fevereiro de 2015, com a previsão de 82 delegados, negando-se mais uma vez a oportunidade de partici-

pação de várias entidades e movimentos sociais tradicionalmente inseridos no debate da questão urbana em Curitiba e que não compõem a atual gestão do Conselho.

Apesar disso, a Frente Mobiliza Curitiba reuniu-se para retomar as suas propostas excluídas do texto final, compilando-as em um caderno entregue aos participantes da Plenária. O formato do evento não favoreceu a correlação de forças que pudesse modificar o texto original, pois, além do reduzido número de participantes, foram observadas outras fragilidades na organização da Plenária Expandida, refletindo na baixa densidade democrática, como:

- assimetria entre os interlocutores nos debates, uma vez que a discussão se concentrou nos grupos de trabalho e, nestes, havia apenas a garantia mínima de um representante de cada segmento do Conselho, contrariando a composição proporcional, na contramão das recomendações de composição de conselhos e conferências;
- participação de observadores, mas sem direito a voz;
- falha do regulamento que não previu delegados suplentes. Se o número previsto já era reduzido, a ausência sem possibilidade de substituição diminuiu ainda mais o quórum;
- inexistência de comissão organizadora paritária formada por conselheiros do Concitiba, vez que se tratava de plenária própria, com atribuição de solucionar eventuais problemas de condução dos trabalhos. O regimento delegava ao presidente da plenária a resolução de casos omissos, o que concentra poder, observando-se que na prática a secretaria executiva e servidores do IPPUC centralizaram da organização da plenária para dirimir dúvidas e solucionar problemas ocorridos durante a mesma;
- grande incidência das assessorias técnicas, que por vezes confundiram esclarecimento técnico com posicionamentos preconcebidos acerca de temas emblemáticos e não consensuados teórica ou juridicamente.

Em alguns momentos, sob o discurso do conhecimento especializado, aconteceram situações de intransigência para aceitar inovações, inclusões

de novos argumentos, por vezes engessando a discussão de alguns assuntos polêmicos, porém emergentes no âmbito nacional. Como exemplo, aconteceram casos de convencimentos para que os proponentes desistissem da defesa de suas propostas, dando a impressão de que pouco poderia ser modificado, inclusive com argumentos como “não passará na Câmara Municipal”. O fato de observadores não poderem se manifestar contribuiu para esse desfecho, pois a plenária se estruturou com apenas quatro grupos, com número reduzido de participantes; em cada um havia assessoria especializada da Prefeitura ou do IPPUC, o mesmo não acontecendo em relação à sociedade civil. Esse problema seria minimizado se as propostas controversas permanecessem para o referendo da Plenária final que então poderia decidir em levar tais debates à Câmara Municipal, local onde justamente se debruça na análise constitucional e legal dos projetos de lei.

## Para reflexão

Os documentos oficiais anunciam o sucesso do processo de revisão do Plano Diretor pelo número expressivo de eventos e de participantes e pelo advento de novas proposições. Com base nas observações postas, afirmamos que, apesar de algumas propostas da sociedade civil terem sido incluídas no texto final, a gestão democrática restringiu-se a meras consultas, ficando a decisão de como todo o processo de revisão aconteceria concentrada num grupo técnico e político vinculado à gestão municipal, especialmente ao IPPUC. Em relação ao conteúdo, restaram sem esclarecimento e transparência as metodologias que relacionaram os indicadores sugeridos com as proposições e os critérios de elegibilidade.

A realização de uma plenária expandida em detrimento de uma conferência ampla corroborou com esta visão reducionista e consultiva acerca da participação social. O entendimento da participação apenas como ato formal ficou também evidenciado no produto, ou seja, quando se tratou de definir como ocorrerá o monitoramento do novo Plano Diretor. Se no Plano de 2004 cabiam várias atribuições ao Concitiba enquanto órgão colegiado municipal de política urbana, neste houve mera menção da sua existência. Perdeu-se a oportunidade, conforme sugere-

tões insistentemente ressaltadas pela Frente Mobiliza, de se dar um salto de qualidade nas atribuições do Conselho, tornando-o deliberativo e recepcionando atribuições do Conselho de Urbanismo (atualmente com membros nomeados por decreto municipal), como por exemplo: julgar questões referentes a matéria urbanística, debater e propor diretrizes para áreas públicas municipais e propor resoluções sobre questões postas ao Conselho em caso de reiteradas decisões sobre o assunto.

Destaca-se que vários setores da sociedade civil tentaram incluir essas e outras propostas sobre a participação social e atribuições do Concitiba no texto do Plano Diretor, em todos os espaços de debate: nas audiências públicas, nas contribuições via *web*, nos seminários, no relatório final do Concitiba e finalmente, na Plenária Expandida. O resultado é que, em termos de gestão democrática, houve um retrocesso também em relação ao conteúdo do tema em relação ao Plano Diretor de 2004.

## Reflexões sobre o Conselho Municipal da Cidade de Curitiba: dilemas e desafios da participação e do planejamento urbano

Andréa Luiza Currallinho Braga\*

Os Conselhos, como novos modelos de gestão pública brasileira, foram delineados pela reforma constitucional de 1988 e apontam para a construção dos arranjos institucionais de interação entre governo e sociedade, na possibilidade de ação conjunta na elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas.

Destaca-se que os conselhos podem ser materializados como espaços de fortalecimento da gestão democrática, mas também podem se transformar em estruturas burocráticas de aprovação de políticas, reforçando características de uma “pseudodemocracia”, na qual não vigora a materialização da participação direta. E ainda, como espaços que não incidem no planejamento e em decisões mais amplas que pudessem ter impactos significativos na possibilidade de dar vez e voz para atores que historicamente foram alijados dos processos decisórios das políticas públicas.

Especificamente no âmbito da política urbana, os conselhos das cidades caracterizam-se pela implementação tardia em relação aos demais conselhos, que tiveram a proliferação na década de 1990. Ocorre a propagação dos conselhos das cidades somente após a formação do Ministério das Cidades em 2003, sendo regulamentado no Estatuto da Cidade (Lei 10.270/2001) o capítulo da política urbana com a previsão da gestão democrática das cidades como instrumento de ampliação e aprofundamento da democracia.

Os conselhos das cidades institucionalizam-se com a proposta de garantir a participação dos atores sociais, por meio de representação de diversos segmentos da sociedade civil (movimentos sociais, empresários, trabalhadores, entidades acadêmicas, profissionais e de pesquisa, ONGs)

\* Assistente social, mestre em Políticas Públicas, especialista em Serviço Social e Direitos Sociais.

e Estado (poder executivo e legislativo). A Resolução nº 25 do Concidades Nacional, de 18 de março de 2005, apresenta recomendações para a constituição dos conselhos das cidades com a propositura de instâncias permanentes, consultivas, deliberativas e fiscalizadoras, de ampla participação popular e articulação permanente entre as políticas de desenvolvimento urbano.

Em Curitiba, a implementação do Conselho Municipal (Concitiba) ocorreu por meio da Lei nº 12.579, de 18 de dezembro de 2007, sendo realizada a primeira reunião em julho de 2008 e atualmente está na terceira gestão. O Concitiba é um órgão colegiado, fiscalizador e consultivo, vinculado por linha de tutela e subordinação ao IPPUC e tem como prerrogativa legal promover maior integração entre iniciativas no âmbito da política urbana no município.

O Concitiba foi implantado com caráter consultivo e fiscalizatório, sendo aprovada na 3ª, 4ª e 5ª Conferência Municipal da Cidade de Curitiba (Comcuritiba) a previsão para que o Conselho tenha também o caráter deliberativo. No caso de ser deliberativo, há a possibilidade de se ampliar o seu poder decisório e determinar o cumprimento das resoluções emitidas no Conselho. Tal definição para seu caráter deliberatório não foi implementada até o momento.

Ainda é importante frisar que, apesar do Concitiba prever a integração das ações relacionadas à política urbana, permanecem diversos conselhos que atuam com temáticas semelhantes e envolvem diretamente a política e o planejamento urbano municipal.

Em levantamento sobre os conselhos com relação à temática do Concitiba no site da Prefeitura Municipal da cidade, identificaram-se os seguintes conselhos: (i) Conselho Municipal de Urbanismo; (ii) Conselho do Meio Ambiente; (iii) Conselho Deliberativo do Instituto de Planejamento e Pesquisa de Curitiba (IPPUC); (iv) Conselho Administrativo do Instituto de Planejamento e Pesquisa de Curitiba (IPPUC); (v) Conselho Municipal de Serviços de Transporte Remunerado; (vi) Conselho Municipal de Transporte; (vii) Conselho Municipal de Serviços de Táxi de Curitiba; (viii) Conselho Municipal de Transporte e Sinalização; (ix) Conselho do Fundo Gestor de Habitação de Interesse Social; (x) Conselho de Administração da Urbs;

(xi) Conselho Fiscal da Urbs; (xii) Conselho de Administração da Cohab; (xiii) Conselho Fiscal da Cohab.

Na pesquisa realizada sobre a relação dos conselhos com temáticas semelhantes e o Concitiba, foi identificado em apenas uma reunião a apresentação preliminar das atividades do Conselho Gestor de Habitação de Interesse Social, sem ter mais nenhuma discussão de planejamento conjunto com os demais conselhos.<sup>8</sup>

Constata-se que esses diversos espaços semelhantes envolvem: (i) a fragmentação no planejamento das políticas urbanas; (ii) a fragmentação das instituições democráticas e de controle social; e, ainda, (iii) o desperdício de recursos no processo organizativo dessas múltiplas instâncias.<sup>8</sup>

Há um movimento nacional de unificação de conselhos com práticas análogas e no Concidades Estadual do Paraná foi designado um grupo de trabalho para o processo de unificação dos conselhos no estado, não sendo encontrado nenhum debate ou ação sobre esse processo no âmbito do Concitiba.

Também é importante frisar sobre o que tem sido priorizado na pauta do Conselho Municipal da Cidade. Na definição das pautas do Concitiba, comprova-se que as discussões estão mais voltadas ao funcionamento interno do Conselho e a temas pontuais da política urbana, com várias repetições de assuntos nos dois primeiros mandatos. Tal constatação explícita que o Concitiba ocupa um lugar periférico no ciclo decisório no tocante à elaboração e à implementação da política urbana no município. Isso se manifesta no tempo dispensado nas discussões dos conselhos a temas secundários como a definição de pautas das reuniões e questões procedimentais.

Em análise de todas as atas da primeira e segunda gestão do Concitiba, são categorizadas as principais pautas discutidas no Conselho.

<sup>8</sup> BRAGA, A. L. C. *Governança democrática no Conselho Municipal da Cidade de Curitiba: presença de voz dos atores sociais*. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas 2015

<sup>9</sup> CYMBALISTA, SANTORO, *Planos diretores: processos e aprendizados*, São Paulo: Instituto Pólis, 2009, p. 08

**Tabela 1**  
**Distribuição das categorias de itens de pauta nas duas gestões**

<b>Categoria</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Organização do Conselho	48	47,5
Planejamento Urbano	28	27,7
Grandes Projetos	13	12,9
Habitação	5	5,0
Mobilidade	3	3,0
Outros	4	4,0
<b>TOTAL</b>	<b>101</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da primeira e segunda gestões do Concitiba.

As pautas mais indicadas no Concitiba relacionam-se à organização interna do Conselho (47%), seguido de ações alistadas ao planejamento urbano (27%). Ou seja, a realidade do Concitiba se encaixa no que se detecta como: “[...] o principal tema sobre o qual os conselheiros se debruçam diz respeito à sua própria dinâmica interna”.<sup>10</sup> Os itens mais arrolados ao controle social, ao desenho da política pública ou às prioridades de investimento público, apesar de serem a maior prerrogativa e finalidade do Conselho, estão menos presentes nos pontos de discussões.

Quanto à presença de participantes no Conselho, coloca-se como reflexão relevante para evidenciar de fato quem são os atores que participam das reuniões? Em pesquisa sobre o Concitiba, identificou-se a desconexão quanto ao número de conselheiros representantes do poder público e da sociedade civil, bem como o grande quantitativo de ausência dos conselheiros. Na discrepância referente ao poder público, o destaque é para o IPPUC, que tem maior número de representantes nas duas primeiras gestões do Concitiba, bem como a presidência do Conselho, por designação legal. Além do quantitativo maior de

<sup>10</sup> ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social e Sociedade*, mar. 2012, nº 109, p. 84-85

representação do Instituto e da presidência do Concitiba estar relacionada à presidência do IPPUC, poderia ser revista a partir de ações que envolvem o processo eleitoral para tal escolha no âmbito da plenária do Conselho e na mudança legislativa na Câmara sobre a presidência. A designação do presidente do IPPUC ser obrigatoriamente o presidente do Concitiba contrapõe-se aos preceitos da gestão democrática, nos princípios da isonomia dos participantes nas instituições participativas.

Quanto às faltas dos conselheiros, tanto na primeira como na segunda gestão do Concitiba, comprova-se um percentual significativo de representantes da sociedade civil com presença em apenas duas ou três reuniões em todo o mandato, o que indica o desinteresse, ou não prioridade, por este espaço participativo.

Em pesquisa realizada pelo Observatório das Metrôpoles com os conselheiros do Concitiba, os representantes advertem como obstáculos e bloqueios sobre seu funcionamento, os principais problemas: i) falta de capacitação dos membros do Conselho acerca de seu papel e temas mais específicos da política urbana relacionados à gestão pública; ii) o não cumprimento das decisões indicadas no Conselho pelo poder executivo; e iii) a falta de articulação com o poder legislativo nas questões referentes ao arcabouço legal necessário à implementação das deliberações.<sup>11</sup>

Ao se verificar a composição da terceira gestão do Concitiba, constata-se o avanço na alteração da lei do Conselho quanto à sua composição, de 16 para 32 representantes. Diminuiu a diferença de paridade entre as organizações e equiparou-se aos indicativos de proporcionalidade do Concidades Nacional. Mesmo com a ampliação das representações no Concitiba, expressa-se como fundamental a criação de mecanismos para disponibilizar informações do Conselho de forma abrangente para a população e na prestação de contas de suas atividades. Um dos espaços em que poderia ser realizada essa prestação de contas é a Conferência

<sup>11</sup> BRAGA, GORSODORF, L. F. METZNER. C. Reflexões sobre o Conselho Municipal da Cidade de Curitiba: dilemas e desafios da participação democrática na construção da política urbana. *Anais VII Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Democracia Participativa e Planejamento Urbano*. São Paulo: 2013.

Municipal da Cidade de Curitiba (Comcuritiba), sendo lá divulgado o que o Conselho propôs e se a gestão municipal planejou tais proposituras.

Em 2015, foi criada a iniciativa do Portal dos Conselhos (<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/>) com o intuito de compilar em um único site informações sobre os conselhos municipais de Curitiba e dar visibilidade às ações desses espaços. Tal iniciativa caracteriza um avanço na sistematização de informações entre os conselhos, mas o portal deve estar atrelado a outras formas de divulgação, bem como à necessidade de acompanhamento contínuo da população e inclusão de informações atualizadas sobre os conselhos e seus impactos no planejamento das políticas municipais.

Outro ponto relevante a ser enfatizado no âmbito do Concitiba são discussões que integrem Curitiba com a Região Metropolitana, já que há poucas iniciativas de discussão sobre a RMC no Conselho Municipal da Cidade. Com a promulgação da recente Lei 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole), tal norma incide em novos formatos de planejamento e participação territorial. Assim, deve-se ampliar a promoção de discussões públicas com a participação da sociedade civil nas instâncias do executivo e do legislativo dos entes integrantes da RMC, com o objetivo de definir ações de compartilhamento de responsabilidades em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum (FPIC), conforme indica o parágrafo IV, art. 2º do Estatuto da Metrópole.

As ações pautadas nas funções públicas de interesse comum (FPIC) colocam-se como mais um desafio da governança, em agregar as discussões que envolvem o Concitiba e sua abrangência com a RMC. O que demanda uma estrutura própria, articulada permanentemente ao Concitiba e a definição de princípios da governança interfederativa das regiões metropolitanas, que abarque, obrigatoriamente, mecanismos de controle social e um espaço de participação articulado entre os municípios.

## Considerações

Como uma primeira aproximação sobre os dilemas e desafios do Concitiba, urge, a partir das avaliações apresentadas, repensar quais os caminhos a serem trilhados para a construção de uma agenda pública

de ampla participação dos atores sociais, que abranja processos deliberativos pautados na vontade coletiva da população e no direito à cidade em seu sentido pleno.

Curitiba, como as demais cidades brasileiras, ainda apresenta em sua realidade uma parcela significativa da população que tem seus direitos violados cotidianamente no acesso à moradia e à cidade. Assim, necessita de um planejamento urbano que promova a equidade social e territorial, a vasta participação popular nos espaços decisórios, em que a população tenha de fato voz, força e poder para decidir sobre o futuro da cidade, que promova a integração das políticas públicas e dos serviços públicos em suas mais diversas áreas.

Desse modo, a deliberação pública consolida-se, se houver convergência para o interesse público, fortemente articulado a fóruns, em rede, e de redes de movimentos sociais que deem conta de fazer as pressões necessárias para a implantação das políticas urbanas de forma inclusiva, justa, ampliada e que fortaleçam os preceitos da reforma urbana e de uma cidade para o acesso de todos e todas.

## Saber técnico e saber popular

Outro desafio relacionado ao processo participativo em si era garantir a tradução entre as demandas populares e a abstração própria de um projeto de planejamento, associado à tradição de hierarquia do conhecimento, ou seja, o técnico sobre o popular.

Por parte da sociedade civil articulada no Mobiliza Curitiba havia a necessidade de debater com os técnicos responsáveis pelo processamento das demandas colocadas nas audiências públicas ou em outros espaços que era preciso realizar esse processo de tradução. Especialmente se as demandas chegassem em uma linguagem leiga ou tivessem uma concretude que, destoante com o processo de planejamento, pudesse levar ao seu completo “descarte” no momento da avaliação.

Com o intuito de garantir que os processos de formação fossem para além de capacitar a própria sociedade civil para o debate, foi pensada uma oficina que pudesse trazer aos técnicos da Prefeitura de Curitiba o debate sobre a relevância do conhecimento popular no processo participativo. Os servidores foram chamados para participar da oficina “Planejamento Urbano: saberes técnicos e demandas populares”, realizada em parceria com o Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP), na tentativa de sensibilizar sobre a necessidade de traduzir as demandas concretas (colocadas nos espaços de escuta) com as diretrizes do planejamento.

A oficina partiu de experiências concretas dos debatedores<sup>12</sup> sobre a participação popular e a relevância do conhecimento popular sobre o território para, em seguida, desdobrar-se em uma dinâmica em que os participantes iriam fazer o exercício de “avaliar” algumas propostas que já tinham sido colocadas para o processo de revisão do Plano Diretor em Curitiba.

Os casos escolhidos eram conflitos claros e reais, colocados pela população de forma leiga e concreta – ao espelho das percepções e da necessidade –, que poderiam ter soluções sob a perspectiva do planejamento.

A dinâmica nos grupos demonstrou o apego de muitos técnicos, em especial aqueles com muitos anos de carreira, ao preciosismo da informação contida na proposta (certo ou errado), ou por outro lado, receberem as propostas como críticas diretas ao trabalho que vem sendo desenvolvido. Quando a proposta era trazida com informações incorretas, era automaticamente descartada. Da mesma forma, propostas muito concretas ou relacionadas a áreas específicas (como saúde ou educação) eram imediatamente eliminadas por não serem afetas ao Plano Diretor.

---

<sup>12</sup> Participaram do debate Paula Santoro, Kazuo Nakano e Alexandre Mendes.

Isso ficou muito nítido quando o debate versou sobre uma proposta assim colocada:

**Proposta:** alteração do zoneamento, de zona industrial para residencial

**Justificativa:** Hoje cerca de 200 mil famílias do bairro Boqueirão encontram-se em processo irregular perante a Prefeitura, pois ocupam o lote além do limite permitido – o lote mínimo é 800 m<sup>2</sup>–, através de subdivisões, condomínios de até 4 casas. O zoneamento da área é um zoneamento industrial, contudo a ocupação dos lotes é residencial. Inúmeras famílias estão sendo processadas pela Prefeitura pela irregularidade da construção e algumas já estão condenadas, com pagamento de multa diária para a demolição das casas, tudo porque se quer manter o zoneamento previsto, mas que não se conformou na prática. A revisão do zoneamento do local é urgente, sob pena de grave impacto no direito à moradia de milhares de pessoas.

A proposta apresentada é uma demanda concreta, conhecida já de muitos técnicos da Prefeitura. A reação imediata foi a desconsideração dessa proposta por estar **errada** por dois motivos: 1) o zoneamento é de serviços e não industrial; o lote mínimo não é de 800 m<sup>2</sup>, é menos que isso, apesar de comportar variações. Como justificativa, um dos técnicos mencionou que o presente caso é um exemplo de sucesso da fiscalização municipal no tocante a obras irregulares.

A proposta foi colocada no debate da oficina por trazer um conflito real, por conter uma demanda histórica de movimentos organizados no bairro<sup>13</sup>. Apesar da região estar marcada no zoneamento como zona de serviço, visando a construção de barracões em especial, sua ocupação se deu de forma majoritária como residencial. Se esse conflito existe simplesmente pela incompatibilidade das regras com a realidade, não é justamente o momento da revisão do Plano Diretor a oportunidade para refletir sobre os impactos do “previsto” na dinâmica real de desenvolvimento da cidade? Porque ignorar a proposta e se manterem agarrados às premissas iniciais (de 20 ou 30 anos atrás) que levaram a considerar toda a área uma zona de serviços?

Apesar das claras divergências de opinião entre os próprios técnicos, em especial entre os técnicos da Secretaria de Urbanismo e os do IPPUC, os debates na oficina demonstraram a pouca abertura para compreender os conflitos reais sobre o território e sua relação com a oportunidade colocada pela revisão do planejamento urbano. Ficou claro, portanto, que apesar da gestão democrática da cidade e do planejamento participativo ser uma realidade legislativa, esta se encontra longe de ser uma realidade concreta na tradição tecnocrática, dissociada da realidade e abstrata, que vigora no planejamento urbano ainda nos dias atuais.

---

<sup>13</sup> Diversos vídeos denunciam a situação. Vide: <https://www.youtube.com/watch?v=wH4msfe3YCO>, acesso em 07/08/2015.

# A cidade que eles querem

Maria Eugenia Trombini\*

**E**m março de 2014, na audiência pública que inaugurou o processo de revisão do Plano Diretor de Curitiba, o IPPUC disse pretender “a formulação de um Plano Diretor viável, sustentável e condizente com os anseios da sociedade”. Sujeitar a elaboração do Plano que disciplina o planejamento urbano da cidade nos próximos 10 anos ao controle social não reflete uma preferência do Instituto, mas uma exigência legal imposta à revisão do Plano Diretor. O Estatuto da Cidade é a lei federal que estabelece, em seu artigo 40, parágrafo 4º, a obrigatoriedade do Executivo e Legislativo municipais garantirem os seguintes pontos no processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a **participação da população** e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Esse artigo foi mencionado na apresentação de slides do IPPUC exibida na audiência inaugural. Nessa oportunidade, o Instituto nomeou o modelo para elaboração do Plano Diretor de “A Cidade que Queremos”, idealizado como um “projeto criado a partir da visão conjunta da comunidade”.

Ainda sobre a exigência da participação popular, outra legislação incluída no documento exibido na primeira audiência pública do processo de revisão foi o artigo 79 da lei orgânica de Curitiba, o qual prevê que o município, na sua atuação, atenderá aos princípios da democracia participativa.

\* Graduada em Ciências Sociais pela UFPR, acadêmica do curso de Direito da Faculdade de Direito de Curitiba, estagiária na Organização de Direitos Humanos Terra de Direitos e integrante da Frente Mobiliza Curitiba.

Para alcançar o objetivo de tornar a revisão do Plano Diretor mais participativa, na mesma audiência pública foi lançada uma “plataforma digital de participação” dentro do site do IPPUC. Nela, a sociedade encontraria um espaço para apresentar propostas e receberia um retorno dos técnicos responsáveis pela condução do processo. As contribuições foram divididas por temas, sendo eles: 1) Cultura; 2) Desenvolvimento Econômico; 3) Desenvolvimento Social; 4) Estrutura Urbana; 5) Gestão Democrática; 6) Habitação; 7) Instrumentos Política Urbana; 8) Meio Ambiente; 9) Metodologia da Revisão do Plano Diretor 2014; 10) Mobilidade e Transporte; 11) Região Metropolitana; 12) Segurança; e 13) Zoneamento e Uso do Solo. Ao final, foram registradas 1.056 contribuições da sociedade civil, exibidas na página *web* com o nome do proponente, a sugestão e a resposta do órgão.

A iniciativa foi elogiada pelo prefeito, conforme consta do material elaborado pelo IPPUC e exibido na audiência inaugural:

Durante esse período, as pessoas poderão encaminhar ideias, críticas, dúvidas e sugestões de acordo com os temas que estão em análise na Revisão do Plano Diretor. “As contribuições dos cidadãos estarão disponíveis para consulta e poderão ser visualizadas por todos que acessarem o *hotsite*. E todas as participações serão analisadas e respondidas pelos técnicos.”<sup>14</sup>

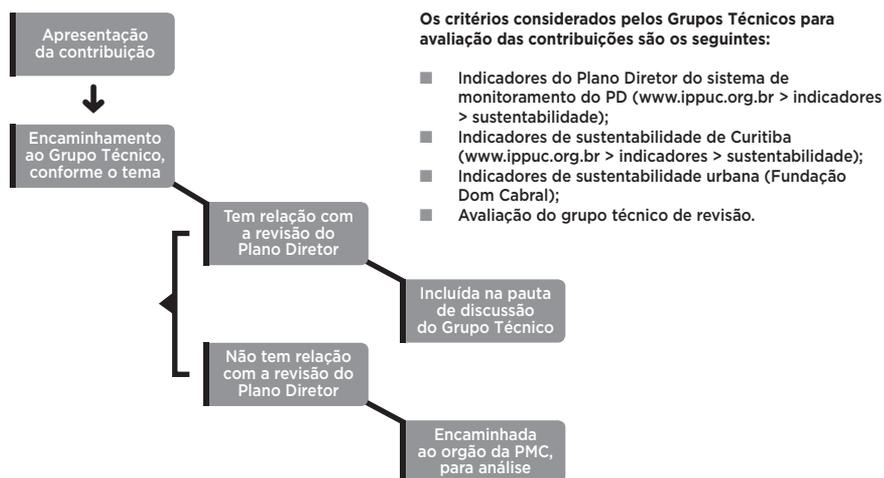
Apesar do período de elaboração do Plano Diretor pela Prefeitura ter se encerrado com a entrega do projeto de lei à Câmara Municipal, a plataforma continua no ar e pode ser acessada no seguinte link: <http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/acompanhe-sua-contribuicao/1927>. Um dos defeitos do site é a ausência de referência à metodologia adotada para a análise das contribuições. A página se limita a dividi-las de acordo com os eixos temáticos, deixando de esclarecer como seria feito o processamento das propostas apresentadas.

Recorrendo a outra fonte, a Cartilha disponibilizada pelo IPPUC, as contribuições da sociedade civil seriam analisadas de acordo com a seguinte metodologia:

<sup>14</sup> IPPUC. *Revisão/2014 Plano Diretor de Curitiba*. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/material-de-apoio-plano-diretor/1756>>. Acesso em 15 de junho de 2015.

## Análise das contribuições

As contribuições apresentadas serão analisadas de acordo com o seguinte procedimento:



Em nenhum momento foi esclarecido qual o critério da composição dos grupos de trabalho, ou a metodologia adotada dentro deles, apenas se soube que técnicos da Prefeitura se encarregariam das avaliações.

De todos os temas abertos às propostas, a presente pesquisa se detém àquele da gestão democrática. Antes de analisar o conteúdo das contribuições, é importante resgatar o que o IPPUC entende por “gestão democrática”. Na audiência pública inaugural do processo de revisão do Plano Diretor, a apresentação oficial continha a seguinte definição para o conceito em apreço: “Estabelecer uma relação entre a Administração Pública e a população, construída com base na democracia participativa e na cidadania, assegurando o controle social, em busca da cidade sustentável.” Ainda sobre o mesmo tema, a cartilha elaborada pelo IPPUC indicava como desafio:

Como construir um processo de gestão democrática no planejamento da cidade, tendo como base a revisão do Plano Diretor, que se encontra em andamento, considerando as organizações existentes em todas as instâncias de participação da sociedade civil e dos segmentos da sociedade?

Quando o processo de revisão coordenado pela Prefeitura estava quase concluído, o IPPUC apresentou o projeto de lei do Plano Diretor à Ple-

nária Expandida do Concitiba. Nesse momento, o Instituto elogiou a participação popular, apresentando, para tanto, os seguintes princípios da gestão democrática de Curitiba:

- Transparência no acesso à informação de interesse público;
- Incentivo à participação popular;
- Integração entre poder público municipal e população na gestão da cidade.

Esses três princípios se desdobrariam nas diretrizes gerais da gestão democrática abaixo transcritas:

- Valorizar o papel da sociedade civil organizada e do cidadão como partícipes ativos e colaboradores, cogestores e fiscalizadores das atividades da administração pública;
- Ampliar e promover a interação da sociedade com o poder público;
- Garantir o funcionamento das estruturas de controle social;
- Promover formas de participação e organização, ampliando a representatividade social.

A partir dessa exposição, é possível estudar as 71 contribuições registradas no tema da Gestão democrática da plataforma digital do *hotsite* do Plano Diretor.

A escolha dessas contribuições como amostra se deve ao fato de que as respostas dadas pelo IPPUC contrariam a afirmação do mesmo Instituto de que o processo de revisão do Plano Diretor de 2014 teria sido amplamente participativo. Isso porque, embora assegurar espaços de participação represente um avanço relativamente a um período no qual nem o espaço era viabilizado, criar uma plataforma digital de participação e geri-la da forma como o fizeram não é suficiente para a efetivação da gestão democrática.

Conforme será demonstrado, a metodologia aplicada é tal que o objetivo dos técnicos é convencer o contribuinte de que sua sugestão ora já está contemplada ora não merece ser considerada no “Plano do IPPUC”. Esse é o caso da contribuição a seguir:

**Contribuição (Cod: 784):**

- Portal Público da Gestão Urbana
- As informações sobre os limites permitidos para a construção, as autorizações de obras, as questões fundiárias e as obras públicas deveriam ser disponibilizadas à população em um portal sobre a gestão urbana do Município.
- Tal disposição deve constar na lei do Plano Diretor de maneira que se torne autoaplicável sem a necessidade de posterior regulamentação; caso contrário, inserir prazo máximo de 01 (um) ano para a sua regulamentação.

**Resposta:**

- A Prefeitura Municipal de Curitiba possui um portão de transparência em <http://www.transparencia.curitiba.pr.gov.br/#>, assim como uma grande quantidade de informações valiosas para a gestão urbana estão disponíveis no site do IPPUC [www.ippuc.org.br](http://www.ippuc.org.br)
- Os portais devem ser ampliados e complementados conforme se aperfeiçoam os sistemas de informações da Prefeitura.

A mera referência ao portal de transparência da Prefeitura não resolve a proposta de criação de um portal sobre a gestão urbana, informando sobre as questões fundiárias e obras públicas tal qual sugerido. Também não foi respondido o questionamento sobre a autoaplicabilidade do Plano e a necessidade de se estabelecerem prazos para eventual regulamentação.

Nessa visão bipartida entre o certo e o errado, os técnicos da Prefeitura se mantêm na defensiva e tratam o conteúdo do Plano Diretor como algo rígido, sem margem para flexibilização. A contribuição abaixo transcrita e a resposta mostram a interpretação excessivamente restrita dada pelo órgão técnico:

**Contribuição (Cod: 538):**

- O Plano prevê um mecanismo de autogestão e autofiscalização?
- Quem fiscaliza e o que acontece se não for cumprido?

**Resposta:**

- Sim, o IPPUC é o gestor do Plano Diretor e o Conselho da Cidade de Curitiba (Concitiba) exerce o controle social do planejamento da cidade.

