

ENSINO DO DIREITO E GESTÃO DEMOCRÁTICA: UMA ANÁLISE A PARTIR DA DISCIPLINA “REGULAÇÃO JURÍDICA, PRODUÇÃO NORMATIVA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL”

Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa*

OFICINAS RELACIONADAS AO TRABALHO: Implementação do Direito Urbanístico nas Universidades e Gestão Democrática das Cidades

RESUMO

Estudo que traduz as reflexões que orientaram a elaboração da disciplina “Regulação jurídica, produção normativa e participação social” desenvolvida para o Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana da PUC-PR e as discussões e percepções dos alunos que cursaram a disciplina. O caráter multidisciplinar do Mestrado em Gestão Urbana levou à criação da disciplina que, tendo como pano de fundo o estabelecimento de bases jurídicas relacionadas à gestão das cidades e ao Direito Urbanístico, procura associar os temas jurídicos a outras referências importantes na compreensão realística de fatores presentes na tomada de decisão, nas opções regulatórias e no esforço de promover a participação social na gestão urbana. Neste sentido, a disciplina busca referências na Teoria dos Jogos, na Análise Econômica do Direito e das Organizações, e na compreensão dos motivos, do ambiente institucional e dos instrumentos regulatórios para, finalmente, procurar uma visão integrada de tais temas: a) apresentando noções de caráter mais técnico relacionadas à compreensão estrutural da Administração Pública, b) discutindo possibilidades de interação entre Estado, Mercado e Sociedade civil; c) promovendo a análise crítica das formas tradicionais de produção normativa e provocando a reflexão quanto a possibilidades de participação social na produção normativa e no fortalecimento de mecanismos regulatórios.

* Doutora em Direito das Relações Sociais pela Universidade Federal do Paraná. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Puc-Paraná. Autora do livro Responsabilidade Social das Empresas: práticas sociais e regulação jurídica, Editora Lumen Juris, 2006.

PALAVRAS CHAVES: Ensino do Direito Urbanístico, regulação jurídica no município, condicionantes da gestão urbana participativa.

INTRODUÇÃO

O fenômeno da urbanização encontra-se em escala ascendente. No entanto, apesar de a proporção de habitantes das cidades aumentar ano a ano, tal como a violência, as ocupações irregulares, a poluição e a especulação imobiliária, ainda bem pouca atenção vem se dedicando ao estudo das questões urbanas no meio acadêmico.

Este trabalho traduz algumas reflexões que orientaram a elaboração da disciplina “Regulação jurídica, produção normativa e participação social” desenvolvida para o Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana da PUC-PR – que, a partir deste momento será referido como **PPGTU**, e que teve início no segundo semestre de 2003.

O programa é multidisciplinar e conta com professores de diversas áreas – entre as quais, da engenharia (ambiental, sanitária), ciência política, serviço social, direito, arquitetura e administração de empresas e a mesma diversidade se repete no corpo docente. E adota três linhas de pesquisa: governança e redes urbanas, planejamento urbano e regional e sustentabilidade ambiental.

A disciplina é eletiva, o que, pela estrutura do PPGTU implica que sua oferta só é feita a partir do segundo semestre de cada ingresso. Ela foi ofertada por duas vezes (2005 e 2006).

A diversidade de interesses e abordagens envolvendo a gestão urbana coloca o ensino jurídico em uma posição bastante particular: por um lado, a gestão pública não pode prescindir de conhecimentos jurídicos – haja vista o primado do estado de direito e a expressa previsão constitucional do princípio da legalidade administrativa. De outra parte, há uma diversidade de conhecimentos que devem colaborar para a formação dos alunos, o que afasta a concentração dos conhecimentos na área jurídica.

Assim, ainda que haja temas jurídicos básicos tratados em outras disciplinas do curso (como a repartição de competências, propriedade e sua função social, noções sobre espécies normativas e sua aplicação ao município – Lei Orgânica, Estatuto da Cidade, legislação sobre parcelamento do solo, código de posturas, etc. - que compõe parte do conteúdo da disciplina “Direito e Uso do Solo” (que conta com dois professores da

Arquitetura e um do Direito) identificou-se a necessidade de uma abordagem que integrasse aspectos jurídico-regulatórios a aspectos que envolvessem a própria formação de decisões, analisando possibilidades oferecidas pela ordem jurídica brasileira na tentativa de ampliação e aprofundamento da participação social na formação das escolhas do Poder Público Municipal.

