

O PODER EXECUTIVO E O PROJETO DE LEI DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO EM CURITIBA

Alexandre José Pierini*

1. Introdução

O presente artigo é fragmento da dissertação defendida no curso de mestrado de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa. A dissertação teve como ponto fulcral o estudo do projeto de lei de uso e ocupação do solo urbano sob a ótica das relações políticas.

As relações políticas entre os poderes executivo e legislativo da cidade de Curitiba ficaram estremecidas quando da aprovação do projeto de lei de uso e ocupação do solo urbano no final do primeiro mandato do prefeito Cassio Taniguchi. Embora no âmbito do direito cada poder possua as suas próprias atribuições, na prática a realidade se apresenta de forma distinta, contribuindo para a desmoralização do sistema democrático.

A regra dos três poderes que permeia e fundamenta a democracia foi estabelecida a priori por Montesquieu no século XVII. De acordo com Montesquieu (1973: 156) *"há em cada Estado, três espécies de poderes: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o executivo das que dependem do direito civil"*. Segundo Montesquieu (1973) cada poder possui uma área de atuação específica, mas com regras entre estes para que não haja sobreposição de poderes (o direito denomina essa regra de leis de pesos e contrapesos). Tal teoria foi formulada para proporcionar a estabilidade aos governos.

O senso comum nos coloca que a função do Poder Executivo é executar as leis, a função do Poder Legislativo a de elaborá-las e a do Poder Judiciário a de julgar conforme as leis. No entanto, a relação não é tão simples como aparenta. Entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo existe uma função que é atribuída a ambos, a de elaborar as leis. Isso ocorre, segundo Cleve (2000: p. 99), porque o *"Executivo chama para si tarefas que, na doutrina liberal, não cabiam no espaço funcional reservado ao Estado, além de outras antes perfeitamente realizáveis pelos particulares. Esse poder, igualmente, invade o território funcional tradicionalmente reservado ao legislador"*.

No Brasil, especificamente desde a elaboração da Constituição de 1934, o Poder Executivo é revestido de poderes sobre o processo legislativo. A Constituição propunha ao Poder Executivo, a iniciativa de projetos de lei que aumentavam vencimentos de funcionários, criação de empregos e a lei de fixação das forças armadas. Na Constituição de 1937, o ato de legislar era atribuição do Governo, refletindo uma tendência da época. Na Constituição de 1967 lhe era conferido a iniciativa das leis que dispunham sobre: criação de funções e cargos, organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária etc. Na Constituição de 1988 é:

... mantida a técnica de reservar ao Executivo a iniciativa de algumas matérias. São de iniciativa exclusiva do Presidente, no plano federal, as leis que disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços público e pessoal da administração dos territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estado, do Distrito Federal e dos Territórios; e) criação, estruturação e atribuição dos Ministérios e órgãos da Administração Pública; f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva (Cleve, 2000: 109).

A participação do Poder Executivo na elaboração das leis opera-se de dois modos, de acordo com Cleve (2000: 99), "*... (i) ou intervém em uma das fases do procedimento de elaboração da lei ou (ii) exerce, ele mesmo, a função de elaborar o ato normativo (dotado ou não de força de lei)*".

Por conseguinte, a rígida separação entre os poderes foi se modificando até que houvesse uma colaboração entre eles. A modificação imposta no âmbito dos poderes está relacionada com a mudança do papel exercido na sociedade pelas instituições políticas que proporcionam suporte à democracia. Na visão de Cleve (2000: 102): "*o crescimento das funções do Estado tornou obsoleta a tese do monopólio do exercício da iniciativa pelos membros das câmaras legislativas. Aliás, nesse território, cada vez mais, o Executivo foi se afirmando, até o ponto em que,*

atualmente, quase todas as Constituições conferem também a ele a iniciativa". O crescimento das funções do Poder Executivo, provocou a diminuição não somente do número de atribuições da Câmara dos Vereadores, como atingiu sobretudo o papel da Instituição Política. Por conseguinte:

... a Câmara não vem cumprindo a contento suas tarefas legislativas e fiscalizadoras, acomodando-se numa posição subalterna em relação ao Executivo municipal. Os projetos de leis de maior impacto para a vida da cidade são formulados pelo Executivo e submetidos à aprovação da Câmara, que em geral sujeita-se a uma função homologatória. É comum ver a Câmara aprovar um projeto por unanimidade e, depois, acatar, por maioria absoluta, o veto do prefeito a esse mesmo projeto. Por isso não é ofensivo reconhecer que o Legislativo municipal tem sido subserviente à vontade do prefeito, o que de resto é resultado do clientelismo que ainda viceja na política brasileira. Com freqüência, o Executivo promove retaliações ou a distribuição de benesses para garantir a boa-vontade do Legislativo (SAMEK, 1996: 56).

