

ANDRESSA SILVÉRIO TERRA FRANÇA

**A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO PARANÁ: ORGANIZAÇÃO INTERNA E
PROCESSO DECISÓRIO NA 14ª LEGISLATURA (1999-2002)**

Curitiba
2006

ANDRESSA SILVÉRIO TERRA FRANÇA

**A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO PARANÁ: ORGANIZAÇÃO INTERNA E
PROCESSO DECISÓRIO NA 14ª LEGISLATURA (1999-2002)**

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. Renato Monseff Perissinotto.

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

Curitiba
2006

ANDRESSA SILVÉRIO TERRA FRANÇA

**A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO PARANÁ: ORGANIZAÇÃO INTERNA E
PROCESSO DECISÓRIO NA 14ª LEGISLATURA (1999-2002)**

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

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Renato Monseff Perissinotto
Universidade Federal do Paraná

Prof. Dr. Fabrício Ricardo de Limas
Tomio
Universidade Federal do Paraná

Prof. Dra. Luzia Helena Herrmann de
Oliveira
Universidade Estadual de Londrina

Curitiba, 11 de Outubro de 2006.

*Dedico este trabalho aos meus pais, José Antonio e
Silvia, que me possibilitaram chegar até aqui.
A eles, o meu sincero muito obrigada.*

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é o resultado de um longo processo e, como tal, diversas foram as etapas a serem vencidas. Quero que todos aqueles que me ajudaram nesta árdua tarefa sintam-se incluídos nestes agradecimentos. No entanto, não posso deixar de mencionar algumas pessoas que foram extremamente importantes durante todo o processo de desenvolvimento e conclusão desta tese.

Primeiramente, um imenso agradecimento aos meus familiares de São Miguel Arcanjo, pelo afeto e apoio que sempre deram.

Ao Professor Renato, que muito me ajudou nessa longa caminhada de pesquisa, por suas claras idéias e pelo senso crítico apurado, foi sempre muito solícito quando pedi sua orientação. Ao Professor Sérgio, especialmente, por ter me dado o privilégio de também ter sido por ele orientada. Certamente sem sua ajuda e dedicação este trabalho não seria realizado. Ao Professor Fabrício pelas valiosas sugestões e ótimas críticas que apresentou ao meu trabalho quando de sua qualificação. Também não posso esquecer do Professor Emerson, que prontamente cedeu seu tempo para ministrar o curso de SPSS que foi essencial para a realização do trabalho.

Agradeço também aos integrantes do núcleo de pesquisa *Democracia e Instituições Políticas* (Professor Paulo, Professor Nelson, Ivana, René, José Carlos, Ricardo, Juarez, Andréa, Denise e Maria Aparecida) pelas contribuições dadas quando de nossas reuniões quinzenais. Sou grata também ao Deputado Hermas Brandão e ao Severo que forneceram o acesso às informações contidas na ALEP.

Um forte agradecimento também aos meus amigos de Londrina que também fizeram parte da minha história, especialmente: Eduardo, Juliano, Júlia, Camila e Marana.

Finalmente, mas não menos importante, agradeço imensamente ao meu namorado e companheiro de todas as horas, José Ricardo, pois juntos trilhamos uma etapa importante de nossas vidas.

E sobretudo a Deus, porque sem o Seu auxílio, nada teria sido possível.

[...] Party-Government relationships vary markedly because party and government also differ markedly, with particular traditions, specific forms of development, different institutional arrangements and variable internal and external challenges all contributing to the different profiles.

