

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**REPRESENTAÇÃO TEATRAL: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO  
DO PARANÁ, INSTITUCIONALISMO E VETOS.**

**CURITIBA**

**2007**

**LUIZ DEMÉTRIO JANZ LAIBIDA**

**REPRESENTAÇÃO TEATRAL: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO  
DO PARANÁ, INSTITUCIONALISMO E VETOS.**

**Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado  
em Sociologia, da Universidade Federal do  
Paraná, como requisito parcial à obtenção do  
título de Mestre.**

**Orientador: Prof. Dr. Ricardo Costa de Oliveira**

**Co-orientador: Prof. Ms. Sérgio Soares Braga**

**CURITIBA**

**2007**

*Dedico este trabalho aos meus pais, Luiz Carlos e Ilze, a minha esposa, Daiane, as minhas irmãs, Juliana e Heloisa, e a minha cunhada Roberta, muito obrigado pelo apoio incondicional.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a “Deus” por me dar saúde, por disponibilizar as oportunidades que tive durante a minha vida até o presente, pelos meus poucos, mas grandes amigos, pela minha esposa e por me colocar em uma família fantástica. Reitero meus agradecimentos por estar sempre “olhando” por mim e pelas pessoas que me cercam, atendendo sempre aos nossos pedidos e fazendo o máximo possível para que vivamos em paz, enquanto eu sei que tantos outros pedidos existem, muitas vezes mais urgentes.

Agradeço ao meu pai, Luiz Carlos, um ser humano de coração infinito e que transborda bondade, que me ensinou a viver através da maneira mais íntegra, ou seja, dando o exemplo. Como ele mesmo costuma dizer: “A palavra ensina, o exemplo arrasta”. Uma pessoa vencedora na vida, um grande pai e “homem”. Amo-te.

Agradeço a minha mãe, Ilze, uma mulher que exala generosidade e amor. Uma pessoa que sempre pensou muito mais em seus filhos do que em qualquer outra coisa. Um grande exemplo de mãe e ser humano. Também me ensinou pelos seus bons exemplos. Uma mãe e pessoa maravilhosa. Amo-te.

Agradeço as minhas irmãs, Juliana e Heloisa; tenho grande carinho por ambas. São pessoas de virtudes notáveis. Amo vocês. Obrigado pela ajuda que sempre me deram quando pedi, seja em relação ao Mestrado ou mesmo em minha vida particular.

Agradeço a minha esposa, Daiane, que compartilha comigo a vida de casal, que se dedica aos trabalhos profissional e doméstico, no qual procuro ajudar, rs... Que sustenta com delicadeza alguns momentos mais “pesados” que a vida nos traz. Também agradeço pela compreensão todo o tempo concedida a mim. Por fim, agradeço por me ajudar sempre que possível no Mestrado, do qual você também faz parte. Amo-te, Dabi.

Agradeço ao Professor Doutor Ricardo Costa de Oliveira, meu orientador, grande referência intelectual e grande amigo pessoal.

Agradeço ao Professor Sérgio Braga, co-orientador, que me auxiliou na construção da “mega” tabela das 828 proposições de veto.

Agradeço aos demais Professores do Departamento de Ciências Sociais da UFPR, a CAPES e ao CNPQ. Obrigado por me ajudarem a construir o meu caminho de conhecimento.

Agradeço aos Professores Doutores Fabrício e Luciana, que fizeram parte da minha banca de qualificação e defesa e me auxiliaram na construção do trabalho.

Agradeço a minha cunhada e amiga Roberta, uma pessoa por quem tenho um grande apreço, que me ajudou muito durante todo o Mestrado. Valeu, Gub.

Agradeço ao meu sogro e amigo, “Seu” Paulo, e a minha sogra e amiga, “Dona” Dalva, os quais sempre me trataram com grande respeito e dedicação.

Agradeço ao meu amigo Rodrigo pela valiosa ajuda concedida ao longo do Mestrado.

Agradeço ao meu amigo Erick pela colaboração em alguns trabalhos.

Agradeço a minha tia Tereza, uma pessoa maravilhosa e de coração enorme, que sempre esteve lembrando de mim.

Agradeço aos meus colegas da rede pública de ensino, os quais sempre me apoiaram.

Agradeço ao pessoal do NEP (Núcleo de Estudos Paranaenses), pelo qual tenho grande estima.

Agradeço aos funcionários da ALEP (Assembléia Legislativa do Estado do Paraná), em especial o Severo e o Rafael de Lala, que me proporcionaram acesso à pesquisa.

Agradeço aos demais amigos, parentes, enfim, àquelas pessoas que de uma maneira ou outra torceram pelo meu sucesso.

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE TABELAS .....</b>	<b>VI</b>
<b>LISTA DE SIGLAS .....</b>	<b>VII</b>
<b>RESUMO .....</b>	<b>XI</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>XII</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>1 ETNOGRAFIA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA: PARADIGMAS DA REPRESENTAÇÃO TEATRAL E DA INSTITUIÇÃO LEGISLATIVA PARANAENSE .....</b>	<b>4</b>
1.1 INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS E O NEO-INSTITUCIONALISMO .....	9
1.2 CONCEPÇÕES TEÓRICAS DO LEGISLATIVO .....	15
1.2.1 O LEGISLATIVO PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....	17
1.3 CONTEXTO SOCIOLÓGICO DE REPRESENTAÇÃO NO LEGISLATIVO.....	22
<b>2 ANÁLISES SOBRE O CONCEITO DE VETO: CONTEXTO HISTÓRICO E PERSPECTIVAS SOCIOLÓGICAS CONTEMPORÂNEAS .....</b>	<b>43</b>
2.1 MUDANÇAS HISTÓRICAS DO VETO .....	43
2.2 TIPOLOGIA E INTERAÇÕES DE VETO .....	45
2.3 O VETO E A RELAÇÃO COM O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO .....	53
2.4 O VETO NO PODER LOCAL.....	56
<b>3 ANÁLISE DOS VETOS NO LEGISLATIVO PARANAENSE NO PERÍODO DE 1996 À 2006 .....</b>	<b>59</b>
3.1 PROPOSIÇÃO E VETO .....	60
3.2 POSIÇÃO POLÍTICA NA ANÁLISE DOS VETOS .....	62
3.3 VETO: PAUTA E OBJEÇÕES .....	63
3.4 A REPRESENTAÇÃO INSTITUCIONALIZADA .....	68
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>72</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>77</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>82</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>95</b>

**LISTA DE TABELAS**

<b>TABELA 1 - PROJETOS APRESENTADOS NA LEGISLATURA 1999-2002.....</b>	<b>57</b>
<b>TABELA 2 – PROPOSIÇÕES E VETO (1996-1998) .....</b>	<b>60</b>
<b>TABELA 3 – PROPOSIÇÕES E VETO (1999-2002) .....</b>	<b>61</b>
<b>TABELA 4 – PROPOSIÇÕES E VETO (2003-2006) .....</b>	<b>61</b>
<b>TABELA 5 – PROPOSIÇÕES E POSIÇÃO (1996-2006) .....</b>	<b>62</b>
<b>TABELA 6 – PROPOSIÇÕES E RESULTADO .....</b>	<b>62</b>
<b>TABELA 7 – PAUTA, POSIÇÃO E RESULTADO AGREGADO .....</b>	<b>64</b>
<b>TABELA 8 – PAUTA, POSIÇÃO E GESTÃO .....</b>	<b>65</b>
<b>TABELA 9 - PAUTA, POSIÇÃO, RESULTADO E GESTÃO (1996-1998) .....</b>	<b>66</b>
<b>TABELA 10 - PAUTA, POSIÇÃO, RESULTADO E GESTÃO.....</b>	<b>67</b>

## LISTA DE SIGLAS

ASSOMECC – Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba

AMOP – Associação dos Municípios do Oeste do Paraná

AMEPAR – Associação dos Municípios do Médio Paranapanema

AMUSEP – Associação dos Municípios do Setentrião Paranaense

AMCG – Associação dos Municípios dos Campos Gerais

AMSOP – Associação dos Municípios do Sudoeste do Paraná

AMERIOS – Associação dos Municípios da Região de Entre Rios

AMUNORPI – Associação dos Municípios do Norte Pioneiro

AMUVI – Associação dos Municípios do Vale do Ivaí

COMCAM – Cooperativa dos Municípios da Região de Campo Mourão

AMUNPAR – Associação dos Municípios do Nordeste do Paraná

AMUNOP – Associação dos Municípios do Norte do Paraná

AMLIPA – Associação dos Municípios do Litoral do Paraná

AMCESPAR – Associação dos Municípios do Centro-Sul do Paraná

AMCOPAR – Associação dos Municípios do Centro-Oeste do Paraná

AMSULPAR – Associação dos Municípios do Sul do Paraná

AMOCENTRO – Associação dos Municípios do Centro do Paraná

AMSULEP – Associação dos Municípios do Sudeste do Paraná

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

CC – Casa Civil

CODAPAR – Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Paraná

COHAB – Companhia de Habitação Popular

COHAPAR – Companhia de Habitação do Paraná

COPEL – Companhia Paranaense de Energia

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

DER – Departamento de Estradas de Rodagem

DETRAN – Departamento de Trânsito



MDB – Movimento Democrático Brasileiro  
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
PAN – Partido dos Aposentados da Nação  
PC do B – Partido Comunista do Brasil  
PCB – Partido Comunista Brasileiro  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PL – Partido Liberal  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PMN – Partido da Mobilização Nacional  
PP – Partido Popular  
PPB – Partido Progressista Brasileiro  
PPS – Partido Popular Socialista  
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro  
PS – Partido Socialista  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PSC – Partido Social Cristão  
PSD – Partido Social Democrata  
PSDB – Partido da Social Democracia  
PSDN – Partido Social Democrata Nacional  
PSL – Partido Social Liberal  
PST – Partido Social Trabalhista  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
PT do B – Partido Trabalhista do Brasil  
PTN – Partido Trabalhista Nacional  
PV – Partido Verde  
SANEPAR – Companhia de Saneamento do Paraná  
SEAB – Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento

SECS – Secretaria de Estado da Comunicação Social  
SEDU – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano  
SEED – Secretária de Estado da Educação  
SEFA – Secretaria de Estado da Fazenda  
SEPL – Secretária de Estado do Planejamento e Coordenação Geral  
SESA – Secretária de Estado da Saúde  
SETI - Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior  
SETP – Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social

*Pois em toda ação a intenção principal do agente, quer ele aja por necessidade natural ou vontade própria, é revelar sua própria imagem. Assim é que todo agente, na medida em que age, sente prazer em agir; como tudo o que existe deseja sua própria existência, e como, na ação, a existência do agente é, de certo modo, intensificada, resulta necessariamente o prazer. (...) Assim, ninguém age sem que (agindo) manifeste o seu eu latente.*

*Dante*

LAIBIDA, Luiz Demétrio Janz. **Representação Teatral: Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, Institucionalismo e Vetos**. 2007. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná.

### RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar a existência de uma representação teatral do parlamentar dentro da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná. Para tanto, as novas abordagens institucionais (neo-institucionalismo) e as questões de veto serão fundamentais para a comprovação da hipótese do trabalho. A Assembléia Legislativa do Paraná é uma instituição política que tende a uma nova perspectiva de analisar as instituições, principalmente as novas mudanças estruturais. A Assembléia pode ser vista como um palco das representações teatrais dos parlamentares, que na maioria das vezes não almejam grandes transformações e dão continuidade às relações e distribuição de poder, prevalecendo e estruturando a Assembléia enquanto instituição. Os vetos nesse estudo são analisados como uma relação interna na política, e o neo-institucionalismo como uma nova abordagem das relações de vetos. A análise destes prevê a possibilidade de transformação da instituição. É importante salientar que os projetos de lei e os vetos são feitos por um conjunto de atores que interagem entre si, tendo como foco principal o Executivo e o Legislativo; porém, esses mesmos atores têm pontos de vista e interesses também em outras áreas do poder. Mostraremos a instituição democrática legislativa e as novas abordagens do neo-institucionalismo, lembrando que é fundamental reportar-se ao fato de que esta institucionalização está regida na Constituição de 1988. São de extrema relevância para o trabalho a análise das concepções teóricas e o contexto sociológico de representação no Legislativo, pois esse é o foco principal do mesmo. Enfatizaremos as questões de veto, analisando principalmente o seu contexto contemporâneo de interações e tipologias e das relações entre os Poderes. Faremos a análise completa dos vetos no período de 1996 a 2006, findando verificar se os parlamentares se posicionam e agem conforme “regras políticas” previamente estabelecidas pela Assembléia, o que possibilitará traçar perfis que indicarão tipologias específicas confirmando a hipótese de representação teatral.

**Palavras-chave:** representação teatral; Assembléia Legislativa do Paraná; Institucionalismo; vetos.

## ABSTRACT

This study aims at analysing the existence of a theatrical representation of deputies in the Paraná's Assembly. To that end, new institutional approaches (neo-institutionalism) and such subjects as veto will be fundamental to proof the study's hypothesis. Paraná's General Assembly is a political institution which tends to a new perspective in institutional analysis, mainly the new structural changes. The Assembly can be seen as a stage to the theatrical representation of deputies, who in most cases don't aspire to major changes and give continuity to power relations and power distribution, which prevail and structure the Assembly as an institution. Vetoes, in the present study, will be analyzed as an inner relation in politics and the neo-institutionalism as a new approach for the veto relations. The veto analysis points the possibility of institutional change. It is important to stress that the law projects and the vetoes are made by a group of actors that interact among themselves, emphasizing the role of Executive and Legislative powers. However, these actors have another point of view and interests in other areas of power. The democratic legislative institution and the new approaches of neo-institutionalism will be shown, keeping in mind that this institutionalization is ruled by the 1988 Constitution. The analysis of theoretical conceptions and the sociological context of legislative representation are extremely relevant to this investigation, for this is its main focus. The veto will be approached through the analysis of its contemporary context of interactions and typologies and the relation between the powers. A complete analysis of the vetoes from 1996 to 2006 is made, in order to verify if the deputies position themselves and act after "political rules" previously established by the Assembly. This makes possible, trace profiles which indicate specific typologies, confirming the hypothesis of theatrical representation.

**Key-words:** theatrical representation; General Assembly of Paraná; Institutionalism; Vetoes.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisa se há ocorrência de representação teatral do parlamentar dentro da Assembléia Legislativa do Paraná. Para tanto, as novas perspectivas institucionais (neo-institucionalismo) e as questões de veto serão de grande importância na fundamentação deste trabalho.

A Assembléia Legislativa do Estado do Paraná é uma instituição política que prevê uma nova abordagem institucional (neo-institucionalismo), para analisar as instituições, entre elas, as novas mudanças estruturais.

A Assembléia pode ser vista como um palco das representações teatrais dos parlamentares, que na maioria das vezes não almejam grandes transformações e dão continuidade nas relações e distribuição de poder, prevalecendo e estruturando a Assembléia enquanto instituição.

Os vetos nesse estudo são analisados como uma relação interna na política, e o neo-institucionalismo como uma nova abordagem das relações de vetos. A análise dos vetos prevê, teoricamente, a possibilidade de transformação da instituição.

Ao se optar pela pesquisa de campo, faz-se necessário que, antecedendo à busca dos dados, seja realizada a pesquisa teórico-bibliográfica, com referencial teórico produzido por autores que abordam a temática em questão, ou seja, política paranaense, institucionalismo e representação, com o intuito de recolher informações e ampliar os conhecimentos prévios acerca do problema que se pretende abordar.

É oportuno lembrar que no cronograma de atividades elaborado a pesquisa bibliográfica antecede a pesquisa de campo, permanecendo paralela às técnicas de coleta e análise de dados na medida em que representa o elemento chave de um estudo que oferecerá elementos para que as etapas de planejamento e desenvolvimento da investigação possam ser cumpridas.

O método utilizado será o qualitativo, que, de acordo com as observações de SCHWANDT (2006), busca preservar os detalhes e fenômenos das relações sociais, além de ser uma metodologia que compreende a busca do conhecimento do próprio

campo social. Dessa perspectiva, a abordagem da identificação empática, a qual busca a compreensão da ação, ou ainda, “a consciência ou intenção subjetiva do ator”, para entender seu significado de forma racional, será importante para a realização desta pesquisa, já que se pretende encontrar os elementos determinantes de uma representação parlamentar relacionados à política e sua respectiva lógica.

Ainda do ponto de vista da ação compreensiva, MINAYO (2002) ressalta que a sociologia compreensiva “privilegia a compreensão e a inteligibilidade como propriedades específicas dos fenômenos sociais, mostrando que o significado e a intencionalidade os separam dos fenômenos naturais”:

Segundo Weber, a sociologia requer uma abordagem diferente das ciências da natureza, e isso se consegue através de: a) pesquisa empírica a fim de fornecer dados que dêem conta das formulações teóricas; b) tais dados derivam de algum modo da vida dos atores sociais; c) os atores sociais dão significados a seus ambientes sociais de forma extremamente variada; d) eles podem descrever, explicar e justificar suas ações que são sempre motivadas por causas tradicionais, sentimentos afetivos ou são racionais. (p.51)

O veto, por ser institucionalizado, possui um conjunto de regras normatizadoras de diferentes embates entre os diferentes poderes, sendo que a mais importante é a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, enfocando-se aí alguma predominância de um poder sobre o outro.

É importante salientar que os projetos de lei e os vetos são feitos por um conjunto de atores que interagem entre si, tendo como foco principal o Executivo e o Legislativo. Porém, esses mesmos atores têm pontos de vista e interesses também em outras áreas do poder. Por isso a análise do que se veta e de “quem” se veta nesse jogo político.

No primeiro capítulo, intitulado ‘Etnografia da Assembléia Legislativa: Paradigmas da Representação Teatral e da Instituição Legislativa Paranaense’, mostraremos a instituição democrática legislativa e as novas abordagens do neo-institucionalismo, lembrando que é fundamental reportar-se ao fato de que esta institucionalização está regida na Constituição de 1988, a qual também referenciaremos pela influência no Poder Executivo e no Poder Legislativo do Brasil.

Será abordada a temática da separação dos poderes e suas atribuições pós-constitucionais, enfatizando que essas novas instituições colaboram para a representação teatral dos parlamentares. São de extrema relevância para o trabalho a análise das concepções teóricas e o contexto sociológico de representação no Legislativo, sendo este o foco principal do mesmo.

Em um segundo momento, enfatizaremos as questões de veto, passando pela sua história, mas analisando principalmente o seu contexto contemporâneo de interações e tipologias e das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo. Outro objetivo fundamental desse capítulo é o estudo do veto no poder local, que nos mostra as teorias e perspectivas relacionadas com o tema.

No último capítulo, faremos a análise completa dos vetos no período de 1996 a 2006, findando verificar se os parlamentares se posicionam e agem conforme “regras políticas” previamente estabelecidas pela Assembléia, ou seja, se adaptam-se ao jogo político já definido ou se não há grandes mobilidades de deputados no Legislativo paranaense, prevalecendo os interesses partidários, de classes, regionais, entre outros. Totalizamos as proposições de veto, dividindo-as por várias linhas de análise. Entre elas estão assuntos, partidos, posições ideológicas etc, o que possibilitará traçar perfis que indicarão tipologias específicas confirmando a hipótese de representação teatral.



## 1 ETNOGRAFIA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA: PARADIGMAS DA REPRESENTAÇÃO TEATRAL E DA INSTITUIÇÃO LEGISLATIVA PARANAENSE

A Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, além do Plenário e dos gabinetes, compõe-se de vários departamentos e órgãos internos. Durante a décima quarta legislatura, foram feitas visitas nesses lugares da Casa. Nos gabinetes, por várias vezes. Pela frequência, pôde-se constatar que nem todos funcionam normalmente, alguns permanecem fechados durante a maior parte da semana. Existem cargos de confiança, como o de chefe de gabinete, além daqueles que são ocupados muitas vezes por parentes próximos dos deputados, bem como secretários(as), jornalistas, advogados, *office-boys*, motoristas e outros.

Segundo SANTOS (2001), a ausência de limites precisos entre os cargos de natureza política e os de natureza técnica e a falta de uma política de recursos humanos são, sem sombra de dúvida, fatores impeditivos na construção de um perfil profissional para os cargos comissionados, criando-se espaço para a distribuição aleatória, arbitrária e clientelista dos mesmos e favorecendo o arraigamento do nepotismo em nossa cultura política. Há uma clara distorção da forma como são considerados os cargos públicos pelos praticantes do nepotismo: uma visão patrimonialista, personalista, como se o cargo fosse propriedade de quem dele dispõe para livre nomeação, e como se tal investidura não devesse observar os princípios da impessoalidade e moralidade, ou mesmo existissem à revelia do interesse público, mas sim em decorrência do interesse pessoal do agente político.

Nos gabinetes também existem as horas menos corridas do dia, que acabam se tornando descontraídas. Por várias vezes, presenciou-se cenas, no mínimo, engraçadas, como secretária com manicura e funcionários copiando receitas de comida e se “distraindo” com jogos de computador, incluindo a tradicional ‘Paciência’. As longas conversas desnecessárias por telefone também fazem parte da rotina de alguns funcionários públicos. Há ainda a presença dos vendedores ambulantes, que percorrem

todos os gabinetes negociando inúmeras coisas. Pertinente mencionar também a frequência à Casa de deputados que, pelo menos na teoria, estavam licenciados por motivos de saúde, embora comparecessem ao local para contar piadas e dar risadas. Nos gabinetes, inúmeras histórias podem ser ouvidas.

Como já citado, existem várias presidências e secretarias no Legislativo, para as quais os deputados barganham cargos. Alguns deles são de interesse geral porque lidam diretamente com departamentos internos importantes.

Até o final de 2002, a Casa não tinha uma página razoável na Internet, elaborando-a apenas no início de 2003.

Na Assembléia do Paraná falta algo muito importante: o arquivo, que desapareceu quase por completo quando o prédio da administração pegou fogo, sobrando pouca fonte de pesquisa.

O Poder Legislativo é aquele que preza por determinar o modelo da força da Federação, do Estado ou Município, tendo como dever empregar meios legais para preservar a sociedade e seus membros.

Na relação entre os três poderes, LOCKE (2006) considera o Poder Legislativo supremo, pois o poder de definir leis deve ser superior ao poder de quem as executa. Os Poderes Executivo e Federativo estão nas mesmas mãos porque ambos exigem o controle sobre as Força Armadas. Contudo, são distintos. Segundo o autor, qualquer que seja a forma de governo, o Poder Legislativo e o Executivo não devem ser controlados simultaneamente pelos mesmos indivíduos:

Todo o contrato social deve estipular as garantias e os equilíbrios (*checks and balances*), indispensáveis à sociedade civil ou política. Restava tirar as consequências da delimitação da finalidade e do poder governamental. A função e finalidade do governo consistem na proteção da vida, da liberdade e da propriedade. A limitação do poder é o corolário da limitação da finalidade: um poder conferido apenas para a preservação da vida, liberdade e propriedade não pode destruir, escravizar, nem empobrecer as pessoas. Um governo não pode possuir poder absoluto arbitrário sobre a vida e a propriedade das pessoas; nunca deve tornar-se mais poderoso do que os indivíduos que serve. A limitação é também defendida, em termos tradicionais de prioridade do bem comum e da lei natural sobre a lei civil. (LOCKE, 2006)

Para Locke, se houve o controle, por parte de determinados cidadãos, dos dois Poderes, a sociedade e o governo seriam prejudicados, pois um determinado

grupo faria as leis e, quando da execução, levariam os interesses individuais nas concepções de julgamento. Portanto, seus interesses poderiam ser distintos do restante da sociedade.

Nessas relações de poder, pode-se observar, de acordo com as análises de Bourdieu, que cada campo possui seus regramentos particulares. A Assembléia Legislativa é um grande ambiente de pesquisa, observação e investigação, ou seja, um campo distinto. Identificar as funções delegadas a esta Instituição, bem como as normas deste campo<sup>1</sup>, são alguns instrumentos de fundamental importância para o entendimento da organização de uma Assembléia Legislativa.

Compreender a gênese social de um campo, e apreender aquilo que faz a necessidade específica da crença que o sustenta, do jogo de linguagem que nele se joga, das coisas materiais e simbólicas em jogo que nele se geram, é explicar, tornar necessário, subtrair ao absurdo do arbitrário e do não-motivado os actos dos produtores e as obras por eles produzidas e não, como geralmente se julga, reduzir ou destruir. (BOURDIEU, 2003)

Ainda dentro da construção de campo, BOURDIEU (2003, cap.VII) elabora a perspectiva de uma minoria “politicamente ativa” que forma um campo relativamente independente, com processos de avaliação e legitimação internos, e cujos participantes assimilam uma *illusio*, uma crença nas regras do jogo deste universo específico. Deste modo, é preciso entender as regras desse campo e as propriedades que determinam a posição desses participantes nas lutas dentro do campo. Essas propriedades são, por um lado, elementos incorporados ou objetivados através de garantia formal (sanção legal ou titulação) e, por outro lado, determinam um sistema de disposições de ação e apreciação, o habitus, que, juntamente com os capitais acumulados pelo indivíduo, delimitam as atuações do agente dentro do campo.

Através da sua filosofia da ação, BOURDIEU (2003) propõe uma teoria da prática ou do modo de engendramento das práticas, a qual é definida por ele como uma ciência da dialética da interioridade e da exterioridade, ou seja, da interiorização da

---

<sup>1</sup> Sistema de relações sociais que estabelece como legítimos certos objetivos, que assim se impõem “naturalmente” aos agentes que dele participam. Esses agentes, por sua vez, interiorizam o próprio campo, incorporando suas regras, também de maneira “natural”, em suas práticas (BOURDIEU apud MIGUEL, 2003).

exterioridade e da exteriorização da interioridade. Essa concepção se encontra na gênese do conceito de *habitus*, que é um sistema de disposições duráveis e transferíveis que constituem a estrutura da vida social. Ao integrar todas as experiências passadas, o *habitus* pode ser entendido como um sistema de esquemas de produção de práticas que funciona também como uma matriz de percepções, apreciações e ações, tornando possível a realização de tarefas diferenciadas. Desse modo, segundo BOURDIEU (2003, p. 21-22), o *habitus* é o “... princípio gerador e unificador que retraduz as características intrínsecas e relacionais de uma posição em um estilo de vida unívoco, isto é, em um conjunto unívoco de escolhas de pessoas, de bens, [e] de práticas”.

