



## **O princípio da separação de poderes e a crise da representação política: a dinâmica legislativa no município de Curitiba**

**Eneida Desirre Salgado (UFPR, Brasil)**

desisalg@yahoo.com.br

Universidade Federal do Paraná - Praça Santos Andrade, 50  
Centro - Curitiba/PR - Brasil - 80020-300

**João Pedro Kostin Felipe de Natividade (Uniceub, Brasil)**

joao.pedronk@gmail.com

## Resumo

Neste trabalho, identifica-se a crise da representação política e o arranjo da separação de poderes no Estado constitucional. Verifica-se que a preponderância do poder Executivo se deve, em muito, à perda de credibilidade do Parlamento, desgastado em razão da deslegitimação representativa. Com o objetivo de constatar a dinâmica institucional na esfera local, bem assim visualizar tais fenômenos, realiza-se levantamento dos Projetos de Lei Ordinária apresentados pelo prefeito e vereadores de Curitiba nos anos de 2009 e 2013. Conclui-se que o prefeito participa ativamente do processo legislativo local, aprovando seus projetos rápida e facilmente. Ao revés, os vereadores enfrentam muitas dificuldades, propondo muito e aprovando pouco. Tal cenário ratifica a crise da representação e a liderança política desempenhada pelo Executivo local.

**Palavras-chave:** representação política; separação de poderes; política local

## The principle of separation of powers and the crisis of political representation: the legislative dynamic in the city of Curitiba

### Abstract

In this paper, we identify the current crisis of political representation and the frame of separation of powers in a constitutional State. It seems the preponderance of Executive power is due to the deterioration of Parliament credibility, caused by a decrease in political representation legitimacy. With a view to analyzing institutional dynamics within the local sphere and visualizing these phenomena, we collect data about draft bills (PLOs) proposed by the Mayor of Curitiba and local city councilors in 2009 and 2013. We conclude that the Mayor participates actively in the local legislative process, approving his drafts fast and easily. In contrast, councilors face great difficulties. They propose many drafts, but just few succeed. This scenario indicates the crisis of political representation in the municipal sphere and the political leadership performed by the Executive branch.

**Keywords:** political representation; separation of powers; local politics

## Introdução

Este trabalho tem o escopo de examinar a alegada crise da representação política em cotejo ao princípio da separação de poderes. Muito se afirma que a heterogeneidade da sociedade e a multiplicidade de interesses conduziram à deslegitimação da representação política. Os representantes eleitos teriam perdido a uniformidade e padronização de seus referenciais sociais, o que lhes imporia a difícil tarefa de canalizar desejos incertos e instáveis de uma população descrente na política e que não se sente representada pelo Parlamento.

O Poder Executivo, nesse cenário, apareceria como preponderante no exercício da liderança política, readequando a tradicional tripartição de poderes. As demandas urgentes do interesse público seriam atendidas, cada vez mais, por instrumentos que não a lei, preterindo-se a deliberação em nome da execução.

O fortalecimento legislativo, todavia, direciona ao aumento da participação e fiscalização cidadã na política, promovendo a transparência e a *accountability* vertical. Por essa razão, é essencial que haja certo equilíbrio entre os poderes, mesmo que um deles prevaleça. Nesse sentido, é preciso verificar, empiricamente, a preponderância do Executivo, a saber se, efetivamente, domina a política.

Para tanto, realiza-se levantamento dos Projetos de Lei Ordinária apresentados pelo Prefeito e vereadores de Curitiba em dois momentos distintos, 2009 e 2013, com o objetivo de aferir a participação do Executivo no processo legislativo local, funcionalidade típica do poder Legislativo.

O exame é organizado em seis etapas. A parte I realiza cotejo teórico ao Estado de direito e ao princípio da separação de poderes. A parte II introduz o processo de democratização e suas consequências, uma delas, a crise da representação política. A parte III precisa o recorte da coleta empírica e indica a metodologia adotada na análise. A parte IV apresenta os dados coletados, enquanto a parte V discorre sobre seus resultados. A parte VI, por último, consiste nas considerações finais.

## 1. Estado de direito e separação de poderes: um meio para a consecussão de um fim

Nas palavras de Pietro Costa, o Estado de Direito é a expressão da confiança que os indivíduos depositam no direito como limite ao poder soberano.<sup>357</sup> Em linhas gerais, é meio para atingir um fim: fortalecer a posição dos sujeitos mediante a imposição de limites à soberania.

Da mesma forma que a representação política, o Estado de Direito foi cunhado em molde burguês, resultando na “expressão jurídica da democracia liberal”. Seu núcleo duro é composto pela submissão ao império da lei, garantia dos direitos individuais e pela separação de poderes.<sup>358</sup>

---

357. COSTA, P. O Estado de Direito: uma introdução histórica. In: COSTA, P.; ZOLO, D.; SANTORO, E. O Estado de direito: história, teoria, crítica. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

358. SILVA, J. A. D. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 2013.

Importa, aqui, este último princípio. O surgimento da doutrina da separação remonta à Inglaterra do século XVII, onde rei e reino celebravam pactos limitando o exercício do poder soberano. À época, subtraiu-se das competências do monarca inglês a capacidade de ditar o direito, dando-se origem à função legislativa. Foi onde fortaleceu-se a ideia de que o poder deve ser construção da sociedade, e que os indivíduos devem ter instrumentos de controle e participação, necessários a impedir que o poder se sobreponha a eles.<sup>359</sup>

A natureza humana, propriamente, é predisposta a abusar dos poderes que lhe são conferidos. Baseado nessa máxima, Montesquieu entendia ser necessário que cada poder, independentemente, tivesse capacidade de barrar ao outro, possibilitando a tomada de decisões moderadas. Daí a difusão do clássico arranjo institucional da tripartição de poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário - cada um incumbido de atribuições específicas.<sup>360</sup>

Meio ao liberalismo burguês, “não é difícil de entender que a técnica da separação de poderes, tal como formulada por Montesquieu, tenha funcionado perfeitamente, além de ter alcançado uma utilidade incontestável”.<sup>361</sup> Naquele momento, vigorava a ideia do Estado mínimo, ao qual caberia essencialmente a manutenção da ordem interna e condução da política externa.