Note-se que não foi perguntado quem seria o responsável pela gestão do Plano Diretor, mas se essa lei municipal contempla um mecanismo de autogestão; entretanto, a resposta nomeou o próprio IPPUC como o “gestor do Plano Diretor”. A afirmação acima se distancia da postura da audiência inaugural, quando um dos destaques exibidos na apresentação dizia:

É competência do Poder Executivo desenvolver a política urbana, coordenando, entre outros fatores, as ações de elaboração ou revisão do Plano Diretor Municipal, **de forma compartilhada**, encaminhando, ao final, o respectivo Projeto de Lei que o aprova.

Ainda sobre a resposta à contribuição acima transcrita, os técnicos apontam o Concitiba como o único responsável pelo controle social do planejamento da cidade. A última pergunta, sobre as consequências caso o Plano não seja cumprido, não é adereçada. Em suma, a resposta do IPPUC é objetiva demais, dá conta do quem – embora não explique por que – e ignora o como funciona a fiscalização.

Na percepção do IPPUC, manter o conflito dentro de limites administráveis significa anular qualquer margem de diálogo. Impondo o saber técnico sobre o saber popular e reproduzindo a hierarquia verticalizada tal qual fez nas respostas às contribuições da sociedade no processo de revisão do Plano Diretor.

#### **Contribuição (Cod: 1083):**

- Desenvolver mecanismos e estratégias que incentivem a participação da sociedade nos debates do Plano Diretor.
- Procurar desenvolver mecanismos para melhor divulgar as propostas aceitas no Plano Diretor.

#### **Resposta:**

- Mais de 522 reuniões, oficinas, audiências públicas foram realizadas para os debates do Plano Diretor.
- Ampla divulgação está sendo dada às propostas.

Note que o cidadão pede que se desenvolvam mecanismos e estratégias capazes de incentivar a participação, isso é dizer que a metodologia atual

não lhe parecia satisfatória, ou, minimamente, não seria evidente. O pedido encaminhado pelo ator ao afirmar “para melhor divulgar as propostas aceitas no PD” significa que não ficou claro quais contribuições seriam contempladas na proposta de lei, dúvida essa que não foi sanada no decorrer do processo. O IPPUC, porém, se limita a apontar a realização das oficinas e outros fatos pretéritos, sem considerar o comentário como propositivo. No mesmo tom, à sugestão sobre a publicidade os técnicos contrapõem apresentando sua versão de “ampla divulgação”, reagindo ao que parecem ter recebido como crítica.

Em alguns casos, o IPPUC dá uma resposta padrão às contribuições, coisa que no tema da Gestão Democrática aconteceu em cerca da metade dos casos (34 das 71). Uma das respostas repetidas é a que segue:

#### **Contribuição (Cod: 892):**

- Permitir a autoconvocação de audiências públicas pela população, incluindo no texto do Plano Diretor um mecanismo por meio do qual uma comunidade pode coletar assinaturas para realizar uma audiência pública em seu bairro ou região, organizada pela própria comunidade, que definirá a forma e o procedimento do evento. A audiência pública convocada pela comunidade também exigirá a presença das autoridades no evento.

#### **Resposta:**

- A participação popular na gestão democrática da cidade não se restringe a participação ou organização de audiências públicas. Nesse raciocínio, a participação popular em conjunto com o poder público municipal no planejamento da cidade ganhou grande importância na proposta de revisão. Houve um fortalecimento da gestão democrática da cidade, que foi elevada a categoria de princípio da política de desenvolvimento urbano. Foi prevista a possibilidade de utilização das Administrações Regionais como espaço de participação popular para discussões de questões inerentes ao desenvolvimento urbano.

Essa resposta se repetiu nove vezes, replicando o entendimento do IPPUC sobre participação. O texto considera que graças ao processo de revisão teria se operado um fortalecimento da gestão democrática da cidade e, em consequência disso, descarta a necessidade de avaliar o mé-

rito da contribuição apresentada. Talvez a indicação da participação em conjunto com o poder público signifique para o IPPUC que é possível deslegitimar a vontade coletiva se os quadros técnicos, sob um argumento de autoridade, entenderem por bem fazê-lo.

Além de contribuições solicitando a autoconvocação de audiências públicas, a seguinte solicitação recebeu a mesma resposta padrão das anteriores:

**Contribuição (Cod: 571):**

- O atual Plano Diretor precisa ser aperfeiçoado, para que a lei não seja genérica, e para que os assuntos importantes não sejam desviados para fora do Plano. Por isso, toda a regulamentação do Plano Diretor, dos planos setoriais e do zoneamento da cidade precisa ser debatida com a população e aprovada por lei municipal.

Nesse caso a resposta do IPPUC fica fora de contexto, vez que a pergunta pede pela aplicabilidade do Plano Diretor e por planos setoriais na forma de lei, enquanto a resposta fala nos avanços já conquistados para a participação popular. O tempo, mais uma vez, é outro: a contribuição se preocupa com o futuro ao passo que o IPPUC indica o passado como resposta.

Sobre o mesmo tema da forma de lei dos planos setoriais, outra contribuição foi registrada no portal participativo, recebendo outra resposta que não a supracitada:

**Contribuição (Cod: 834):**

- O Plano Diretor, os planos setoriais, o zoneamento da cidade e todas as regras complementares precisam ser apresentadas e debatidas com a população, e devem ser aprovadas pela Câmara de Vereadores, para que sejam lei.

**Resposta:**

- Concordamos com a colaboração. Os procedimentos citados já seguem este trâmite.

Aqui o encaminhamento do IPPUC é ainda mais unilateral. Primeiro porque a contribuição não se constitui em um elogio à metodologia do Plano Diretor, mas em uma proposta que deveria ter sido considerada. Os técnicos poderiam, pelo menos, ter feito referência ao dispositivo de lei que determina o trâmite do procedimento para embasar a afirmativa. Em segundo lugar, a resposta torna-se ainda mais antidemocrática na medida em que o projeto de lei apresentado pelo IPPUC e entregue à Câmara Municipal prevê os planos setoriais como atos administrativos, não como lei, contrariando a promessa feita pelo Instituto.

Essa resposta voltou a aparecer em outras quatro contribuições. Outra demonstração da atitude do IPPUC semelhante a essa foram as cinco aparições da resposta “A ideia central da sua contribuição foi contemplada na proposta de revisão”, revelando uma maneira de se desvencilhar do enfrentamento dos indicadores tal qual previsto na cartilha.

Outro exemplo de redação repetida em 10 respostas do IPPUC é a reação ao pedido de unificação do Concitiba e do Conselho Municipal de Urbanismo (CMU):

**Contribuição (Cod: 837):**

- Unificar o Concitiba e o CMU, e garantir que os membros do Conselho sejam eleitos pela população.

**Resposta:**

- O Concitiba e o Conselho de Urbanismo possuem atribuições distintas. Eles representam uma evolução da gestão democrática da cidade, de forma que a fusão dos conselhos representaria um retrocesso à cidade.

Aumentar as atribuições do Concitiba era uma das propostas defendidas pela Frente Mobiliza Curitiba para fazer face ao Conselho de Urbanismo, cujos membros são nomeados por decreto municipal. A resposta insiste no formato escolar sem considerar a sugestão proposta, revelando a concepção formalista de participação do IPPUC.

Quando o projeto de lei foi entregue à Câmara Municipal de Curitiba, o IPPUC apresentou dados numéricos, enfatizando a quantidade de audiências realizadas, de contribuições apresentadas; porém, os números ignoram a baixa qualidade da interação entre sociedade e poder público. Nesse movimento, o resultado fica muito aquém da diretriz da gestão democrática de “valorizar o papel da sociedade civil organizada e do cidadão como partícipes ativos e colaboradores, cogestores”. Faltou seriedade para que o processo fosse, na prática, à altura do pluralismo que no âmbito do discurso se pretendia.

Se o controle social é algo artificial, socialmente construído, então a versão de diálogo unilateral na qual basta registrar a interferência do ator sem analisar ou responder proativamente não dá conta dessa exigência estabelecida pelo Estatuto da Cidade. Para tornar o Plano Diretor participativo, os participantes deveriam ter sido levados a sério, diferentemente do que fez o IPPUC ao repetir respostas-padrão aos seus interlocutores. No que diz respeito à plataforma digital de participação, o modelo “A Cidade que Queremos” não se concretizou. Nesse espaço, o processo de revisão do Plano reflete, em grande medida, a cidade que o órgão técnico da Prefeitura, e não a sociedade, quer.



# Produção, divulgação e mobilização:

## o impulsionamento dos debates através das mídias sociais

Franciele Petry Schramm\*

Os debates realizados pela Frente Mobiliza Curitiba logo demandaram um espaço onde as discussões e encaminhamentos relacionados à construção da proposta do Plano Diretor da cidade estivessem reunidos. O site *mobilizacuritiba.org.br* passou a ser então um portal de grande utilidade para as pessoas que buscassem encontrar mais informações em relação à revisão da lei, sob a perspectiva da participação popular. Notícias, reflexões e artigos foram produzidos e centralizados nesse espaço, que abriga a trajetória de criação, desenvolvimento e incidência da articulação nas reflexões do Plano Diretor.



\* Assessora de Comunicação Social da Terra de Direitos.

Desde a identidade visual até a produção de conteúdos, o site foi pensado de forma a abranger a complexidade do planejamento de uma cidade: moradia, transporte e cidadania são retratados com a utilização de formas e cores que dão dimensão da diversidade que deve estar contemplada na urbe.

Divulgar e produzir informações relativas ao Plano Diretor da cidade foi de grande importância para garantir a participação popular durante o processo. As atividades relacionadas à discussão da revisão do Plano e os espaços de participação disponíveis foram pouco divulgados pelos órgãos públicos. Dessa forma, o site da Frente Mobiliza Curitiba se propôs a publicar – entre outras coisas – o calendário de atividades e debates promovidos pela articulação e também pelas instituições municipais.

Ao mesmo tempo, a divulgação de eventos ou de materiais por parte da gestão de Curitiba – que em alguns casos devem ser disponibilizados com antecedência mínima, conforme recomendações do Conselho Nacional das Cidades – deu-se após pressão pública, em que a articulação emitiu nota no site cobrando o cumprimento da resolução.

## Debate nas redes sociais

A criação de uma *fanpage* no Facebook, rede social mais utilizada no Brasil e no mundo, também foi fundamental para a divulgação das propostas e debates realizados pela Frente Mobiliza Curitiba. Utilizada para compartilhamento e publicação das campanhas, textos, fotos, vídeos, notícias e materiais relacionados à discussão de uma cidade mais democrática, a página conta hoje com mais de mil curtidas. Apesar do aparente baixo número de pessoas que acompanham a *fanpage*, suas publicações chegaram a atingir o quádruplo desse número – mesmo quando a página ainda tinha um número reduzido de seguidores.

Pensando na possibilidade de ampliar o alcance dos debates proporcionados pela Mobiliza Curitiba, uma campanha de divulgação voltada às redes sociais foi lançada a partir de 11 temas considerados centrais pelos integrantes da Frente. Tal campanha foi produzida e pensada de forma a ser impulsionada através do Facebook, levando em consideração as especificidades e variedade de pú-



blico presente nessa rede social. Para isso, foram publicados *cards* com as temáticas propostas, de forma a atrair a atenção para textos de apresentação da campanha. Boletins eletrônicos também foram enviados via e-mail. O resultado desse processo de divulgação foi bastante satisfatório: em média, 1.700 pessoas visualizaram cada *card*-campanha no Facebook<sup>15</sup>. Com altos índices de compartilhamento, as publicações com as diferentes temáticas foram reproduzidas nas páginas de movimentos, grupos e entidades parceiras, além do perfil de interessados e apoiadores.

Ao longo desse processo, pôde-se identificar que algumas temáticas despertavam maior interesse entre os fãs da página e geraram maior mobilização. É o caso da campanha “Ciclovia ao longo das canaletas”, que alcançou mais de 2.600 pessoas e gerou grande interação entre os usuários da rede.

A receptividade do público em relação às propostas também foi bastante interessante, com manifestações de apoio e concordância com o tema. O comentário “Desingessa Curitiba” é exemplo dessas situações.

15 Nesse caso, é preciso destacar que esse alcance deve ser maior, em razão da baixa confiabilidade das estatísticas indicadas na ferramenta, pelo fato de essa rede ser mantida por publicidade e pagamento para impulsionamento de publicações.

**Mobiliza Curitiba**  
4 de junho de 2014 · Editado ·

Cicloviás ao longo das canaletas!

Adaptar o trânsito dos eixos estruturais de Curitiba às necessidades dos ciclistas é o primeiro passo para ampliar a utilização das bicicletas como meio de transporte, e não só como lazer. Leia as propostas no site: <http://migre.me/jCJx6>

#planodiretorcuritiba



Foto: Doug Oliveira

**MOBILIZA CURITIBA**

**CICLOVIAS ao longo das canaletas**

Uso utilitário da bicicleta = cicloviás nos eixos de desenvolvimento da cidade!

<b>2.683</b> Pessoas alcançadas		
<b>186</b> Curtidas, comentários e compartilhamentos		
146 Curtidas	33 Em uma publicação	113 Em compartilhamentos
11 Comentários	7 Em uma publicação	4 Em compartilhamentos
29 Compartilhamentos	26 De uma publicação	3 Em compartilhamentos
<b>437</b> Cliques em publicações		
76 Visualizações da foto	4 Cliques no link	357 Outros cliques
<b>FEEDBACK NEGATIVO</b>		
0 Ocultar publicação	0 Ocultar todas as publicações	
0 Denunciar como spam	0 Descurtir Página	

**MOBILIZA CURITIBA**



**CICLOVIAS ao longo das canaletas**

Uso utilitário da bicicleta = cicloviás nos eixos de desenvolvimento da cidade!

Curtir Comentar

**Mobiliza Curitiba**  
Cicloviás ao longo das canaletas!

Adaptar o trânsito dos eixos estruturais de Curitiba às necessidades dos ciclistas é o primeiro passo para ampliar a utilização das bicicletas como meio de transporte, e não só como lazer. Leia as propostas no site: <http://migre.me/jCJx6>

#planodiretorcuritiba

Curtir · Comentar · Compartilhar · Editar · 4 de junho de 2014 · Editado

26 compartilhamentos

Escreva um comentário...

 Cu-ritiba, esta selva de concreto armado, macacos amestrados habitam caixotes empilhados e se engarrafam nas avenidas com seus autos importados, atropelando o tempo perdido e ciclistas mal amados pelos egoístas apressados na poesia do cotidiano atropelado

Curtir · Responder · 13 de junho de 2014 às 22:55

 Desingessa Curitiba !

Curtir · Responder · 13 de junho de 2014 às 22:44

Álbum:  
Tempo

Compartilhar:  
Público

Impulsores

Marcar:  
Adicionar:  
Alterar:

Abriu visibilidade:  
Fazer download:  
Usar como capa:  
Usar como perfil:

# Influenciando o debate

Em razão das propostas ousadas e do caráter de construção coletivo, a Frente acabou se transformando em referência para debater questões relacionadas ao Plano Diretor da cidade. O maior jornal de circulação de Curitiba e do estado, por exemplo, trouxe a participação de integrantes da articulação em praticamente todas as matérias relacionadas ao tema. Foram ao menos 16 contribuições em reportagens do jornal.

Da mesma forma, a Mobiliza Curitiba também pautou alguns assuntos específicos abordados no periódico. Exemplo disso é a matéria “21 ideias para uma Curitiba melhor”, publicada em novembro de 2014. Nela, todas as propostas da articulação presentes em uma cartilha didática foram abordadas.

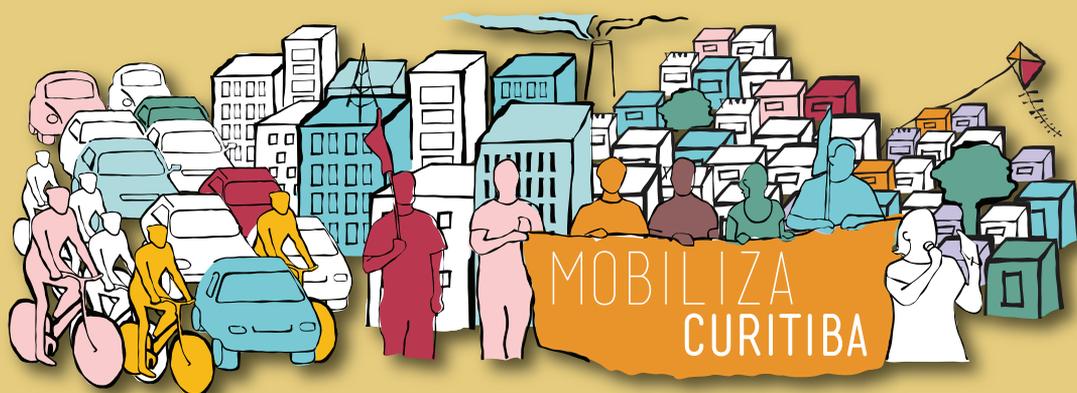


Integrantes da Frente também deram sua contribuição em artigos e entrevistas para veículos de outros grupos de comunicação.

Essas matérias tiveram importante influência no diálogo com o poder público e na sua postura em relação a diversas questões. A proposta de lei apresentada pelo prefeito à Câmara Municipal incorpora algumas das propostas da Frente, ainda que não indique prazos para execução ou tire da lei a responsabilidade de regulamentação.

**ACESSE**  
**[www.mobilizacuritiba.org.br](http://www.mobilizacuritiba.org.br) - [facebook.com/mobilizacuritiba](https://facebook.com/mobilizacuritiba)**

# Campanha Mobiliza Curitiba



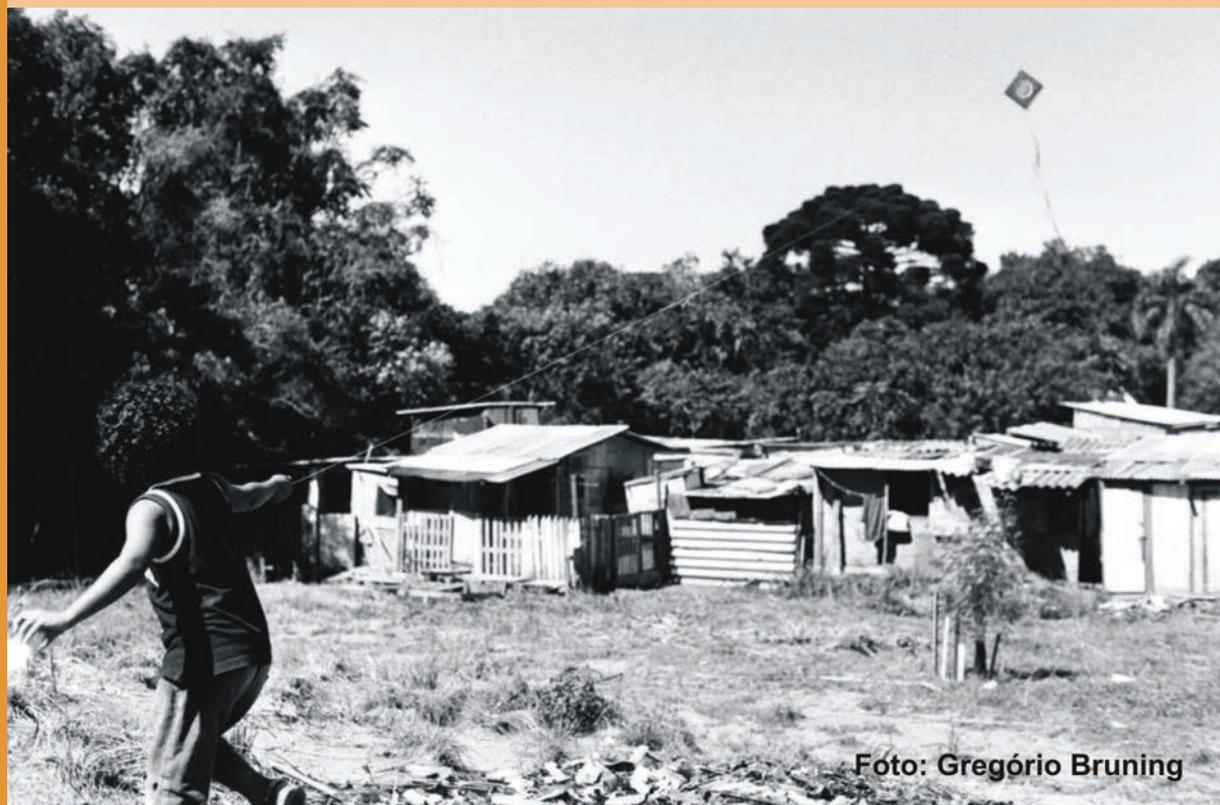


Foto: Gregório Bruning

## Gestão **DEMOCRÁTICA** da cidade

Por uma política pública de  
participação popular



# Gestão **DEMOCRÁTICA** da cidade

## *Por uma política pública de participação popular*

**P**romover a participação popular é um desafio, principalmente **uma participação que seja efetiva e de qualidade, e não apenas aquela que visa cumprir formalidades legais**. Para ser efetiva, **a participação da sociedade não pode ser pontual, mas sim parte de um processo contínuo, e ainda, coordenado**.

Para que as soluções saiam do papel, a coordenação entre planejamento e finanças públicas é primordial. A discussão do Plano Diretor deve guiar as prioridades em termos de obras públicas, fornecimento de serviços públicos e infraestrutura. Assim, **as definições orçamentárias devem estar coordenadas com os debates e planejamentos sobre a cidade**. A obrigatoriedade dessa coordenação está presente em nossa legislação (art. 40 do Estatuto da Cidade).

Contudo, não é isso que ocorre em nossa cidade. Os processos participativos que debatem o orçamento são completamente dissociados dos debates sobre o Plano Diretor. **No mesmo sentido, os principais debates sobre grandes obras públicas também ocorrem isolados e desconectados das diretrizes presentes nos planos**.

Outro grande entrave ao jogo democrático é que **o debate sobre o Plano Diretor em si está fragmentado, o que torna mais difícil saber como a participação da população vai chegar até as propostas de revisão**. Contudo, **o Plano Diretor tem um conteúdo mínimo determinado por lei**, que inclui o debate dos *planos setoriais* (habitação, mobilidade, meio ambiente, entre outros), *zoneamento e uso do solo*, o *regime jurídico da função social da propriedade urbana* e *instrumentos urbanísticos*. **Tal conteúdo mínimo deveria ser revisto de forma conjunta, em um processo único**.

O debate sobre a cidade não pode ser dividido, fragmentado, dificultando o entendimento do cidadão sobre como participar do processo. **Os debates sobre todas as leis que contemplem o conteúdo mínimo do Plano Diretor devem prever a mesma forma de participação popular, transparência e controle social**.

Mais do que uma discussão acerca do processo de revisão do Plano Diretor, é necessário pensar para Curitiba **uma política pública de participação popular que incorpore a gestão democrática de forma concreta e não seja, simplesmente, mero cumprimento de formalidade**.



Foto: Luiz Costa/SMCS

## CONCITIBA pra valer!

Por um conselho deliberativo  
e com competências relevantes



## CONCITIBA pra valer!

*Por um conselho deliberativo e com competências relevantes*

**A**tualmente, as demandas sobre divergências da legislação, questões omissas ou casos denominados permissíveis, quanto ao zoneamento do solo, licenciamento de construções e parcelamento do solo, são direcionados ao Conselho Municipal de Urbanismo (CMU). De outro lado, o Conselho da Cidade de Curitiba (Concitiba), que é eleito na Conferência Municipal de Curitiba e que tem participação relevante da sociedade civil, tem sido um espaço para palestras e propaganda do município.

Ainda que atualmente o Concitiba esteja envolvido na revisão do Plano Diretor, **é muito claro que os assuntos mais relevantes da gestão urbana da cidade são delegados ao Conselho Municipal de Urbanismo (CMU), cabendo ao Concitiba discussões alheias à decisão e ao julgamento de casos concretos.**

Não há que se falar em redução das competências do Concitiba, que deve continuar e se fortalecer na posição de fórum de debate e visão estratégica sobre o Plano Diretor de Curitiba. Entretanto, é essencial que se resolva a fragmentação de competências tão relevantes, tais como o julgamento de casos concretos, que estão hoje delegadas ao CMU.

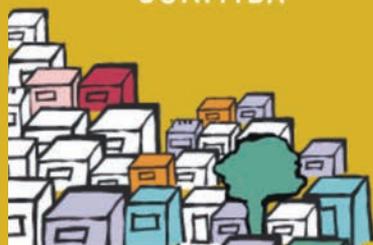
O Conselho Municipal de Urbanismo em Curitiba tem uma história conturbada. Desde os anos 50, todos os prefeitos se preocuparam em fazer mudanças de ocasião na sua composição, sempre procurando garantir o controle político sobre o Conselho. Em 2013, o prefeito Gustavo Fruet também fez mudanças na composição do Conselho, incluindo membros da sociedade civil. Porém, as organizações da sociedade civil foram escolhidas por decreto, enquanto o correto seria que fossem eleitas pelos segmentos sociais durante a conferência da cidade, a exemplo do que ocorre com o Concitiba.

Assim, **propomos que as competências do CMU sejam integralmente transferidas ao Concitiba**, cuja composição é escolhida democraticamente e de forma transparente.



Foto: Gregório Bruning

MOBILIZA  
CURITIBA



## Regularização fundiária GRATUITA

Morar é um direito!  
Contra as remoções!

# Regularização fundiária **GRATUITA**

***Morar é um direito! Contra as remoções!***

A promoção da regularização fundiária é a forma de **garantir o direito à moradia** às populações que vivem em ocupações consolidadas, evitando processos de remoção, que são traumáticos e violentos. As famílias de baixa renda são muitas vezes **excluídas no processo de urbanização** e não conseguem acessar sua moradia pelo mercado imobiliário. Os terrenos e apartamentos custam cada vez mais caro, a terra na cidade está hipervalorizada, fruto da grande especulação imobiliária. Diante dessa realidade, a ocupação é, muitas vezes, a única saída.

A política urbana nacional **aponta a regularização fundiária para a população de baixa renda como um de seus objetivos prioritários**. A Lei Federal nº 11.977/99 traz o conceito legal de regularização fundiária, indicando as diferentes dimensões que compreendem o processo: ***“medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais”***.

A regularização fundiária em Curitiba tem sido considerada competência da Companhia de Habitação Popular de Curitiba (Cohab-CT). Porém, atuando como uma empresa privada, a Cohab-CT não tem dedicado a atenção devida para o assunto da regularização fundiária, que se mistura com as outras atividades da companhia, especialmente a construção de casas. Além disso, na lógica de sustentabilidade financeira, a Cohab-CT considera a regularização fundiária um “mau negócio”, porque dá menos retorno financeiro que a construção de casas. Para compensar, propõe cobrar valores dos moradores para promover a titulação de suas terras.

Entendemos que a regularização fundiária, sendo diretriz central da política urbana nacional, devido a sua importância na garantia do acesso à moradia de milhares de famílias, não pode ficar a cargo da lógica privatista de uma empresa de economia mista. **A regularização fundiária deve ser política de governo e, portanto, realizada pela Secretaria de Habitação ou Urbanismo da Prefeitura de Curitiba.**



Foto: Ednubia Ghisi

MOBILIZA  
CURITIBA



## Moradia popular em ÁREAS CENTRAIS

Porque direito à moradia e à cidade  
é mais do que construção de casas.

## Moradia popular em ÁREAS CENTRAIS

*Porque direito à moradia e à cidade é mais do que construção de casas*

**A** grande especulação imobiliária em áreas que possuem melhor infraestrutura urbana faz com que os preços dos terrenos ou dos imóveis se elevem, provocando um processo de periferização ou de expulsão da população de baixa renda dos centros ou locais com melhor estrutura e serviços públicos. Esse processo leva à segregação socioespacial de populações e uma oferta desigual de serviços e equipamentos públicos entre as diferentes regiões da cidade. Por isso, Curitiba é vista de um jeito pelos visitantes e turistas que circulam em bairros centrais, e de outro pelos próprios moradores.

Para evitar esse tipo de desenvolvimento urbano discriminatório e excludente, o Estatuto da Cidade prevê uma série de instrumentos que podem ser utilizados para garantir acesso à terra urbanizada e bem localizada à população de baixa renda. Uma dessas ferramentas é a criação de “Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS)”, que é a indicação no mapa do zoneamento de áreas onde somente pode ser construída habitação de interesse social. A demarcação de ZEIS garante a proteção de partes da cidade contra a especulação imobiliária, e controla o preço da terra.

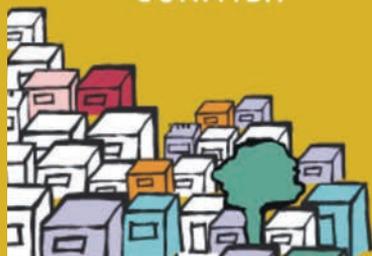
O planejamento de Curitiba não fez previsão de zonas de interesse social próximas aos grandes eixos de transporte público ou em áreas centrais, levando a um grande processo de periferização da cidade. Ironicamente, onde tem mais oferta de transporte público concentram-se populações com faixa de renda elevada e que não se utilizam deste meio de transporte.

Para termos um planejamento inclusivo, uma Curitiba mais justa, é necessário garantir **zonas de interesse social em áreas centrais da cidade e ao longo os eixos estruturais** do transporte público da cidade.



Foto: Gregório Bruning

MOBILIZA  
CURITIBA



## POLÍTICA PÚBLICA de Moradia Popular

Política de moradia não  
pode depender de empresa

## POLÍTICA PÚBLICA de Moradia Popular

**P**olítica Pública de Moradia não é somente a construção de unidades habitacionais. Garantir o direito fundamental à moradia aos cidadãos é um esforço que exige planejamento, recursos próprios e **vontade de transformar a cidade em um espaço mais justo e de todos.**

Algumas razões da necessidade de Curitiba ter uma **Política Pública de Moradia Popular**:

- i) O planejamento urbano deve contemplar as necessidades de moradia dos habitantes, e por isso deve estar **articulado com as demais políticas públicas**, tais como mobilidade, cultura, lazer, trabalho, saúde, educação;
- ii) Curitiba não possui **alternativas de acesso ao direito à moradia** do que esperar na fila da Cohab, que tem hoje mais de 80.000 inscritos. Mesmo com a produção de unidades habitacionais para a população de baixa renda, nos últimos anos, cerca de metade dessa produção se destina a reassentamento, ou seja, para atender famílias que foram removidas. A produção da Cohab-CT, por outro lado, não atende às necessidades dos grupos mais vulneráveis, que ficam desassistidos pela falta de alternativas;
- iii) É necessário **diversificar a oferta de moradia**. Para isso, a política habitacional tem que contemplar alternativas como a regulamentação do aluguel social, que pode garantir moradia a famílias que se encontram temporariamente sem acesso a esse direito fundamental; programa sistemático de regularização fundiária plena e gratuita para a população de baixa renda; campanhas de despejo zero; produção de unidades habitacionais bem localizadas;
- iv) A **destinação adequada aos vazios urbanos** e terrenos subutilizados deve fazer parte da política habitacional, visando garantir a oferta de habitação de interesse social em áreas urbanizadas da cidade;
- v) Uma política habitacional adequada somente se realiza com a **previsão de recursos orçamentários**. Em 2013, o município de Curitiba investiu do orçamento próprio R\$ 28 milhões em política habitacional, valor inferior ao investido nos anos anteriores, já que, só em 2008, o orçamento da habitação chegou a R\$ 31 milhões. Se for calculada a participação da habitação no orçamento do município, fica claro que os valores estão sendo reduzidos ano a ano: em 2010, 0,98% do orçamento foi investido em habitação, enquanto em 2013 correspondeu a 0,54% do total. Em todos os casos, investir menos de 1% dos recursos públicos nessa área tão importante para a estrutura da cidade representa um grande descaso com os problemas sociais.

