

**ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO PARANÁ  
XXXIII CURSO DE PREPARAÇÃO À MAGISTRATURA  
NÚCLEO CURITIBA**

**ANAÍSE CRISTINA DA SILVA BARBOSA**

**A PPP COMO INSTRUMENTO DE INTERVENÇÃO URBANÍSTICA NO METRÔ DE  
CURITIBA**

**CURITIBA  
2015**

**ANAÍSE CRISTINA DA SILVA BARBOSA**

**A PPP COMO INSTRUMENTO DE INTERVENÇÃO URBANÍSTICA NO  
METRÔ DE CURITIBA**

Monografia apresentada como requisito parcial para conclusão do Curso de Preparação à Magistratura em nível de Especialização. Escola da Magistratura do Paraná.

Orientador: Prof. Fernando Gustavo Knoerr

**CURITIBA**

**2015**

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

ANAÍSE CRISTINA DA SILVA BARBOSA

### **A PPP COMO INSTRUMENTO DE INTERVENÇÃO URBANÍSTICA NO METRÔ DE CURITIBA**

Monografia aprovada como requisito parcial para conclusão do Curso de Preparação à Magistratura em nível de Especialização, Escola da Magistratura do Paraná, Núcleo de Curitiba, pela seguinte banca examinadora.

Orientador: \_\_\_\_\_

Avaliador: \_\_\_\_\_

Avaliador: \_\_\_\_\_

Curitiba, de de 2015.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	6
<b>2 A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO BRASIL</b> .....	8
2.1 HISTÓRICO.....	9
2.2 BREVES NOÇÕES.....	12
2.3 APLICAÇÕES DA PPP NO SETOR DE TRANSPORTE COLETIVO METROVIÁRIO.....	16
<b>3 O DIREITO À CIDADE</b> .....	20
3.1 ESTATUTO DA CIDADE.....	22
3.2 PLANO DIRETOR DE CURITIBA .....	24
<b>4 A (I)MOBILIDADE URBANA E O METRÔ DE CURITIBA</b> .....	27
4.1 IMPACTOS DO TRANSPORTE URBANO SOBRE A REDUÇÃO DA POBREZA.....	29
4.2 ÍNDICE DE MOBILIDADE URBANA EM CURITIBA .....	31
4.3 A PPP COMO INSTRUMENTO DE INTERVENÇÃO URBANÍSTICA NO METRÔ DE CURITIBA.....	33
<b>5 CONCLUSÃO</b> .....	36
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	38

## RESUMO

O presente trabalho monográfico tem a intenção de analisar o arcabouço jurídico e social em que se encontra a escolha pela parceria público-privada para estruturar o sistema metroviário de Curitiba. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica, com a contraposição e comparação de teses doutrinárias a fim de alcançar os objetivos almejados. Em suma, conclui-se que sem mobilidade, não há cidade. Para se alcançar o ciclo desenvolvimento – qualidade de vida – inclusão social, é necessária uma rede viária apropriada que integre os meios de transporte e seja acessível. Investir no transporte público de qualidade implica combater a pobreza e promover a inclusão social. A PPP do metrô curitibano caracteriza uma tentativa de efetivar a política urbana narrada tanto na Constituição Federal quanto nas leis esparsas e, portanto, executar o próprio direito à cidade.

Palavras-chave: parceria público-privada; PPP; direito à cidade; mobilidade urbana; metrô em Curitiba.

## 1 INTRODUÇÃO

“Quem recebe a incumbência de projetar a cidade está obrigado a concebê-la perfeita e justa; absurdo seria projetá-la deliberadamente imperfeita e injusta. A natureza pode se dar ao luxo da injustiça e da imperfeição; o homem, não.”

Ferreira Gullar  
Cidades inventadas

Conforme dados do IBGE de 2010, mais de 80% da população brasileira vive em cidades. No entanto, o processo de urbanização se deu através de um crescimento populacional não homogêneo: a população e a riqueza se concentraram em um pequeno número de cidades, onde se multiplicaram os pequenos centros urbanos, que detém força de trabalho pouco qualificada e abrangem o contingente populacional absorvido especialmente nas regiões metropolitanas.

Em Curitiba, a Região Metropolitana (RMC) é formada por 29 municípios por 3.168.980 habitantes numa área de 15.419 km<sup>2</sup>. Esta população cresceu 3,5 vezes mais desde a década de 70, e passou de 907 mil para os atuais 3,2 milhões de habitantes.<sup>1</sup>

Foi necessário então estabelecer uma política de desenvolvimento urbano, que a partir da Constituição Federal de 1988, tornou-se direito assegurado aos cidadãos, a ser executada pelo poder municipal. Regulado pelo Estatuto da Cidade, Planos Diretores e leis esparsas, o **Direito à Cidade** é definido como o usufruto eqüitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social; é um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos.<sup>2</sup>

Dentre essa gama de direito coletivo está a mobilidade urbana, que assegura o compromisso de facilitar os deslocamentos e a circulação de pessoas e bens no Município, priorizando no espaço viário o transporte coletivo em relação ao transporte individual.

---

<sup>1</sup> BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Características da População e dos Domicílios do Censo Demográfico 2010. Disponível em [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas\_da\_populacao/caracteristicas\_da\_populacao\_tab\_pdf.shtm]. Acesso em 15 de maio de 2015.

<sup>2</sup> CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE, 2006. Disponível em: [http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf]. Acesso em 05 de maio de 2015.

Embora tal direito seja assegurado pelo Plano Diretor curitibano, cerca de 2 milhões e 300 mil passageiros utilizam todos os dias os quase 2 mil ônibus que percorrem 480 mil quilômetros a cada 24 horas<sup>3</sup>, sistema viário cuja qualidade é precária e encontra-se saturado.

O sistema metroviário a ser instituído em Curitiba mostra-se como uma possível solução para efetivar o direito à cidade. Todavia, sem aportes financeiros para o vultoso investimento, Curitiba optou pela alternativa jurídico-institucional da parceria público-privada, na modalidade de concessão patrocinada.

O presente trabalho, portanto, busca analisar os benefícios de tal escolha política, avaliando os arcabouços jurídicos em que ela se localiza. Para tanto, o capítulo 1 procura conceituar a parceria público-privada, por meio do seu histórico e aplicações em setores metroviários de outras localidades.

O capítulo 2 traz os principais arcabouços legais em que o direito à cidade e, portanto, o direito à mobilidade urbana se encontra, a saber, no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor de Curitiba.

Por fim, o capítulo 3 apresenta uma análise das causas e conseqüências que fazem a mobilidade urbana afetar diretamente a redução da pobreza. Discorre-se sobre o impacto do transporte público urbano sobre a pobreza, o qual enseja indiretamente uma pior economia pelo maior custo de transporte; maior congestionamento; maior custo de produção, influenciando diretamente na renda da população. Conclui-se que erradicar a pobreza é, portanto, elaborar programas e estratégias eficazes do potencial integrativo da cidade. Avalia-se, nesse diapasão, se a parceria público-privada do metrô curitibano, em vista do índice de mobilidade urbana da cidade, é instrumento urbanístico mandatório para efetivar o direito à cidade.

---

<sup>3</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, *Sistema de Transporte coletivo de Curitiba*, 2015. Disponível em: [<http://www.biocidade.curitiba.pr.gov.br/biocity/33.html>]. Acesso em 08 de maio de 2015.

## 2 A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO BRASIL

A partir da Constituição de 1988, houve maior atribuição de tarefas ao Estado, sem que houvesse contraprestação econômica. Ocorreu uma “crise da sobrecarga estatal”<sup>4</sup>: coube ao Estado assumir tarefas que antes pertenciam à sociedade civil e ao setor privado. Sem sucesso, o Estado interventor-desenvolvimentista brasileiro procurou alternativas na substituição da lógica estatização-privatização pela dinâmica fundada na socialização-descentralização-autonomização. Nesse sentido:

“Desburocratizar e racionalizar a gestão de grandes equipamentos e funções coletivas: é a via de uma socialização mais flexível. Há, ainda, grandes esforços a fazer nesse domínio para simplificar a gestão, mas não é uma via inovadora em si mesma.

Remodelar e preparar certos serviços públicos para torná-los mais próximos dos usuários é a via de descentralização. Visa aumentar as tarefas e as responsabilidades das coletividades locais nos domínios sociais e culturais.

Transferir para coletividades não públicas (associações, fundações e agrupamentos diversos) tarefas de serviço público: é a via da autonomização. É esta via que pode ser a mais nova e a mais interessante para responder às dificuldades do Estado-providência e fazer frente às necessidades sociais do futuro.”<sup>5</sup>

Como conseqüência da autonomização, houve um processo de privatização de investimentos públicos, destacando-se, nessa seara, uma alternativa para o crescimento econômico, mediante a colaboração entre o público e o privado: a Parceria Público-Privada.

A pauta para debate nacional sobre a Parceria Público-Privada surgiu após iniciativas legislativas pioneiras em diversos estados, sobressaindo-se o de Minas Gerais, por ter instituído a primeira Lei Estadual sobre a PPP, a Lei nº 14.868/2003. Junto a ela, criou-se o Fundo de Parcerias Público-Privadas, pela Lei nº 14.869/2003, e também o Conselho Gestor das Parcerias-Público-Privadas, conforme o Decreto nº 43.702/03.

---

<sup>4</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Constituições e Governabilidade: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 27-38.

<sup>5</sup> ROSANVALLON, Pierre. *A crise do estado providência*. Brasília: UnB, 1997. p. 85-86.

O projeto mineiro visava apresentar soluções financeiras, jurídicas e operacionais aos desafios advindos do crescimento das cidades. Precisava-se de mais infraestrutura, e o Estado não tinha condições de fornecê-la. A PPP traria a solução para a questão.