Ao tentar compreender as implicações da noção de *habitus*, Bourdieu articula as relações entre estes e os campos sociais, redes de relações objetivas entre posições sociais definidas objetivamente em sua existência e que fornecem determinações que elas repõem aos seus ocupantes, agentes ou instituições por sua situação social atual e potencial e por sua posição relativa em relação a outras posições. Visto assim, o campo é um espaço estruturado a partir de posições de poder e disputas simbólicas, no qual se constata a existência de leis explícitas. Nessa mesma lógica, as práticas sociais são definidas pelo autor como o resultado do aparecimento de um *habitus*.

Como os indivíduos estão inseridos espacialmente em determinados campos sociais, a posse de grandezas de certos capitais (cultural, social, econômico, político, artístico, entre outros) e o *habitus* de cada um condicionam seu posicionamento espacial. Porém, a posição espacial no campo social é determinada especialmente pelas posses de capital econômico e de capital cultural. Assim, pode-se dizer que a riqueza econômica (capital econômico) e a cultura acumulada (capital cultural) geram internalizações de disposições (*habitus*) que diferenciam os espaços a serem ocupados por eles. Através desses conceitos, é possível eleger as determinações positivas e negativas de uma “modelo” político, principalmente, ao buscar compreender os mecanismos responsáveis pela ascensão social dos atores políticos e a conversão de seus respectivos capitais no campo político.

Tendo cada campo sua própria estrutura, ou seja, seus próprios critérios de avaliação da realidade, o campo político pode ser caracterizado como o lugar onde se geram, nas disputas simbólicas entre os agentes nele envolvido, produtos políticos ou programas nos quais os ‘consumidores’, ou cidadãos comuns, exteriorizam suas escolhas. (BOURDIEU, 2003).

Autores como Bourdieu<sup>2</sup> definem a política atual através do termo ‘espetáculo’, sendo este dividido em três atos: o espetáculo no sentido cênico, que insere o seu apreciador na condição de mero espectador; o espetáculo no sentido teatral, que atribui à política todos os subsídios da dramaturgia, tais como papéis, personagens, estrutura narrativa, cenários, luzes, falas, bastidores, ensaios, figurino, platéia etc, enfim, consiste num jogo de entrega por parte do espectador, ou seja, a política passa a ser um espetáculo porque é superficial, característica negativa do teatro que remete a uma representação que deseja despertar efeitos emocionais distintos; e por último a espetacularização da política, ou seja, vincular a política ao espetáculo é o mesmo que tentar se impor visualmente e ocupar o centro da cena da comunicação de massa, despertar a atenção, surgindo vários rumores a respeito. Todas estas analogias falam da idéia do binômio ‘exibição/exposição’. Nesse aspecto, a população fica inerte ao processo, só participa como uma mera receptora para realizar os propósitos dos atores políticos.

Segundo Goffman, a interação social é percebida por princípios dramáticos, ou seja, cada sujeito atua para regular as impressões que se formam a seu respeito; e não há só hipocrisia nessa relação: o desígnio central é dirigir e orientar a compreensão que fazem de nós. O instrumento mediador é o controle das nossas expressões, e o momento crucial é quando nos encontramos na presença dos outros. Esta teoria da manobra social das impressões não serve apenas para a teoria do espetáculo político, entendido como produção de imagens e opiniões, uma vez que a dissimulação projetada pelo ator reproduz a imagem que este quer passar (a arte de ser

---

<sup>2</sup> Importante autor para a análise de “representação”, suas obras utilizadas nesse trabalho são: O Poder Simbólico (2003), Razões Práticas (1996) e a Economia das Trocas Simbólicas (2001).

o que se é pode ser mais difícil do que ser o que não é). Não existe interação sem representação de papéis, então, a teatralização faz parte da sociedade. Nas palavras de Elias, estabelece-se uma teia social na qual vários indivíduos são interdependentes para alcançar cada um seus objetivos específicos.

Com a delegação dos poderes e a eventual discussão dos princípios regulatórios do sistema político, a questão da representação e suas vertentes foram evidenciadas de diversas formas, como: a representação política na esfera teatral e a representação no sentido político pós-constituição. Na problemática contemporânea, e numa visão mais abrangente, o vínculo direto entre o governo e o sistema de representação repôs a função do Estado e da Assembléia enquanto espaços políticos complementares e contradizentes nos diversos tipos de governo. (BARREIRA, 1992)

Na primeira seção deste capítulo, o discurso teórico será utilizado para a compreensão da temática ‘instituições democráticas’, paralelamente à abordagem neo-institucionalista. Para finalizá-lo, na segunda seção serão abordados alguns aspectos teóricos sobre o legislativo.

Será apresentado ainda algumas conceitualizações referentes à instituição. Em seguida, utilizar-se-á o estudo realizado por Hall e Taylor sobre concepções teóricas do neo-institucionalismo com a finalidade de se apropriar de alguns elementos das três correntes neoinstitucionais propostas pelos autores para as análises posteriores referentes à representação teatral na política e nas posições dos parlamentares sobre o veto<sup>3</sup>.

## 1.1 INSTITUCÕES DEMOCRÁTICAS E O NEO-INSTITUCIONALISMO

As instituições, em um sentido amplo, são as regras, normas, costumes de operação do sistema e a interdisciplinaridade entre as ciências econômicas, sociais e políticas.

---

<sup>3</sup> Se os projetos de leis pretendessem modificar ou transformar as leis, os vetos, na teoria, indicariam ou a aceitação de tais modificações ou a negação das mesmas.

O institucionalismo, na concepção de THÉRET (2003), se renova ao salientar a necessidade de compreender a ação dos indivíduos e suas manifestações coletivas, as mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais. Essas mediações são precisamente as instituições.

A ênfase original do institucionalismo se situava na lei e na constituição, autora afirma: “el institucionalismo ha surgido como una orientación vigorosa en el análisis político” (Morán, 1998, p. 22).

As instituições tendem a desempenhar o seu papel objetivando a otimização final do desempenho de seus agentes e conseqüentemente podem adequar o suas estratégias conforme as suas necessidades. THÉRET (2003), analisa essa idéia da seguinte forma:

As instituições são vistas como o resultado intencional, quase contratual, e funcional de estratégias de otimização de ganho por parte dos agentes. Elas podem, conseqüentemente, mudar de natureza depois que tenham desempenhado seu papel. Ao contrário, para a concepção "cultural", baseada em níveis de percepção e em comportamentos rotineiros, as instituições são a tal ponto convencionais que quase escapam à análise; resistiriam à mudança até porque estruturariam mesmo as escolhas individuais visando a reforma. (THÉRET, 2003 p.10)

As instituições possuem regras e padrões de comportamento próprios, que são reguladores de suas atividades, porém, não precisam ser “formais”, materiais, como explica O’DONNELL:

Instituições são padrões regularizados de interação que são conhecidos, praticados e aceitos regularmente (embora não necessariamente aprovados normativamente) por agentes sociais dados que, em virtude dessas características, esperam continuar interagindo sob as regras e normas incorporadas (formal ou informalmente) nesses padrões. Às vezes, mas não necessariamente, as instituições se tornam organizações formais; materializam-se em edifícios, carimbos, rituais e pessoas que ocupam funções que as autorizam a “falar pela” organização. (O’DONNELL 1991 p.27)

Entre os vários aspectos que envolvem as instituições, um deles nos é bastante pertinente. O’Donnell afirma que as instituições estabilizam os agentes/representantes e as expectativas, ou seja, se uma instituição é forte, ela está em

equilíbrio, e ninguém tem interesse na mudança, exceto de maneira gradual e basicamente consensual. Para o autor:

O funcionamento das complexas sociedades contemporâneas, as instituições políticas democráticas são um nível decisivo de mediação e agregação entre, de um lado, fatores estruturais e, de outro, não só pessoas mas também os diversos agrupamentos, nos quais a sociedade organiza seus múltiplos interesses e identidades. (O'DONNELL 1991 p.29)

Já o neo-institucionalismo é a expressão mais direta da ruptura disciplinar tradicional entre a economia, sociologia, história e a ciência política, o enfoque transdisciplinar entre elas está produzindo riquíssimas abordagens para o debate e a produção de investigações de diversas correntes.

O neo-institucionalismo, aborda as variáveis institucionais de maneira mais “independente”, na medida em que ganharam mais autonomia, para os autores:

O neo-institucionalismo surgiu a partir das críticas apresentadas pela teoria da escolha racional aos modelos explicativos até então dominantes na Ciência Política norte-americana: o comportamentalismo e o pluralismo, mas também como reação à tradição estruturalfuncionalista e à irrupção do marxismo acadêmico nas décadas de sessenta e setenta. Veio a chamar-se *institucionalismo* porque, em contraste com as teorias anteriores, o foco da explicação deslocou-se das preferências para as instituições, que passaram a ser as variáveis independentes mais relevantes. Recebeu também o adjetivo *novo* porque era necessário distingui-lo do “velho” institucionalismo dominante antes da Segunda Guerra Mundial, isto é, aquele praticado até o advento da chamada revolução comportamentalista (Limongi 1994, pp 3-4; Immergut, 1996, p.17).

É relevante analisarmos que na abordagem neo-institucionalista, a análise institucional é mais ampla, passando dos limites interno e estruturais das instituições, como afirmam os autores:

No hay que olvidar que dentro del institucionalismo y posteriormente el neoinstitucionalismo no sólo se le concede particular importancia a las instituciones y estructuras, sino también a las reglas, procedimientos, organizaciones y demás variables que integran en conjunto al sistema político y que tienen una influencia en las relaciones, conductas, comportamiento, estabilidad e inestabilidad de los gobiernos y, en general, en su papel de producción y reproducción de la sociedad (Giddens, 1996; Cohen, 1996).



A nova abordagem neo-institucionalista enfoca de forma mais clara que os institucionalistas clássicos, as “realidades” institucionais e a autonomia dos atores institucionais, Rhodes observa que “es un enfoque funcional-descriptivo que concede un papel más autónomo a las instituciones ... En fin, el nuevo institucionalismo es producto del encuentro entre la historia con la teoría de las organizaciones” (Rhodes, 1997).

O neoinstitucionalismo, segundo March y Olsen, “debe ser abordado y visto como una propuesta y búsqueda de ideas alternativas que simplifiquen las sutilezas del saber empírico de un modo teóricamente útil” (1993, p. 36).

O neo-institucionalismo visa combinar o estudo pela democracia, a cultura política, o comportamento político e os partidos políticos. E desempenha um papel mais “transparente” para o Estado e sociedade em geral. Desta maneira, os hábitos, normas valores são as categorias centrais do neo-institucionalismo sociológico. Assinala Roth da seguinte maneira:

La vertiente sociológica del neoinstitucionalismo se inserta en una renovación de las orientaciones y conclusiones de la sociología de las organizaciones, pues contrariamente a ésta, la sociología neoinstitucional postula que la mayoría de las formas y procedimientos pueden ser entendidos como prácticas particulares de origen cultural parecidas a los mitos y ceremonias inventadas en numerosas sociedades. De esta forma, el análisis de las organizaciones integra el estudio de las variables culturales en la aprehensión de las condiciones de formación y funcionamiento de las organizaciones (Roth, 2002, p. 41).

Complementando a vertente sociológica institucional, March e Olsen abordam a importância da cultura na transformação das instituições:

en el nuevo institucionalismo sociológico se destacan los elementos cognitivos en la relación entre individuos e institución y concibe a las instituciones, por ende, como marcos de referencia cultural que determinan el comportamiento de los individuos. Dentro de esta corriente sociológica del neoinstitucionalismo no habría cabida para ningún ejercicio racional; las prácticas institucionales son simplemente productos culturales y los individuos se apegan a ellas porque no pueden considerar otras alternativas de comportamiento que las prescritas por la cultura institucional en la que viven y han sido socializados (March y Olsen, 1997, p. 23-24).

Um importante trabalho na área da Ciência Política foi feito por HALL e TAYLOR (2003), que confrontaram as três escolas do neo-institucionalismo<sup>4</sup> verificadas a partir de 1980: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico. A primeira abordagem privilegia o estruturalismo em detrimento do funcionalismo, abordado em estudos anteriores que consideravam as circunstâncias políticas como repostas às exigências funcionais do sistema. Essa escola é ramificada em duas correntes quando questionado o comportamento dos agentes, o que fazem as instituições e por que elas se mantêm. De acordo com a perspectiva “calculadora”, os atores pretendem maximizar seus ganhos, dentro de uma gama de opções, utilizando-se de um comportamento estratégico. As instituições afetam o comportamento dos indivíduos ao fornecerem informações referentes ao comportamento de outros atores, ou seja, ao oferecerem previsibilidade das ações dos agentes, atuando sobre as expectativas dos mesmos. A manutenção das instituições pode ser percebida como algo próximo ao equilíbrio de Nash, ou ainda, os indivíduos aderem a um tipo de comportamento porque perderão mais ao evitá-lo do que ao aderi-lo. A perspectiva “cultural” considera o comportamento dos agentes como protocolos – eles se comportam de acordo com um modelo já conhecido para alcançar seus objetivos – e enfatiza que uma determinada ação pode depender mais da interpretação do que propriamente dos fins utilitários. Sobre o que fazem as instituições, os autores relatam:

Desse ponto de vista, as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação. O indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições composto de símbolos, de cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação. Não somente as instituições fornecem informações úteis de um ponto de vista estratégico como também afetam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam a ação.<sup>5</sup> (HALL e TAYLOR, 2003)

A respeito da indagação de como as instituições se mantêm, a perspectiva “cultural” relata que elas são tão convencionais que escapam aos questionamentos

---

<sup>4</sup> Para os autores, a ramificação do neo-institucionalismo poderia ser benéfica se houvesse um intercâmbio entre as posições dessas correntes, em detrimento do fechamento de teóricos, para com apenas uma corrente do pensamento, “pela razão fundamental de que cada uma dessas escolas parece revelar aspectos importantes do comportamento humano e do impacto que as instituições podem ter sobre ele” (p.20).

<sup>5</sup> MARCH, J. e OLSEN, J. P. *apud* HALL e TAYLOR (2003), p.13.

diretos, e, enquanto construções coletivas, não são modificadas num curto período de tempo pela simples ação individual.

No que se refere às relações de poder, os teóricos do institucionalismo histórico afirmam que as instituições disponibilizam a certos grupos acesso desproporcional ao processo decisório, isto é, reparte-se o poder de forma desigual entre os grupos sociais. Por fim, essa escola fornece elementos mais complexos do que a simples idéia de preferência e instituição postulada pelos teóricos da escolha racional. Estes consideram as ações dos indivíduos como estratégias dentro de um determinado campo, não como conseqüências históricas, e afirmam que as instituições são estruturantes do comportamento dos agentes uma vez que reduzem as suas incertezas. O processo de manutenção das instituições, para esta escola, compreende a própria seleção competitiva, ou seja, uma instituição se mantém a partir do momento que os benefícios oferecidos são maiores, ou mais interessantes, do que os propostos por outra instituição concorrente.

Os teóricos do institucionalismo sociológico definem as instituições de forma mais abrangente, pois incluem não apenas as regras, as normas formais ou os procedimentos, mas todo um sistema de símbolos, um modelo moral e esquemas cognitivos que fornecem “padrões de significação”<sup>6</sup> estruturantes das ações humanas, rompendo, com isso, a dicotomia conceitual entre instituição e cultura. De acordo com a relação ‘ação individual’ e ‘instituições’, para Hall e Taylor, “quando agem conforme uma convenção social, os indivíduos se constituem simultaneamente como atores sociais, vale dizer, empreendem ações dotadas de significado social e reforçam a convenção a que obedecem. Um corolário fundamental dessa visão das coisas é a idéia de que a ação está estreitamente ligada à interpretação” (p.19).

Por fim, a relação que liga um indivíduo a uma instituição pode ser considerada uma maneira de raciocínio prático, pois, além dos indivíduos serem os responsáveis pela confecção dos modelos institucionais, eles ainda se utilizam deles para o estabelecimento de uma linha de ação. Dessa forma, as instituições oferecem a

---

<sup>6</sup> Grifos de HALL e TAYLOR (2003), p.17.

possibilidade aos atores de rumarem às práticas comuns, que são, posteriormente, altamente difundidas por eles.

Depois da descrição de alguns elementos do neo-institucionalismo, principalmente no que se refere às proposições de Hall e Taylor sobre os três modelos desta forma de pensamento, a seção seguinte trará as concepções teóricas da instituição legislativa.

## 1.2 CONCEPÇÕES TEÓRICAS DO LEGISLATIVO

Olavo BRASIL, citado por SANTOS (2001, p. 15) no livro *O Sistema Partidário Brasileiro: diversidade e tendências (1982-94)*, aponta, por meio da análise de diferentes indicadores, distinções significativas existentes quanto ao ritmo e grau com que o multipartidarismo tem se implantado nos diversos Estados e em um mesmo Estado ao longo do tempo.

Fernando Luiz ABRUCIO, citado por SANTOS (2001, p. 16) na obra *Os Barões da Federação*, de 1998, coloca como principal argumento a concepção de que, em geral, as Assembléias Legislativas Estaduais no Brasil são instituições frágeis e dominadas por um ator predominante, o Poder Executivo, na figura do Governador do Estado. A imagem utilizada é a de que estaria ocorrendo nos Estados o “ultrapresidencialismo estadual”. Basicamente, o ultrapresidencialismo se caracteriza pelo fato de, no Brasil, serem os governantes o centro incontestável no processo de governo, por meio do controle dos outros poderes e de toda a dinâmica da política estadual. Existiria uma espécie de “pacto homologatório” entre governadores e deputados estaduais pelo qual os legisladores aprovam sem maiores discussões as iniciativas do Executivo em troca da distribuição de recursos clientelistas e pela ausência de participação e responsabilização dos parlamentares diante das políticas públicas implementadas pelo Executivo.

Argelina FIGUEIREDO e Fernando LIMONGI, citados por SANTOS (2001a, p. 16-17) na obra *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional* (1999), referem-se ao teste da hipótese do “ultrapresidencialismo estadual”, que se

apoiou, em especial, nas análises recentes sobre a Câmara dos Deputados. Os autores descobrem um governo dotado de inúmeros instrumentos de intervenção nos trabalhos legislativos e líderes partidários capazes de disciplinar o comportamento de seus membros em plenário.

Uma grande contribuição é apresentada em relação ao estudo dos efeitos da utilização dos instrumentos procedimentais, em poder do presidente e dos líderes partidários, sobre a agilização do processo decisório no interior do Legislativo e sobre o aumento da capacidade do Executivo de impor sua agenda. Os autores defendem que o poder da agenda presidencial e dos líderes partidários cumpre papel preponderante na dinâmica do presidencialismo brasileiro: serve para encurtar os prazos de tramitação de matérias, mediante o recurso dos pedidos de urgência; para impedir o envio de propostas indesejáveis, através das iniciativas exclusivas em matérias orçamentárias e tributárias; e, finalmente, para poupar o Congresso de decidir sobre matérias altamente sensíveis à opinião pública, o que se torna possível com o recurso às Medidas Provisórias<sup>7</sup>.

De acordo com Fabiano SANTOS (2001), o livro comprova a aposta inicial: existe uma variedade significativa de experiências políticas em nível estadual no que tange às relações Executivo e Legislativo, à produção legal das Assembléias, bem como à organização interna desses órgãos representativos.

Aquilo que se denomina “sistema político brasileiro” é, na verdade, um verdadeiro laboratório de ciência política comparada. No mesmo sistema político, encontramos os seguintes exemplos de ordenação institucional:

- a) poder concentrado na Assembléia, mas dividido entre o Executivo e o Legislativo;
- b) grande concentração de poder nas mãos do governador, mas dispersão total na Assembléia;
- c) separação de poderes e dispersão interna;

---

<sup>7</sup> Em seu artigo 62, a *Constituição de 1988* estabelece que o presidente pode editar decretos com força de lei – as chamadas Medidas Provisórias –, a serem apreciados em 30 dias (BRASIL *apud* SANTOS, 2001). Caso o Congresso não se manifeste, a medida tem seu efeito legal anulado.

d) governador e partidos fortes.

Finalizando, SANTOS (2001) conclui que estas combinações geram os chamados ‘sistemas políticos estaduais’.

Abaixo, apresentaremos alguns preceitos da Constituição de 88 no que se refere às mudanças estruturais do Poder Legislativo.

### 1.2.1 O Legislativo Pós-Constituição de 1988

No Brasil pós-88, o país passou por uma crise de governabilidade decorrente do eterno conflito entre um Executivo fragilizado constitucionalmente e um legislativo fortalecido pela Constituição de 1988, mas com incapacidade de ação em decorrência da falta de estrutura partidária necessária. Conforme cita:

Uma das mudanças mais importantes trazidas pela redemocratização do país em 1988 foi o fortalecimento do Poder Legislativo dentro do sistema presidencialista de governo. A Constituição de 88 consagrou a revalorização do Legislativo, uma vez que este assumiu novas competências, como a possibilidade de introduzir emendas ao Orçamento e participar mais ativamente do controle das finanças públicas. Ademais, foram eliminados alguns dispositivos institucionais como o “decorso de prazo” e o “decreto lei”, medidas que também apontam para o fortalecimento do Legislativo *vis-à-vis* o Executivo. Além disso, em diversos pontos o Congresso teve seus poderes ampliados em relação àqueles consagrados pela Carta de 1946. A nova Carta permite ao Congresso contribuir de maneira efetiva para a formulação de políticas públicas. (FRANÇA, 2006 p. 39)

As Constituições são as próprias regras do jogo, um pré-condicionante para a vida política democrática, que possibilita a economia nos custos de transação, diminui incertezas, propicia a previsibilidade dos atores, alarga o horizonte do cálculo político e, com isso, amplia incentivos que viabilizam a tomada de decisões, trazendo, assim, uma série de benefícios coletivos a longo prazo (MELO, 2002). As normas constitucionais e o processo eleitoral, em última instância, criam diferentes limitações quanto à capacidade governamental de implantação de novas políticas. Tais obstáculos institucionais e políticos orientam o processo de decisão por caminhos diferentes, nos mais diversos sistemas políticos (IMMERGUT, 1992).

No sistema político brasileiro pós-1988, “não encontramos indisciplina partidária nem tampouco um Congresso que agisse como um *veto player* institucional.

Os dados mostram, isto sim, forte e marcante preponderância do Executivo sobre um Congresso que se dispõe a cooperar e vota de maneira disciplinada.” (FIGUEIREDO e LIMONGI, p. 20)

É importante ressaltar o contexto histórico para as questões relacionadas ao veto, pois, tornam-se mais precisas que os primeiros modelos gregos e aristocratas.

Os Estados Unidos assumem os modelos modernos do veto no século XVIII, com a sua Constituição, que serviu de exemplo aos casos latino-americanos.

No século XIX, as Assembléias Legislativas gozavam de um poder absolutamente amplo, que abrangia desde a divisão civil, judiciária e eclesiástica da Província, passando pela definição de impostos provinciais e municipais, até a criação e a nomeação de empregos. Nunca, em toda a história do Parlamento Estadual, o Legislativo gozou de tanto poder.

As monarquias parlamentares dos séculos XIX e XX seguem o mesmo caminho aberto pelo parlamentarismo inglês, racionalizando-o por intercessão de referendun ministerial obrigatório; enquanto que as repúblicas, embuídas dos preconceitos reais e orgulhosas da soberania parlamentar, fazem renascer das cinzas uma outra forma de veto: o reenvio ou o direito de pedir às Câmaras uma nova deliberação, ou seja, o chamado veto translativo, este marca a última etapa de enfraquecimento da velha prerrogativa monárquica.

A partir do golpe militar de 1964, e com os conseqüentes atos institucionais decretados, o Poder Legislativo Estadual vive uma situação “diferente”. A casa parlamentar permaneceria aberta, no entanto, todas as prerrogativas que pudessem entrar em choque com os interesses do Estado ou que afrontassem a lei de segurança nacional seriam banidas.

As Assembléias Legislativas deixariam de exercer suas prerrogativas para apenas legitimar o estado de exceção que vigorava. Deputados identificados como oposição ao novo regime tiveram seus mandatos cassados por seus próprios pares. Com o funcionamento evacuado do Legislativo – alocado ao fornecimento de prestações de utilidade pública, à denominação de escolas, hospitais e pontes e a

uma infinidade de agenciamentos improfícuos –, assiste-se a uma mudança de poder, pelo apoio institucional-democrático aos governos militares. Aos que não acolhessem participar desse jogo de aparências, restaria o ostracismo político ou a ilegalidade partidária, o que aumentou em muito as chances eleitorais de quem desfrutava do jogo. A censura à imprensa e a impossibilidade de fiscalização administrativa foram campo fértil para a corrupção e o nepotismo, porta aberta do Estado, sem o critério meritocrático do concurso público. Criou-se uma estrutura pesada, de funcionários ineficientes para um trabalho vazio.

Segundo ALMEIDA (2001), o Brasil, há mais de uma década, vivencia uma experiência de redesenho de seu sistema federativo. O sentido dessa mudança é muito claro, pois assinala os rumos da descentralização e o fortalecimento da capacidade decisória das instâncias subnacionais de governo. Para ela, as políticas sociais são de extrema importância para analisar este processo.

O termo descentralização implica a existência de um governo central que pode descentralizar ou “recentralizar” segundo desejos próprios. Num sistema político não-centralizado, o poder é difuso e não pode ser legitimamente concentrado sem romper a estrutura e o espírito da Constituição. Os sistemas federais clássicos são sistemas não-centralizados, têm um governo geral que dispõe de poder em muitas áreas e para muitos propósitos, mas não um governo central que controle todas as linhas comunicativas e decisórias.

