HORIZONTES PARA A CIDADE DE CURITIBA: PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

Luci Ines Bassetto – doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e professora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – luciines@utfpr.edu.br
Maclovia Corrêa da Silva – professora do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – macloviasilva@utfpr.edu.br
Eloy Fassi Casagrande Junior - – professor do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – eloy.casagrande@gmail.com

RESUMO

A interação entre política pública e as novas formas de relações sociais em Curitiba se consolida na dimensão participativa, no momento em que os técnicos abriram discussões para rever o Plano Diretor da cidade de Curitiba de 2004 reeditado conforme o Estatuto da Cidade de 2001. Neste texto faz-se uma análise de como foram organizadas as estratégias de ação para concretizar a real presença da comunidade nas discussões. O processo aconteceu por meio de diagnósticos, audiências, oficinas, palestras, e seminário final, distribuídos ao longo do ano de 2014 e divulgados pela mídia. Os temas propostos pelas autoridades foram: mobilidade urbana; acessibilidade; infraestrutura; meio ambiente; zoneamento urbano; cultura e economia criativa; segurança e integração com a Região Metropolitana. A população atuou na revisão com o lema "A Cidade que Queremos". O processo dividiu-se em etapas de análise da Minuta de Lei, Planos Setoriais e Planos Regionais, para sensibilizar as pessoas sobre a importância do cumprimento da Lei do Estatuto da Cidade, projetos de iniciativa popular e apropriação dos espaços de participação. A "leitura participativa", ou seja, a participação da sociedade no levantamento dos principais problemas, conflitos e potencialidades, foi realizada através de olhares diversos sobre uma mesma realidade. A UTFPR, por meio dos integrantes do grupo de estudos Tecnologia e Meio Ambiente (TEMA), desenvolveu um cronograma para que os membros pudessem comparecer em um maior número de reuniões. Os alunos e os professores organizaram as suas idas conforme os interesses de pesquisa e atuaram como observadores participantes. O embasamento teórico foi reforçado com a literatura da área e trabalhos interdisciplinares. Visto como resultado de um processo político, dinâmico e participativo, ele mobilizou o conjunto da sociedade para discutir, redesenhar as diretrizes urbanísticas e estabelecer pactos sobre o projeto de desenvolvimento do município. Concluindo, a participação da UTFPR foi representativa no processo de discussão porque pode inserir novos temas com a conotação de sustentabilidade como por exemplo como a Economia de Baixo Carbono e a inversão de prioridades para automóveis e para pedestres. Em 2015, os esforços para introduzir mudanças e criar novos ambientes urbanos continua a ser prioridade para as instituições e a sociedade.

CONTEXTUALIZAÇÃO

O Plano Diretor (PD) de uma cidade é um instrumento público de base que orienta o ordenamento territorial, seu desenvolvimento e detalha, em linhas gerais, os principais desafios e problemas a serem enfrentados pela municipalidade. Enquanto um

conjunto de regras e princípios, ele precisa ser complementado por planos setoriais e regionais, que subdividem a linha mestra do PD para abordar especificamente assuntos de demandas sociais. O Plano Diretor, aprovado por lei municipal, agrega grandes conceitos da política urbana. Como parte de todo o processo de planejamento municipal deverá também estar integrado ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual (IBAM/DUMA, 2001).

A Prefeitura Municipal de Curitiba – PMC, por meio da Comissão de Urbanismo da Câmara Municipal, organizou sessões nomeadas de audiências públicas temáticas, sendo a abertura um fórum de caráter generalista, na Câmara Municipal de Curitiba para cumprir, de forma compartilhada, a revisão do PD. Os parlamentares estavam abertos para interagir com a sociedade por meio de palestras de especialistas e profissionais, representantes de suas áreas de atuação. A sistemática de análise da estrutura urbana teve foco nos aspectos naturais e no ambiente construído.

Este artigo trata de uma das dinâmicas do processo de planejamento urbano municipal que inseriram a participação da população na revisão do Plano Diretor na cidade de Curitiba-PR que aconteceu no ano de 2014. Restringe-se a análise à organização das estratégias de ação municipal para concretizar a real presença da comunidade, inclusive acadêmica, nas discussões do Plano Diretor de Curitiba. Não foram analisados os formatos participativos e sim a condução das ações públicas de um plano diretor participativo. Menciona-se o trabalho de Leonardo Avritzer (2008), sobre instituições participativas e desenho institucional, que trabalha metodologicamente com a questão participativa em três aspectos: como ela se organiza; a absorção das contribuições pelo Estado; e o peso da institucionalização no processo.

As ideias sobre a Revisão do Plano Diretor (RPD-Curitiba) para os próximos dez anos - estruturação urbana; instrumento de política urbana; meio ambiente e cultura; mobilidade e transporte; habitação; segurança e defesa social; política de desenvolvimento social; política de desenvolvimento econômico; sistema de planejamento urbano; gestão democrática - provieram das discussões e argumentações desenvolvidas em audiências e oficinas e pela lei do Estatuto da Cidade de 2001, a qual relata a operação como uma obrigação legal e que se legitima com a participação popular. Com respaldo constitucional, este instrumento jurídico-social fundamenta as normas gerais do direito urbanístico para o cumprimento e respeito da função social da cidade e consequentemente da propriedade urbana.

> As inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso [e] ocupação do solo; a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal; e também uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade (CYMBALISTA, 2001, p. 37).