Após certo debate, a Lei Ordinária nº 11.079/2004 foi instituída no Brasil para dispor sobre normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Apesar das inegáveis influências estrangeiras, a lei brasileira assumiu uma característica própria, moldando a figura da PPP a aspectos pontuais da legislação preexistente, tal como a estruturação de contratação<sup>6</sup> prevista nos arts. 37, XXI c/c 22, XXVII, ambos da Constituição Federal.

Regularam-se, portanto, as preliminares: o edital e o processo licitatório, o contrato e sua execução.

Ante a complexidade desse processo, certamente houve e haverá falhas<sup>7</sup> e sucessos ao longo de sua utilização. Caberá aos aplicadores da lei aperfeiçoá-la, a ponto de satisfazer o sentido dessa lei: melhorar a vida dos brasileiros.

## 2.1 HISTÓRICO

A origem da parceria público privada no Brasil reflete uma crise do estado: a privatização de bens e serviços antes estatais demonstra um Estado em formação de valores, para além de ser meramente social ou liberal<sup>8</sup>. Logo, a parceria público-privada brasileira inspirou-se na legislação estrangeira realizada, em especial, nos últimos 30 anos.

Ocorre que o instituto não é utilizado de maneira uniforme no mundo, sendo que cada país o adequou a seus arcabouços normativos como melhor lhe convinha.

---

<sup>6</sup> MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas licitações e contratos: estrutura da contratação, concessões e permissões, responsabilidade fiscal, pregão – parcerias público-privadas*. 10 ed. rev. atual.e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p.1009-1010.

<sup>7</sup> Como elucida Marçal Justen Filho, “há necessidades de que o governo federal reputa que o modelo de PPP é a única alternativa para a realização de investimentos necessários ao crescimento econômico e ao desenvolvimento social. Por esse motivo, a Lei 11.079/2004 foi aprovada em breve espaço de tempo, o que se traduziu numa disciplina incompleta e pouco satisfatória. Sob esse enfoque, o fundamental é a captação de recursos e o início dos investimentos privados. Não se cogitou de resolver os problemas legislativos e não legislativos, porque isso demandaria tempo de que o governo não dispunha.” JUSTEN FILHO, Marçal. *A PPP Brasileira e as Lições do Passado*. In: TALAMINI, Eduardo e JUSTEN, Monica Spezia. *Parcerias Público-Privadas: um enfoque disciplinar*. São Paulo: RT, 2005, p. 25-26.

<sup>8</sup> OLIVEIRA, Fernão Justen de. *Parceria público privada: aspectos de direito público econômico*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 15.

Dessa feita, não se pode traçar um modelo jurídico global, mas narrar uma pequena parte do desenvolvimento da PPP nos ordenamentos, sem qualquer pretensão exaustiva. Quer-se, portanto, traçar algumas feições das PPPs, de maneira a possibilitar a melhor análise do instituto brasileiro.

Pois bem. A experiência da PPP inglesa é considerada a pioneira. Ela nasceu em 1992, visando ampliar a injeção de capital privado na prestação de serviços públicos, após o liberalismo Thatcher, por meio da **Private Finance Initiative** (PFI). A experiência possibilitou uma melhor alocação de riscos ao setor público e privado, cabendo a este a concepção e a construção de diversos projetos.

Todos os projetos anteriores eram regulados pela Ryrie-Rules (de 1982), que ressaltava as alocações de riscos, competitividade entre os entes privados, e eficiência de custo de captação. Contudo, a partir de 1989 a Ryrie Rules foi extinta, sob o argumento de haver uma maior eficiência no 'good value for money', que consistiria na verificação de "contratos baseados em resultados (*output based contracts*), aproveitamento de economia de escala, competição, transferência de risco para a iniciativa privada, inovação, divisão explícita de responsabilidades".<sup>9</sup>

Nesse contexto, houve a oposição da Era Thatcher pelo *New Labour*, revisão programática das diretrizes para buscar um equilíbrio, tanto na aferição de lucros quanto na alocação de riscos. Debateu-se, ainda, se algumas alternativas organizacionais ajudariam a resguardar o interesse público quando da contratação de serviço público, tais como um maior envolvimento das comunidades nas quais serão prestados os serviços.

Diante da mudança de arcabouço social e jurídico, a PFI nos primeiros anos de existência teve um pequeno impacto, eis que muitos pressupunham que o parceiro privado deveria assumir todos os riscos sem qualquer reciprocidade do parceiro público.

Destacou-se, no entanto, o projeto de PFI de maior envergadura à época, a construção da Linha de trem, parcialmente submersa, que atravessa o Canal da Mancha.

Com uma maior utilização do instituto PFI, os projetos dessa modalidade restaram categorizados em *free standing*, *joint ventures*, e os que envolvem *serviços vendidos ao setor público*.

---

<sup>9</sup> OLIVEIRA, Fernão Justen de. Idem, p. 53.

*Free standing* são aqueles “nos quais os custos são recuperados integralmente por meio da cobrança dos serviços pelo usuário final”<sup>10</sup>.

*Joint ventures* são projetos em que os setores público e privado participam conjuntamente, mas nos quais o setor privado tem controle dos procedimentos e decisões relevantes. O setor público tem um papel de apoio ou de assegurar benefícios sociais mais amplos, como, por exemplo, cuidar do fluxo de tráfego em uma região congestionada por obras.

Citam-se os requisitos para o *joint venture* em uma PFI: (a) a escolha do parceiro privado deve se dar por meio de concorrência; (b) o controle da JV deve ficar com o setor privado; e (c) a contribuição do Governo deve ser claramente limitada e definida, bem como a alocação de custos, retorno e riscos, sendo a responsabilidade por estes últimos, mais uma vez, privada.

Logo, é possível afirmar que a participação do setor público pode se dar de diferentes formas nas *joint ventures*: por meio de empréstimos, participação acionária (minoritária), transferência de ativos, prestação de serviços secundários ou associados – incluindo as diferentes combinações possíveis.

A terceira categoria – a dos serviços vendidos ao setor público – representa os serviços prestados pela iniciativa privada ao setor público. Em que pese alguns projetos não terem reduzido efetivamente os custos, como os projetos envolvendo escolas e hospitais, a melhoria da qualidade da prestação foi significativa.<sup>11</sup>

Outra experiência histórica de destaque nas PPP é a dos norte-americanos: nos Estados Unidos, o relacionamento entre o setor público e privado sempre esteve muito presente, mas não necessariamente voltado ao lucro, pois se visava ao Estado de Bem Estar Social.

Por isso, ao longo da história, organizações não estatais e/ou empresarias assumiram papéis de prestação serviço público estatal e hoje organizações não lucrativas respondem por metade das escolas, hospitais, universidades, organizações cívicas e agências de serviços sociais presentes no país. Elas são financiadas por entidades privadas (*trust* e fundações, por exemplo), e pelo governo federal, que aplica algumas isenções tributárias.

---

<sup>10</sup> OLIVEIRA, Fernão Justen de. *Idem*, p. 54.

<sup>11</sup> OLIVEIRA, Fernão Justen de. *Idem*, p. 60.

Formou-se uma parceria entre os governos federal, estadual, local, e o setor *non profit*<sup>12</sup>. A PPP advém, então, de um contrato de aquisição de serviço realizado pelo seguinte procedimento: as políticas públicas são escolhidas pela demanda, através da agenda política; o governo solicita um projeto e o capital privado o implementa e o entrega, consistindo numa infraestrutura chamada *turnkey*. Todavia, é possível também a utilização do sistema *built-lease-transfer*, que se difere do *turnkey* porque antes de se entregar o empreendimento, a parte privada auferir receitas do setor público por meio de arrendamento, mas ao final as instalações são transferidas em definitivo para o setor público. Por fim, o sistema *build-operate-transfer*, construir-operar-transferir, financia projetos nos quais a iniciativa privada recebe a licença do setor público para custear, projetar, construir e operar uma instalação por um período determinado, após o qual o controle é transferido de volta para a administração pública. Antes da transferência, a instituição privada possui permissão para estabelecer tarifas de uso e arrendar os estabelecimentos de forma a recuperar os investimentos iniciais, além de compensar os custos operacionais e de manutenção do projeto.

Vê-se, portanto, que as estruturas das parcerias público privadas em muito se assemelham, sem perder as vicissitudes do sistema jurídico de cada país.

## 2.2 BREVES NOÇÕES

Apesar de a expressão ‘parceria público-privada’ versar sobre os diversos vínculos negociais entre a administração pública e o setor privado, a Lei nº 11.079/2004 tratou especificamente de duas espécies de parceria: a concessão patrocinada e a concessão administrativa, que foram denominadas pela doutrina de ‘parcerias público-privada em sentido estrito’<sup>13</sup>.

A principal especialidade dessas concessões é a “de gerar compromissos financeiros estatais firmes e de longo prazo.”<sup>14</sup> Explica Carlos Ari Sunfeld que num primeiro momento, o concessionário faz os investimentos que serão amortizados posteriormente, o que, por conseguinte, impede que o administrador público afete

---

<sup>12</sup> OLIVEIRA, Fernão Justen de. Idem, p. 61.

<sup>13</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *O arcabouço normativo das Parcerias Público-Privadas no Brasil*. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v.36, n.104, p.53-61, abr./jun. 2005.

<sup>14</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Idem. P.55.

irresponsavelmente futuros recursos públicos ou apresente embaraços que convençam o particular a não investir.

Nesse contexto, a concessão patrocinada, conforme definição do art. 2º, §1º, da Lei nº. 11.079/04, *in verbis*, “é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.”