A autora discute sobre os condicionantes gerais da transformação em curso do sistema federativo no Brasil. Para ela, a democratização e a crise fiscal constituem os dois macrocondicionantes da transformação do sistema federativo brasileiro. No país, a crise do regime autoritário e a transição para a democracia provocaram poderosas correntes descentralizadoras. ALMEIDA (2001) descreve como se desenvolveu o processo através do qual a Constituição de 1988 determinou um novo arranjo federativo, com expressiva transferência de capacidade decisória, funções e recursos do governo nacional para os estados e para os municípios. A citação abaixo elucida algumas das importantes mudanças ocorridas nesta Constituição:



Uma característica especial da federação brasileira que também resultou da Constituição de 1988 é a elevação dos municípios à condição de membros da federação, com os mesmos direitos e deveres dos estados. A federação de três camadas consagrada na Constituição reflete a longa tradição de autonomia municipal no Brasil e elevou a um controle menor dos estados sobre seus municípios. Razões políticas e argumentos de eficácia, baseados na idéia de que passar por cima dos estados aceleraria o processo de propiciar aos municípios os recursos necessários para atender melhor às necessidades da comunidade local, deram um grande impulso às transferências da União para os governos municipais, em detrimento do papel dos estados membros da federação brasileira (REZENDE e AFONSO, 2001, p.19).

A reafirmação do princípio de afastamento de Poderes pela Constituição de 1988 possui um sentido de operação restauradora, para afastar a desfiguração levada a efeito pelo processo autoritário sofrido pelo país na ditadura militar. É de extrema importância ressaltar que a idéia de que nem a Constituição nem a lei são capazes de, por si só, modificar a natureza das coisas ou das instituições não é incompatível com a filosofia subjacente ao livro de MONTESQUIEU (1980). Entretanto, a abrangência do princípio de afastamento de Poderes não pode limitar-se à sua configuração normativo-constitucional, fazendo-se necessária a conexão dessa configuração com o processo político efetivo.

No sistema presidencialista, dois procedimentos distintos respondem pela composição do Executivo e do Legislativo, ou seja, enquanto o Executivo é constituído pela própria natureza das coisas, com base no voto de toda nação, o Legislativo é formado por representantes de parcialidades, pois o voto não constitui uma totalidade.

Segundo SANTOS (2001 p. 13), “temos então em nosso país não só a reprodução do presidencialismo no nível estadual, o que de imediato suscita o problema do relacionamento entre o Executivo e o Legislativo neste nível do governo, mas também a diversidade de experiências quanto à evolução do sistema partidário”.

O Legislativo tem poderes para vetar medidas propostas pelo Executivo, e o Executivo nada pode contra o Legislativo, tendendo-se a desenhar uma situação geradora de confrontos, com probabilidades de impasse e, por consequência, ingovernabilidade.

Segundo SANTOS (1998), a crise da República Populista, com o advento da ditadura militar, foi em boa medida uma crise da paralisia decisória, oriunda da incapacidade do Executivo, frente a um Legislativo hostil, de tomar decisões políticas adequadas em relação à crescente crise do Estado. Portanto, o processo político nacional não segue a direção da paralisiação decisória nem da ingovernabilidade.

E para BASTOS (2002), depois da Constituição de 1988, a participação do Executivo no processo legislativo, seja como uma reserva de iniciativa de projetos de lei, seja com a aceitação demonstrada por meio da sanção ou com a discordância efetivada através do veto, indica uma moderna tendência do Direito Constitucional de aumentar a inter-relação entre os Poderes, não sem preservar-lhes a autonomia e a independência.

Todavia, em nome desta própria independência, tanto mais democrático será o Estado quanto mais assegurar a prevalência da vontade do Poder Legislativo em se tratando de opção legislativa, sendo esta a sua função típica. Na garantia de tal aspiração, não se pode conceber veto absoluto, no sentido de impedir sua derrubada pelo Poder Legislativo, muito menos se podem criar dificuldades opostas à derrubada do veto que traduzam uma manobra objetivando-se fazer prevalecer a vontade do chefe do Executivo.

Devido à nova ordem constitucional, desenvolveu-se um padrão de governança que, segundo Abranches<sup>8</sup>, é denominado de “presidencialismo de coalizção”, cujo principal eixo de impacto está na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

A Constituição Federal dotou o presidente da República de grandes possibilidades de influência na legislação, de inúmeros mecanismos de influência no processo legislativo. Na verdade, os poderes do presidente da República começam na

---

<sup>8</sup> Segundo Abranches, por ser presidencialismo, esse regime de governança reserva à presidência um papel crítico e central no equilíbrio, na gestão e estabilização da coalizção. O presidente precisa cultivar o apoio popular, o que requer a eficácia de suas políticas, sobretudo as econômicas, para usar a popularidade como pressão sobre a sua coalizção; ter uma agenda permanentemente cheia, para mobilizar atenção da maioria parlamentar e evitar sua dispersão; ter uma atitude proativa na coordenação política dessa maioria, para dar-lhe direção e comando.

capacidade para se editar medidas provisórias com força de lei, o que permite a ele implementar sua agenda, sobretudo de natureza econômica e administrativa, superando possíveis obstáculos congressuais.

A análise sistemática da dinâmica institucional brasileira, contida na Constituição de 1988, e tendo por foco o processo decisório no Congresso Nacional, encontrou na formulação das políticas públicas fonte alternativa de explicação a respeito da interação Executivo/Legislativo.

No Brasil pós-88, observa-se que a disciplina partidária gemina no seio do próprio Congresso. Mesmo admitindo-se que a legislação eleitoral leve os parlamentares a cultivar uma atitude individualista, deve-se ressaltar que as políticas de cunho distributivista, garantidoras desse tipo de conexão eleitoral, dependem do acesso à arena decisória. É importante enfatizar ainda que o país passa por uma crise de governabilidade decorrente do conflito entre um Executivo institucionalmente frágil e um Legislativo fortalecido pela Constituição de 1988, mas incapaz de agir em virtude da ausência da necessária estrutura partidária.

Colocado o ambiente de pesquisa, cabe à seção três apresentar um modelo sociológico de representação, o que tem como objetivo ilustrar as relações políticas não numa ótica de uma simples representação política, mas como uma representação teatral.

### 1.3 CONTEXTO SOCIOLÓGICO DE REPRESENTAÇÃO NO LEGISLATIVO

A palavra “representação é muito ampla e complexa, porém, para a ciências sociais e principalmente para a sociologia, as representações políticas, teatrais, parecem bem plausíveis. Para PITKIN (2006), faz uma análise bastante interessante da palavra representação:

O conceito de representação é um caso instrutivo porque seu significado é altamente complexo e, desde muito cedo na história dessa família de palavras, tem sido altamente abstrato. É, assim, um corretivo útil para nossas fantasias sobre exploradores e químicos. A representação é, em grande medida, um fenômeno cultural e político, um fenômeno humano. Desse modo, o “mapa semântico” das palavras inglesas da

família “represent-” não corresponde bem ao “mapa semântico” de termos cognatos até mesmo em outros idiomas muito próximos ao inglês. Por exemplo, a língua alemã tem três palavras – vertreten, darstellen e repräsentieren – que geralmente são traduzidas pela palavra inglesa “represent”<sup>1</sup>. Darstellen significa “retratar” ou “colocar algo no lugar de”; vertreten significa “atuar como um agente para alguém”. O significado de repräsentieren é próximo ao de vertreten, mas é mais formal e possui conotações mais elevadas (teóricos alemães da política, às vezes, argumentam que meros interesses privados egoístas podem ser vertreten, mas o bem comum ou o bem do Estado devem ser repräsentiert). Entretanto, o significado de repräsentieren não é, de forma alguma, próximo àquele de darstellen. Então, para quem fala em inglês o modo pelo qual uma pintura, um pintor ou um ator de palco representam, e o modo pelo qual um agente ou um legislador eleito representam, obviamente, estão ligados ao mesmo conceito. O mesmo não acontece para quem fala em alemão. A história da representação legal, artística, política e de outros tipos de representação entre povos que falam alemão também difere, é claro, da história correspondente entre povos que falam inglês, mas não de uma maneira que corresponda de forma pura e simples àquelas diferenças semânticas. (PITKIN, 2006, p.02)

Segundo GOFFMAN (1985), a palavra “representação” refere-se a toda atividade do indivíduo ou de instituição social que se passa num período caracterizado por sua presença contínua diante de um grupo característico de observadores que tem sobre aqueles alguma influência direta ou indireta. Portanto, é conveniente denominar de “fachada” a parte do desempenho do indivíduo que funciona regularmente de forma geral e fixa com o fim de definir a situação para os que observam a representação, consistindo num equipamento expressivo de tipo padronizado intencional ou inconscientemente empregado pelo indivíduo durante sua representação, sendo necessário distinguir e rotular aquelas que parecem ser as partes padronizadas da fachada.

O Legislativo consiste em um cenário muito rico no estudo que afez a temática da representação e da interação. Assim como no teatro, a Assembléia possui cenário específico, atores muito bem preparados e uma platéia assídua, dependendo da pauta a ser colocada em votação. Deste modo, todos os participantes configuram teias de interdependência ou configurações nas concepções teóricas de ELIAS (1999), o qual propõe que a visão egocêntrica do indivíduo seja “substituída por uma visão mais

realista das pessoas, que, através de suas disposições e inclinações básicas, são orientadas umas para as outras e unidas uma às outras das mais diversas maneiras.”

Tal recurso metodológico citado acima permite que se analisem não apenas as relações materiais que o indivíduo e as várias instâncias do social estabelecem num determinado percurso histórico, como mostra sua instrumentalidade na análise das representações que a sociedade constrói de suas interconexões sociais. Nessa esfera, afirma: “as configurações são formadas por grupos interdependentes de pessoas, organizados em estados e não por indivíduos singulares interdependentes.” (ELIAS, 1999: p.31). Configuração, em síntese, é esta idéia de teia de interdependência e de comunicação em que os indivíduos estão arraigados. Somente através do estudo de sua trama é plausível perceber que tanto o indivíduo como a sociedade não só vivem um processo social como são produtores desse mesmo processo.

A idéia de configuração pressupõe uma noção de sentido de jogo, em que os indivíduos existem na sua singularidade, mas tal singularidade só é possível de forma coletiva e interdependente. O “eu” e o “nós” são parte de um mesmo procedimento, no qual as regras são compactuadas e abafadas, perpassadas pela idéia de relações de poder, as quais estão em jogo o tempo todo. Por isso, o jogo não é estático, mas mutável porque os resultados dessa interdependência e das relações estabelecidas no seu interior interferem no sentido dos outros jogos que estão ocorrendo concomitante e complementarmente, acima e abaixo, de um lado e de outro, de forma a delinear uma teia de jogos.

Diante disso, o autor ressalta que na constituição dessa noção de configuração insurge um outro conceito fundamental – poder, que se transforma de um “conceito de substância num conceito de relação”. Diz ele: “No seio das configurações mutáveis – que constituem o próprio centro do processo de configuração – há um equilíbrio flutuante e elástico e um equilíbrio de poder, que se move para diante e para trás, inclinando-se primeiro para um lado e depois para o outro. Este tipo de equilíbrio flutuante é uma característica estrutural do fluxo de cada configuração”. (ELIAS, 1999:p.143).

Logo, a objetivação do jogo e de seu sentido, a partir do resultado das ações de um grupo de indivíduos inseridos no processo Legislativo ou em outras instâncias, é o que podemos denominar configuração. Como diz Elias,

... a configuração formada pelos jogadores é tão concreta como os próprios jogadores. Por configuração entendemos o padrão mutável criado pelo conjunto dos jogadores – não só pelos seus intelectos, mas pelo que eles são no seu todo, a totalidade das suas ações nas relações que sustentam uns com os outros. Podemos ver que esta configuração forma um entrançado flexível de tensões. A interdependência dos jogadores, que é uma condição prévia para que formem uma configuração, pode ser uma interdependência de aliados ou de adversários. (ELIAS, 1999: p. 142).

O cenário do jogo, no caso a Assembléia Legislativa, tende a permanecer na mesma posição espacial, cedendo o espaço para os “atores” começarem a sua representação, constituindo sua “fachada” e sua teia de interdependência. Assim, o governante pode ser demasiado sagrado, ou ambulante, e demasiado profano. (GOFFMAN, 1985)

Entre as partes da fachada pessoal dos parlamentares, podemos incluir os distintivos da função ou da categoria dos deputados: vestuário, sexo, idade e características raciais, altura e aparência, atitude, padrões de linguagem, expressões faciais, gestos corporais e coisas semelhantes. Entretanto, é conveniente dividir os estímulos que formam a fachada pessoal em “aparência” e “maneira”, de acordo com a função exercida pela informação que esses estímulos transmitem, chamando de “aparência” aqueles estímulos que funcionam no momento para nos revelar o status social do ator, no caso, determinado deputado. Tais estímulos nos informam também sobre o estado ritual temporário do indivíduo, isto é, se ele está empenhado numa atividade social formal, trabalho ou recreação informal, se está realizando ou não uma nova fase no ciclo das estações ou no seu ciclo de vida.

Podemos nomear de “maneira” os estímulos que funcionam no momento para nos informar sobre o papel de interação<sup>9</sup> que o ator espera desempenhar na

<sup>9</sup> De acordo com SIMMEL (apud HAMMSTEDT e DAHME, 1998), a interação refere-se às trocas cotidianas entre indivíduos que levam à construção de uma unidade que este chama de sociação. Aliás, segundo ele, a sociação só começaria a existir quando a coexistência isolada dos indivíduos adotasse formas determinadas de cooperação e de colaboração que caíssem sobre o conceito geral da interação. A sociação é, assim, a forma realizada de diversas maneiras, com os indivíduos constituindo uma unidade dentro da qual se realizam seus interesses. E na base destes interesses, tangíveis ou ideais, momentâneos ou duradouros, conscientes ou

situação que se aproxima. De fato, pode-se exigir que o ator não somente expresse suas pretensas qualidades durante a interação, mas também que o faça durante uma fração de segundo após a interação. Deste modo, uma maneira arrogante e agressiva pode dar a impressão de que o ator deputado espera ser a pessoa que iniciará a interação verbal e dirigirá o curso dela, consistindo numa maneira crédula, escusatória, podendo dar a impressão de que o ator espera seguir o comando de outros ou, pelo menos, que pode ser levado a proceder assim.

Amiúde, espera-se uma compatibilidade conformadora entre ‘aparência’ e ‘maneira’, almeja-se que as diferenças de situações sociais entre os participantes sejam proclamadas de algum modo por diferenças equivalentes nas indicações dadas através de um papel de interação esperado. Portanto, ‘aparência’ e ‘maneira’ podem se contradizer uma a outra quando um ator que parece ser de posição mais elevada que sua platéia age de maneira abruptamente igualitária, íntima ou humilde, ou quando este ator vestido com um traje de uma alta posição se apresenta a um indivíduo de condição ainda mais elevada.

Ao invés de ter, de manter um padrão diferente de expectativa e de trato dado em resposta a cada autor e representação ligeiramente diferentes, pode-se fazer uso da categoria, mobilizando a experiência anterior e o pensamento estereotipado, ou seja, os observadores só precisam se familiarizar com um pequeno vocabulário de fachada, de fácil manejo, e saber como respondem a ele, a fim de se nortearem numa grande variedade de situações.

A Assembléia Legislativa pode ser considerada uma fachada institucionalizada, conforme a citação abaixo:

Além do fato de que as práticas diferentes podem empregar a mesma fachada, deve-se observar que uma determinada fachada social tende a se tornar institucionalizada em termos das expectativas estereotipadas abstratas, às quais dá lugar e tende a receber um sentido e uma estabilidade à parte das tarefas específicas que no momento são realizadas em seu nome. A fachada torna-se uma “representação coletiva” e um fato por direito próprio. Quando um ator assume um papel social

---

inconscientes, impulsionados casualmente ou induzidos teologicamente, é que os indivíduos constituem tais unidades.

estabelecido, geralmente verifica que uma determinada fachada já foi estabelecida para esse papel. Quer a investidura no papel tenha sido primordialmente motivada pelo desejo de desempenhar a mencionada tarefa, quer pelo desejo de manter a fachada correspondente, o ator verificará que deve fazer ambas as coisas. Em suma, a fachada social pode ser dividida em partes tradicionais tais como cenário, aparência e maneira, e que (visto que diferentes práticas regulares podem ser apresentadas por trás da mesma fachada) não encontramos um ajustamento perfeito entre o caráter específico de uma atuação e o aspecto socializado geral em que nos aparece. (GOFFMAN, 1985, p 34)

Nesse sentido, os deputados se encontram muitas vezes em face do dilema ‘expressão’ *versus* ‘ações’. Aqueles que têm tempo e talento para desempenhar bem uma tarefa não podem, por este motivo, ter tempo para mostrar que estão representando bem. No caso dos deputados, a maioria é originária de famílias tradicionais na política do Paraná, assim sendo, já são detentores de uma reputação profissional passada de pai para filho e também de um capital econômico e político favorável na execução de seu intento, mantendo seu *habitus*<sup>10</sup> herdado.

Ao mobilizar o seu comportamento para fazer uma demonstração, estará interessado não tanto no curso completo das diferentes práticas que executa, mas somente naquela da qual deriva sua reputação profissional. Foi com base neste princípio que alguns atores escolheram distinguir grupos comuns com hábitos aristocráticos (seja qual for seu status social) daqueles com características de classe média. O comportamento aristocrático, disse, é aquele que mobiliza todas as atividades secundárias da vida, situadas fora das particularidades sérias de outras classes, injeta nessas atividades uma expressão de dignidade, poder e alta categoria. Por meio de que importantes realizações o jovem nobre é educado para manter a dignidade de sua classe e tornar-se merecedor daquela superioridade sobre os seus concidadãos, a que o mérito de seus antepassados o elevou; é pelo saber, pela diligência, paciência, espírito de sacrifício ou outra espécie de virtude? Como todas suas palavras todos os seus gestos, são objetos de atenção, ele aprende a levar em consideração habitualmente todas circunstâncias do comportamento comum e estuda a fim de executar todos estes pequenos deveres com a mais exata propriedade. Como tem consciência do quanto é observado e de como os homens estão dispostos a favorecer todas as suas inclinações, age, nas ocasiões mais corriqueiras, com aquela liberdade e elevação que o pensamento desta condição naturalmente expira. Seu ar, suas maneiras, sua conduta, tudo marca aquele sentido elegante e gracioso de sua própria superioridade, que os nascidos para posições inferiores dificilmente podem alcançar. Estes são os estratagemas pelos quais pretendem tornar os homens mais facilmente submissos à sua autoridade e governar as inclinações deles a seu bel-prazer. E nisto raramente se desilude. Estes estratagemas, sustentados pela posição e preeminência, são geralmente suficientes para governar o mundo. (SMITH apud GOFFMAN, 1985, p. 75)

Ao representar, procuramos nos afastar de nós mesmos e também daqueles que nos são muito próximos, para, através de gestos, discursos etc, abarcar ou

---

10 Para Bourdieu (2003), *habitus* são princípios geradores de práticas distintas e distintivas. Eles estabelecem diferenças entre o que é bom e mau, entre o bem e o mal, entre o que é distinto e o que é vulgar etc, mas elas não são as mesmas.



incorporar o estranho: pensamentos, desejos, interesses, entre outros. Hobbes ao falar da "pessoa" do soberano como um "representante" profere:

A palavra pessoa é de origem latina. Em lugar dela os gregos tinham *prósopon*, que significa rosto, tal como em latim *persona* significa o disfarce ou a aparência exterior de um homem, imitada no palco. E por vezes mais particularmente aquela parte que disfarça o rosto, como máscara ou viseira. E do palco a palavra foi transferida para qualquer representante da palavra ou da ação, tanto nos tribunais como nos teatros. De modo que uma pessoa é o mesmo que um ator, tanto no palco como na conversação corrente. E personificar é representar, seja a si mesmo ou a outro; e daquele que representa outro diz-se que é portador de sua pessoa, ou que age em seu nome [...] Recebe designações diversas, conforme as ocasiões: representante, mandatário, lugar-tenente, vigário, advogado, deputado, procurador, ator e outras semelhantes. (Hobbes, 1983, cap. XVI: 96).

Segundo HOBBS, o vínculo entre "pessoa" e "ator" ocorre tanto no palco quanto na conversação corrente. Assim, somos inseridos frente a uma situação humana de interlocução na qual se faz necessária uma postura de abertura intelectual e mesmo emocional entre as partes envolvidas, para que a interlocução possa ocorrer.

Na teoria entre o ator e o "soberano representante", Hobbes propõe a figura do "autor" como complemento a do ator. Assim, o autor é uma figura que não deve aparecer em cena: ele a cria, possibilita intelectualmente, porém não se apresenta nela, permanece como um sujeito oculto, ou seja, o autor é o "ser representado", mas que se transforma no "ser representante", que então passa a fazer tudo no "lugar de" ou "em nome de" outro. Essa relação forma a dicotomia do público e do privado, ou seja, entre o que deve ser visível aos olhos de todos (o "público", representado na pessoa do soberano), e aquilo que deve continuar invisível (o "privado", isto é, seus súditos).

Segundo HOBBS, o autor, o ser representado, que deve permanecer oculto, é menos um criador do que a fonte da autoridade soberana desta problemática que desencadeia a idéia da "autorização" para a ação.

Sobre a perspectiva do controle da representação, a questão da problemática (controlador/controlado) nos coloca uma questão central: quem controla o controlador. Ao assumir uma postura democrático-representativa da soberania estatal, eleitores-cidadãos escolhem representantes para um Parlamento. Assim, pela visão da teoria hobbesiana "democratizada", a função da eleição seria autorizar o corpo legislativo a agir e falar em nome dos cidadãos que o elegem. Como esta autorização é realizada

aos representantes do Parlamento, sede do Poder Legislativo, este deve assumir o papel de Soberano. Dessa forma, num regime em que vigora uma democracia representativa, o soberano oscila entre o corpo dos eleitores (nos momentos das eleições periódicas) e o corpo legislativo.

Rousseau pode ser considerado um crítico da representação parlamentar, vendo nesta uma usurpação da soberania do povo. Assim, se o corpo de cidadãos tem sua própria identidade e sabe o que quer, como e por que haveria de realizar esta transferência do querer? Portanto, se o soberano se define por uma vontade, esta não pode ser alienada sem ao mesmo tempo perder sua integridade, desde que a vontade não seja dissociável do sujeito que a tem: "O poder pode transmitir-se; não, porém, a vontade" (Rousseau, 1978, Livro II, cap.1: 44). Deste modo, a crítica elaborada por Rousseau é uma implicação possível das próprias noções de vontade e vai de encontro aos conceitos hobbesianos de soberania. Rousseau vê na representação parlamentar uma fragmentação inaceitável no interior da cidadania, sendo resultado de uma evolução moderna cuja origem é o governo feudal, inventor da instituição do Parlamento. Assim, a evolução moderna advém do crescente papel do dinheiro para viabilizar essa estrutura de representação, via impostos. Os deputados são então vistos como "representantes" numa esfera negativa, por se especializarem em tomar decisões fundamentais (legislativas, inclusive) no lugar dos cidadãos-eleitores, que, a fim de se desvencilharem de seus deveres maiores como cidadãos, pagam para que outros os cumpram em seu nome, ou seja, delegam uma função para o representante:

É a confusão do comércio e das artes, é o ávido interesse do ganho, é a frouxidão e o amor à comodidade que trocam os serviços pessoais pelo dinheiro. Cede-se uma parte do lucro para aumentá-lo à vontade. Dai ouro, e logo tereis ferros. A palavra finança é uma palavra de escravos, não é conhecida na polis. Num Estado verdadeiramente livre, os cidadãos fazem tudo com seus braços e nada com o dinheiro; longe de pagar para se isentarem de seus deveres, pagarão para cumpri-los por si mesmos. (Rousseau, 1978, Livro III, cap. XV: 106-107)

A questão que relaciona o dinheiro degenera a disposição do cidadão para servir a comunidade em detrimento à delegação de funções a um representante. Como exemplo, pode-se citar o período feudal, que foi denunciado por impor a subserviência

às relações entre governantes e governados através da vassalagem, o que poderíamos chamar de "ordem burguesa", delatada por sutilmente induzir a subserviência pela mediação inapropriada do dinheiro no serviço público.

Rousseau elabora um paralelo entre a representação parlamentar e a moderna representação teatral, fazendo seguidas comparações entre o teatro antigo e o moderno, em favor do primeiro, e salientando seus concernentes efeitos políticos e morais sobre o público. Ele cita como exemplo o drama grego, ressaltando o modo público/aberto de sua encenação – "Esses grandes e soberbos espetáculos que aconteciam a céu aberto [...]" –, contrastando-o com o teatro moderno, movido pela relação comercial entre o espectador/pagante e o ator/profissional pago, por isso mesmo encenado em lugares fechados: “Seus [dos gregos] nada tinham da mesquinharia dos de hoje em dia. Seus teatros não eram erguidos pelo interesse e pela avareza; não se fechavam em obscuras prisões; os atores não precisavam fazer os espectadores pagarem, nem contar com o rabo do olho as pessoas que viam passar pela porta, para terem certeza do jantar.” (Rousseau, 1993: 91)

Retomando a conceitualização de BOURDIEU (*apud* MIGUEL, 2003) de capital político, ou seja, “o reconhecimento social que permite que alguns indivíduos, mais que outros, sejam aceitos como atores políticos e, portanto, capazes de agir politicamente”, faz-se necessário salientar que a acumulação de capitais contribui diretamente para o avanço na carreira política, assim como a ocupação de cargos mais elevados dentro deste campo favorece a ampliação deste capital. Esta relação dialética presente no campo político ocorre de forma natural e orgânica nas diferentes esferas de poder.

A Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, além do Plenário e dos gabinetes, compõe-se de vários departamentos e órgãos internos. Esses departamentos têm a função de atender às demandas da casa, da população, dos sindicatos e de qualquer pessoa interessada, funcionando como lugares de fachada que têm a pretensão de se mostrar à população como recintos de muito trabalho, sobressaindo

também funções egocêntricas e narcisistas por parte dos deputados, além do assistencialismo, predominante na Assembléia.

Existem cargos de confiança – como o de chefe de gabinete, secretariado, jornalistas, advogados e outros –, que compõem o cenário da fachada, constatando-se uma hierarquia na qual o topo da pirâmide é o deputado. Não se pode esquecer que existem outras pessoas ligadas diretamente aos deputados que não estão necessariamente na Assembléia Legislativa e que constituem a base da pirâmide, como *office-boys*, motoristas etc.