Maurizio Cotta

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

RESUMO

O objetivo deste trabalho é empreender uma análise do processo decisório e das relações entre o Executivo e o Legislativo no segundo governo de Jaime Lerner (1999-2002) no estado no Paraná, através da análise sistemática do processo legislativo, do estudo aprofundado do processo de formação de agenda e da seleção de processos decisórios específicos (estudos de caso de decisões legislativas relevantes, definidas por sua importância na estratégia governamental e sua repercussão na mídia e na opinião pública) ocorridas durante o período mencionado. Além disso, busca traçar o perfil dos decisores e dos agentes que participaram de tais decisões, a fim de verificar se e em que medida seus diferentes perfis afetam o conteúdo e o resultado final das decisões tomadas. Para tanto, relaciona os dados dos perfis das elites decisoras com as variáveis sobre produção legal e comportamento parlamentar, para verificar como essas duas dimensões do comportamento político dos parlamentares se inter-relacionam. Tenta-se, assim, responder às seguintes indagações básicas que orientarão nossa pesquisa: 1) Qual o perfil sócio-político dos deputados estaduais paranaenses a partir dos dados da 14ª legislatura?; 2) Os legisladores estaduais possuem uma agenda decisória independente do Executivo (propõem e aprovam legislação independentemente da posição do Executivo)?; 3) Quais padrões de interação entre o Executivo e o Legislativo podem ser identificados na legislatura em análise?; 4) Qual é o grau de sucesso na aprovação de proposições legislativas encaminhadas por cada uma destes atores no processo decisório paranaense? 5) Quais mecanismos institucionais determinariam os resultados legislativos e o padrão de interação executivo-legislativo no processo decisório estadual?; 6) Por fim, o Legislativo paranaense pode ser considerado uma arena decisória relevante?

Palavras-chave: processo decisório; relações Executivo-Legislativo; comportamento parlamentar; Paraná.

FRANÇA, Andressa Silvério Terra. **State Legislature of the Paraná: internal organization and policy making in the 14th legislature (1999-2002)**. 2006. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná.

ABSTRACT

The objective of this research consists of investigating the policy making and patterns of Executive-Legislative relations that prevailed during the second Jaime Lerner government (1999 – 2002) in State of Paraná, Brazil, thru a systematic analyze of the internal law-making procedures, and a depth study of the agenda setting and the selection of specific policy making (case studies of relevant legislative output, selected by its importance on government strategy and its repercussion on media and public opinion), occurred in that period of time. Over there, try to describe the socio-political profile of State representatives and the agents who participated of the legislative process, in order to verify if and how much the profile of these actors affected the issue and the final results of the taken decisions. For so much, cross profile data of the policy makers with variables about legislative output and parliamentary behavior, to verify which of these two dimensions of parliamentary political behavior are correlated. Attempt, thereby, to answer the following basics questions which guide our research: 1) What is the socio-political profile os State representantives based on data related to the 14th Legislature?; 2) The State deputies has the decision agenda independent of the Executive (propose and approve legislation independent of the Executive position)?; 3) Which patterns of Executive and Legislative relations can be identify during thar period?; 4) What is the degree of approval success of the legislative prepositions forwarded for each one of those actors in the policy making of Paraná State?; 5) What institutional mechanisms establishes the legislative outputs and the patterns of Executive-Legislative relations in the State legislative process?; 6) Finally, the State Legislative of Paraná can be considered a relevant political arena?