A evolução histórica, seja por necessidade, seja pelo desenvolvimento teórico, transformou o conceito de Estado, aditando-lhe elementos e modificando sua função. Primeiro, à definição “Estado de Direito” foi adicionado o termo social, estabelecendo o Estado Social de Direito. Após, introduziu-se termo qualificativo à ideia democrática, constituindo Estado Social e Democrático de Direito, previsto no artigo 1º da Constituição da República do Brasil.

O Estado mínimo deu lugar ao Estado de prestações. Os indivíduos adquiriram direitos cuja satisfação passou a exigir comissão, e não mera omissão, como quando da edição das primeiras constituições, de matriz liberal-burguesa. Aliado a isso, vivencia-se verdadeira “mutação histórica dos direitos fundamentais”, por meio da qual sujeitos conquistam novos direitos, somando-se àqueles já conquistados em épocas passadas.<sup>362</sup> Em síntese, o Estado deve operacionalizar e viabilizar a concretização da pluralidade de direitos obtidos mediante as inúmeras lutas sociais.

## 2. O processo de democratização, os modelos eleitorais e a crise da representação política

No domínio da representação política, se antes havia disposição triangular, em que o representante recebia o mandato dos representados para que atuasse perante o monarca, ante o poder, hoje, a representação corresponde ao poder. O Parlamento tornou-se portador da soberania e verdadeiro titular do poder. Passou-se da representação-ante-o-poder para a representação-poder.

---

359. ENTERRIA, E. G. D. La constitucion como norma y el tribunal constitucional. Madrir: Civitas, 1994.

360. GROHMANN, L. G. M. A separação de poderes em países presidencialistas: a América Latina em perspectiva comparada. Revista de Sociologia Política, Curitiba, n. 17, p. 75-106, nov. 2001.

361. CLEVE, C. M. Atividade Legislativa do poder executivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 35.

362. SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. Curso de direito constitucional. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2014.

Esse fato é correlato à concepção da representação política associada à ideia ficta de nação, abstração criada frente à exigência de que o representante deixasse de representar pequenos grupos de pessoas e o fizesse em nome da totalidade da nação.<sup>363</sup> Para tanto, substituiu-se a concretude do eleitorado pelo conceito ficto de nação, de sorte que o representante não age de acordo aos interesses dos representados, mas sim guiado pelos interesses abstratos da nação.<sup>364</sup>

Nessa perspectiva, Edmund Burke vê no Parlamento uma assembleia deliberativa da nação como um todo, conduzida por único interesse, aquele da totalidade.<sup>365</sup> Assim, “lo que se gana hacia la democracia con el paso de la soberanía monárquica a la nacional, se evapora en parte con la radical separación entre gobernante y gobernado”.<sup>366</sup>

No “modelo parlamentar”, caracterizado pelo reduzido corpo eleitoral e pela vigência do voto censitário, prevalecia a homogeneidade, ao passo que esses interesses eram facilmente canalizados pelos nascentes partidos políticos. A representação, à época, tendia a ser plenamente satisfeita, notando-se que a *standardização* de interesses, aliada à proximidade entre representantes e representados, fazia com que a condição de se sentir representado fosse satisfatoriamente preenchida.<sup>367</sup>

O trânsito do Estado liberal para o Estado constitucional, contudo, operou verdadeiro processo de democratização, entendido, consoante Robert Dahl, em duas dimensões: ampliação dos direitos de participação e contestação pública na seara política. A transformação de hegemonias fechadas em hegemonias inclusivas e poliarquias, representada pela adoção do sufrágio universal em substituição ao voto censitário, teve, por consequência, o fim do domínio burguês e a drástica ampliação da escala representativa, incluindo-se novas classes no sistema representativo e acarretando o desenvolvimento de partidos políticos como estruturas consistentes e fortemente organizadas, necessárias a mobilizar grandes contingentes de pessoas.<sup>368</sup>

Esse fenômeno implicou a renúncia à identidade ideológica característica dos Parlamentos burgueses para dar lugar a casas legislativas heterogêneas e expressivas dos mais diversos interesses sociais. A lei, antes considerada como a expressão da vontade geral, perdeu tal qualificação, consubstanciando-se, no máximo, como a “expressão de uma vontade política”.<sup>369</sup>

Daí o surgimento do chamado “modelo de massas”<sup>370</sup>, resultado desse processo, e que faz questionar “si, cuando quien representa a pasado a representar a cien, o ciento e cincuenta mil, tiene sentido seguir diciendo con seriedad que estamos sendo representados”.<sup>371</sup>

---

363. JUÁREZ, R. S. Crisis de las instituciones democráticas. Revista de Derecho, Barranquilla, n. 33, p. 222-246, jan./jun. 2010.

364. MORALES, A. G. Representación política y constitución democrática. Madrid: Cuadernos Cívitas, 1991.

365. BURKE, E. Miscellaneous writings. Liberty Fund. Disponível em: <<http://oll.libertyfund.org/EB-ooks/>>. Acesso em: 18 jul. 2014>. Acesso em: 18 jul. 2014.

366. MORAL, A. T. D. Crisis del mandato representativo en el estado de partidos. Revista de Derecho Político, Madrid, n. 14, p. 7-30, 1982. p. 8.

367. MEDINA, J. A. La muerte y la resurrección de la representación política. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004.