Nesta perspectiva, a disciplina – cuja carga horária é de 30 horas - tem como objetivos:

- Introduzir conceitos e debates fundamentais referentes à atividade administrativa, regulatória e legislativa do Estado.
- Apresentar a estrutura da Administração Pública, estabelecendo uma relação entre a estrutura e sua dinâmica, seus instrumentos, mecanismos e impasses.
- Discutir a interação entre o Estado, o mercado e a sociedade a partir dos mecanismos regulatórios.
- Proporcionar a reflexão sobre a produção legislativa e o jogo parlamentar a partir de noções sobre o funcionamento do Poder Legislativo e os grupos de interesses presentes no processo de produção legislativa. Identificar e discutir mecanismos de controle social e de participação social na produção legislativa.
- Estabelecer uma melhor compreensão da relação entre os conceitos e interações estudados e suas diferentes manifestações na gestão urbana.

DISTRIBUIÇÃO DOS CONTEÚDOS E SUA LÓGICA

As diferentes formações técnicas dos alunos, a reduzida carga horária, e a natureza das competências a serem desenvolvidas pelos mestrandos: não a de consultores jurídicos, mas de agentes capazes de compreender, analisar e articular ferramentas e mecanismos (da arquitetura, do direito, da ciência políticas, etc.) foram condicionantes essenciais na estruturação do conteúdo da disciplina, que se compõe de três módulos: Módulo I – Proposta e contexto: regulação, cooperação e desenvolvimento ; Módulo II - Administração pública, atividade administrativa e participação social; Módulo III - Processo legislativo e participação social. Foram selecionados textos que são lidos previamente e discutidos ao longo dos 15 encontros em que se desenvolve a disciplina.

O primeiro módulo tem como temas centrais a cooperação, o desenvolvimento e as influências que permeiam a formação de consensos no ambiente das instituições públicas. Isto porque a gestão pública tem como características peculiares o corpo funcional que tende a ser permanente, a finalidade pública e a relação direta com a promoção de desenvolvimento, e porque a atividade pública precisa levar em conta o ambiente

econômico em que ela se realiza, sob pena de não alcançar seus objetivos ante as diferentes lógicas e prioridades que orientam o setor público e o setor privado.

Neste sentido, a primeira parte do módulo concentra leituras relacionadas à teoria dos jogos (onde são introduzidos aspectos básicos e analisados alguns “jogos” – como o clássico “dilema dos prisioneiros” e a “tragédia dos comuns” – que servem como referência para a discussão sobre a formação de consensos e a importância de se criarem estruturas que promovam a cooperação dos agentes envolvidos. Os autores estudados são FERNANDEZ e MARINHO (2005).

Na seqüência, são estudadas teorias que têm como objeto os tipos de comportamento dentro das instituições, onde se mesclam, por exemplo interesse público, interesses privados, cooptação de agentes – enfim, os diferentes interesses que subjazem à atuação do Poder Público - com o propósito de se compreender de forma realista o ambiente institucional em que se dá a gestão, em substituição a uma visão idealizada e simplista. O texto-base é de autoria de HALL e TAYLOR.

O final do módulo I concentra-se no chamado movimento de “Direito, Economia e Teoria das Organizações” – que surgiu nos Estados Unidos, há pouco mais de uma década, onde os esforços teóricos são no sentido de compreender os impactos e influências recíprocos entre as teorias, as instituições e as práticas desenvolvidas no âmbito de cada uma destas áreas de conhecimento, e os estudos adotados foram aqueles desenvolvidos por Zylbersztajn e Sztajn (2005) e por Mueller (2005).

Essa compreensão mostra-se extremamente relevante para uma maior sensibilização para o caráter sistêmico de tais influências recíprocas – ainda que estas não se dêem de maneira planejada - e a grande relevância que os direitos de propriedade assumem em razão da racionalidade econômica que orienta a atividade comercial e produtiva dentro do Município e que, por isso mesmo, precisam ser contempladas na realização do planejamento municipal e na definição de instrumentos e mecanismos regulatórios a serem adotados.

Superada a primeira etapa dos estudos, o conjunto teórico seguinte concentra-se numa visão multifacetada da Administração Pública: como se estrutura, o que é a atividade, quais seus mecanismos e como se dá sua interação com outros atores sociais – em especial os conselhos gestores, o Ministério Público e as empresas. O Módulo II - Administração

pública, atividade administrativa e participação social começa com leituras de caráter bastante técnico sobre o conceito de políticas públicas (CRISTÓVAM e BUCCI, 2004) e a estrutura da Administração Pública (JUSTEN FILHO, 2005), procurando integrar o caráter estático da segunda com a dinâmica e as formas jurídicas assumidas pelas políticas públicas – abordagem que não costuma ser feita nos cursos de Direito.

Em seguida, discutem-se questões relacionadas à regulação jurídica como um dos aspectos da atuação do Estado: os motivos que levam à regulação (como as externalidades, a desigualdade de poder de barganha entre atores sociais), os mecanismos regulatórios (poder de polícia, sistemas de cotas) e os seus pontos fortes e fracos (aspectos financeiros, efetividade), e as possibilidades de atuação dos Município, tendo em vista a competência legislativa e administrativa que lhe é conferida constitucionalmente num esforço de reflexão sobre as possibilidades que o ordenamento jurídico oferece na atuação do Município – cujo desconhecimento contribui para uma atuação tímida deste – cujo apoio teórico se dá respectivamente a partir dos estudos de BALDWIN e CAVE (1999) e CLARK (2001).