Por sua vez, a concessão administrativa é “o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens”, vide art. 2º, §2º, da mesma Lei.

Em outras palavras, Maria Sylvia Zanella di Pietro as conceitua como:

“a parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão que tem por objeto (a) a execução de serviço público, precedida ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou (b) a prestação de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público..”

Percebe-se que a concessão patrocinada distingue-se das demais porque a remuneração do concessionário é arcada, em parte, pelo poder concedente<sup>15</sup>: ao particular, os usuários pagam uma tarifa, enquanto o poder concedente lhe provê recursos dos cofres públicos, com cunho permanente ao longo da existência do contrato. O risco do empreendimento, destarte, é compartilhado entre o Estado, a sociedade e o particular<sup>16</sup>. A concessão patrocinada se sujeita a um regime jurídico parcialmente diverso da concessão do serviço público comum, embora se aplique subsidiariamente a Lei nº 8.987/95<sup>17</sup>, consoante art. 3º, §1º, da Lei nº 11.079/04.

Esse regime jurídico se caracteriza, por exemplo, por um investimento mínimo do concessionário de vinte milhões de reais, e por um prazo contratual superior a

---

<sup>15</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. P.827.

<sup>16</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Idem*, *ibidem*.

<sup>17</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2005, p.166.

cinco anos e inferior a trinta e cinco anos (art. 2º, §4º, da Lei PPP). Logo, a concessão patrocinada não se confunde com a concessão de serviço público:

“A Lei PPP foi editada para tratar dos contratos de concessão em que existam desafios especiais de ordem financeira: organizar a assunção de compromissos de longo prazo pelo Poder Público e garantir seu efetivo pagamento ao particular. Para as concessões sem tais compromissos, a Lei PPP nada teria a dizer. Para as concessões de serviços públicos regidas exclusivamente pela Lei de Concessão (as agora chamadas concessões comuns), não há prazos legais mínimos nem máximos de duração, tampouco piso legal de investimento; tudo depende das decisões da Administração em cada caso, a serem expressas no contrato.”

Já a concessão administrativa é aquela na qual o particular não consegue cobrar a tarifa dos usuários e, assim, ela deve ser prestada pelo Poder Público como usuário único<sup>18</sup>. É o que ocorre, por exemplo, no caso das concessões de lixo: como o particular não pode diferenciar o usuário, cabe ao poder público arcar com esse serviço, podendo ser ressarcido ao cobrar taxas da população.

Ressalte-se que ao contrário da concessão patrocinada, cujo objeto é a execução do serviço público, a concessão administrativa tem por objeto a prestação do serviço<sup>19</sup>. Quando a Lei das PPP é lida como um todo, essa prestação pressupõe a gestão do serviço pelo cessionário<sup>20</sup>. É isso, sobretudo, que a difere do contrato de empreitada.

A concessão administrativa é uma nova fórmula contratual, que viabilizou um arranjo para obtenção de serviços pelo Estado que antes não era possível: “o particular investe financeiramente na criação da infra-estrutura pública necessária à existência do serviço e ajuda a concebê-la”<sup>21</sup>.

Todavia, ambas as concessões – patrocinada e administrativa – acarretam riscos, enumerados por Carlos Ari Sundfeld, a saber:

---

<sup>18</sup> PINTO, Marcos Barbosa. Parcerias Público-Privadas: Panorama da Nova Disciplina Legislativa. In: TALAMINI, Eduardo e JUSTEN, Monica Spezia. *Parcerias Público-Privadas: um enfoque disciplinar*. São Paulo: RT, 2005, p. 33.

<sup>19</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Obra citada, p.166.

<sup>20</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Idem, p.167.

<sup>21</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Obra citada. P.56.

“-o comprometimento irresponsável de recursos públicos futuros, pois ainda que exista um órgão gestor centralizado que define prioridades (arts. 14 e 15 da Lei das PPP), que possibilita a existência de contratos impagáveis ou escolhas de projetos não prioritários;

- contratações mal planejadas/estruturadas, tendo em vista a complexidade do arranjo;

- abuso populista no patrocínio estatal das concessões, eis que os governantes podem sobrepujar reajustes tarifários ou instituir escusas para usuários de modo a transferir o gravame do serviço àquele que não vota: os cofres públicos;

- desvio de uso da concessão administrativa, quando ela for usada nos casos em que se deveriam empregar os contratos administrativos de serviço, previsto na Lei de Licitações.”<sup>22</sup>

Segundo o autor, uma das interpretações que ensejariam tal desvio seria o investimento mínimo de 20 milhões, o que asseguraria o afastamento da utilização do instituto para serviços ‘menores’, tais como segurança e limpeza. Contudo, hoje é possível a realização de PPP cujo investimento seja inferior a esse montante. Isso porque essa limitação culminaria na utilização do instituto apenas pela União, em detrimento dos Estados e Municípios.

Esse entendimento foi admitido, tendo em vista que o dispositivo da lei federal é interpretado como norma geral e, por conseguinte, estaria restrito à União. Assim, incumbiria aos estados e municípios suplementar a norma para que ela se adeque às peculiaridades das realidades locais, com fulcro no art. 30, II, da Constituição Federal. Nesse sentido:

“A fórmula constitucional de distribuição de competências que reserva à União o poder de editar ‘normas gerais’, ao contrário de afastar o poder legiferante dos Estados-membros, reconhece a cada ente federado uma margem de autonomia legislativa. Desse modo, afastar a eficácia das normas estaduais de PPP simplesmente porque contêm previsões diversas em relação à legislação federal sobre o tema constitui uma interpretação incompatível com o sistema constitucional de atribuição de competências.”<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Idem*, *ibidem*.

<sup>23</sup> PEREIRA, Cesar. A. Guimarães; CARDOSO, André Guskow; SCWIND, Rafael Wallbach. As leis estaduais de PPP e a Lei 11.079/2004. In: TALAMINI, Eduardo e JUSTEN, Monica Spezia. *Parcerias Público-Privadas: um enfoque disciplinar*. São Paulo: RT, 2005, p. 126.

Percebe-se, portanto, que "não é o vulto do investimento privado que conduz a uma concessão patrocinada ou administrativa. Os negócios receberão essa modelagem se preencherem os requisitos legais e se houver consenso político para tanto."<sup>24</sup> Mister é que ambas as partes – pública e privada – cumpram satisfatoriamente o compromisso assumido.

Por isso, a Lei nº 11.929/2006, que instituiu o programa municipal de parcerias público-privadas em Curitiba, dispôs que “*é vedada a celebração de contrato de parceria público-privada cujo valor anual do contrato seja inferior a R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais).*” (art. 15, parágrafo único). Tal discussão não abrange, contudo, a licitação do metrô curitibano, que possui custo estimado de 18 bilhões.

Portanto, pode-se dizer que as normas gerais previstas na Lei nº 11.079/2004 sofrem alguma relativização dependendo da localidade em que são aplicadas. Dada a complexidade em que se ancoram as parcerias público-privadas, elas não devem ser apenas mais uma das muitas modalidades de apoio do administrador público, mas sim “a opção que comprovadamente deve ser implementada em face dos pressupostos fático-normativos.”<sup>25</sup> Afinal, para além de substituir estruturas administrativas ultrapassadas, o instituto visa resolver dificuldades legítimas por meio do aporte mútuo pelos entes públicos e privados.

### 2.3 APLICAÇÕES DAS PPP NO SETOR DE TRANSPORTE COLETIVO METROVIÁRIO

Conforme art. 30, V da Constituição Federal compete exclusivamente ao Município prestar serviço público de interesse local, tal como o transporte urbano coletivo<sup>26</sup>. A execução desse serviço, entretanto, pode ocorrer por autarquias, entidades paraestatais ou até mesmo por particulares, destacando-se a parceria público-privada.

---

<sup>24</sup> MONTEIRO, Vera. Legislação de Parceria Público-Privada no Brasil – Competência Legislativa em Matéria de Concessão. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2011. P. 88-89.

<sup>25</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. A Experiência das Licitações para Obras de Infraestrutura e a Lei das Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2011. P. 112.

<sup>26</sup> Excepcionam-se os casos em que o transporte coletivo abrange a região metropolitana, como ocorre no metrô de São Paulo, competindo também ao estado intervir na situação.

Essa foi a opção escolhida por diversas cidades para aprimorar o transporte público urbano metroviário. Afinal, a elevada capacidade dessa condução, livre de concorrência por espaço nas vias públicas, proporciona períodos de viagens inferiores em relação aos demais meios de transporte, além de diminuir o número de acidentes de trânsito, de consumo de combustível, de poluição ambiental, e de despesas com a manutenção das vias públicas.

Todavia, a construção dessa infraestrutura e a manutenção do sistema metroviário demandam elevados investimentos iniciais os quais a maioria dos municípios, inclusive brasileiros, não possui. A solução advém, então, da utilização da PPP.

Em Londres, por exemplo, constatou-se que no ano de 1998 o metrô, administrado pelo Estado, gerou um déficit de investimento de 1,2 bilhões de libras. No entanto, mesmo sem gerar lucro, havia a necessidade de revitalização da infraestrutura, a qual foi concretizada em 2003 através de uma PPP. Como resultado, a extensão das linhas de trens aumentou aproximadamente 2,8 milhões de quilômetros, e em 2007/2008 ocorreram 125 milhões de viagens de metrô a mais do que em 2003/2004<sup>27</sup>. Pode-se dizer que apesar de diversas dificuldades, o contrato foi um sucesso em relação ao desempenho do parceiro privado no dia-a-dia dos cidadãos. Afinal, houve sim redução de atrasos e redução dos custos, tanto para o Estado quanto para o consumidor.