Quanto à gestão participativa, o Estatuto garante a publicidade e o acesso à documentos e a promoção de debates e audiências públicas. A especialista Natalia Carvonale que coordenou em 1995 o planejamento urbano na cidade de Rosário, na Argentina, diz que o processo de revisão "não é técnico, apesar dos técnicos participarem dele. É um processo político no bom sentido, pois precisa ser uma concertação (sic) entre os atores locais" (PLANO DIRETOR..., 2015).

> Na palestra de abertura, o Fórum recebeu a especialista argentina Natalia Carvonale. [Ela] explicou que o PER [Plano Estratégico de Rosário] foi amplamente discutido com a população, segmentos produtivos, pessoas de destaque localmente, universidades e meios de comunicação (ACORDO DE ...., 2015, p. 14).

Neste encontro, participaram autarquias, entidades, o Conselho da Cidade de Curitiba (CONCITIBA)[1], criado pelo poder executivo por meio de norma, órgãos da PMC e comunidade em geral. Esta esfera é um mecanismo "de Administração Pública, de modo que as suas atividades sejam integradas com as prioridades sociais estabelecidas" nesta instância (CYMBALISTA, 2001, p. 205). É um órgão administrativo colegiado para incluir a participação e a representatividade dos setores públicos e privados na formalidade da política urbana. Ao poder público lhe é imposto executar as decisões do Conselho por meio das secretarias, segundo suas competências. Porém, o Conselho tem características peculiares do seu funcionamento, dentre elas a fiscalização dos órgãos e autoridades públicas e o balanceamento da composição de representantes da sociedade e do município.

O CONCITIBA interage com os conselhos da região metropolitana e com os comitês de bacias hidrográficas. Houve também um esforço de integrar o PD no aspecto metropolitano por meio de diálogos com os 14 municípios que compõem o núcleo urbano central da Região Metropolitana de Curitiba (RMC). As datas foram distribuídas

[1] O CONCITIBA, criado em 2007, órgão do colegiado municipal de política urbana, possui as seguintes competências: formular, elaborar e acompanhar a política urbana municipal; apresentar, apreciar e avaliar propostas de revisão e adequação do PD e da legislação correspondente (Lei n. 12.579 de 18 de dezembro de 2007).

no decorrer do ano, pré-agendadas e divulgadas por veículos informativos tais como cartazes, mensagens eletrônicas, sítios eletrônicos, TV Câmara via *web*, *facebook*, *twitter*, Diário Oficial e notas e notícias em jornais locais.

> Como resultado desta integração entre o Poder Público Municipal e população, foram realizados 522 [...] eventos ao longo do procedimento de Revisão do Plano Diretor, como oficinas de capacitação, audiências públicas, debates, seminários e reuniões, que contaram com a presença de 6.305 pessoas [...]. Foram criados diversos canais de consulta pública, permitindo ao cidadão participar do processo mediante apresentação de opiniões, ideias e sugestões. Esta variedade de canais de comunicação permitiu que o IPPUC recebesse 1.640 [...] propostas de revisão do Plano Diretor e 12.884 [...] contribuições à visão de futuro pelos urbanistas mirins (PROJETO DE LEI ...., 2015, p. 2).

As dezoito audiências públicas foram temáticas, com conteúdos definidos previamente tendo em vista o crescimento da cidade e a complexidade dos problemas resultantes das mudanças ocorridas nas dimensões econômica, social, ambiental e político nos últimos dez anos. Elas foram organizadas na forma de apresentações, com perguntas e respostas sobre o assunto exposto, com duração de aproximadamente três horas. Funcionaram, geralmente, em três momentos: primeiro foram identificados os principais desafios da temática (problematização); segundo, o debate e a busca por soluções (propostas e ações); e finalmente, a proposta de diretrizes (priorizações). A pauta das audiências foi semelhante para as diferentes sessões: metodologia de participação; diagnóstico perceptivo das comunidades (oficinas de capacitação e diagnóstico; e urbanista mirim); diagnóstico técnico e desafios; e debate e contribuições.

O diagnóstico final seria a soma dos dois tipos de diagnóstico – perceptivo e técnico – adicionados às contribuições da comunidade. São sínteses de levantamentos e análises de temas para se construir um cenário de tendências de problemas e desafios da cidade. De acordo com a visão comunitária, foi criado um projeto intitulado “A cidade que queremos” como modelo para a elaboração de um PD condizente com os anseios da população. O processo de Revisão do PD dividiu-se em etapas destacando-se a Minuta de Lei, Planos Setoriais e Planos Regionais. Esta primeira etapa consistiu na “leitura participativa”, ou seja, a participação da sociedade no levantamento dos principais problemas, conflitos e potencialidades através de olhares diversos sobre uma mesma realidade.

Paralelamente, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Paraná (CAU-PR) comprometeu-se com o poder legislativo municipal, por meio "Acordo de Cooperação Técnica", especificamente com a Comissão de Urbanismo, Obras Públicas e Tecnologia da Informação da Câmara, no sentido da organização de Grupos de Estudos Mensais (GEM) a cada duas audiências, para aprofundar, contribuir, complementar e sistematizar o estudo dos temas das audiências. O apoio técnico oferecido faz parte das funções do arquiteto, dentre elas a de desenvolver planos urbanísticos. O CAU-PR forneceu estudos técnicos e dados que subsidiaram as avaliações e estratégias do desenvolvimento urbano.

ESTATUTO DA CIDADE

O Brasil é um país de diversidade geográfica, com cidades em plena expansão, cada vez mais populosas, sobretudo pelas migrações do interior para as capitais, e intra-interiores por falta de perspectivas de trabalho e visão de futuro. Em caso de cidades de pequenas populações, com menos de 20.000 habitantes, não existe a obrigatoriedade legal de conduzir a expansão urbana por meio do Plano Diretor, o que acarreta futuros problemas que podem se tornar insolúveis, como ruas estreitas, falta de hierarquia de vias, centralidade, ausência de funções específicas e outros (BRASIL, 2005).