368. DAHL, R. Poliarquia: participação e oposição. São Paulo: EDUSP, 2012.

369. CLEVE, C. M. Op. cit. p. 48.

370. MEDINA, J. A. Op. cit.

371. MORALES, A. G. Representación política y constitución democrática. Madrid: Cuadernos Cívitas, 1991. p. 59.

A crise do Estado de bem-estar social, o individualismo da sociedade e a multiplicação de processos econômicos, por sua vez, impuseram à política o “modelo eleitoral”. Neste, os partidos perderam seus referenciais sociais, e viram-se obrigados a batalhar por apoios amplos e indefinidos de um eleitorado volátil, pouco fiel e propenso a mudanças, materializando-se a difícil tarefa de apresentar propostas capazes de atender aos incertos e instáveis desejos dos representados.

Esse panorama de incerteza encaminha à deterioração da credibilidade da metanarração representativa. Os espectadores-representados não se sentem mais identificados com os atores-representantes, haja vista a impossibilidade de serem estabelecidas relações homogêneas no fragmentado e heterogêneo complexo em que a sociedade contemporânea se converteu. Tem-se algo definido como uma democracia de audiência, em que os partidos tentam seduzir diariamente o eleitorado, que se comporta como uma plateia, um inconstante público a ser conquistado.<sup>372</sup>

Os partidos, inseridos nessa crise, apesar de essenciais “à democracia representativa, desde que elementos fundamentais na dinâmica de sua estrutura jurídico-política”, são, em grande medida, responsáveis pela “deslegitimação” representativa, pois identificam-se a uma maquinaria capaz de ganhar eleições, mas inapta a criar laços representativos e a governar sociedades cada vez mais cansadas e fartas da política.<sup>373</sup>

O desenvolvimento do modelo eleitoral, que enfraqueceu o vínculo entre representantes e representados, fortificou o liame representativo em prol dos próprios partidos.<sup>374</sup> A atividade política dos representantes persegue, na prática, interesses partidários, alheios às demandas e ao controle realizado pela população.<sup>375</sup> “La vinculación de los representantes no es respecto a los propios electores sino respecto a un grupo más pequeño de la población cuyo ideal es, la mayor parte de las veces, la conservación del poder”.<sup>376</sup>

O representante, portanto, é dependente de seu partido, mas irresponsabilizável diante de seus eleitores. Tanto é assim, observa Kelsen (2000), que algumas constituições seguiram a tendência de dispor que o representante, embora desvinculado do mandato recebido dos eleitores, perde-o se abandonar o partido pelo qual foi eleito. Disso decorre constatação de o voto se limita, tão somente, à adesão do eleitor a certo partido, e, logicamente, “se o candidato obtém um mandato apenas em virtude de pertencer ao partido do eleitor, é lógico então que, ao deixar de pertencer ao partido que o enviou para o parlamento, o deputado perca seu mandato” (Kelsen, 2000, p. 57).

O sistema representativo, nesse cenário, assumiu altos níveis de autorreferência, opondo-se ao indivíduo que enxerga na política campo remoto e distante, composto por sujeitos hipócritas e egoístas que não possuem capacidade de ação alguma. A ficção da representação, que outrora legitimara, não funciona mais.

Daí o porquê se falar na “crise da lei”, estritamente ligada à deterioração da representação política, à emergência da sociedade técnica e às transformações experimentadas pelo Estado e

---

372. MEDINA, J. A. Op cit. p. 88.

373. BARRACHO, J. A. D. O. Teoria geral dos partidos políticos. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, n. 50, p. 19-76, jan. 1980, p. 22.

374. SARTORI, G. Parties and party systems: a framework for analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

375. CAPELLA, J. R. Entrada en la barbarie. Madrid: Trotta, 2007.

376. JUÁREZ, R. Op cit. p. 230.

pela sociedade. De um lado, o poder Legislativo vem atuando como jamais atuou, de outro, “o Estado age cada vez mais por meio de outros instrumentos jurídicos que não a lei”, tais quais atos e contratos administrativos.<sup>377</sup>

A sociedade civil, na ânsia de exigir respostas rápidas e eficientes a problemas novos e emergentes, compele a administração “a socorrer-se do auxílio de especialistas que, em nome da objetividade ou infalibilidade da ciência ou da técnica, nem sempre estão dispostos a dialogar com os integrantes do legislativo”.<sup>378</sup> “Atribui-se aos técnicos não somente a participação no governo de um Estado, [...] mas ainda [...] a função superior deliberativa em face de importantes decisões a tomar”.<sup>379</sup>

A consolidação do Estado social, portanto, dificultou o exercício da atividade legislativa pelo Parlamento. Primeiro, porque o Legislativo, composto de mandatários eleitos, carece da técnica e conhecimento de que são dotados os especialistas. Segundo, em razão da deslegitimação da representação política. Terceiro, porque o processo legislativo não atende ao clamor social por celeridade na satisfação do interesse público.

Por consequência, o arranjo institucional de Montesquieu teria sido “conformado” a padrões contemporâneos, incumbindo ao Poder Executivo a missão de desempenhar a liderança política e preponderar na dinâmica institucional.

O risco disso, entretanto, é que o governo das pessoas seja deslocado pela administração das coisas, de forma que a sociedade política deixe de ser reunião de cidadãos para se transformar em massa de administrados, fato acentuado pela automação das modernas técnicas administrativas.<sup>380</sup>

Há, contudo, outro lado. Interpretando diversamente Montesquieu, Maurice Hauriou entende que

se trata de una separación mitigada, compatible con el hecho de la participación de los poderes en las mismas funciones, es decir, de un sistema ligado y equilibrado de poderes, cuyo juego constituye, para el gobierno del Estado, una vida interior permanente y continuada, al mismo tiempo que una garantía de la libertad.<sup>381</sup>

A separação de poderes, desde sua origem, teria sentido flexível, implicando a colaboração mútua entre os poderes para o exercício de mesmas funções. Por isso a terminologia “separação” pode ser enganosa, tendo em conta que os poderes são, sim, independentes, mas contribuem mutuamente para o exercício das mesmas competências.