Porém, em razão da má administração da parceira privada, nos anos de 2009/2010 o Metronet foi substituído pelo TfL (Transport for London), que anualmente divulga os relatórios sobre o sistema de transporte coletivo londrino. A melhora no sistema foi notória. Em 2012/2013, quanto ao metrô subterrâneo, houve 1,229 milhões de viagens, 76 milhões de quilômetros operados, 97,6% da programação cumprida; e uma nota de satisfação dada pelos consumidores de 8,3. Por sua vez, em 2008/09, houve 1,089 milhões de viagens, 70,6 milhões de quilômetros operados, 96,4% da programação cumprida; e uma nota de satisfação dada pelos consumidores de 7,9<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> GOVERNO BRITÂNICO, *London Underground After the PPP*, 2007, p. 05. Disponível em: [\[www.parliament.uk/briefing-papers/SN01746.pdf\]](http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN01746.pdf). Acesso em 18 de março de 2015.

<sup>28</sup> PREFEITURA DE LONDRES, *Annual Report and Statement of Accounts*, 2012/2013, P. 12. Disponível em: [\[http://www.tfl.gov.uk/cdn/static/cms/documents/annual-report-and-statement-of-accounts-2013.pdf\]](http://www.tfl.gov.uk/cdn/static/cms/documents/annual-report-and-statement-of-accounts-2013.pdf). Acesso em 18 de março de 2015.

Ou seja, na experiência do metrô londrino, apesar de vários percalços, o resultado foi favorável: ocorreu a troca de todos os trens; revitalização das estações; e uma maior mobilidade urbana sem que o custo recaísse em peso no orçamento do usuário do transporte.

Em São Paulo, a Linha 4 (Amarela) do Metrô foi a primeira PPP assinada no Brasil. Por conseguinte, houve um enorme aprendizado através dessa experiência, que possibilitou avanço no setor metroviário paulista e a implantação de novas linhas sem comprometimento da capacidade de serviços das já atuantes. Por um prazo de 30 anos, o agente privado se responsabiliza pela compra da frota de trens e dos sistemas operacionais, das telecomunicações móveis e supervisão, além de possuir o controle centralizado.

Em virtude do sucesso dessa experiência, a futura linha 6 – laranja do metrô de São Paulo está sendo implantada pela Odebrecht, Construtora Queiroz Galvão, UTC Participações e Fundo Eco Realty por outra PPP. O projeto previu a implantação de obras civis e sistemas, o fornecimento de material rodante, além de toda a operacionalização, conservação, manutenção e expansão do sistema no trecho de 15 km Brasilândia – São Joaquim.

Outra experiência brasileira de PPP no setor metroviário ocorreu em Belo Horizonte: o Metrô BH atualmente transporta 150 mil passageiros por dia pela única linha existente (linha 1), que possui 28,2 quilômetros de extensão e 19 estações. Essa obra decorreu de projeto de concessão patrocinada precedida por licitação concorrencial, que previu também a implantação das linhas 2 (Barreiro-Hospitais) e 3 (Savassi-Pampulha) do metrô.

A modelagem econômico-financeira da proposta previu o repasse de R\$1,7 bilhão pela União a serem utilizados nas obras de construção civil dessas novas linhas; o repasse de R\$600 milhões pelo Estado de Minas Gerais, a serem pagos a título de contraprestação; e o investimento de R\$1,2 bilhão pelo parceiro privado, utilizado basicamente em material rodante e sistema de comunicação<sup>29</sup>.

Com base nas experiências narradas, vê-se que em Curitiba a implementação do metrô se traduzirá, no mínimo, na diminuição do tempo de viagem dos usuários; na menor poluição do ar; e num menor uso de óleo diesel. Ou

---

<sup>29</sup> GUIMARÃES NETO, Mario Queiroz. *Parceria público-privada como solução de mobilidade urbana: o caso do metrô/BH*. In: III Congresso Consad de Gestão Pública.2010, Brasília. Anais. Brasília: CONSAD, p. 14.

seja, pela PPP, utiliza-se de uma estrutura eficaz para organizar novas políticas públicas, relevantes para a aceleração do desenvolvimento, visto que concretiza projetos intrincados que exigem consideráveis investimentos e que socialmente trazem aspectos positivos para a metrópole e sua população.

### 3 O DIREITO À CIDADE

O Brasil tornou-se um país essencialmente urbano: cerca de 84% da população vive em cidades<sup>30</sup>. Quando o processo de urbanização já não foi formado pela segregação territorial, houve uma expulsão gradativa da população para a periferia. Os pobres ficam segregados e sem ter mobilidade em razão de valorizações imobiliárias das áreas centrais que culminaram na expulsão dos moradores originais. Nos centros urbanos, todavia, concentram-se grande parte dos serviços públicos e empregos, distribuídos desigualmente, o que se traduz numa maior demanda de transporte público.

A desordenada urbanização gerou, também, diversos outros problemas, tais como especulação imobiliária, déficit de habitação, loteamentos clandestinos sem condições ambientais de moradia, aumento de violência nas periferias. Ou seja, sem o desenvolvimento adequado, perpetua-se a desigualdade social, sem observação aos direitos dos habitantes.

Ocorre que todos possuem o direito à cidade, que segundo a urbanista Raquel Rolnik, é definida em três elementos essenciais: a cidade como um imã, como escrita e como mercado. O espaço urbano como um imã é entendido na forma daquele local que atrai o fluxo populacional oriundo do campo, com espaços congregadores como foram as cidades antigas e os templos. A cidade como escrita é uma referência a Walter Benjamin e Mumford para os quais o espaço escreve através de suas ruas e construções a história da cidade. Já a cidade como mercado é aquela que articula as relações de trocas de serviços dentro de seus limites.<sup>31</sup>

Um grupo, cuja história vai sendo registrada, se reúne para um viver coletivo, donde emana poder urbano. Esse poder remete à possibilidade do indivíduo mudar e, assim, ir mudando a cidade; enseja um direito de transformação coletiva, acesso da população para uma nova prosperidade. O direito à cidade entendido como construção histórica estuda a cidade, visando modificar o olhar daqueles que nela vivem, através do estranhamento, por via da alteridade.

---

<sup>30</sup> BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Características da População e dos Domicílios do Censo Demográfico 2010. Disponível em [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas\_da\_populacao/caracteristicas\_da\_populacao\_tab\_pdf.shtm]. Acesso em 15 de maio de 2015.

<sup>31</sup> ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1988. p. 13-28.

O conceito engloba uma gestão democrática das cidades, com uma maior participação dos cidadãos nas decisões que possam modificar o ambiente – sustentável - em que vivem. Engloba também função social da cidade e da propriedade, conceitos que consistem no uso socialmente justo do espaço urbano sopesando o interesse das grandes majorias.

Em outras palavras, as pessoas precisam ter acesso a tudo que a cidade oferece e pode lhe oferecer. Nesse sentido é o entendimento de Carlos Ari Sundfeld, para quem “a cidade, como espaço onde a vida moderna se desenrola, tem suas funções sociais: fornecer às pessoas moradia, trabalho, saúde, educação, cultura, lazer, transporte etc.”<sup>32</sup>

Nesse contexto, a cidade pode ser entendida como uma relação social historicamente arquitetada e em constante mutação, que deve ter a participação de todos. A democratização do espaço urbano rompe com a cidade capitalista que gera e rejeita o território popular precário.<sup>33</sup> Não obstante, no Brasil a intervenção do poder público na urbanização deu-se mediante gabinetes fechados, de onde não se observava a cidade ilegal, que restou por muito tempo esquecida.<sup>34</sup> Buscava-se, então, uma cidade idealística, digna do dever-ser, enquanto a cidade que simplesmente era e é, aquela cidade daqueles brasileiros que lutam para sobreviver, restou perdida.

Nessa procura, em 2006 foi elaborada ‘Carta Mundial pelo Direito à Cidade’ na qual se ressaltou que a permanência das cidades no atual modelo de desenvolvimento, que gera exclusão e pobreza, contribui com a depredação ambiental, segregação social e do território, privatização dos bens comuns e do espaço público e aceleração da urbanização e dos movimentos migratórios.<sup>35</sup>

Propôs-se o diálogo em vista da melhora na satisfação equitativa de oportunidades aos habitantes da vida urbana, ancorado pelos princípios da solidariedade, liberdade, igualdade, dignidade e justiça social:

---

<sup>32</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. O estatuto da cidade e suas diretrizes. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords.). *Estatuto da Cidade - Comentários à Lei Federal*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 44-60.

<sup>33</sup> ROLNIK, Raquel. Obra citada. P. 81.

<sup>34</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981. P. 11-13.

<sup>35</sup> CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE, 2006. Disponível em: [\[http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf\]](http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf). Acesso em 05 de maio de 2015.

“2. O Direito a Cidade é definido como o usufruto eqüitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições eqüitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, o transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes. O território das cidades e seu entorno rural também é espaço e lugar de exercício e cumprimento de direitos coletivos como forma de assegurar a distribuição e o desfrute eqüitativo, universal, justo, democrático e sustentável dos recursos, riquezas, serviços, bens e oportunidades que brindam as cidades. Por isso o Direito à Cidade inclui também o direito ao desenvolvimento, a um meio ambiente sadio, ao desfrute e preservação dos recursos naturais, à participação no planejamento e gestão urbanos e à herança histórica e cultural.” (Art. 1. 2 da Carta Mundial pelo Direito à Cidade).

Para além de uma carta de intenções, o documento reafirmou a necessidade de planejamento e gestão da cidade, cuja obrigação é de todos. Todavia, ressaltou a responsabilidade estatal de promover, proteger e implementar determinadas diretrizes desse direito.