> *Cidade*, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um *núcleo urbano, sede do governo municipal* (SILVA, 2010, p. 26).

Assim reza o Estatuto da Cidade, Lei Federal de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política para o desenvolvimento urbano, que discorre sobre as diretrizes gerais do direito urbanístico em todas as instâncias do poder público, adequadas à Carta Magna. É um conjunto de princípios, métodos, concepções e instrumentos para a (re)construção da "cidade que queremos" respeitando as competências próprias das municipalidades e sua finalidade de atender as funções sociais da cidade (Capítulo I da lei 10.257/01), direito à cidades sustentáveis e os institutos jurídicos, tributários e financeiros. Na lei, são mencionados instrumentos indutores do uso e ocupação do solo (Capítulo II da lei 10.257/01) como a operação urbana consorciada, a outorga onerosa de construir, transferência do direito de construir, e o direito de preempção para lidar

com as ações de regularização fundiária, especulação imobiliária e a gestão democrática.

> O Estatuto obriga que os Planos Diretores abranjam a extensão territorial dos municípios e, ao mesmo tempo utiliza como critério não os municípios, mas a população urbana, ou seja, o Plano Diretor é obrigatório para a extensão territorial dos municípios que têm população superior a 20 mil habitantes na área urbana. Um critério é espacial, diz respeito à extensão dos municípios. O outro critério é populacional, diz respeito à população urbana. Não são critérios excludentes; apenas demonstram que nem todos os municípios devem elaborar o Plano Diretor e aplicar os instrumentos do Estatuto. Além disso, o Estatuto ora se refere à população total dos municípios, ora à população moradora nas cidades (RODRIGUES, 2005, p. 101).

Além disso, a prescrição está prevista para os municípios que possuem as seguintes características: serem integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; possuírem áreas de especial interesse turístico; e estarem situados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país. Embora seja de obrigatoriedade do Plano para diversos municípios, o Ministério das Cidades recomenda a todos os municípios brasileiros que o façam. Antes da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade, o administrador municipal tomava as decisões isoladamente sobre este processo técnico para ordenar a cidade.

> A institucionalização do processo de planejamento importou convertê-lo num tema do Direito, e de entidade basicamente técnica passou a ser uma instituição jurídica, sem perder suas características técnicas. Mesmos seus aspectos técnicos acabaram, em grande medida, juridicizando-se, deixando de ser regras puramente técnicas para se tornar *normas técnico-jurídicas* (SILVA, 2010, p. 88).

Esta Lei Federal nº 10.257/01 foi elaborada com a intenção de romper a prática de compreender o Plano Diretor como um instrumento exclusivamente técnico, dominado somente por engenheiros, arquitetos, geógrafos e outros que se denominam conhecedores de uma cidade ideal. Ela estabelece as diretrizes e bases para que as cidades alcancem um desenvolvimento equilibrado entre os três níveis de poder. Enquanto imposição jurídica, com natureza de lei, o plano de intervenção se compõe de previsões e de condutas determinantes para a administração municipal e indicativas para os investimentos privados.

Segundo o Estatuto da Cidade, é obrigatório aos municípios revisarem seus Planos Diretores a cada dez anos. O processo de revisão conta necessariamente com mecanismos de participação de forma democrática, um direito político para que sejam agregadas as diferentes perspectivas e interesses coletivos, aproximando o cidadão da política de planejamento urbano da cidade. Segundo o Instituto Polis, organização não governamental fundada em 1987, a cidadania é uma conquista democrática que pode se fortalecer e exigir seus direitos.

> O direito à participação será respeitado quando os grupos sociais marginalizados e excluídos tiveram acesso à vida política e econômica da cidade. Para ser exercido, este direito pressupões a capacitação política dos diversos grupos sociais. Na gestão democrática da cidade, deve ser assumido politicamente que existem diversos atores sociais com concepções conflitantes de vida e de cidade. O desafio é construir uma cultura política com ética nas cidades, viabilizando que os conflitos de interesse sejam mediados e negociados em esferas públicas e democráticas (CYMBALISTA, 2001, p.33).

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, sugere um modelo de desenvolvimento a ser seguido pelos municípios, obedecidas as características de cada um deles. Ao observar as diretrizes gerais contidas no documento, destacam-se duas delas que apontam para a atualidade das demandas, dos conflitos e das contradições: o desenvolvimento sustentável; e a gestão democrática da cidade, "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" (CYMBALISTA, 2001, p. 44). O Desenvolvimento Sustentável é um modelo que defende a harmonia entre a produtividade econômica, os seres humanos e o meio-ambiente, ou seja, a busca pelo equilíbrio entre o econômico, o social e o ambiental.

Este contexto implica em implementar políticas urbanas e mecanismos de gestão no sentido de possibilitar o acesso dos cidadãos, desta e das futuras gerações, aos bens e equipamentos públicos e às riquezas naturais (BRASIL, 2006). Significa um direito coletivo em que os bens e equipamentos urbanos de saúde, educação, assistência social, habitação, saneamento, lazer, emprego e renda devem ser usufruídos por todos, independentemente de sua condição social.