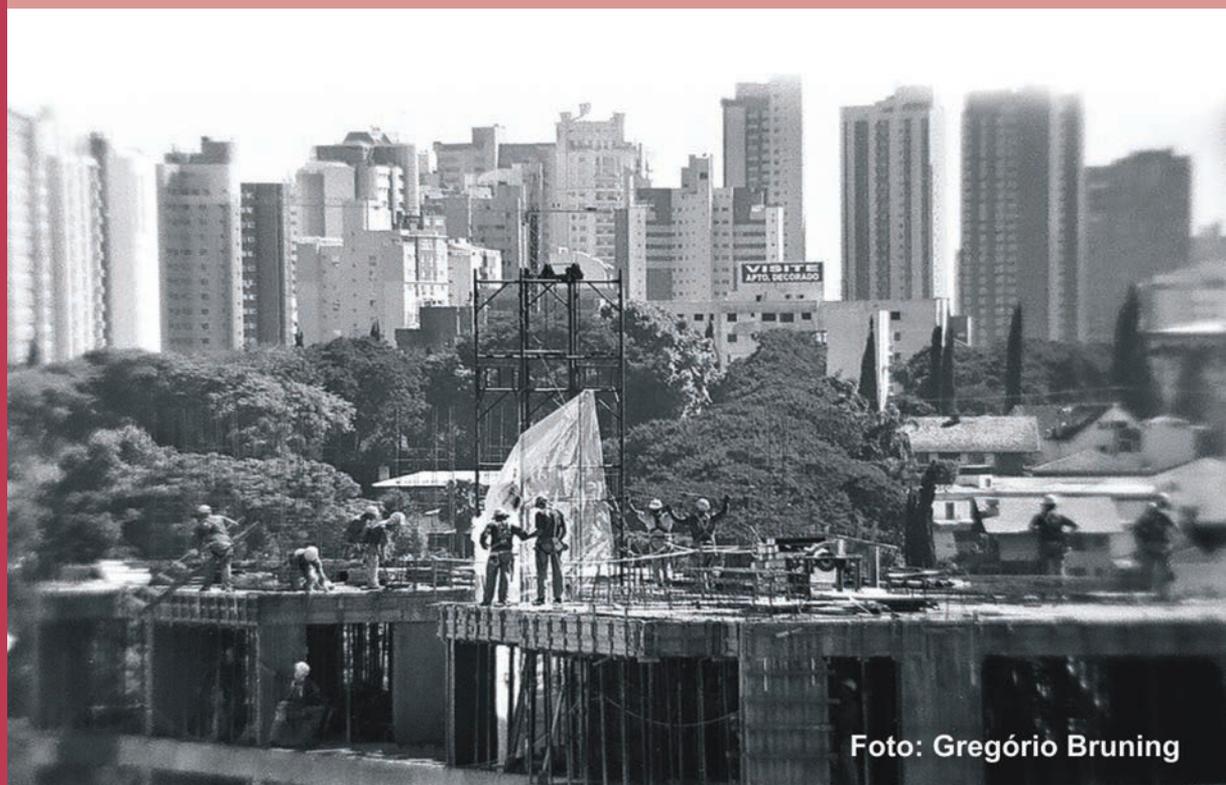


Foto: Gregório Bruning

**Contrapartida social  
OBRIGATÓRIA em novos  
empreendimentos imobiliários**  
Pela justa distribuição dos ônus e bônus  
da urbanização

MOBILIZA  
CURITIBA



# Contrapartida social **OBRIGATÓRIA** em novos empreendimentos imobiliários

*Pela justa distribuição dos ônus e bônus da urbanização*

**A** mudança das regras zoneamento, uso e ocupação do solo impacta diretamente a vida de todos, pois direciona o desenvolvimento da cidade pela definição de como ocorrerá a ocupação do território do município. São essas regras que indicam onde poderão ser construídos prédios, onde o uso será industrial ou somente residencial. As definições sobre o uso do solo podem garantir um planejamento da cidade que prioriza o interesse de poucos ou, por outro lado, que seja inclusivo.

Um exemplo de regra constante nas leis de uso e ocupação do solo é aquela que indica o chamado **coeficiente de aproveitamento** - índice que aponta a possibilidade de se construir verticalmente no terreno. A mudança do índice impacta diretamente no preço dos terrenos, pois permite ou não a construção edifícios mais altos. O proprietário de um terreno que teve o índice alterado para mais, por exemplo, terá um ganho muito grande sem ter feito nada em troca. Por isso existem instrumentos como “outorga onerosa do direito de construir” ou a “venda de potencial construtivo”, para que as mudanças de índices construtivos possam beneficiar a coletividade.

Para garantir o cofinanciamento da moradia para faixas de renda mais baixas, propomos a instituição de mecanismos de contrapartida social prestada pelos empreendedores de mercado, na forma de produção de habitação de interesse social em quantidade a ser calculada na proporção do número de unidades produzidas em novos empreendimentos, ou proporcional ao uso de instrumentos específicos como o potencial construtivo. Em ambos os casos, o empreendedor deverá produzir habitações de interesse social em áreas próximas ao empreendimento.



Foto: Doug Oliveira



## Bilhete ÚNICO mensal

Para facilitar o transporte e definir o limite de gastos dos cidadãos com o serviço

## Bilhete **ÚNICO** mensal

***Para facilitar o transporte e definir o limite de gastos dos cidadãos com o serviço***

A proposta do bilhete único mensal é composta por todas as medidas de integração temporal no transporte coletivo. Ou seja, dentro de um programa de bilhete único mensal **é possível adotar, além do bilhete mensal, os bilhetes únicos quinzenais, semanais e diários** e a livre integração da passagem individual em duas horas. É o conjunto dessas propostas que chamamos de bilhete único mensal.

O bilhete único mensal representa o estabelecimento do valor máximo de despesas para os usuários no sistema de transporte, representando uma importante garantia para o orçamento das famílias. Com o bilhete único mensal, por meio do pagamento de um valor único correspondente a, por exemplo, 44 deslocamentos individuais, **o usuário poderá usar livremente o transporte coletivo no período de um mês.**

Com a medida, **é possível superar a noção de que cada deslocamento corresponde, necessariamente, a uma passagem, permitindo à sociedade perceber os custos gerais do transporte e a possibilidade de outras formas de remuneração do serviço.** O bilhete único mensal pode incentivar o uso do transporte coletivo, sobretudo em horários com pouca demanda, e inserir usuários que hoje deixam de optar por esse meio de transporte, atraídos pela modalidade do transporte livre. Com essas características, o bilhete único mensal pode resultar até mesmo na redução da tarifa e na adoção de medidas adicionais em busca da tarifa zero.

A implantação do bilhete único mensal e das demais formas de integração temporal pode depender da realização de estudos específicos que permitam a sua operação. Nesse sentido, **o Plano Diretor deve incluir em suas diretrizes de mobilidade a implantação do bilhete único mensal**, o que determinará ao poder público que adote as medidas necessárias para a sua realização.



Foto: Doug Oliveira



## CICLOVIAS ao longo das canaletas

Uso utilitário da bicicleta = ciclovias nos eixos de desenvolvimento da cidade!

## CICLOVIAS ao longo das canaletas

***O uso utilitário da bicicleta depende da existência de estrutura cicloviária nos eixos de desenvolvimento da cidade!***

**S**e quisermos que o trabalhador e o estudante utilizem a bicicleta como meio de transporte é necessário instalar estrutura cicloviária nos eixos estruturais de Curitiba.

Conforme as diretrizes atuais do planejamento da cidade, os eixos estruturais conduziram e conduzem o desenvolvimento da cidade. Ao longo desses eixos, o zoneamento é diferenciado e permite a construção de prédios altos, com forte adensamento populacional. O comércio também se instala ali. Em quase todo o seu desenho, há vias exclusivas para o transporte público, vias de acesso local e vias rápidas nos sentidos bairro e centro. Trata-se, portanto, de espaço privilegiado da cidade.

É sintomático que sempre vejamos ciclistas arriscando-se nas canaletas do ônibus expresso: as canaletas são caminhos úteis, necessários, diretos! Mas o Plano Diretor **não prevê estrutura para o ciclista nos eixos estruturais!** Precisamos mudar essa realidade.

Para que as bicicletas realmente sirvam à mobilidade cotidiana e utilitária, e não apenas ao lazer e ao esporte, tais áreas da cidade precisam ser amigas do ciclista. **Ao longo das vias lentas, que margeiam as vias exclusivas para ônibus, é necessária a instalação de estrutura que favoreça a ciclomobilidade e traga segurança ao ciclista.**



## Controle social e participação popular na gestão do transporte público

Transporte é direito, não mercadoria.  
Transparência e redução da tarifa.

# Controle social e PARTICIPAÇÃO POPULAR na gestão do transporte público

***Mobilidade é direito, não mercadoria.  
Transparência e redução da tarifa.***

A gestão do transporte público de Curitiba há muito tempo se mostra desgastada. Desde a década de 1980 não eram realizadas licitações, estando, desde então, as mesmas empresas administrando o serviço. Uma licitação do sistema foi feita em 2010, contudo, há sérios indícios de fraude na recente disputa pública.

Relatórios elaborados pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR), pela CPI dos Transportes da Câmara Municipal, pela OAB/PR e por sindicatos da área indicam a necessidade de anular a última licitação devido às irregularidades. Ainda mais, o relatório do TCE/PR comprovou que pelo menos 43 centavos da tarifa técnica (o valor pago pelo município aos empresários) estariam sendo pagos indevidamente.

Toda essa situação ocorre por falta de transparência na gestão do transporte público municipal. **É direito da sociedade controlar os preços que são pagos por serviços públicos** e evitar lucros imorais aos exploradores dos serviços. Nesse sentido, é essencial a **participação democrática na gestão do transporte**, através de Controle Social e Participação Popular na gestão do transporte público.

O Conselho Municipal de Transporte (Comut-CT) e o Conselho de Administração da Urbs devem garantir a participação da sociedade. O Comut-CT foi instalado em 2009 e tem caráter meramente “consultivo” – ou seja, não pode tomar decisões que efetivamente influenciem na gestão do transporte público. Além disso, o Decreto nº 397/09, que instituiu o Comut-CT, aponta que apenas uma das dez cadeiras do Conselho pertence, de fato, à sociedade civil. Por outro lado, o Conselho de Administração da Urbs também não garante o controle social pela participação direta da sociedade.

Assim, é fundamental democratizar os órgãos de gestão com: 1) Controle social na gestão do transporte coletivo de Curitiba e Região Metropolitana; 2) Participação do movimento sindical, popular e estudantil no Conselho Municipal de Transporte e no Conselho de Administração da Urbs.



Foto: Doug Oliveira



## INTEGRAÇÃO PLENA dos meios de transporte

Porque a mobilidade é um direito!

# INTEGRAÇÃO PLENA dos meios de transporte

***Porque a mobilidade é um direito!***

**A** discussão acerca do Plano Diretor também inclui o tema da mobilidade urbana, ou seja, a forma como as pessoas se locomovem na cidade ou entre cidades. Uma política pública que compreende a **mobilidade como direito** deve ajustar os investimentos públicos de forma a garantir que todos tenham a mesma possibilidade de acesso a bens e serviços públicos.

Há várias formas de integração de transporte. Uma delas é a integração tarifária, voltada para o transporte coletivo, como a proposta de implementação do bilhete único. Outra forma de integração é a dos diferentes modais, ou meios de transporte, sejam eles públicos ou privados, motorizados ou não motorizados (trens, metrô, ônibus, bicicleta e táxi). Há ainda a integração metropolitana.

A integração é hoje um dos objetivos da Política de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012) e garante que a gestão da mobilidade urbana priorize o transporte não motorizado sobre o motorizado e o transporte coletivo sobre o individual, permitindo que as pessoas utilizem diferentes meios com segurança e custo acessível, reduzindo os custos ambientais.

Hoje há uma enorme desigualdade na distribuição dos investimentos públicos se comparados à percentagem que cada modo de transporte usa do sistema viário. Dados da Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP, 2014) indicam que o transporte coletivo é responsável por 57% das distâncias percorridas nas cidades brasileiras, mas **é o transporte individual motorizado (carros e motos) que recebe 77% dos gastos públicos**. Todos esses gastos são dirigidos **para apenas 23% da população** – que é a porcentagem de pessoas que utiliza o carro diariamente como meio de transporte no Brasil (IPEA, 2011).

Em Curitiba, a integração do transporte coletivo com a bicicleta pode ser facilmente implementada nas linhas de ônibus já existentes, tanto pela via dos estacionamentos gratuitos dentro ou ao lado dos terminais como autorizando o ingresso de bicicletas nos últimos vagões/carros dos biarticulados.

**A integração modal deve ser objetivo da política de mobilidade de Curitiba**, pois somente assim os investimentos em infraestrutura garantirão qualidade aos usuários, incentivarão o uso de modais coletivos ou não motorizados, e **haverá realmente a efetivação da mobilidade como um direito fundamental do cidadão**.



**Oficina**

**MEIO AMBIENTE E PLANO DIRETOR**

02 SET - 18h30 – APP NORTE  
Rua Mal. Floriano, 306, conj. 8 - 8 andar

**PROGRAMAÇÃO**

- 18h30 às 20h - PAINÉIS
- A Secretaria de Meio Ambiente de Curitiba  
Plenário Espinosa de Lima  
Secretário Municipal de Meio Ambiente de Curitiba
- Patrimônio Natural e o Plano Diretor de Curitiba  
Tereza Vareschi Luciano Pianca  
Presidente da APAVE
- APP's em áreas urbanas e o Plano Diretor de Curitiba  
José Gustavo de Oliveira Franco  
Presidente da Comissão de Direito Ambiental da CAOPR
- Gestão de Resíduos Sólidos  
(a confirmar)

20h às 22h – DEBATE E ASSEMBLEIA

Realização:





Revisão / 2014

## Plano Diretor de Curitiba

Workshop

**“Planejamento Urbano: saberes técnicos e demandas populares”**

O Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba convida para o Workshop “Planejamento Urbano: saberes técnicos e demandas populares” a ser realizado no Auditório desse Instituto em 24/09/2014, conforme a programação que segue:

08h30 – Recepção e Credenciamento  
 09h30 – Mesa de Abertura: Representantes do IMAP / IPPUC / Cid  
 10h30 – Mesa: Planejamento Urbano e Demandas Populares, com a participação da USP  
 10h30 – Intervalo  
 10h45 – Experiências

Secretaria Municipal de Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC  
**Kazuo Nakano**, diretor do Departamento de Urbanismo da Faculdade de Direito do Município de São Paulo e coordenador da Revisão do Plano Diretor de São Paulo e  
**Prof. Dr. Alexandre Fabiano Mendes**, professor da Faculdade de Direito da UFRJ

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC  
 Rua Bom Jesus, 660 – Cabral - Fone: 3250-1414

Oficina

### ANO DIRETOR E DIREITO À MORADIA

Instrumentos urbanísticos: impactos no direito à moradia

Reitoria UFPR (Anfi100)  
 Edifício D. Pedro I

Temas: Moradia das comunidades em Curitiba

09h30 / 17h – APP Sindicato  
 Antônia da Patrã, 475, 14º andar, sala 1407

Debate Aberto

### 18 JAN MOBILIDADE URBANA E PLANO DIRETOR DE CURITIBA

Construindo a participação popular

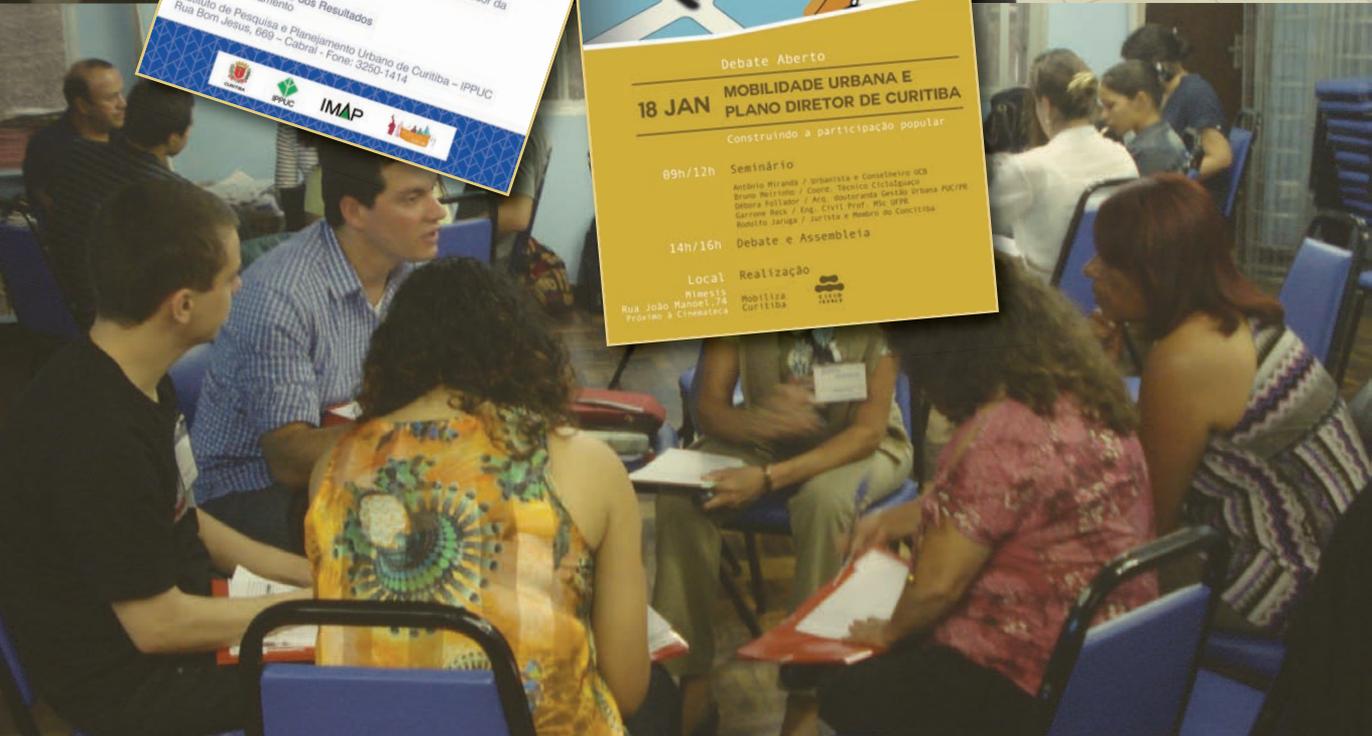
09h/12h Seminário  
 Antônio Miranda / Urbanista e Consultor UCB  
 Bruno Mello / Consultor Técnico Ciclologia  
 Helena Püllator / Arg. Arquiteta Gestão Urbana PUCPR  
 Gerson Reis / Eng. Civil, Prof. UFRJ  
 Rodrigo Janda / Jurista e Advogado do Consumidor

14h/16h Debate e Assembleia

Local Realização

IMESP  
 Rua João Manoel, 74  
 Prédio 4 Cinemateca

Mobiliza  
 Curitiba







**MANIFESTO CONTRA O GOLPE NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE CURITIBA**

Durante todo o ano de 2014 a Frente Mobiliza Curitiba tem reivindicado maior transparência e informação sobre o processo de revisão do Plano Diretor, suas necessidades e prioridades sobre como a população vai participar e de como suas contribuições serão incorporadas ao texto de lei final. Contudo, durante todo este ano experimentamos o desrespeito do IPPUC com a gestão democrática, ao se recusar a elaborar com a sociedade as regras do processo de revisão, deixando as etapas para serem informadas sempre na última hora, com mudanças inesperadas nos procedimentos, falta de transparência e de publicidade.

No início de 2014, ao ser questionado sobre como seria o processo de decisão sobre as propostas da sociedade a serem incorporadas ao texto final, o IPPUC divulgou durante as audiências públicas realizadas no mês de maio, que haveria uma "solicitação para criação das propostas", o que consta do material impresso distribuído na ocasião.

Em 24 de novembro de 2014 foi realizada uma reunião extraordinária do Conselho da Cidade de Curitiba, para a votação de uma minuta de regimento interno do Conselho interno trazia uma proposta absurda de limitar a eleição de apenas 2 delegados em cada regional administrativa da cidade, totalizando 18 delegados, que se somariam ao Conselho (que conta com 64 conselheiros entre titulares e suplentes) para deliberação final do texto do Plano Diretor. Conforme a proposta, qualquer pessoa pode se candidatar a qualquer uma das regionais, independentemente de ser representante de entidades de moradores ou outros grupos representativos, não havendo, sequer, limitação para que os próprios servidores públicos municipais se candidatassem.

Contra a proposta restritiva e antidemocrática do IPPUC, representantes dos movimentos populares, trabalhadores e organizações da sociedade civil exigiram a ampliação da participação, através da realização de um encontro nos moldes da última Conferência da Cidade de Curitiba (a CONCURTIBA), sob pena de retrocesso democrático. Esta conferência com publicidade e tempo hábil para a inscrição de entidades, disponibilizando 500 vagas para inscrição de 500 delegados.

A Secretária Executiva do CONCURTIBA, toda composta por integrantes do IPPUC, apoiou na coordenação dos trabalhos no sentido de manipular as debates do processo, inclusive garantindo que os representantes do poder público estivessem tudo para garantir a realização deste evento final hegemônico, o IPPUC através da Secretária Executiva do Conselho, propôs uma mudança mais absurda: o encaminhamento do Conselho, propôs uma mudança mais absurda: a alteração do nome do Conselho para "Plenária Estadual do CONCURTIBA", abolindo a realização de Conferência mais ampla, que era anunciada anteriormente.

**CARTA ABERTA DA FRENTE MOBILIZA CURITIBA**

**AO PREFEITO, VEREADORES, IPPUC, CONSELHEIROS E GESTORES PÚBLICOS DA CIDADE DE CURITIBA**

A Frente Mobiliza Curitiba, vem por meio desta **reivindicando a importância do processo de debate do plano diretor para a efetivação de diversos direitos fundamentais para os moradores da cidade de Curitiba e o impacto direto destes debates na vida de todos, na forma do art. 2º da Lei Federal nº. 10.257/2001.**

Considerando que a participação popular para ser efetiva deve ser realizada por uma metodologia que fuja ao debate de forma conjunta e articulada no início do processo de participação popular;

Considerando a necessidade de **transparência sobre o conteúdo do processo de revisão do plano diretor**, sendo não há como quanto da regra que ordena a divulgação de todo o processo de revisão do plano diretor;

Considerando que, já iniciado o processo de consulta pública, ainda não há clareza quanto da regra que ordena a divulgação de todo o processo de revisão do plano diretor;

**SOLICITAR a divulgação do conteúdo do processo de revisão do plano diretor e sua URGENTE divulgação.**

1- Campanhas de divulgação e garantia do princípio de publicidade

A divulgação de todo o processo de revisão do plano diretor já começou, porém a única forma de acesso à informação é virtual. Considerando que nem todos os cidadãos de Curitiba tem acesso a ferramentas de acesso à informação, principalmente, jornais de grande circulação e divulgação na televisão e no rádio, além da necessidade de divulgação ampla através de materiais informativos e explicativos simplificados, para que todos os cidadãos tenham acesso em linguagem acessível, ao conteúdo objeto de deliberação popular;

A transparência de todo o processo depende de ampla publicidade. Assim, todos os materiais produzidos para as audiências, sejam as propostas da sociedade ou as propostas do próprio poder público, devem ser disponibilizados em linguagem acessível, ao conteúdo objeto de deliberação popular;

§ 4º - No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

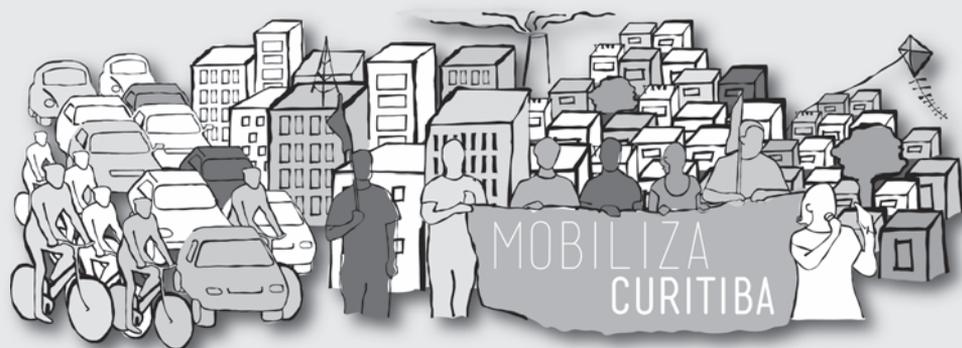
1º - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

2º - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos;





# A questão central: acesso à terra urbana



 debate sobre o Plano Diretor tem, inevitavelmente, uma centralidade: o acesso igualitário à propriedade urbana e aos bônus do processo de urbanização. A questão aponta dois grandes desafios ao debate do planejamento: como garantir um desenvolvimento equitativo das regiões (centro-periferia) e como combater a especulação imobiliária e seus efeitos no mercado de terras.

O tema da moradia, portanto, não tem como ser debatido descolado da reflexão sobre ocupação do território. Por que do déficit habitacional? Por que do discurso governamental que terra em área central é cara? Por que se constrói habitação popular em locais distantes? Por que não se regulariza as moradias existentes?

Essas são perguntas e, ao mesmo tempo, desejos possíveis de serem refletidos no âmbito do processo revisor do planejamento municipal. Afinal, é o Plano Diretor que define a **função social da propriedade urbana**. E, por sua vez, é esta definição que permite regulamentar os inúmeros instrumentos disponíveis para tanto. Como ficou conhecido, o Estatuto da Cidade é uma caixa de ferramentas, bastaria saber usá-lo. Contudo, aquela normativa nacional também não é autoaplicável, é necessário que as questões sejam espacializadas, assim como o uso dos diferentes instrumentos de indução do desenvolvimento ou combate à especulação.

O debate da moradia, nessa perspectiva, vai muito além do pedido de construção de unidades habitacionais pelo poder público. E essa compreensão percorreu os diferentes debates realizados nas oficinas pela Frente Mobiliza Curitiba, que teve propostas direcionadas ao melhor acesso às áreas centrais e infraestruturadas pela população de baixa renda e o que necessariamente exigia uma reflexão sobre o modelo de gestão municipal, entre a Companhia de Habitação de um lado, com a lógica de produção dentro das regras de mercado, e de outro lado o IPPUC, planejando uma cidade descolado das necessidades da produção habitacional de **todos** os habitantes da cidade.

Quando as propostas para moradia foram consolidadas já na oficina “Plano Diretor e Direito à Moradia”, ficou claro para todos que o problema habitacional da cidade de Curitiba estava mais relacionado à falta de políticas de controle do mercado do solo, além do reconhecimento sistemático e não oneroso das moradias já existentes.

Já na primeira rodada de audiências públicas, os integrantes da Frente Mobiliza Curitiba apresentaram as propostas nas diferentes temáticas. Uma delas era sobre a demarcação de ZEIS em áreas centrais, visando o controle do preço da terra, a regularização fundiária e, ainda, a construção de moradia popular bem localizada. Em resposta a nossa proposta, o presidente da Companhia de

Habitação, já em um julgamento antecipado, “respondeu”, a fim de indicar a inadequação da demanda:

[Proposta de um participante]: “[...] a proposta seria nesse sentido de aproveitando o Plano Diretor determinar essas áreas de SEHIS [ZEIS] pra regiões no Centro da cidade que poderiam contribuir pra que [...] seja mais fácil determinar moradia especial de interesse social pras camadas populares da sociedade [...]”

[Resposta]: “**Ubiraci Rodrigues**: Então [...] obrigado aí pela sugestão [...] a gente só tem que pensar um pouquinho que quando a legislação das leis [ZEIS] ela é uma legislação muito rígida, então quando você vai pra um determinado setor da cidade e você declara aquele setor umas SEHIS [uma ZEIS], você não pode fazer muita coisa ali, você meio que bloqueia aquela região por determinadas (inint). Eu não sei se necessariamente a gente pegar as regiões do Centro e transformar em SEHIS [ZEIS], com essa legislação rígida do jeito que ela é, eu estaria matando o emprego das pessoas que vem [sic] trabalhar no Centro, porque eu não poderia utilizar, dar utilização comercial pra essas áreas, então eu bloqueio a região [...] tá bom? Mas obrigado pela sugestão [...]” [grifos no original]<sup>16</sup>

As expressões “proposta do cidadão” e “resposta do gestor” já eram por si totalmente inadequadas se se pretende levar a cabo um processo sério de escuta e debate. Mas o exemplo ilustra a dificuldade da gestão e de seus técnicos de receber propostas da sociedade. As propostas que ousavam pensar a cidade de outra forma, que avaliavam as normativas que temos hoje a fim de adequá-las às necessidades de grande parte da população que não tem acesso à qualidade urbana, eram imediatamente bloqueadas.

No mesmo sentido foi a declaração do coordenador do processo de revisão em matéria publicada no jornal Gazeta do Povo em agosto de 2014, sob o título “Sem zonas especiais para acabar com guetos”, ficando clara a polarização entre o que defendíamos e a concepção que a gestão municipal tinha sobre controle do solo e acesso equitativo.

“Na visão do IPPUC, a **predeterminação de zonas para moradia popular cria guetos e contribui para a segregação dos mais pobres**. A ideia do órgão para o novo desenho de Curitiba, explica o arquiteto Miguel Roguski, coordenador da revisão do Plano Diretor, é integrar e diminuir a necessidade

---

<sup>16</sup> Degravação das falas da Audiência Pública da Regional Matriz sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba, ocorrida em 02/06/2014, que consta na ata notarial disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/audiencias-publicas/1627> - P. 31-32>.

de deslocamentos. ‘Queremos uma cidade mais sustentável, o espraiamento não é vantajoso. Pensamos no rico convivendo com o pobre, no sentido de prestação de serviço. Por que a empregada não pode morar no bairro dos patrões?’, exemplifica.” (Gazeta do Povo, 16/08/2014)<sup>17</sup>

Perceba que a fala do coordenador do processo revisor do IPPUC é extremamente contraditória. Ele defende que pobres e ricos morem próximos, mas é contrário a um zoneamento que permita o controle dos preços da terra em áreas mais valorizadas. Reforça a ideia, que também foi colocada pelo presidente da Cohab, que a ZEIS “cria guetos de pobreza e contribui para a segregação dos pobres”. A contradição aqui é que os “guetos de pobreza” já existem, estão por toda a periferia da cidade, mas não é por causa das ZEIS.

Essa afirmação somente demonstra que os “guetos” com pobres não podem estar em áreas centrais, próximas aos locais de trabalho, com maior estrutura urbana. Mesmo que pudéssemos considerar legítimo num debate democrático a contraposição de ideias e, neste caso, poderíamos avaliar os pontos negativos da demarcação de ZEIS como feito pela gestão municipal, ainda assim seria necessário que ela explicitasse de que forma pretende aproximar ricos e pobres. Ou seja, qual a proposta da Prefeitura de Curitiba para impedir a segregação e a criação de guetos, sejam estes de ricos ou pobres? É essa resposta que não havia nos debates.

Havia ali também uma concepção errônea do conceito de ZEIS, baseado na conformação atual da SEHIS (Setor Especial de Habitação de Interesse Social) existente na lei de zoneamento de Curitiba há anos. O debate que queríamos provocar é que é possível ter mais de um tipo de zoneamento especial para baixa renda, para servir a diferentes objetivos, fosse ele a construção de unidades habitacionais populares em vazios urbanos bem localizados, ou mesmo para favorecer os processos de regularização fundiária, tão precários e onerosos para a população.

Essa matéria jornalística possibilitou um debate que no espaço das audiências públicas ou outro locus participativo forjado pelo IPPUC não foi possível. Estavam ali colocadas a visão do IPPUC, da Cohab e da Frente Mobiliza Curitiba.

A contradição entre o modelo de gestão ficou ainda mais clara com a fala do presidente da Cohab na mesma matéria jornalística, indicando a dificuldade de acesso à terra urbanizada pela própria companhia pelo alto valor dos terrenos:

---

<sup>17</sup> Disponível em <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/sem-zonas-especiais-para-acabar-com-guetos-ec8fx3nz1nc0h6jekccw2u4b2>>. Acesso em: 02/07/2015.