No Brasil, isso ocorreu em 2001 quando foi sancionada a Lei 10.257, que estabeleceu diretrizes gerais da política urbana. Criou-se o Estatuto da Cidade.

### 3.1 O ESTATUTO DA CIDADE

Com a pressão popular desempenhada pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana da Constituinte de 1988, a política urbana foi regulamentada nos arts. 182 e 183 da CF, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, incluindo aí o uso de bens públicos urbanos que integram o domínio viário.

Diante disso, o Estatuto da Cidade regulou os referidos artigos, promovendo um avanço institucional no instrumento de reforma urbana. Por óbvio, não se pretendeu resolver todas as celeumas que envolvem a cidade, mas estabelecer diretrizes para a atuação dos agentes:

“...não temos a ingenuidade de encarar a lei – tomada em si mesma – como panacéia para resolver a complexa equação humana. Com já disse, uma boa lei precisa de um bom processo de governança urbana para atingir adequadamente seus propósitos e realizar seu potencial. Lei é instrumento – a avaliação se dá na prática: quem opera, como opera, para quê e para quem opera são as perguntas fundamentais. Mas somos otimistas: o Estatuto da Cidade é marco de fundação de uma efetiva reforma urbana no Brasil. Se a Constituição Federal lançou as bases para tanto, o Estatuto começa a erguer sólidos alicerces de mudança. Qual o horizonte? Inclusão e desenvolvimento social, incremento da cidade e dos direitos humanos e sustentabilidade urbano-ambiental.”<sup>36</sup>

Reconhecidos os movimentos que colocaram a cidade como pauta global e instituídos os novos instrumentos urbanísticos, mister aplicá-los de modo a efetivar o direito à cidade, em todas as suas facetas mencionadas no item anterior. Para além de disciplinar a propriedade urbana, o Estatuto necessita que ela seja desconcentrada, pulverizada, dividida. Não se pretende, no entanto, violar o direito fundamental à propriedade, mas realizar releitura que tenha em vista a função social da propriedade e, por conseguinte, a função social da cidade.

Inobstante, a seção sobre concessão de uso especial para fins de moradia – artigos 15 a 20 - foi vetada do Estatuto da Cidade. Não se sopesou, à época, que o número de imóveis fechados ou vazios se sobrepõem ao número de moradias que faltam no país. Não se considerou a função social da cidade.

---

<sup>36</sup> ALFONSÍN, Betânia. *O estatuto da cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas*. 2º Congresso Brasileiro do Ministério Público de Meio Ambiente, realizado em Canela de 29 a 31 de agosto de 2001.

A função social da cidade, não conceituada no art. 182 da Constituição Federal, pode ser lida a partir de uma análise conjunta das legislações sobre a matéria: garante-se urbanização e legalização de assentamentos; distribuição igualitária de serviços públicos; valorização imobiliária para a coletividade; combate à especulação imobiliária; soluções articuladas para os problemas urbanos; participação cidadã na gestão de políticas públicas.

Todavia, a execução da política de desenvolvimento urbano coube aos Municípios. Por isso, passa-se à análise do instrumento denominado Plano Diretor, basilar para concretização do pleito.

### 3.2 PLANO DIRETOR DE CURITIBA

O poder executivo municipal é quem detém a prerrogativa de ordenar o Plano Diretor, pacto sociopolítico dos habitantes de uma cidade e obrigatório para todas com mais de 20 mil habitantes. Nele se prevê a concretização dos instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade: estrutura-se o planejamento futuro da cidade; deliberam-se ações prioritárias; organiza-se o crescimento urbano e sua transformação, remaneja-se, de modo geral, o debate e a concretização das pautas urbanas municipais.

Em Curitiba, essa preocupação remete ao ano de 1965, quando se realizou concurso público para elaboração do primeiro Plano Diretor da cidade, aprovado no ano seguinte.<sup>37</sup> Ele previu uma conformação linear do sistema viário de circulação de trânsito e estruturou-se no tripé transporte coletivo – sistema viário – uso do solo, os quais permanecem como prioridade nos dias atuais.

Hoje vige a Lei nº 11.266/2004 a qual “dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/01, para orientação do desenvolvimento integrado do Município.”<sup>38</sup> Tendo em vista a grande abrangência desta lei municipal, aborda-se, nesse momento, seu aspecto relacionado ao transporte público urbano.

---

<sup>37</sup> INSTITUTO PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Plano Diretor de Curitiba*, 2014. Disponível em: <http://www.ippuc.org.br/planodiretor2014/arquivos/CARTILHA.pdf?pagina=31&%20idioma=1>. Acesso em 10 de março de 2015.

<sup>38</sup> Súmula da Lei Municipal nº 11.266/2004.

O Plano Diretor curitibano estabeleceu, em seu art. 13, eixos de estrutura viária para orientar o crescimento e adensamento da cidade: *eixos estruturais*, constituído por um sistema trinário de vias para o sistema de transporte coletivo; *eixo metropolitano*, sistema com linha de transporte coletivo com pista exclusiva; e *viários principais*, os quais constituem o suporte físico da circulação urbana, equilibrando a distribuição de fluxo da malha viária. Em seqüência, constituíram-se o *eixo de estruturação do transporte coletivo*, baseado nos eixos estruturais, principais corredores de transporte coletivo urbano, com pistas exclusivas; *eixo metropolitano*, visando à integração das regiões periféricas; *eixos de ligação*, que interligam os eixos estruturais; *eixos tronco integrados*, principais eixos de transporte coletivo de integração urbana e metropolitana; *eixos interbairros*, transportes que integram os bairros ao eixo estrutural<sup>39</sup>. Fundou-se, assim, um moderno sistema de transporte coletivo pioneiro por suas canaletas e ônibus expressos.

Não obstante, o Plano Diretor de Curitiba foi pensado para que o ônibus fosse o principal meio de transporte coletivo urbano. Ainda que se visasse promover tratamento urbanístico adequado nas vias e corredores da rede de transportes, de modo a proporcionar a segurança dos cidadãos e a preservação do patrimônio histórico, ambiental, cultural, paisagístico e arquitetônico da Cidade, silenciou-se quanto ao avanço urbanístico da cidade em relação ao setor metroviário.

Como a revisão do Plano Diretor deve ocorrer a cada 10 anos, em 2014 o assunto foi novamente debatido de forma ampla em Curitiba, o que culminou na apresentação de proposta de lei para atualizá-lo. A pauta abrangeu a importância de meios alternativos para a mobilidade, tais como o metrô e a bicicleta; o reconhecimento da importância da diminuição do uso de automóveis; e o estabelecimento de instrumentos para o monitoramento dessas mudanças sociais.

A proposta de lei manteve, ainda, um outro avanço trazido pelo Plano Diretor de Curitiba – art. 88 da Lei 11.266/2004 - a proposição de seis planos setoriais, incluindo o de Mobilidade e Transporte Integrado. Esses planos versaram, no passado, sobre a execução do previsto no Estatuto da Cidade, com um maior debate e, portanto, uma maior participação democrática sobre a metropolização da cidade, sua monitoração e desenvolvimento, e a revisão de leis atuais.

---

<sup>39</sup> Art. 14 da Lei Municipal nº 11.266/2004.

Essa participação popular é mandatória para que se concretize o direito à cidade, tendo em vista a gestão democrática do sistema de planejamento urbano. E de fato, essa gestão se realiza em Curitiba através de audiências públicas, oficinas nas regionais, audiências públicas; reuniões Conselho da Cidade de Curitiba – CONCITIBA. Neste Conselho, por exemplo, o exercício da cidadania mediante a participação popular determinou como prioridade quanto à política de transportes para o desenvolvimento urbano de 2014-2016 a integração da Região Metropolitana. Tudo isso para melhorar a mobilidade urbana dos curitibanos.

#### 4 (I) MOBILIDADE URBANA E O METRÔ DE CURITIBA

Sem mobilidade, não há cidade. Afinal, impossibilita-se o acesso aos serviços públicos essenciais. Pensar a cidade a partir da disponibilidade de transporte é cumprir tanto o princípio da dignidade da pessoa humana quanto o direito de ir e vir. Pensar mobilidade urbana<sup>40</sup> é pensar no próprio direito à cidade.

Isso significa dizer que cada vez mais os automóveis se apropriam do sistema viário<sup>41</sup>, o que, por consequência, viola o direito daquela maioria que fica em desvantagem. Possibilitar isenções fiscais para a venda de veículos significa perder mais espaço físico para mobilidade. Significa mais congestionamento, mais acidentes de trânsito, maior custo de vida, além de impossibilitar a locomoção daquelas pessoas que não tem condições de utilizar o transporte coletivo.

Quando há investimento numa rede viária de boa qualidade e duradoura propicia-se um retorno muito maior do que o montante inicialmente investido: a exclusão social é reduzida; há maior competitividade nas empresas e seus funcionários tornam-se mais produtivos; forma-se um ciclo 'desenvolvimento, qualidade de vida e inclusão social'.

O papel do Plano Diretor de cada cidade é concretizar esse ciclo, levando em conta inclusive o trajeto que cada um faz ao sair de casa até chegar ao local de destino. Quanto menos transportes motorizados individuais, maior política de uso do solo, mais oportunidades de trabalho, maior utilização de serviços públicos, mais

---

<sup>40</sup> "A noção de mobilidade supera a ideia de deslocamento, pois traz para a análise suas causas e consequências. Ao invés de separar o ato de deslocar-se dos vários comportamentos individuais e de grupo, o conceito de mobilidade tenta integrar a ação de conjunto de atividades cotidianas do indivíduo. A mobilidade cotidiana pode ser interpretada então como base de trocas e relações sociais. Nesse contexto, o indivíduo que se desloca é ator social, com suas reivindicações e práticas próprias, sujeito de estudos, diretrizes e planificações, um agente de produção do espaço de circulação." BALBIM, Renato. *Práticas espaciais e informatização do espaço da circulação: mobilidade cotidiana em São Paulo*. São Paulo: FFLCH-USP, Departamento de Geografia, 2003, p. 181.