Key-words: Policy making; Executive-Legislative relations; parliamentary behavior, Paraná.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – % de Cadeiras por Partido e Blocos Ideológicos, Assembléia Legislativa do Paraná (1998-2002)	63
Tabela 2 – Distribuição dos Deputados por categoria profissional e por ideologia partidária (1999-2002)	69
Tabela 3 – Distribuição dos Deputados por ideologia partidária e pela origem (1999-2002)	71
Tabela 4 – Assembléia Legislativa do Paraná, perfis dos deputados estaduais, por partido (1999-2002)	72
Tabela 5 – Experiência política e administrativa prévia dos deputados estaduais eleitos em 1998.....	76
Tabela 6 – Carreira política pré-ALEP - Frequência dos cargos ocupados por partido (em %).....	77
Tabela 7 – Distribuição de frequência sobre o número de mandatos exercidos na ALEP pelos deputados eleitos em 1998	78
Tabela 8 – Situação dos deputados estaduais eleitos em 1998 quanto às taxas de reeleição na ALEP	78
Tabela 9 – Tentativas de reeleição em 2002 entre os deputados estaduais da 14ª legislatura.....	79
Tabela 10 – Situação em 2002 por tipo de votação.....	80
Tabela 11 – Integrantes da Mesa Diretora, por partido e alinhamento em relação ao governo (1999-2002)	83
Tabela 12 – Participação dos partidos na Presidência das comissões (1999-2002)	84
Tabela 13 – Comissões Permanentes e filiação partidária de seus presidentes	84
Tabela 14 – Taxa de aprovação versus alinhamento em relação ao governo	86
Tabela 15 – Taxa de aprovação versus tamanho do partido.....	87
Tabela 16 – Taxa de aprovação versus ideologia partidária	88
Tabela 17 – Taxa de aprovação versus ocupação em cargos no legislativo ou não	88
Tabela 18 – Taxa de aprovação versus ocupação em cargos no executivo ou não.....	89
Tabela 19 – Taxa de aprovação versus ocupação em cargos burocráticos na ALEP ou não	90
Tabela 20 – Posição de poder X taxa de aprovação de Projetos de lei	90
Tabela 21 – Taxa de aprovação versus média de permanência na ALEP.....	91
Tabela 22 – Taxa de aprovação versus média de votos	92
Tabela 23 – Leis aprovadas por ano X ano do PL de origem (1999-2002)	100
Tabela 24 – Leis aprovadas por assunto (1999-2002)	101
Tabela 25 – Autoria das leis, por agentes com iniciativa legislativa (1999-2002)	102
Tabela 26 – Tema geral da lei por autor	103
Tabela 27 – Normas gerais promulgadas pela ALEP, por autoria (1999-2002)	104
Tabela 28 – Cruzamento autor X assunto (legislação relevante)	106
Tabela 29 – Leis aprovadas por tema geral e por partidos (1999-2002)	108
Tabela 30 – Produção legal dos partidos, por ano e alinhamento em relação ao governo (1999-2002)	109
Tabela 31 – Projetos de Lei por resultado e autor (1999-2002)	112

Tabela 32 – Projetos de leis por complexidade na 14ª Legislatura da ALEP, por origem (1999-2002)	114
Tabela 33 – Projetos de Lei: tema geral X autoria (1999-2002)	116
Tabela 34 – Projetos de Lei por tema geral e por partidos (1999-2002)	118
Tabela 35 – Projetos de Lei: Abrangência social, por partidos (1999-2002)	119
Tabela 36 – Vetos, por iniciativa de poder, emitidos pelo Executivo contra os Projetos de lei (1999-2002)	121
Tabela 37 – PLs vetados por assunto segundo a natureza do veto e o autor (1999-2002)	122
Tabela 38 – Vetos Totais aprovados e rejeitados por tipo e por iniciativa de poder emitidos pelo Executivo contra os Projetos de Lei (1999-2002)	124
Tabela 39 – Vetos Parciais aprovados e rejeitados por tipo e por iniciativa de poder emitidos pelo Executivo contra os Projetos de Lei (1999-2002)	124
Tabela 40 – PLs vetados por assunto segundo a natureza do veto e o autor (1999-2002)	125
Tabela 41 – Projetos de Lei aprovados na ALEP, por autor, segundo o tempo de tramitação.....	127
Tabela 42 – Projetos de Lei aprovados na ALEP, por autor, segundo o tempo de tramitação.....	128