“O presidente da Companhia de Habitação (Cohab) de Curitiba, Ubiraci Rodrigues, conta que a proposta de implantar empreendimentos de interesse social menores em vazios urbanos já é pensada pelo órgão, **mas ainda esbarra nos altos preços da terra nessas localidades**. Segundo ele, 95% da verba aplicada em moradia social vêm do governo federal, que destina o mesmo valor unitário para capitais e cidades menores. ‘São R\$ 64 mil por unidade, incluindo terreno, infraestrutura e construção. Supomos que R\$ 52 mil sejam gastos em construção, R\$ 6 mil em infraestrutura, sobra muito pouco para o terreno.’

De acordo com Rodrigues, uma das alternativas é que o terreno não entre nos custos fixos dos recursos federais do Minha Casa Minha Vida, mas seja analisado de forma diferenciada, de acordo com a realidade do município. ‘Hoje, em Curitiba, dificilmente você encontra um terreno com valor menor do que R\$ 400 o metro quadrado. Em Londrina, você chega a encontrar por R\$ 70.’” (Gazeta do Povo, 16/08/2014)

A crítica ao modelo de planejamento de Curitiba para a temática da habitação era justamente o descompasso entre a política habitacional exercida pela Cohab-CT, empresa de economia mista agindo pela lógica de mercado, e as potencialidades da administração municipal em controlar o preço do solo ou combater os processos especulativos por meio da aplicação dos diversos instrumentos urbanísticos que estão à sua disposição, mas que em Curitiba não são aplicados por falta de regulamentação. Para tanto, era preciso trazer para a administração direta a elaboração da política habitacional.

Outra crítica da Frente, que fica explicitada na citada fala do presidente da Cohab, é a falta de aportes municipais no financiamento da política habitacional. A Cohab produz quase que unicamente com recursos do governo federal, e o restante do seu orçamento vem da renda que auferi cobrando altíssimos valores dos moradores beneficiados com projetos de regularização fundiária. Não há investimento do orçamento municipal nessa política, o que pressiona o orçamento da empresa e limita suas possibilidades de incidência.

# Regularização fundiária: política pública ou negócio? Como Curitiba propõe a regularização de assentamentos autoconstruídos

Bruno Cesar Dechamps Meirinho\*

Líbina da Silva Rocha\*\*

Mariana Marques Auler\*\*\*

**D**urante o processo de revisão do Plano Diretor, a Frente Mobiliza Curitiba pautou, entre outros assuntos referentes ao tema da habitação social, a questão da urbanização e regularização de assentamentos autoconstruídos – regularização fundiária –, com o objetivo de garantir a segurança da posse e a infraestrutura urbana adequada para esses assentamentos.

O diagnóstico da situação da regularização fundiária em Curitiba é dramático: quase 20% da população do município vive em assentamentos autoconstruídos, sem segurança da posse. O município de Curitiba, entretanto, age como se o problema não existisse, afinal, não existem ações planejadas nem política de regularização fundiária.

Segundo os órgãos municipais, a responsabilidade por promover a regularização fundiária em Curitiba reside na Companhia de Habitação Popular de Curitiba (Cohab-CT), uma sociedade de economia mista municipal.

\* Advogado, mestre em Geografia pela UFPR e integrante do Instituto Democracia Popular.

\*\* Presidenta do Instituto Democracia Popular e da Associação de Moradores Amiga das Vilas.

\*\*\* Advogada, mestranda em Direito Público na UFPR, integrante do núcleo de estudos urbanos, ambientais e administrativos Propolis/PPGD-UFPR e do Instituto Democracia Popular.

Dependente de recursos federais e estaduais, a Cohab-CT atua, majoritariamente, na política de reassentamento das famílias e na construção de casas, em projetos vinculados a programas de governos dessas outras unidades da federação.

Mesmo atuando em projetos vinculados a programas federais, a Cohab-CT não possui nenhum projeto do programa “papel passado”, do Ministério das Cidades, por meio do qual poderia captar recursos federais para a regularização fundiária.

Sem recursos municipais, e se recusando a solicitar recursos federais ou estaduais para a regularização fundiária, a conclusão é que, nessa temática, a cidade de Curitiba não tem nenhum plano de ação.

Em raras ocasiões, a Cohab-CT fala em regularização fundiária. Mas, nesses casos, sua atuação se limita a propor a compra e venda dos terrenos ocupados entre os moradores e os proprietários, geralmente com avaliações imobiliárias que supervalorizam os terrenos, inviabilizando a negociação, o que prejudica os moradores.

Em decorrência disso, nas poucas situações em que há proposta de regularização fundiária em Curitiba, o resultado é a cobrança de valores dos moradores, o que inviabiliza a própria permanência das famílias no local em que residem há anos e ajudaram a construir.

Consultando o texto da lei do Plano Diretor de 2004 (Lei 11.266/2004), nota-se que a regularização fundiária é citada ocasionalmente ao longo do texto, tendo sido mencionada no capítulo da estruturação urbana (art. 9º), nos princípios da política habitacional (art. 27). A regularização fundiária é colocada também como um dos objetivos para a aplicação do direito de preempção (art. 55), uma das destinações possíveis dos recursos auferidos com a transferência e a outorga do direito de construir (arts. 60, 61, 65 e 66) e, por fim, uma das medidas possíveis para as operações urbanas consorciadas. Essas menções, na maioria, são copiadas do próprio texto do Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001.

No entanto, a mera cópia do texto do Estatuto da Cidade, sem que se proponham melhorias ou a regulamentação dos dispositivos, revela uma atitude burocrática, estritamente *pro forma*, diante de um problema tão urgente da cidade de Curitiba. Com isso, conclui-se

que a lei municipal 11.266/2004 apenas adotou formalidades que permitiram que o Plano Diretor estivesse em consonância com o Estatuto da Cidade, sem, contudo, se preocupar em aperfeiçoar o planejamento da cidade para que a regularização fundiária pudesse avançar. Assim, durante os 11 anos de vigência do Plano, a regularização fundiária continuou apenas no papel.

Além disso, o Plano Diretor de 2004 estabelece, no art. 27, inciso XII, da lei 11.266/2004:

Art. 27 São diretrizes gerais da política municipal de habitação de interesse social:(...)

XII - buscar a auto-suficiência interna dos programas habitacionais, propiciando o retorno dos recursos aplicados, respeitadas as condições sócio-econômicas das famílias beneficiadas.

A diretriz, redigida de forma confusa, estabelece que os programas habitacionais deverão ter “retorno” e “autossuficiência interna”, ou seja, a lei do Plano Diretor de 2004 exige que os programas habitacionais tenham lucro!

Com esse quadro em vista, e diante dos grandes desafios para a implantação da regularização fundiária em Curitiba, a Frente Mobiliza Curitiba propôs algumas medidas para a revisão do Plano Diretor:

**A adequação do município aos marcos nacionais, especialmente à Lei 11.977/2009**, que estabelece novas regras para os processos de regularização e institui o instrumental necessário para sua efetivação.

**A regularização fundiária como política pública, e não como negócio**, para que seja assegurado o direito à cidade e a plenitude da cidadania dos moradores que moram em assentamentos autoconstruídos. Ou seja, a política de regularização não deve ser pautada pelos retornos financeiros.

## **Mobilização popular**

Paralelamente ao processo de revisão do Plano Diretor realizado pela Prefeitura Municipal, a Câmara de Vereadores realizou uma série de

audiências públicas temáticas. Uma dessas audiências teve o tema da regularização fundiária.

A Frente Mobiliza Curitiba trabalhou intensamente na mobilização para a audiência pública sobre regularização fundiária, tendo também participado da sua organização, coordenada pelo vereador Jonny Stica (PT).

A audiência, com o maior número de participantes do conjunto de audiências organizadas pela Câmara de Vereadores para o Plano Diretor, reuniu mais de 250 participantes, na maioria moradores das comunidades que reivindicam regularização fundiária.

Com a participação de diversas lideranças de associações de moradores e com a presença de pessoas convidadas – a advogada Rosane Tierno, conselheira fiscal do IBUDU, e Glauco Atorre Penna, coordenador técnico da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo, o evento pautou diversas soluções para o impasse da regularização fundiária em Curitiba.

Na Prefeitura Municipal não foram realizadas audiências públicas temáticas, mas apenas audiências públicas por regionais, nas quais eram discutidos todos os temas. Nessas audiências, foi pautado pelos moradores, de forma recorrente, o tema da regularização fundiária, problema existente em todas as regiões da cidade.

## **Proposta de revisão**

Depois do processo de audiências públicas e reuniões, a Prefeitura Municipal apresentou um projeto de lei que, acreditamos, traz alguns avanços. Dentre eles, destacamos a inclusão da definição conceitual da regularização de interesse social (art. 68), a previsão das SEHIS de regularização fundiária (art. 62), a indicação da necessidade de se rever a legislação municipal sobre a matéria (art. 69).

Igualmente, destacamos a definição de critérios para a realização dos reassentamentos e a priorização da permanência (art. 69, II e III) e a supressão da exigência de lucro nos projetos habitacionais. Ou seja, lançando os olhos ao diploma normativo anterior, pode-se dizer que

o Plano melhorou, embora as diretrizes bem intencionadas ainda dependam de regulamentação.

A proposta de revisão do Plano Diretor ainda depende de aprovação na Câmara de Vereadores, onde, esperamos, poderá ser melhorado. Depois de vencida a etapa de revisão, resta ainda o desafio da sociedade civil organizada manter-se ativa para reivindicar a efetivação do novo diploma, bem como para reiterar pautas que, nessa revisão, foram rejeitadas.

Nesse sentido, é essencial fortalecer a ideia de que a **regularização fundiária é uma política pública**, e não um negócio ou um favor prestado pela administração. A visão de que a regularização fundiária deve ser lucrativa, infelizmente, está arraigada não apenas nos agentes políticos locais, mas também no corpo de técnicos do município – uma posição atrasada não enfrentada pela proposta.

Lembremos aqui do fato de que, ainda que agindo irregularmente, os habitantes dos assentamentos autoconstruídos foram fundamentais para o desenvolvimento da cidade. Além disso, tais comunidades foram as sementes de grandes bairros, hoje valorizados e atrativos. Trata-se, portanto, da **efetivação de direitos**.

Na condição de política pública, a regularização fundiária não deve consistir em projetos pontuais e escassos, como em geral ocorre em Curitiba. Para efetivar-se, a política pública necessita de objetivos e planos de ações incorporados pelo governo local em sua integralidade.

Nesse sentido, as chances de sucesso da regularização fundiária também dependem da articulação de uma governança multissetorial que adote premissas e objetivos comuns.

No quadro atual, em que forças do hábito sustentam a inércia, a tarefa da regularização fundiária que, em Curitiba, está centralizada na Companhia de Habitação Popular – uma sociedade de economia mista limitada por regras de liquidez e desempenho e afeta aos princípios de mercado e que, com frequência, alega a inviabilidade de algumas ações de habitação de interesse social por não serem lucrativas – encontra obstáculos operacionais para a execução de um verdadeiro

programa de regularização fundiária, pelo que consideramos que essa tarefa deve ser assumida pela administração direta.

O amadurecimento das ações de regularização fundiária representará o reconhecimento de partes do território da cidade que hoje estão fora do mapa oficial. Mesmo nos casos em que os moradores de assentamentos autoconstruídos têm algum nível de acesso à infraestrutura urbana, ainda lhes falta algo essencial: a segurança da posse, ou seja, alguma espécie de título que possa prevenir que sejam retirados de suas moradias contra a sua vontade e, ainda, que lhes permitam a mobilidade voluntária, necessária para qualquer família.

# Uma revisão subutilizada: lacunas e incertezas na regulamentação dos instrumentos de política urbana no projeto de lei do novo Plano Diretor de Curitiba

Laura Esmanhoto Bertol\*

Thiago A. P. Hoshino\*\*

A primeira geração de planos diretores, em diversos municípios do país, não deu conta de regulamentar suficientemente os instrumentos de política urbana presentes no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), obstando sua integral efetivação. Essa é uma das principais constatações de pesquisas recentes,<sup>18</sup> tendência à qual Curitiba não parece fugir. Prova disso é que, de 2004 até agora, com exclusão dos institutos do “solo criado” e da “transferência de potencial construtivo” (os quais já vinham sendo sistematicamente empregados desde antes de 2001, com base em legislação local própria), foram esparsas as intervenções do poder público, nesse campo.

É verdade que, ao longo dessa década, levou-se a cabo a demarcação de

\* Professora da especialização em Direito à Cidade e Gestão Urbana (UP/Ambiens) e pesquisadora do grupo “Produção Imobiliária e Reconfiguração das Cidades Contemporâneas” (PPGFAU/USP).

\*\* Professor da especialização em Direito à Cidade e Gestão Urbana (UP/Ambiens) e pesquisador do Propolis/PPGD-UFPR e do Núcleo Curitiba do INCT Observatório das Metrôpoles.

<sup>18</sup> SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) nas Vilas Formosa e Parolin, em 2007. Também se buscou aplicar a Edificação e Utilização Compulsórias no entorno da Rua Riachuelo, a partir de 2011. Contudo, ambos os episódios antes confirmam do que desmentem a regra: no primeiro deles, a alteração se deu, ao que tudo indica, para adaptar-se às regras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1), no afã de se captarem de recursos federais; o segundo ocorreu de modo pontual e fragmentado, sem a edição de normas gerais para todo o território do município. O caso da Riachuelo, ainda, padece de uma série de inconsistências, seja quanto à continuidade do procedimento (não se tem notícia, por exemplo, do início da cobrança de IPTU Progressivo sobre os imóveis que permaneceram ociosos), seja quanto aos resultados alcançados (há críticas sobre uma possível gentrificação em curso na área).

Por sua vez, a Operação Urbana Consorciada da Linha Verde, aprovada em dezembro de 2011, foi e continua sendo cercada de controvérsias: dela, no mínimo, pode-se dizer que deixou muito a desejar no que tange à avaliação prévia dos impactos urbanísticos e à elaboração de um Programa de Atendimento Econômico e Social para a População Afetada, requisitos essenciais previstos em lei. Adicionalmente, os movimentos sociais e os próprios moradores da região denunciam um significativo déficit de gestão democrática em todo o seu processo de planejamento e implementação.

Mais grave, dos demais instrumentos, como o Direito de Preempção e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), nada se ouviu. Seria de se esperar, portanto, que a revisão do Plano Diretor de Curitiba, ainda não encerrada, viesse sanar essas lacunas históricas e assegurar avanços de regulamentação. Uma das formas de se avaliar se, de fato, esse salto de qualidade e de operacionalidade será dado é comparar os contornos do Plano Diretor vigente (Lei 11.266/2004) com o projeto do novo Plano Diretor enviado pelo Executivo à Câmara de Vereadores, no mês de fevereiro de 2015, o que faremos sinteticamente por blocos, de acordo com o estágio (grau) de utilização desses instrumentos pela gestão municipal.

## **Solo Criado, Transferência de Direito de Construir (TDC) e Operações Urbanas Consorciadas (OUC)**

Em tese, pouca coisa muda para os três instrumentos. Conquanto o chamado “incentivo construtivo” fosse ensaiado em Curitiba desde a década de 1980, seus desdobramentos, nos últimos anos, têm demonstrado falhas cujo equacionamento seria prudente no novo Plano Diretor. A concessão de “potencial construtivo” para a garantia do financiamento da reforma do estádio Joaquim Américo Guimarães, durante as obras da Copa do Mundo, ilustra bem esse tipo de distorção<sup>19</sup>. Além de constituir recurso público, como bem sinalizou o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, o solo criado, se liberado indiscriminadamente, inclusive na forma de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) para as Operações Urbanas Consorciadas, concorre com a Outorga Onerosa do Direito de Construir ofertada pelo município para finalidades sociais, como habitação de interesse popular (quando recolhidos os valores para o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social), preservação ambiental e proteção do patrimônio cultural.

## **Direito de Preempção e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)**

Com respeito ao Direito de Preempção e ao EIV, dez anos depois, seguimos estagnados. Eles até hoje não são aplicados em Curitiba e foram ínfimos os movimentos esboçados pelo projeto do novo Plano Diretor nesse sentido, relegando uma vez mais seu conteúdo para futuras “leis específicas”. O Direito de Preempção, aparentemente, continua fora dos horizontes do Poder Executivo, que o manteve praticamente intocado. No caso do Estudo de Impacto de Vizinhança, as inovações se restringem à tentativa, ao menos discursiva, de compatibilizá-lo com o Relatório Ambiental Prévio (RAP) e com o Estudo de Impacto Ambiental

<sup>19</sup> FRANZONI, Júlia A. e LUFT, Rosângela M. Perversão de instrumentos urbanísticos em prol dos megaeventos esportivos: o financiamento das obras na Arena da Baixada. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, vol. 04, nº 01, p. 235-291.

(EIA). Um avanço de compreensão técnica decorre da complexificação do filtro para as hipóteses de obrigatoriedade, que passam a combinar critérios de porte, uso e localização<sup>20</sup>. Nenhuma previsão consta, porém, sobre uma maior abertura à participação popular nos processos de licenciamento de empreendimentos de potencial impacto, a despeito de ter este aspecto comparado com ênfase nas contribuições da sociedade civil durante a revisão, o que já é uma deficiência apresentada pelo próprio RAP. Na mesma linha, as formas de publicidade e acesso à informação também requerem maior detalhamento.

## **Aproveitamento Compulsório (PEUC), IPTU Progressivo e Setores Especiais de Habitação de Interesse Social (SEHIS)**

Algo distinto é o cenário do PEUC, do IPTU Progressivo no Tempo e dos SEHIS (denominação que as Zonas Especiais de Interesse Social recebem em Curitiba). Pela primeira vez, os Setores Especiais de Habitação de Interesse Social (SEHIS) – não abrindo mão, diga-se de passagem, da antiga nomenclatura existente – ganharam classificação mais precisa, destinando-se à regularização fundiária, à produção habitacional e à promoção de empreendimentos de interesse social. Todavia, na contramão do novo Plano Diretor Estratégico de São Paulo, perdeu-se a oportunidade de eleger essas áreas, desde logo, as quais deverão ser demarcadas na sequência, conforme o art. 62, §2º. Aqui, o projeto ganharia em consistência se sequer mencionasse expressamente que tal “lei específica” será a Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, próximo item na fila de revisão.

O IPTU Progressivo também recebeu maior destaque, em nítida articulação com a legislação tributária. Questiona-se se o tão evidente interesse do Poder Executivo neste instrumento é efetivamente de natureza

<sup>20</sup> HOSHINO, Thiago A. P. et alii. Do Estudo de Impacto de Vizinhaça e de sua impostergável regulamentação e implementação no município de Curitiba: análise comparativa e recomendações. *Curitiba: Projeto Cidade em Debate* (UFPR/UP/MPPR), 2014. Disponível em: [http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Nota\\_tecnica\\_EIV\\_versao\\_publicacao.pdf](http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Nota_tecnica_EIV_versao_publicacao.pdf).

extrafiscal, é dizer, se condiz com o objetivo de coibir a retenção imobiliária especulativa, ou se há risco de que o IPTU Progressivo seja desfigurado em um mecanismo de mera taxação, diante da atual crise fiscal.

Para o PEUC, explicitou-se a caracterização dos imóveis não edificados, subutilizados e inutilizados, permitindo seu rastreamento em determinadas macrozonas. Os artigos 95 a 104 do projeto de lei ainda não são autoaplicáveis, como seria ideal, mas fornecem subsídios mais concretos para posterior regulamentação e aplicação. Há que destacar a timidez do art. 99, III, 'a': afinal, um imóvel que esteja completamente desocupado por três anos ininterruptos, mais do que à utilização compulsória, está sujeito à arrecadação por abandono, nos termos do art. 1.276 do Código Civil de 2002. Em contraste, é digna de menção positiva o fato de se terem conjugado o PEUC e os SEHIS de Vazios, no art. 99, I, 'b'.

Sem embargo, nos três casos, a ausência, por parte do poder público, de divulgação e discussão de um diagnóstico sistematizado que subsidiasse o processo de revisão como um todo (contendo os padrões urbanísticos atuais – estrutura fundiária, tipologia das edificações de acordo com os usos e a ocupação –, a leitura crítica da aplicação dos instrumentos – com os principais resultados, inclusive financeiros, e dificuldades encontradas – e as simulações de possível enquadramento) prejudica sobremaneira a possibilidade de se aferir a legitimidade e a efetividade dos parâmetros adotados na versão final do projeto, como a limitação dos vazios urbanos a terrenos a partir de 2.000 m<sup>2</sup>.

## **Redesenvolvimento Urbano, Concessões Urbanísticas e Plano de Desenvolvimento Regional (PDR)**

Por fim, o art. 94, VI, VII e §1º estabelece três novos instrumentos de política urbana: os Planos de Desenvolvimento Regional (PDRs), o Redesenvolvimento Urbano e as Concessões Urbanísticas. Os dois primeiros, tratados de modo bastante genérico, não demonstram com clareza a que vieram. É preocupante que ambos autorizem a flexibilização de índices urbanísticos, especialmente no caso dos PDRs, que, ao revés dos demais instrumentos, são aprovados não por lei específica, mas tão somente por ato do Poder Executivo. Essa disposição é, em si mesma,

um contrassenso, na medida em que um decreto não tem o condão de revogar normas da lei de zoneamento.

O Redesenvolvimento Urbano, inspirado no *Land Readjustment* (Reparcelamento), tem sido recepcionado em várias localidades, sobretudo para a reorganização da malha fundiária, ajustando a propriedade do solo de maneira mais funcional, em prol do interesse público e sob a coordenação estatal. Apesar disso, tanto o Redesenvolvimento como as Concessões Urbanísticas deverão ser acompanhados com cautela, devido às parcerias público-privadas neles embutidas, as quais vêm sendo alvo de duras críticas da literatura<sup>21</sup>.

## Uma revisão subtilizada?

Em suma, o balanço preliminar do projeto do novo Plano Diretor de Curitiba indica uma regulamentação seletiva dos instrumentos de política urbana: instrumentos de natureza “negocial”<sup>22</sup>, com declarado apoio e interesse do mercado, como o solo criado, a TDC, as OUCs, as concessões urbanísticas e o redesenvolvimento urbano, foram mantidos ou reforçados; instrumentos de combate à especulação imobiliária, como o PEUC e o IPTU Progressivo, mostram progresso parcial, embora sob ameaça de desvirtuamento (para tornarem-se uma mola propulsora da gentrificação ou um tributo convencional); instrumentos de regulari-

<sup>21</sup> FIX, Mariana. (2000). A “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas consorciadas em São Paulo. Versão atualizada. Original publicado em: *Cadernos de Urbanismo*, nº 3. Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Disponível em: [http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix\\_formulamagica-parceria.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix_formulamagica-parceria.pdf). (Acesso em junho de 2015).

<sup>22</sup> Cabe destacar que a formulação original desses instrumentos não tinha esse viés, porém, em diversas situações, os mesmos vêm sendo empregados apenas para regularizar edificações construídas em desacordo com a legislação local ou com fins preponderantemente arrecadatários. Vide: FURTADO, Fernanda; REZENDE, Vera; OLIVEIRA, Maria Teresa; JOGENSEN, Pedro e BACELLAR, Isabela. *Outorga onerosa do direito de construir: programa e avaliação de experiências municipais*. In: XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 21 a 25 de maio de 2007, Belém, Pará. Disponível em: <http://www3.ufpa.br/xiienanpur/CD/ARQUIVOS/GT1-328-90-20061218230629.pdf>.

zação fundiária e produção habitacional de interesse social, como os SEHIS, aguardam espacialização, isto é, devem “aterriçar” no solo, vinculando-se à política urbana de modo orgânico, sem o que envolvem-se totalmente inócuos; instrumentos de democratização e transparência ativa das decisões públicas sobre a distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização, como o EIV, vítimas da resistência dos empreendedores, receberam muito menor atenção do que mereciam.

Noutras palavras, as lacunas que ficaram para essa segunda geração do Plano Diretor terão de esperar mais alguns anos para serem preenchidas. Para tornar seu futuro ainda mais incerto, não foi estipulado um prazo de elaboração e aprovação do conjunto de “leis específicas” a que alude o Plano. Seu art. 153, §2º, determina que, dentro de um ano, “o Município instituirá comissão com a finalidade específica de avaliar e propor as adequações da legislação vigente”. Essa previsão não foi respeitada na vigência do Plano Diretor de 2004 (art. 87) e, sem uma regra mais explícita, pode tampouco ser levada a sério no Plano Diretor de 2015. Se esse triste prognóstico se confirmar, o preço a ser pago por toda a coletividade será mais uma década de omissões e atrasos no cumprimento da função social da cidade. E, malgrado todo o esforço despendido em várias frentes, terminaremos, de novo, com uma revisão senão imóvel, no mínimo bastante subutilizada.

# Espraiamento urbano: a relevância do debate da mobilidade urbana

Desde a primeira oficina realizada em novembro de 2013, os debates sobre a mobilidade urbana compreendiam diversas dimensões:

- 1) se as moradias estão na periferia, é só através da mobilidade que os moradores terão acesso a bens e serviços;
- 2) se a mobilidade é essencial, ela deve ter um custo acessível;
- 3) se as pessoas se locomovem de formas diversas, não pode haver o privilégio do automóvel individual sobre os demais modais, coletivos ou não motorizados.

O debate do transporte público ganhou o país em 2013, com as jornadas de junho. Em Curitiba, especialmente, o tema da tarifa estava na centralidade dos debates por uma série de investigações de irregularidades em torno da licitação do transporte coletivo de 2010 e a gestão dos contratos das concessionárias pela Companhia de Urbanização de Curitiba (Urbs), empresa municipal de economia mista.

Ao mesmo tempo, a Lei Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012), coloca para os municípios o desafio de pensar o planejamento sobre outras premissas, em especial, colocando a mobilidade como direito. No mesmo período, havia a obrigatoriedade dos municípios apresentarem seus planos municipais de mobilidade urbana ao governo federal, sob pena de inviabilidade do repasse de recursos.

A primeira oficina promovida pela Frente Mobiliza Curitiba no tema teve uma função de capacitar a sociedade civil para esse debate que, apesar de historicamente associado ao planejamento urbano, esteve distante das pautas populares. Essa aproximação se deve muito às jornadas de junho e aos movimentos pela tarifa zero, mas também à crescente mobilização em torno da ciclomobilidade.

Do primeiro debate já saem algumas das propostas da Frente para o tema da mobilidade urbana, que contemplam desde demandas relativas à ciclomobilidade ao debate da tarifa e a remuneração do transporte coletivo. Uma segunda oficina é organizada pela sociedade civil com a presença de

representantes do poder público local, somente para debater a tarifa do transporte público coletivo.

## **Propostas sistematizadas da Oficina de Mobilidade Urbana**

- 1) Delimitação de “Zona 30” na região central da cidade;
- 2) Incluir o Plano Diretor Ciclovitário à legislação municipal e ao Plano de Mobilidade;
- 3) Que o Conselho de Urbanismo, Conselho de Zoneamento e análogos sejam extintos e suas prerrogativas incorporadas ao Concitiba, como órgão máximo do urbanismo na cidade de Curitiba;
- 4) Previsão no Plano Diretor e no plano de mobilidade de outras formas de remuneração do sistema de transporte coletivo por meio do bilhete único mensal;
- 5) Calçada é domínio público, retirada a responsabilidade do proprietário;
- 6) Chamar audiência pública na Câmara Municipal sobre participação popular e Plano Diretor;
- 7) Que sejam integralmente atendidos os princípios, diretrizes e objetivos da Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012), bem como seja cumprido o conteúdo mínimo e os requisitos de validação exigidos para os Planos Municipais de Mobilidade pela referida lei;
- 8) Elaboração da Lei Municipal de Mobilidade, que deverá ser incorporada ao Plano Diretor da Cidade.

Apesar do tema da mobilidade urbana ser diretamente associado à própria imagem de cidade modelo de Curitiba, é perceptível a dificuldade de inovação. A estruturação de todo o sistema de transporte coletivo que tornou Curitiba mundialmente famosa, apesar de sua contribuição histórica e seu caráter inovador para os anos 90, carece de um revisitar. Novamente, é na revisão do planejamento da cidade que se debate os rumos do desenvolvimento a partir

de um diagnóstico. Ao invés de permitir o debate aberto e democrático, a Prefeitura de Curitiba insiste na atualidade das inovações históricas, sem sequer ter disponíveis informações suficientes para sistematização de um diagnóstico sobre sua efetividade e/ou adequação.

A integração tarifária, feita através da integração física por meio dos terminais, apesar de ser solução inovadora, sofre críticas pelo tempo que adiciona às viagens e pela não universalidade (muitas linhas não são integradas). Com a tecnologia existente, já é possível permitir a integração pelo bilhete eletrônico, que garante, por exemplo, a universalidade.

Apesar do tema da mobilidade urbana e sua regulamentação no Plano Diretor ter sido um dos que mais sofreram alterações e inclusões consideradas positivas, ainda é possível perceber a resistência da Prefeitura às propostas que alteram a lógica da gestão e que provoquem inovações próprias ao tempo presente (e não somente reviva os avanços históricos).

# Quase uma perda total na revisão do Plano Diretor de Curitiba: os “tratorações” do poder público e a questão da mobilidade urbana

Lucas Eduardo Allegretti Prates\*

**T**enho me envolvido pessoal e profissionalmente com a revisão do Plano Diretor de Curitiba que começou em 2014, especialmente no que tange às questões da Mobilidade Urbana e Gestão Democrática das Cidades. Após um ano e meio e com as discussões já finalizadas no âmbito do Poder Executivo Municipal, teço aqui, focado nessas questões, algumas considerações acerca do papel da Frente Mobiliza Curitiba no processo. Procuro principalmente apontar as preocupantes reações do poder público, destacando os questionáveis procedimentos postos em prática pela Prefeitura e seus respectivos impactos na versão final do projeto de lei apresentado à Câmara Municipal.

A mobilidade urbana sempre foi um dos principais eixos de trabalho da Frente Mobiliza Curitiba. Seja com reuniões temáticas, seminários, publicações ou campanhas, reunimos diversos parceiros da sociedade civil, incluindo aqueles especializados no tema, para a definição de consensos e o apontamento das subtemáticas e ideias prioritárias em torno das quais reuniríamos os nossos esforços. A Frente Popular do Transporte e a Associação de Ciclistas do Alto Iguaçu foram algumas das organizações, dentre tantas outras, que dedicaram tempo e esforços nesse sentido.

Dessa maneira, ao longo de 2014 e 2015 foram apresentadas exaustivamente à Prefeitura e seus órgãos, pelos mais diversos meios, dire-

\* Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Foi estagiário da organização Terra de Direitos, onde iniciou seu trabalho na Frente Mobiliza Curitiba. É ativista nas áreas de mobilidade urbana e governança democrática.

trizes legais e urbanísticas, ideias concretas em nível estrutural, indicações e sugestões de especialistas (locais e nacionais) na área e as mais diversas contribuições pontuais. Pela parte do poder público, destacam-se nesse processo o IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba), responsável pela coordenação, naquele primeiro momento, da revisão do Plano Diretor, e o Concitiba, espaço primeiro das deliberações e votações acerca da política urbanística da cidade.

Em resumo, dentre as principais sugestões da Frente Mobiliza Curitiba na área da Mobilidade Urbana, podem ser citadas as campanhas por ciclovias ao longo dos eixos estruturais, pelo bilhete único mensal, pelo maior controle social e participação social na gestão do transporte público e pela integração plena dos meios de transporte. No âmbito dessas discussões, foi realizado, por exemplo, o debate público intitulado “Novas formas de financiamento do transporte coletivo”, em que restou clara a preocupação da Frente em dialogar com o poder público, sendo os dois convidados palestrantes ligados à Prefeitura. Vale citar ainda a produção de uma cartilha da Frente Mobiliza detalhando as suas principais propostas, entregue em mãos aos principais atores do poder público participantes da revisão do Plano Diretor, incluídos secretários municipais e representantes do IPPUC e do Concitiba. A submissão de diversos ofícios aos órgãos competentes e incontáveis e-mails e telefonemas incluem-se nesse contexto.

Houve, portanto, grandes esforços e profundo interesse por parte da Frente Mobiliza Curitiba no processo de diálogo entre a sociedade civil e o poder público; entretanto, ressalvadas algumas exceções, a recíproca infelizmente não foi muito verdadeira – pelo menos “efetivamente” verdadeira.