<sup>41</sup> "O crescimento da frota de veículos em Curitiba é um fenômeno que a cidade experimenta desde julho de 1994. Este crescimento tem sido bem maior do que o crescimento populacional. Em 2006, enquanto a população cresceu 1,71%, a frota aumentou 6,41%. Em agosto de 2007, o índice de motorização chegou a 1,81 habitantes/veículo, ou 55,19 veículos para 100 habitantes. A frota registrada em Curitiba em agosto de 2007 é de 1.011.283 automóveis, 82,9% do total. Os tratores e reboques representam somente 2,6%, enquanto o percentual de ônibus e micro-ônibus ficou em 0,8 %. (fonte Detran-PR) A frota de motocicletas e motonetas em 2006 chegou a 92.424 unidades, representando um aumento de 14% em comparação ao crescimento de 6,21% do total da frota de 963.434 veículos, e 3,05% do número de ônibus." INSTITUTO PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico*, 2008. Disponível em: [http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/DOC\\_IPPUC\\_Livro\\_planos\\_setoriais.pdf](http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/DOC_IPPUC_Livro_planos_setoriais.pdf). Acesso em 10 de março de 2015.

acesso, menos poluição e, principalmente, mais construção de espaços democráticos.

É mandatário que o direito de acesso ao transporte público coletivo chegue a todos os curitibanos, com tarifas acessíveis. Afinal, cerca de 2 milhões e 300 mil passageiros utilizam todos os dias os quase 2 mil ônibus que percorrem 480 mil quilômetros a cada 24 horas<sup>42</sup>. A solução está na implementação do metrô na cidade, pela linha norte-sul de Curitiba.

É chegada a hora em que se renove o dia-a-dia curitibano, para evitar “a cena clássica cotidiana das grandes massas se deslocando nos transportes coletivos superlotados ou no trânsito engarrafado.”<sup>43</sup> Segurança, conforto, atendimento, confiança, acessibilidade, eficiência são objetivos a serem alcançados para além de meros eufemismos.

Pensar a questão de mobilidade urbana juridicamente, não só quanto à questão urbanística, é criar uma Lei que apresente tais conceitos a serem impostos aos municípios brasileiros, considerando a população e necessidades de cada local. Isso se deu em 2012, quando a Lei nº. 12.587 instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, almejando a integração entre os vários modos de transporte e o avanço da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município. Estabeleceu-se como instrumento de efetivação o Plano de Mobilidade Urbana. Em Curitiba, o denominado Planmob instituiu como uma das políticas públicas a implantação do metrô nos eixos norte-sul:

“Mudanças nos modais ora em uso igualmente irão influenciar no volume de usuários do transporte coletivo para um futuro de médio prazo. Assim, o que se tem de imediato, é a previsão de implantação de uma linha de metrô no atual Eixo estrutural Norte / Sul. A perspectiva que se tem é a de que, uma vez implantado esse modal, possam ser observados incrementos no volume de passageiros e também mudanças expressivas no uso do solo das regiões a serem atendidas (maior densidade e valorização imobiliária).

Em termos de sustentabilidade financeira futura do sistema de transporte é importante observar que a composição da tarifa deverá ser fundamental. Hoje caracterizada por um equilíbrio de difícil manutenção entre valor passível de ser pago pelo usuário e o valor capaz de garantir a

---

<sup>42</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, *Sistema de Transporte Coletivo de Curitiba*, 2015. Disponível em [<http://www.biocidade.curitiba.pr.gov.br/biocity/33.html>]. Acesso em 08 de maio de 2015.

<sup>43</sup> ROLNIK, Raquel. Obra citada, p. 42

sustentabilidade do sistema, deverá ser revista em seus componentes. O que se prevê é necessidade de esforço de redução da carga tributária que ora se aplica.”

#### 4.1 IMPACTOS DO TRANSPORTE URBANO SOBRE A REDUÇÃO DA POBREZA

Proporcionar uma apropriada prestação de serviço público de transporte coletivo implica combater a pobreza e promover a inclusão social<sup>44</sup>. Explica-se. O conceito de pobreza hoje não pode ser lido somente a partir da renda auferida, a partir de linhas de pobreza. Ainda que tal método seja relevante para estabelecer políticas públicas globais, há um caráter multidimensional da pobreza que abrange o reconhecimento de inter-relação entre as diferentes carências do ser humano. Como explica Sônia Rocha:

“Pobreza é um fenômeno complexo, podendo ser definido de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada. Para operacionalizar essa noção ampla e vaga, é essencial especificar que necessidades são essas e qual o nível de atendimento pode ser considerado adequado. A definição relevante depende basicamente do padrão de vida e da forma como as diferentes necessidades são atendidas em determinado contexto socioeconômico.”<sup>45</sup>

Nesse sentido, segundo o economista Amartya Sem, a noção de pobreza deve abarcar a ideia de incapacidade de se alcançar objetivos de vida: a incapacidade se verifica intrinsecamente, em contraste com a renda baixa, que se relaciona à instrumentalidade da miséria; por isso, a pobreza real vai além da renda, possuindo outras fontes geradoras; conseqüentemente, a relação entre baixa renda e baixa capacidade é variável em cada ambiente, ou seja, é contingente e condicional<sup>46</sup>.

Ser pobre, portanto, é não possuir renda para as indigências básicas e ser desprovido de serviços essenciais. É um ser-não-ser, pois impossível se desenvolver sem que lhe sejam dadas a possibilidade, a capacidade, a

---

<sup>44</sup> GOMIDE, Alexandre de Ávila. *Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2003.

<sup>45</sup> ROCHA, Sônia. *Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?*. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p.09-10.

<sup>46</sup> SEM, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 110.

oportunidade. E quando se nega um direito social, afasta-se a pessoa de se tornar cidadã. Ou seja, o pobre possui provações individuais e coletivas, incluindo aí a segregação espacial<sup>47</sup>.

Segundo Raquel Rolnik, a cidade divide-se em rica e ilegal.<sup>48</sup> Nesta parte segregada espacialmente, é que se encontra a falta de serviço público essencial, como o transporte urbano coletivo e, assim, a impossibilidade de desenvolvimento de capacidades, de gerar saúde, educação e lazer. A pobreza.

Atualmente, o Brasil é um país cuja pobreza é essencialmente urbana. O impacto do transporte público urbano sobre a pobreza enseja indiretamente, consoante afirma Gomide, uma pior economia pelo maior custo de transporte; maior congestionamento; maior custo de produção, influenciando diretamente na renda da população. Diretamente, através de um pior acesso ao social, incluindo aqui o trabalho. Restringir oportunidades de trabalho é impossibilitar o desenvolvimento de capacidades. Erradicar a pobreza é elaborar programas e estratégias eficazes do potencial integrativo da cidade.

Salienta-se que o custo do transporte é mais expressivo na população de baixa renda, sendo uma das principais despesas dessas famílias. Quando há um reajuste tarifário, impacta-se precipuamente a mobilidade urbana, afinal o número de viagens/deslocamento e de renda são intrinsecamente relacionados.

Dessa feita, “o metrô é o único meio de transporte coletivo cuja utilização cresce de forma proporcional com a renda”<sup>49</sup>: ele atende áreas centrais; e as localidades próximas às estações são valorizadas e acabam sendo ocupadas por uma população com renda mais alta.

Não obstante, os pobres viajam mais a pé porque a condução é cara; desconfortável, distante do seu destino; demorada; lotada; não tem horários regulares; entre outras justificativas. Como consequência, eles gastam mais tempo no deslocamento, o que diminui seu tempo para realizar outras atividades, além de reduzir sua produtividade no trabalho.

É lógico concluir que os mais ricos possuem mais opções de transporte, enquanto os usuários do transporte público estão na “classe C”, e são causa, por

---

<sup>47</sup> GOMIDE, Alexandre de Ávila. Obra citada, p. 7.

<sup>48</sup> ROLNIK, Raquel. Obra citada, p. 40.

<sup>49</sup> GOMIDE, Alexandre de Ávila. Obra citada, p. 13.

exemplo, do surgimento de favelas, (dormir perto do trabalho para economizar e poder comprar comida).<sup>50</sup>

A resolução do problema não engloba somente o vale-transporte, benefício restrito aos empregados formalmente. Para abarcar o público cujo trabalho é informal, devem ser pensadas novas alternativas de barateamento de passagens, oferecendo um transporte de qualidade e eficiente. Esse é o papel da sociedade civil organizada: priorizar o acesso ao transporte público em detrimento do individual.

#### 4.2 ÍNDICE DE MOBILIDADE URBANA EM CURITIBA

Nos últimos 20 anos, houve três processos relacionados e dependentes que transformaram a lógica da expansão urbana em Curitiba, são eles: (i) a periferação advinda da expulsão da população de renda baixa para lugares mais distantes, atrelada à valorização fundiária do centro em relação à periferia; (ii) a adoção da política de mobilidade urbana pela Rede Integrada de Transporte – RIT – que integrou a população periférica, possibilitando-lhes movimentos pendulares como a busca do trabalhador a empregos com melhores salários; (iii) a “inclusão do excluído” ao se possibilitar que o cidadão metropolitano tivesse acesso à capital<sup>51</sup>.