O cumprimento de uma prática proporciona, através de sua fachada, algumas reclamações um tanto abstratas à audiência, que possivelmente lhe são apresentadas durante a implementação de outras práticas, constituindo em um dos modos pelos quais uma representação “socializada”, adaptada e modificada para se ajustar à compreensão e às expectativas da sociedade em que é apresentado. A noção de que uma representação apresenta uma concepção idealizada de várias maneiras é muito comum, “se nunca tentássemos parecer um pouco melhores do que somos, como poderíamos melhorar ou educar-nos de fora para dentro?” Este mesmo impulso de mostrar ao mundo um aspecto melhor ou idealizado de nós mesmos encontra uma expressão organizada nas várias profissões e classes, cada uma das quais até certo ponto tem um linguajar convencional ou atitudes próprias, que seus membros adotam inconscientemente, na maior parte das vezes, mas que têm o efeito de uma conspiração para atuar sobre a credulidade do resto do mundo. Há um tipo de linguagem convencional não somente da teologia e filantropia, mas também do direito da medicina, da educação, e mesmo na ciência – talvez particularmente da ciência precisamente agora, visto que quanto mais um tipo particular de mérito é reconhecido e admirado, tanto maior a probabilidade de ser adotado por pessoas indignas. (COOLEY apud GOFFMAN, 1985, p 41)

Quando o indivíduo se apresenta diante dos outros, seu desempenho tenderá a congregar, elucidar os valores reconhecidos pela sociedade, até mais do que um comportamento do indivíduo como um todo. Assim sendo, o mundo na verdade é uma reunião.

De acordo com GOFFMAN (1985), uma das principais fontes de dados sobre a representação de desempenhos idealizados é a literatura sobre mobilidade social, na qual na maioria das sociedades parece haver um sistema principal ou geral de estratificação, e em muitas sociedades estratificadas existe a idealização dos extratos superiores e uma certa aspiração por parte dos que ocupam posições inferiores de ascender as mais elevadas. Verifica-se habitualmente que a mobilidade ascendente implica na representação de desempenhos adequados e que os esforços para subir e

para evitar descer exprimem-se em termos dos sacrifícios feitos para a manutenção da fachada.

Na Assembléia Legislativa, observa-se a mobilização partidária, caracterizada pela procura dos deputados pelas siglas que lhes garantam uma maior probabilidade de permanência ou ascendência dentro do quadro político de representação parlamentar. Na atual configuração política, na qual a antiga oposição é o governo tanto na esfera federal quanto na estadual paranaense, partidos antes situacionistas perdem as suas forças através da mobilização de uma procura de permanência de poder na então oposição. No Paraná, partidos como PTB e PFL perderam uma quantidade significativa de deputados; de outro lado, o PMDB e o PT se constituíram como fonte de ascensão.

A peça fundamental do equipamento de sinais associado à classe social consiste no símbolo do *status*, mediante o qual se exprimem as riquezas materiais.

De acordo com GOFFMAN (1985), a informação social transmitida por qualquer símbolo particular pode confirmar aquilo que outros signos nos dizem sobre o indivíduo, completando a imagem que temos dele de forma redundante e segura. Exemplos disso são os distintivos na lapela, que atestam a participação em um clube social e, em alguns contextos, a aliança que o homem tem na sua mão. Entretanto, a informação social transmitida por um símbolo pode estabelecer uma pretensão especial ao prestígio, à honra ou à posição de classe desejável – uma pretensão que não poderia ter sido apresentada de outra maneira ou, caso o fosse, não poderia ser logo aceita. Tal signo é popularmente chamado de “símbolo de status”, embora a expressão “símbolo de prestígio” possa ser mais exata, já que o primeiro termo é empregado de modo mais adequado quando o referente é uma determinada posição social bem organizada.

Outro componente do status do político é a aparição pública, conforme discorre BARREIRA (2006):

“Ser visto”<sup>11</sup> constitui o cotidiano de suas vidas nesse momento de construção de imagens e tentativas de pactos públicos de reconhecimento. Representar é também uma maneira de se apresentar, dotando a presença de uma visibilidade sintomática: o candidato como personagem de um drama. De fato, se é possível tomar o conceito de ritual de forma flexível, é válido afirmar que a própria vida pessoal dos postulantes ao cargo de representação política transmuta-se em rotina ritualizada. (BARREIRA 2006, p.4)

Além de prazeres, o ator pode estar empenhado em uma forma lucrativa de atividade oculta de seu público por ser incompatível com a noção desta, esperada pelo público.

De acordo com SMITH (1999), as virtudes, assim como os vícios, podem ser ocultados.

Homens vaidosos dão-se ares, muitas vezes, de um desregramento elegante, que no íntimo não aprovam e do qual talvez não sejam realmente culpados. Desejam ser louvados por aquilo que eles mesmos não acham louvável e se envergonham de virtudes “fora de moda”, que às vezes praticam em segredo, e pelas quais tem secretamente um certo grau de verdadeiro respeito. (SMITH 1999, p.82)

A impressão de realidade criada por uma representação é uma coisa delicada, frágil, que pode ser quebrada por minúsculos transtornos. Existe coerência expressiva exigida nas representações, sendo colocada em destaque uma decisiva aversão entre o nosso eu exagerado humano e nosso eu socializado.

Como seres humanos, somos, presumivelmente, criaturas com impulsos variáveis, com estados de espírito e energias que mudam de um momento para outro. Quando, porém, revestimos-nos de caráter de personagem em face de um público, não devemos estar sujeitos a altos e baixos. É o caso dos deputados, sempre aptos a “enganar” a sua platéia, ou dos eleitores com muita sutileza e perspicácia.

A platéia é capaz de se orientar numa situação, aceitando os espólios da representação, tratando estes sinais<sup>12</sup> como prova de algo maior ou diferente dos

---

<sup>11</sup> Fazer parte do dia-a-dia cidadão passa a constituir uma tarefa obrigatória aos postulantes a cargos de representação, o que comprova serem os atos de campanha um elenco de ações orquestradas cujo objetivo é a conversão da popularidade em capital político.

<sup>12</sup> Um dos sinais mais representativos seriam os discursos proferidos pelo atores políticos. Assim, segundo HABERMAS, quando o emissor fala, diz alguma coisa para uma ou mais pessoas, pretendendo que aquilo que é dito seja validado, o que para o autor só ocorre se houver o consentimento potencial de todos aqueles que estão ouvindo. Sendo assim, se um dos ouvintes não acatar o que é transmitido no discurso, por não acreditar no que é dito, ou por outro motivo qualquer, o conteúdo que é vinculado não poderá ser considerado como verdadeiro, pois não houve o consentimento de todos sobre o que foi transmitido. Pode-se salientar diferentes tipos de atos de fala: nos atos de fala constatadores (afirmar, narrar, referir, explicar, prever, negar, impugnar, prometer), o emissor pretende que o seu enunciado seja verdadeiro; já nos atos de fala reguladores (como as ordens, as

próprios veículos transmissores de sinais. Se esta tendência do público em aceitar sinais coloca o autor (deputado) numa posição de ser mal interpretado e torna necessário que ele tenha um cuidado significativo em relação a tudo o que faz diante da platéia, da mesma forma esta tendência coloca o público em posição de ser enganado e mal orientado, pois poucos são os sinais que não podem ser usados para confirmar a presença de algo que não está realmente ali.

Segundo GOFFMAN (1985), quando pensamos naqueles que apresentam uma fachada falsa ou “somente” uma fachada, naqueles que dissimulam, enganam e trapaceiam, pensamos na desconexão entre as aparências alimentadas e a realidade. Discorreremos igualmente na posição precária em que se colocam estes atores (deputados), pois em qualquer momento de sua representação pode ocorrer um acontecimento que os apanhe em erro e contradiga manifestamente o que declaravam abertamente, trazendo-lhes imediata humilhação e às vezes perda permanente da reputação. Sentimos, muitas vezes, que são justamente essas terríveis eventualidades, que surgem por ser apanhado em “flagrante delito” em um ato patente de representação errônea, que um ator honesto é capaz de evitar. Esta noção de bom senso tem pouca utilidade analítica.

Sobretudo, quando indagamos se uma impressão adotada é verdadeira ou falsa, na verdade queremos saber se o ator está, ou não, autorizado a desempenhar o papel em questão, e não estamos interessados primordialmente na representação real em si mesma. Quando descobrimos que alguém com quem vivenciamos é um impostor, estamos descobrindo que ele não tinha o direito de representar o papel que desempenhava e não era um ocupante credenciado da importante posição social que ocupava. Julgamos que a atuação do impostor, ademais do fato de representá-lo falsamente, será enganosa em outros aspectos, mas, freqüentemente, o disfarce é

---

exigências, as advertências, as desculpas, as repressões, os conselhos), o que se pretende é o exigido – seja correto; por fim, nos atos de fala representativos (revelar, descobrir, admitir, ocultar, despistar, enganar, expressar etc), pretende-se que o que se exprime seja sincero. Assim, todos os atos de fala compreendem a ação comunicativa, e cada tipo de fala tem um significado distinto e possui a pretensão da compreensão.

descoberto antes que possamos perceber qualquer outra diferença entre a falsa atuação e a legítima, que a primeira simula.

Paradoxalmente, quanto mais estritamente a representação do impostor se aproxima da realidade tanto mais intensamente podemos estar ameaçados, pois uma representação competente feita por alguém que demonstra ser um impostor pode enfraquecer em nosso espírito a ligação moral entre a autorização legítima para desempenhar um papel e a capacidade de representá-lo.

Os indivíduos ou deputados que são surpreendidos em flagrante no ato de dizer mentiras descaradas não apenas ficam desacreditados durante a interação, mas podem ter a dignidade destruída, pois muitas platéias acham que se um indivíduo pode permitir-se uma vez contar semelhante mentira, não deve novamente merecer confiança.

Além disso, na vida cotidiana em geral é possível para o autor (deputado) criar propositadamente quase todos os tipos de falsa impressão sem se colocar na posição indefensável de ter dito uma flagrante mentira. Técnicas de comunicação, tais como a insinuação, a ambigüidade estratégica e omissões essenciais, permitem ao informante enganador aproveitar-se da mentira sem tecnicamente dizer nenhuma.

Enfim, uma falsa impressão mantida por um indivíduo em qualquer de suas práticas pode ser uma ameaça ao relacionamento ou papel inteiro do qual a prática é apenas uma parte, pois uma revelação desonrosa em uma área da atividade de um indivíduo lançará dúvida sobre as outras múltiplas, nas quais não tenha o que ocultar.

De acordo com GOFFMAN (1985), a atividade orientada para as tarefas de trabalho tende a se converter em atividade orientada para a comunicação; a fachada através da qual a prática é apresentada servirá para outras práticas um pouco diferentes e, assim, talvez não seja perfeitamente ajustada a qualquer delas em particular. O autocontrole se exerce de modo a manter um consenso atuante; uma impressão idealizada é oferecida, acentuando-se certos fatos e ocultando-se outros. O ator mantém a coerência expressiva, prevenindo-se contra os mínimos desacordos imaginados pelo público e levando em conta o propósito manifesto da interação.



Para o autor, todas essas características gerais das representações podem ser consideradas como coações da interação que agem sobre o indivíduo e transformam suas atividades em representações. Em lugar de meramente realizar sua tarefa e dar vazão ao seu sentimento, ele expressará a realização de sua tarefa e transmitirá de modo aceitável seus sentimentos. Em geral, portanto, a representação de uma atividade diferirá da própria atividade e, por conseguinte, inevitavelmente, esta será representada de maneira falsa. E como se exige do indivíduo que confie nos sinais para construir uma representação de sua atividade, a imagem que ele formar, por mais fiel que seja aos fatos, estará passível a todas as rupturas a que as impressões estão sujeitas.

GOFFMAN (1985) profere que a consideração sociológica é que as impressões alimentadas pelas representações cotidianas estão sujeitas à ruptura. Resta saber que espécie de impressão de realidade pode destroçar a impressão alimentada de realidade e que realidade pode ser realmente deixada a outros estudiosos. Embora a representação oferecida por impostores e mentirosos seja de todo flagrantemente falsa, distinguindo-se a este respeito das representações comuns, ambas são semelhantes no cuidado que seus atores deverão ter para manter a impressão criada. Quer um ator honesto deseje transmitir a verdade ou quer um desonesto deseje transmitir uma falsidade, os dois devem tomar cuidado para animar seus desempenhos com expressões apropriadas, excluir expressões que possam desacreditar a impressão que está sendo alimentada e precaver-se para evitar que a platéia atribua significado não-premeditado.

A platéia (eleitores) crê que os atores (deputados) são possuidores de poderes “celestiais” no intuito de representá-la da melhor maneira possível:

Às vezes, quando um ator pretendeu ter qualidades e poderes celestiais, esta conclusão lógica parece ter sido posta em vigor, a qual consiste em impedir o público de ver o ator. Sem dúvida, no que diz respeito a manter as distâncias sociais, a platéia freqüentemente cooperará, agindo de maneira respeitosa, com reverente temor pela sagrada integridade atribuída ao ator. Influir sobre a segunda destas decisões corresponde ao sentimento (que também age em outros lugares) de que uma esfera ideal circunda todo o ser humano. Embora diferindo em tamanho nas diferentes direções e de acordo com a pessoa com quem estabelecemos relações, não se pode penetrar nessa esfera a menos que o valor de personalidade do indivíduo fique, com isso, destruído. Uma esfera deste tipo é colocada em torno do homem por sua “honra”. A linguagem com muita agudeza designa um insulto à honra de alguém

como 'intimidade excessiva'. O raio desta esfera marca, por assim dizer, a distância que, ultrapassada por outrem, insulta a honra do indivíduo. (SIMMEL apud GOFFMAN, 1985)

A platéia (eleitores) percebe mistérios e poderes secretos por trás da representação, e o ator (deputado) sente que seus principais segredos são insignificantes. Como demonstra um grande número de contos populares e de ritos de iniciação, freqüentemente o verdadeiro segredo por trás do mistério é que realmente não há mistério, ou seja, o problema real consiste em evitar que o público também aprenda isso.

Na discussão auferida, GOFFMAN (1985) sugestiona haver dois modelos do bom-senso: a representação verdadeira, sincera, honesta; e a falsa, que falsificadores completos reúnem para nós, quer não se destinem a ser levadas a sério, como no trabalho dos atores de teatro, quer pretendam ser sérias, como no trabalho dos vigaristas. Inclina-se a considerar as representações verdadeiras, segundo o autor, como uma coisa não organizada propositadamente, sendo produto não intencional da resposta inconsciente do indivíduo aos fatos na sua situação; e tende-se a julgar as representações tramadas como algo que foi pessoalmente montado, um elemento falso colado ao outro, uma vez que não há uma realidade à qual os elementos do comportamento sejam a resposta direta. O objetivo destas concepções dicotômicas é ser a ideologia dos atores honestos, dando força ao espetáculo de que se revestem, mas constituindo uma deficiente análise deste espetáculo.

Há muitos indivíduos que acreditam sinceramente que a definição da situação que habitualmente projetam é a realidade verdadeira. Isto indica que, embora normalmente as pessoas sejam o que aparentam, as aparências podem ser manipuladas. Isso ocorre com freqüência nas propagandas eleitorais vinculadas pela TV, nas quais a maioria das representações e simulações do dia-a-dia é manipulada de forma vil.

Uma representação honesta e séria liga-se menos firmemente com o mundo real do que se poderia à primeira vista supor. Este fato será reforçado se repararmos, ainda uma vez, na distância geralmente existente entre representações inteiramente sinceras e outras inteiramente forjadas. Como exemplo, pode-se citar o fenômeno da

representação teatral, no qual é preciso profunda habilidade, longo treinamento e capacidade psicológica para que alguém se torne um bom ator. Mas, este fato não nos impede de ver o outro. A saber, quase qualquer indivíduo pode aprender rapidamente um texto para dar a um público compreensivo certo sentido de realidade ao que está sendo executado diante dele. E parece que isto acontece porque a maioria dos relacionamentos sociais comuns é montada tal como uma cena teatral, resultado da troca de ações, oposições e respostas conclusivas dramaticamente distendidas.

O indivíduo já deverá ter uma idéia clara da aparência, da modéstia, da deferência e da justa indignação, e pode tomar liberdade em desempenhar essas pontas quando necessário. Em resumo, todos nós representamos melhor do que sabemos como fazê-lo.

De acordo com GOFFMAN (1985), uma condição, uma posição ou um lugar social não são coisas materiais que são possuídas e em seguida exibidas; são um modelo de conduta apropriado, coerente, adequado e bem articulado. Representado com facilidade ou falta de jeito, com consciência ou não, com malícia ou boa fé, nem por isso deixa de ser algo que deva ser encenado e retratado e que precisa ser realizado.

Na Assembléia Legislativa, os deputados, apesar de se constituírem como as peças mais importantes do jogo teatral, não trabalham sozinhos, ou seja, cada um possui uma equipe de assessores que os auxiliam em praticamente todas as funções de cunho burocrático.

O termo “equipe” é usado, segundo GOFFMAN (1985), para qualquer grupo de indivíduos que coopere na encenação de uma rotina particular. A cooperação entre dois atores, cada um dos quais ostensivamente decididos a apresentar sua própria representação especial, poderá ser analisada como um tipo de conluio ou “entendimento”, sem alterar o quadro de referência fundamental.

No estudo de caso de determinadas instituições sociais, as atividades cooperativas de alguns dos participantes são de extrema importância. Os membros de uma equipe encenam representações individuais ou encenam representações diferentes

que se ajustam num todo; surge assim a impressão de uma equipe emergente que pode ser convenientemente tratada enquanto tal como um terceiro nível do fato localizado entre a atuação individual, de um modo, e a interação total dos participantes, de outro.

O indivíduo pode conservar privadamente padrões de comportamento nos quais pessoalmente não acredita, mantendo-os por uma viva crença de que uma platéia invisível está presente, a qual punirá os desvios desses padrões. Em outras palavras, um indivíduo pode ser sua própria platéia ou imaginar o público presente.

Uma forma de decoro que tem sido estudada em estabelecimentos sociais é a que se pode chamar de “simular trabalho”. Na Assembléia Legislativa do Paraná, é comum esta atitude, pois existem muitos cargos com funções desnecessárias. Verificam-se, muitas vezes, por exemplo, secretários ociosos e vendedores ambulantes. É compreensível que em muitos estabelecimentos se exija não somente que os empregados produzam uma certa quantidade e qualidade de trabalho dentro de determinado espaço de tempo, mas também que se encontrem preparados quando solicitados para dar a impressão de estarem trabalhando duramente naquele momento.

Da consideração do “trabalho simulado”, há apenas um passo para a consideração de outros padrões de atividades de trabalho nos quais as aparências devem ser mantidas, tais como ritmo, interesse pessoal, economia, precisão etc. E em relação à consideração dos padrões de trabalho em geral, há apenas um passo até a consideração de outros importantes aspectos do decoro, instrumental e moral, em locais de trabalho, compreendendo a maneira de vestir, níveis de barulho permitidos, diversões proibidas, concessões e expressões cordiais. A simulação de trabalho, juntamente com outros aspectos de decoro em locais de trabalho, é geralmente considerada uma responsabilidade particular dos empregados de condição humilde.

Ao dizer que os atores (deputados) agem de maneira relativamente formal, familiar e descontraída quando estão nos bastidores, e em atitude vigilante durante a representação, não se deve pensar que as coisas agradáveis e interpessoais da vida – a cortesia, o calor humano, a generosidade e o prazer com a companhia dos outros –

estão sempre reservadas a estes momentos, enquanto a suspeita, a pretensão e a demonstração de autoridade são próprias das atividades da região da fachada.

Dentro da Assembléia Legislativa do Paraná, fica bastante claro o papel da representação formal do deputado em sua atividade de plenário e a informalidade fora dele. Cabe também enfatizar aqui que a presença, a representação formal do deputado no dia-a-dia do seu trabalho, nem sempre é vista com os mesmos olhos da platéia e de outros atores. Um deputado estar ou não presente na sua atividade não lhe confere muitas vezes ser bem ou mal visto, tanto que um levantamento feito considerando-se as presenças <sup>13</sup> mostrou que elas variaram mais de 50% e nem por isso os políticos modificaram de forma perceptível suas posições na eleição seguinte, apontando que os membros da platéia “popular” e “informativa” às vezes privilegiam outros pontos de vista.

Segundo GOFFMAN (1985), o objetivo de qualquer equipe é manter alimentada a definição da situação de sua representação. Isto implicará que se acentue a comunicação de alguns fatos e se diminua a comunicação de outros. Dada essa fragilidade, é necessária coerência expressiva da realidade, a qual é dramatizada por uma representação. Há fatos que, caso expostos à atenção durante a representação, poderão desacreditar, romper ou tornar inútil a impressão que ela estimula. Diz-se que estes fatos fornecem “informações destrutivas”. O problema básico de muitas representações, portanto, é o do controle da informação. O público não deve adquirir informações destrutivas a respeito da situação que está sendo definida para ele. Em outras palavras, uma equipe deve ser capaz de guardar seus segredos e fazer com que eles sejam guardados.

Chamam-se segredos estratégicos as intenções e capacidades de uma equipe que está oculta da platéia a fim de evitar que o público se adapte efetivamente a situação que a equipe planeja executar. Se uma equipe não tem a pretensão de ter segredos estratégicos, não é necessariamente preciso que estes sejam indevassáveis.

---

<sup>13</sup> Levantamento feito em 2001 pelo Núcleo de Estudos Paranaenses - UFPR e pelo jornal ‘Folha de Londrina’.

Há o papel de “cúmplice do ator”. É alguém que age como se fosse um membro qualquer da platéia, mas está de fato mancomunado com os atores. Tipicamente, fornece o modelo visível para a platéia da espécie de resposta que os atores procuram ou oferecem ao público o tipo de resposta que naquele momento é necessária ao desenrolar da apresentação. Na Assembléia Legislativa do Paraná, é comum nas votações importantes a platéia estar lotada, onde é nítida uma torcida para o desdobramento final ser favorável a ela ou ao grupo ao qual pertence.

Um estabelecimento pode ser “tecnicamente” considerado em termos de sua eficiência ou falta de eficiência como um sistema de atividade intencionalmente organizado para a realização de objetivos predeterminados. Um estabelecimento é considerado “politicamente” em termos das ações que cada participante (ou classe de participantes) pode exigir dos outros participantes, das formas das privações e concessões conferidas a fim de reforçar essas exigências e dos tipos de controle social que orientam este exercício de direção e uso de sanções.

Na Assembléia Legislativa do Paraná, as bancadas de situação e oposição tentam desde o início do mandato se consolidar dentro da Casa, assim como cada deputado em relação à definição seu futuro político. É comum o uso constante de manobras regimentais, como vários encaminhamentos para adiar a votação e as derrubadas de quórum para não se votar o projeto.

Mas as manobras políticas dentro deste campo são ainda mais extensas em se tratando da representatividade do parlamentar frente à aprovação e liberação de recursos, diretamente ligadas a sua reputação, às chances eleitorais, como também à aquisição de fundos para o financiamento das campanhas (BEZERRA, 2001).

Se um indivíduo tenta dirigir a atividade de outros por meio do exemplo, do esclarecimento, da persuasão, do intercâmbio, da manipulação, da autoridade, da ameaça, da punição ou da coerção, será necessário, qualquer que seja a sua posição de poder, transmitir eficazmente o que deseja que se faça, o que está preparado para conseguir que seja feito e o que fará caso não seja cumprido. O uso do palanque do plenário da Assembléia Legislativa do Paraná é uma grande “arma” de debates e

ameaças, que tem efeito imediato de apoios, críticas, exemplos, união, repulsão, principalmente no ambiente interno da Casa, que chega à platéia. Em relação a esta, o incentivo de discursar e também o cuidado com o discurso têm maior resultado nas grandes discussões, nas quais há um acompanhamento dos meios de comunicação e bom número de pessoas presentes, esperando uma iniciativa ou uma resposta do parlamentar. O discurso que o deputado faz muitas vezes repercutirá o seu movimento na Casa, tanto em apoios quanto em oposição. A respeito da posição tomada pelo político neste jogo, BOURDIEU (2003) conclui:

O político avisado é o que consegue dominar praticamente o sentido objectivo e o efeito social das suas tomadas de posição graças ao domínio que ele possui do espaço das tomadas de posição actuais, e, sobretudo, potenciais, ou, melhor, do princípio dessas tomadas de posição, a saber, o espaço das posições objectivas no campo e das atitudes dos seus ocupantes: este <sentido prático> das tomadas de posição possíveis e impossíveis, prováveis e improváveis para os diferentes ocupantes das diferentes posições é o que lhe permite <escolher> as tomadas de posição convenientes e convencionadas, e evitar as tomadas de posição <comprometedoras> que fariam com que se encontrasse com os ocupantes de posições opostas no espaço do campo político. (BOURDIEU 2003, p.172)

Terminamos o capítulo com esta citação de Bourdieu, que ilustra os elementos necessários à tomada de decisão de um político avisado. Depois de traçada a etnografia da Assembléia Legislativa, expondo-se o paradigma da representação teatral, apresentaremos, no capítulo seguinte, uma análise sobre a conceitualização do veto, considerando as suas mudanças históricas, as suas formas (total, parcial e *player*), interações e as suas relações com o Executivo e o Legislativo. Por fim, exporemos algumas relações do veto no que se refere ao poder local.