As leituras que são feitas na seqüência têm por base textos analisando os conselhos de políticas públicas (TEIXEIRA, 2000), a atuação do Ministério Público em relação a tais conselhos (FRISCHEISEN, 2000), textos exemplificativos de ações integradas entre o Poder Público, empresas e organizações da sociedade civil (GRAYSON e HODGES, 2002), e instrumentos de gestão municipal participativa trazidos pelo Estatuto da Cidade (INSTITUTO PÓLIS, 2002) e pela lei federal do processo administrativo - em especial seus artigos 5º a 10 (SOUZA NETO, 2004) no intuito de provocar a reflexão quanto às novas demandas envolvendo a criação e execução de políticas públicas e a crescente positivação de instrumentos voltados ao atendimento de tais demandas.

Por fim o último módulo - Processo legislativo e participação social – volta-se à familiarização com aspectos e conceitos envolvendo o jogo parlamentar em geral (PALERMO; AZEVEDO, 2001) e a atuação do legislativo municipal (NETO, 2003). Não se trata do estudo do processo legislativo no sentido do procedimento, quorum ou espécies normativas mas da compreensão: de interesses e atores que afetam a produção normativa (lobbies, grupos de interesse), da forma como os legisladores locais enxergam seu papel,

das formas de controle (ou ausência delas) e das expectativas em torno da atuação das câmaras de vereadores.

Avançando nestes temas, discute-se a iniciativa popular de lei e a comissão de participação legislativa como alternativas de participação na produção das leis, ante as dificuldades vislumbradas na iniciativa popular, no intento de estimular a discussão quanto à promoção desses mecanismos (WHITAKER, 2003).

Por fim, e fechando o módulo e a disciplina, o enfoque volta-se ao controle social – do Estado e em particular do Município, onde são discutidos alguns textos e iniciativas – do próprio Poder Público e da sociedade (TAUFNER e SALOMÃO; SPECK ; VIEIRA, 2003, Transparência Brasil, Controladoria Geral da União), e onde, ao final, cada aluno trará um caso concreto para discussão em grupo.

RESULTADOS OBSERVADOS

As diferentes experiências profissionais dos mestrados (entre os quais: servidores públicos municipais e federais – da Justiça Federal, da Controladoria da União, de órgãos da administração municipal, estudantes recém formados, um vereador, uma cartorária, uma professora universitária) e suas formações diversificadas (engenharia ambiental, engenharia química, sociologia, direito, marketing) trouxeram uma riqueza de visões e aplicações dos conteúdos examinado ao longo das aulas, confirmaram a sua adequação às necessidades dos alunos, mas também revelaram a insuficiência dos conteúdos para atender a todas as necessidades de forma mais particularizada.

O volume de textos em comparação com o número de aulas é um impasse que persiste: manter a quantidade (que leva a uma grande exigência de leitura e elaboração de resumos pelos alunos) e a diversidade de temas **ou** reduzir o número de textos? Na segunda oferta da disciplina, optou-se pela primeira hipótese e, embora seja grande o esforço de leitura e de compreensão de textos que muitas vezes são de considerável complexidade, tal empenho se justifica pela riqueza das discussões que provocam.

Houve a colaboração de vários alunos – particularmente dos que cursaram a disciplina em 2005 – com textos pesquisados voluntariamente para aprofundamento do tema – alguns dos quais foram incorporados à disciplina no ano de 2006 (o que levou à substituição de alguns textos e temas, uma vez que aqueles trazidos mostraram-se muito

pertinentes e o número de textos já era muito grande, inviabilizando a simples inclusão de novos).

Um dos aspectos que vem se mostrando mais interessante é a facilidade na associação dos textos às realidades enfrentadas no dia a dia pelos mestrandos.

Solicitada a avaliação dos alunos quanto à disciplina, verificou-se que: a) a relevância dos textos apresentou algumas variações. A título de ilustração, um aluno formado em engenharia da computação e funcionário do SERPRO destacou o interesse pelos textos sobre teoria dos jogos, enquanto uma aluna (formada em engenharia ambiental) que trabalha na Secretaria de Meio Ambiente de uma cidade da região metropolitana de Curitiba identificou como relevantes textos ligados aos conselhos, à atuação do Ministério Público e à compreensão da estrutura da Administração Pública.

Entretanto, em termos gerais, os alunos entenderam que mesmo os conteúdos discutidos que não tiveram correspondência direta com sua atividade profissional ou com suas dissertações de mestrado serviram como ampliação de sua compreensão da realidade, contribuindo na sua condição de cidadãos.