Explico: se por um lado recebemos muitos sorrisos gentis e cafezinhos, não é necessária a leitura de um manual de Governança Democrática para se chegar à conclusão de que um governo (ou cidade) democrático(a) não se constrói, por parte do poder público, com o simples recebimento das demandas da população sucedido por respostas evasivas ou genéricas, ou com a falta de apresentação dos devidos argumentos (técnicos e/ou principiológicos) que embasam o debate público, ou ainda com a decisão unilateral que passa por cima

dos outros envolvidos nesse debate (o popular “tratoração”). Contudo, com esses e outros expedientes foi conduzida boa parte da discussão sobre os próximos dez anos da cidade de Curitiba, pavimentando-se o caminho para um projeto de lei que pouco embarca as aspirações da sociedade civil no concernente à mobilidade urbana.

Exemplos abundaram. Alguns marcaram muito a mim e demais colegas da sociedade civil, de modo a nos entreolharmos durante reuniões do Concitiba com a sincera dúvida acerca da possibilidade de termos acabado de ouvir aquilo que de fato ouvíramos. E ninguém se opunha, salvo algumas exceções<sup>23</sup>. Nesse sentido, ouvimos diversas pérolas que, muito menos do que demonstrações ocasionais de falta de preparo para a lida e discussão públicas, acabaram por pautar o projeto de lei, definindo artigos-chave de seu texto. Pensamentos ao estilo de *“Essa proposta de as calçadas virarem responsabilidade da Prefeitura não pode passar porque nós sabemos que em Curitiba nunca foi assim, então não pode ser”* foram enunciados, muitas das vezes, por representantes do poder público (algumas das vezes, como neste caso, até por técnicos de carreira cuja responsabilidade era dirimir as dúvidas do Conselho). Nessas reuniões, muitos funcionários da Prefeitura e seus órgãos também não se furtaram ao uso de expedientes um tanto atabalhoados em alguns momentos de votação, com piscadelas, empurrões, correrias, sinalizações com a cabeça e telefonemas apressados que se traduziam em representantes do poder público aparecendo para votar e votando, de fato, da mesma maneira quando o tema tratado era sensível, garantindo assim a maioria necessária e a manutenção dos interesses da Prefeitura; em suma, verdadeiros “tratorações”.

Outras pérolas das discussões envolveram a impossibilidade da criação por parte da Prefeitura de um sistema de aluguel de bicicletas porque isso “geraria custos ao município”; a negativa sobre a sugestão de se construírem amplos bicicletários em terminais de transporte público, pois isso “geraria furtos de bicicletas”; ou ainda as longas e sempre repetidas discussões sobre a primordial necessidade de se re-

<sup>23</sup> Vale a lembrança de que, tanto pelo Regimento Interno quanto pela prática vigente, os cidadãos que não são representantes formais no Concitiba não têm o direito à fala nas reuniões do Conselho.

gulamentar veículos aéreos não tripulados (*drones*) em Curitiba. Entretanto, a maior de todas as desagradáveis surpresas talvez tenham sido as tardes inteiras perdidas na inócua discussão acerca da impossibilidade de se usar o termo “priorizar” no texto da lei (em favor, tenha-se claro, de meios de transporte públicos ou não motorizados) porque, afinal, “quem vai definir o que é prioridade?”. Alertados sobre a existência do termo e da prerrogativa na lei federal (que deve guiar as leis estaduais e municipais), veio o golpe final: “Se está na lei federal, então por que vamos repetir?”. Mesmo com a concordância final da maioria dos presentes com aposição, fico surpreso em ler o projeto de lei, meses mais tarde, e encontrar ali, apesar desses solavancos no percurso, a básica mas fundamental determinação legal tal qual a sociedade civil havia sugerido: priorizar o transporte público coletivo e os meios de transporte não motorizados. Ufa, não foi uma “perda total”<sup>24</sup>.

Eu e tantos outros cidadãos presenciamos pessoalmente esses e muitos outros exemplos; caso soe demasiadamente inacreditável ao leitor, estão disponíveis na internet os áudios transcritos das reuniões, diversas reportagens sobre o tema e provavelmente, nos arquivos do IPPUC, os vídeos das plenárias do Concitiba.

Os resultados desse conjunto de “seletivas” prioridades e vedações podem ser lidos no projeto de lei entregue pelo IPPUC ao prefeito e à Câmara de Vereadores. Nada contra a regulamentação de *drones* ou a suposta preocupação com as contas públicas por parte dos participantes cujas falas foram acima indicadas; contudo, uma cidade que somente nos primeiros meses de 2015 viu mais de dez ciclistas serem mortos por atropelamentos, onde centenas de milhares de cidadãos sofrem todos os dias com ônibus erráticos e tarifas infladas sob o respaldo da “caixa preta” da Urbs (aqui, seletivamente, sem preocupações orçamentárias da Prefeitura), e onde a própria Secretaria Municipal de Transporte já avisou que o trânsito vai parar em breve se nada for feito, resta claro que as intencionalidades do poder público

<sup>24</sup> É necessário reconhecer-se que, apesar daqueles solavancos nas discussões, na versão final do projeto de lei algumas das disposições citadas neste texto foram acatadas – parcialmente e com caráter muito genérico.

que predominaram na revisão do Plano Diretor parecem ter priorizado o céu (literalmente, os *drones*), e não a terra e a população que nela vive e se desloca. Some-se a isso tantas outras questões problemáticas de cunho procedimental e/ou legal-processual que a Frente Mobiliza Curitiba também pertinentemente vem indicando desde 2014 e tem-se a receita para uma espécie de “perda total” nesse verdadeiro acidente histórico que foram as discussões do Plano Diretor: falta de prazos para as regulamentações indicadas, falta de vinculação com as receitas municipais das (poucas) ações concretas ali indicadas e a excessiva generalidade e abstração de praticamente toda a lei, tão defendida pelos gestores públicos ao longo do processo e cuja ausência de autoaplicabilidade – não é preciso ser jurista para saber – só beneficia a quem deveria de fato implementar as mudanças necessárias: a “Prefs”.

# Mobilidade sem criatividade

Bruno Cesar Dechamps Meirinho\*

A cidade de Curitiba é mundialmente famosa pelas características de seu urbanismo, notadamente pela alegada integração entre o transporte coletivo e o uso do solo. A ideia de uma integração dessa natureza é tão trivial que é surpreendente que uma cidade se destaque por essa característica, e mais, quando sequer tenha essa característica na realidade, mas apenas na propaganda oficial.

É fato que diversas cidades no mundo encontram-se perdidas nas crises de mobilidade e na desestruturação do uso do solo. Em Curitiba, um sistema de vias de circulação exclusiva de ônibus e um zoneamento orientado para o adensamento ao longo dessas vias criaram a expectativa de que a cidade cresceria de forma ordenada.

Da propaganda dessa expectativa nasceu a fama de cidade modelo, até hoje em evidência, que, entretanto, não resiste aos exames mais realistas da cidade, onde são revelados problemas equivalentes às demais.

A propaganda oficial dos órgãos municipais de Curitiba narra que o planejamento urbano da cidade se baseia na integração entre três elementos que formam um tripé:

- a) transporte coletivo;
- b) o sistema viário e
- c) o controle do uso e da ocupação do solo.

É notável que a alegada característica básica do planejamento de Curitiba não seja mencionada na Lei do Plano Diretor 2.828 de 1966.

Com diretrizes genéricas, o Plano Diretor de 1966 não planejava nada. Sequer indicava a reserva de vias exclusivas de circulação de ônibus, que

\* Advogado, mestre em Geografia pela UFPR e integrante do Instituto Democracia Popular.

seria implantada a partir dos anos 1970 e imitada por outras cidades sob a sigla BRT (Bus Rapid Transit).

Ou seja, as características que tornaram famoso o planejamento urbano de Curitiba não constaram do próprio Plano Diretor, o que indica que as soluções urbanísticas implantadas resultaram de decisões tomadas por um grupo restrito de pessoas e foram baseadas em um Plano não divulgado.

A falta de transparência é uma das marcas do planejamento de Curitiba, cujas decisões são concentradas na autarquia municipal Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC). Resistente à participação popular, o órgão reivindica ser “técnico”.

Entretanto, o planejamento urbano deve ser democrático, e não apenas técnico. O celebrado “tripé” do planejamento urbano de Curitiba revela-se mera perfumaria: com atenção dedicada à circulação de automóveis, silencia sobre a gestão dos serviços e a economia urbana.

O famoso sistema de transporte coletivo encontra-se cada vez mais privatizado, já que é nula a capacidade de controle do órgão municipal responsável – a Urbs, dominado pelos empresários do transporte, oligopólios milionários que manipulam tarifas, financiam a política local e chantageiam os críticos. Enquanto isso, Curitiba tem a maior taxa de veículos por habitante: para cada automóvel, 1,82 habitantes. Característica que a revela como uma cidade como outra qualquer, dominada pela mobilidade por carros e presa em engarrafamentos.

No processo de revisão do Plano Diretor, o IPPUC e a Prefeitura, ignorando grande parte das sugestões da sociedade, apresentaram uma proposta vaga, com diretrizes genéricas e nenhuma ousadia.

Limitaram-se a repetir o mantra do “tripé”, ignoraram problemas sociais e se omitiram da obrigação de planejar a cidade contra os fatores de degradação da ordem urbana.

Dessa forma, a equipe municipal de planejamento urbano omitiu-se de atualizar os recursos de mobilidade da cidade com o que há de mais trivial no urbanismo de hoje. Deixa de prever a aplicação de mecanismos dinamizadores da tarifa, como o bilhete único temporal e age pouco para a mobilidade intermodal.

O sistema de transporte por meio das canaletas – vias exclusivas – foi muito pouco aperfeiçoado desde o seu desenho original. A ausência de novos traçados exclui do sistema a cidade que se produz diariamente. Dessa maneira, a cidade planejada ficou restrita a uma parte limitada da cidade.

Além disso, surpreende que a proposta de revisão do Plano Diretor não teça diretrizes sobre a implantação do metrô, novidade que é anunciada anualmente, mas que nunca sai do papel. Aparentemente, os órgãos municipais já abandonaram a ideia.

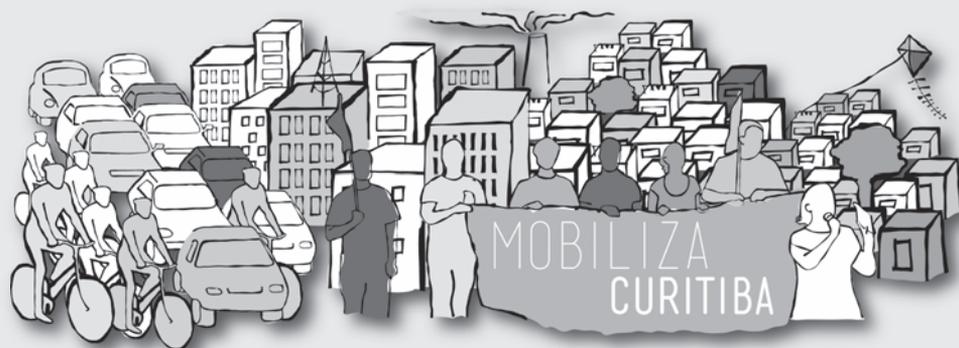
Sobre a ciclomobilidade, o projeto de lei apresentado é tímido, embora assuma noções importantes para o desenvolvimento do sistema, como a previsão de um plano cicloviário.

As diretrizes sobre os estacionamentos, por outro lado, anunciam que mudanças positivas podem acontecer nessa matéria, como a possibilidade de limitar e suprimir vagas públicas na região central. Entretanto, falta a previsão de estacionamentos próximos aos terminais de transporte coletivo, o que poderia apresentar perspectivas de integração intermodal.

Ao nosso ver, o famoso “tripé” do planejamento urbano poderia conter a gestão dos serviços públicos, que hoje está dominada pela lógica privada. Os aumentos anuais da tarifa do transporte coletivo impactam decisivamente na inflação local e são reflexos de um contrato que deixa a prefeitura refém dos empresários do transporte.

Diante da experiência de participar ativamente do processo de revisão do Plano Diretor de Curitiba, sobretudo do ponto de vista dos resultados alcançados na versão do projeto de lei de revisão do Plano Diretor, consideramos que os órgãos de planejamento municipal padecem da total falta de criatividade e inovação, marca da chamada “cidade modelo”. A política de mobilidade, aspecto central da propaganda oficial, encontra-se defasada e ainda herdeira do passado. Sem novidades, o texto do Plano Diretor traz apenas diretrizes genéricas e burocráticas.

# Plano Diretor de Curitiba: avançamos?





Plano Diretor vigente, de 2004, consiste em lei genérica, com pouca aplicabilidade, por trazer pouco detalhamento para o que propõe. Não se tem ali um modelo de cidade a se construir. A intenção dos atores envolvidos na articulação da Frente Mobiliza Curitiba era a de avançarmos neste ponto, na utopia de revolucionarmos a forma de conduzir os processos, na esperança que pudéssemos nos dirigir rumo a um Plano menos vago e mais eficaz, aplicável, real e participativo.

A Frente tentou, desde o início do processo, garantir que a revisão pudesse ser qualificada e, para tanto, acreditava que antes do chamamento da população para a participação deveria ser apresentado um diagnóstico do Plano em execução. O trabalho prévio à revisão deveria contemplar várias informações, tais como, dos objetivos e metas daquele Plano: o que foi realizado, o que não foi, quais as dificuldades na regulamentação de diversos instrumentos, dentre os que foram regulamentados qual foi o impacto nas diversas áreas, onde estamos e o que precisamos avançar. Esse diagnóstico nunca foi apresentado, o que dificultou a compreensão do que deveríamos melhorar.

O que finalmente foi apresentado como a proposta de revisão do Plano Diretor pelo IPPUC já era esperado pela fala do prefeito no início do processo, “não há espaço para grandes mudanças”. Pena, perdemos a chance de construir coletivamente um instrumento onde Curitiba, cidade conhecida pela inovação, pudesse voltar a fazê-lo.

A proposta da Prefeitura avança? Sim, não há dúvidas de que é um documento melhor do que o anterior, em que há avanços em alguns pontos, sana alguns vícios conceituais, inclui temas que eram ausentes. Mas é isso, avança nos conceitos e é aí que ficamos. O Plano continua a ser genérico, esvaziado de aplicabilidade. Ele leva, novamente, para fora do Plano a decisão sobre a conformação do território, sobre a política urbana e sobre a tão sonhada justiça socioespacial. O texto proposto faz previsão de elaboração de 16 leis específicas para regulamentar os institutos que dispõe. Ou seja, exatamente nos temas que podemos dizer que o Plano avança, a decisão quanto aos critérios de sua aplicação fica para lei específica, deixando esvaziado de conteúdo político e de força diretiva o texto proposto.

Alguns pontos positivos da proposta do IPPUC podem ser apontados, resultado dos extensos debates com a Frente Mobiliza Curitiba. O novo texto traz, mesmo somente como pano de fundo e sem autoaplicabilidade, a meta clara de que Curitiba quer enfrentar o desafio de combater vazios urbanos e a subutilização de imóveis em áreas centrais e infraestruturadas. É um avanço claro, ao menos em termos de meta, o que era ausente no Plano anterior. Agora temos em diversas passagens do texto a menção da necessidade de “in-

duzir a ocupação das áreas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas, dotadas de infraestrutura” (art. 17, VIII).

Na mesma linha, temos a diversificação das tipologias de ZEIS, em que o Plano manteve a nomenclatura local divergente da nacional: SEHIS. Avançamos na compreensão de que não há um conceito fechado para ZEIS e/ou SEHIS, e que esta pode se conformar a diferentes realidades. A previsão de SEHIS de regularização fundiária, SEHIS de vazios e SEHIS de produção pode impulsionar a política de Habitação de Interesse Social (HIS) no município, garantindo controle do preço da terra nas zonas demarcadas. Não avançamos com a previsão do art. 62, § 2º, de que “a definição de critérios e parâmetros de uso e ocupação do solo” para cada tipo de SEHIS estará disposto em lei específica. O próprio Plano Diretor poderia trazer a previsão desses critérios que, ausentes, nos traz de volta à realidade dos conceitos vazios e não autoaplicáveis.

Ainda nesse esforço, o Plano dá um salto qualitativo na abordagem do IPTU Progressivo, com contornos mais diretivos para sua futura aplicação. É um dos instrumentos que mais sofreu alterações se comparado à lei vigente. Na mesma linha, contudo, faz menção a lei específica para definir as etapas de aplicação, critérios, localização e tamanhos dos lotes. Avançamos e retrocedemos na mesma medida. O instrumento já era previsto e nunca foi amplamente aplicado, visando gerar os efeitos que propõe. Mais uma vez, deixa definições importantes para depois.

Das propostas que a Frente Mobiliza Curitiba trouxe para a revisão, uma delas era a previsão de cota de solidariedade em grandes empreendimentos imobiliários, para cofinanciamento da produção de HIS. A ideia foi absorvida pelo Plano com a previsão da Cota de Habitação de Interesse Social, cuja regulamentação também fica para lei fora do Plano.

Na temática da regularização fundiária tivemos pequenos avanços, porém foi tímida a abordagem frente à realidade das ocupações irregulares no município e a ausência de política clara sobre o tema. Ficou ausente a definição sobre a gestão e a execução dessa política, mesmo com todas as críticas trazidas nos debates de que política pública não poderia ser pensada e executada de forma terceirizada pela companhia de habitação exclusivamente. Por outro lado, o Plano traz o compromisso de maior aporte financeiro municipal na política de habitação de interesse social, hoje custeada prioritariamente com recursos do governo federal e pagamento dos mutuários.

No campo da mobilidade urbana, há inserção de diversos capítulos antes ausentes. Mesmo mantendo o caráter de generalidade nas abordagens, as inser-

ções no tema avançam num conceito de mobilidade urbana que privilegia o coletivo e o não motorizado. Temos seções novas para inclusão da circulação não motorizada, circulação de pedestres, circulação de bicicletas e até para estacionamentos. Poderíamos ter avançado em metas mais programáticas para a integração modal plena, além de não ter sido incorporada a proposta de integração temporal, com a adoção do bilhete único.

Sem pretender abordar todas as temáticas englobadas no Plano Diretor, a proposta trazida à análise pública nos deixa o desafio: quando este Plano pretende ser executado? A proposta da Prefeitura era vaga como todo o seu Plano: concede o prazo de um ano ao município para instituir comissão com a finalidade de propor as adequações na legislação vigente. Não há prazo, contudo, para elaboração das legislações regulamentadoras ausentes no compêndio vigente.

Se podemos falar em avanços, eles não ficam somente no campo legislativo, daquilo que entra ou não no texto final do Plano Diretor. É possível dizer que avançamos na mobilização social em torno do debate e na disputa constante pela participação real no processo. O aprendizado foi mútuo. A sociedade civil saiu fortalecida, pois a participação em si é um aprendizado, mas também se observaram inúmeros espaços de formação e debate. O poder público, seus técnicos e seus gestores também aprenderam com o processo, com a necessidade de ampliar os espaços participativos e de dialogar com uma sociedade civil que veio qualificada e articulada.

O desejo das entidades é que o Mobiliza Curitiba não seja uma experiência pontual, mas que permaneça como articulação local de monitoramento, controle social, formação e proposição, reconhecendo a importância da participação qualificada para a gestão democrática. O que só é possível quando a articulação da sociedade civil congrega uma diversidade de saberes e realidades, desde os diferentes movimentos sociais populares e comunidades invisibilizadas, aos técnicos da academia e das diferentes categorias profissionais.

# Depoimentos

*“A minha participação foi como conselheira do Concitiba. A experiência foi boa, é claro, mas as minhas expectativas foram um pouco frustradas. Eu participei da câmara temática sobre habitação, onde ficou um jogo entre empresários e o movimento popular. É óbvio que as demandas colocadas pelo movimento foram deixadas de lado. Outro ponto foi a falta de trabalho de base, porque as pessoas queriam debater, mas não sabiam como. Para garantir a discussão é necessário que a população saiba o que é um Plano Diretor, para que serve, como funciona, entre outras coisas.*

*Mesmo assim a experiência foi válida, já que a população curitibana se deu conta de que pode participar de um processo como esse. Foi feita a parte que nos cabia.”*

**Giziane Rodrigues**

União por Moradia Popular

*“A participação da comunidade foi positiva, apesar dos rumos não terem sido o que esperávamos. O que fica de lição é a certeza do quanto o poder público é lento.”*

**Osmano Reis,**

Associação de Moradores das Vilas Esperança e Nova Conquista

*“A experiência de participar da construção do Plano Diretor foi boa para a gente ter a certeza de quanto os interesses são opostos; também para notar que para os técnicos, legisladores e o Executivo, a participação popular e da sociedade civil é apenas uma ferramenta para legitimar o que querem pôr em ação, ainda que não digam claramente. Mas temos que ocupar todos os espaços que permitam dar a nossa opinião e brigar pelo que queremos. Temos lado e precisamos mostrar a que viemos.”*

**Hilma de Lourdes Santos,**

Movimento Nacional de Luta pela Moradia

*“A nossa participação na construção do Plano Diretor de Curitiba foi mais solicitada pelo Movimento por conta da questão de ocupação, de moradia, de direito aos espaços públicos. Mas a gente não teve pernas pra participar de toda a conversa relacionada. De toda a forma, acredito ser indispensável a presença dos movimentos sociais nesse tipo de construção. Se não fosse pela participação no Mobiliza Curitiba, a gente raramente ia ficar sabendo inclusive das datas das reuniões pra construção do Plano Diretor do município. Além de o debate por parte da Prefeitura ser muito técnico: nas poucas reuniões que eu fui era usado mais tempo para fala, para falácia mesmo, e pouco tempo para o diálogo.”*

**Maurício Pereira,**

Movimento Nacional da População em Situação de Rua de Curitiba

*“Como liderança comunitária, considero que o processo participativo foi de difícil participação. Apesar de terem ofertado inúmeros eventos, muitas vezes fomos avisados na última hora, sem que tivéssemos tempo suficiente para nos organizar adequadamente. Além disso, apesar de termos participado intensamente, acredito que menos de 1% de nossas proposições foram acatadas ou mesmo seriamente consideradas.”*

**Líbina da Silva Rocha,**  
Associação de Moradores Amigos das Vilas

*“Participar da construção do Plano Diretor foi muito importante pra mim, que estou desde 2006 na luta por moradia. Participei de quase todas as audiências públicas sobre a revisão do Plano. Os frutos da mobilização que tivemos no Boqueirão já podem ser percebidos, já que o prefeito da cidade se comprometeu em emitir um decreto para regularização fundiária na região – isso é mérito da pressão feita pelos movimentos e associação de moradores.”*

**Carlos Antônio Modesto,**  
Câmara Regional do Boqueirão

*“A minha participação na construção do Plano Diretor foi válida e muito importante. O Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) teve uma participação efetiva na discussão e nos debates, e isso fez com que a gente conseguisse pautar alguns pontos importantes na discussão do Plano. A gente teve debates com o Movimento e levava as propostas para as discussões das câmaras temáticas [do Concitaba]. Tivemos participação também em vários espaços – na Câmara Municipal, nas audiências públicas. Isso foi válido e muito importante, mas a gente precisa ir adiante. A partir desse processo, nós conhecemos como é que funciona a discussão dentro das câmaras temáticas, mas acho que têm muitos entraves pra que essa luta avance. A organização dos movimentos sociais, da Frente Mobiliza Curitiba, conseguiu chegar a alguns avanços, mas os entraves da máquina burocrática e as questões políticas não deixam a gente conseguir aprovar pontos importantes da nossa reivindicação.”*

**Maurício Rodrigues,**

Movimento Nacional de Luta por Moradia

# Curitiba - entre desenvolver mais um plano ou planejar o desenvolvimento

Alexandre Pedrozo\*

O processo de elaboração ou revisão de um Plano Diretor municipal é, normalmente, constituído de algumas etapas básicas, independentemente da complexidade do fenômeno urbano. Para uma pequena cidade no interior ou para uma capital, sede de Região Metropolitana, como é o caso de Curitiba, a iniciativa de planejar ou revisar o Plano vigente exige um debate sobre toda técnica e todo método de participação utilizado.

O resultado final desejado, além de um desenho de estruturação urbana e diálogo entre uso, ocupação do solo e mobilidade é a construção coletiva de um pacto para o DESENVOLVIMENTO urbano, conceito tão controverso e muitas vezes utilizado em frases de efeito nos planos municipais, porém, sem conteúdo ou significado óbvio.

Diferente de grande parte dos municípios brasileiros que contratam consultorias completas, Curitiba tem condição de coordenar um plano por meio da constituição de grupos de trabalho com servidores públicos, em especial, gestores de carreira, com acúmulo técnico e conhecimento da realidade municipal. Esse é um diferencial importante para o município que, no passado, inovou ao institucionalizar o planejamento e um núcleo central de coordenação, pesquisa e monitoramento do Plano.

Coordenar, no entanto, no campo democrático, não significa decidir os princípios, objetivos e as metas do Plano, significa orientar metodologicamente a construção de um pacto ou de vários pactos.

Um dos pactos iniciais deve ser formulado sobre a leitura da realidade, porque nem todos compreendem a cidade da mesma forma. Também não existe consenso sobre quais os temas e os respectivos pesos com os quais devem ser tratados no decorrer do Plano. Não existe consenso sobre o atual estágio de desenvolvimento da cidade e quais as metas ou

\* Especialista em políticas urbanas.

indicadores que devem ser utilizados para monitorar os resultados do planejamento.

Entre outras divergências, não existe consenso sobre o significado da palavra desenvolvimento, como tantos outros significados que permeiam o processo de planejamento, ainda mais quando desenvolvidos de forma democrática.

É válido destacar que democracia não se mede por quantidade de eventos e de participantes! Democracia se mede, entre outras variáveis, pela equalização das condições de debate e pelo respeito ao contraditório.

Todos concordam que devemos desenvolver Curitiba. Todo o Plano municipal pressupõe uma intenção de desenvolvimento. Existe um pacto aqui? Sim, até que cada força ou segmento social explique o que entende por “desenvolvimento”.

Jorge Wilhelm, coautor do Plano Diretor vigente de Curitiba, instituído em 1966, defendeu que “não há desenvolvimento quando o ambiente é prejudicado, os indicadores sociais pioram, a dignidade humana é desprezada, a oportunidade de trabalho diminuída, a democracia prejudicada, a riqueza concentrada e injustamente distribuída, e a economia estagnada.” (BNDES, 2002<sup>25</sup>).

Considerando o processo recente de revisão do Plano Diretor de Curitiba, coordenado pelo IPPUC, e analisando o texto resultante do projeto de lei municipal, encaminhado em 2015 para tramitação na Câmara Municipal de Curitiba, fica evidente que não existiu uma intenção de mudança e, portanto, uma intenção de desenvolvimento.

A sociedade curitibana participou (ou assistiu e teve a ilusão de ter participado) de um processo “participativo” sem significado, com perguntas vazias, respostas frágeis e pouco fundamentadas e com base em um diagnóstico superficial (nas raras vezes em que algum dado ou análise técnica foi levado a público).

Para cada variável citada por Wilhelm, existe um desejo ou conjunto de desejos, estratégias e instrumentos para transformação da cidade e do seu modo de produção. Existe uma realidade que deve ser analisada e enfrentada e, para esta finalidade, o IPPUC tem a condição e a responsabilidade de apresentar informações técnicas que subsidiem um diag-

<sup>25</sup> WHILHEIM, NEVES, MELO. *Desenvolvimento em debate - Desenvolvimento urbano: cidades sustentáveis e qualidade de vida*. BNDES, 2002.

nóstico coletivo, isto é, uma leitura política dos fatores que impedem o desenvolvimento urbano de Curitiba.

Essas informações e análises não foram elaboradas ou não foram publicadas. Os números mais objetivos como, por exemplo, tamanho de imóvel que deve ser atingido pelo IPTU Progressivo, não foram apresentados como argumentos ou justificativas para regulamentação dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

A proposta de um Plano sustentável acima do próprio Plano Diretor já demonstra uma incoerência e ignorância relativa ao Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano definido pela norma federal.

A ideia de um Plano ou processo de Redesenvolvimento para a região de Campo do Santana, ao sul de Curitiba, embora fundamentada em instrumentos historicamente utilizados no Japão e Colômbia, não foi debatida publicamente. Também não fica claro o motivo de se adotar essa terminologia, pois o instrumento democrático para esse tipo de transformação, no caso brasileiro, é a Operação Urbana Consorciada (OUC). Se existe alguma incompatibilidade entre a utilização de uma OUC e os processos/instrumentos/objetivos desse “redesenvolvimento” não foi devidamente exposta e publicamente debatida.

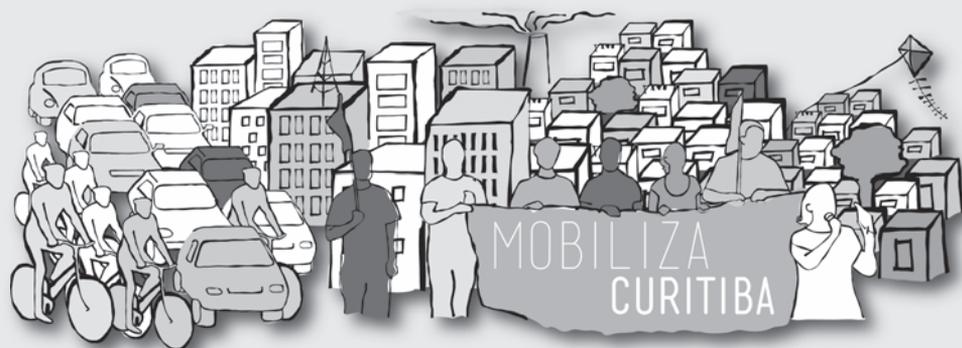
A proposta de redução das funções do Conselho da Cidade que, por vontade popular, deveria ser cada vez mais deliberativo sobre as questões que realmente importam, é só parte de um retrocesso no ato de planejar a cidade.

Transformar planos setoriais de habitação, mobilidade, entre outros, em atos administrativos, retiram a possibilidade (i) do aprendizado democrático e (ii) da formulação de pactos que realmente enfrentem os problemas citados por Wilhelm. Temos rios mortos, mais de 300 ocupações irregulares, retenção especulativa de terras urbanizadas, instrumentos urbanísticos deturpados<sup>26</sup> e nenhum destes problemas foi utilizado como base para formulação ou detalhamento dos instrumentos urbanísticos.

Caso o texto permaneça na forma como foi entregue à Câmara Municipal, teremos mais um Plano desenvolvido ao invés de um novo Plano de desenvolvimento.

<sup>26</sup> Como foi o caso da cessão de potencial construtivo para o estádio do Atlético, equacionando o interesse privado com recursos públicos historicamente utilizados para produção de habitação de interesse social.

# Da cidade à metropole



**A** metrópole é a cidade real. As fronteiras municipais são artificiais quando a mancha urbana, as relações de dependência, os fluxos de bens e pessoas vão para além dos limites. A cidade polo de uma Região Metropolitana, como Curitiba, que se derrama sobre o território de outros municípios, não pode dar-lhes as costas.

Apesar dos entraves próprios da burocracia brasileira, o planejamento de uma metrópole tem que ser metropolitano, sob pena de parcial, injusto e inócuo. As divisas municipais criam uma tensão entre interesse comum e autonomia local, colocando na centralidade as disputas das diferentes cidades da aglomeração. Isso importa dizer que abandonamos o local? Não. O local ainda é relevante e deve ser considerado, mas cada vez mais o planejamento deve enfrentar o problema da escala, deve ser transescalar.

O problema de gestão metropolitana no período de debates da revisão do Plano Diretor de Curitiba chegou a seu ápice com a desintegração do transporte coletivo com a Região Metropolitana. Com a impossibilidade de diálogo entre a Prefeitura e o governo do estado do Paraná, uma das maiores conquistas das últimas décadas se desmorona em questão de semanas, aquecida pelo debate da tarifa e da gestão do sistema.