Em outras palavras, efetivou-se a lógica da exclusão do pobre das áreas centrais, dadas a valorização da região e a dificuldade de acesso ao mercado imobiliário privado; a sua inclusão em territórios disponíveis de baixo custo, ocorrida muitas vezes de maneira irregular ou até ilegal; e a “reinclusão” à cidade, pela integração do transporte público.

Corroborando esse discurso, a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) no Plano de Desenvolvimento Integrado – PDI 2006<sup>52</sup> assim expôs:

“... em 2002, na RMC é preciso uma renda mínima familiar de 4 salários mínimos por mês para ter acesso à moradia disponível no mercado, em áreas onde o preço da terra é equivalente a R\$30,00 por m<sup>2</sup>. Essa área

---

<sup>50</sup> GOMIDE, Alexandre de Ávila. Idem, p. 14.

<sup>51</sup> LEITÃO, Sylvia Ramos. *Inclusão do Excluído? Política de mobilidade e dinâmica do mercado de terras na expansão da Curitiba Metrópole*. Tese (Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano Regional da Universidade de São Paulo) – FAUUSP, São Paulo, 2010, p. 282.

<sup>52</sup> COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. *Plano de Desenvolvimento Integrado da região metropolitana de Curitiba*: propostas de ordenamento territorial e novo arranjo institucional. Curitiba: COMEC, 2006. p. 140.

contorna praticamente todo o território de Curitiba, assim como boa parte dos territórios municipais de Pinhais e São José dos Pinhais. Esse nível de renda mínima é incompatível com a realidade orçamentária de uma parcela expressiva das famílias residentes na RMC. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (IBGE) em 2001, cerca de 28% das famílias da RMC auferiam rendimentos médios mensais inferiores a 3 salários mínimos e 21% estava na faixa de 3 a 5 salários mínimos, o que totaliza um percentual de 49% das famílias da RMC com rendimentos mensais inferiores a 5 salários mínimos. Além disso, a elevada taxa de informalidade do mercado de trabalho regional dificulta o acesso a financiamentos de médio e longo prazo para aquisição de terrenos e (ou) de casa própria. Esses dados indicam a gravidade da questão habitacional na RMC e coloca o seu equacionamento como um fato crucial para a melhoria nas condições de vida de uma parcela expressiva de seus habitantes.”

Todas essas mudanças provieram do Plano Diretor de Curitiba instituído pela Lei nº 2828, de 10 de agosto de 1966, o qual designou, por exemplo, os corredores estruturais também chamados de ‘canaletas’, que são pistas exclusivas para ônibus. Elas foram inauguradas em 1974, com caráter experimental.

Logo, Curitiba foi uma das cidades pioneiras no tema acesso à mobilidade urbana. A Rede Integrada de Transporte – RIT – estabeleceu um sistema de transporte de massa, conglomerando inclusive a região metropolitana a partir de 1996.

Atualmente, a ONG EMBARQ BRASIL<sup>53</sup> estima que em Curitiba, cuja população é de 1,848,946 pessoas, 508.000 utilizam-se do transporte público todos os dias. O serviço abrange uma área de 81 km. Todavia, para aqueles que habitam a região periférica, trabalhar na região central de Curitiba significa incremento de renda, o que, por sua vez, causa um movimento pendular diário. Isso se nota na estimativa do número de passageiros transportados por dia útil na Região Metropolitana de Curitiba – 2.270.000 pessoas<sup>54</sup> –, o que permite dizer que uma rede de metrô neutralizaria inteiramente o efeito potencial da extensão física da aglomeração urbana sobre a duração das viagens em transportes coletivos.

---

<sup>53</sup> WINDOWS 9. *Key Indicator per Region*. PC World, Curitiba, abril de 2015. Disponível em: [[http://www.brtdata.org/#/location/latin\\_america/brazil/curitiba](http://www.brtdata.org/#/location/latin_america/brazil/curitiba)]. Acesso em 21 de abril de 2015.

<sup>54</sup> PARANÁ. Departamento de Trânsito do Paraná. Disponível em: [<http://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/transporte/rede-integrada-de-transporte>]. Acesso em 21 de abril de 2015.

Haveria, pois, uma integração física e um maior sentimento de ‘pertencimento’ à cidade pelos habitantes da RMC. E mais. A lei municipal nº 11.266/2004 que dispôs sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade seria finalmente adimplida.

O que se conclui é que uma rede de metrô resolveria a saturação da atual rede viária de transporte público de Curitiba. Esse é um dos apontamentos a ser apurado pelo Conselho Municipal de Curitiba, CONCITIBA, órgão colegiado municipal de política urbana criado pela Lei Municipal Ordinária nº 12.579/2007, com a finalidade de atuar na formulação, elaboração e acompanhamento da política urbana municipal.

#### 4.3 A PPP COMO INSTRUMENTO DE INTERVENÇÃO URBANÍSTICA NO METRÔ DE CURITIBA

Após diversas tentativas frustradas, o transporte coletivo urbano de passageiros prestado através do modal metroviário tornou-se exequível. Em 2014, abriu-se edital de licitação de parceria público privada para a concretização de “linha metroviária de aproximadamente 17,6 km de extensão no trecho compreendido entre a estação Terminal CIC-Sul e a estação Terminal Cabral, abrangendo, além destas, no mínimo, 13 (treze) estações enterradas e intermediárias, quais sejam: Alto da Glória/Juvevê, Passeio Público, Rua das Flores, Eufrásio Correia, Oswaldo Cruz, Bento Viana, Água Verde, Morretes, Terminal Portão, Hospital do Trabalhador, Terminal Capão Raso, Santa Regina e Terminal Pinheirinho, incluindo um pátio de estacionamento e manutenção de trens”.<sup>55</sup> Essa linha de metrô será estabelecida sob a canaleta utilizada hoje pelo sistema BRT, fazendo parte do sistema RIT - Rede Integrada de Transportes. Trata-se de concessão patrocinada que

“pretende que as Parcerias Público-Privadas sejam consideradas modalidades de concessão de serviço público, obviamente seu objeto só pode ser a prestação de um serviço público (ainda que para isto necessite englobar outras atividades); vale dizer: seu objeto será necessariamente a

---

<sup>55</sup> Vide cláusula 4, §1º, item a do contrato de licitação do metrô disponível em: [http://multimidia.curitiba.pr.gov.br/conteudos/metro/licitacao/Anexo\_I\_Definicoes\_Da\_Concessao\_Patrocinaada.pdf]. Acesso em 21 de abril de 2015.

prestação de utilidade ou comodidade material fruível singularmente pelos administrados”<sup>56</sup>

Ainda que Curitiba seja conhecida como referência em mobilidade urbana diante do pioneirismo do sistema BRT de ônibus, ao mesmo tempo é a capital com maior número de carros por habitante: “para uma população de 1.797.408 habitantes, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2009), possui uma frota de 1.131.372 veículos de acordo com o Departamento Estadual de Trânsito (PARANÁ, 2009), ou seja, um veículo para cada 1,58 habitante.”<sup>57</sup>

Logo, a Linha de Metrô de Curitiba dará prioridade ao transporte coletivo, além de repaginar todo o espaço urbano em seu entorno. A cidade conhecida pela inovação em transporte público apresentará, por fim, um recurso técnico ante a saturação do transporte coletivo por ônibus. Essa opção tornará disponível um transporte público de qualidade e eficiente, o qual reorganizará o tráfego e a circulação da cidade; regulará o uso da terra adjacente; trará mais emprego; aumentará a qualidade do ar; reduzirá o consumo de energia. Menos trânsito. Menos individual e mais coletivo. Destaca-se que o transporte de massa sobre trilhos é uma ferramenta de desenvolvimento ao longo do tempo, pois diminui gastos com investimento ampliação sistema viário na cidade com índice motorização mais alto do país.

Implementar o metrô curitibano, através das parcerias público-privadas, é construir coletivamente. É oferecer uma alternativa de transporte e uma melhora qualidade de vida da população. É diminuir a saturação do trânsito, seja em relação a carros ou a ônibus. É ocupar racionalmente a cidade e executar o tão sonhado conceito de sustentabilidade.

A parceria público-privada mostra-se, portanto, como a única alternativa para o município curitibano, que não possui volumosos aportes iniciais, a serem enfrentados pelo parceiro privado, e compensados com a partilha riscos, rompendo, assim, ortodoxas barreiras orçamentárias.

---

<sup>56</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 762

<sup>57</sup> RESENDE, Marcos Antonio; et al. *Transporte público para copa do mundo de 2014 no Brasil: perspectivas, tendências e o caso de Curitiba*. In: Encontro Nacional de Engenharia de Produção – XXX ENEGEP. São Carlos, 2010, p. 05.