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO 1. PRESSUPOSTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS	07
1.1.O Neoinstitucionalismo e os estudos sobre Legislativos	09
1.2.Instituições Políticas Brasileiras: um Segredo Ineficiente?	14
1.3. O “Estado da Arte” dos Estudos sobre Legislativo no Brasil	21
1.4. Governadores e Assembléias no Brasil pós-88	26
1.5. Breve conclusão e Hipóteses de trabalho.....	32
CAPÍTULO 2. ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS DA ALEP	36
2.1. ALEP: poderes e limitações constitucionais	38
2.2. Organização Interna da ALEP	46
2.3. O Processo Legislativo.....	51
2.4. Breve conclusão.....	56
CAPÍTULO 3. A ALEP ENTRE OS ANOS DE 1999 E 2003: SISTEMA PARTIDÁRIO E PADRÕES DE RECRUTAMENTO POLÍTICO	59
3.1. As Coligações e as Coalizões de Governo no Legislativo Estadual	61
3.2. Perfis dos Partidos	67
3.3. A Estrutura de Oportunidades Políticas na ALEP.....	74
3.4. Conexão Eleitoral?	77
3.5. Os Agentes de maior Influência na ALEP.....	81
3.6. Quem consegue fazer aprovar projetos de lei na ALEP?	85
3.7. Breve conclusão.....	92
CAPÍTULO 4. A PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO PARANÁ	95
4.1. Decisões Legislativas: critérios de classificação e tipologia	96
4.2. Análise das Leis Ordinárias	100
4.3. Análise dos Projetos de Lei.....	110
4.4. Estudo dos Vetos	120
4.5. Ritmo de Tramitação dos Projetos de Lei.....	126
4.6. Breve conclusão.....	130
CAPÍTULO 5. ESTUDOS DE CASO.....	132
5.1. Processo Decisório: padrões de interação e qualidade das decisões	133
5.2. Estratégia Governamental, Colaboração e Conflito na Assembléia Legislativa do Paraná	140
5.3. O Desempenho Legislativo da Assembléia Paranaense.....	143

5.4. Breve conclusão acerca dos estudos de caso.....	169
CONCLUSÃO.....	172
BIBLIOGRAFIA.....	175
ANEXOS.....	183
Anexo I – Eleições 1998.....	184
Anexo II – Lideranças Partidárias	185
Anexo III – Direção das Comissões Permanentes.....	186
Anexo IV – Integrantes da Mesa Diretora	188
Anexo V – Situação dos Deputados quanto ao número de mandatos e taxas de reeleição.....	189
Anexo VI – Planilha com o voto dos Deputados na apreciação do projeto de iniciativa popular – o caso da Copel.....	190
Anexo VII – Produção Legislativa dos Deputados – Legislação Total.....	191
Anexo VIII – Produção Legislativa dos Deputados – Legislação Complexa	192
Anexo IX – Características dos Processos Decisórios na 14ª Legislatura	193

INTRODUÇÃO

Com a redemocratização em 1988, e o efetivo funcionamento da Assembléia Constituinte, o Congresso Nacional passou a atrair maior atenção por parte dos cientistas políticos, da mídia e da população de um modo geral. Nesse momento de crescente interesse pelo legislativo nacional começam a ser desenvolvidos também esforços de pesquisa sobre legislativos estaduais e municipais em nosso país.

O presente trabalho pretende contribuir com estas pesquisas a partir do estudo sobre as relações executivo-legislativo e o processo de governo durante o segundo mandato de Jaime Lerner (1999-2002), tendo como foco de análise a Assembléia Legislativa do Paraná (ALEP) em sua 14ª legislatura.

O objetivo principal é analisar o processo decisório que envolve a elaboração das leis que definiram as políticas públicas neste nível de governo durante o período mencionado procurando identificar os determinantes dos resultados legislativos e a relação que se estabelece entre a Assembléia Legislativa e o executivo estadual.

O que se pretende discutir de uma forma geral são três questões fundamentais: “quem decide”, “o que se decide” e “como se decide” no interior da ALEP. Para que essas perguntas sejam respondidas, destacam-se três pontos essenciais que serão desenvolvidos ao longo do trabalho: a) verificar o padrão de produção legislativa no Paraná e as relações entre o executivo e o legislativo a partir de uma perspectiva comparada; b) examinar criticamente algumas hipóteses já levantadas pela literatura para explicar o padrão verificado; c) combinar elementos analíticos do modelo distributivo e partidário para explicar o comportamento parlamentar, o que implica na tentativa de relacionar as variáveis referentes ao perfil de recrutamento dos parlamentares com as variáveis referentes ao seu comportamento político.