## 2 ANÁLISES SOBRE O CONCEITO DE VETO: CONTEXTO HISTÓRICO E PERSPECTIVAS SOCIOLÓGICAS CONTEMPORÂNEAS

O veto, no Estado Moderno, pode ser entendido como um conjunto de regras normatizadoras de conflitos, utilizadas por um Poder com a finalidade de incutir a produção de leis. Esta definição de GROHMANN (2003) contextualiza, sobremaneira, as implicações do veto, porém, sobre sua funcionalidade, o autor ressalta:

As causas explícitas e imediatas do veto fazem referência a duas dimensões: ou o projeto é inconstitucional ou não atende aos interesses da sociedade, nação, cidadãos etc. Contudo, essas causas tão caras a quem emite o veto e o defende, não podem ser assumidas como verdades quando consideramos o jogo político. É claro que muitos projetos são unanimemente considerados como portadores de componentes inconstitucionais. De mesma maneira, alguns podem ser consensualmente tomados como prejudiciais à coletividade nacional. No entanto, na maior parte das vezes, o que realmente subsiste são diferentes pontos de vista sobre qual deve ser o conteúdo substantivo do projeto em questão. O veto encerra uma dinâmica que combina a institucionalidade das regras de decisão com os diferentes pontos de vista dos atores políticos habilitados a participar da cena legislativa. (p.3)

Este capítulo, dividido em seções, abordará, na primeira, o histórico dos vetos, enfatizando as mudanças conceituais e aplicativas. Na segunda seção, pretende-se expor algumas interações de veto, bem com explorar suas as conceitualizações (veto parcial, total e *player*). Na terceira seção, será apresentada a relação existente entre o Executivo e o Legislativo nas pertinências do veto. Para finalizar o capítulo, a quarta seção tratará das relações de veto no poder local.

### 2.1 MUDANÇAS HISTÓRICAS DO VETO

Fazer uma análise sobre o veto é considerar a gênese deste como sendo uma instituição de crise, decorrente de pactos entre forças sócio-políticas que resistem para subsistir contra outras que cultivam a conquista do poder. A etimologia da palavra veto vem do latim *vetare* – opor-se, interditar, impedir –, demonstrando esta procedência dialética.

Segundo MENEZES (1999, p. 321), “o veto, submisso ao instituto da semântica da etnologia, oriundo do verbo latino *vetare* (vedar, proibir, impedir que se



faça algo) e está na primeira pessoa do singular do presente do indicativo, consiste em atribuir-se ao chefe do executivo, por tais ou quais motivos, a competência para opor-se à conclusão da feitura da lei, forçando a respeito nova deliberação legislativa”.

Entretanto, conforme BRITTO (1966, p.5), parece que raízes mais antigas que auferem a questão do veto originam-se desde os primórdios da Grécia Antiga, principalmente no período que vigorava a monarquia, sob forma de consulta popular. Em decorrência disto, quando os reis queriam tomar decisões, eles reuniam a Assembléia para assistir aos debates. Ela não adotava categoricamente parte nas discussões; exercia apenas o papel de espectadora e registradora. Mas, suas reações, exprimidas pelos gestos e pelos murmúrios dos cidadãos, eram também uma atitude de tornar aceitáveis as aspirações do povo e, amiúde, estimulavam a cautela do legislador. Neste contexto histórico, aparece talvez a primeira forma de veto exercida por uma Assembléia, de forma simbólica e de efeito casual.

Já no contexto histórico romano, Britto salienta que os ancestrais do veto legislativo renascem sob formas mais precisas: a *intercessio* e a *auctoritas*. Desde a derrocada do período monarca, todas as magistraturas romanas consistiam em órgãos colegiados e funcionavam sob o princípio da unanimidade. Cada um dos seus membros possuía, então, um direito de *intercessio* para impedir, por um voto contrário, qualquer decisão. Com o advento da Idade Média, começam a surgir na Inglaterra os primeiros traços do veto, assim como na Grécia, desde a Magna Carta, de forma natural, traduzindo-se nas tarefas consultivas exercidas pelo povo.

Já em relação aos Estados Unidos, BRITTO (1966) discorre que o veto surge com força no século XVIII, sob várias configurações. Sobretudo na Europa Continental, as lembranças dos tempos coloniais, assim como as experiências tirânicas de suas Assembléias, impõem a busca de um equilíbrio constitucional, do qual o veto qualificado é a garantia. A Constituição de 1787, nos Estados Unidos, se encarrega de propagar, com o regime presidencial, o novo veto nas repúblicas latino-americanas.

Ainda segundo o autor, se a natureza da ação persiste em ser imutável, são as formas do veto que se desfiguram no tempo e no espaço. Suas formulações refletem a

dialética da emancipação parlamentar cuja forma de veto legislativo constitui o ponto vital de referência. Veto absoluto, veto suspensivo, veto qualificado e reenvio são as etapas de uma evolução digressiva do poder de recusa que correspondem à extensão progressiva do prestígio das Câmaras. A aparição do veto translativo inaugura um recuo parlamentar e beneficia, de fato, o Poder Executivo.

O histórico do veto, de acordo com Britto, explicita a atribuição legislativa acordada ao Executivo. A extensão da relação entre os dois poderes (Executivo e Legislativo) dá-se através de um jogo de forças:

A maneira de como executar a escolha do Chefe de Estado, bem como as relações funcionais e orgânicas entre os poderes condicionam a freqüência no uso desta medida excepcional que é o veto. Assim, de um lado, a herança ou a eleição indireta e a colaboração interdependente dos órgãos executivo e legislativo predispõem o sistema parlamentarista à inexistência quase total de recursos ao veto; de outro lado, a eleição direta do Chefe do Estado e a cisão dos poderes produzem o emprego muito mais habitual da negativa nos sistemas presidencialistas. Mas, na contemporaneidade, em virtude do fenômeno generalizado de fortalecimento do poder executivo, especialmente no âmbito de elaboração das Leis, constata-se nos Estados Unidos um declínio do veto, sem que isto profetize a sua morte ou possa apagar a distância sensível que persiste entre os dois sistemas de Governo. (BRITTO 1966, p.12)

A posição do veto depende de uma relação dual entre a forma de Governo vigente e o jogo de forças políticas, consistindo numa espécie de ponto de equilíbrio abordado nos regimes políticos: “mas este [o veto] também serviu de augúrio para a Democracia; hoje ele se integra na sua estrutura, ensejando conservar a colaboração legislativa entre os poderes que a ambicionam realizar. Certo, o exercício do veto pode acarretar abusos e, por isto mesmo, trair o ideal democrático.” (p.13)

Feito esta breve descrição, que propôs expor algumas mudanças históricas do veto, a seção seguinte tem como objetivo analisar as interações de veto, bem como demonstrar algumas de suas tipologias: veto parcial, veto total, veto *player*.

## 2.2 TIPOLOGIA E INTERAÇÕES DE VETO

Segundo MOYA (2005), a primeira etapa do processo legislativo é a apresentação de um projeto. Nossa Constituição permite que apresentem projetos qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, Senado Federal ou

Congresso Nacional, o Presidente da República, os Tribunais Superiores, o Procurador-Geral da República e um grupo de cidadãos equivalente a no mínimo um por cento do eleitorado nacional. Entretanto, o autor observa que na prática apenas os três Poderes submetem propostas ao Legislativo.

O veto, em sua origem, é o instituto através do qual o Executivo manifesta sua discordância para com o projeto de lei, impedindo, em um primeiro momento, a sua entrada em vigor. Entretanto, o Direito Constitucional Moderno permite também a derrubada do veto pelo Poder Legislativo.

O veto tem duas características: uma legislativa e outra executiva. Na primeira, o Executivo evita as demasias do Legislativo. Na segunda, o veto é uma negativa da proposição feita pelo Poder Legislativo, o que evidencia seu caráter Executivo, demonstrando tratarem-se de dois Poderes distintos, em suas funções tipicamente diferentes.

Hoje, segundo o ordenamento jurídico do Brasil, o Executivo só pode vetar projetos de lei com base em dois fundamentos: o da inconstitucionalidade e o da contrariedade do interesse público.

Um estudo empírico realizado por Lamounier, citado por MOYA (2005), exemplifica estes fundamentos, contabilizando os vetos conforme pressupostos utilizados pelos presidentes para expedí-los:

Entre 1989 e 2002, 20% dos vetos foram aplicados com a justificativa da inconstitucionalidade, 57% foram justificados pela contrariedade ao interesse público, e os 23% restantes tiveram ambas as justificativas. Ou seja, 80% dos vetos foram aplicados a partir de algum tipo de julgamento político subjetivo do presidente, o que demonstra a amplitude e a liberdade proporcionadas pelo texto constitucional para o exercício do poder em questão. (MOYA 2005)

Sobre as alegações de um Presidente quanto à inconstitucionalidade do veto, Lamounier alega:

O Presidente não pode vetar um projeto alegando sumariamente considerá-lo “inconstitucional” ou “contrário ao interesse público”. O veto deverá ser comunicado ao Presidente do Senado (que também é presidente do Congresso Nacional) por meio de mensagem fundamentada e explicativa, para que os motivos dessa atitude possam ser claramente considerados pelos parlamentares quando da apreciação do veto em questão.

Retomando algumas peculiaridades das primeiras estruturas de veto, verifica-se que estas eram bastante simples, reduzidas aos vetos totais, deixando escapar as possibilidades de uma eventual mudança. Além disso, tais estruturas garantiam uma grande superioridade ao Executivo, pois no jogo do poder e nas relações políticas o Legislativo ficava submisso às vontades do Executivo, sem ter respaldo para alterações.

O veto parcial surge justamente como uma ferramenta para democratizar as relações entre os Poderes e para diminuir um pouco as diferenças de decisões entre eles, além de possibilitar que bons projetos não se perdessem totalmente devido a interesses políticos.

Deste modo, o veto pode ser parcial ou total. Quando total, o Executivo desaprova, na íntegra, o projeto de lei. O parcial surge como um meio de se evitar vetar todo o projeto, podendo o Executivo desaprovar parte dele, sancionando o que lhe parecer correto e vetando o que julgar desconexo. O veto parcial acabou fortalecendo ainda mais o Poder Executivo, já que este não mais se via na contingência de aprovar todo o projeto, sancionando-o, ou ter de vetá-lo na íntegra.

O Poder Executivo abusou de tal instrumento e acabou modificando palavras que mudavam todo o sentido inicial do projeto de lei, além do que, para se derrubar o veto, era exigido um quórum qualificado, nem sempre possível. Para resolver tal problema, restringiu-se o veto parcial a texto integral de artigo, inciso, parágrafo ou alínea, impedindo-se o veto de palavras isoladas no texto legal.

O veto é sempre supressivo. Através dele somente é possível decotar do texto legal sua matéria impertinente (veto parcial) ou rejeitar todo o projeto (veto total). Não é possível, através do veto, adicionar nada ao texto do projeto, nem mesmo substituir a parte vetada por outra pretendida pelo Executivo.

O veto é objeto de apreciação pelo Legislativo, em reunião unicameral, Como na Assembléia Legislativa do Paraná, podendo-se, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, em escrutínio secreto, derrubá-lo, estabelecendo o projeto

de lei. O veto, então, se derrubado, apenas retardou a vigência imediata do projeto vetado ou da parte do projeto vetado.

O instituto do veto no art. 66 da Carta Magna de 1988, que apresenta o seguinte texto: “Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República que, aquiescendo, o sancionará.”

§ 1 Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data de recebimento, e comunicará quarenta e oito horas ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

§ 2 O veto parcial somente abrangerá o texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 3 Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 4 O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.

§ 5 Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para a promulgação, ao Presidente da República.

O veto consiste num ato político, caracterizando-se como instrumento do sistema presidencialista e através do qual o chefe do Poder Executivo mostra discordância por projeto de lei já aprovado na Casa Legislativa. Após a rejeição, esta deverá fazer um novo exame da matéria, derrubando ou não o veto. Cabe ao Presidente apresentar as razões que o levaram a discordar do projeto, podendo ser a sua inconstitucionalidade ou razões de interesse público.

A manifestação de discordância do presidente não inviabiliza o projeto de lei. Ele volta para a Casa Legislativa, onde será incluído outro ato no processo de criação da lei, qual seja a manifestação das Casas, em sessão conjunta, sobre a manutenção ou não do veto.

Segundo FERREIRA FILHO (1999), “o veto total, por abranger todo o projeto, envolve o seu reexame total, como é óbvio. Mas o veto parcial apenas obriga o reexame da parte vetada, enquanto o restante do projeto, que está sancionado, deve ser promulgado e entra em vigor após a publicação, mesmo antes da parte vetada”.

Esse dado é importante na medida em que o Judiciário somente examina a constitucionalidade de lei vigente. A análise do controle do veto deve levar em consideração essa divisão quando da criação da norma, com parte dela entrando em vigor e parte exigindo novos atos do processo legislativo.

O veto pode ser considerado um ato legislativo, pertencendo, portanto, ao processo legislativo. De acordo com MENEZES (1999, p. 323), para quem o veto tem natureza legislativa – uma vez que a tarefa só começa depois, quando as leis estão perfeitas e acabadas, merecendo por isso execução: “para uns que vêm na sanção a fase final da elaboração da lei e no chefe do executivo um co-legislador, o veto tem feição legislativa”.

O veto por inconstitucionalidade destina-se a efetivar um controle preventivo da constitucionalidade, inibindo, também, os excessos do Legislativo. De acordo com TEMER (1990), “a Constituição vigente permite a identificação de controle preventivo e repressivo. O primeiro destina-se a impedir o ingresso, no sistema, de normas que, em seu projeto, já revelem desconformidade com a Constituição. Esse controle é exercido tanto pelo Legislativo quanto pelo Executivo”.

A inconstitucionalidade e o interesse público são fundamentos do veto, mas para opor-se a ele deve haver pelo menos um motivo, seja este o primeiro ou o segundo fundamento. Assim, o veto, como manifestação de discordância, há de ser sempre motivado. Isto porque o poder Legislativo, produtor último da lei, precisa examinar as razões que levaram ao veto do chefe do Executivo para se convencer delas.

Podemos ir além de tais argumentos e afirmar que o veto, além de apresentar motivo, deve conter motivação. FIGUEIREDO e LIMONGI (2001, p. 174) explica a diferença: “Constitui-se a motivação na exposição administrativa das razões que

levaram à prática do ato e na explicação das circunstâncias de fato que, ajustadas às hipóteses normativas, determinam a prática do ato. (...) Podemos conceituar motivo como o pressuposto fático, ou acontecimento no mundo fenomênico, que postula, exige ou possibilita a prática do ato”.

Assim, enquanto o motivo é o pressuposto de fato, o acontecimento no mundo real, a motivação traz por escrito as razões que levaram à prática do ato, ou seja, é a transcrição dessas razões com a narração dos fatos ajustados à hipótese normativa. Dizer que o veto deve ser fundamentado significa afirmar que ele deve ocorrer em virtude de uma dada realidade, a qual é narrada e justificada para gerar efeitos jurídicos. Não houvesse motivo nem motivação, o veto não poderia ser controlado legitimamente.

O poder de veto do chefe do Executivo não consiste numa autorização livre para que ele faça o que bem entender. Na esfera democrática nada pode ir na contramão da lei.

O ato político ou ato de governo, praticado pelo Poder Executivo, tem os mesmos mecanismos de controle encontrados no ato administrativo. Contudo – considerando que, quando praticado por autoridades do Poder Executivo, o ato político é baixado dentro de uma margem de liberdade muito mais abrangente que aquela autorizada ao ato meramente administrativo –, entendemos que o ato político praticado pelo chefe do Executivo pressupõe mecanismos de controle do ato administrativo.

Quanto ao veto, há de ser ressaltado dois grandes problemas no que diz respeito à possibilidade de controle judicial do mesmo. O primeiro decorre da existência de um controle político, realizado pelo Congresso Nacional, assim que ele é produzido e antes de o projeto estar pronto como lei. O Congresso examina todos os elementos do veto, formais e materiais, tanto a forma como o conteúdo do ato, tratando-se de um exame político. Já o segundo problema refere-se ao fato de que o veto é um ato de competência daquele que exerce cargo no Poder Executivo. Dessa forma, mesmo havendo um controle jurídico sobre o veto, declarada a sua nulidade, o máximo que pode acontecer é o retorno do projeto de lei para novo prazo de

manifestação do chefe do Executivo, quando ocorrerá sanção ou novo veto, sendo o segundo ato mais provável.

De um modo mais geral, podemos auferir que toda afronta manifestada ao princípio da legalidade contida no veto deve ter como consequência a declaração de nulidade pelo Poder Judiciário. No mínimo porque existe uma afronta à Constituição, que, não sendo resolvida, abre portas para a concentração de poderes nas mãos do presidente, podendo-se chegar a uma ditadura.

Legitimado nos primeiros modelos de presidencialismo como mecanismo utilizado pelo Executivo para impedir os excessos do Legislativo na produção da lei, o veto passou a ser instrumento de atuação positiva do presidente no processo legislativo.

Conforme a Constituição Brasileira, o presidente deve estabelecer o veto em razões de inconstitucionalidade ou de interesse público. O primeiro fundamento proporciona um controle preventivo da constitucionalidade. Já o segundo autoriza o presidente a rejeitar projetos impróprios àquilo que ele entende ser interesse público, uma vez que foi eleito pelo povo em decorrência de um programa de governo aprovado nas urnas, pelo menos em tese. Daí ser o interesse público o que ele entende adequado ao seu programa de governo, partindo-se de uma fundamentação.

Os fundamentos dos vetos devem ser reais e apresentados por escrito. Essa motivação do veto é o que possibilita o debate político no Congresso quando da apreciação do mesmo. Por outro lado, a motivação também torna possível o controle judicial: a) quando não houver motivação, o veto não estará fundamentado, o que contraria a Constituição e o torna nulo; b) quando não existirem no mundo real os motivos que levaram ao veto, ele também é nulo; c) quando o veto for apostado fora do prazo ou por autoridade incompetente, ele é nulo. Nestes casos é possível levantarmos a questão do controle jurídico.

Com as inserções sociais, jurídicas e políticas que a nova Constituição trouxe, as instâncias de vetos também precisaram de adequações. Com tantas especificidades no jogo político, os interesses políticos também se especificaram,



tornando-se necessário um meio mais fragmentado para se poder intervir na legislação. Surgiram, assim, os chamados vetos *points*, muito pontuais em suas necessidades, seja numa Comissão Parlamentar ou numa Câmara Alta.

Na definição de TSEBELIS (1995), veto *players* são atores individuais ou coletivos cujo consentimento é necessário para uma mudança no *status quo*. Eles podem ser institucionais, quando a Constituição de um país concede a um ator singular ou coletivo a qualidade de *veto players*, ou partidários, quando são gerados devido ao jogo político, dentro de um veto *players* institucional. Também podem ser singulares ou coletivos. Para o autor, se o número de veto *players* institucionais é especificado pela Constituição, o número de veto *players* partidários é especificado endogenamente pelo sistema partidário e pelas coalizões de governo de cada país em particular.

As estabilidades institucionais, ou as mudanças políticas, variam de acordo com o número de veto *players*, assim como o grau de congruência (a diferença entre suas posições políticas) ou coesão (a similaridade das posições políticas das unidades que constituem cada um deles). Tsebelis elucida tal fato com o seguinte exemplo: as mudanças terão menores chances de serem bem-sucedidas nos arranjos institucionais nos quais há um grande número de atores com capacidade de veto, alto grau de coesão e baixo grau de congruência. Inversamente, as mudanças terão maiores chances de serem implementadas onde há um pequeno número de veto *players*, baixa coesão e alta congruência. Assim sendo, os grupos de interesse são tomados como atores externos às instâncias de decisão. Esses atores não tratam da possibilidade de os grupos de interesse contarem com representantes no interior das arenas decisórias.

Para Tsebelis, quanto maior a quantidade de veto *players* e a distância ideológica entre eles, menor será a probabilidade de mudanças políticas significativas, além de ocorrer a diminuição do *winset* (conjunto de políticas que podem substituir o atual *status quo*) e o aumento da estabilidade política. Ainda de acordo com as proposições das curvas circulares de indiferenças, o autor discorre “que a estabilidade das políticas públicas de um sistema político depende de três características de seus vetos *players*: seu número, sua congruência e sua coesão.” (p.14)

Depois da realização desta pequena perspectiva das interações e tipologia dos vetos, propõe-se, na próxima seção, relatar algumas peculiaridades da relação entre o Executivo e o Legislativo nas propostas dos mesmos.

### 2.3 O VETO E A RELAÇÃO COM O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO

Segundo TOMIO<sup>14</sup> (2002), os estudos das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo sofreram influência dos paradigmas neo-institucionalistas<sup>15</sup>:

As diversas perspectivas analíticas conhecidas como neo-institucionalistas identificam as instituições (compreendidas como elementos autônomos) enquanto variáveis independentes com capacidade explicativa sobre os resultados políticos concretos e determinação sobre alguns traços do comportamento sócio-político dos indivíduos e dos grupos. (FRANÇA 2006, P.9 *apud* TOMIO 2002)

Nos parágrafos que se seguem, apresentar-se-á a relação entre os dois Poderes existentes nas esferas de veto.

Uma das maneiras de interferência do Executivo no processo de elaboração da lei manifesta-se na conveniência da aposição do veto ou da sanção. A vontade do Executivo expressada neste momento pode motivar a sorte da produção legislativa.

A sanção não se constitui na mera ratificação ou confirmação de uma lei já nascida, mas na união dada pelo Chefe do Poder Executivo ao projeto já aprovado pelas Câmaras, de tal maneira que, enquanto ela não se manifesta, a obra legislativa não se encontra definitivamente formada. Sobretudo, neste caso, existem duas vontades legislativas análogas: a do Governo e a das Câmaras.

Nos Estados Unidos, assim como no Brasil, a sanção estabelece o requisito de perfeição da lei; entretanto, esta nasce com a sanção, e jamais antes dela. O presidente da República é quem sanciona projeto de lei. Não se assegura, então, a sanção como mera fase de integração da eficácia, como a promulgação e a publicação que se traduzem sobre uma lei, já perfeita e presumivelmente válida.

---

<sup>14</sup> *Apud* FRANÇA (2006).

<sup>15</sup> Esta proposta foi desenvolvida na primeira seção do primeiro capítulo dessa dissertação.

Logo, o poder de veto do presidente da República é relativamente superior àquele desempenhado pelo presidente americano em face da disponibilidade de negativa de sanção parcial (veto parcial ou seletivo), impossível no Direito Constitucional dos Estados Unidos. No Brasil, em face da autorização constitucional, o presidente da República tem o direito de vetar parcialmente o projeto, censurando os efeitos desse expediente.

As regras de coordenação interna do Congresso Nacional e a extensão dos poderes legislativos do presidente da República permitem que se extraiam conclusões mais pertinentes sobre o funcionamento do sistema político brasileiro e que se dê uma explicação abrangente para o sucesso do Executivo na aprovação de sua agenda legislativa.

Ao analisarmos a recente experiência presidencialista no Brasil, desvendamos que o Congresso não é uma instância de veto à agenda do Executivo. Este, dependendo do arranjo político-constitucional, pode dispor de recursos que induzam os parlamentares a cooperar com o governo e a sustentá-lo. A influência exercida pelo Executivo sobre a iniciativa legislativa cria incentivos para que os parlamentares se juntem ao governo, apoiando sua agenda.

No Brasil pós-88, nota-se que a disciplina partidária nasce do próprio Congresso. Mesmo admitindo-se que a legislação eleitoral leve os parlamentares a adotar uma postura individualista, deve-se salientar que as políticas de cunho distributivista mantenedoras desse tipo de atrelamento eleitoral dependem do acesso à arena decisória. Entretanto, o domínio centralizado sobre a agenda legislativa impede que as estratégias do "voto pessoal" sejam dominantes. A influência da agenda exercida pelos líderes partidários e pelo Executivo restringe a chance de sucesso das iniciativas individuais dos deputados, dado que os líderes são capazes de reduzir as oportunidades destes.

O poder de veto presidencial, segundo CAMERON (2000), cujo trabalho adota o caso norte-americano como referência, seria um desses instrumentos. O processo de desenvolvimento da legislação através do uso do poder de veto ocorreria

através de três características: 1) antecipação das possíveis ações presidenciais; 2) de ameaças de veto; e 3) dos próprios vetos (através da reconsideração da proposição legislativa). Já KIEWIET E MCCUBBINS (1998 *apud* Cameron 2000) encontraram evidências de que o Congresso norte-americano tenta verdadeiramente evitar o veto, antecipando a ação do Executivo e, dessa forma, alterando o conteúdo dos projetos.

A pesquisa desenvolvida por CAMERON (2000), por sua vez, indicou que, nos períodos de governo dividido, o uso do poder de veto ocorreu frequentemente, e as ameaças de vetar legislação levaram os presidentes a obterem concessões importantes nos projetos de seus interesses.

Segundo AMES (*apud* SANTOSA, 2001), o nosso sistema eleitoral apresenta uma característica que reforça a argumentação do autor em favor do comportamento individualista dos parlamentares: a chamada representação proporcional de lista aberta. Ressalta ainda que, apesar de a lei consentir que os candidatos peçam votos em qualquer região de seus Estados nas eleições para deputado federal, na realidade, a maioria limita geograficamente suas campanhas, numa distritalização informal das eleições. Já na arena legislativa, o autor também identificou um número excessivo de pontos de veto não só de ordem partidária, mas também em razão dos interesses estaduais, municipais e corporativos. Tal situação leva à prática de obstrução parlamentar, que tem sua origem no número exagerado de partidos, nos obstáculos procedimentais no Congresso e na grande quantidade de políticos pouco interessados em legislar em vista do interesse geral. Os autores ARGELINA e LIMONGI (2001) argumentam que mecanismos estruturais favorecem o Executivo na definição da agenda.

Expomos nesta seção as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no que tange às questões de veto. Na seção seguinte, será feita uma breve descrição das relações de veto no poder local.

## 2.4 O VETO NO PODER LOCAL

Um estudo interessante sobre veto no poder no local foi realizado na Câmara Municipal de São Paulo.

Segundo estudo realizado em 2004 pelo cientista social Bruno Caetano, na Câmara Municipal de São Paulo o Legislativo não representou uma instância de veto às matérias do Executivo, tendo aprovado muito mais propostas do que rejeitado; o Legislativo não distorce expressivamente as matérias do Executivo, aprovando-as da maneira como foram encaminhadas, preservando, assim, as preferências do Executivo. Os vereadores determinaram em segundo turno (decisão final) 574 projetos de lei. Desse total, apenas um foi rejeitado em plenário. Todos os outros 573 foram aprovados. Com isso podemos entender que o Legislativo não se comportou como uma instância de veto aos projetos do Executivo, não tendo rejeitado nenhum projeto do prefeito. (CAETANO, 2005, p. 110).