A participação coletiva na elaboração de um Plano Diretor é imprescindível para o planejamento da cidade, uma vez que as comunidades podem intervir na realidade de seu município. Logo, ele precisa ser elaborado e implementado com a participação

efetiva de todos os cidadãos. O poder Executivo precisa conduzir o processo articulando com os representantes do poder Legislativo e com a sociedade civil. Portanto, é importante que todas as etapas do Plano Diretor sejam conduzidas, elaboradas e acompanhadas por equipes técnicas de cada Prefeitura Municipal, por órgãos públicos e por moradores da cidade. Conforme a Constituição de 1988 há duas formas principais de participação:

> [...] a participação direta através da expressão da soberania por meio de plebiscitos, referendo e iniciativas populares, [...] Uma segunda forma de participação, centrada no nível local, proliferou como decorrência da incorporação da participação exigida por alguns capítulos de políticas sociais da Constituição de 1988, em particular, os capítulos da seguridade social e da reforma urbana (AVRITZER, 2006, p. 35)

Os instrumentos mínimos obrigatórios para efetivar a participação social na elaboração do Plano Diretor, de acordo com o artigo 40, parágrafo 4º, do Estatuto da Cidade, são as audiências públicas e debates, referendos, plebiscitos, estudos de impacto de vizinhança orçamentos participativo, publicidade dos documentos e informações produzidas, com acesso a todos. Então estes são "instrumentos que os municípios devem utilizar para ouvir, diretamente, os cidadãos em momentos de tomada de decisão sobre sua intervenção sobre o território" (CYMBALISTA, 2001, p. 37).

Caso estas garantias não estejam sendo cumpridas, o cidadão e os grupos sociais têm o direito e o dever de buscar o Poder Público Municipal (Prefeituras e Câmaras Municipais) ou o poder jurídico. Vale ressaltar o papel do Ministério Público para garantir a participação da sociedade civil na elaboração do Plano Diretor. Todavia, os principais instrumentos são a vontade política dos governantes e a capacidade de mobilização da comunidade para garantir os interesses coletivos (BRASIL, 2005).

Conforme o Estatuto da Cidade, como nem todos os municípios brasileiros são obrigados a elaborar seu Plano Diretor. Contudo, o conteúdo regulatório da lei pode projetar um "futuro até então incerto", a partir desta norma balizadora para aquelas cidades que apresentam crescimento e destruição de seu meio ambiente acelerados com a disseminação de assentamentos precários, que impactam na qualidade de vida dos habitantes. "O Estatuto da Cidade compreende o desenvolvimento urbano como um processo que pressiona o equilíbrio social e ambiental" (CYMBALISTA, 2001, p. 33).

Existem instrumentos no Estatuto da Cidade para a gestão democrática que ampliam saberes e conhecimentos e modificam a postura técnica autoritária na medida em que os municípios compartilham com a sociedade os conflitos e as contradições entre os interesses privados dos empreendedores e a busca pela qualidade de vida na *urbs*.

O PLANO DIRETOR DE CURITIBA

Definido como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município, o Plano Diretor tem a função de definir as condições a que a propriedade deve conformar-se, segundo ato jurídico, para que cumpra sua função social (IBAM/DUMA, 2001). As cidades que têm Plano Diretor aprovado há mais de 10 anos, têm a obrigatoriedade de rever seus planos que instrumentalizam o planejamento. "Talvez apenas se deva dizer, em função do ordenamento brasileiro (onde os planos dependem de lei para surtir efeitos jurídicos), que o poder de planejar não é puramente administrativo" (SILVA, 2010, p. 93).

Um plano diretor compreende, em linhas gerais, planos e projetos para a ação os quais são desenhados para a otimização do uso e utilização do solo, da alocação das habitações, segurança, a circulação e o lazer (preservação e conservação de áreas verdes, cultura, parques). O instrumento trabalha com questões estéticas, racionais, e socioeconômicas e ambientais. A cidade foi pensada de diversas maneiras e no século XX predominou a concepção da *urbs* como um conjunto de subsistemas administrativos, classificados segundo as atividades: comercial, industrial, cultural, ambiental, lazer e social. "É a concepção de cidade como multiplicidade dialética de sistemas" que constitui o fenômeno urbano (SILVA, 2010, p. 25).

A cidade de Curitiba tem uma tradição urbanística que começou na década de 1940, quando o Prefeito Rosaldo de Mello Leitão contratou a firma Coimbra Bueno para realizar o primeiro plano diretor da cidade. Nesta época, estava à frente dos projetos, o urbanista francês Donat Alfred Agache que compreendia a importância da união da ciência, da filosofia e da arte para a concepção organizacional do espaço urbano. A história não poderia ser desprezada, pois ele acreditava na vocação das cidades como início da discussão para implantar melhoramentos e trazer o desenvolvimento. Era um plano geral com ideias genéricas, voltado para as autoridades e órgãos que seriam incumbidos de torná-lo exeqüível (SILVA, 2011).

Durante vinte anos (1943-1963), a municipalidade implantou o “Plano das Avenidas da Cidade”, que era parte do Plano de Urbanização de Curitiba, um conjunto de textos, mapas, plantas, pesquisas e desenhos. Ele foi aprovado por decreto-lei pelo Prefeito e pela Câmara. “Sua elaboração significava a aprovação de um traçado das ruas e o estabelecimento dos lugares onde os edifícios públicos deveriam decorar a cidade; o valor fundamental a realizar e a preservar era o da estética urbana” (SILVA, 2010, p. 97).

Quanto o prefeito Ivo Árzua Pereira assumiu o cargo em 1962, ele deu início à revisão do Plano de Urbanização de Curitiba, usando as atribuições da função urbanística municipal, para ser aplicado nas décadas de 1970 e 1980. Logo, na década de 1960, Curitiba já apresentava uma revisão do Plano Diretor instituído pela Lei Municipal n. 2828, de 10 de agosto de 1966. Ela foi elaborada pela Sociedade Serete de Estudos e Projetos Ltda. e Jorge Wilheim Arquitetos Associados. Isto representou um passo relevante para o futuro planejamento urbanístico institucionalizado juridicamente a fim de conformar e inovar a realidade urbana.