O equilíbrio entre os poderes não tem como pressuposto a igualdade de faculdades, “al contrario, hay uno que domina a los otros, por más que la reacción de éstos limite la dominación de aquél”.<sup>382</sup> Há oscilação, algo intrínseco à própria dinâmica institucional.

---

377. CLEVE, C. M. Atividade legislativa do poder executivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 49.

378. Ibid. p. 50.

379. SOUZA, J. P. G. D. O Estado tecnocrático. São Paulo: Saraiva, 1973. p. 97.

380. Ibid. p. 27.

381. HAURIOU, M. Principios de derecho público y constitucional. Madrid: Instituto Editorial Reus, 1927. p. 377.

382. HAURIOU, M. Ibid. p. 381.

Para Hauriou para salvar a coisa pública frente a acontecimentos urgentes, o Poder Executivo estaria fortificado, tendo em vista o dispêndio de tempo reclamado pela operação deliberativa. “La supremacía del poder ejecutivo se afirma en los tiempos de crisis, cuando es necesario sustituir la separación de poderes por una cierta concentración de éstos”<sup>383</sup>

O Poder Legislativo, ao revés, seria excelente fonte de direito, mas detestável órgão de governo, porque governar consiste em executar, e não discutir. De outro lado, o poder Executivo seria péssima fonte de direito, mas excelente órgão de governo, exatamente por poder agir e executar.

Com efeito, apesar de a sociedade reivindicar constantemente prestações rápidas e eficazes, reafirmando a tese que vê no Executivo o poder preponderante na dinâmica institucional, por ser ele executor das ações necessárias à manutenção do Estado, parece que o Poder Legislativo se encontra exageradamente inferiorizado na conjectura atual.

No entanto, legislaturas fortes conduzem à estabilidade democrática. Em estudo recente, Steven Fish conclui, a partir de dados empíricos, que Parlamentos fortes garantem “accountability” horizontal, servem de controle eficiente sobre o Executivo, e estimulam a formação de partidos. Nesse condão, “onde as legislaturas eram mais fortes, as pessoas investiam mais em partidos e estes cresciam fortalecidos [...] [e] partidos mais fortes exerciam de melhor maneira a tarefa de conectar pessoas e eleitos, promovendo *accountability* vertical”. Legislaturas fracas, por sua vez, inclinam-se a obstaculizar a participação popular na política.<sup>384</sup>

A participação política popular, portanto, é robustecida mediante um Legislativo verdadeiramente forte e inclusivo. As pessoas ganham liberdade e influência na forma como são governadas.

### 3. Metodologia

Nesta parte, representação política e separação de poderes imiscuem-se nos dados a respeito do processo legislativo local, precisamente, do município de Curitiba. Realizou-se levantamento dos Projetos de Lei Ordinária (PLOs) apresentados pelo prefeito e pelos vereadores de Curitiba nos anos de 2009 e 2013, períodos imediatamente posteriores às eleições de 2008 e 2012.

A escolha desses lapsos se deu face à mudança no poder local. Por mais de 20 anos, apesar de vários nomes terem ocupado o cargo de prefeito, Curitiba foi governada por um mesmo grupo político. Em 2012, entretanto, a continuidade foi quebrada com a eleição de grupo diverso, ensejando questionamento acerca das possíveis implicações sobre a dinâmica entre Executivo e Legislativo.

Para fins deste trabalho, foram examinados todos os projetos de lei categorizados Projetos de Lei Ordinária no sistema online de proposições legislativas da Câmara Municipal de Curitiba, e considerados, apenas, os PLOs propostos pelo Prefeito e por Vereadores. A amostra não considerou os Projetos de Lei Ordinária de declaração de utilidade pública e denominação de bem público, assim qualificados pelo sistema.

Elegeu-se, à finalidade comparativa, certas variáveis, hábeis a possibilitar o desenvolvimento de paralelismos entre vereadores e prefeito dentro do mesmo lapso temporal; e entre

---

383. HAURIUO, M. Ibid. p. 445.

384. FISH, S. Stronger legislatures stronger democracies. *Journal of Democracy*, v. 17, n. 1, jan. 2006. p. 14.



vereadores e prefeito em lapsos temporais diversos. São elas referentes ao resultado e ao tempo médio de tramitação dos Projetos de Lei Ordinária na Câmara Municipal de Curitiba.

Quanto ao resultado, uma classificação dual foi selecionada: sucesso e insucesso. A primeira se refere aos PLOs que tiveram resultado positivo: promulgado/sancionado; promulgado com veto parcial mantido; e promulgado com veto derrubado. A segunda se refere aos PLOs que tiveram resultado negativo: arquivado pelo fim da legislatura; arquivado pelas comissões; rejeitado em plenário; retirado pelo autor; e vetados integralmente pelo Executivo.

A categoria sucesso é visualizada na variável taxa de sucesso, obtida mediante a divisão do n.º de PLOs com resultado positivo pelo número total de PLOs apresentados por determinado agente político, desconsiderados os PLOs anexados e os ainda pendentes<sup>385</sup>, conforme fórmula: PLOs-sucesso/PLOs-total.

A categoria insucesso é visualizada na variável taxa de insucesso, obtida mediante a divisão do n.º de PLOs com resultado negativo pelo número total de PLOs apresentados por determinado agente político, desconsiderados os PLOs anexados e os ainda pendentes, conforme fórmula: PLOs-insucesso/PLOs-total.

Quanto ao tempo de tramitação, adquirem relevância dois dados, em especial. Em primeiro, o tempo médio de tramitação dos PLOs com resultado positivo (sucesso), aferido através da divisão da soma, em dias, do tempo de tramitação de todos os PLOs-sucesso, contada da 'data do protocolo' ao 'último trâmite', pelo número de PLOs-sucesso apresentado por determinado agente político.