O Poder Executivo influencia todo e qualquer processo de elaboração das leis. Muito embora o Poder Legislativo possua a prerrogativa e para isso conta com alguns aparatos técnicos para controlar a atuação governamental, o mesmo não se fortalece inúmeras vezes quando se depara com algum projeto enviado pelo Poder Executivo para passar pelo processo de votação, uma vez que o papel da liderança política também compete ao governo. Na visão de Cleve (2000: 103) "*...essas técnicas manifestam-se nos momentos de crise política, quando a maioria parlamentar encontra-se em dissolução ou em processo de perda de sua condição de liderança por alguma razão*".

O projeto de lei de uso e ocupação do solo urbano da cidade de Curitiba, que foi apresentado à Câmara dos Vereadores pelo Poder Executivo para ser votado com regime de urgência, não sofreria qualquer tipo de represália por parte do Poder Legislativo pelo fato do governo possuir a liderança política da Câmara e contar com infinita maioria para a aprovação do projeto. Existiria a prerrogativa da Câmara dos Vereadores de se posicionar contra o ato do prefeito se estivesse estabelecidas uma crise política por qualquer motivo, mas, dentro das condições normais de funcionalidade tal prerrogativa era realmente nula.

2. Estratégias do poder executivo

De acordo com Bachrac e Baratz (1983: 46): "... para que exista uma relação de poder é necessário que haja um conflito de interesses entre duas ou mais pessoas ou grupos". O conceito de poder para ambos "... é o processo pelo qual se afetam os modos de agir de outrem com auxílio de ameaça de severas restrições, contra a não-conformidade com os propósitos pretendidos". Segundo Robert Dahl, o poder aparece como consequência dos processos de influência. Influência para DAHL (1988: 36) "... é uma relação entre atores tal que os desejos, preferências ou intenções de um ou mais atores afetem a conduta, ou a disposição de agir, de um ou mais atores distintos".

No caso da aprovação do projeto de lei de uso e ocupação do solo urbano, o Poder Executivo não exerceu uma forma de coerção como o conceito estabelecido por Bachrac e Baratz deixa a entender. O Poder Executivo utilizou-se da sua prerrogativa legal como forma de exprimir a dominação sobre o Poder Legislativo. A aprovação do projeto de lei de uso e ocupação do solo da cidade de Curitiba no ano de 1999 é uma demonstração da superioridade do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo.

O Estatuto da Cidade propõe que o Poder Executivo deve exercer a função de articulador do planejamento urbano nos municípios. No entanto, na cidade de Curitiba especificamente, existe na Câmara dos Vereadores a Comissão de Urbanismo que também possui a prerrogativa de articular com os vários segmentos da sociedade civil a elaboração das políticas urbanas. A Câmara dos Vereadores possui em seu interior várias Comissões que discutem assuntos distintos, entre elas a Comissão de Urbanismo que segundo o parágrafo V do art. 52 do Regimento Interno da Câmara atribui as seguintes competências à Comissão: "... matéria que diga respeito aos Planos de Desenvolvimento Urbano, controle do uso do solo urbano, sistema viário, parcelamento do solo, edificações, realização de obras públicas e política habitacional do Município".

O Poder Executivo e o Poder Legislativo possuem legalmente a prerrogativa de elaborar a política de uso e ocupação do solo na cidade de Curitiba. No entanto, o Poder Executivo se sobrepõe ao Legislativo e faz prevalecer o seu poder de influência e persuasão. A história do Brasil demonstra que o Poder Executivo

exerceu um caráter de sobreposição sobre o Poder Legislativo e não fugiu à regra no caso do projeto de uso e ocupação do solo urbano na cidade de Curitiba.