A proposta de desenvolvimento da cidade era no sentido linear nordeste-sudoeste, com hierarquia de vias de circulação e consequente adensamento, alterações no zoneamento, espaços exclusivos para pedestres, para lazer, ampliação e adequação das áreas verdes e criação de paisagens específicas e policentrismo (BENVENUTTI, 2015). As primeiras ações da PMC foram de dimensão jurídica para criar órgãos públicos que colocassem estas diretrizes em ação e garantir a sua continuidade apesar das mudanças governamentais. Cita-se o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba e a Companhia de Urbanização e Saneamento de Curitiba, com mais autoridade e poder de decisão.

> O IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – foi criado através da Lei municipal n. 2660 de 1 de dezembro de 1965. Segundo essa lei, dentre as atribuições do Instituto, estava a de elaborar e encaminhar ao Executivo municipal, anteprojeto de lei, fixando o novo plano urbanístico de Curitiba, que viria a substituir o primeiro plano urbanístico feito para a cidade que foi o Plano de Urbanização de Curitiba (SILVA, 2011, p.18).

Em Curitiba, no século XXI, ainda compete ao Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) coordenar o processo de revisão do Plano Diretor, com posterior encaminhamento pelo Prefeito de Curitiba de uma proposta de lei para análise da Câmara Municipal. Corrobora-se com o jurista José Afonso da Silva

quando ele diz que poucos municípios mantiveram um “processo de planejamento permanente” (SILVA, 2010, p. 99). Ele explica algumas razões porque isto ocorreu, dentre elas a falta de técnicos, recursos financeiros e os papéis dos políticos.

No primeiro semestre de 2013 foi realizado pelo IPPUC um processo de coleta e análise de dados relativos à caracterização social, territorial, demográfica, ambiental e econômica na abrangência geográfica das nove Administrações Regionais do Município (ARM) em atividade e sendo a 10ª a ser implementada futuramente, mas já inserida no processo de discussão. O produto final, elaborado a partir de fontes oficiais de informação, integrou o diagnóstico técnico das ARM e foi apresentado aos funcionários atuantes nestas, como parte de um processo de capacitação para a revisão do Plano Diretor.

Atualmente, o Plano Diretor de Curitiba 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 (REVISÃO/2014..., 2015). Segundo o IPPUC, existem mais órgãos públicos e participação popular colaborando para o sucesso do planejamento da cidade.

> O trabalho realizado pelo corpo técnico do IPPUC contou com a colaboração das demais secretarias e órgãos municipais e foi objeto de ampla participação popular: 6.305 pessoas da comunidade se envolveram diretamente nos debates em torno da Revisão do Plano Diretor de Curitiba em 146 eventos externos que, somados aos 376 eventos internos, levaram à marca de 522 eventos sobre o tema. Acreditamos que é desta forma que estamos construindo uma cidade mais humana, inovadora e participativa para todos (REVISÃO/2014..., 2015, s/p).

No intuito de ampliar a qualidade de vida na cidade, o IPPUC tem incluído nas suas discussões as questões do desenvolvimento urbano sustentável, como aquelas relacionadas aos problemas mais críticos da cidade: a mobilidade, a acessibilidade, o ambiente construído, a salvaguarda do patrimônio arquitetônico e natural, a humanização dos espaços públicos e pluralidade de funções e atividades.

O Capítulo II da Constituição Federal, artigos 182 e 183, que trata da Política Urbana estabelece os instrumentos para a garantia, no âmbito de cada município, do direito à cidade, do cumprimento da função social da cidade e da propriedade. Com base nos referidos artigos, e no sentido de regulamentar a política urbana nacional, incorporou-se na última década o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Participativo -

PDP como instrumentos urbanísticos para uma gestão democrática das cidades e compatibilização de interesses coletivos (BRASIL, 1988).

No Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é visto como resultado de um processo político, dinâmico e participativo que mobiliza o conjunto da sociedade para discutir e estabelecer pactos sobre o projeto de desenvolvimento do município (BRASIL, 2005). Os municípios puderam então redesenhar as diretrizes urbanísticas para todo o território no sentido de trabalhar com as problemáticas urbanas locais, regionais e nacionais. A cidade de Curitiba, no Plano Diretor, seguindo a orientação legislativa federal, reeditou procedimentos que foram publicados na Lei Municipal n. 11.266 de 16 de dezembro de 2004.

Até os anos 2000, o Plano Diretor de Curitiba da empresa Serete de 1966 era de caráter normativo para permitir a interferência da atividade urbanística. Contudo, com a globalização, o marketing, os movimentos migratórios, o uso e ocupação desordenada do solo, a expansão da cidade para os bairros mais longínquos, o adensamento, o aumento do número de veículos, a ocupação intensiva do espaço, a pobreza, são alguns dos fatores que motivaram a abertura de diálogo entre PMC e a população por meio da revisão do Plano. Foi somente em 2014, que teve início a revisão participativa do Plano Diretor.

O cenário de Curitiba projetado na revisão do Plano Diretor de Curitiba – 2014 – 2024 passa pela diversidade dos contextos e definição dos temas prioritários para favorecer os objetivos da qualidade de vida e o bem-estar geral da coletividade. Portanto, é importante que eles sejam visualizados, entendidos e definidos não somente por técnicos, mas também por seus habitantes. Trata-se, portanto, de um instrumento para convocar a população a discutir e ou definir alternativas para os contextos locais diferenciados (BRASIL, 2005). Nesta perspectiva, o Plano Diretor, deixa de ser um mero instrumento de zoneamento para se tornar um instrumento que introduz o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras (BRASIL, 2004).