Em segundo, o tempo médio de tramitação geral, aferido por meio da divisão da soma, em dias, do tempo de tramitação de todos os PLOs apresentados por determinado agente político pelo número de PLOs de sua autoria, desconsiderados, apenas, os PLOs anexados e os ainda pendentes.

Apresentadas as variáveis, resta a classificação dos vereadores, efetuada a partir da dualidade governistas e oposicionistas/neutros. São considerados vereadores governistas aqueles filiados, no momento da eleição, a partidos pertencentes à coligação que tenha eleito o prefeito municipal; residualmente, são considerados vereadores oposicionistas/neutros os demais.

Em 2008, elegeu-se Prefeito Municipal Carlos Alberto Richa, pelo PSDB, partido integrante da Coligação "O Trabalho Continua", integrada por PSDB, PSB, PPS, DEM, PP, PDT, PR, PSL, PRP, PSDC e PTN. Logo, na análise dos PLOs apresentados em 2009, foram considerados vereadores governistas: Beto Moraes, Cantora Mara Lima, Celso Torquato, Emerson Prado, Felipe Braga Cortês, Francisco Garcez, Jair Cezar, João Claudio Derosso, João do Suco, Odilon Volkmann, Omar Sabbag Filho, Paulo Frote e Serginho do Posto (PSDB); Jairo Marcelino, Roberto Hinça e Tito Zeglin (PDT); Aldemir Manfron e Juliano Borghetti (PP); Caíque Ferrante (PRP); Denilson Pires, Julieta Reis e Sabino Pico (DEM); Dona Lourdes, Mario Celso Cunha e Tico Kuzma (PSB); Renata Bueno e Zé Maria (PPS); e Dirceu Moreira (PSL).

Foram considerados vereadores oposicionistas/neutros, em 2009, os demais: Jonny Stica, Pedro Paulo e Professora Josete (PT); Julião Sobota (PSC); Valdemir Soares (PRB); Noemia Rocha e Algaci Tulio (PMDB); Aladim Luciano, Professor Galdino e Roberto Aciolli (PV).

Em 2012, elegeu-se Prefeito Municipal Gustavo Fruet, pelo PDT, partido integrante da Chapa "PT, PV, PDT". Logo, na análise dos PLOs apresentados em 2013, foram conside-

---

385. São considerados pendentes os PLOs cujo trâmite ainda não havia se encerrado até 08/09/2015.

rados vereadores governistas: Professora Josete, Jonny Stica e Pedro Paulo (PT); Cristiano Santos, Aladim Luciano e Paulo Salamuni (PV); Tito Zeglin e Jorge Bernardi (PDT).

Foram considerados vereadores oposicionistas/neutros, em 2013, os demais: Professor Galdino, Serginho do Posto, Felipe Braga Cortês e Beto Moraes (PSDB); Sabino Picolo e Julieta Reis (DEM); Tico Kuzma, Colpani, Dona Lourdes e Mauro Ignácio (PSB); Valdemir Soares (PRB); Jairo Marcelino (PSD); Chico do Uberaba (PMN); Mestre Pop, Tiago Gevert, Carla Pimentel, Ailton Araújo, Bruno Pessuti e Rogério Campos (PSC); Hélio Wirbiski, Paulo Rink e Zé Maria (PPS); Noemia Rocha (PMDB); Toninho da Farmácia e Aldemir Manfron (PP); Chicarelli e Cacá Pereira (PSDC); Pier Petruzzello e Geovane Fernandes (PTB); e Dirceu Moreira (PSL).

O exame que segue, exposto em formato tabular, organiza-se cronologicamente. Em primeiro, apresentam-se os dados de resultado e tempo de tramitação dos PLOs propostos em 2009; em segundo, os dados relativos ao ano de 2013. Visa-se a: a) quantificar a participação do poder executivo municipal no processo legislativo; b) verificar a participação dos vereadores no processo legislativo; c) e averiguar se os vereadores governistas são privilegiados na aprovação de seus PLOs. Ao cabo, é realizado cotejo comparativo entre os dois períodos, com o objetivo de constatar se, após a eleição de 2012, em que foi eleito grupo político diverso à Prefeitura Municipal de Curitiba, houve alguma mudança no que diz respeito à conjuntura do processo legislativo local.

## 4. Dados

Logo abaixo, na figura 1, referente ao exame de resultados de 2009, verifica-se que o Prefeito participava ativamente do processo legislativo. Propunha muitos PLOs, essencialmente referentes à organização da administração pública municipal (definição de salários do funcionalismo, alienação de bens, criação de órgãos, etc.), e os aprovava com facilidade, à taxa de sucesso de 89,3%. Os vereadores, por sua vez, aprovavam poucos PLOs. Dentre aqueles apresentados em 2009, somente 39 foram aprovados, operando taxa de sucesso de 20,6%.

O número de PLOs aprovados pelos 38 vereadores, inclusive, é menor do que o número de PLOs aprovados pelo prefeito, 50. Tal dado, evidentemente, há de ser compreendido de forma parcimoniosa. Em nada se aproximam os PLOs de autoria do prefeito de vereadores. O objeto os diferencia. O prefeito, como afirmado, apresenta PLOs relativos a questões da administração pública municipal; os vereadores, a teor da amostra analisada, principalmente relativos a questões sociais, vide classificação de Figueiredo e Limongi<sup>386</sup>.

---

386. "Distinguimos cinco áreas: administrativa, econômica, social, político-institucional e, uma última, referente a homenagens. Grande parte das leis compreendidas na área administrativa são da competência exclusiva do Executivo ou do Judiciário. Referem-se a: criação e extinção de cargos e órgãos públicos; definição de competência, composição e funcionamento de órgãos governamentais; fixação de efetivos da força militar ou policial; fixação de vencimentos e gratificações de funcionários públicos. Foram também incluídas na categoria de leis administrativas, as doações e alienações de bens móveis ou imóveis da União, a anistia de dívidas, o estabelecimento de limites entre estados da federação, etc. [...] As leis sociais compreendem não só leis referentes a programas sociais, stricto sensu, em áreas como saúde, educação, previdência, habitação, trabalho, como também aquelas que regulam uma gama mais ampla de atividades sociais, tais como meio ambiente, justiça, profissões, direitos civis etc". Vide: FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 29, p. 175-200, 1995.