Na busca de identificar e melhor qualificar os fatores relevantes que possibilitem a compreensão do processo decisório no estado do Paraná, buscaremos estabelecer, sempre que possível, um diálogo com a literatura sobre

processos legislativos e relações Executivo-Legislativo no Brasil contemporâneo. Como se sabe, a maioria desses estudos foi fortemente influenciada pelo paradigma neoinstitucionalista, na medida em que procura investigar em que medida as regras institucionais influenciam o processo decisório e as relações entre os poderes, e os efeitos produzidos por tais regras na atividade de proposição e aprovação das agendas dos vários atores envolvidos na atividade legislativa e, por conseguinte, no processo decisório governamental. As análises abrangem desde estudos que buscam efetuar uma análise agregada das proposições legislativas, ou do comportamento político dos parlamentares, até trabalhos de natureza mais qualitativa, que buscam efetuar estudos de caso de processos de tomada de decisões que envolvam as relações Executivo-Legislativo e/ou a ação de determinados grupos sociais sobre o processo legislativo.

Nosso trabalho, ao enfatizar as regras institucionais que influenciam a produção legislativa bem como as relações que se estabelecem entre o legislativo e o Executivo estadual procura seguir a trilha aberta nos estudos acima citados. No entanto, ao contrário do que diz a matriz ortodoxa da literatura institucionalista, não consideramos que os fatores de ordem institucional sejam os únicos ou mesmo os principais condicionantes da ação dos parlamentares e das relações executivo-legislativo num determinado sistema político¹. Além de mencionarmos o papel das regras, leis, normas, arranjos institucionais etc, buscaremos enfatizar o papel-chave dos partidos políticos e blocos partidários enquanto estruturadores do processo legislativo. Segundo nosso ponto de vista, ao considerar como variáveis explicativas relevantes do comportamento legislativo o modo como os partidos majoritários fazem valer o conjunto de recursos institucionais disponíveis para impor sua agenda e suas preferências políticas ao conjunto do Legislativo, a problemática aqui adotada abre a porta para uma abordagem de cunho não estritamente “institucionalista”, na medida em que os fatores que influenciam o comportamento e as estratégias dos partidos políticos (sobretudo dos partidos políticos majoritários na casa) passam a desempenhar papel relevante na própria estruturação do processo legislativo. Sendo assim, ao lado das regras institucionais que regulam o funcionamento do órgão parlamentar e de suas relações com o Executivo, nossa análise também procura

¹ Por uma revisão não ortodoxa da literatura institucional cf. o texto de Limongi (1994) e Tomio (2006).

considerar a influência que fatores de ordem por assim dizer “societal” possam ter no comportamento dos partidos e agrupamentos partidários atuantes no parlamento.

Seguimos assim a recomendação metodológica efetuada por alguns na bibliografia mais recente (Amorim Neto & Santos, 2002; 2003; Pereira & Mueller, 2003), acerca da necessidade de combinar elementos do “modelo distributivista” com o “modelo partidário” para representar corretamente o comportamento parlamentar e o processo decisório em legislativos com as características do caso brasileiro. A conjugação dessas duas perspectivas metodológicas torna-se importante na medida em que pode apresentar uma realidade talvez imperceptível quando analisada exclusivamente sob o ângulo do contexto institucional, abrindo espaço para a incorporação de algumas variáveis de cunho não estritamente “institucionais” na análise do processo decisório tais como, por exemplo, a questão das ligações desses agrupamentos com certos segmentos sociais, o perfil de recrutamento dos parlamentares, seu alinhamento em relação ao governo, a ideologia que representam e assim por diante.

Ao estudar o padrão de relações entre os dois Poderes no estado do Paraná, utilizaremos alguns dos indicadores geralmente empregados pela literatura para caracterizar tais relações, especialmente a análise das leis promulgadas e dos projetos de lei apresentados e aprovados no período², além de um estudo sobre os vetos e o ritmo de tramitação das proposições legislativas. Seguimos, também, a orientação metodológica efetuada por alguns analistas (Figueiredo, 2001, p. 10) acerca de necessidade de se diferenciar estas duas dimensões da atividade legislativa dos órgãos parlamentares, a fim de evitar confusões analíticas e diagnósticos precipitados sobre as relações entre os Poderes, especialmente no tocante às esferas subnacionais. Pretendemos, a partir destas duas dimensões, examinar algumas evidências a fim de verificar se o padrão de produção legislativa na ALEP assemelha-se ou difere dos verificados em outros órgãos legislativos e, também examinar e formular algumas hipóteses para o padrão verificado.