No período, os vereadores foram autores de 355 propostas, e o Executivo de 218. Isso indica que os vereadores são os principais responsáveis pela agenda legislativa da Câmara Municipal de São Paulo. No entanto, o processo legislativo não se encerra com a votação das matérias em plenário. As que são aprovadas no parlamento seguem para a sanção do chefe do Executivo, para a entrada em vigor.

Outro dado conveniente mostra que dos 573 projetos aprovados, 179 foram vetados pelo prefeito, e apenas uma proposta de origem do Executivo sofreu veto.

Os projetos do Executivo não sofreram mudanças significativas quando analisados e votados no parlamento, indicando que o Legislativo manteve a posição do Executivo nas propostas. O Legislativo também não representou uma instância de veto às posições do Executivo; as propostas que não estavam condizentes com o leque de preferências do Executivo foram vetadas; os vereadores não derrubaram os projetos de leis que foram barrados pelo Executivo, fazendo com que suas preferências ficassem submetidas às deste Poder, ou seja, nesse caso o Legislativo é interdependente do

Executivo. Em São Paulo, a questão partidária não interfere significativamente como em outros Estados, vigorando o corporativismo. (CAETANO, 2005, p. 112).

O autor Caetano ressalta que os projetos de decreto legislativo e os projetos de resolução, além de serem simples atos normativos, sem status de lei, são iniciativas que não dependem da sanção ou veto do Executivo.

No Legislativo Estadual Paranaense, o comportamento é parecido com o município de São Paulo, ou seja, o Executivo tem forte influência sobre as questões de veto e tomada de decisões. No segundo governo de Jaime Lerner, foram 347 vetos.

Durante a legislatura do governador Lerner, vários projetos de lei foram apresentados. Muitos foram vetados, outros arquivados e alguns viraram leis.

Nesses quatro anos, pôde-se ver poucos projetos realmente bons que se tornaram leis. Projetos importantes foram derrubados pela bancada do governo ou vetados quando chegavam ao governador Jaime Lerner.

O que muito se viu foram projetos de utilidade pública, projetos de interesse eleitoral, autorizações para o Poder Executivo, enfim, projetos de menor relevância social, tendo em vista que saúde, educação, segurança pública são PLs socialmente mais imediatos. Entretanto, é possível encontrar algumas propostas que vieram a atender ao bem-estar de todos, porém, algumas foram vetadas, outras derrubadas, arquivadas, e sobraram poucas leis concretas.

TABELA 1 - PROJETOS APRESENTADOS NA LEGISLATURA 1999 – 2002.

PROJETOS DE LEI	NUMERO*	%*
Utilidade Pública	1.000	36
Autorização para o Executivo	600	21,5
Alteração de Lei	300	10,5
Outros	900	32
TOTAL	2.800	100

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

NOTA: \* REFERE-SE A UMA MÉDIA DOS QUATRO ANOS.

Foram levantados, no período de 1999 a 2002, projetos de lei de 46 deputados, que destacaram as suas principais propostas. Restaram algumas devido à

burocracia da Casa e à má vontade de alguns deputados e de sua equipe em ajudar. Um total de 272 projetos de lei foram analisados, uma média de quase 6 principais projetos por deputado.

O que os deputados consideram como destaque vai de encontro com o apresentado, uma vez que apenas 4,5% deles consideraram importante, entre os seus projetos, a utilidade pública, que no total de propostas equivaleu a 36%. O projeto de utilidade pública tem como objetivo principal credenciar entidades assistenciais juntos aos órgãos do governo, habilitando-as a receber recursos financeiros para custeio e manutenção de suas atividades.

Cerca de 23,5% dos deputados consideram como destaque a autorização para o Executivo, sendo esta porcentagem próxima aos 21,5% do total.

A alteração de leis também fugiu do previsto. De um número que gira em torno de 10,5% de projetos apresentados, apenas 3,5% dos deputados julgaram esses projetos os primordiais.

Os projetos de lei chamados de ‘outros’ – aqueles que instituem, dispõem, obrigam, disciplinam determinadas ações, mudam algo de nome ou elegem cidadãos honorários (sendo os dois últimos minorias) – ficaram com 68,5% do que é considerado destaque entre os deputados. O total de propostas desse tipo ficou em aproximadamente 32%.

### 3 ANÁLISE DOS VETOS NO LEGISLATIVO PARANAENSE NO PERÍODO DE 1996 À 2006

A partir das proposições de leis levantadas no período em questão (1996-2006), observamos as proposições de veto nos trâmites burocráticos da constituição e consolidação da política no Estado. Foram constatados no período 4.697 projetos de lei, dos quais boa parte tratam de questões não relacionadas às proposições de veto, já que se limitam a assuntos não conflitantes, como é o exemplo de cordialidades prestadas a alguns cidadãos.

Do total destes projetos de lei, 828 foram propostos ao veto pelo Legislativo (17,6%), sinalizando algumas distorções dentro da Casa. A citação que se segue, se adaptada ao âmbito regional, como é de nosso interesse, ilustra como se dão estas distorções: “(...) a ocorrência de vetos seria decorrente da frequência com que o Congresso produz legislação radicalmente diferente daquela desejada pelo presidente. Quanto maior a quantidade de projetos ‘sujeitos à objeção’, maior a quantidade de projetos vetados pelo presidente” (DINIZ e PRAÇA, 2006)

No período de 1996 a 1998, foram contabilizados 1.127 projetos de lei. Já na gestão de 1999 a 2002, constam 1.594 propostas, 34% do total de projetos desta década. Na gestão de Requião – 2003-2006 – tem-se um total de 1.976<sup>16</sup> projetos, ou ainda, 42% de matérias. Verifica-se diferença de apenas 8% do conjunto de projetos apresentados pela décima quarta e décima quinta legislaturas paranaenses.

Contudo, cabe a este capítulo verificar se há realmente conflito nesta instituição e de que forma eles se desenvolvem nas gestões subseqüentes. Para tanto, a primeira seção exporá a forma como os Poderes se relacionam na questão do veto, ou seja, a relação entre a autoria da proposição do veto e a autoria do veto. Na segunda seção, demonstrar-se-á quais assuntos foram propostos ao veto, ressaltando as gestões e a posição partidária dos parlamentares, com a finalidade de, através dos resultados

---

<sup>16</sup> Dados contabilizados até setembro de 2006.



obtidos, demonstrar o funcionamento efetivo da Assembléia Legislativa do Paraná. E, a partir da análise dos vetos elaborada nas duas primeiras seções, no período de 1996 a 2006, pretende-se verificar se os parlamentares se posicionam e agem conforme os “interesses políticos” previamente estabelecidos pelo Poder Executivo e/ou Legislativo, ou seja, adaptam-se ao jogo político já definido, ou se não há grande mobilidade dos deputados no legislativo paranaense, prevalecendo os “interesses ideológicos”.

### 3.1 PROPOSIÇÃO E VETO

As tabelas 2, 3 e 4 estão separadas por gestões e demonstram a relação existente entre autoria da proposição de veto e os Poderes e instâncias que efetivaram o veto. Observando-se as tabelas 3 e 4, pode-se notar uma proporcionalidade entre proposição e veto no período compreendido entre 1999 e 2006, tanto em quantidade como em distribuição por Poderes. Devido à restrição de dados, não temos as proposições e vetos do ano de 1995, o que pode explicar a não proporcionalidade com as duas outras gestões.

TABELA 2 – PROPOSIÇÕES E VETO (1996-1998)

AUTOR DA PROPOSIÇÃO DE VETO	AUTOR DO VETO				
	1996-1998				
	EXECUTIVO	LEGISLATIVO	DIRETORIA	COMISSÃO	TOTAL
EXECUTIVO	33	0	0	0	33
LEGISLATIVO	68	0	3	0	71
JUDICIÁRIO	1	0	0	3	4
OUTROS <sup>17</sup>	1	8	0	0	9
TOTAL	103	8	3	3	117

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

Neste período, podemos observar a predominância de proposições de veto feitas por deputados, como também a extrema maioria do poder Executivo no ato de vetar. Estes efeitos são ainda verificados nas duas outras gestões estudadas (tabelas 3 e 4).

<sup>17</sup> Refere-se ao Tribunal de Contas do Estado, as Comissões e a Mesa.

TABELA 3 – PROPOSIÇÕES VETO (1999-2002)

AUTOR DA PROPOSIÇÃO DE VETO	AUTOR DO VETO					
	1999-2002					
	EXECUTIVO	LEGISLATIVO	DIRETORIA	COMISSÃO	OUTROS	TOTAL
EXECUTIVO	19	0	0	0	1	20
LEGISLATIVO	235	2	24	0	0	261
JUDICIÁRIO	2	0	0	6	8	16
OUTROS <sup>18</sup>	7	37	0	0	0	44
TOTAL	263	39	24	6	9	341

FONTES: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

Na segunda gestão de Lerner, ainda que em proporções maiores tanto de proposições quanto de veto, observa-se relativa importância da Diretoria em relação à autoria de vetos, remetendo-se a questões quase que estritamente financeiras elaboradas pelo Legislativo. O Poder Judiciário é autor de um número inexpressivo de proposições de veto, e estas são efetivadas pelo Executivo e, principalmente, por Comissões de Constituição e Justiça. Outras proposições são analisadas pelo Ministério Público e Tribunal de Contas, contabilizados na categoria “outros”. Isto é ilustrado na tabela 4, na gestão de Requião:

TABELA 4 – PROPOSIÇÕES E VETO (2003-2006)

AUTOR DA PROPOSIÇÃO DE VETO	AUTOR DO VETO					
	2003-2006					
	EXECUTIVO	LEGISLATIVO	DIRETORIA	COMISSÃO	OUTROS	TOTAL
EXECUTIVO	32	0	0	0	0	32
LEGISLATIVO	228	1	20	1	0	250
JUDICIÁRIO	7	0	0	21	5	33
OUTROS	6	49	0	0	0	55
TOTAL	273	50	20	22	5	370

FONTES: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

Finalizando esta relação, aponta-se o executivo como autor de 639 vetos, e o Legislativo com 582 proposições de veto, do total de 828, no período compreendido entre 1996-2006.

<sup>18</sup> Refere-se ao Tribunal de Contas do Estado, as Comissões e a Mesa.

### 3.2 POSIÇÃO POLÍTICA NA ANÁLISE DOS VETOS

As tabelas 5 e 6 demonstram o total de proposições de veto elaboradas pela situação (partidos aliados ao governo em questão), pela oposição e por outro Poder, separadas pelas gestões compreendidas no período analisado.

TABELA 5 – PROPOSIÇÕES E POSIÇÃO (1996-2006)

ANO	TOTAL DE PROPOSIÇÕES	POSIÇÃO		
		SITUAÇÃO	OPOSIÇÃO	OUTRO PODER
1996-1998	117	35	33	49
1999-2002	342	150	83	109
2003-2006	369	142	85	142
TOTAL	828	327	201	300

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

Dentre os vetos executados pelo Poder Executivo de 1996 a 2006, 52% foram propostas pela situação e apenas 32% pela oposição. Os 16% restantes não estão especificados na tabela abaixo por terem origem desconhecida ou ainda serem proposições não partidárias.

TABELA 6 – PROPOSIÇÕES E RESULTADO

Posição	Aprovado	Rejeitado	Aprovado	Rejeitado	Aprovado	Rejeitado	Total
	1996-1998		1999-2002		2003-2006		
Situação	21	14	134	16	95	47	327
Oposição	22	11	79	4	50	35	201
Total	43	25	213	20	145	82	528

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

No período de 1996 a 1998, o Executivo vetou aproximadamente 60% proposições de veto feitas pela base aliada e 66% proposições da oposição. Já na segunda gestão de Lerner, observa-se que do total das proposições de veto da situação, 89% foram confirmadas pelo Executivo, ou seja, vetou-se esta porcentagem de projetos de lei. Quanto às proposições de veto da oposição, o Executivo vetou 95% das propostas. No governo de Requião, 67% das proposições de veto elaboradas pela

situação foram de fato vetadas pelo Poder Executivo, e 59% das proposições feitas pela oposição foram confirmadas pelo mesmo Poder.

Verifica-se, por conseguinte, uma pequena variação de 6 a 8 por cento, na década analisada, de confirmação, por parte do Executivo, dos vetos propostos tanto pela situação como pela oposição.

As relações das proposições de veto da bancada situacionista e opositorista serão discutidas na seção seguinte, devido a sua importância para a tentativa da construção de um modelo da política paranaense estudada a partir dos vetos.

### 3.3 VETO: PAUTA E OBJEÇÕES

Para analisar a pauta das proposições de veto e categorizá-las, utilizamos uma classificação empírica<sup>19</sup>. As proposições foram dispostas em dezoito grandes temas, os quais serão instrumentos para as posteriores análises. A referência “outros” refere-se a assuntos de pouca relevância e expressividade.

A tabela 7 ilustra a quantidade de proposições de veto feitas no período de 1996 a 2006, demonstrando as temáticas de maior perturbação política dentro da Assembléia, bem como os grupos políticos propositores desses assuntos. É exposta também a relação do grupo político com o resultado das proposições de veto:

---

<sup>19</sup> Baseada nas investigações de campo, onde se pode constatar os temas.

TABELA 7 – PAUTA, POSIÇÃO E RESULTADO AGREGADO

CATEGORIAS	PROPOSIÇÕES	APROVADOS			REJEITADOS		
		SITUAÇÃO	OPOSIÇÃO	OUTROS	SITUAÇÃO	OPOSIÇÃO	OUTROS
Administração	191	77	43	23	24	8	16
Economia	74	25	14	11	6	8	10
Educação	66	28	18	8	5	4	3
Encaminhamento	83	0	1	2	0	0	80
Habitação	5	1	2	1	0	1	0
Inclusão Social	22	9	5	1	3	1	3
Modificativa	121	17	10	12	6	11	65
Agricultura	6	0	2	1	2	1	0
Saúde	41	20	10	4	5	2	0
Segurança Pública	63	27	18	3	7	5	3
Trabalho	6	2	3	0	0	0	1
Transporte	37	15	9	4	7	1	1
Turismo	1	0	0	0	1	0	0
Utilidade Pública	7	4	1	1	0	1	0
Meio Ambiente	13	5	6	0	2	0	0
Alienação	33	1	0	1	0	0	31
Comunicação	4	4	0	0	0	0	0
Cultura	8	3	3	0	2	0	0
Desenvolvimento Regional	19	12	2	2	2	1	0
Requerimento	5	0	0	0	0	0	5
Outros	23	4	4	3	3	4	5

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

Não distorcendo as análises feitas na seção anterior, observamos nas tabelas 7 e 8 a quantidade superior de proposições de veto feitas pela situação em comparação à oposição e aos ‘outros’, o que não compromete as relações elaboradas abaixo, pois utilizaremos a ótica das proporções, com a finalidade de facilitar o estudo. Esta tabela está dividida por gestões e pela posição dos parlamentares frente ao governo:

TABELA 8 – PAUTA, POSIÇÃO E GESTÃO

ASSUNTO	1996-1998			1999-2002			2003-2006		
	SITUAÇÃO	OPOSIÇÃO	OUTROS	SITUAÇÃO	OPOSIÇÃO	OUTROS	SITUAÇÃO	OPOSIÇÃO	OUTROS
Administração	7	1	3	52	18	13	42	32	23
Economia	3	3	0	16	10	5	12	9	16
Educação	2	4	2	15	11	3	16	7	6
Encaminhamento	0	0	3	0	1	37	0	0	42
Habitação	0	0	0	0	2	0	1	1	1
Inclusão Social	0	0	0	4	1	0	8	5	4
Modificativa	6	4	7	5	4	37	12	13	33
Agricultura	0	1	0	1	2	0	1	0	1
Saúde	2	2	0	15	6	0	8	4	4
Segurança Pública	6	8	1	20	12	3	8	3	2
Trabalho	0	0	0	1	3	1	1	0	0
Transporte	3	3	0	12	5	3	7	2	2
Utilidade Pública	1	2	0	1	0	0	2	0	1
Meio Ambiente	2	0	0	1	3	0	4	3	0
Alienação	0	0	31	0	0	0	1	0	1
Cultura	0	0	0	2	3	0	3	0	0
Desenvolvimento Regional	2	1	0	2	1	0	10	1	2
Requerimento	0	0	0	0	0	5	0	0	0
Outros	4	5	2	3	2	2	5	5	0

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

Dentre os assuntos mais conflituosos dentro da casa, ou seja, de maior quantidade de proposições de veto, estão ‘administração’ e ‘modificativas’<sup>20</sup>, agrupados na categoria “A”. Conforme nossa classificação, essas temáticas se incumbem de assuntos de caráter burocrático e institucionalizadamente internos, totalizando 312 proposições, ou ainda, 38% das proposições totais. Já as pautas de maior interesse social como ‘educação’, ‘habitação’, ‘inclusão social’, ‘saúde’ e ‘trabalho’, agrupadas na categoria “B”, totalizam 140 proposições de veto, ou apenas 17% do total das manifestações. Mesmo desconsiderando o aspecto qualitativo, isto é, o conteúdo individualizado das proposições, observa-se a grande diferença da incidência entre estas duas grandes categorias nas divergências internas na Assembléia.

<sup>20</sup> Refere-se principalmente as modificações “normas” regimentais.

Os ‘encaminhamentos’ – 10% do total das proposições –, são considerados proposições internas, como, por exemplo, questões financeiras (prestação de conta) e pedido de verbas para viagens oficiais.

Uma observação importante da Tabela 8 é que, embora não considerado o ano de 1995, ou seja, o primeiro ano da gestão Lerner, e levando-se em conta somente as relações da posição dos parlamentares, no período de 1996 a 1998 a situação propôs 87,5% dos assuntos de “A” e a oposição apenas 12,5% . Na segunda gestão, a situação indicou 72% das proposições de “A” e a oposição somente 28%. Na gestão de Requião, a situação propôs 54,5% de “A” e a oposição 45,5%, diferença bem inferior em comparação às gestões anteriores. Já os assuntos de “B” foram 40% indicados pela situação e 60% pela oposição no período de 1996 a 1998. De 1999 a 2002, a situação propõe 60% e a oposição 40%. No mandato de Requião, 57% das propostas foram feitas pela situação e 43% pela oposição.

Prosseguindo com a mesma classificação da análise anterior, exporemos abaixo os assuntos por categoria – “A” e “B” – e o resultado de acordo com o grupo político nos anos de 1996 a 1998, considerando somente as proposições vetadas pelo Executivo.

TABELA 9 - PAUTA, POSIÇÃO, RESULTADO E GESTÃO 1996-1998

Assunto	Resultado			
	Oposição		Situação	
	Aprovado	Rejeitado	Aprovado	Rejeitado
Administração	1	0	4	3
Modificativa	2	2	4	2
<b>Total "A"</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>5</b>
Educação	2	2	1	1
Saúde	1	1	2	0
<b>Total "B"</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>1</b>

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

Verificamos que do total de proposições de veto elaboradas pela oposição no grupo “A”, 60% foram aprovadas pelo Executivo, enquanto que das proposições feitas pela situação, 61,5% foram confirmadas pelo governador da gestão. Dentre as pautas

engendradas no grupo “B” pela oposição, 50% receberam aprovação do Executivo, já a situação obteve 75% de êxito frente ao mesmo Poder.

A tabela 10 demonstra o resultado das proposições de veto confirmadas pelo Executivo, também na ótica da posição política, na segunda gestão Lerner e na gestão de Requião. Facilmente visualiza-se a predominância de proposições de veto elaboradas pela situação, assim como o observado nas ilustrações acima, como também a confirmação dos vetos por parte do Executivo, predominantemente propostos pela situação.

TABELA 10 - PAUTA, POSIÇÃO, RESULTADO E GESTÃO

Assunto	Resultado (1999-2002)				Resultado (2003-2006)			
	Oposição		Situação		Oposição		Situação	
	Aprovado	Rejeitado	Aprovado	Rejeitado	Aprovado	Rejeitado	Aprovado	Rejeitado
Administração	17	1	44	8	25	7	30	12
Modificativa	4	0	5	0	4	9	8	4
<b>Total "A"</b>	<b>21</b>	<b>1</b>	<b>49</b>	<b>8</b>	<b>29</b>	<b>16</b>	<b>38</b>	<b>16</b>
Trabalho	3	0	1	0	0	0	1	0
Habitação	2	0	0	0	0	1	1	0
Inclusão Social	1	0	3	1	4	1	6	2
Educação	11	0	15	0	5	2	11	5
Saúde	6	0	15	0	3	1	4	4
<b>Total "B"</b>	<b>23</b>	<b>0</b>	<b>34</b>	<b>1</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>23</b>	<b>11</b>

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA.

A análise seguinte será feita, novamente, através de proporções para que as diferenças de grandeza não influenciem nas relações que pretendemos neste capítulo.

Na décima quarta legislatura observa-se que, das proposições de veto elaboradas pela oposição em “A”, 95,4% foram confirmadas pelo Executivo. Das proposições feitas pela situação, também no grupo “A”, 86% foram vetadas pelo Executivo, ou seja, mantida a proposição. No grupo “B”, das proposições feitas pela oposição, 100% delas foram confirmadas pelo poder Executivo. Já das proposições encaminhadas pela situação neste grupo, 97% foram aprovadas pelo Executivo.

Na gestão de Roberto Requião (2003-2006), do total de proposições elaboradas pela oposição no grupo “A”, 64,4% receberam aprovação do Executivo. Já das propostas feitas pela situação, 70,3% foram comprovadas pelo governador do Estado. Nas pautas do grupo “B”, das proposições de veto indicadas pela oposição,



70,5% receberam confirmação do Executivo; e das proposições elaboradas pela situação, 67,6% foram vetadas.

### 3.4 A REPRESENTAÇÃO INSTITUCIONALIZADA

Esboçadas as relações anteriores, observamos que nas análises feitas na primeira seção deste capítulo as proposições de veto elaboradas por parte do Poder Legislativo, de 1996 a 2006, representam 70,3% do total das proposições, indicando-se este Poder como o mais ativo na avaliação de projetos de lei. Em contrapartida, o Executivo representa 77% dos pareceres sobre as proposições de veto.

Feita a divisão por partidos políticos, no período analisado, observou-se que 62% das proposições de veto partidárias foram propostas pela situação; o mesmo percentual do total das aprovações de veto foi também apresentado pela situação. Estes dados revelam que, embora a situação proponha uma quantidade maior de vetos, conseguiu a aprovação de 62%, igualdade proporcional entre propostas e vetos nos onze anos analisados. Verificou-se também a igualdade percentual de proposições de veto na segunda gestão Lerner (1999-2002) e na gestão de Requião (2003-2006).

Confrontando as três gestões analisadas, observou-se, na tabela 6, uma variação de 6 a 8% das proposições de veto feitas pela situação e oposição, as quais foram aprovadas pelo poder Executivo. Este dado demonstra que, independente da situação possuir nas gestões a maioria na Assembléia, a ação do Executivo nas questões relacionadas ao veto são de relativa proporcionalidade, ou seja, há um contínuismo nos mandatos, na ótica da posição partidária, e até certa “harmonia” na Casa, visualizada, principalmente, na décima quarta legislatura, em que 89% das proposições feitas pela situação e 95% pela oposição tiveram aprovação do governador, representando esta legislatura 53% da totalidade de vetos aprovados pelo Executivo. Já na gestão de 2003 a 2006, constatou-se 64,5% do total das proposições de vetos rejeitadas pelo Executivo, mantendo-se o projeto de lei.

Na segunda seção deste capítulo, foram expostos dados relativos à pauta das proposições de veto estudadas neste trabalho. Na tabela 7, observou-se que as pautas ‘administração’, ‘educação’ e ‘segurança pública’, propostas tanto pela situação quanto pela oposição, foram as de maior aprovação dentre a totalidade das temáticas, mas posteriormente vetadas. Das propostas de veto elaboradas pela situação, as que tiveram maior rejeição foram ‘administração’, ‘trabalho’ e ‘transporte’; e das propostas feitas pela oposição, as de maior rejeição foram ‘modificativa’, ‘administração’ e ‘economia’. Quando feita esta análise por gestão, na tabela 8, constatou-se que, exceto a oposição no período de 1996 a 1998, as duas vertentes políticas prevaleceram como formuladoras de proposições de veto na pauta ‘administração’. Na décima quarta legislatura, oposição e situação propuseram quantidades maiores nas áreas ‘administração’ e ‘segurança pública’; e na décima quinta legislatura, a situação propôs mais pautas sobre ‘administração’ e ‘educação’ e a oposição mais sobre ‘administração’ e ‘modificativa’.

Com o intento de verificar, através de duas grandes temáticas – assuntos burocráticos e internos (A) e dedicados ao público (B) –, a recorrência de conflitos nestas categorias, observamos que estas pautas ocupam 55% das proposições de veto existentes na Assembléia Legislativa do Paraná, e que apenas menos da metade são assuntos relativos às proposições de ‘B’. A situação, durante o governo Lerner (1996-2002), propôs mais de 70% das proposições de veto relacionadas à ‘administração’ e a ‘modificativas’, enquanto a oposição movimentou menos de 30% do total. Neste mesmo período, os assuntos de “B” foram propostas de veto relativamente equilibradas, totalizando uma média de 50% nas duas gestões, porém, na décima terceira legislatura, a oposição propôs mais do que a situação. Na gestão de Requião, observou-se uma variação de apenas 9% nas proposições de veto de “A” feitas pela situação e pela oposição. Em assuntos de “B”, a situação indicou 57% dos vetos e a oposição 43%.

Na tabela 9, verificou-se que, em assuntos de “A”, tanto situação quanto oposição obtiveram a mesma margem de aprovação pelo Executivo. Já nos assuntos de

“B” houve relativa diferença, pois das proposições de veto feitas pela situação 75% foram aprovadas pelo Executivo, enquanto que a oposição teve 50% de aprovação.