Quanto à distinção entre vereadores governistas e opositores/neutros, verifica-se que os primeiros possuíam taxa de sucesso de 25%, levemente superior aos segundos, com taxa de sucesso de 11,5%. Tal dado, momentaneamente, não diz muito, mas adquire relevância na análise comparativa.

<b>Figura 1 - Taxa de sucesso na aprovação de PLOs Jan – Dez 2009</b>						
Agente político	PLOs apresentados	PLOs pendentes	PLOs anexados	PLOs sucesso	PLOs insucesso	Taxa sucesso
Prefeito	56	0	0	50	6	89,3%
<b>Vereadores</b>	199	3	7	39	150	20,6%
<b>Vereadores governistas</b>	137	3	6	32	96	25%
<b>Vereadores opositores/ neutros</b>	62	0	1	7	54	11,5%

Em termos de tramitação, a figura 2 (2009) demonstra que os PLOs apresentados pelo prefeito eram aprovados de maneira célere, em média 112 dias. Quanto aos vereadores, não se pode dizer o mesmo. Um PLO apresentado por vereador levava em média 557 dias à aprovação. Esse número diminuía para 465 em se tratando de vereador governista; e aumentava vertiginosamente para 977 se a autoria coubesse a um vereador opositor/neutro.

Neste ponto, parece revestir-se de importância referida distinção, pois, a depender do alinhamento do vereador, a tramitação do PLO parecia ser acelerada ou demorada. Não é possível afirmar, contudo, que a aprovação mais célere se deva ao fato de o vereador qualificado governista, visto que, de momento, não se investigam a fundo as causas de tal constatação.

<b>Figura 2 – Tempo médio de tramitação PLOs (em dias) Jan – Dez 2009</b>		
Agente político	Média de tramitação PLOs-aprovados (sucesso)	Média de tramitação PLOs em geral (sucesso e insucesso)
Prefeito	112,4	144,1
Vereadores	556,8	764
Vereadores governistas	464,9	691,9
Vereadores opositores/ neutros	977	1451,8

Quanto aos PLOs propostos em 2013, conforme figura 3, verifica-se, novamente, que o prefeito participa ativamente do processo legislativo local. Propôs 44 PLOs, dentre os quais, apenas um anexado e um PLO-insucesso, comportando taxa de sucesso de 95,3%, muito superior àquela dos vereadores, 29,8%. Os vereadores governistas, no entanto, ostentam taxa de

sucesso de 42,1%, mais elevada se comparada àquela dos opositoristas/neutros, 27,5%. Há tendência, portanto, a que os governistas aprovelem seus projetos com mais facilidade, sem que haja investigação mais profunda dos motivos desse fato.

**Figura 3 - Taxa de sucesso na aprovação de PLOs  
Jan – Dez 2013**

Agente político	PLOs apresentados	PLOs pendentes	PLOs anexados	PLOs sucesso	PLOs insucesso	Taxa sucesso
Prefeito	44	0	1	41	2	95,3%
<b>Vereadores</b>	408	158	8	72	170	29,8%
<b>Vereadores governistas</b>	50	12	0	16	22	42,1%
<b>Vereadores opositoristas/neutros</b>	358	146	8	56	148	27,5%

No que diz respeito à tramitação, a figura 4 aponta que os PLOs de autoria do prefeito são aprovados de maneira célere, em 144 dias. Demora mais, contudo, para que os vereadores aprovelem seus PLOs, 372 dias.

A tendência assinalada na figura 3, além disso, não é refletida aqui. Os vereadores opositoristas/neutros aprovam seus projetos mais rapidamente do que os vereadores governistas. Os primeiros, em 370 dias; os segundos, em 390 dias. Isso transparece a inexistência de relação entre o sucesso na aprovação de PLOs e o tempo médio de tramitação dos projetos.

**Figura 4 – Tempo médio de tramitação PLOs (em dias)  
Jan – Dez 2013**

Agente político	Média de tramitação PLOs- -aprovados (sucesso)	Média de tramitação PLOs em geral (sucesso e insucesso)
Prefeito	143,9	140,1
Vereadores	372	236,4
Vereadores governistas	390	263,4
Vereadores opositoristas/neutros	366,9	231,4

## 5. RESULTADOS

Em relação ao Prefeito, a teor das figuras 5 e 6, abaixo, constata-se que, entre 2009 e 2013, não houve grandes mudanças quanto à sua participação legislativa. Seus projetos são facilmente aprovados, raramente enfrentam insucesso, e tramitam rapidamente. A mudança do grupo político, portanto, não implicou alterações nessa seara.

Isso conduz à seguinte conclusão: as taxas de sucesso e tramitação vinculam-se mais ao cargo de prefeito do que à pessoa que o ocupa. É o qualificativo de ser prefeito, portanto, que acarreta tais facilidades.

Ano	PLOs apresentados	PLOs pendentes	PLOs anexados	PLOs sucesso	PLOs insucesso	Taxa sucesso
2009	56	0	0	50	6	89,3%
2013	44	0	1	41	2	95,3%

Ano	Média de tramitação PLOs-aprovados (sucesso)	Média de tramitação PLOs em geral (sucesso e insucesso)
2009	112,4	144,1
2013	143,9	140,1

Quanto aos vereadores, a título das figuras 7 e 8, os dados demonstram ter havido, tímido aumento da taxa de sucesso. Não é possível concluir, entretanto, que, como corolário, tenha aumentado a influência dos representantes locais ou do Legislativo como um todo. Nem mesmo é possível afirmar que referida tendência exista. Para tanto, seria necessária análise prolongada no tempo.