A Frente Mobiliza Curitiba tentou provocar o debate sobre a importância do planejamento integrado entre Curitiba e os municípios da RMC, necessário para superar a assimetria de poder da cidade polo em relação aos municípios periféricos. Contudo, esbarrou-se com o argumento da “competência”, ou melhor, da falta de competência do município de Curitiba para a questão metropolitana.

O advento do Estatuto da Metrópole em janeiro de 2015 significou a retomada do território metropolitano. O novo arranjo institucional previsto na Lei 13.089/2015 dá diretrizes para a construção da governabilidade nas metrópoles e determina a realização de um plano de desenvolvimento urbano integrado. No início dos debates sobre o Plano Diretor de Curitiba, o Estatuto da Metrópole era somente um projeto de lei, sem prazo para ser aprovado. Porém, não era necessária uma lei federal para saber que governança metropolitana é uma necessidade, assim como o planejamento na escala da metrópole.

# O Plano Diretor de Curitiba e a questão metropolitana

Lorreine Santos Vaccari\*

Criada em 2013, com o objetivo de ampliar o processo de participação popular na revisão do Plano Diretor de Curitiba, a Frente Mobiliza Curitiba tem debatido e procurado inserir na pauta de discussões, entre outras, a seguinte questão: Que avanços e retrocessos para a questão metropolitana podem ser identificados no processo de revisão do Plano Diretor de Curitiba e no projeto de lei encaminhado à Câmara Municipal?

Ao lermos o texto do projeto de lei do Plano Diretor de Curitiba pode-se afirmar que o processo de revisão do Plano Diretor incorporou, em suas premissas, diretrizes e objetivos gerais, e um conjunto de artigos que apontam para a intenção de promover o planejamento integrado com os demais municípios integrantes da Região Metropolitana de Curitiba.

Essa intenção de promover o desenvolvimento da cidade integrado às demais áreas da Região Metropolitana de Curitiba está manifesta em alguns trechos do projeto de lei encaminhado recentemente à Câmara Municipal de Curitiba. No entanto, de forma geral, as abordagens são genéricas demais para se constituírem em instruções precisas de encaminhamento do processo de planejamento e gestão das funções públicas de interesse comum entre Curitiba e os demais municípios da RMC.

Já nos artigos iniciais do projeto de lei podemos identificar referências intencionais de promoção do planejamento e gestão regional que são mais gerais que as próprias diretrizes que encontramos no recém-aprovado Estatuto da Metrópole.

\* Arquitecta urbanista especialista em Gestão Técnica do Meio Urbano e diretora do Sindicato dos Arquitectos e Urbanistas no Estado do Paraná.

## PROJETO DE LEI DO PLANO DIRETOR DE CURITIBA

Súmula: “Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba de acordo com o disposto no artigo 40, § 3º, do Estatuto da Cidade, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município”

Art. 4º. O Plano Diretor visa propiciar melhores condições para o desenvolvimento integrado, harmônico e sustentável de Curitiba com a Região Metropolitana, sendo o instrumento básico, global e estratégico da política de desenvolvimento urbano, determinante para todos os agentes, públicos e privados.

§ 1º. O Plano Diretor de Curitiba deverá ser compatível com: I - Planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II - Planejamento da Região Metropolitana de Curitiba, em especial o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, sem prejuízo à autonomia municipal; III – Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável – PMDUS; IV - Demais leis federais e estaduais.

### TÍTULO II DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Art. 14. A política de desenvolvimento urbano do Município deverá conduzir ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante os seguintes objetivos gerais:

V - articular estratégias de desenvolvimento da cidade no contexto regional, promovendo, no âmbito da competência municipal, a governança interfederativa entre os Municípios da Região Metropolitana de Curitiba;

VI - promover a integração e a cooperação com os governos federal, estadual e com os municípios da Região Metropolitana de Curitiba, no processo de planejamento e gestão das funções públicas de interesse comum;

Historicamente, desde a década de 70, com a instituição formal da RMC, das funções públicas de interesse comum e do órgão metropolitano, as questões metropolitanas e a relação entre estado e municípios, com raras exceções, têm sido pautadas exclusivamente sob a ótica legalista e as consequências e rebatimentos territoriais, sociais e econômicos desse processo são inúmeros. Sendo o Plano Diretor de Curitiba “o instrumento básico, global e estratégico da política de desenvolvimento urbano” que “visa propiciar melhores condições para o desenvolvimento integrado, harmônico e sustentável de Curitiba com a Região Metropolitana” é fundamental que sejam tratadas por esse instrumento ao menos as funções públicas

de interesse comum que não deveriam estar dissociadas do processo de administração local.

Para isso, é basal (i) compreender que as funções públicas (deveres das autoridades para com as comunidades integradas, realizando o binômio “poder-dever”) de interesse comum são sempre da competência conjunta (comum) dos municípios metropolitanos e do estado que os integra, e (ii) ter clareza da distinção entre o conceito de interesse local, próprio da autonomia dos municípios, em oposição à autonomia dos municípios metropolitanos, inseridos em determinados complexos urbano-regionais que lhes exige medidas interdependentes a fim de darem conta de situações para as quais não é possível haver resposta de cada município de forma isolada ou solitária.

O Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba, elaborado em 2006 pela Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (Comec) discute e esclarece, no Capítulo 3 – Proposta de um Novo Arranjo Institucional, a partir de uma abordagem conceitual e jurídica, o interesse comum e as funções públicas de interesse comum metropolitano, conforme o quadro abaixo.

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 interinstitucionais que permitam a ação integrada dos órgãos gestores de sistema viário, viabilizando o 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 a igualdade de tratamento a todos os usuários do sistema.
Sistema de Coleta e Destino Final de Resíduos Sólidos - Sistema prestador de serviços responsável pela coleta e destinação do lixo doméstico mantendo as condições de igualdade de qualidade e custo para as cidades metropolitanas.	Manutenção de modelo de gestão integrada entre municípios metropolitanos e o governo do estado do Paraná para a montagem de um sistema de coleta e destinação do lixo doméstico que possua unidade operacional.

Interesse comum metropolitano	Função pública
Ocupação Territorial – Processo de ocupação e uso do solo metropolitano.	Montagem das macropolíticas de ocupação e uso do território metropolitano com horizontes de longo prazo e manutenção de mecanismos de acompanhamento e avaliação de sua execução.
Políticas Públicas Sociais (Habitação) – Ampliação da oferta de habitação para atendimento da demanda gerada pelo crescimento populacional da Região Metropolitana de Curitiba.	Desenvolvimento de política habitacional que contemple principalmente os aspectos locacionais, de financiamento e de oferta de habitação ou lotes urbanizados às populações de baixa renda.
Meio Ambiente e Mananciais – Preservação das condições ambientais em área onde existe a necessidade da manutenção de sistemas naturais e antrópicos com o objetivo, entre outros, da manutenção da qualidade das águas superficiais e subterrâneas.	Elaboração de políticas e adoção de mecanismos de gestão integrada entre as instituições públicas responsáveis pelo controle ambiental e do uso do solo metropolitano.

Fonte: Comec, 2005.

Isso posto, e considerando as funções públicas de interesse comum como pano de fundo para o tratamento das questões metropolitanas de maneira objetiva, ao analisarmos o projeto de lei do Plano Diretor de Curitiba é possível identificar as lacunas deixadas pela proposta encaminhada à Câmara Municipal de Curitiba e refletir sobre o nível de abordagem efetuado pelo projeto de lei do Plano Diretor sobre cada uma das funções públicas de interesse comum metropolitano:

## Ocupação territorial

No que tange à abordagem sobre o uso e ocupação do solo, a proposta para o novo Plano Diretor de Curitiba apresenta, mais uma vez, a intenção de promover a integração da cidade polo com os demais municípios por meio da organização e planejamento territorial (art.17). No entanto, sequer menciona a articulação com a proposta de ordenamento territorial do PDI 2006 ou a preocupação na identificação e tratamento das inter-

faces ambientais e físico-territoriais através do zoneamento de uso e ocupação do solo, deixando indefinidos o significado, as formas e os instrumentos para a promoção da tão desejada integração metropolitana no curto, médio e longo prazos.

### TÍTULO III DA POLÍTICA URBANA CAPÍTULO I DA ESTRUTURAÇÃO URBANA

Art. 17. A política de estruturação urbana tem como objetivo geral orientar, ordenar e disciplinar o desenvolvimento da cidade através dos instrumentos de regulação que definem a distribuição espacial das atividades, o adensamento e a configuração da paisagem urbana no que se refere à edificação e ao parcelamento do solo, buscando o equilíbrio entre os aspectos natural e construído, conforme as seguintes diretrizes:

XIV - Promover a integração da Cidade com as demais áreas da Região Metropolitana de Curitiba, por meio da organização e planejamento do território visando o interesse comum;

A proposta de ocupação do território metropolitano apresentada pelo PDI 2006, pautada na determinação de áreas aptas, restritas e inaptas à ocupação a partir de (i) condicionantes físicas, bióticas e legais; (ii) associadas aos níveis de acessibilidade urbana, logística e industrial e (iii) ao modelo de estimativa futura por área urbanizada demandada em função da população urbana metropolitana projetada até 2035, explicitou as possibilidades de expansão da área urbanizada do Núcleo Urbano Central (NUC) no arco sul da RMC. Sendo assim, a proposta territorial de Curitiba deveria também dialogar com essa possibilidade e demonstrar de que forma o crescimento de Curitiba será orientado nessa porção do território metropolitano.

Outro aspecto fundamental, tratado de maneira secundária e não vinculante pelo projeto de lei do Plano Diretor de Curitiba, é a ausência de mapas com a espacialização precisa de todas as proposições e informações necessárias à compreensão das transformações territoriais propostas pelo Plano. Ao constituir instrumento básico do planejamento e ordenamento territorial, a apresentação de mapas integrantes e complementares ao Plano Diretor é praticamente quesito obrigatório de qualquer um deles. Assim, os mapas, instrumentos de planejamento urbano e regional, deveriam explicitar e demonstrar, sem restrição aos limites político-administrativos de Curitiba, todas as articulações setoriais com

rebatimento no território municipal e metropolitano a fim de buscar harmonização entre os planos diretores municipais circunvizinhos e evitar esquizofrenias dos instrumentos de planejamento e ordenamento territorial.

## **Transporte público de passageiros**

A rede de transporte coletivo metropolitano começou a ser estruturada pela Comec em meados da década de 80 por meio de um conjunto de alterações operacionais e implantação de infraestrutura em terminais e corredores viários que se mantiveram até data recente, a exemplo dos investimentos em corredores viários implantados com o PAC da Mobilidade da Copa do Mundo 2014.

As mudanças mais substantivas em termos institucionais e operacionais ocorreram em 1996, quando, por acordo entre o governo do estado e a Prefeitura Municipal, promoveu-se ampla integração dos sistemas municipais/intermunicipais com a RIT de Curitiba, e transferiu-se para a Urbs a gestão operacional das linhas de ônibus intermunicipais integradas e não integradas.

É por demais sabido que as falhas no processo de integração dos transportes coletivos por ônibus na RMC não está no modelo operacional adotado ou no conjunto de infraestruturas implantadas, mas na fragilidade institucional sobre a qual se assentaram os acordos entre as partes para a divisão de compromissos e responsabilidades sobre o sistema.

Essa seria a questão crucial a ser abordada pelo Plano Diretor, e para a qual deveria apontar o conjunto de ações, principalmente de natureza política, que movimentaria o poder público municipal na busca de uma solução permanente para a questão da governança do sistema metropolitano de transporte coletivo, no qual Curitiba exerce papel de destaque.

### **DO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DE PASSAGEIROS**

Art. 31. São diretrizes específicas da política municipal de transporte público coletivo de passageiros:

V - articular junto ao Governo Estadual e Municípios da Região Metropolitana de Curitiba a conformação de meios institucionais adequados para a perfeita harmonia no planejamento, gerenciamento, operação e sustentabilidade dos serviços de transporte público coletivo de passageiros; gerenciamento, operação e sustentabilidade dos serviços de transporte público coletivo de passageiros;

I - promover a continuidade da organização dos modos de transporte público coletivo que operam no Município em uma rede única, integrada física e operacionalmente, buscando o fortalecimento da RIT – Rede Integrada de Transporte; II - estabelecer, no âmbito de sua competência, critérios de planejamento e operação de forma integrada aos municípios da Região Metropolitana de Curitiba de tal forma que a RIT tenha amplitude metropolitana; III - ampliar os pontos de conexão da RIT; IV - estabelecer, no âmbito da competência municipal, critérios de planejamento e operação para os sistemas estadual, interestadual e internacional do transporte de passageiros, atendendo aos interesses e necessidades da população e características locais; V - articular junto ao Governo Estadual e Municípios da Região Metropolitana de Curitiba a conformação de meios institucionais adequados para a perfeita harmonia no planejamento, gerenciamento, operação e sustentabilidade dos serviços de transporte público coletivo de passageiros; gerenciamento, operação e sustentabilidade dos serviços de transporte público coletivo de passageiros;

Esse rol de boas intenções, no entanto, não estabelece objetivamente as condições e meios para sua efetivação, o que acaba por fortalecer situações de impasse que demandam alto nível de organização e instrumentalização, a exemplo da recente desintegração físico-tarifária do transporte coletivo metropolitano, na contramão do que preconiza o Estatuto da Metrópole, a Política de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012) e contra uma tradição de quase 20 anos de funcionamento em municípios da RMC.

Apesar do atual projeto de lei do Plano Diretor estabelecer como diretriz específica o fortalecimento da Rede Integrada de Transporte e a articulação com o governo estadual e municípios da RMC (art. 31), o que presenciamos é o dismantelamento fácil e irresponsável de uma conquista, de grande impacto social e econômico, para os cidadãos metropolitanos.

Observamos que o texto do projeto de lei é genérico demais para fazer frente à total ausência de instrumentos de articulação técnica e política para o planejamento e gestão do sistema de transporte coletivo de passageiros metropolitano, forçando o sistema a retroceder às condições operacionais da década de 80.

## Sistema viário

Parte integrante da estratégia de estruturação do território, a abordagem do sistema viário apresentada pelo projeto de lei do Plano faz alusão ao caráter e função metropolitanos de alguns conjuntos de vias que constituem a rede viária da cidade polo, classificando-as genericamente como vias de ligação metropolitana e identificando especificamente a Linha Verde como eixo estruturante metropolitano, mas que apresenta características físicas e operacionais idênticas aos eixos estruturantes municipais (art. 27). Ou seja, desconsidera as características, especificidades e demandas técnico-operacionais de um sistema viário com função metropolitana.

### SEÇÃO III DOS EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO VIÁRIA

Art. 27. Para orientar o crescimento e o adensamento, sempre integrado ao uso do solo e sistema de transporte, a malha viária da cidade apresenta uma macro hierarquia que constitui o suporte físico da sua circulação, com o objetivo de induzir uma estrutura urbana linearizada, constituída dos seguintes eixos de estruturação viária:

I - eixos estruturantes: principais eixos viários de crescimento e adensamento da cidade, constituído preferencialmente por um sistema trinário de vias para o sistema de transporte coletivo, o tráfego de fluxo contínuo e o tráfego local;

II - eixo estruturante metropolitano – Linha Verde: eixo viário de integração da Região Metropolitana de Curitiba constituído por um sistema com linha de transporte coletivo em pista exclusiva, vias marginais, vias locais de acesso às atividades e ciclovias;

III – vias de ligação metropolitana: vias que promovem as principais ligações e integração com a Região Metropolitana de Curitiba, incluídos os principais caminhos antigos de acesso à

cidade, que viabilizam as trocas de viagens entre as áreas urbanas de municípios vizinhos;

IV – vias principais: vias que promovem as principais ligações entre as diversas áreas da cidade, que constituem a malha viária de suporte físico da circulação urbana para a distribuição dos fluxos de tráfego.

§ 1º. O mapa “Anexo 03 - Eixos de Estruturação Viária”, integrante desta lei, apresenta, de forma esquemática, os eixos de estruturação viária do Município que deverão ser respeitados na elaboração da legislação urbanística e dos Planos Setoriais, atendidos os princípios, objetivos e diretrizes deste Plano Diretor. § 2º. Tendo em vista o caráter regional e metropolitano da malha viária da cidade, as rodovias federal e estaduais, o contorno rodoviário e as ferrovias são complementares aos eixos de estruturação urbana.

Assim, nota-se a ausência de definições e orientações claras e precisas para: (i) uma classificação funcional da rede viária fazendo a distinção das vias por modalidades de transporte dominante (corredor de ônibus, tráfego geral, pedestres, ciclovia, etc.) e por níveis de mobilidade, (hierarquização viária) e definindo as características físicas dominantes por categoria de vias; (ii) um desenho de rede viária de Curitiba integrado à rede viária dos municípios vizinhos, considerando a dinâmica, os processos de adensamento urbano e de expansão sobre o território metropolitano previstos para os próximos anos; (iii) o redesenho da rede de transporte público de Curitiba e sua integração com os municípios da Região Metropolitana considerando um horizonte temporal de longo prazo e (iv) criação de instrumentos de governança para a mobilidade urbana (sistema viário e sistema de transporte público) com envolvimento da sociedade, dos municípios que formam a Região Metropolitana e da entidade metropolitana para a aprovação e implementação de um Plano de Mobilidade para Curitiba com abrangência metropolitana.

Dessa forma, fica evidente que o processo de revisão e, conseqüentemente, o projeto de lei do Plano Diretor de Curitiba não dialoga com as propostas metropolitanas para a mobilidade regional contidas no PDI/2006, nas diretrizes de gestão do sistema viário metropolitano editado no ano de 2000 e aprovado pelo Conselho Deliberativo da RMC, ou com o modelo de governança contido na proposta de um novo arranjo institucional para a RMC.

## Habitação

No que tange à questão habitacional, é possível extrair, novamente, a intenção de atuar de forma integrada com os municípios da RMC. Nesse caso, entretanto, a diretriz da política municipal de habitação do projeto de lei do Plano prioriza as relações com o NUC da RMC e incorpora a distribuição equilibrada da população no território metropolitano, demonstrando pequeno avanço no tratamento da habitação como interesse comum metropolitano.

### CAPÍTULO V DA HABITAÇÃO

Art. 58. São diretrizes gerais da política municipal de habitação:

IV – assegurar a integração da política de habitação com as demais políticas públicas, em especial as de desenvolvimento urbano e regional, de mobilidade, de geração de emprego e renda, sociais e ambientais;

V - atuar de forma integrada com as políticas habitacionais dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba, com prioridade para os integrantes do NUC – Núcleo Urbano Central, visando à distribuição equilibrada da população no território metropolitano;

Vale, entretanto, lembrar que a questão habitacional está intimamente relacionada à oferta de áreas urbanizadas que, por definição, são aquelas inseridas no contexto urbano pelo fornecimento da acessibilidade urbana e dos serviços públicos essenciais. Portanto, uma estratégia de expansão da oferta de áreas para habitação corresponde à expansão/densificação de novos eixos estruturais sobre áreas aptas à ocupação, o que constitui papel exclusivo do poder público.

Adensamento e expansão devem ser utilizados como instrumentos dentro de um planejamento estratégico da metrópole, ou seja, dentro do NUC. Uma estratégia interessante para habitação, especialmente a de interesse social, seria a explicitação de proposta de expansão/densificação de corredores urbanizáveis em áreas aptas à ocupação a serem definidas em conjunto com a entidade metropolitana e os municípios metropolitanos envolvidos.

## **Desenvolvimento econômico e social**

Tanto o Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC de 1978 como a sua versão mais atual de 2006 abordam de maneira bastante ampla as restrições ao processo de ocupação do solo impostas por condições físico-ambientais ou de natureza antrópica, especialmente as vinculadas às restrições de ocupação impostas pela necessidade de preservação de bacias hidrográficas para fins de abastecimento público de água.

As restrições impõem limites à expansão econômica e de ocupação de alguns municípios, e acabam por promover a de outros, dando origem a um processo de desigualdade nas possibilidades de desenvolvimento de uns em benefício de outros.

Essa condição de desigualdade entre municípios metropolitanos sempre foi observada, mas nunca tratada, e tem levado a um aprofundamento da desigualdade tanto da renda individual da população como da renda pública que fornece capacidade aos municípios para fazerem frente às demandas por assistência social, em áreas cruciais como a saúde a educação, a proteção materno infantil, segurança, etc.

O município mais privilegiado pela sua condição geográfica certamente é Curitiba, localizada no centro da metrópole e com pouquíssimas restrições à ocupação de seu território. Detentora dessa condição, Curitiba certamente deveria desempenhar papel maior do que o apontado nas escassas citações que faz ao tema metropolitano em seu capítulo das Políticas Sociais e Econômicas.

### **TÍTULO IV DA POLÍTICA SOCIAL E ECONÔMICA**

#### **CAPÍTULO I DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

Art. 71. São diretrizes gerais da política de desenvolvimento social:

X - integração com os municípios da Região Metropolitana de Curitiba no desenvolvimento das políticas sociais.

#### **SEÇÃO III DA EDUCAÇÃO**

IV – garantir políticas articuladas e intersetoriais entre a Secretaria Municipal de Educação e os demais órgãos da administração pública municipal responsáveis pelas áreas de Assistência Social,

Abastecimento, Cultura, Urbanismo, Saúde, Esporte e Lazer, Trabalho e Emprego, Mulher, Transporte, Meio Ambiente e outras áreas, assim como na Região Metropolitana de Curitiba, no intuito de atender a formação humana integral das crianças e adolescentes;

## SEÇÃO VI DA SAÚDE

Art. 84. A política municipal de saúde visa à promoção da saúde da população da cidade de forma articulada com todas as demais políticas públicas, através da gestão, regulação e auditoria dos serviços próprios e conveniados ao Sistema Único de Saúde (SUS), à ampliação do acesso aos serviços, ao monitoramento da morbidade e mortalidade e à vigilância em saúde, integradas às políticas sociais, de controle da qualidade ambiental, do ar, das águas, do solo, do subsolo, dos resíduos orgânicos e inorgânicos, tendo como objetivos:

III - organizar um modelo de vigilância em saúde (Epidemiológica, Sanitária, Ambiental, Saúde do Trabalhador e Zoonoses) que viabilize o fortalecimento das ações de saúde coletiva desenvolvidas no SUS-Curitiba, de maneira integrada à Região Metropolitana, voltadas para redução de riscos e agravos à saúde da população;

## CAPÍTULO II DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Art. 86. A política municipal de desenvolvimento econômico tem como principal objetivo contribuir para o crescimento sustentável das atividades econômicas e competitividade da cidade, alinhada ao desenvolvimento social e ao meio ambiente, com a contínua melhoria da qualidade de vida e bem estar da população, com os seguintes objetivos específicos:

III – fortalecer e difundir a cultura empreendedora em sintonia com as diversas potencialidades econômicas da cidade e da Região Metropolitana de Curitiba;

IX - articular e integrar iniciativas de promoção econômica com os demais municípios da Região Metropolitana de Curitiba;

## TÍTULO V DA DEFESA SOCIAL

### CAPÍTULO I DA SEGURANÇA CIDADÃ

Art. 90. São diretrizes da Segurança Cidadã:

V – promover ações conjuntas com os municípios da Região Metropolitana de Curitiba de prevenção à violência e enfrentamento à criminalidade;

## CAPÍTULO II DA PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL

Art. 92. São diretrizes da proteção e defesa civil:

IX - implementar ações integradas e articuladas com os municípios da Região Metropolitana de Curitiba, visando a minimização de riscos e vulnerabilidades socioambientais.

Como observação final, e que pode ser a envoltória de tudo que foi mencionado até aqui, é que a ideia ou a cultura do planejamento metropolitano está pouco presente no universo técnico que produz as políticas públicas urbanas e também no universo político que toma as decisões de sua implementação em todos os municípios metropolitanos.

Essa parca inserção da temática metropolitana no planejamento urbano e a presença de certo individualismo municipalista é efeito e também causa do enfraquecimento da entidade metropolitana, que deveria ser o centro irradiador do pensamento que estabelece o convívio harmonioso, solidário e complementar entre municípios que estão, inexoravelmente, ligados por uma relação de proximidade geográfica.

Nesse processo, não podemos deixar de mencionar a responsabilidade do governo do estado, que vem sistematicamente desmobilizando o planejamento e a gestão metropolitana, no sentido contrário às suas obrigações constitucionais que é de fomentá-las. Entretanto, ao município de Curitiba é reservado papel de destaque como personagem principal no processo de retomada e constituição do planejamento da metrópole. O atual projeto de lei do Plano Diretor perde a chance de demonstrar o protagonismo que Curitiba poderia ter no processo.

# Para além do planejamento urbano: os desafios a serem enfrentados pela metrópole Curitiba

Rosa Moura\*

## De metrópole a região urbana

**D**os idos dos anos 1970, Lefebvre (1991) descreveu, metaforicamente, o duplo processo de “implosão” e “explosão” pelo qual passava a cidade industrial. Implosão sobre si mesma e explosão sobre o espaço circundante, com a expansão do “tecido urbano”, em uma configuração socioespacial que estende ao espaço regional as condições de produção, antes restritas à cidade. Brenner (2013) destacou que implosão e explosão não correspondem a distintas sequências temporais ou cristalizações morfológicas, mas representam “momentos”, no sentido dialético do termo, mutuamente interdependentes, como dimensões intensamente conflitivas da evolução descontínua de uma totalidade historicamente constituída<sup>27</sup>. A cidade não existe e não faz sentido se considerada isolada de seu espaço circundante, que constitui seu próprio espaço.

A metrópole contemporânea segue cumprindo esses momentos, como se pode verificar em nosso objeto de reflexão: Curitiba não é mais apenas a cidade circunscrita aos limites municipais, pois sua condição metropolitana transcendeu esse espaço, configurando uma aglomeração que é quem, em sua totalidade, garante as dinâmicas de produção e consumo, a qualificação e a valorização do solo, e as condições metropolitanas de vida a todo o conjunto. Consequentemente, um Plano Diretor

\* Observatório das Metrópoles; IPEA-PNPD.

<sup>27</sup> BRENNER, N. Introduction: urban theory without an outside. In: BRENNER, N. (Ed.). *Implosions/explosions. Towards a study of planetary urbanization*. Berlin: Jovis, p. 14-32, 2013.

para o município não dará conta das especificidades metropolitanas de Curitiba nesse conjunto.

Em sua fase atual, o capitalismo recuperou a importância das metrópoles e suas aglomerações como nós de articulação das relações globais, e vem se valendo de sua forma de crescimento e do desencadeamento de novas modalidades de expansão como elementos fundamentais à reprodução e à acumulação do capital. Encontram-se nas aglomerações metropolitanas a concentração e a centralização do comando do novo poder econômico, dos processos produtivos das empresas, a nova indústria, particularmente seu setor mais moderno, assim como o aparato burocrático do Estado. Todos a exigir a vizinhança dos serviços avançados, de instituições financeiras, de recursos humanos qualificados, de condições à inovação e competitividade, entre outros requerimentos vinculados diretamente a atividades e produtos globais (De Mattos, 1998; 2014). Portanto, reafirma-se e intensifica-se a condição das metrópoles como centros de comando e da regulação das relações entre as atividades nacionais e as da economia-mundo, assim como da indução de inversões dos conglomerados e grandes empresas no território nacional. A terra metropolitana torna-se um meio privilegiado para valorização e reciclagem do capital, onde um novo tipo de investidor aciona negócios imobiliários, que passam a conduzir as políticas locais e a orientar a expansão da ocupação do espaço para limites longínquos. A ampliação da escala territorial metropolitana, seu espraiamento sobre vários municípios são, portanto, fundamentais “para a produção e concentração da riqueza social, uma vez que o domínio da descontinuidade é estratégico para a reprodução do capital. A sua forma descontínua, por assim dizer, é a expressão, no limite último, da força desmedida do espaço-mercadoria, instrumentalizado pela valorização imobiliária do capital.”<sup>28</sup> Planejamento e gestão são imprescindíveis para que essa metrópole não sucumba aos interesses do capital.

De modo geral, a espacialidade metropolitana configurada pela aglo-

<sup>28</sup> LENCIONI, S.. Referências analíticas para a discussão da metamorfose metropolitana. In: LENCIONI, S.; VIDAL-KOPPMANN, S.; HIDALGO, R.; PEREIRA, P.C.X. (Orgs.) *Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago*. São Paulo: FAUUSP, 2011, p. 56.

meração polarizada por Curitiba conforma uma região de grande escala territorial, com limites extremamente dinâmicos e difusos. Essa espacialidade transforma-se a partir de dinâmicas de concentração e mobilidade, que no processo de reestruturação produtiva refuncionalizaram tanto o polo quanto os municípios periféricos, provocando valorização fundiária e ativando o mercado imobiliário. Projetaram uma nova forma urbana, que reconfigurou o aglomerado metropolitano em uma categoria regional (Firkowski; Moura, 2014).

A expansão do aglomerado, composto por 14 municípios, deu-se de forma dispersa, em direção às periferias, mas também de forma concentrada, em adensamentos na porção central. Os vetores de ocupação desenvolveram-se em direção aos demais municípios da Região Metropolitana formal (RMC), assim como estreitaram relações com o entorno extrametropolitano, transcendendo os limites estaduais em direção a Santa Catarina. Movimentos pendulares tornaram-se elementos estruturadores da aglomeração, ampliando a área de abrangência das relações entre municípios para trabalho e estudo, trazendo com isso outros fluxos complementares para consumo, acesso a serviços, entre outras finalidades. A indústria permaneceu como elemento fundamental ao emprego e renda, mas são notáveis como personagens na expansão do aglomerado metropolitano as atividades terciárias, a presença de condomínios residenciais, empresariais e industriais, grandes equipamentos de comércio e serviços, centros de lazer, entre outros.

Tais dinâmicas ampliaram a região de articulação econômica, e a aglomeração como um todo passou a funcionar como um nó de comando no desempenho de funções complexas e diversificadas, estabelecendo relações com várias outras aglomerações da região, país e mundo. Neste início de século, a aglomeração metropolitana de Curitiba posiciona-se em importante patamar na hierarquia urbana nacional e integra um arranjo urbano-regional que representa o espaço de maior relevância no Paraná, operando como condicionante e resultante da inserção do estado na divisão social do trabalho. Mesmo assim, as características da expansão do aglomerado metropolitano não eliminaram a pobreza como elemento marcante do tecido social, inserida tanto no polo, que responde pelos contingentes mais elevados de famílias carentes e domicílios inadequados, quanto nas novas periferias entre os municípios da RMC.

Diante da relevância de seus novos papéis, da complexidade de suas novas funções, da celeridade de suas transformações territoriais e da desigualdade em suas condições sociais, esse espaço exige mais que um Plano Diretor municipal, pois transcende limites político-administrativos e governos locais, escalas da federação e segmentos diversos.

## **O difícil diálogo entre o urbano e o regional**

O reconhecimento da importância da metrópole e a configuração de suas aglomerações são históricos na agenda pública do Brasil, tendo sido fortalecida nos anos recentes, seja em debates nos fóruns técnicos, acadêmicos, governamentais e legislativos, seja na própria consciência da população, que incluiu o tema em suas reivindicações e manifestações. Políticas governamentais assumiram de modo intermitente tal importância, ora privilegiando ora ignorando os espaços metropolitanos em programas de investimentos e programas setoriais. Em Curitiba, o planejamento urbano, que se tornou um ícone internacional, manteve em segundo plano a aglomeração metropolitana, trazendo-a para sua agenda apenas no final dos anos 1990, posto que esse território apresentava-se como fundamental à constituição do polo automotivo – carro-chefe da reestruturação produtiva da região – e aos seus desdobramentos. Mesmo assim, a integração metropolitana propagada no discurso não se efetivou. No âmbito legislativo, a partir da Constituição federal de 1988 e da estadual de 1989, novas regiões metropolitanas foram instituídas, sem, contudo, consolidarem formas de governança compartilhada ou, no caso da RMC, aperfeiçoarem o modelo já esgarçado em operação pelo órgão metropolitano estadual. O diálogo entre estado e municípios foi quase sempre o silêncio.