Corroborando com o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor de Curitiba, ao organizar sua revisão a partir de 2014, selecionou onze temas considerados prioritários para melhorar a qualidade de vida. São eles: (1) Fórum Plano Diretor de Curitiba; (2) Economia criativa e cultura; (3) Meio Ambiente e sustentabilidade; (4) Mobilidade cicloviária; (5) Mobilidade urbana e transporte; (6) Habitação de interesse social e regularização fundiária; (7) Paisagem urbana, uso do espaço público e áreas de lazer e esporte; (8) Região metropolitana; (9) Segurança, defesa social e cidades digitais; (10)

Uso do solo, zoneamento urbano e estudo de impacto de vizinhança; (11) Planos Regionais e setores especiais.

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

As audiências públicas, novo veículo que institucionaliza a participação popular, promovidas pelas estruturas municipais, regionais e nacionais ou demandadas pela população, asseguram a gestão democrática. Fazem parte das regras e das normas que fundamentam a dimensão discursiva e persuasiva do processo de decisão e de emancipação do cidadão em diferentes níveis da responsabilidade. Na medida em que aumentam as oportunidades de manifestação, abrem-se os limites da representatividade, e afirma-se o papel da ação comunicativa na legitimidade da governabilidade.

Entende-se estes eventos como ampliação do escopo decisório sobre direitos, bens e serviços para promover a justiça social. Estão previstas na Carta Magna em diferentes domínios. Exemplificam-se alguns casos de colaboração da população na organização política: o artigo n. 225 prevê as audiências; o artigo n. 29, seção XII consiste na cooperação das associações representativas; o artigo n. 194, seção VII trata da participação na seguridade social, o artigo n. 198, seção III aborda a participação na saúde pública; e o artigo n. 204, seção II contempla a participação popular nas políticas.

Estas leis atribuem legitimidade e valorização para estes espaços de práticas dos direitos coletivos e difusos da sociedade civil nos diferentes níveis de poder, seja federal, estadual ou municipal. Elas são obrigatórias no Legislativo municipal “para a aprovação dos instrumentos de planejamento municipal que são o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, orçamento anual e o Plano Diretor” (CYMBALISTA, 2001, p. 205). No Estatuto da Cidade, consta esta obrigatoriedade e a publicização dos documentos produzidos nas audiências.

O Plano Diretor (PD) contém os instrumentos legais que regulam a organização da cidade. Eles podem ser temas de discussão das audiências para a formulação de políticas que favoreçam a vida das pessoas e do meio ambiente, além de retomar questões sobre empreendimentos, serviços implementados ou em vigor. Citam-se as principais linhas de condução do planejamento urbano como o zoneamento, parcelamento, apropriação e uso do solo, reservas, identidade cultural, histórica e moradia de classes de renda baixa (LAMPARELLI; ZAN, 1989).

A seleção e pactuação de propostas, temas e eixos prioritários para audiências compreendem o estabelecimento da hierarquia das ações e metas a serem implementadas pelo Plano Diretor. Esta etapa faz parte daquela em que será definido o processo de elaboração do PD, mediante o estabelecimento de prazos, custos, cronograma de atividades, estratégia de mobilização da população, formas de divulgação do processo e a formação de núcleos gestores locais. Existe um grupo que coordena o processo de elaboração do PD e é composto por representantes dos poderes públicos e dos diversos setores da sociedade civil. De acordo com a Resolução nº 25 do Conselho das Cidades (CONCIDADES), é necessário que a coordenação do processo de elaboração do PD seja compartilhada entre o Poder Público e a sociedade civil incluído a representatividade do setor produtivo.

Nas audiências pode ocorrer levantamento de informações e de demandas existentes no município formando uma extensa lista de ações a serem desenvolvidas pelo poder público e pela iniciativa privada. O objetivo desta etapa é estabelecer a agenda de desenvolvimento do município, priorizando os aspectos mais relevantes como as audiências (SILVA JUNIOR; PASSOS, 2006). É o momento em que são diagnosticados problemas e potencialidades existentes.

Dois momentos distintos e complementares são contemplados nesta etapa: a leitura técnica e a leitura comunitária. A leitura técnica pode ser feita pelos palestrantes e especialistas fazendo exposição de casos com base nos dados oficiais dos órgãos federais e estaduais, além de outros existentes na Prefeitura. Pode ser uma apresentação em que é feita a comparação e análise dos dados e informações socioeconômicas, culturais, ambientais e de infra-estrutura disponíveis sobre a área rural e urbana do município. Mais do que reunir dados globais e médias locais do município, a leitura técnica pode revelar a diversidade, as desigualdades entre zonas, ou entre bairros, análises de problemas e tendências de desenvolvimento local, considerando os contextos locais, regionais e nacionais.

Por outro lado, a leitura comunitária ou participativa, realizada pela população pode assinalar problemas, potencialidades e conflitos por meio de depoimentos, testemunhos e documentos. São pontos de vista trabalhados conjuntamente, mas por vezes descontextualizados, voltados para interesses individuais e interesses de segmentos como empresários, profissionais, trabalhadores, movimentos populares, ONGs, associações, grupos de jovens, maçonaria, igrejas, conselhos entre outros. Além

disso, a representatividade dos resultados dos pontos de vista destes grupos é feita por representantes da sociedade civil e é uma somatória de diferentes olhares.