Por outro lado, o exame permite dizer que o trâmite dos PLOs se abreviou sensivelmente em comparação a 2009. Um vereador da Legislatura 2013-2016 leva 33% menos tempo para aprovar um PLO: de 557 para 372 dias. Até mesmo as taxas de tramitação geral caíram, quase pela metade. Pode-se dizer, nesse sentido, que a Legislatura 2013-2016 trabalha, como um todo, de forma mais célere, analisando os PLOs em tempo mais enxuto. Mesmo assim, é de se ressaltar a presença de muitos PLOs ainda pendentes de deliberação terminativa.

**Figura 7 – Vereadores: taxa de sucesso na aprovação de PLOs  
Jan – Dez 2009/ Jan – Dez 2013**

Ano	PLOs apresentados	PLOs pendentes	PLOs anexados	PLOs sucesso	PLOs insucesso	Taxa sucesso
2009	199	3	7	39	150	20,6%
2013	408	158	8	72	170	29,8%

**Figura 8 – Vereadores: tempo médio de tramitação PLOs (em dias)  
Jan – Dez 2009/ Jan – Dez 2013**

Ano	Média de tramitação PLOs-aprovados (sucesso)	Média de tramitação PLOs em geral (sucesso e insucesso)
2009	556,8	574
2013	372	236,4

As figuras 9 e 10 sinalizam que a taxa de sucesso dos vereadores governistas aumentou de 25%, em 2009, para 42,1%, em 2013. Com efeito, esse fenômeno não pode ser atribuído exclusivamente ao *status* de governista. Referido alinhamento pode ser uma das causas do acréscimo, mas é tortuoso precisá-las com certeza e exatidão. Além disso, outros fatores correlatos, cuja identificação escapa deste trabalho, podem ter exercido alguma influência sobre os números. De qualquer forma, parece adequada a percepção de que os vereadores governistas têm sido mais efetivos na aprovação de seus PLOs, em comparação aos governistas de 2009.

No tocante à tramitação dos PLOs aprovados, pouco se alterou: houve singela redução de 17% na espera. A média geral de tramitação, contudo, mostra-se alinhada à tendência da Legislatura 2013/2016 de deliberar em prazos mais exíguos. Considerando o trâmite de PLOs-sucesso e insucesso, a tramitação média diminuiu 62%, de 692, em 2009, para 263 dias, em 2013.

**Figura 9 - Vereadores governistas: taxa de sucesso na aprovação de PLOs  
Jan – Dez 2009/ Jan – Dez 2013**

Ano	PLOs apresentados	PLOs pendentes	PLOs anexados	PLOs sucesso	PLOs insucesso	Taxa sucesso
2009	137	3	6	32	96	25%
2013	50	12	0	16	22	42,1%

**Figura 10 – Vereadores governistas: tempo médio de tramitação PLOs (em dias)  
Jan – Dez 2009/ Jan – Dez 2013**

Ano	Média de tramitação PLOs-aprovados (sucesso)	Média de tramitação PLOs em geral (sucesso e insucesso)
2009	464,9	691,9
2013	390	263,4

Quanto aos vereadores oposicionistas/neutros, consoante figuras 11 e 12, verifica-se crescimento da taxa de sucesso de 11,5% para 27,5%, aumento de 59%. O mais impressionante, contudo, é a diminuição do tempo de tramitação dos PLOs aprovados: a redução superou 60%, de 977 (2009) para 367 dias (2013). O mesmo se diz a respeito da média de tramitação geral, que despencou de 1452 para 232 dias, redução de 85%.

**Figura 11 - Vereadores oposicionistas/neutros: taxa de sucesso na aprovação de PLOs  
Jan – Dez 2009/ Jan – Dez 2013**

Ano	PLOs apresentados	PLOs pendentes	PLOs anexados	PLOs sucesso	PLOs insucesso	Taxa sucesso
2009	62	0	1	7	54	11,5%
2013	358	146	8	56	148	27,5%

**Figura 12 – Vereadores oposicionistas: tempo médio de tramitação PLOs (em dias)  
Jan – Dez 2009/ Jan – Dez 2013**

Ano	Média de tramitação PLOs-aprovados (sucesso)	Média de tramitação PLOs em geral (sucesso e insucesso)
2009	977	1451,8
2013	366,9	231,4

É possível dizer, brevemente, que: a) o prefeito, independentemente da conjectura, participa ativamente do processo legislativo local, aprovando seus PLOs de forma rápida e efetiva, diferentemente do trâmite lento e difícil enfrentado pelos vereadores, não tendo havido grandes mudanças entre 2009 e 2013; b) os vereadores aprovaram poucos PLOs, o em 2009 e em 2013. Quanto a isso, não houve alterações; c) de 2009 a 2013, os vereadores governistas aumentaram sensivelmente suas taxas de sucesso, mas as causas desse crescimento são inconclusivas; d) houve leve melhoras nas taxas de sucesso dos vereadores oposicionistas/neutros; e) o fato mais perceptivo e relevante é a celeridade com que a atual Legislatura, 2013-2016, vem deliberando sobre os PLOs. A diminuição do tempo de tramitação média e de aprovação foi drástica, o que representa maior afincamento no exercício da atividade legislativa.

Verifica-se, portanto, que a crise da lei e da representação política, bem assim a prevalência do Executivo, são fatores presentes na política local. De um lado, vereadores que dão poucas respostas à sociedade, aprovando pouco e propondo muito; de outro, um Prefeito a quem compete a liderança política.

## 6. Conclusão

No paradigma do Estado democrático, a representação política não corresponde à heterogeneidade dos interesses sociais. A sociedade e o Estado se transformaram muito, mas o desenvolvimento não foi acompanhado pela representação política. Isso culminou no afastamento de representantes e representados, e no questionamento da legitimidade do sistema representativo, colocando em cheque a credibilidade política dos Parlamentos.