Nesta RM, como nas demais, entre os problemas e limitações à gestão metropolitana sobressaem-se os conflitos de competências inter (entre esferas de governo, particularmente estado e municípios) e intragovernamentais (entre unidades da mesma esfera); os embates entre Estado, segmentos econômicos, políticos e sociais; as dificuldades do planejamento e gestão para o exercício cooperado para realização das funções públicas de interesse comum (FPIC); a falta de orçamentos e fundos metropolitanos e a ausência de uma estrutura de poder da Região Me-

tropolitana. Salvo os fundos, com o Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015) esses limitantes podem ser superados.

O Estatuto da Metrópole dá um novo passo na solução dos conflitos existentes, pois estabelece a estrutura e os princípios da governança interfederativa das RMs, que envolve, imprescindivelmente, mecanismos de controle social e espaços de participação na organização, planejamento e execução das FPICs. Pela lei, esse esforço deve se apoiar em um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), a ser aprovado por lei complementar estadual, cuja existência é condição obrigatória para o apoio da União às ações de desenvolvimento urbano integrado. Nesse caso será exigido que a unidade territorial urbana possua “gestão plena”, nos termos da lei, que pressupõe, além do PDUI, uma estrutura de governança interfederativa própria. O Estatuto oferece, com isso, condições para que seja superada a insuficiência dos planos diretores municipais no que se refere ao planejamento e gestão das aglomerações metropolitanas.

Assim, é urgente o desafio de se dar início à construção compartilhada do PDUI. Se não, o esforço dos municípios em elaborar seus planos diretores será em vão. A metrópole sem planejamento desqualifica-se para o investimento econômico, fragmenta-se em territórios desiguais e torna-se incapaz de garantir o direito de cidadania à sua população. Cabe observar que os PDUI devem obedecer a mesma metodologia de democracia participativa aplicável aos planos diretores municipais, exigida no Estatuto da Cidade, o que torna o desafio ainda maior, pois há que se assegurar efetiva participação popular em escala regional-metropolitana, em um processo conduzido por distintos entes e interesses, em espacialidades complexas e multiescalares.

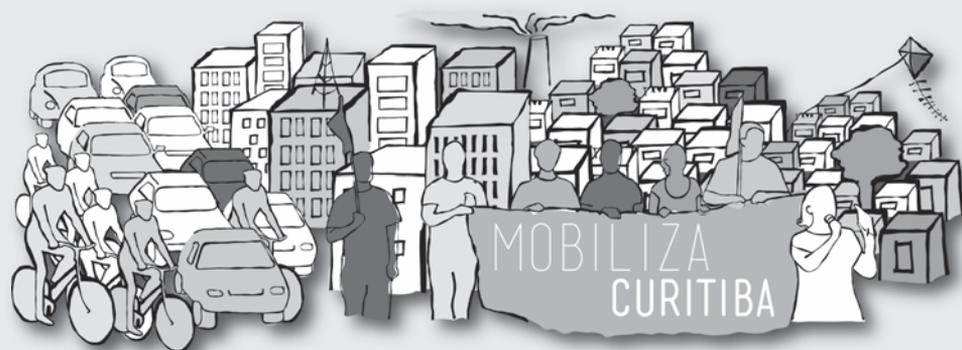
A nova lei faz referência ao macrozoneamento, porém não oferece medidas detalhadas e reguladas quanto ao seu disciplinamento, o que torna necessária uma articulação dos municípios nas definições de parâmetros e uma rigorosa fiscalização no seu cumprimento, respeitando as diretrizes e objetivos do plano metropolitano. Diante dessas novas disposições, todos os municípios da região deverão compatibilizar seus planos diretores municipais a essas diretrizes, tendo a orientação regional como elemento de amarração de suas premissas e propostas.

O Estatuto da Metrópole é bastante incisivo quanto à omissão do poder

público em relação ao Plano Diretor Urbano Integrado, incorrendo em improbidade administrativa prefeitos e governadores que descumprirem a obrigatoriedade de sua execução e compatibilização, num prazo de três anos para o caso de unidades regionais institucionalizadas – como a RMC. A mesma lei traz disposições expressas quanto ao acompanhamento do Ministério Público na elaboração do PDUI, e em seu papel, ao lado da sociedade, no controle e fiscalização da gestão pública, portanto da governança interfederativa e da gestão plena.

Instrumentos e mecanismos estão postos. É hora de provocar o diálogo entre estado e municípios e dar início imediato à construção coletiva de um Plano Diretor Urbano Integrado para a Região Metropolitana de Curitiba. Para tanto, há que se intensificar o enfrentamento teórico, político e na ação, da problemática metropolitana em sua dimensão urbano-regional. Ademais, é inadiável viabilizar articulações supralocais, mas não apenas que garantam o exercício das funções públicas de interesse comum aos municípios em ocupações contínuas, mas que incorporem a pluralidade e a diversidade de sujeitos que se movem nesses espaços. Como maior desafio, há que se reconhecer a existência de um cidadão metropolitano, que tenta praticar uma cidadania híbrida, em movimento, mas segue carente, desprotegido de direitos, ainda sem acesso aos canais de participação, presente, mas invisibilizado; e garantir a ele os direitos da cidadania metropolitana. Por fim, por que não compartilhar a utopia de uma governança que induza o surgimento de um verdadeiro poder na aglomeração, a organização de instituições políticas e, quem sabe, de governantes eleitos, como propõe Veltz (2010).

# [ Bibliografia



ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social e Sociedade*, nº 109, p. 68-92, mar., 2012.

BRAGA, A. L. C. *Governança democrática no Conselho Municipal da Cidade de Curitiba*: presença de voz dos atores sociais. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Curitiba, 2015. 197 f.

\_\_\_\_\_. GORSDORE, L. F. METZNER, C. Reflexões sobre o Conselho Municipal da Cidade de Curitiba: dilemas e desafios da participação democrática na construção da política urbana. In: *Anais VII Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico*. Democracia Participativa e Planejamento Urbano. São Paulo: 2013.

BRENNER, N. Introduction: urban theory without an outside. In: BRENNER, N. (Ed.). *Implosions/explosions. Towards a study of planetary urbanization*. Berlin: Jovis, p.14-32, 2013.

CYMBALISTA, SANTORO, Planos diretores: processos e aprendizados, São Paulo: Instituto Pólis, 2009. 158 p.

DE MATTOS, C.A. Reestructuración, globalización nuevo poder económico y territorio en el Chile de los noventa. In: DE MATTOS, C.A.; HIERNAUX-NICOLAS, D.; BOTERO, D.R. (comp.) *Globalización y territorio: impactos y perspectivas*. Santiago de Chile: PUC Chile/Instituto de Estudios Urbanos: Fondo de Cultura Económica, 1998.

DE MATTOS, C. A. *Gobernanza neoliberal, financiarización y metamorfosis urbana en el siglo XXI*. Conferência apresentada no XIII Seminário Internacional da Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII). Salvador, 1 a 4 de setembro de 2014. [não publicado].

FIRKOWSKI, O.; MOURA, R. (Ed.). *Curitiba: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles: Letra Capital Ed., 2014. (Série Estudos Comparativos, 4). Disponível em [http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com\\_book&view=book&catid=1%3AAlivros&cid=143%3Acuritiba&Itemid=123&lang=pt](http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_book&view=book&catid=1%3AAlivros&cid=143%3Acuritiba&Itemid=123&lang=pt).

FIX, Mariana. (2000). A “fórmula mágica” da parceria público-privada: operações urbanas consorciadas em São Paulo. Versão atualizada. Original publicado em: *Cadernos de Urbanismo*, nº 3. Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Disponível em: [http://www.usp.br/fau/depprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix\\_formulamagicaparceria.pdf](http://www.usp.br/fau/depprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix_formulamagicaparceria.pdf) Acesso em junho de 2015.

FRANZONI, Júlia A. e LUFT, Rosângela M. Perversão de instrumentos urbanísticos em prol dos megaeventos esportivos: o financiamento das obras na Arena da Baixada. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, vol. 04, nº 01, p. 235-291.

FURTADO, Fernanda; REZENDE, Vera; OLIVEIRA, Maria Teresa; JOGENSEN,

Pedro e BACELLAR, Isabela. *Outorga onerosa do direito de construir: programa e avaliação de experiências municipais*. Trabalho apresentado no XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 21 a 25 de maio de 2007 Belém - Pará – Brasil. Disponível em: <http://www3.ufpa.br/xiienanpur/CD/ARQUIVOS/GT1-328-90-20061218230629.pdf>.

HOSHINO, Thiago A. P. et alii. *Do Estudo de Impacto de Vizinhança e de sua imposterável regulamentação e implementação no município de Curitiba: análise comparativa e recomendações*. Curitiba: Projeto Cidade em Debate (UFPR/UP/MPPR), 2014. Disponível em: [http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Nota\\_tecnica\\_EIV\\_versao\\_publicacao.pdf](http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Nota_tecnica_EIV_versao_publicacao.pdf).

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Ed. Moraes, 1991.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

LENCIONI, S. Referências analíticas para a discussão da metamorfose metropolitana. In: LENCIONI, S.; VIDAL-KOPPMANN, S.; HIDALGO, R.; PEREIRA, P.C.X. (Orgs.) *Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago*. São Paulo: FAUUSP, 2011.

MOURA, R.; HOSHINO, T. Estatuto da Metrópole: o que o Paraná tem a ver com isso? *Site da Frente Mobiliza Curitiba*, publicado em Artigos, em 26/01/2015. Disponível em: <http://www.mobilizacuritiba.org.br/2015/01/26/artigo-estatuto-da-metropole-o-que-o-parana-e-curitiba-tem-a-ver-com-isso/>. (Acesso em 20/05/2015).

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. Participação e democracia – velhos e novos desafios. *Civitas*, Porto Alegre, v. 6, n° 1, jan./jun. 2006. Disponível em <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/30/1594>. Acesso em: 04/07/2015.

\_\_\_\_\_. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

VELTZ, P. Quel avenir pour les métropoles? *Constructif*, n.° 26 (junho), 2010. Disponível em: [http://www.constructif.fr/bibliotheque/2010-6/quel-avenir-pour-lesmetropoles.html?item\\_id=3035](http://www.constructif.fr/bibliotheque/2010-6/quel-avenir-pour-lesmetropoles.html?item_id=3035). Acesso em: 29/08/ 2014.

VILLAÇA, Flavio. *A ilusão do Plano Diretor*. Disponível em [http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf). Acesso em: 04/07/2015.

WHILHEIM, NEVES, MELO. *Desenvolvimento em debate - Desenvolvimento urbano: cidades sustentáveis e qualidade de vida*. BNDES, 2002.

## Legislação

BRASIL, Lei nº 10.257, de 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 04/08/ 2015.

BRASIL, Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm). Acesso em: 04/08/ 2015.

BRASIL, Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm). Acesso em: 05/08/2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11888.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11888.htm). Acesso em: 04/08/2015.

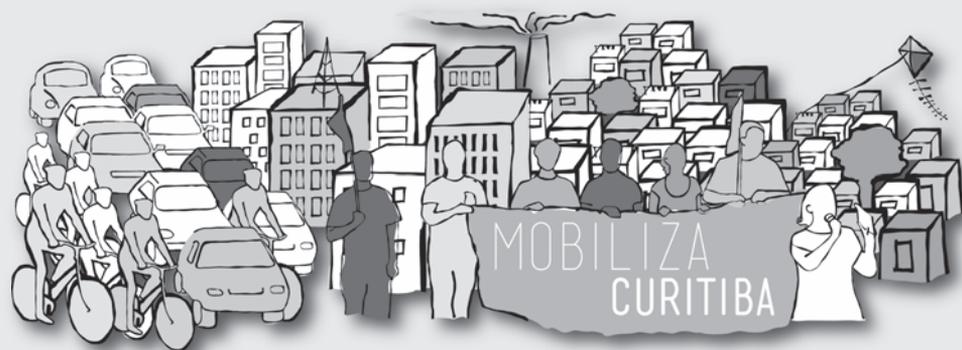
\_\_\_\_\_. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nos 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12424.htm). Acesso em: 03/08/ 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. 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: 28/07/ 2015.

CURITIBA, Lei nº 12.579, de 18 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o Conselho Municipal da Cidade de Curitiba – Concitiba. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://ippucweb.ippuc.org.br/concitiba/anexos/legislacao/LEI\\_1257907.pdf](http://ippucweb.ippuc.org.br/concitiba/anexos/legislacao/LEI_1257907.pdf). Acesso em: 28/06/ 2015.

CURITIBA. Portal da Prefeitura de Curitiba. Secretaria do Governo Municipal – Conselhos Municipais. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/conselhos-municipais-sgm/486>. Acesso em: 30/05/ 2015.

# [ Anexos



# Cartas

## **Carta de apresentação da Frente Mobiliza Curitiba**

Nós, movimentos sociais, sindicatos, entidades, coletivos e cidadãos, comprometidos com um projeto de cidade que promova justiça social e igualdade de acesso a bens e serviços, e conscientes que uma efetiva participação popular exige mobilização e articulação da sociedade civil, iniciamos uma frente popular para o Plano Diretor participativo para acompanhar, propor e monitorar conteúdos e processos relativos ao Plano Diretor de Curitiba, em especial a sua urgente revisão.

Em 2014 Curitiba realizará o processo de revisão do Plano Diretor da cidade, que deve contar com a participação efetiva da população, como está disposto no art. 40, § 4º, do Estatuto da Cidade. Queremos discutir o método de revisão, os estudos e conteúdos técnicos que devem subsidiar essa revisão, bem como os espaços oficiais para debate e deliberação.

Curitiba, a despeito de ter desenvolvido soluções urbanísticas reconhecidas e que contribuíram para a construção de uma imagem de “cidade-modelo”, não enfrentou a desigualdade socioespacial em escala metropolitana, a segregação, a precariedade habitacional e a distribuição desigual dos efeitos de graves problemas urbanos e ambientais. Para o enfrentamento dessas desigualdades e problemas é urgente desenvolver um sistema de mobilidade inclusivo e integrado, combater os interesses especulativos que restringem o acesso à terra e à moradia, promover justa distribuição dos equipamentos de cultura e lazer, realizar a regularização fundiária gratuita para famílias de baixa renda, dar destinação aos vazios urbanos e adequar o uso do solo às demandas da população, com especial atenção para as situações de vulnerabilidade socioespacial, fazendo cumprir a função social da propriedade e o direito à cidade para todos.

São essas as motivações para agregar novos movimentos sociais, sindicatos, entidades, coletivos e demais atores da sociedade civil a juntarem-se a esta articulação para acompanhar e participar do processo de revisão do Plano Diretor.

### **Compõem a Frente Mobiliza Curitiba:**

ASSEMBLEIA POPULAR - ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA VILA 7 DE SE-

TEMBRO - ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA VILAS ESPERANÇA E NOVA CONQUISTA - ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA JARDIM ELDORADO - ASSOCIAÇÃO DE MORADORES AMIGA DAS VILAS - CÂMARA REGIONAL DO BOQUEIRÃO - MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA (MNPR) - MOVIMENTO NACIONAL DE LUTA POR MORADIA (MNLN) - MOVIMENTO POPULAR POR MORADIA (MPM) - MOV. DE MORADIA MINHA CASA MINHA VIDA NOSSA LUTA NOSSA HISTÓRIA - SINDICATO DOS ARQUITETOS E URBANISTAS/PR (SINDARQ/PR) - SINDICATO DOS TRABALHADORES EM URBANIZAÇÃO/PR (SINDIURBANO) - NÚCLEO CURITIBA DO OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES/UFPR - AMBIENS COOPERATIVA - CENTRO DE FORMAÇÃO URBANO RURAL IRMÃ ARAUJO (CEFÚRIA) - CENTRO DE ESTUDOS, DEFESA E EDUCAÇÃO AMBIENTAL (CEDEA) - CICLOIGUAÇU - COLETIVO PRÁXIS - CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL (CRESS/PR) - INSTITUTO DEMOCRACIA POPULAR - TERRA DE DIREITOS - INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL (IAB) - RELATORIA DO DIREITO HUMANO À CIDADE DA PLATAFORMA DHESCA BRASIL - FÓRUM DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA/UFPR - MATER NATURA - UNIÃO BRASILEIRA DE MULHERES (UBM)

## Carta da Frente Mobiliza Curitiba

Nós, movimentos sociais, sindicatos, entidades, coletivos e cidadãos, compreendemos a importância do processo revisor do Plano Diretor para garantia de uma cidade mais inclusiva e, portanto, entendemos que a participação da sociedade não se inicia no momento das audiências públicas ou apenas contribuindo em consultas e debates.

A definição da metodologia de participação para revisão do Plano Diretor assim como o conteúdo mínimo que deve ser debatido tem que ser construído coletivamente, com oportunidade da sociedade civil, por meio das suas diversas organizações políticas e movimentos sociais, indicar os arranjos mais adequados que contemplem a avaliação do Plano Diretor atual (diagnóstico), definição do conteúdo objeto do processo de revisão, esclarecimentos, debates, propostas e a pactuação final, de forma clara e transparente, de forma a permitir uma participação popular real.

Consideramos algumas questões cruciais para garantir a legitimidade do processo de revisão:

- 1) necessidade de que o Concitiba componha o comitê gestor do processo de revisão, através de câmara temática sobre o tema, e que a metodologia de revisão participativa do Plano Diretor seja formalizada através

de Resolução deste órgão colegiado.

- 2) a sociedade civil quer participar da avaliação e diagnóstico do Plano Diretor atual.
- 3) garantia da transparência de todo o processo através de ampla publicidade (divulgação em locais públicos, pontos de ônibus, jornal de grande circulação etc.); divulgação da agenda completa, com todas suas etapas e encaminhamentos; criação de portal digital público, disponibilização de atas e registros na íntegra, assim como de materiais de suporte para audiências e debates; além da necessidade de fundamentação de todas as apreciações, acatando ou rejeitando, às proposições da sociedade civil.
- 4) sensibilização da população por meio da produção de material informativo de fácil entendimento e divulgação; debates públicos acerca de temas relevantes para a revisão do Plano Diretor Participativo, subsidiando a construção de propostas.
- 5) conteúdo mínimo do Plano Diretor, na forma da Lei Orgânica Municipal (art. 148), Estatuto da Cidade e Constituição Federal, o que inclui o debate dos planos setoriais (habitação, mobilidade, meio ambiente etc.), zoneamento e uso do solo, o regime jurídico da função social da propriedade urbana, e toda temática legalmente prevista.
- 6) audiências públicas e oficinas devem ser espaços de debate que garantam a formulação de propostas, que não sejam simplesmente informativos, em locais e horários compatíveis com a diversidade da população de Curitiba, divulgadas amplamente pelo prazo mínimo de 15 dias, além do reconhecimento de audiências públicas autoconvocadas por segmentos representativos da população.

Por entender que este é o mandamento da gestão democrática da cidade, desde a vigência do Estatuto da Cidade, reivindicamos a gestão participativa do território.

### **Frente Mobiliza Curitiba**

# Carta aberta da Frente Mobiliza Curitiba ao prefeito, vereadores, IPPUC, conselheiros e gestores públicos da cidade de Curitiba

A Frente Mobiliza Curitiba vem, por meio desta,

*Considerando a importância do processo de debate do Plano Diretor para a efetivação de diversos **direitos fundamentais** para os moradores da cidade de Curitiba e o impacto direto destes debates na vida de todos, na forma do art. 2º da Lei Federal nº 10.257/2001,*

*Considerando a necessidade de **transparência** sobre a condução do processo,*

*Considerando que a participação popular para ser efetiva deve ser conduzida por uma metodologia que foi debatida de forma conjunta e articulada no início do processo de participação,*

*Considerando que, já iniciado o processo de consulta pública, ainda não há clareza quanto às regras que serão aplicadas ao processo de participação popular,*

SOLICITAR a pactuação do **regramento do processo de revisão do Plano Diretor** e sua URGENTE divulgação, considerando os itens abaixo:

## 1 - Campanhas de divulgação e garantia do princípio da publicidade

O processo de participação da sociedade civil na revisão do Plano Diretor já começou, porém a única forma de divulgação é virtual. Considerando que nem todos os cidadãos de Curitiba têm acesso a ferramentas de acesso à internet, devem ser garantidas outras formas de divulgação que atendam ao princípio da publicidade.

A **divulgação de todo o processo** de revisão do Plano Diretor deve ser feita por meio de cartazes em terminais de ônibus, panfletagens, jornais de grande circulação e divulgação na televisão e no rádio, além da necessidade de 15 dias de antecedência quando da realização de audiências públicas.

O Plano Diretor, apesar de conter temas que dialogam com todos os moradores da cidade, não é de fácil compreensão inicial. É fundamental a disseminação de materiais informativos e explicativos simplificados, para que a população tenha acesso, em linguagem acessível, ao conteúdo objeto de deliberação popular.

A garantia da **transparência** de todo o processo depende de ampla **publicidade**. Assim, todos os materiais produzidos, seja nas oficinas ou audiências, sejam as propostas da sociedade ou as propostas do próprio poder público devem ser dada ampla publicidade, e **não somente em meio eletrônico**.

*(Estatuto da Cidade) Art. 40:*

*§ 4º No processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:*

*II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;*

*III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.*

## **2 - Conteúdo material do Plano Diretor**

O IPPUC decidiu, unilateralmente, realizar a revisão do Plano Diretor em 3 etapas distintas, quais sejam: 2014: revisão da Lei nº 11.266/2004; 2015: Revisão da Lei de zoneamento, uso e ocupação do solo (Lei nº 9.800/2000); e 2016: planos setoriais.

Contudo, o Plano Diretor tem um **conteúdo mínimo** determinado por lei (Lei Orgânica Municipal - art. 148, Estatuto da Cidade e Constituição Federal), que inclui o debate dos **planos setoriais** (habitação, mobilidade, meio ambiente, entre outros), **zoneamento e uso do solo**, o **regime jurídico da função social da propriedade urbana** e **instrumentos urbanísticos**.

Assim, solicitamos que:

- fique claro no regulamento do processo de revisão que a metodologia nestas diferentes etapas são complementares e integradas;
- as propostas realizadas em 2014 sejam aproveitadas nas demais etapas, tendo em vista a dificuldade para o cidadão em distinguir esses debates diferentes;
- seja assegurado o mesmo processo participativo da revisão da Lei do Plano Diretor (2014) para os debates acerca do zoneamento e dos planos setoriais.

## **3 - Etapas do processo de discussão popular**

As **audiências públicas e oficinas** devem ser espaços de debate que garantam a formulação de propostas, não sendo somente espaços em que o poder público transmite informes à população. Devem ser realizadas em locais e horários compatíveis com a diversidade da população de Curitiba, sendo divulgadas amplamente pelo prazo mínimo de 15 dias.

As audiências públicas constantes do calendário da Prefeitura contemplam somente o debate nas regionais, porém não inclui debates temáticos ou por segmentos. Pela complexidade e amplitude dos debates abarcados pelo Plano Diretor, é fundamental garantir a multiplicidade de debates.

Assim, solicitamos com urgência a **complementação do calendário divul-**

**gado de forma a incluir debates temáticos** (Estrutura Urbana, Gestão Democrática, Habitação, Instrumentos de Política Urbana, Meio Ambiente e Cultura, Mobilidade e Transporte, Política de Desenvolvimento Econômico, Política de Desenvolvimento Social, Segurança e Defesa Social, Sistema de Planejamento Urbano).

Reforçamos a necessidade da presença nos debates dos órgãos ou secretarias responsáveis pela execução da política pública respectiva. Pontuamos desde já a ausência da Cohab-CT na audiência inaugural do Plano Diretor, o que comprometeu o debate.

**Antes das audiências públicas de setembro** deverá ser disponibilizada a sistematização das propostas.

#### **4 - Forma de participação direta da população**

**Todas as propostas do processo devem ser registradas.** Ainda que não sejam acolhidas, seja por serem de outra matéria ou por serem inviáveis/impertinentes, devem ser registradas em um sistema unificado que assegure transparência, com posterior arquivamento para as propostas não acolhidas.

Deve ainda **haver a publicação de todas as propostas**, para acompanhamento de todos sobre os encaminhamentos. Todas as propostas deverão ser analisadas, e a decisão sobre sua incorporação ou rejeição deve ser devidamente **fundamentada**.

Entendemos que cabe aos técnicos da Prefeitura o trabalho de traduzirem propostas concretas dos moradores em diretrizes ou instrumentos que, ao fim, realizam as demandas contidas nas propostas.

#### **5 - Consulta Pública e site:**

O site é a porta de entrada e de visibilidade de todo o processo participativo do Plano Diretor. Para atender as diretrizes da transparência é essencial:

- ser de fácil acesso;
- conter informações **atualizadas** sobre materiais de apoio, diagnósticos, atas, relatórios, cronogramas de eventos, oficinas e audiências;
- conter **informações claras sobre a metodologia** de elaboração do Plano: quais as etapas previstas, cronogramas, atividades. Dessa forma, os cidadãos ou grupos organizados da sociedade civil conseguem se programar e auxiliar na divulgação.

Ainda, a manutenção do site exige dinamicidade e avaliações permanentes quanto ao seu formato e aos conteúdos nele inseridos: se são pertinentes, suficientes, esclarecedores. O site deve ser de fácil manuseio e claro de modo que um cidadão que inicie o acompanhamento da revisão do Plano Diretor no meio do processo consiga compreender o atual estágio em que ele se encontra.

## 6 - Metodologia de sistematização das propostas

**Deve haver uma comissão de sistematização das propostas.** Esta comissão deve garantir a imparcialidade na condução desta tarefa, devendo portanto ser formada/acompanhada por representantes do Concitiba.

Deve ser explicitado no regramento de todo o processo de revisão do Plano Diretor os **critérios adotados para o julgamento das propostas**, em especial quanto àquelas que forem contraditórias entre si.

## 7 - Concitiba e coordenação do processo de revisão do Plano Diretor

Deve ser criado um **grupo de acompanhamento** do processo participativo, com representantes:

- a) da equipe de coordenação do IPPUC;
- b) da equipe responsável pelo site (tecnologia da informação) - quando necessário;
- c) assessoria de comunicação da PMC ou IPPUC - quando necessário;
- d) da sociedade civil (sugere-se um representante por segmento do Concitiba).

Por fim, compreendemos que mais que uma discussão acerca do processo de revisão do Plano Diretor, é necessário se pensar para Curitiba uma **política pública de participação popular** que incorpore a gestão democrática em sua materialidade e não seja, simplesmente, mero cumprimento de formalidade.

Curitiba, 06 de maio de 2014

# [ Manifesto contra o golpe na revisão do Plano Diretor de Curitiba

Durante todo o ano de 2014, a Frente Mobiliza Curitiba tem reivindicado maior transparência e informação sobre o processo de revisão do Plano Diretor, que necessitava regras claras sobre como a população iria participar e de como suas contribuições seriam incorporadas ao texto de lei final. Contudo, durante todo este ano experimentamos o descaso do IPPUC com a gestão democrática, ao se recusar a elaborar com a sociedade as regras do processo de revisão, deixando as etapas para serem informadas sempre na última hora, com mudanças inesperadas nos procedimentos, falta de transparência e de publicidade.

No início de 2014, ao ser questionado sobre como seria o processo de decisão sobre as propostas da sociedade a serem incorporadas ao texto final, o IPPUC divulgou, durante as audiências públicas realizadas no mês de maio, que haveria uma “conferência para validação das propostas”, o que consta do material impresso distribuído na ocasião.

Em 24 de novembro de 2014 foi realizada uma reunião extraordinária do Concitiba, o Conselho da Cidade de Curitiba, para a votação de uma minuta de regimento interno da Conferência redigida e apresentada pelo poder executivo, por meio do IPPUC. O regimento interno trazia uma proposta absurda de limitar a eleição de apenas 2 delegados em cada regional administrativa da cidade, totalizando 18 delegados, que se somariam ao Concitiba (que conta com 64 conselheiros entre titulares e suplentes) para deliberação final do texto do Plano Diretor. Conforme a proposta, qualquer pessoa pode se candidatar a delegado nas regionais, independente de ser representante de entidades de moradores ou outros grupos representativos, não havendo, sequer, limitação para que os próprios servidores públicos municipais se candidatassem.

Contra a proposta restritiva e antidemocrática do IPPUC, representantes dos movimentos populares, trabalhadores e organizações da sociedade civil exigiram a ampliação da participação, por meio da realização de um encontro nos moldes da última Conferência da Cidade de Curitiba (5ª Comcuritiba), sob pena de retrocesso democrático. Esta contou com publicidade e tempo hábil para a inscrição de entidades, disponibilizando 500 vagas para inscrição de 500 delegados.

A Secretaria Executiva do Concitiba, toda composta por integrantes do IPPUC, atuou na coordenação dos trabalhos no sentido de manipular as decisões do Conselho, inclusive garantindo que os representantes do poder público estivessem presentes com convocação de última hora, ampliando o quórum durante a reunião, tudo para garantir a realização deste evento final limitado e sem participação ampliada. Com essa atitude antidemocrática, e até antiética, o IPPUC, através da Secretaria Executiva do Concitiba, propôs uma medida ainda mais absurda: encaminhou a mudança do nome do evento para “Plenária estendida do Concitiba”, abolindo a realização de Conferência mais ampliada, que era anunciada anteriormente.

A Frente Mobiliza Curitiba manifesta sua indignação e o máximo repúdio à postura do IPPUC em cancelar a Conferência Final de validação do texto de lei do Plano Diretor, pois tal postura reforça uma tradição antidemocrática e autoritária que é a marca infeliz na condução do planejamento da cidade de Curitiba.

# Saiba mais

## ☐ Saiba Mais Adensamento Urbano

Para ajudar no entendimento das várias questões que devem ser tratadas na revisão do Plano Diretor de Curitiba, o Mobiliza Curitiba preparou uma série de matérias que explicam a importância desses temas. A primeira reportagem fala sobre o adensamento urbano, que deve ser pensado de maneira responsável no planejamento de uma cidade.

### **O que é o adensamento?**

O adensamento urbano é o fenômeno de concentração populacional e/ou concentração de edificações em determinadas áreas das cidades (ou nas cidades como um todo). O fenômeno pode ser manejado pelo poder público usando-se as leis urbanísticas, em especial o Plano Diretor. Isso geralmente ocorre em cidades grandes como Curitiba. Dessa maneira, pode-se permitir e incentivar o adensamento urbano em determinadas regiões das cidades e, por outro lado, pode-se também proibir e desestimular o aumento da ocupação de outras áreas.

O adensamento urbano geralmente se traduz em aumento e concentração de construções verticalizadas, ou seja, prédios e edifícios com fins habitacionais e/ou comerciais. No entanto, nem sempre a densidade construída representa a densidade populacional.

### **Quais as consequências de se adensar a cidade?**

Pode-se dividir as consequências do adensamento em duas vertentes. A primeira refere-se aos **benefícios** de se juntar a população em uma área compacta, com uma mesma região podendo abrigar muitas mais pessoas em edifícios, por exemplo, do que em casas; ainda, por meio do adensamento urbano pode-se diminuir consideravelmente os gastos da população e do poder público com transportes e deslocamentos, tanto pessoais quanto de bens e serviços, uma vez que, em tese, as pessoas, comércios e serviços estarão todos muito mais próximos geograficamente do que se a cidade não tivesse se adensado.

A outra vertente de consequências do adensamento urbano refere-se aos **impactos negativos** de se construir prédios e habitações verticalizadas, como, por exemplo: a diminuição de exposição à luz solar; a maior dificuldade na circulação do ar.

## Como geralmente ele é feito na cidade de Curitiba?

Em Curitiba, a concentração da população é orientada para os principais eixos de transporte. Um maior adensamento é permitido próximo às vias estruturais da cidade (perto das canaletas exclusivas para circulação de ônibus expresso), nos eixos viários mais importantes, ou próximos a linhas de transporte mais utilizadas.

No entanto, o arquiteto e urbanista Alexandre Pedrozo considera que não houve combate à elitização e subutilização dos espaços destinados ao adensamento. “Hoje é a alta sociedade que mora junto aos principais corredores de transporte”, aponta. Segundo ele, isso se torna um problema, já que esses moradores pouco usufruem do transporte coletivo.