A tabela 10 expôs os dados referentes às gestões Lerner (1999-2002) e Requião (2003-2006), sendo possível verificar de forma integral as variações entre as duas administrações. Na gestão Lerner, verificou-se que, dos assuntos de “A” elaborados pela situação e oposição, mais de 85% foram aprovados pelo Executivo; e dos assuntos de “B”, observou-se que o Executivo evitou ainda mais o conflito, aprovando, tanto da oposição como da situação, mais de 96% das proposições de veto. Na gestão de Requião, das proposições de veto elaboradas pela situação em “A”, 70,3% foram confirmadas pelo governador, enquanto que 64,4% foram aprovadas pelo Executivo do total das proposições feitas pela oposição. Nos assuntos de “B”, do total das proposições feitas pela situação, 67,6% foram vetadas, ou seja, aprovadas pelo Executivo; 70,5% dos projetos da oposição receberam o aval do governador.

Feitas as análises, verificou-se uma espécie de continuísmo na relação entre os Poderes, sendo o veto um instrumento de manutenção de um certo equilíbrio de conflitos. O embate entre os Poderes passa a ser um processo institucionalizado uma vez que, segundo as proporções demonstradas pelos dados, as aprovações e rejeições de proposições de veto seguem uma lógica de “conciliação” entre posições dos grupos políticos.

Entende-se por continuísmo uma “doutrina ou manobra política tendente à perpetuação, no poder, de uma pessoa ou de seu grupo político” (FERREIRA, 1999). Na concepção de O’DONNELL (1987), o continuísmo político, perceptível em alguns países, é resultado de um arcaísmo decorrente do conflito “moderno” da estrutura das forças produtivas e da organização e posição ocupada pelo país tanto nacionalmente quanto no âmbito internacional. Segundo ele, a vigência desse modelo encontra-se no prosseguimento das relações patrimonialistas, e o mecanismo que movimenta esse sistema é o clientelismo.

HAGOPIAN (1996), num estudo sistemático do continuísmo político no Brasil, aponta o clientelismo e o regionalismo como instrumentos essenciais para o

entendimento histórico desse “modelo” político. Já na perspectiva de COSTA (1988), as consequências do continuísmo são apresentadas na citação abaixo:

O continuísmo e a sedimentação da ortodoxia neoliberal prolongam indevidamente o sofrimento do país, irritam empresários e trabalhadores e problematizam o pacto social insistentemente proposto pelo discurso presidencial. Travam o ataque ao social e criam um problema adicional para o governo e seu partido. Combinada com a baixa taxa de iniciativa e criatividade na área social e com o abandono relativo da reforma do Estado, a moderação governamental manifesta-se como um fator de preocupação, desencantamento e desmobilização. (COSTA, 1988)

Portanto, podemos concluir que, de 1996 a 2006, embora o veto seja um sinalizador de alguma espécie de conflito na Assembléia, os conflitos de aliados ou opositores ao governo acontecem de maneira institucionalizada, pois, independentemente dos assuntos das proposições de veto, o Executivo segue sua força de posição frente ao Legislativo, permanecendo o jogo político da representação institucionalizada, evitando-se, sobremaneira, os conflitos em massa, estabelecendo-se, assim, a harmonia na Casa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos concluir que a maior parte do tempo dos deputados estaduais do Paraná é dedicada à “representação”, através de intermédios de alianças com o Poder Executivo do Estado, cuja presença é “visível” no “jogo” dos vetos, facilitadas nas abordagens neo-institucionalistas, entre elas a maior independência das instituições, como a Assembléia Legislativa do Estado do Paraná.

A etnografia sobre a prática legislativa revelou que a atividade política de representação é constante e relaciona aspectos de ambientes internos – plenário – e externos – “bastidores”.

As sessões da Assembléia Legislativa do Paraná apresentam um “ritual” bastante claro, seja no início do seu trabalho parlamentar, seja na decorrência dele. No começo da sessão ordinária temos o momento de unanimidade<sup>21</sup>. Já os discursos são feitos quase sempre por grupos específicos de pessoas e possuem assuntos também específicos, muitas vezes voltados para a área de interesse pessoal do político, do partido, do grupo. Existem ainda as questões de veto, através das quais as relações institucionalizadas de interação de agentes são manipuladas conforme o interesses destes.

Uma grande quantidade de debates no plenário giram em torno de parlamentares que disputam a legitimidade representativa. Há no discurso dos deputados uma valorização das leis que emergem de necessidades da população. Dessa forma, o projeto “socialmente bom” é aquele que atende aos anseios dos eleitores, que procuram os deputados nos gabinetes ou nos redutos eleitorais. Quanto maior a repercussão social de um projeto, maior é a confiança do deputado para defendê-lo em plenário, principalmente se a população estiver presente nas galerias, momentos estes que encorajam muitos “sumidos” a falar. Os grupos disputam para ver quem tem a

---

<sup>21</sup> O Presidente da Casa lê os projetos e, caso ninguém se manifeste, estes são aprovados.

melhor compreensão das necessidades da população local, objetivando conquistar a platéia com um determinado projeto.

As conspirações<sup>22</sup> são artifícios importantíssimos em uma disputa na Assembléia Legislativa, cogitando-se a manipulação e o ocultamento de informações à sociedade, atitudes típicas do ambiente político. Os partidos, os grupos políticos sempre tentam desvendar possíveis acontecimentos “deconhecidos”. São espécies de rituais, encenações teatrais, em que o discurso dramático se torna ainda maior no momento, engrandecido pelas falas fortes e vigorosas que divulgam as revelações de bastidores.

Acontecimentos desse tipo são rotina no plenário. Os deputados agem de forma natural às acusações, pois elas fazem parte da “mística” da Casa, e legalizam o ato de “investigação” parlamentar, uma forma quase teatral. Os acordos de bastidores, que oficialmente não existem, são os verdadeiros “atos” políticos, dos quais participam os que são “confiáveis”. Daí também podemos explicar o motivo das supostas conspirações fazerem parte do jogo.

O palco das discussões que precedem à votação de alguns projetos de lei é conturbado, pois se tem a impressão de que o voto de um influencia na aprovação do projeto do outro e vice-versa, e aos poucos vai se criando uma rede de vinculação mútuas. A atuação de cada deputado nesse processo vai depender de sua capacidade de negociar e construir alianças. Os acordos e a movimentação entre os grupos se dão justamente nos bastidores desse “teatro”.

Em seguida, ocorre outro momento interessante: o da representação simbólica da votação, no qual o presidente da Casa lê o conteúdo da proposição e, se todos permanecerem calados, esta é aprovada. Os conteúdos dessas proposições são em sua maioria homenagens e utilidades públicas, ou seja, leis que homenageiam pessoas ou entidades através da concessão de títulos honoríficos ou nomes de logradouros públicos.

---

<sup>22</sup> Envolve denúncias, críticas, barganhas.

Uma análise bastante apropriada em relação ao momento da aprovação diz respeito à falta de embate político entre governo e oposição e seus respectivos partidos, pois todos concordam com o presidente e compactuam do mesmo documento na hora de assinar. Ressaltando as representações teatrais dos parlamentares, que na maioria das vezes não pretendem grandes mudanças, prevalecendo a estrutura da Assembléia enquanto instituição.

Dentro da Casa Legislativa, as representações estão límpidas, seja nas discussões de projetos de lei no plenário, seja na apreciação de vetos do governador em outras competências legislativas. Existe uma interdependência no ambiente legislativo estadual paranaense, ou seja, a “aparência” da Casa começa com os seus moradores, neste caso o conjunto da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, e esta necessita de práticas que mantenham o grupo coeso.

A dependência de um para com o outro é nítida, mesmo entre os que têm posições políticas distantes, e a relação tem que estar boa, pois as alianças, “momentâneas” ou não, são constantes. Todos precisam do outro para atender a algum interesse pessoal, político, partidário, e caso não haja participação de um determinado político ou grupo, a exclusão e anulação política são imediatas. O ditado popular “uma mão lava a outra” é seguido à risca na Assembléia Legislativa do Paraná.

O sentido do trabalho legislativo está na vitória particular ou do grupo, por isso a necessidade constante de articular adesões. Aprovar um projeto de lei de sua autoria é o principal motivo que leva um deputado a entender a necessidade de buscar apoio dos outros deputados, mesmo daqueles que a princípio são seus adversários ou discordam de suas idéias, independente se ele teve mais votos ou tem mais experiência. O veto que poderia ser a possibilidade de transformação da instituição, acaba envolvida na mesma “lógica” dos projetos de lei, ou seja, os interesses individuais ou de grupos específicos.

É relevante salientar que as instituições políticas devem ser vistas como instituições dinâmicas e tolerantes à relatividade da estrutura política em que estão participando. Os modos de diferenciação dentro da Assembléia Legislativa não se dão

individualmente, mas, ao oposto, coletivamente, descobrem seu campo de ação privilegiado na criação de blocos que atuam como grupos em determinadas ocasiões que se fazem necessárias.

As grandes virtudes dos deputados são a tolerância, o jogo de cintura e a “igualdade” de todos dentro da Casa. Em uma pesquisa nacional sobre os legislativos estaduais feita pela USP em 2001 e coordenada pela Professora Dr<sup>a</sup> Kinzo, da qual inclusive participei, pude constatar que a “neutralidade”, a abertura, a falta de radicalismo são discursos freqüentes, mesmo para os que são “teoricamente” de esquerda ou direita. Devido a posições ou partidos, os deputados consideram-se em sua maioria de centro esquerda ou centro direita, ou seja, a palavra centro é determinante.

Ser bem quisto na Assembléia corresponde ser bem quisto em todos os setores da Assembléia, não apenas durante o ato legislativo em si. Sua revelação mais constante é simbólica, vivenciada nas conversas diárias dos corredores, nas fofocas irrelevantes sobre os outros, no comércio ambulante de salgados, doces, manicura, pedicura, nos sorrisos e apertos de mãos freqüentes.

Dentro das negociações legislativas, a vocação mediadora do político não aparece apenas como uma virtude, mas como uma necessidade para sua sobrevivência no grupo, e em nome dela se justificam as ações em um plano ou em outro. Essa virtude está diretamente relacionada à sua disposição para transcender por inúmeros códigos e valores, representados por ele mesmo e por todos os deputado no plenário ou nos bastidores.

Seja a dimensão endógena (bastidores) ou exógena (público), ambas são importantes para compreendermos os acontecimentos na Casa. Em ambos os casos, a população tem presença: é a platéia para a qual os deputados representam e é ela própria representada através do seu deputado, que por ela defende o direcionamento de suas alianças.

O último capítulo desta dissertação – o qual pretendeu, através do levantamento de uma série histórica dos vetos da Assembléia Legislativa do Paraná,



evidenciar as relações entre os Poderes, entre os partidos (situação e oposição) e entre as pautas – revelou que os vetos são artifícios constitucionais utilizados com o intuito de transformações. As estatísticas demonstraram que, independentemente do governo vigente, as pautas de veto, o percentual de proposições de veto em determinadas áreas, “quem” veta e a estrutura da instituição, ou seja, as “regras do jogo”, prevelecem em detrimento da possibilidade de mudanças.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, D. D. G. **Veto *Players* e a Produção de Reformas no Brasil**. II Seminário de Ciência Política da UFPE, Recife-PE, 2006.

ARAÚJO, C. **Representação, Retrato e Drama**. Revista Lua Nova, n.67, São-Paulo, 2006.

ASSIS, L.F. **Educando para a Cidadania: A Experiência da Escola do Legislativo**. In: Educação e Sociedade, ano XVIII, nº59, 1997, pg367-385.

BARREIRA, I.A.F.A **Política de Perto: Recortes Etnográficos de Campanhas Eleitorais**. Rev. Sociol. Polit., March 2006, no.74, p.1-17.

BAERT, P.. Algumas Limitações das Explicações da Escolha Racional nas Ciência Política e na Sociedade. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, v.12 n.35, São Paulo: Feb. 1997.

BASTOS, M.L. **Considerações sobre o Veto Presidencial aos Projetos de Lei**. Artigo, São Paulo-SP, 2002.

BEZERRA, M. O. **Políticos, Representação Política e Recursos Públicos**. Rev. Sociol. Polit., July 2001, no.15, p.1-18.

BOURDIEU, P. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

BOURDIEU, P. **Razões Práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas: Papyrus, 1996.

BOURDIEU, P. **A Economia das Trocas Simbólicas**. Ed. Perspectiva, São Paulo, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988 / obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. – 22 ed. Atual. E ampl. – São Paulo: Saraiva, 1999. – (Coleção Saraiva de legislação).

BRITTO, L.N. **O Veto Legislativo** “Estudo Comparado”. Ministério da Justiça e Negócios Interiores, “Serviço de Documentação” – 1966.

CAETANO, B. **Executivo e Legislativo na Esfera Local**. Novos Estudos, Cebrap, nº 71. São Paulo, março de 2005.

CARVALHO, F.L. **Continuidade e Inovação: conservadorismo e política da comunicação no Brasil**. Rev. bras. Ci. Soc. v.15 n.43 São Paulo jun. 2000.

CASTRO, M.H.G. **Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. In: Caderno de Pesquisa – NEPP, nº12, UNICAMP, 1989.

CERVI, E. U. **Representantes dos municípios na Assembléia Legislativa do Estado do Paraná**, 2003.

CLÈVE, C.M. **Atividade Legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo e na Constituição de 1988**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1993.

COOLEY Charles H. **Human Nature and the Social Order**. Nova Iorque, Scribner's, 1922, p.352-353.

COSTA, N.R. **Transição e movimentos sociais contribuição ao debate da reforma sanitária**. Cad. Saúde Pública vol.4 no.2 Rio de Janeiro April/June 1988

DAHL, R. A.. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999 (1971).

DOWNS, A.. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999 (1957).

DERRIDA, J. **Limited Inc**. Illinois, Northwestern University Press. 1988.

DINIZ, S. **Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 48 n° 1, 2005, pp. 333 a 369.

DINIZ, S e PRAÇA, S. **Vetos presidenciais totais no Brasil: 1989-2006, motivações institucionais ou pessoais**. Campinas: Terceiro Congresso Latino Americano de Ciência Política, 2006.

ELIAS, N. **Introdução à Sociologia**. Lisboa: Lisboa, 1999.

FERREIRA, A. B.H. **Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FIGUEIREDO, A.C. LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. - 2ª ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FRANÇA, A. S. T. **A Assembléia Legislativa do Paraná: organização interna e processo decisório na 14ª legislatura (1999-2002)**. 2006. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná.

GIDDENS, A. **La constitución de la sociedad**. Buenos Aires : Armorrortu, 1996.

GOFFMAN, Erving. **A Representação do Eu na Vida Cotidiana**. Petrópolis, Editora Vozes, 8ª edição, 1985.

GOFFMAN, Erving. **Estigma: Notas Sobre a Manipulação da Identidade Deteriorada**. RJ, Jorge Zahar Editor, 3ª edição, 1980.

GROHMANN, L.G.M. **O veto presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000**. Tese de doutorado apresentado no IUPERG: 2003.

HABERMAS, J. **Consciência Moral e Agir Comunicativo**. Tempo brasileiro: Rio de Janeiro, 1989.

HAGOPIAN, F. **Traditional politics and regime change in Brazil**. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

HALL, P. TAYLOR, R.. As três versões do neo-institucionalismo. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, n° 58, São Paulo: 2003

HAMMSTEDT, O. e DAHME, H.J. A Modernidade Atemporal dos Clássicos da Sociologia: Reflexões sobre Durkeim, Tönnies, Weber e especialmente Simmel. In: **Simmel e a Modernidade** SOUZA, Jessé e OLZE, Berthold (orgs.). Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1998, pp. 191 – 223”

- HOBBS, T. **“A Natureza Humana”**. Lisboa: Imprensa Nacional. Casa da Moeda, 1983.
- IMMERGUT, E. M.. **Health Politics: interests and institutions in Western Europe**. Cambridge: Cambridge, 1992.
- LACLAU, E. **Emancipation(s)**. Londres, Verso. 1996.
- LACLAU, E. e MOUFFE, C. **Hegemony and socialist strategy**. Londres, Verso, 1985.
- LEONE, J.A.R. **El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones**. Reflexión Política, n.09. Colômbia , 2003.
- LINCOLN, Yvonna S.. **O Planejamento da Pesquisa Qualitativa: teorias e abordagens**. 2ª edição. São Paulo: Artmed; Bookman, 2006.
- LOCKE, J. **Dois Tratados Sobre o Governo Civil**. Lisboa: Edições 70, 2006.
- MELO, A. M.. **O Jogo das Regras: a política da reforma constitucional de 1993 a 1996**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 12 nº 34, 2005, pp. 333 a 369.
- MIGUEL, Luís Felipe. Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o congresso brasileiro. **Rev. Sociol. Polit.**, June 2003, no.20, p.115-134.
- MINAYO, M. C. S. de. Quantitativo versus qualitativo, subjetivo versus objetivo. In: **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec/Abrasco, 1992.
- MONTEIRO, J. C. S. MONTEIRO, M. C. M.C. LIMA, T. L. **O Neo-Institucionalismo e o Viés Antipartidário nos Estudos Legislativos**. Adcontar, Belém-PA, v. 2, n 1, p.7-10, 2001.
- MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Abril cultural, 1980 [Os Pensadores].
- MORAES FILHO, E. de (org.). **Simmel**. São Paulo: Ática, Coleção Grandes Cientistas Sociais. 1983.
- MORAES, F. **Executivo e Legislativo no Brasil Pós-Constituinte**. In: São Paulo em Perspectiva, Out/Dez. 2001, vol 15, nº4, pg 45-52.
- MORÁN, M. “Prólogo” en PASQUINO, G. **La oposición**. Madrid: Alianza, 1998.
- MOYA. M. A. F. **Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil (1988 -2000)**. Tese de doutorado apresentado na USP, 2005..
- O’DONNELL, G. **Os Atores do pacto democratizante: reflexões sobre a transição brasileira**. Revista Senhor, out. 1987.
- O’DONNELL, G. **Democracia Delegativa?** Novos Estudos, n.31 CEBRAP, 1991.
- OLIVEIRA, R. C. de. **Análise dos parlamentares paranaenses na entrada do século XXI**. Curitiba: APUFPR, 2002.
- PARANÁ. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ. 2003. Disponível em: <http://www.pr.gov.br/assembleia>, acessado em novembro 2003.

- PITKIN, H. F. **Representação: Palavras, Instituições e Idéias**. Revista Lua Nova, n.67, São Paulo, 2006.
- REZENDE, F.; AFONSO, J.R. **A Federação Brasileira: fatos, desafios e perspectivas**.2001.
- RHODES, R. “El institucionalismo” en David MARSH y Gerry STOKER (Eds.) **Teorías y Métodos de la Ciencia Política**. (p. 53-67). Madrid: Alianza, 1997.
- RODRIGUES, A. T. **Ciclos de Mobilização Política e Mudança Institucional no Brasil**. Revista de Sociologia e Política, n.17, Curitiba-PR, 2001.
- RODRIGUES, L. M. **Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados**. São Paulo: Edusp, 2002.
- ROUSSEAU, J-J. **Do Contrato Social**. Coleção “Os Pensadores”. 2ªed. São Paulo, Abril Cultural, 1978.
- ROTH, A.. **Políticas Públicas**. Formulación, implemantación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2002.
- SABINO, P. A. L. **Atividade Legislativa do Poder Executivo: Análise do exercício de atividades normativas primárias e secundárias pelo Poder Executivo federal**. Artigo, Bahia-BA, 2005.
- SANTOS, F. (Org.). **O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: FGV, 2001a.
- SANTOS, L.A. **Cargos em Comissão: Do Nepotismo e do Clientelismo à profissionalização**. Artigo do PT, 2001b.
- SANTOS, W.G. **A Práxis Liberal e a Cidadania Regulada**. In: Décadas de espanto e uma apologia democrática. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.
- SCHWANDT, T. A.. **Três posturas epistemológicas para a investigação qualitativa: interpretativismo, hermenêutica e construtivismo social**. In: DENZIN, Norman K.;
- SILVA, S.J. **Executivo, Legislativo e Sindicatos na Reforma Previdenciária Argentina**. Artigo apresentado em 2006.
- SMITH, A.. **Teoria dos Sentimentos Morais**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- SOARES, M. A. S. **O Veto: Controle Jurídico do veto presidencial: é possível? É necessário?**. Artigo, Brasília, a. 40 n.159, 2003.
- TAVARES DE ALMEIDA, M.H. **Federalismo e Políticas Sociais**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. Nº 28, p. 88-108.
- TEMER, M. **Elementos do Direito Constitucional**. 7ªed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1990.
- THÉRET, B. **As Instituições entre as Estruturas e Ações**. Revista Luz Nova, n.58, São Paulo, 2003.
- TOMIO, F. R. L. **Comentários sobre a Abordagem Neoinstitucionalista**. Revista Salamanca, IBES, Blumenau, v.1, 2002, pp. 17-21.

TSEBELIS, G. **Processo Decisório em Sistemas Políticos:** veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 12 n° 34, 2005, pp. 333 a 369.

## APÊNDICE

### A) FUNÇÕES DO LEGISLATIVO

O Poder Legislativo tem como função central a elaboração das leis, ao lado de exercer outras tarefas constitucionais, como a apresentação pública de assuntos de interesse dos cidadãos, o debate sobre tais reivindicações de modo a agregá-las sob o interesse geral e a fiscalização política dos atos do Executivo.

O Legislativo exerce, atualmente, na maioria dos países, um conjunto de papéis que variam segundo o grau de democratização do sistema político. Assim, no Brasil estas funções são as de centralizar o processo legislativo; representar a vontade do povo; participar do controle sobre os outros Poderes, sobretudo fiscalizando o poder executivo; e promover a difusão da democracia.

O exercício da primeira função é do Congresso, bem como das Assembléias nos Estados, e das Câmaras nos municípios, para organizar a elaboração das leis, inclusive emendando a própria Constituição.

Ao participar do controle sobre os outros Poderes, o Legislativo opera dentro de um sistema de freios e contrapesos adotado para manter os Poderes centrados no objetivo de governar em benefício comum.

Para o exercício da representação com independência em nome do povo, os parlamentares são invioláveis no exercício do mandato por suas opiniões, palavras e votos. São eles que formulam queixas ou denúncias em nome do povo, as quais em geral obtêm repercussão na imprensa e causam alterações no estado da opinião pública, forçando os governantes a uma correção de rumo, anulação de atos ou mudança de linha política.

Desta liberdade de conduta parlamentar decorre uma função importante do Legislativo moderno, a fiscalização. Para a fiscalização formal dos atos dos outros Poderes há o auxílio de um órgão especializado, o Tribunal de Contas. No entanto, os estudiosos atribuem aos Parlamentos contemporâneos outro papel fundamental ao

trazerem para o debate público questões de interesse de grupos da cidadania que reclamam solução, eles vão agregando tais pleitos em consensos básicos que podem ser atendidos.

A capacidade de resposta social proporcionada pelos Parlamentos canaliza os problemas articulados para soluções não conflitivas, reforçando a legitimidade do sistema democrático. Por isso se diz que onde funciona um Legislativo existe democracia, por mínima que seja.

Na lista de competências da Assembléia Legislativa, enumeradas pela Constituição do Estado de 2002, a principal é a de fazer suspender, interpretar e revogar as leis de competência do Estado.

Outras funções do Poder Legislativo Estadual são fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo; funções administrativas internas de organização de seus serviços e uma função política adicional de representar o povo em suas queixas e reivindicações, operando como uma ouvidoria geral da sociedade.

A função legislativa da Assembléia é exercida com a colaboração do Governador, este sancionando os projetos de lei. No caso dessa autoridade não referendar uma proposição oriunda do Legislativo, tal ato chama-se veto, o qual pode ser removido mediante decisão de uma maioria qualificada dos membros.

Entretanto, a competência da Assembléia é privativa quando aprova seu Regimento Interno, organiza sua Secretaria, elege a Mesa Diretora ou constitui Comissões Permanentes ou Temporárias, inclusive as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs).

A Assembléia exerce ainda uma competência judicial de natureza especial: a de participar do julgamento do Governador e Secretários de Estado nos crimes de responsabilidade. (PARANÁ, 2003)



## B) O PROCESSO LEGISLATIVO

Chama-se processo legislativo o método pelo qual as leis são elaboradas. As diretrizes gerais para o processo legislativo são fixadas na Constituição Estadual. O seu detalhamento é feito em documento das próprias Assembléias – o Regimento Interno.

O processo legislativo compreende a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares à Constituição, leis ordinárias, leis delegadas, decretos legislativos e resoluções.

As leis delegadas, decretos legislativos e resoluções são de competência privativa da Assembléia. As emendas à Constituição e leis ordinárias podem se originar de iniciativa do Poder Executivo ou do Judiciário.

Existem algumas áreas da legislação onde a iniciativa é exclusivamente do Governador, como as de ordem financeira.

Portanto, os poderes Executivo e Judiciário têm capacidade de iniciativa para propor leis, mas só no Poder Legislativo reside a competência exclusiva para centralizar o processo de elaboração dos textos legais porque a lei é formulada segundo o processo regular, além de ser uma garantia para o cidadão e a sociedade. (PARANÁ, 2003).

## C) ELABORAÇÃO DA LEI

As leis ordinárias, ou comuns, tratam dos assuntos de competência legislativa do Estado. Como vimos, elas podem ser de iniciativa do Governador ou de qualquer membro da Assembléia.

A lei de iniciativa parlamentar é aquela proposta em projeto de qualquer deputado. A lei de iniciativa governamental provém de um projeto apresentado à Assembléia pelo Governador, através de Mensagem Governamental.

Salvo nos casos previstos no Regimento, os projetos de lei, após parecer das Comissões Técnicas, são submetidos a três discussões e votações.

A publicidade do projeto de lei é obtida mediante sua leitura dentro do Expediente de uma sessão da Assembléia. A partir daí o projeto começa sua tramitação: vai à Comissão de Constituição e Justiça, que o aprecia quanto à sua constitucionalidade e juridicidade; e, posteriormente, passa pelas Comissões Técnicas a ele relacionadas. Por exemplo, se o projeto visa disciplinar o funcionamento de bares e restaurantes, é examinado pela Comissão de Saúde.

Após receber parecer favorável nas Comissões, o projeto é discutido e votado em Plenário por duas vezes, mais a redação final. Aprovado, o projeto de lei é remetido pelo Presidente da Assembléia ao Governador do Estado, para apreciação. O Governador pode sancioná-lo ou vetá-lo, ou ainda silenciar sobre o projeto, caso em que o Presidente da Assembléia o promulgará. A Assembléia deve, obrigatoriamente, apreciar os vetos governamentais, mantendo-os ou derrubando-os.