Após as audiências, de posse das demandas e propostas da sociedade civil e dos técnicos, a etapa seguinte é a preparação do projeto de lei que será encaminhado à Câmara de Vereadores. Deve ser discutido e aprovado em conferência municipal, com a participação de delegados representantes do poder público e os diversos segmentos da sociedade civil. Trata-se da ratificação popular do projeto de lei do Plano Diretor Participativo.

O PROCESSO PARA A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE CURITIBA

O processo de Revisão do Plano Diretor de Curitiba para o período de 2014 a 2024 está contemplado desde 1966, pela Lei Municipal n. 2.828, na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001), na Lei de Adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade (Lei n. 11.266/2004) e Lei Orgânica de Curitiba[2]. O procedimento administrativo de revisão do Plano Diretor foi instaurado pelo Prefeito Gustavo Fruet em evento realizado na Escola Municipal João XXIII, em março de 2014, cabendo ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), por força da Lei, a coordenação e gestão do processo.

No exercício da sua competência legal, o IPPUC conduziu os procedimentos para a revisão do PD 2014-2024. A fim de que o processo contasse com a ampla e efetiva participação popular, o Instituto realizou eventos que aproximaram o cidadão do seu compromisso legal de construir e planejar o ordenamento da cidade em conjunto com o Poder Público (IPPUC, 2014). Citam-se tipos de ações realizadas durante o ano de 2014:

- Oficinas de Capacitação e Diagnóstico nas Administrações Regionais[3] de 17 de março a 4 de abril de 2014 com os seguintes objetivos prioritários: capacitar a população para participar da revisão do Plano Diretor; identificar e detectar a percepção atual da comunidade sobre a cidade e sua ARM;
- Audiência Inaugural de Revisão do Plano Diretor no Parque Barigui dia 28 de março de 2014;

[2] Emenda à Lei Orgânica n. 15 de 20 de dezembro de 2011 a qual, no artigo 11, item VI, reza que o município é responsável pela elaboração do Plano Diretor de Curitiba e o Plano de Metas do Governo Municipal.

[3] Curitiba possui nove regionais (Boqueirão, Matriz, Santa Felicidade, Boa Vista, CIC, Portão, Pinheirinho, Cajuru e Bairro Novo) em funcionamento e uma está sendo projetada para ser instalada no bairro do Tatuquara.

- Discussão em câmaras temáticas no Conselho da Cidade de Curitiba – (CONCITIBA) entre 27 de março e 16 de outubro de 2014. São elas: habitação (CTHAB); mobilidade e transporte (CTMOB); política econômica e social (CTPES); e estruturação urbana e ambiental (CTEUA).
- Comissões, oficinas e audiências públicas na Câmara Municipal de Curitiba durante o ano: da 2ª à 10ª Audiências ocorridas entre 26 a 30 de maio e 02 a 06 de junho; da 11ª à 20ª Audiências de 15 a 19 e de 22 a 26 de setembro de 2014, nas Administrações Regionais (AR).
- 13º Seminário Curitiba de Amanhã – com dois painéis e temas votados como aqueles que apresentaram maior desafio para busca de soluções, no Salão de Atos do Parque Barigui, em 15 de agosto de 2014;
- Conferência de Validação da Revisão do Plano Diretor, no Salão de Atos do Parque Barigui nos dias 28 e 29 de novembro. Este evento foi transformado em "Plenária Expandida", presidida pelo CONCITIBA, e realizada no Centro de Capacitação da Secretaria Municipal da Educação (SME) em 6 e 7 de fevereiro de 2015;
- Anteprojeto de Lei do Plano Diretor de Curitiba para a revisão, apreciado por delegados - representantes dos segmentos da sociedade civil e poder público municipal e das divisões territoriais (Administrações Regionais - AR) - e outros participantes sem direito a voto, com orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município no Centro de Capacitação da Secretaria Municipal de Educação (SME) em 6 e 7 de fevereiro de 2015.

A anulação da Conferência de Validação e a sua conseqüente substituição por uma plenária expandida do CONCITIBA, com regimento interno, foram vistas como prejudicial ao processo democrático de participação da população. "Na opinião de Bruno Meirinho, membro da "Frente Mobiliza Curitiba" e de Rodolfo Jaruga, da "Cicloiguaçu", este ato foi visto como um passo para trás no sentido da representatividade dos delegados no texto da Lei e da força do caráter deliberativo da Conferência. "Os conselheiros de entidades sociais e sindicais votaram pela manutenção da conferência, mas os conselheiros empresariais e do poder público venceram" (KOMARCHESQUI, 2015, s/p).

> O manifesto elaborado pela Frente [Mobiliza Curitiba], também denuncia a manipulação do Ippuc na reunião do CONCITIBA. Conselheiros servidores públicos foram convocados durante o evento para formar maioria de votos e garantir a vitória da proposta do Instituto. [...] Com isso, apenas 18 novos delegados, além dos 64 atuais conselheiros titulares e suplentes do CONCITIBA, participação do evento que deve discutir o anteprojeto de lei da revisão do Plano Diretor (MOBILIZA CURITIBA, 2015).

Na Plenária Expandida - 2015, o ritmo de trabalho seguiu as metodologias das audiências, com quatro grupos temáticos: habitação e paisagem urbana; estruturação

urbana e ambiental; política econômica e social; e mobilidade e transporte. Cada grupo temático era composto de um facilitador, os delegados, o relator, e a assessoria técnica.