Mostrou-se generalizado: o desconhecimento sobre a obrigatoriedade de alguns conselhos, sobre a existência de informações sobre recursos repassados, e o reconhecimento da dificuldade de promoção da participação social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A autonomia didático-científica conferida pela Constituição às Universidades (art. 207) é um princípio essencial ao pluralismo, à liberdade e ao aprimoramento individual e coletivo.

Essa autonomia vem tornando possível o desenvolvimento de diferentes abordagens e a experiência renovada nas disciplinas ofertadas no PPGTU, adequando-as às diferentes necessidades apresentadas – o que certamente se aplica aos diferentes programas de pós-graduação no país.

A experiência relatada apresenta alguns pontos fracos – como a dificuldade de atender às diferentes demandas dos alunos em razão das suas diferentes formações e conseqüentemente, de seus estudos e sua prática profissional cotidiana.

Entretanto, foi visível a riqueza proporcionada por essa mesma diversidade.

Por fim, a unanimidade tanto de alunos de 2005 quanto de 2006 quanto à difícil implementação da gestão participativa demonstrou a necessidade de aprofundamento de estudos sobre o tema e buscar formas alternativas para suprir esta demanda

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Márcia C. **Prática do processo legislativo: Jogo parlamentar**. São Paulo: Atlas, 2001, p. 92-101.

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin. **Understanding Regulation**. Oxford: Oxford University Press, 1999. Cap3 "Explaining Regulation", p. 9-17; 19-62.

BUCCI, Maria Paula. Direito Administrativo e Políticas Públicas, p. 253-263.

CLARK, Giovani. **O Município em face do Direito Econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 171-196.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Olho vivo no dinheiro público**. p. 6-13.
Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sfc/9dez/cartilha/cartilha.html> Acesso em: 20/08/2006.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Breves considerações sobre o conceito de políticas públicas e seu controle jurisdicional**. Disponível em:
<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7254>> Acesso em 20/08/2006

FERNANDEZ, Atahualpa; FERNANDEZ, Marly; FERNANDEZ Manuella. **Inteligência moral: mente, cérebro e o Direito**. Disponível em: <
<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7294>> Acesso em 20/08/2006.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina. O Ministério Público como garantia da efetividade dos Conselhos. In: CARVALHO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Ana Claudia (org.) **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. Instituto Polis, 2000, p. 78-82.

GRAYSON, David; HODGES, Adrian. **Compromisso social e gestão empresarial**. São Paulo: Publifolha, 2002, p.260-278.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. In: Lua Nova: Revista de Cultura e Política. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010>
Acesso em: 20/08/2006.

INSTITUTO PÓLIS. **Estatuto da Cidade - guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002, p.203-217.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 90-136 e 447-459.

MARINHO, Raul. **Prática na teoria**. São Paulo: Saraiva, 2005, p.8 a 13; p.19-30.

MUELLER, Bernardo. In: ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel. **Direito e Economia** – análise econômica do Direito e das Organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 91-100.

NETO, Jofre. O legislativo e o poder local. In: BENEVIDES, Maria Vitória; KERCHEM Fábio. (org.) **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 423-446.

PALERMO, Vicente. **Como se governa o Brasil** – o debate sobre instituições políticas e gestão de governo (24 p). Disponível em: <
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000300004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt> Acesso em 20/0/2006

SOUZA NETO, Marcelo Ferreira. Do início do processo e dos Interessados (art. 5ºa 10). In: FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Comentários à lei federal de processo administrativo**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2004. p. 80-90.

SPECK, Bruno Wilhelm Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas, p. 3 a 36 (33p.) Disponível em: <
<http://www.transparencia.org.br/docs/BSpeck4.pdf>> Acesso em: 20/08/2006

TAUFNER, Domingos; SALOMÃO, Helder. **A experiência dos grupos de acompanhamento do Legislativo**. Disponível em: <
<http://www.transparencia.org.br/index.html>> Acesso em 20/08/2006.

TEIXEIRA, Elenaldo C. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Ana Claudia (org.) **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. Instituto Polis, 2000, p. 97-120.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. <<http://www.asclaras.org.br/2004/index.php>> Acesso em 20/08/2006.

VIEIRA, Laércio M. **Estado, Instituições Políticas e Econômicas e Controle**. In: Controle dos gastos públicos no Brasil. BUGARIN, M.S.; VIEIRA, l.m.; GARCIA, L.M. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003, p. 17-56.

WHITAKER, Francisco. Iniciativa popular de lei: limites e alternativas. In: BENEVIDES, Maria Vitória; KERCHEM Fábio. (org.) **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 182-200.

ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel. **Direito e Economia** – análise econômica do Direito e das Organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 1-14.