

A CRISE DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E A PREPONDERÂNCIA DO EXECUTIVO: EXAME DA DINÂMICA LEGISLATIVA NO MUNICÍPIO DE CURITIBA

João Pedro Kostin Felipe de Natividade²⁸

RESUMO: O estudo examina a crise da representação política e a preponderância do Executivo no Estado constitucional. Para verificar tais premissas, 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.

28 Graduação em Direito na Universidade Federal do Paraná, com pesquisa concentrada em direito processual civil e direito constitucional. Curitiba/PR.

1. Introdução

Este trabalho tem o escopo de examinar a suposta crise da representação política em paralelo à preponderância do Poder Executivo no Estado constitucional. O exame é organizado em 5 etapas. A parte 1 introduz o processo de democratização e suas consequências, uma delas, a crise da representação política. A parte 2 precisa o recorte da coleta empírica e indica a metodologia adotada na análise. A parte 3 apresenta os dados coletados, enquanto a parte 4 discorre sobre seus resultados. Por fim, as considerações finais.

2. A crise da representação política e a preponderância do poder executivo

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.

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 (JUÁREZ, 2010). 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 (MORALES, 1991).

Nessa perspectiva, Edmund Burke vê no Parlamento uma assembleia deliberativa da nação como um todo, conduzida por único interesse, aquele da totalidade (BURKE, 2014). 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” (MORAL, 1982, p. 8).

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 (MEDINA, 2004).

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 (DAHL, 2012).

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” (CLEVE, 2011, p. 48).

Daí o surgimento do chamado “modelo de massas” (MEDINA, 2004), 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” (MORALES, 1991, p. 59).

A crise do Estado de bem-estar social, o individualismo da sociedade e a multiplicação de processos econômicos, por sua vez, impuserem 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 (MEDIDA, 2004, p. 88).

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 (BARRACHO, 1980, p. 22).

O desenvolvimento do modelo eleitoral, que enfraqueceu o vínculo entre representantes e representados, fortificou o liame representativo em prol dos próprios partidos (SARTORI, 1976). A atividade política dos representantes persegue, na prática, interesses partidários, alheios às demandas e ao controle realizado pela população (CAPELLA, 1997). “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” (JUÁREZ, 2010, p. 230).

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-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 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 (CLEVE, 2011, p. 49).

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” (CLEVE, 2011, p. 50). “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” (SOUZA, 1973, p. 97).

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 (SOUZA, 1973, p. 27).

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 (HAURIOU, p. 1927, p. 377).

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” (HAURIOU, p. 1927, p. 381). Há oscilação, algo intrínseco à própria dinâmica institucional.

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” (HAURIOU, p. 1927, p. 445).

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 (FISH, 2006, p. 14).

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 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. ° de PLOs com resultado positivo pelo número total de PLOs apresentados por determinado agente político, desconsiderados os PLOs anexados e os ainda pendentes²⁹, conforme fórmula: PLOs-sucesso/PLOs-total.

A categoria insucesso é visualizada na variável taxa de insucesso, obtida mediante a divisão do n. ° 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

²⁹ São considerados pendentes os PLOs cujo trâmite ainda não havia se encerrado até 08/09/2015.

‘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 Picolo (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 considerados 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 Limongi³⁰.

Quanto à distinção entre vereadores governistas e oposicionistas/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.

Figura 1 - Taxa de sucesso na aprovação de PLOs
Jan – Dez 2009

Agente político	PLOs apresentados	PLOs pendentes	PLOs anexados	PLOs sucesso	PLOs insucesso	Taxa sucesso
Prefeito	56	0	0	50	6	89,3%
Vereadores	199	3	7	39	150	20,6%
Vereadores governistas	137	3	6	32	96	25%
Vereadores oposicionistas/neutros	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 oposicionista/neutro.

Neste ponto, parece revestir-se de importância referida distinção, pois,

30 “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” (FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F, 1995).

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.

Figura 2 – Tempo médio de tramitação PLOs (em dias)

Jan – Dez 2009

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 opositoristas/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%
Vereadores	408	158	8	72	170	29,8%
Vereadores governistas	50	12	0	16	22	42,1%
Vereadores opositoristas/neutros	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 aprovem seus PLOs, 372 dias.

A tendência assinalada na figura 3, além disso, não é refletida aqui. Os vereadores oposicionistas/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 oposicionistas/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.

Figura 5 – Prefeito: 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	56	0	0	50	6	89,3%
2013	44	0	1	41	2	95,3%

Figura 6 – Prefeito: 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	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 opositoristas/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 opositoristas/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 afino 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. Considerações finais

O atual momento exige a reinvenção da representação política, possibilitando a instituição de modelo em que haja reaproximação 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, exigindo-se o desenvolvimento de canais intermediários

de vocalização de interesses, principalmente partidos políticos e organizações politicamente ativas.

Assim, os indivíduos podem ser ouvidos, especialmente através da transformação da multiplicidade de interesses difusos em posições políticas firmes e concretas, capazes de moldar e guiar um governo (RYDEN, 1996).

Referências

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.

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

DELMORAL, 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>. 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