O ato final de tramitação da lei é a sua publicação no Diário Oficial do Estado. Só depois de publicada a lei entra em vigor. (PARANÁ, 2003).

#### D) A ESTRUTURA DO LEGISLATIVO PARANAENSE

A Constituição do Estado do Paraná estabelece que o exercício do Poder Legislativo compete à Assembléia Legislativa. Ela se compõe de deputados – eleitos pelo povo – para um mandato de quatro anos, mediante voto direto e secreto.

As regras para a fixação do número e funções dos deputados estaduais são estabelecidas na Constituição Federal. O número varia em função da população do Estado; hoje, no Paraná, existem 54 deputados estaduais.

Para ser candidato a deputado, o cidadão precisa ser brasileiro, estar no exercício dos seus direitos políticos e contar mais de 21 anos. Existem outros impedimentos que visam assegurar o desempenho do mandato dentro dos padrões morais necessários a essa elevada função. (PARANÁ, 2003).

A seguir abordaremos o funcionamento da Casa, as estruturas e instalações, os órgãos constituintes da Assembléia e também a direção, liderança e bancada que determinam o funcionamento do Legislativo do Paraná.

#### E) FUNCIONAMENTO

O período normal de funcionamento da Assembléia é chamado de Sessão Legislativa e ocorre de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro, sendo que ela só pode entrar em recesso após votar o orçamento para o ano seguinte, ou seja, o orçamento é a peça mais importante da atividade parlamentar, pois o corpo político autoriza o Poder Executivo a realizar despesas com recursos recolhidos do povo, priorizando este ou aquele programa administrativo, conforme a orientação da maioria do eleitorado.

Além do período regular, a Assembléia pode ser convocada em caráter extraordinário pelo Governador do Estado ou pela própria Mesa Diretora, quando assuntos urgentes o justificarem.

As sessões acontecem de segunda à quinta-feira ordinariamente. As sessões extraordinárias são realizadas fora dos horários e dias das sessões normais, sendo convocadas para discussão de assuntos especiais ou cumprimento da pauta. Elas geralmente são públicas, mas podem ser tornadas secretas, conforme decidirem seus membros. (PARANÁ, 2003).

#### F) ESTRUTURA E INSTALAÇÕES

Para cumprir suas finalidades de elaboração legislativa, fiscalização política e representação popular, a Assembléia precisa contar com instalações e estrutura adequadas.

O Poder Legislativo do Paraná ocupa o complexo de instalações do Palácio XIX de Dezembro, agora denominado de Centro Legislativo Presidente Aníbal Khury,

em homenagem póstuma ao homem público que ocupou por mais vezes a Presidência da Assembléia Legislativa, recentemente falecido. O conjunto é composto por três prédios: Edifício do Plenário; Centro Administrativo; Anexo dos Gabinetes.

O Edifício do Plenário compõe-se de instalações destinadas à realização das sessões da Casa de Leis; o Centro Administrativo conserva salas para as sessões internas; e o Anexo dos Gabinetes abriga os escritórios dos Deputados.

Os servidores da Assembléia estão agrupados no Quadro de Pessoal da Secretaria, sob a superintendência do 1º Secretário; por isso este é um cargo cobiçado. (PARANÁ, 2003).

### G) ÓRGÃOS DA ASSEMBLÉIA

No Plenário é onde se reúnem todos os Deputados para deliberações colegiadas sobre as matérias de interesse da Assembléia, a qual exerce suas funções através de um conjunto de órgãos de natureza legislativa e administrativa.

O Plenário é a parte mais visível do Parlamento para a população: o público e a imprensa acompanham os debates e votações e as bancadas entram em controvérsia, conforme sua orientação partidária. Mas, os deputados também se ocupam de amplas e variadas tarefas como: participação em comissões de âmbito menor do que o Plenário, freqüência a atos político-partidários, acompanhamento de pleitos junto a instâncias administrativas e atendimento dos eleitores em seus gabinetes. (PARANÁ, 2001).

Porém, o público não costuma visitar muito a Assembléia, mas quando o faz, vê a sessão em um local com vista deficiente. A orientação partidária é fundamental nas decisões políticas. A verdadeira função do Deputado Estadual é a representação dos interesses do povo do Estado que o elegeu. O chamado atendimento a gabinete é o “popular” assistencialismo que predomina na Assembléia.

A Mesa da Assembléia é o órgão responsável pela direção dos trabalhos legislativos. Composta pelo Presidente, 1º, 2º e 3º Vice-Presidentes e cinco Secretários, é apoiada por funcionários especializados no estudo das leis.

As Comissões Técnicas são grupos de deputados com atribuições especializadas dentro do processo legislativo. As mais importantes são as Comissões Permanentes, cada uma atuando dentro de determinada área do interesse coletivo.

Atualmente, funcionam na Assembléia Legislativa do Estado do Paraná as seguintes Comissões: Constituição e Justiça; Orçamento; Agricultura; Indústria e Comércio; Obras Públicas, Transportes e Comunicações; Educação, Cultura e Esportes; Terras, Imigração e Colonização; Segurança Pública; Saúde Pública; Redação; Tomada de Contas; Turismo; Ecologia e Meio-Ambiente; Fiscalização; Mercosul; Direitos Humanos e Cidadania; Defesa do Consumidor. (PARANÁ, 2003).

#### H) DIREÇÃO, LIDERANÇA E BANCADAS

A direção superior da Casa de Leis é exercida por uma Comissão Executiva, constituída a partir da Mesa Diretora. É o órgão principal de gestão da Assembléia e se compõe do Presidente, 1º Secretário e 2º Secretário. (PARANÁ, 2003).

Os Deputados são eleitos em listas de candidatos apresentadas pelos partidos políticos. Assim, os Deputados eleitos sob a legenda de um partido integram a sua Bancada. Juntas, as Bancadas compõem o Plenário da Assembléia.

Para dar ritmo ao processo legislativo, cada bancada partidária escolhe sua Liderança de Bancada, órgão importante porque aglutina os parlamentares afiliados a um Partido.

Na legislatura 1999/2002, o total de 54 Deputados da Assembléia do Paraná estava dividido entre 12 Bancadas. Em um plano mais geral, existem as Lideranças do Governo e da Oposição. (PARANÁ, 2003)

#### I) REPRESENTAÇÃO DO LEGISLATIVO NOS MUNICÍPIOS

A ligação de políticos fora do período eleitoral está diretamente ligada à atuação de autoridades governamentais, deputados, enfim, de todos os atores políticos,

na busca pela obtenção de recursos para a região a que estão vinculadas, como também ao manutenção de vínculos com políticos, por parte dos vereadores e prefeitos de um determinado município, do âmbito federal. Outro importante instrumento para a obtenção de recursos por parte dos parlamentares compreende a sua reputação no campo político e perante a sociedade, sua “atuação” na busca de fundos para a campanha eleitoral e, logo, a chance eleitoral do parlamentar. (BEZERRA, 2001)

O parlamentar possui certa liberdade no que diz respeito à destinação de recursos, e uma atribuição essencial deste cargo é a obtenção de recurso, conforme discorre o autor:

Do ponto de vista legal, nada impede que o parlamentar, através de suas emendas individuais, destine recursos para estados ou municípios pelos quais ele não foi eleito, intervindo na área de um concorrente. Essa, no entanto, é uma prática pouco comum. Quando isso ocorre e é levado ao conhecimento público, o parlamentar é freqüentemente alvo de suspeitas ou acusações por parte de seus pares e da imprensa. Suspeita por corrupção por estar favorecendo empresas que realizam obras em outros estados ou acusações de opositores e aliados de estar destinando recursos federais para outras regiões, em detrimento do próprio estado ou municípios pelo qual o parlamentar é eleito. As denúncias dirigidas aos parlamentares que beneficiam outros estados acabam operando com uma espécie de coerção a mais que faz com que deputados e senadores elaborem suas emendas de modo a que atendam aos interesses ligados aos estados e municípios pelos quais se elegem. (op. cit., 5-6)

Deputado estadual municipalista é aquele que se elege com votações expressivas em determinadas regiões, muitas vezes representando os interesses delas. Já os não municipalistas têm seus votos pela maioria do Estado, podendo representar vários segmentos da comunidade.

Um estudo de grande relevância para este trabalho foi feito por CERVI (1998), que analisou a décima quarta legislatura do Paraná (1999-2002), dividindo o Estado em microregiões e traçando um perfil dos deputados estaduais por município. Segundo o autor, em grande parte dos colégios eleitorais paranaenses, os três deputados mais votados somaram mais da metade dos votos válidos. Algumas vezes, chegaram a 95% dos votos válidos.

A microrregião dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba (Assomec) foi a que apresentou o maior número de votos válidos em 1998, teve 1.154.342 votos. Os dois deputados mais votados da região são Aníbal Khury

(Curitiba, Pinhais e Ibaiti) e Cleiton Kielse (Ortigueira, Curitiba e Campina Grande do Sul).

A microrregião foi bem representada na Assembléia porque metade dos municípios da região elegeu os três mais votados. Os candidatos dos partidos governistas ficaram com mais de 90% dos votos entre os eleitos. Só o PFL ficou com 50%.

A segunda microrregião em colégio eleitoral é a dos municípios do Oeste do Paraná (Amop). Com 45 municípios, apresentou 466.192 votos válidos para deputado em 1998.

A região não conseguiu eleger muitos de seus candidatos preferidos. Apenas 31% dos municípios elegeram os três mais votados.

Os dois deputados da região são: Élio Lino Rusch (Marechal Cândido Rondon, Guaraniaçu e Pato Bragado) e Ademar Osmar Bier (Marechal Cândido Rondon, Medianeira e Curitiba). O PPB, o PMDB e o PFL dividiram a maioria da preferência entre os vencedores.

O Médio Paranapanema (Ameper) compõe o terceiro maior colégio eleitoral do Paraná com 21 municípios num total de 374.604 votos válidos. Os deputados da região são: Antonio Carlos Belinatti (Londrina, Ibiporã e Cambé) e Durval Amaral (Cambé, Sertanópolis e Londrina).

Os municípios desta região foram bem representados na Assembléia: 62% deles conseguiram eleger os três mais votados. Também é uma região bem representada na Assembléia. O PFL liderou novamente com 62% dos eleitos.

Os municípios do Setentrião Paranaense (Amusep) tiveram 285.429 votos válidos em 29 municípios. Durval Amaral (Cambé, Sertanópolis e Londrina, além de várias outras da região) e Basílio Zanusso (Nova Esperança, Altônia e Alto Paraná) ficaram entre os mais votados.

Esta região não conseguiu eleger muitos deputados. Apenas 17% de seus municípios elegeram os três mais votados. O PFL novamente levou vantagem com 67% dos eleitos mais votados.

Os municípios dos Campos Gerais (AMCG) vêm em seguida, com 257.333 votos válidos para deputado estadual em seus 14 municípios.

Esta região não conseguiu bons resultados eleitorais, apenas 35% de seus municípios elegeram os três candidatos mais votados. Os deputados da região são: Plauto Miró Guimarães Filho (Ponta Grossa, Castro e Piraí do Sul), Luiz Carlos Zuk (Ponta Grossa, Ventania e Curitiba) e Aníbal Khury (Curitiba, Pinhais e Ibaiti, além de várias outras regiões). O PFL ficou mais uma vez na liderança, com 55% dos eleitos mais votados.

Os municípios do sudoeste do Paraná (Amsop) tiveram 250.869 votos válidos para deputado estadual em seus 41 municípios. Ademar Traiano (Francisco Beltrão, Santo Antônio do Sudoeste e Planalto), Caíto Quintana (Capanema, Planalto e Curitiba) e Augustinho Zuchi (Pato Branco, Chopinzinho e Itapejara do Oeste) foram os mais votados.

A região teve uma das menores representações, apenas 19% de seus municípios elegeram os três mais votados. Aqui, o PTB e o PMDB empataram na representação partidária, com 33% de eleitos para cada um.

Os municípios da região de Entre Rios (Amerios) tiveram 175.830 votos válidos para deputado estadual. Nelson Garcia (Umuarama, Iporã e Rondon) e Edno Guimarães (Cianorte, Terra Boa e Tuneiras do Oeste) foram os mais bem votados.

Somente 9% dos municípios conseguiram que os três mais votados fossem eleitos. O PFL é soberano na região, ficou com 84% dos eleitos mais votados.

O Norte Pioneiro (Amunorpi), com seus 28 municípios, apresentou 148.442 votos válidos para deputado estadual. Hermas Brandão (Reserva, Andirá e Ortigueira) e Carlos Alberto Richa (Curitiba, Jaguariaíva e Joaquim Távora) foram os mais votados na região.

Foi uma região bem pouco representada, apenas 3,5% de seus municípios elegeram os três mais votados. O PTB liderou os partidos na região com 66% dos votos.



Os municípios do Vale do Ivaí (Amuvi) tiveram 139.865 votos válidos para deputado estadual. Milton Puppio (Cândido de Abreu, Jandaia do Sul e Rosário do Ivaí) e Orlando Pessuti (Ivaiporã, Curitiba e Cândido de Abreu) foram os mais votados na maioria da região.

Apenas 7,5% dos municípios conseguiram eleger os três mais votados. O PTB liderou a representação partidária com 41%, seguido do PMDB com 28% e PFL com 26%.

Os municípios da região de Campo Mourão (Comcam) tiveram uma grande distribuição de votos entre os candidatos. Foram 135.357 votos válidos para deputado estadual em 22 municípios. Nelson Tureck (Campo Mourão, Luisiânia e Araruna) liderou a região, porém, não se elegeu, seguido dos deputados Edno Guimarães (Cianorte, Terra Boa e Tuneiras do Oeste e vários outros municípios da região) e Nelson Justus (Curitiba, São Mateus do Sul e Prudentópolis e outros).

A representação eleitoral é pequena, apenas 4,5% dos municípios elegeram os três mais votados. O PFL novamente liderou com 76% do total.

Os municípios do nordeste do Paraná (Amunpar) tiveram 119.106 votos em 29 municípios. Os mais votados foram Luiz Accorsi (Curitiba, Loanda e Quinta do Sol) e Basílio Zanusso (Nova Esperança, Altônia e Alto Paraná, além de vários outros municípios na região).

Na representação regional, 10% dos municípios conseguiram eleger os três mais votados. O PFL ficou com 48% da representação partidária, seguido do PTB com 27%.

Na região norte do Paraná (Amunop), os 21 municípios somaram 96.529 votos válidos para deputado estadual. Hermas Brandão (Reserva, Andirá e Ortigueira e outros) e Geraldo Cartário (Fazenda Rio Grande, Curitiba e Mandirituba etc) foram os mais bem votados.

Na representação, 66% dos municípios elegeram os três mais votados. Houve equilíbrio nas representações partidárias. O PFL fez 33%, seguido do PTB com 28%.

No litoral do Paraná (Amlipa), sete municípios tiveram 91.634 votos. Os mais votados foram Marcos Isfer (Curitiba, Paranaguá e São José dos Pinhais, além de vários outros municípios da região) e Nelson Justus (Curitiba, São Mateus do Sul, Prudentópolis e outros).

Na representação regional, 71% dos municípios elegeram os três mais votados. O PPB fez 47% dos votos eleitos e o PFL fez 41%.

No centro-sul do Paraná (Amcespar), dez municípios tiveram 79.547 votos válidos para deputado estadual. Os mais votados foram Valdir Rossoni (Bituruna, Palmas e Cruz machado) Aníbal Khury (Curitiba, Pinhais e Ibaiti, além de vários outros municípios da região).

Metade dos municípios elegeu dois entre os três mais votados. O PTB e o PFL fizeram 40% dos votos dos deputados eleitos cada um.

O centro-oeste do Paraná (Amcopar) teve quatro municípios com 75.872 votos válidos para deputado estadual. César Silvestri (Guarapuava, Palmital e Turvo) e Luiz Fernando Ribas Carli (Guarapuava, Turvo e Pinhão) foram os mais votados.

Na representação regional, 75% dos municípios elegeram dois entre os três mais votados. O PTB ficou com 71% dos deputados mais votados.

Na região do “Cantuquiriguaçu”, 18 municípios tiveram 75.122 votos válidos. Os deputados mais votados foram Nereu Moura (Guaraniaçu, Catanduvas e São João) e César Silvestri (Guarapuava, Palmital e Turvo, além de vários outros municípios na região).

Na representação regional, 44% dos municípios elegeram os três mais votados. O PTB fez 41% dos votos, seguido pelo PMDB com 32%.

A região sul (Amsulpar), com dez municípios e 72.222 votos válidos, teve como mais votados Valdir Rossoni (Bituruna, Palmas e Cruz Machado, entre outros) e Antonio Anibelli (Clevelândia, Curitiba e Palmas).

Na representação regional, 14% dos municípios elegeram os três deputados mais votados. O PTB fez 57% dos deputados mais votados.

No centro do Estado (Amocentro), 13 municípios fizeram 62.774 votos válidos. Milton Puppio (Cândido de Abreu, Jandaia do Sul e Rosário do Ivaí, além de vários outros municípios na região) e César Silvestri (Guarapuava, Palmital, Turvo etc) foram os mais votados.

Apenas 7,5% dos municípios elegeram os três candidatos mais votados. O PTB fez 52% dos deputados eleitos.

No sueste do Paraná (Amsulep), quatro municípios tiveram 35.663 votos válidos. Nelson Justus (Curitiba, São Mateus do Sul e Prudentópolis e outros) e César Seleme (Curitiba, Quitandinha e Mandirituba) foram os mais votados da região.

Metade dos municípios elegeu os três candidatos mais votados. O PTB ficou com 50% dos votos de deputados eleitos, em seguida veio o PPB com 33%.

Na Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, a eleição de 1998 mostrou algo interessante: dos 54 deputados eleitos (sem contar a suplência), 27 são tidos como municipalistas e os outros 27 não são municipalistas; entretanto, a maioria deles conseguiu se eleger com um grande número de votos dividindo-os pelos vários municípios do Paraná. Muitos desses deputados são ligados aos meios de comunicação, como TV ou rádio. Outros têm relações com certos sindicatos, como bancários e professores. Alguns deputados estão envolvidos com a religião, sendo pastores. Existem ainda aqueles que são ex-prefeitos e empresários.

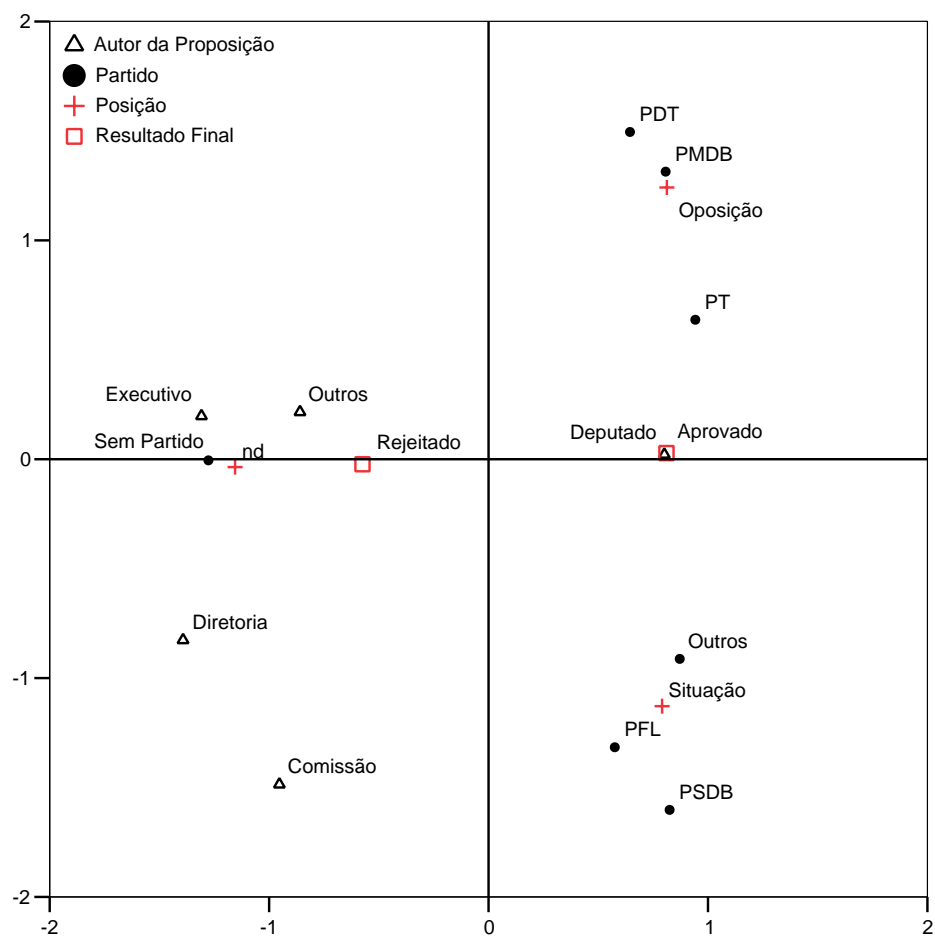
**ANEXOS**

<b>ANEXO 1 – EXPLICAÇÃO DAS ACMS.....</b>	<b>96</b>
<b>ANEXO 2 – GESTÃO 1996-1998.....</b>	<b>97</b>
<b>ANEXO 3 – GESTÃO 1999-2002.....</b>	<b>98</b>
<b>ANEXO 4 – GESTÃO 2003-2006.....</b>	<b>99</b>

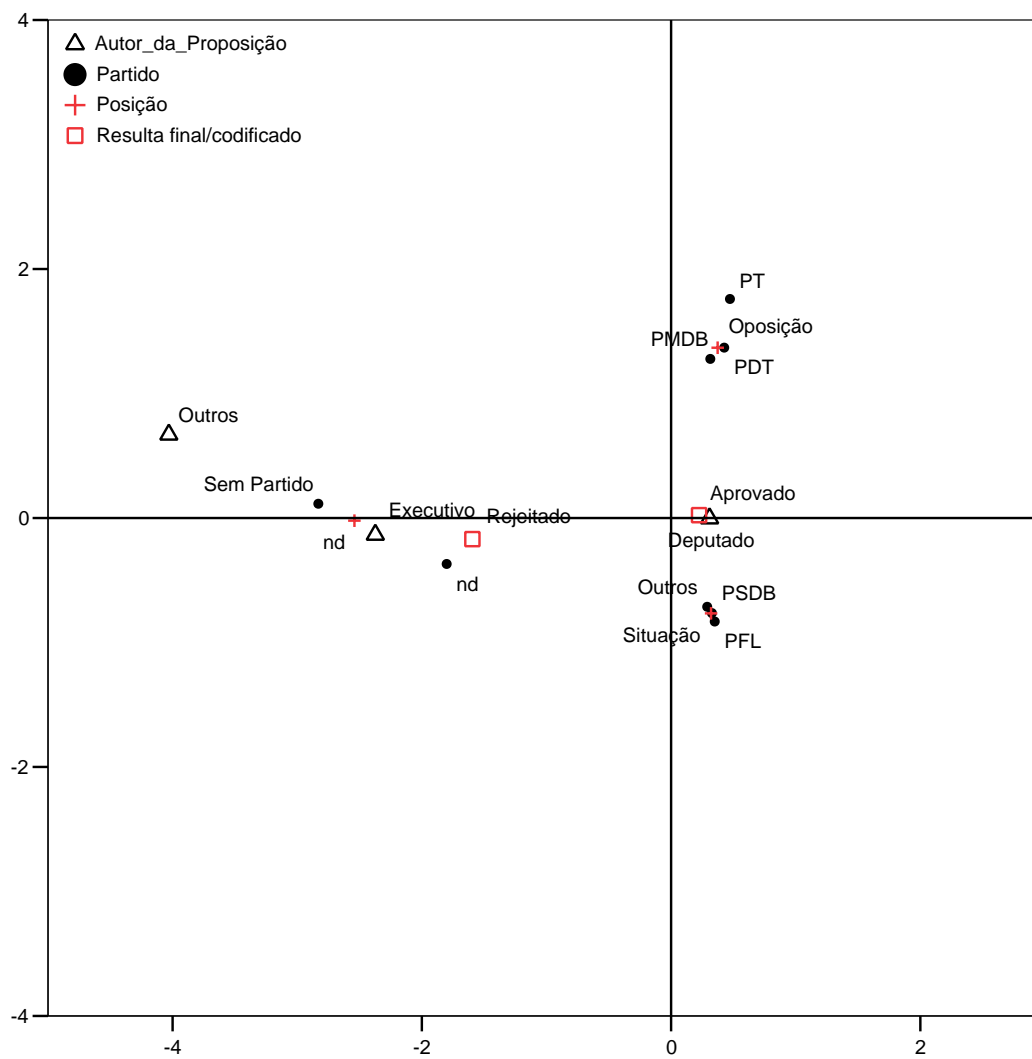
## **ANEXO 1 – Explicação das ACMs**

A ACM (Análise de Correspondências Múltiplas) é uma representação bidimensional das afinidades e oposições entre as variáveis, ou seja, trata-se de uma representação de duas dimensões: a dimensão (ou linha) horizontal e a dimensão (ou linha) vertical. Na projeção gráfica, é possível observar quais grupos de categorias se opõem e quais têm mais correspondência entre si. A partir da ACM é possível observar "classes" de diferentes categorias. Olhando para o gráfico dos vetos, pode-se afirmar que a primeira dimensão (a horizontal) distingue dois tipos de veto: aqueles (à esquerda) de autoria de deputados e aqueles (à direita) de outras autorias (Executivo, Comissões etc). Na segunda dimensão (vertical), há uma distinção referente à posição no espectro político: oposição (na parte superior) e situação (na parte inferior), sendo que essa oposição está muito mais correlacionada com a autoria por deputados. Dados os atributos dos vetos colocados na análise, estas são, enfim, as distinções entre as características dos vetos.

## ANEXO 2 – ACM - Gestão 1996-1998, autor executivo



## ANEXO 3 – ACM - Gestão 1999-2002, autor executivo



## ANEXO 4 – ACM - Gestão 2003-2006, autor executivo