Por essa razão, o poder Executivo assumiu a liderança política, reservando ao Legislativo papel coadjuvante na dinâmica institucional. Até mesmo o processo legislativo foi afetado, o que é comprovado, em termos regionais, pela análise empreendida quanto processo legislativo municipal, a teor da parte V.

Com efeito, o momento exige a reinvenção da representação política, possibilitando a instituição de modelo em que haja ao menos algum tipo de ligação entre representante e representado. O fortalecimento da democracia perpassa, obrigatoriamente, pelo renascimento do poder Legislativo como instituição autônoma e independente, mas sempre atenta à voz da sociedade e às garantias fundamentais contramajoritárias.

A efetiva representação exige, nesse sentido, a presença de canais intermediários de vocalização de interesses, principalmente partidos políticos e organizações politicamente ativas. Assim, os indivíduos podem ser ouvidos, especialmente através da multiplicidade de interesses difusos em posições políticas firmes e concretas, capazes de moldar e guiar um governo.<sup>387</sup>

## Referências bibliográficas

MEDINA, J. A. **La muerte y la resurrección de la representación política**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004.

BARRACHO, J. A. D. O. Teoria Geral dos Partidos Políticos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 50, p. 19-76, jan. 1980.

BOBBIO, N. **Estado Governo Sociedade: para uma teoria geral da política**. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BURKE, E. Miscellaneous writings. **Liberty Fund**. Disponível em: <<http://oll.libertyfund.org/EBooks/>>. Acesso em: 18 jul. 2014>. Acesso em: 18 jul. 2014.

CAPELLA, J. R. **Entrada en la barbarie**. Madrid: Trotta, 2007.

CLEVE, C. M. **Atividade Legislativa do poder executivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

---

387. RYDEN, D. K. *Representation in Crisis: the constitution, interest groups and political parties*. New York: State University of New York Press, 1996.



CURITIBA. Câmara Municipal de Curitiba. Projetos de Lei Ordinária de 2009. **Diário Oficial**: atos do município de Curitiba, Curitiba, 2009. Disponível em: <<http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/system/LogonForm.do>>. Acesso em: 15 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. Câmara Municipal de Curitiba. Projetos de Lei Ordinária de 2013. **Diário Oficial Eletrônico**: atos do município de Curitiba, Curitiba, 2013. Disponível em: <<http://www.cmc.pr.gov.br/wspl/system/LogonForm.do>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

COSTA, P. O Estado de Direito: uma introdução histórica. In: COSTA, P.; ZOLO, D.; SANTORO, E. **O Estado de direito**: história, teoria, crítica. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

DA SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2013.

DAHL, R. A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012

DEL MORAL, A. T. Crisis del mandato representativo en el estado de partidos. **Revista de Derecho Político**, Madrid, n. 14, p. 7-30, 1982.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 29, 1995, pp. 175-200. Disponível em: [http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/Mudanca\\_constitucional\\_\\_desempenho\\_do\\_Legislativo\\_e\\_consolidacao\\_institucional.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/Mudanca_constitucional__desempenho_do_Legislativo_e_consolidacao_institucional.pdf)>. Acesso em: 7/08/15/

FISH, S. Stronger legislatures stronger democracies. **Journal of Democracy**, v. 17, n. 1, jan. 2006, p. 18. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/>>. Acesso em: 7 set. 2012.

FONSECA, R. M. **A modernidade e contrato de trabalho**: do sujeito de direito à sujeição jurídica. São Paulo: LTr, 2002.

GARCIA DE ENTERRIA, E. **La Constitución como norma y el tribunal constitucional**. Madrid: Editorial Civitas, 1994.

GARGARELLA, R. **Crisis de la representación política**. Colonia Del Carmen: BEFDP, 2002.

GARRORENA MORALES, A. **Representación política y constitución democrática**. Madrid, Cuadernos Cívitas: 1991.

GINER, S. Cultura republicana y política del porvenir. In: \_\_\_\_\_ (coord.). **La Cultura de la democracia: el futuro**. Barcelona: Ariel, 2000.

GROHMANN, L. G. M. A separação de poderes em países presidencialistas: a América Latina em perspectiva comparada. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 17, p. 75-106, nov. 2001.

HABERMAS, J; LENNOX, S; LENNOX; F. The public sphere: an encyclopedia article. **New German Critique**, s/l., n. 3, p. 49-55, 1974.

HAURIOU, M. **Principios de derecho público y constitucional**. Trad Carlos Ruiz Del Castillo. Instituto Editorial Reus: Madrid, 1927.

KELSEN, H. **A Democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 57.

RYDEN, D. K. **Representation in Crisis: the constitution, interest groups and political parties**. New York: State University of New York Press, 1996.

JUÁREZ, R. S. Crisis de las instituciones democráticas. **Revista de Derecho**, Barranquilla, n. 33, p. 222-246, jan./jun. 2010.

SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO; D. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SARTORI, G. **Parties and party systems: a framework for analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

SOUSA, J. P. G. **O Estado tecnocrático**. São Paulo: Saraiva, 1973.

WEBER, M. A política como vocação. In: \_\_\_\_\_. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: LTC x

Recebido em: 23/12/2015

Aceito em: 05/01/2016

#### Como citar

SALGADO, Eneida Desireé; NATIVIDADE, João Pedro Kostin Felipe de. **O princípio da separação de poderes e a crise da representação política: a dinâmica legislativa no município de Curitiba**. *Ballot*. Rio de Janeiro: UERJ. Volume 2 Número 1 Janeiro/Abril 2016. pp. 207-225. Disponível em: [<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/ballot>]



A Revista *Ballot* está licenciada sob uma licença Creative Commons Atribuição - Não Comercial - Compartilha Igual 3.0 Não Adaptada.