Muito embora no sentido teórico ambos podem ser os responsáveis pela elaboração do projeto de lei, na prática não se estabelece como tal. A prerrogativa da elaboração do projeto de lei ficou por conta de uma autarquia denominada IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano da cidade de Curitiba). Segundo Hayakawa (2003), o IPPUC é um "... órgão consultivo do Poder Executivo Municipal que tem a função de emitir análises e pareceres sobre questões que possam ter repercussão no desenvolvimento do Município, bem como propor anteprojetos de legislação urbanística".

O Poder Executivo delegou poderes ao IPPUC para a elaboração do projeto de lei, o que causa um conflito com a Câmara dos Vereadores no que diz respeito à política de uso e ocupação do solo. Na gestão de Cassio Taniguchi, a Comissão de Urbanismo serviu apenas para apreciar o projeto de lei de uso e ocupação do solo urbano e a Câmara dos Vereadores para a homologação do projeto de lei. Tal atribuição do ponto de vista do direito é legal, no entanto, diminui a prerrogativa de representação política existente na Câmara dos Vereadores, infringindo as regras do sistema democrático e o sistema representativo.

De acordo com o vereador Jorge Bernardi, o Poder Executivo adotou uma estratégia política para a aprovação do projeto de lei:

Havia um Congresso sobre Conferência das Cidades promovida pela Câmara Federal e nós, os membros da Comissão de Urbanismo fomos participar, tinha até pessoas do Brasil todo e quando nós fomos, eles aproveitaram a oportunidade e mandaram o projeto aqui para a Câmara e sem nenhum motivo, no mesmo dia que mandaram, eles aprovaram com urgência. O regime de urgência vence todos os prazos, daí não foi analisado pela Comissão de Constituição e Justiça, não foi analisado por nenhuma Comissão e principalmente pela Comissão de Urbanismo que era justamente o ambiente que se discutia esse sistema (Bernardi, 2003).

A estratégia adotada pelo Poder Executivo solapou os processos de discussão entre a Câmara e as outras organizações da sociedade civil. Segundo BERNARDI (2003), a Comissão de Urbanismo:

... elaborou seminários durante 2 (dois meses), trouxemos várias pessoas, fizemos vários painéis, discutimos, até designamos uma arquiteta para acompanhar as discussões a nível do IPPUC; só que chegou um determinado momento que eles isolaram a Câmara, porque eles não queriam a participação da Câmara, e o que foi aprovado, a proposta original, depois sofreu algumas alterações, porque havia alguns erros, alguns problemas e hoje o plano de zoneamento do solo é uma lei que tem 40 (quarenta) tipos de zoneamento diferentes na cidade, que é uma colcha de retalhos e quase nada se decide e muitas das questões de zoneamento depende de parecer de fulano, de beltrano ou da opinião de determinados técnicos da prefeitura. Então a nossa grande crítica, na época, foi essa. Foi que não se permitiu o debate político da questão.

A estratégia do Poder Executivo na condução da política de planejamento urbano da cidade de Curitiba atinge outras circunstâncias que demonstram de forma objetiva a intenção de diminuir os poderes da Comissão de Urbanismo da Câmara.

A lei número 10.071 de 12 de dezembro de 2000, modificou a estrutura burocrática do IPPUC. Através dessa lei foi criado o CONSECON (Conselho Consultivo). Conforme relata Hayakawa (2003):

... o CONSECON do IPPUC foi criado para melhorar a gestão democrática da cidade e atender as demandas da sociedade civil organizada, ocorridas durante o processo de discussão da alteração de lei de zoneamento e uso do solo, no período 1998 a 2000. As entidades civis solicitaram uma maior participação na elaboração das propostas de desenvolvimento urbano e foram atendidas com a criação do Conselho Consultivo, cuja composição foi previamente discutida com as entidades interessadas e posteriormente com a Câmara Municipal.

De acordo com as palavras de Hayakawa, o IPPUC também possui a prerrogativa de discutir com a sociedade os problemas urbanos da cidade de Curitiba. Tal prerrogativa se confronta com as obrigações da Câmara dos Vereadores e da Comissão de Urbanismo. O IPPUC é o órgão que formula o projeto de lei de uso e ocupação do solo urbano e ainda adquiriu a função de articulador político, esvaziando as funções da Comissão de Urbanismo e delegando apenas a função de homologação do projeto.