## Quais propostas existem na discussão do Plano Diretor?

Segundo Pedrozo, na revisão do Plano Diretor de Curitiba discute-se a possibilidade de permitir um maior adensamento nas cinco principais vias que conectam os bairros de Curitiba à CIC. “No entanto, é preciso lembrar que uma delas, próxima ao Ecoville, já está adensada”, assinala o arquiteto.

## Saiba mais IPTU Progressivo

Na segunda reportagem da série Saiba Mais, falaremos sobre o IPTU Progressivo. O aumento de carga tributária para imóveis conforme sua localização ou falta de utilização é uma forma de combater a subutilização de espaços em áreas centrais da cidade.

Esse material faz parte de uma série de reportagens que explicará algumas das questões que devem ser tratadas na revisão do Plano Diretor de Curitiba.

### O que é IPTU Progressivo?

O IPTU Progressivo é um instrumento urbanístico previsto na Constituição Federal (art. 156, § 1º; e art. 182, § 4º, II) e no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01, art. 7º) por meio do qual os municípios podem aumentar o imposto predial e territorial urbano com base em um dos seguintes critérios: a) valor venal do imóvel; b) localização e uso do imóvel; c) solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado.

Segundo o Estatuto da Cidade, esse instrumento urbanístico deve ser regulamentado nos municípios por meio de leis específicas, incluindo o Plano Diretor.

O objetivo do IPTU Progressivo é **promover o adequado destino e aproveitamento social de imóveis** em regiões urbanizadas – onde, naturalmente, o uso e a ocupação do solo devem ser pensados de forma ainda mais cuidadosa –, aumentando a carga tributária dos proprietários que fogem das regras estabelecidas pelo Plano Diretor ou legislação específica municipal.

### **Quais as vantagens do uso consciente deste instrumento para a cidade?**

A utilização do IPTU Progressivo pode ajudar no combate do processo de valorização de imóveis subutilizados ou não utilizados em áreas da cidade que possuem infraestrutura. O aumento da carga tributária serve como desestímulo para proprietários que mantenham os imóveis fechados, por exemplo, ou que mantenham grandes áreas sem utilização.

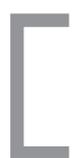
Segundo o professor do curso de Direito da Universidade Federal do Paraná e conselheiro da Terra de Direitos, Leandro Gorsdorf, “esse tipo de medida deve estar vinculado a outros instrumentos, principalmente para garantir que esses espaços garantam destinações diversas como, por exemplo, habitação de interesse social”. Como pressuposto para eficiência do instrumento é importante que o IPPUC apresente à população o seu mapeamento dos espaços vazios/ociosos na cidade Curitiba.

### **Curitiba já aplica o IPTU Progressivo?**

Conforme o art. 53 do atual Plano Diretor de Curitiba, é necessária legislação específica para se implementar o IPTU Progressivo no município. Até hoje, contudo, Curitiba editou uma lei (Lei Complementar nº 79/2009) que regulamenta, dentre outras coisas, o IPTU Progressivo **em apenas uma pequena área da região central da cidade**, no entorno do Paço Municipal. Não se tem acesso aos dados oficiais sobre a quantidade de imóveis abrangidos pela medida, ou o percentual eventualmente aplicado aos imóveis; portanto, restam dúvidas sobre a efetividade do que já foi aplicado em termos de IPTU Progressivo em nossa cidade.

Segundo Gorsdorf, a utilização desse instrumento nessa parte de Curitiba tem o intuito de “revitalização” da região, direcionada a uma determinada parcela da sociedade tendo em vista os tipos de empreendimentos ali propostos. Nesse caso, o IPTU Progressivo não possui intrinsecamente um conteúdo finalístico voltado à função social da propriedade.

Portanto, é necessário que esses instrumentos sejam utilizados conjuntamente com os demais, visando a sua destinação social, para que realmente tenham como consequência a reforma urbana e a redistribuição social da terra.



# Saiba Mais Estudo de Impacto de Vizinhança

Na terceira reportagem da série Saiba Mais, falaremos sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança. Esse instrumento de política urbana, que serve para subsidiar o licenciamento de empreendimentos ou atividades que possam causar impactos, contribui para minimizar ou compensar danos causados pelas obras. Entenda melhor a importância desse tema, e de que forma ele vem sendo tratado em Curitiba.

## O que é EIV?

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é um dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01). Ele **serve para subsidiar o licenciamento de empreendimentos ou atividades, públicos ou privados, que possam causar, na sua instalação ou operação, impactos ao meio ambiente, sistema viário ou à comunidade do município de forma geral.**

Conforme o art. 36 do Estatuto da Cidade, **cabe ao município estabelecer em lei** quais empreendimentos ou atividades precisarão apresentar o EIV. Esse estudo deve ser elaborado pelo empreendedor da obra ou atividade, e deve abranger aspectos como adensamento populacional, valorização imobiliária, geração de tráfego, demanda por transporte público, paisagem urbana, dentre outros.

## Qual a importância do EIV para o planejamento urbano?

Com o uso do EIV, o poder público pode, em um primeiro momento, conhecer os efeitos de determinado empreendimento ou atividade, possuindo respaldo para, secundariamente, **controlar e agir previamente de forma a minimizar ou compensar os eventuais efeitos negativos a serem gerados.**

Outra importante função do EIV é estabelecer condições ou **contrapartidas sociais** para os novos empreendimentos. Assim, os eventuais efeitos negativos de novos projetos podem ser minimizados, por exemplo, com o responsável pela obra se comprometendo a construir ou reparar algum equipamento público.

Ainda, o EIV tem o papel de **tornar mais democrático o processo de tomada de decisões** no planejamento dos grandes empreendimentos e atividades, com a possibilidade de o poder público sugerir alterações, adequações e melhorias nos projetos de construção.

## O EIV é regulamentado em Curitiba?

O Estudo de Impacto de Vizinhança consta no Plano Diretor de Curitiba (2004), mas até o momento foi regulamentado apenas para casos muito específicos de instalação de estações de telecomunicações.

Em termos de cálculo de impacto, a cidade dispõe hoje do Estudo de Polo Gerador de Tráfego, recomendado para empreendimentos que afetem o trânsito e o sistema viário, e do Relatório Ambiental Prévio (RAP), obrigatório para o licenciamento municipal de algumas atividades de impacto.

Segundo Thiago Hoshino, professor e pesquisador do Núcleo de Estudos em Direito Administrativo, Ambiental e do Desenvolvimento (Nedaud) do Programa de Pós-Graduação de Direito da Universidade Federal do Paraná, esses instrumentos se mostram em defasagem. “O primeiro é extremamente limitado, não adotando o conceito integral de mobilidade urbana vigente na legislação atual, ao passo que o segundo apresenta um viés preponderante de meio ambiente natural e não contempla todos os aspectos urbanísticos exigidos pelo Estatuto da Cidade (art. 37)”, explica. Dessa forma, o RAP não considera impactos sobre o adensamento populacional, a valorização imobiliária e a pressão sobre equipamentos, a infraestrutura e os serviços públicos.

### **O que Curitiba perde em não ter este instrumento regularizado?**

Para Thiago Hoshino, na teoria, Curitiba acha-se ultrapassada nas modalidades de análise com que trabalha e perde a oportunidade de oxigenar sua concepção de impacto urbano enquanto não maneja efetivamente o EIV. Na prática, isso resultaria em um círculo vicioso: instrumentos restritivos de cálculo de impacto (como o RAP) conduzem a diagnósticos insuficientes que serão traduzidos em medidas brandas, com baixa efetividade. “Esses custos sociais e ambientais imprevistos ou não contabilizados dificultam, ao final, a qualidade de vida urbana e o próprio esforço de planejamento”, analisa.

Além disso, Hoshino considera que a falta do Estudo de Impacto de Vizinhança traz dois grandes prejuízos à população. Um deles é o déficit de segurança jurídica. “Nem os empreendedores, nem os municípios em geral sabem exatamente em que situações é obrigatória a apresentação de EIV, sob quais critérios serão apreciados, que tipo de medidas poderão ser demandadas a partir deles ou qual o seu trâmite dentro do labirinto de secretarias e órgãos intervenientes”, enfatiza. E completa: “Essa obscuridade pode abrir espaço à arbitrariedade e a decisões pouco transparentes”.

Dessa questão deriva-se outro problema: a falta de informação e de participação popular. “A gestão democrática da cidade é uma das principais diretrizes da política urbana brasileira e, todavia, é pouca ainda a publicidade dada aos processos de licenciamento e o acesso que tem o cidadão comum aos seus documentos e resultados. “Como exemplo dessa questão apontada pelo pesquisador, temos a plataforma virtual especializada EIV Online, de Londrina, que permite maior controle social.

Reuniões, consultas e audiências públicas, ao lado dos conselhos com presença da sociedade civil, deveriam ser instâncias frequentes de discussão sobre tais empreendimentos, garantindo, sempre que possível, a composição dos diversos interesses em jogo, submetidos à função social da propriedade e da cidade para o bem-estar dos seus habitantes. “Isso

não significa, obviamente, diminuir o papel dos especialistas, mas ampliar as possibilidades de tradução e diálogo entre saberes técnicos e saberes populares, para que nenhum segmento seja excluído da deliberação pública”, aponta Hoshino.

Mesmo com dificuldades, outros municípios já vêm implementando com relativo sucesso essas práticas. “A questão que se coloca na revisão do Plano Diretor é: Curitiba ficará a reboque da história?”

## Saiba Mais **Zona Especial de Interesse Social**

Na última reportagem da série Saiba Mais, falaremos da importância da criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Esse instrumento de zoneamento possibilita a redução do valor de terrenos para que se tornem acessíveis à população de baixa renda.

Entenda melhor a importância do tema, e de que forma ele vem sendo tratado em nossa cidade.

### **O que é ZEIS?**

*Por Bruno Meirinho*

As Zonas Especiais de Interesse Social, ou ZEIS, são áreas destinadas para a produção de habitação de interesse social ou regularização fundiária, demarcadas no território do município, por meio da lei de zoneamento. É uma forma de garantir o acesso a terra à população de baixa renda, especialmente em áreas onde o preço é muito alto ou onde os bairros foram construídos pelos próprios moradores. O mecanismo está previsto no art. 4º, II, da Lei Federal 6.766/79, e no Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/01.

Por ser um instrumento de zoneamento, o município deve estabelecer diretrizes e regras para a aplicação das ZEIS por meio do Plano Diretor e das leis complementares.

### **Quais as vantagens e efeitos da aplicação deste instrumento para a cidade?**

O principal efeito das ZEIS é reduzir o valor de terrenos para que se tornem acessíveis à população de baixa renda, e permitir que bairros considerados irregulares sejam regularizados. Dito de outra forma, as ZEIS estabelecem que, em determinados terrenos, é proibida a especulação imobiliária, e são limitados os lucros que podem ser esperados pelo proprietário da terra.

Dessa forma, a Prefeitura poderá priorizar esses terrenos para a realização de projetos habitacionais, já que os valores de compra serão reduzidos.

Além disso, as ZEIS permitem regras especiais de zoneamento, para que seja possível a regularização e permanência de bairros que tenham características de interesse social.

Recentemente o IPPUC, órgão da Prefeitura de Curitiba para o planejamento urbano, fez declarações públicas de que as ZEIS não são um bom instrumento, pois “produzem guetos”. A opinião do IPPUC é infundada, pois não são as ZEIS que produzem ou inibem o surgimento de guetos, e sim a desigualdade da cidade.

Por isso, a aplicação das ZEIS deve ser inteligente e, quando demarcadas para a produção de novas habitações, priorizar áreas próximas à infraestrutura e aos serviços da cidade. Dessa forma, a habitação popular será produzida em locais próximos ao centro ou às áreas com boa qualidade de vida.

Mas se as ZEIS forem aplicadas apenas em regiões periféricas e distantes, longe da infraestrutura e dos serviços, a aplicação do instrumento perde completamente o efeito benéfico, e resultará em um planejamento da cidade ainda mais excludente. Nesse caso, a aplicação equivocada do instrumento contribuirá para a exclusão dos moradores de baixa renda.

Por fim, as ZEIS devem ser demarcadas nos bairros de interesse social considerados irregulares, para simplificar os procedimentos de regularização fundiária.

### **Curitiba já aplica as ZEIS?**

Na lei de zoneamento existem as chamadas SEHIS, Setores Especiais de Habitação de Interesse Social, que cumprem um papel muito semelhante, destinados à produção de habitação e à regularização fundiária. Na prática, são as ZEIS aplicadas ao município de Curitiba.

Entretanto, todas SEHIS estão demarcadas em áreas periféricas. No mapa, são encontradas SEHIS na fronteira da cidade com outros municípios da Região Metropolitana, em bairros da região sul e na Cidade Industrial de Curitiba.

Assim, ainda é necessário demarcar ZEIS, ou SEHIS, em áreas com boa infraestrutura, como os eixos estruturais da cidade, as áreas próximas aos terminais e a região central. Enquanto isso não for realizado, as ZEIS não estarão realizando seus efeitos mais benéficos. É certo que a habitação popular pode ser realizada em qualquer parte da cidade, e não apenas limitada às ZEIS, de modo que este zoneamento não deverá proibir a produção de habitação popular em outros locais. No entanto, a demarcação de ZEIS contribui muito para o controle do valor da terra e para tornar os conjuntos populares viáveis e bem localizados.

Além disso, existem bairros de interesse social que precisam de regularização e que não estão demarcados nas SEHIS, o que cria obstáculos para a realização de ações de regularização fundiária. Assim, é necessário que os bairros identificados no mapa de ocupações irregulares do município sejam demarcados como SEHIS.

# Mobiliza Curitiba na mídia

Entidades discutem a revisão do Plano Diretor de Curitiba. **Sindicato dos Arquitetos e Urbanistas do Estado do Paraná**. Acesse: <<http://www.sindarqpr.org.br/entidades-discutem-a-revisao-do-plano-diretor-de-curitiba/>>.

Plano Diretor de Curitiba. **Programa Fórum Comunitário** - Canal Comunitário de Curitiba em 4 de fevereiro de 2014. Acesse: <[https://www.youtube.com/watch?v=dkT9htz\\_L\\_4](https://www.youtube.com/watch?v=dkT9htz_L_4)>.

Plano Diretor começa a ser discutido no dia 17. **Gazeta do Povo** em 9 de março de 2014. Acesse: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/plano-diretor-comeca-a-ser-discutido-no-dia-17-1qbbchc0ev7bsm4a9kthu0j7y>>.

Entidades pedem maior participação popular na revisão do Plano Diretor. **Câmara Municipal de Curitiba** em 10 de março de 2014. Acesse: <[http://www.cmc.pr.gov.br/ass\\_det.php?not=22347](http://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=22347)>.

Modelo de revisão do Plano Diretor não agrada especialistas. **Gazeta do Povo** em 14 de março de 2014. Acesse: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1454375&tit=Modelo-de-revisao-do-Plano-Diretor-nao-agrada-especialistas>>.

Plano Diretor entra em nova fase de debates. **Gazeta do Povo** em 9 de abril de 2014. Acesse: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-ecidadania/plano-diretor-entra-em-nova-fase-de-debates-8vt3bcqlro5htjoq1legyj9fta>>.

Plano Diretor: Para Smam, articulação com Metropolitana é indispensável. **Câmara Municipal de Curitiba** em 15 de abril de 2014. Acesse: <[http://www.cmc.pr.gov.br/ass\\_det.php?not=22609#&panel1-1](http://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=22609#&panel1-1)>.

Frente Mobiliza Curitiba cobra ações do poder público que garantam a participação popular na revisão do Plano Diretor. **Fundação Perseu Abramo** em 9 de maio de 2014. Acesse: <<http://blogosfero.cc/fpabramo/dr.-rosinha/frente-mobiliza-curitiba-cobra-acoes-do-poder-publico-que-garantam-a-participacao-popular-na-revisao-do-plano-diretor>>.

A necessária discussão do Plano Diretor (também nos bancos universitários). **Gazeta do Povo** em 13 de julho de 2014. Acesse: <<http://www.gazetadopovo.com.br/educacao/vida-na-universidade/a-necessaria-discussao-do-plano-diretor-tambem-nos-bancos-universitarios-earj2jg41r4kkhx8nnd07qo26>>.

Sem zonas especiais para acabar com guetos. **Gazeta do Povo** em 17 de agosto de 2014. Acesse: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/sem-zonas-especiais-para-acabar-com-guetos-ec8fx3nz1nc0h6jekccw2u4b2>>.

Moradias populares são tema de discussão durante a revisão do Plano Diretor de Curitiba. **Jornal Comunicação** em 29 de agosto de 2014. Acesse: <<http://www.jornalcomunicacao.ufpr.br/moradias-populares-sao-tema-de-discussao-durante-a-revisao-do-plano-diretor-de-curitiba/>>.

O direito à moradia adequada dos estudantes universitários e o Plano Diretor. **PET Políticas Públicas UFPR** em 17 de setembro de 2014. Acesse: <<http://petpp.utfpr.edu.br/?p=390>>.

Imóveis vazios desafiam Plano Diretor. **Gazeta do Povo** em 27 de outubro de 2014. Acesse: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?tl=1&id=1509428&tit=Imoveis-vazios-desafiam-Plano-Diretor>>.

MP cobra antecipação de material que será discutido nas audiências públicas. **Gazeta do Povo** em 3 de novembro de 2014. Acesse: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/mp-cobra-antecipacao-de-material-que-sera-discutido-nas-audiencias-publicas-efppbkxc31ovt08mz0i1w030u>>.

Regionais recomeçam reuniões do Plano Diretor. **Gazeta do Povo** em 7 de novembro de 2014. Acesse: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/regionais-recomecam-reunioes-do-plano-diretor-efv1y3ifz7fjntlqte739hglq>>.

21 ideias para uma Curitiba melhor. **Gazeta do Povo** em 15 de novembro de 2014. Acesse: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/21-ideias-para-uma-curitiba-melhor-eg6t2akm3l440ktanuskgsdsum>>.

IPPUC não fará mais Conferência do Plano Diretor. **Gazeta do Povo** em 24 de novembro de 2014. Acesse: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/ippuc-nao-fara-mais-conferencia-do-plano-diretor-egl7o5kmcsrvz8hsescmg49xq>>.

Plano Diretor prevê eixos de transporte leste-oeste para adensar vazios urbanos. **Gazeta do Povo** em 21 de janeiro de 2015. Acesse: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/plano-diretor-preve-eixos-de-transporte-leste-oeste-para-adensar-vazios-urbanos-ej2aso7e3yr6tkuqn508brm1a>>.

Participação popular na votação do Plano Diretor gera controvérsias. **Jornal Comunicação** em 5 de abril de 2015. Acesse: <<http://www.jornalcomunicacao.ufpr.br/participacao-popular-na-votacao-do-plano-diretor-gera-controversias/>>.

Curitiba e o plano da “não mobilidade”. **Gazeta do Povo** em 19 de julho de 2015. Acesse: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/curitiba-e-o-plano-da-nao-mobilidade-608pa0j6qduo1ptggv1io5yhy>>.

Curitiba cria cota para moradia de interesse social. **Gazeta do Povo** em 27 de julho de 2015. Acesse: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/curitiba-cria-cota-para-moradia-de-interesse-social-lig8jxlmmbgsvqorb7p4v9ma8>>.

# Colaborações de integrantes do Mobiliza

JARUGA, Rodolfo. Um plano para o IPPUC, *Gazeta do Povo: Opinião*, 18 de março de 2015. Acesse: <<http://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/um-plano-para-o-ippuc-1sohpe1lgog0cajrqmgbhho>>.

PRATES, Lucas. A necessária discussão do Plano Diretor (também nos bancos universitários), 13 de julho de 2014. Acesse: <<http://www.gazetadopovo.com.br/educacao/vida-na-universidade/a-necessaria-discussao-do-plano-diretor-tambem-nos-bancos-universitarios-earj2jg41r4kkhx8nnd07qo26>>.

MOURA, Rosa. Integrar ou inviabilizar a metrópole? 26 de abril de 2014. Acesse: <<http://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/integrar-ou-inviabilizar-a-metropole-8dbtlaok58exr4odbkgubqfda>>.

MEIRINHO, Bruno. IPPUC dá golpe contra a participação popular na revisão do Plano Diretor de Curitiba, *PSOL*, 30 de novembro de 2014. Acesse: <<http://psolcuritiba.org/2014/11/30/ippuc-da-golpe-contra-a-participacao-popular-na-revisao-do-plano-diretor-de-curitiba/>>.

# Matérias jornalísticas da Frente Mobiliza Curitiba

Revisão do Plano Diretor de Curitiba deve fortalecer debate público sobre políticas para mobilidade. Publicado em 27 de janeiro de 2014. Acesse: <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/2014/01/27/revisao-do-plano-diretor-de-curitiba-deve-fortalecer-debate-publico-sobre-politicas-para-mobilidade/>>.

Reunião da Frente Mobiliza Curitiba planeja atuações para a participação popular na revisão do Plano Diretor. Publicado em 14 de fevereiro de 2014. Acesse: <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/2014/02/14/reuniao-da-frente-mobiliza-curitiba-planeja-atuacoes-para-a-participacao-popular-na-revisao-do-plano-diretor/>>.

Frente Mobiliza Curitiba entrega ofício ao prefeito Gustavo Fruet. Publicado em 18 de fevereiro de 2014. Acesse: <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/2014/02/18/frente-mobiliza-curitiba-entrega-oficio-a-prefeito-gustavo-fruet/>>.

Frente Mobiliza Curitiba se reúne com vice-prefeita, Mirian Gonçalves. Publicado em 26 de fevereiro de 2014. Acesse: <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/2014/02/26/frente-mobiliza-curitiba-se-reune-com-vice-prefeita-mirian-goncalves/>>.

Frente Mobiliza Curitiba se reúne com a Câmara de Vereadores para debater revisão do Plano Diretor. Publicado em 10 de março de 2014. Acesse: <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/2014/03/10/frente-mobiliza-curitiba-se-reune-com-a-camara-de-vereadores-para-debater-revisao-do-plano-diretor/>>.

Programa Fórum Participativo debate o Plano Diretor de Curitiba. Publicado em 13 de março de 2014. Acesse: <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/2014/03/13/programa-forum-participativo-debate-o-plano-diretor-de-curitiba/>>.

Frente Mobiliza Curitiba se reúne com IPPUC. Publicado em 21 de março de 2014. Acesse: <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/2014/03/21/426/>>.

Mobiliza Curitiba promove oficina sobre direito à moradia. Publicado em 26 de março de 2014. Acesse: <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/2014/03/26/mobiliza-curitiba-promove-oficinas-sobre-direito-a-moradia/>>.

Frente Mobiliza Curitiba cobra ações do poder público que garantam a participação popular na revisão do Plano Diretor. Publicado em 8 de maio de 2014. Acesse: <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/2014/05/08/frente-mobiliza-curitiba-cobra-acoes-do-poder-publico-que-garantam-a-participacao-popular-na-revisao-do-plano-diretor/>>.

Debate sobre novas formas de financiamento do transporte público. Publicado em 5 de junho de 2014. Acesse: <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/2014/06/05/debate-sobre-novas-formas-de-financiamento-do-transporte-publico/>>.

Meio Ambiente e Plano Diretor. Publicado em 21 de agosto de 2014. Acesse: <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/2014/08/21/meio-ambiente-e-plano-diretor/>>.

Movimentos populares lotam auditório da Câmara de Vereadores para debater regularização fundiária. Publicado em 22 de agosto de 2014. Acesse: <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/2014/08/22/movimentos-populares-lotam-auditorio-da-camara-de-vereadores-para-debater-regularizacao-fundiaria/>>.

Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária são discutidas na Câmara de Vereadores de Curitiba. Publicado em 25 de agosto de 2014. Acesse: <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/2014/08/25/habitacao-de-interesse-social-e-regularizacao-fundiaria-sao-discutidas-na-camara-de-vereadores-de-curitiba/>>.

Transparência sobre informações ambientais e participação popular devem guiar a revisão do Plano Diretor. Publicado em 4 de setembro de 2014. Acesse: <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/2014/09/04/em-curitiba-decisoes-ligadas-ao-meio-ambiente-sao-tomadas-com-pouca-transparencia-e-participacao-popular/>>.

Evento discute participação popular na revisão do Plano Diretor de Curitiba. Publicado em 25 de setembro de 2014. Acesse: <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/2014/09/25/evento-discute-participacao-popular-na-revisao-do-plano-diretor-de-curitiba/>>.

Oficina Planejamento Urbano: saberes técnicos e demandas populares. Publicado em 23 de setembro de 2014. Acesse: <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/2014/09/23/oficina-planejamento-urbano-saberes-tecnicos-e-demandas-populares/>>.

Propostas da sociedade civil para revisão do Plano Diretor de Curitiba serão apresentadas ao poder público. Publicado em 10 de outubro de 2014. Acesse: <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/2014/10/10/propostas-da-sociedade-civil-para-revisao-do-plano-diretor-de-curitiba-serao-apresentadas-ao-poder-publico/>>.

Organizações da sociedade civil cobram efetivação da participação popular na revisão do Plano Diretor de Curitiba. Publicado em 24 de outubro de 2014. Acesse: <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/2014/10/24/organizacoes-da-sociedade-civil-cobram-efetivacao-da-participacao-popular-na-revisao-do-plano-diretor-de-curitiba/>>.

Frente Mobiliza Curitiba envia carta à prefeitura para cobrar transparência na revisão do Plano Diretor. Publicado em 3 de novembro de 2014. Acesse: <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/2014/11/03/frente-mobiliza-curitiba-envia-carta-a-prefeitura-municipal-pedindo-que-haja-divulgacao-de-informacoes-relativas-ao-plano-diretor-com-antecedencia/>>.

“O capital está indo muito bem. Mas povo está mal, e por isso levanta a voz”, diz David Harvey, em Curitiba. Publicado em 19 de novembro de 2014. Acesse: <<http://www.mobilizacuritiba.org.br/2014/11/19/o-capital-esta-indo-muito-bem-mas-povo-esta-mal-e-por-isso-levanta-a-voz-diz-david-harvey-em-curitiba/>>.

Frente Mobiliza Curitiba é contrária à proposta do IPPUC que limita participação na Conferência de Curitiba. Publicado em 24 de novembro de 2014. Acesse: <http://www.mobilizacuritiba.org.br/2014/11/24/frente-mobiliza-curitiba-e-contraria-a-proposta-do-ippuc-que-limita-participacao-na-conferencia-de-curitiba/>

Organizações e movimentos sociais: assinem manifesto contra o golpe na revisão do Plano Diretor de Curitiba. Publicado em 28 de novembro de 2014. Acesse em: <http://www.mobilizacuritiba.org.br/2014/11/28/organizacoes-e-movimentos-sociais-assinem-manifesto-contr-a-golpe-na-revisao-do-plano-diretor-de-curitiba/>

Sugestões populares para a revisão do Plano Diretor estão disponíveis para consulta. Publicado em 16 de janeiro de 2015. Acesse em: <http://www.mobilizacuritiba.org.br/2015/01/16/sugestoes-populares-para-a-revisao-do-plano-diretor-estao-disponiveis-para-consulta/>

Proposta de lei do Plano Diretor está disponível para consulta. Publicado em 21 de janeiro de 2015. Acesse em: <http://www.mobilizacuritiba.org.br/2015/01/21/anteprojeto-de-plano-diretor-esta-disponivel-para-consulta/>

Artigo | Planos Diretor de Curitiba: avançamos? Publicado em 23 de janeiro de 2015. Acesse em: <http://www.mobilizacuritiba.org.br/2015/01/23/artigo-plano-diretor-de-curitiba-avancamos/>

Artigo | Estatuto da Metrópole: o que o Paraná e Curitiba tem a ver com isso? Publicado em 26 de janeiro de 2015. Acesse em: <http://www.mobilizacuritiba.org.br/2015/01/26/artigo-estatuto-da-metropole-o-que-o-parana-e-curitiba-tem-a-ver-com-isso/>

Mobiliza Curitiba propõe emendas ao anteprojeto do Plano Diretor. Publicado em 6 de fevereiro de 2015. Acesse em: <http://www.mobilizacuritiba.org.br/2015/02/06/mobiliza-curitiba-propoe-emendas-ao-anteprojeto-do-plano-diretor/>

Frente Mobiliza Curitiba envia carta aos vereadores da cidade após chegada do projeto do Plano Diretor na Câmara. Publicado em 16 de março de 2015. Acesse em: <http://www.mobilizacuritiba.org.br/2015/03/16/frente-mobiliza-curitiba-envia-carta-aos-vereadores-da-cidade-apos-chegada-do-projeto-do-plano-diretor-na-camara-3/>

Mobiliza Curitiba se reúne com presidente da Câmara Municipal para discutir proposta do Plano Diretor. Publicado em 24 de março de 2015. Disponível em: <http://www.mobilizacuritiba.org.br/2015/03/24/mobiliza-curitiba-se-reune-com-presidente-da-camara-municipal-para-discutir-proposta-de-plano-diretor-2/>

Realizada primeira reunião das oficinas temáticas de discussão do Plano Diretor. Publicada em 11 de maio de 2015. Acesse em: <http://www.mobilizacuritiba.org.br/2015/05/11/realizada-primeira-reuniao-das-oficinas-tematicas-de-discussao-do-plano-diretor/>

Presidente da Cohab considera a habitação popular um desafio diante do preço do solo. Publicado em 23 de junho de 2015. Acesse: <http://www.mobilizacuritiba.org.br/2015/06/23/presidente-da-cohab-considera-a-habitacao-popular-um-desafio-diante-do-preco-do-solo/>

Representante do IPPUC defende que atual Plano Diretor de Curitiba contempla cidade compacta e de mescla social. Publicada em 26 de junho de 2015. Acesse em: <http://www.mobilizacuritiba.org.br/2015/06/26/representante-do-ippuc-defende-que-atual-plano-diretor-de-curitiba-contempla-cidade-compacta-e-de-mescla-social/>

Frente Mobiliza Curitiba protocola na Câmara propostas de emendas do Plano Diretor. Publicada em 10 de julho de 2015. Acesse em: <http://www.mobilizacuritiba.org.br/2015/07/10/frente-mobiliza-curitiba-protocola-na-camara-propostas-de-emendas-do-plano-diretor/>

**E**ste livro é o resultado de um dedicado e contínuo trabalho de pesquisa e incidência no debate público sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba, empreendido por diversas organizações da sociedade civil, com vistas a um planejamento urbano inclusivo e participativo.

Com a eleição do novo governo municipal, em 2013, a sociedade civil considerou a revisão do Plano Diretor uma oportunidade para demandar mudanças efetivas na política urbana. Essas mudanças se relacionam com a democratização do acesso à terra e à moradia, com o cumprimento da função social da propriedade e o combate à especulação imobiliária. Para isso, é necessário pensar a implementação dos instrumentos de regularização fundiária, que deve se dar a partir de canais e espaços efetivos de participação popular no planejamento e gestão urbana.

São demandas ousadas, que buscam romper com o isolamento e encastelamento das instituições públicas responsáveis pela gestão do território de Curitiba, além de reduzir as desigualdades socioespaciais no acesso a oportunidades, bens e serviços urbanos.

Imbuída do espírito de desbravar espaços de participação e articular a sociedade civil para a revisão do Plano Diretor, a Terra de Direitos buscou apoio da Fundação Ford. Essa parceria contribuiu para a criação e funcionamento da Frente Mobiliza Curitiba, uma rede com diversos atores sociais que vem incidindo sobre o processo de participação pública na revisão dessa Lei Municipal. Para isso, vem produzindo diagnósticos técnicos para orientar a formulação de propostas, articulando com o Conselho das Cidades de Curitiba e apresentando contribuições de conteúdo sobre temas relevantes.

Os avanços até agora obtidos no processo de revisão e nos conteúdos do projeto de lei do Plano Diretor, ainda que limitados, não teriam sido possíveis sem a atuação da Frente Mobiliza Curitiba. Esse é um espaço fundamental de participação e diálogo social na formulação de propostas que visam avançar o direito à cidade e a inclusão socioespacial.

**Leticia Osório**  
Fundação Ford

Realização:



**TERRA DE DIREITOS**  
ORGANIZAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

Apoio:



**FORDFOUNDATION**

Agência Brasileira do ISBN  
ISBN 978-85-62884-18-4



9 788562 884184