Apesar das melhorias, sabe-se, no entanto, que a linha do sistema metroviário não abarcará grande parte da Região Metropolitana de Curitiba, que conta com dificuldades de acesso, inclusive quanto à integração dos sistemas de transporte coletivo. Por isso, ao mesmo tempo em que se efetiva um transporte público de qualidade, devem ser pensados métodos para integrar a periferia, afinal como pondera Alexandre de Ávila Gomide:

“Uma política de transporte urbano voltada para a inclusão social deve priorizar o desenho de programas e projetos que proporcionem o acesso dos mais pobres a serviços de transporte adequados. É preciso inverter a atual lógica da formulação das políticas do setor, que hoje está focada na oferta - ou seja, no aumento da competitividade dos serviços, na redução de custos e no gerenciamento da frota -, para o real atendimento das necessidades dos cidadãos que estão sendo privados do acesso aos serviços existentes. Nesse sentido, considera-se importante a formulação de uma agenda de políticas para o transporte urbano no país, a partir de diretrizes que tenham como base as questões discutidas no decorrer deste volume. Toda política de inclusão social deve ter como princípio garantir aos mais pobres o direito de acesso aos serviços essenciais. O resgate da cidadania e da sua universalização exige, dessa maneira, um conjunto de programas e ações que sejam continuados no tempo. Fica claro que a formulação das políticas para o setor deve, necessariamente, levar em conta o caráter multidimensional dos problemas – o que reforça a necessidade do enfoque multidisciplinar na formulação de novas soluções. A proposta de colocar os usuários – em particular, os mais pobres – no centro das soluções pode ser um ponto de partida para a formação de uma visão alternativa para o enfrentamento dos atuais desafios do setor de transporte urbano no país. Espera-se que este texto venha a contribuir nesse sentido, provocando a reflexão dos formuladores de políticas públicas e da comunidade técnica do setor.”<sup>58</sup>

A dinâmica proposta é, pois, de inclusão social, em especial, pelo direito ao transporte público de qualidade. Não se olvida que haverá muitos problemas a ser enfrentados, desde a dotação orçamentária; projetos básico e executivo, até a capacidade técnico-operacional da PPP. Todavia, implementar o metrô em Curitiba é, sim, uma pequena amostra de efetivação do direito à cidade.

---

<sup>58</sup> GOMIDE, Alexandre de Ávila. Obra citada, p.31.

## 5 CONCLUSÃO

A PPP surgiu no Brasil como uma alternativa para o crescimento econômico. A Lei nº 11.079/2004, que a instituiu, inspirou-se na legislação estrangeira realizada, em especial, nos últimos 30 anos. Assim, as concessões patrocinada e administrativa passaram a ser utilizadas no setor de transporte coletivo metroviário. A experiência teve êxito em Londres, São Paulo e Belo Horizonte. Curitiba pretende ser a próxima.

Estruturar o metrô na capital paranaense é, pois, efetivar o direito à cidade. Explica-se. Com a urbanização acelerada, houve uma expulsão gradativa da população mais pobre para a periferia. Através do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor, cabe ao Estado possibilitar o retorno dessa população a um lugar onde podem, efetivamente, ser sujeitos de direito. Daí a importância da mobilidade urbana, hoje precária em Curitiba.

É chegada a hora da visita feita pelo automóvel, sogra mecânica, dar lugar para o metrô amigo, como bem diz Jaime Lerner:

“Otto, o automóvel, é uma visita inconveniente; é o tipo do convidado de reunião que depois não quer mais se retirar. Primeiro, ele foi convidado para transportar pessoas; muito eficiente, chegou e foi logo se abarcando. E começou a transportar cargas também. Só que ele não desconfia a hora de sair; e começou a chamar a parentada – o carro esporte, a limusine... todos muito egoístas que não querem transportar mais gente, só eles mesmos. E cadê lugar na rua: mal acostumado com a falta de espaço, ele começou a tomar conta da rua, depois das calçadas, e as pessoas mal podem andar a pé. Como bebem muito (normalmente bebida estrangeira, ultimamente abusando do álcool), acabaram deixando todo o pessoal da rua endividado com a despesa. E pior que tossem muito, poluem a rua, e estão prejudicando a saúde dos vizinhos. Um amigo meu disse que o automóvel é a sogra mecânica. Quando vem para ajudar é bem-vinda. Mas como toda sogra, precisa ser domesticada. Senão, ela começa a dominar as nossas vidas.”<sup>59</sup>

Curitiba, a capital brasileira com maior número de carros por habitante, precisa de uma alternativa de transporte público de qualidade. O sistema metroviário

---

<sup>59</sup> LERNER, Jaime. *O vizinho: parente por parte da rua*. Rio de Janeiro: Record, 2005. p.13.

vem como a resposta à saturação cotidiana das linhas de ônibus. É, portanto, uma opção que repagina todo o espaço urbano: traz mais empregos; diminui a emissão de poluentes; regulariza o tráfego; reduz o consumo de combustível; atenua o custo de manutenção das vias públicas; abaixa o número de acidentes de trânsito; subtrai tempo no deslocamento; entre outras vantagens.

Essa opção traduz o sentido da constitucional função social da cidade, promovendo uma gestão democrática e uma maior qualidade de vida dos cidadãos brasileiros. E, por consequência, reduz a desigualdade e a exclusão social.

É razoável concluir, portanto, que através do sistema metroviário, a PPP torna-se, portanto, um útil instrumento de intervenção urbanística na capital paranaense.

## REFERÊNCIAS

ALFONSÍN, Betânia. *O estatuto da cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas*. 2º Congresso Brasileiro do Ministério Público de Meio Ambiente, realizado em Canela de 29 a 31 de agosto de 2001.

BALBIM, Renato. *Práticas espaciais e informatização do espaço da circulação: mobilidade cotidiana em São Paulo*. São Paulo: FFLCH-USP, Departamento de Geografia, 2003.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

\_\_\_\_\_. *Lei nº. 11.079, de 30 de dezembro de 2004*. Institui normas gerais para licitação e contratação das parcerias público-privadas no âmbito da administração pública. Publicada no Diário Oficial da União: 31 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. *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>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Características da População e dos Domicílios do Censo Demográfico 2010. Disponível em [[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas\\_da\\_populacao/caracteristicas\\_da\\_populacao\\_tab\\_pdf.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/caracteristicas_da_populacao_tab_pdf.shtm)]. Acesso em 15 de maio de 2015.

CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE, 2006. Disponível em: [<http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>]. Acesso em 05 de maio de 2015.

COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. *Plano de Desenvolvimento integrado da região metropolitana de Curitiba*: propostas de ordenamento territorial e novo arranjo institucional. Curitiba: COMEC, 2006.

CURITIBA. *Lei Municipal nº 11.266/2004*. Dispõe sobre a adequação do plano diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/01, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do município. Disponível em: [www.leismunicipais.com.br]. Acesso em 15 de abril de 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei Municipal nº 11.929/2006*. Institui o programa municipal de parcerias público-privadas, e dá outras disposições. Disponível em: [www.leismunicipais.com.br]. Acesso em 1º de abril de 2015.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords.). *Estatuto da Cidade - Comentários à Lei Federal*. São Paulo: Malheiros, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Constituições e Governabilidade: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. *Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2003.

GOVERNO BRITÂNICO, *London Underground after the PPP*, 2007. Disponível em: [[www.parliament.uk/briefing-papers/SN01746.pdf](http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN01746.pdf)]. Acesso em 18 de março de 2015.

GUIMARÃES NETO, Mario Queiroz. *Parceria público-privada como solução de mobilidade urbana: o caso do metrô/BH*. In: III Congresso Consad de Gestão Pública. 2010, Brasília. Anais. Brasília: CONSAD.

INSTITUTO PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. *Plano Diretor de Curitiba*, 2014. Disponível em: <http://www.ippuc.org.br/planodiretor2014/arquivos/CARTILHA.pdf?pagina=31&%20idioma=1>. Acesso em 10 de março de 2015.

\_\_\_\_\_. *Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico*, 2008. Disponível em: [[http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/DOC\\_IPPUC\\_Livro\\_planos\\_setoriais.pdf](http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/DOC_IPPUC_Livro_planos_setoriais.pdf)]. Acesso em 10 de março de 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

LEITÃO, Sylvia Ramos. *Inclusão do Excluído? Política de mobilidade e dinâmica do mercado de terras na expansão da Curitiba Metrópole*. Tese (Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano Regional da Universidade de São Paulo) – FAUUSP), São Paulo, 2010.

LERNER, Jaime. *O vizinho: parente por parte da rua*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas licitações e contratos: estrutura da contratação, concessões e permissões, responsabilidade fiscal, pregão – parcerias público-privadas*. 10 ed. rev. atual.e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

OLIVEIRA, Fernão Justen de. *Parceria público privada: aspectos de direito público econômico*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

PARANÁ. Departamento de Trânsito do Paraná. *Rede Integrada de Transporte*. Disponível em: [<http://www.urbs.curitiba.pr.gov.br/transporte/rede-integrada-de-transporte>]. Acesso em 21 de abril de 2015.

PREFEITURA DE LONDRES, *Annual Report and Statement of Accounts*, 2012/2013, P. 12. Disponível em: [<http://www.tfl.gov.uk/cdn/static/cms/documents/annual-report-and-statement-of-accounts-2013.pdf>] . Acesso em 18 de março de 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, *Sistema de Transporte coletivo de Curitiba*, 2015. Disponível em: [<http://www.biocidade.curitiba.pr.gov.br/biocity/33.html>]. Acesso em 08 de maio de 2015.

RESENDE, Marcos Antonio; et al. *Transporte público para copa do mundo de 2014 no Brasil: perspectivas, tendências e o caso de Curitiba*. In: Encontro Nacional de Engenharia de Produção – XXX ENEGEP,. São Carlos, 2010.

ROCHA. Sônia. *Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ROSANVALLON, Pierre. *A crise do estado providência*. Brasília: UnB, 1997.

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

SEM, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 110.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

SUNDFELD, Carlos Ari. *O arcabouço normativo das Parcerias Público-Privadas no Brasil*. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v.36, n.104, p.53-61, abr./jun. 2005.

\_\_\_\_\_. *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2011.

TALAMINI, Eduardo e JUSTEN, Monica Spezia. *Parcerias Público-Privadas: um enfoque disciplinar*. São Paulo: RT, 2005.

WINDOWS 9. *Key Indicator per Region*. PC World, Curitiba, abril de 2015.  
Disponível em: [[http://www.brtdata.org/#/location/latin\\_america/brazil/curitiba](http://www.brtdata.org/#/location/latin_america/brazil/curitiba)].  
Acesso em 21 de abril de 2015.