² Exemplos de outros indicadores utilizados pela literatura para caracterizar as relações entre os poderes são: (i) uma análise comparada e tipologicamente estruturada de alguns estudos de caso significativos (Andrade, 1998a); (ii) estudos de caso ou análises agregadas de tramitação de outras proposições como PECs (Melo, 2002) ou Medidas Provisórias (Tomio, 2004); (iii) processos de elaboração orçamentária (Figueiredo & Limongi, 2002; Pereira & Mueller, 2002), (iv) o comportamento dos vetos (Grohmann, 2001), dentre outros.

Tendo em vista as limitações de tempo e recursos disponíveis para a realização do presente do trabalho, optamos por debruçarmos mais sobre os projetos de lei ordinária, deixando de lado as proposições de leis complementares, decretos legislativos, emendas à Constituição Estadual e outras proposições também relevantes, mas que não serão analisadas neste trabalho. A opção pelos projetos de lei também leva em conta a necessidade de se qualificar melhor as relações entre os Poderes neste órgão legislativo, visto que estas proposições legislativas reúnem tanto projetos enviados pelo Executivo estadual, incluindo as medidas econômico-financeiras e as administrativas (algumas de iniciativa exclusiva do Governador de estado), como outras matérias legislativas sobre as quais Executivo e Legislativo têm iniciativa concorrente, o que pode servir com um indicador da relação executivo-legislativo neste nível de governo.

O fundamento empírico do trabalho é o banco de dados sobre o legislativo paranaense levantado pelo “Grupo Legislativo” do Núcleo de Pesquisa “Democracia e Instituições Políticas”, que funciona na UFPR desde 2002, além dos oito estudos de caso realizados por esse grupo. O banco de dados sobre as decisões produzidas no Parlamento foi formado a partir de consultas a documentos que se encontram disponíveis na internet e no interior da Assembléia tais como os Anais da Assembléia Legislativa e as Sinopses Legislativas. Para o detalhamento do perfil dos parlamentares paranaenses foi também utilizada a base de dados construída pela equipe sobre os parlamentares paranaenses na 14ª Legislatura³.

Organizaremos nossa exposição da seguinte maneira: o primeiro capítulo traz a problemática teórica da discussão com uma breve revisão bibliográfica dos principais estudos realizados até o presente momento sobre legislativo. Dado que um dos problemas teóricos subjacentes à presente pesquisa é justamente a relação que se estabelece entre, de um lado, as instituições e as regras institucionais e, de outro, o comportamento parlamentar, iniciaremos com um balanço bibliográfico das contribuições efetuadas pela escola norte-americana para os estudos legislativos. Feito isto, passamos para uma revisão dos estudos sobre a realidade brasileira e como têm tratado da questão da interação entre o Executivo e Legislativo tanto em nível nacional como em nível subnacional em conformidade

³ BRAGA, Sérgio Soares. *Base de Dados Prosopográfica sobre os 62 Deputados Estaduais Empoçados na 14ª Legislatura da Assembléia Legislativa do Paraná*. Curitiba: UFPR, Grupo de Pesquisa “Democracia e Instituições Políticas”, 2005.

com as condições estabelecidas pela Constituição de 88. Levantarei as principais características apontadas por esses teóricos para, depois, poder confrontar com os padrões estabelecidos com a experiência particular do estado do Paraná, enfocando o período do segundo governo Lerner (1999-2002).

O segundo capítulo trata dos aspectos formais (regras institucionais) que condicionam o comportamento parlamentar e a produção legal da Assembléia. Há toda uma discussão sobre como as regras formais servem de limite ou de incentivo para a atuação parlamentar. Portanto, pretende-se com este capítulo, expor os fatores/elementos de ordem institucional (tais como as regras constitucionais e regimentais que regulamentam a agenda do Executivo e do Legislativo no Paraná, bem como a forma de organização interna do parlamento) que poderiam influenciar mais de perto os aspectos mais relevantes do funcionamento da ALEP e do comportamento dos parlamentares por nós examinados.