3. Considerações finais

Esse artigo procurou discutir as relações de poder existente sobre o projeto de uso e ocupação do solo e concomitantemente propor a discussão sobre a questão da representação política e as várias instâncias legais que permitem a atuação das Instituições Políticas. Tanto o Poder Executivo quanto o Poder Legislativo possuem a prerrogativa de propor projetos de lei. No entanto, a questão discutida sobre esse trabalho não procura responder quem é do ponto de vista legal o responsável pela elaboração da política. Ambos são responsáveis. A história brasileira demonstra a superioridade do Poder Executivo sobre o Legislativo e o Judiciário. No caso do projeto de lei de uso e ocupação do solo urbano a história não se estabelece de forma diferente. No entanto, alguns aspectos sobre o tema precisam ser salientados e que influenciam de forma significativa sobre o sistema democrático: o Poder Executivo delegou poderes ao IPPUC que se assemelham aos da Câmara dos Vereadores. Por conseguinte, os membros da Câmara dos Vereadores foram eleitos através do sufrágio, símbolo maior da democracia. Os membros do IPPUC são técnicos aprovados em concurso público.

O Estatuto da Cidade aponta que o Poder Executivo é o responsável pela elaboração das políticas de planejamento urbano. A Lei Orgânica do Município aponta que é de função da Câmara Municipal deliberar sobre os assuntos que dizem respeito à matéria urbanística, assim como o Regimento Interno da Câmara também aponta nessa direção.

O IPPUC através da delegação do Poder Executivo possui a legitimidade política para as deliberações no campo do uso e da ocupação do solo urbano, mas não possui o reconhecimento das urnas. É preciso respeitar as instituições políticas uma vez que as mesmas possuem o alicerce do sistema democrático.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACHRACH, Peter ; BARATZ, Morton. *Poder e decisão*. In: Política e Sociedade. São Paulo: Nacional, 1983.

BERNARDI, Jorge. "Relação entre o IPPUC e a Comissão de Urbanismo". [nov. 2003]. Entrevistador Alexandre José Pierini. Curitiba: Câmara dos Vereadores, 2003. 1 cassete sonoro (60 min).

CLEVE, Clemerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo*. 2 ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2000.

DAHL, Robert. *Análise política moderna*. Brasília: UNB, 1983.

HAYAKAWA, Luiz. "Relação entre o IPPUC e a Comissão de Urbanismo". [nov. 2003]. Entrevistador: Alexandre José Pierini. Curitiba: IPPUC, 2003. Entrevista por e-mail.

MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis*. Coleção os Pensadores. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

RESUMO: O artigo diz respeito às relações de poder entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo na elaboração do projeto de lei de uso e ocupação do solo urbano da cidade de Curitiba, elaborado durante o ano de 1999, na primeira gestão do prefeito Cássio Taniguchi. A regra de pesos e contrapesos existente entre os três poderes da República não se estabelece de forma objetiva no presente caso e evidencia a supremacia do Poder Executivo na elaboração da política urbana da cidade de Curitiba. Muito embora o Estatuto da Cidade estabeleça a responsabilidade por parte do Poder Executivo na elaboração do planejamento urbano, não podem ser desconsideradas as funções exercidas pela Câmara dos Vereadores na elaboração da política urbana. O estudo demonstra a importância da Câmara dos Vereadores que possui uma Comissão específica para o estudo do caso e que no desenvolvimento do projeto de lei de uso e ocupação do solo urbano passou a ter uma importância secundária devido à montagem de uma estratégia política por parte do Poder Executivo para deixá-la à margem dos processos de elaboração e discussão. A Câmara dos Vereadores de Curitiba serviu apenas para a homologação do projeto de lei, demonstrando a força e o poder exercido pelo Executivo. Para a elaboração do artigo utilizou-se de análise documental, mais especificamente da leitura dos discursos dos vereadores quando do processo de votação do projeto de lei de uso e ocupação do solo urbano e entrevistas com o Presidente da Comissão de Urbanismo da Câmara Municipal e com o Presidente do IPPUC.

PALAVRAS CHAVE: Planejamento urbano – Poder Executivo – Poder Legislativo – Uso e ocupação do solo urbano

Professor das Faculdades Integradas Espírita de Curitiba e Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela UEPG – Universidade Estadual de Ponta Grossa. Contato – (41) 3335-1717 e-mail: alexandre@unibem.br ou alexandrepierini@hotmail.com