Alem disso, estava no ar um site – *hotsite* – para consulta pública, sugestões, críticas e dúvidas que vigorou entre 12 de abril e 12 de setembro de 2014. Desta forma, a população pode conhecer as modificações propostas para o Plano Diretor, apresentar projetos de iniciativa popular e ocupar os espaços de participação oferecidos para avaliar as políticas e programas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Diretor, instrumento de orientação das políticas municipais, é um processo democrático que pode mitigar os conflitos e as contradições da expansão urbana por meio de diálogos. Por isso, é relevante que a população se integre neste processo por meio da participação em eventos promovidos pelas prefeituras. Elas regulamentam as diretrizes participativas pré-estabelecidas pela Constituição Federal e outras leis para organizar as audiências públicas, e caso haja ocasião para deliberações conjuntas, faz-se premente outra norma.

Quando estes eventos recebem um grande número de representantes, voluntários e autoridades eles se tornam mais interessantes para efetuar diagnósticos e decisões. É necessário que haja estímulos neste sentido de modo que as políticas públicas atendam mais concretamente as demandas dos diferentes grupos sociais.

A participação da Universidade Tecnológica Federal do Paraná nas audiências públicas sobre a revisão do PD inseriu novos horizontes para pensar a cidade e foi vista como relevante para concretizar o processo político comunitário e participativo proposto pela sociedade curitibana. Foi representativa a produção acadêmica e as discussões decorrentes desta observação participante. Cresceu a importância da sustentabilidade nas discussões dos temas propostos pela municipalidade, a qual se estendeu para acordos, pesquisas e ações.

Acredita-se que a ampla participação da população na estrutura governamental não trará somente benefícios, mas também o destaque das diferenças e dos conflitos presentes nos espaços urbanos. Para se chegar a um consenso de natureza distributiva e equitativa das políticas públicas é preciso considerar os formatos político-institucionais, configuração socioeconômica, ambiental, especificidades territoriais e distribuição de recursos.

Tem-se como exemplo, o Bairro Santa Felicidade, em Curitiba, dentre outros, cuja tradição concentra-se na cultura italiana e a economia está voltada para a produção de comidas típicas e pequenos vinhedos. Com base nesta caracterização do local, é possível incorporar discussões diferenciadas dos demais bairros da cidade como turismo, artesanato e gastronomia.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; Anastasia, Fátima (orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006. p. 35-44.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Campinas, **Opinião Pública,** v. 14, n. 1, jun. 2008, p. 43-64.

ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA/REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE CURITIBA. Relatório técnico. Curitiba, 2014. Disponível em <https:// ondrive.live.com>. Acesso em: 10 abr. 2015.

BENVENUTTI, Alexandre Fabiano. Planejamento Urbano em Curitiba: interpretações sobre a produção da cidade. <http://www.shcu2014.com.br>.

BRASIL, 2005. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos Plano Diretor Participativo/Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Macedo Pinheiro – Brasilia: Ministério das Cidades,– 92 p. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/Biblioteca/Livro_ Plano_Diretor_GUIA_DE_ELABORACAO.pdf. Acesso em 03/12/2014.

CONSTITUIÇÃO (1988). Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 17 mar. 2015.

CYMBALISTA, Renato. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Instituto Polis, 2001. Disponível em: <polis.org.br>. Acesso em: 13 jul. 2015.

IBAM/DUMA, 2001. Estatuto da cidade; para compreender. Isabel Cristina Eiras de Oliveira. - Rio de Janeiro. Disponível em <http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/estatuto_cidade.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2014.

KOMARCHESQUI, Bruna. Ippuc não fará mais conferência do Plano Diretor. Disponível em: <www.gazetadopovo. com .br/vida-e-cidadania/>. Acesso em: 24 abr. 2015.

MOBILIZA CURITIBA. Disponível em: <www.mobilizacuritiba.org.br/2014/11/28/organizacoes-e-movimentos-sociais-assinem-manifesto-contra-o-golpe-na-revisao-do-plano-diretor-de-curitiba>. Acesso em: 24 abr. 2015.

PLANO DIRETOR: "O PODER PÚBLICO não pode planejar sozinho, diz especialista". Disponível em: <www.cnc.pr.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2015.

PROJETO DE LEI DO PLANO DIRETOR DE CURITIBA: com as emendas aprovadas na Plenária Expandida do CONCITIBA. Fevereiro de 2015. Disponível em: <www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/plenaria-expandida-do-concitiba/2126>. Acesso em: 24 abr. 2015.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Direito à Cidade e o Estatuto da Cidade. Revista Cidades. Presidente Prudente: v. 2, n.3, jan.-jun. 2005, p.89 a 110.

SILVA JÚNIOR, Jeconias R. da. PASSOS, Luciana A. dos. O negócio é participar: a importância do plano diretor para o desenvolvimento municipal. – Brasília DF: CNM, SEBRAE, 2006. Disponível em http://www.sebraesp.com.br/arquivos_site/cartilha_diretor.pdf. Acesso em 05/12/2014.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. Plano diretor passo a passo. Coordenação de Mariana Moreira. São Paulo, 2005. 208p.

REVISÃO/2014a. Plano Diretor de Curitiba. Projeto de lei. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/projeto-de-lei/1629>. Acesso em 15 mar. 2015.

REVISÃO/2014b. Plano Diretor de Curitiba. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/audiencias-publicas/1627>. Acesso em 20 de abril de 2015.

IPPUC/2015 - Projeto de Lei do Plano Diretor de Curitiba. Com as emendas aprovadas na Plenária Expandida do CONCITIBA. Disponível em: <http://www.ippuc.org.br/planodiretor2014/arquivos/Projeto>. Acesso em 20 de abril de 2015.