As instituições constroem o processo decisório, mas não são os únicos determinantes dos resultados aí produzidos. Nada nos impede de enfatizar as instituições políticas e seus atores com referência aos “fatores sociais” que afetam o comportamento dos parlamentares na arena decisória. O terceiro capítulo se propõe a trazer informações importantes acerca destes elementos que usualmente têm sido ignorados em algumas análises institucionalistas feitas no Brasil. Assim, buscaremos articular as variáveis de recrutamento político dos diferentes partidos, com as variáveis sobre produção legal e comportamento parlamentar, para verificar como essas duas dimensões do comportamento político dos parlamentares se inter-relacionam.

Em consonância com a postura teórica adotada nesta pesquisa, as conclusões sobre tais determinações só podem ser obtidas através da análise das decisões tomadas no interior da ALEP, que será exposto no quarto capítulo. Este capítulo constitui-se o núcleo principal do trabalho. Os principais indicadores que serão utilizados para apreender a produção legislativa da ALEP serão: iniciativa e destino das proposições na ALEP; projetos de leis aprovados em plenário por autor e origem; tempo médio de tramitação dos projetos de lei segundo a origem; características da legislação aprovada bem como a sua classificação de acordo com as tipologias disponíveis na bibliografia sobre o assunto. A fim de evitar alguns erros

analíticos ocasionados por uma análise excessivamente agregada e quantitativa das leis, utilizaremos o conceito de “legislação relevante” (Anastasia, 2001) ou “legislação complexa” (Domingues, 2001), para melhor apreender o peso respectivo dos poderes Executivo e Legislativo na produção legal dos órgãos legislativos estaduais. Empregando o conceito de “legislação relevante” ou redefinindo o peso das leis clientelistas no processo decisório estatal, acreditamos qualificar melhor o uso da análise agregada das leis como um indicador eficaz das relações entre os poderes. Pretendemos com este capítulo levantar algumas das características da produção legal na ALEP a fim de fundamentar empiricamente nosso estudo.

O quinto capítulo traz os estudos de caso para elucidar as características do processo decisório e das decisões tomadas pelo corpo legislativo paranaense. A análise detalhada em cada caso estudado oferece elementos de natureza mais “qualitativa” para constatar o grau de autonomia ou subserviência do Legislativo frente às diretrizes do Executivo em certos temas específicos, bem como a sua importância para o processo de tomada de decisões políticas.

Por fim, a conclusão traz as considerações finais do trabalho.

Capítulo 1. Pressupostos Teórico-Metodológicos

As relações entre o poder Executivo e os partidos nos diferentes corpos parlamentares neste país - Congresso Nacional, Assembléias Legislativas ou Câmaras de Vereadores - tem sido um dos temas mais relevantes no debate sobre a recente redemocratização no Brasil em 88, derivando-se, a partir do exame de tais relações, vários diagnósticos sobre a “governabilidade”, bem como sobre a qualidade da democracia brasileira contemporânea (Palermo, 2000). Mais especificamente, parcela significativa desses estudos procura investigar em que medida as regras institucionais influenciam o processo decisório e as relações entre os poderes, e os efeitos produzidos por tais regras na atividade de proposição e aprovação das agendas dos vários atores envolvidos na atividade legislativa e, por conseguinte, no processo decisório governamental (Limongi, 1994; Melo, 1996; 2002; Santos, 2003).

Boa parte dos trabalhos mais recentes sobre esse assunto no Brasil busca efetuar uma análise agregada das proposições legislativas, ou do comportamento político dos parlamentares (Figueiredo & Limongi, 2001; Santos, 2001a, Amorim Neto & Santos, 2002, Pereira & Mueller, 2002; Santos, 2003). Tomando por base um exaustivo volume de dados sobre proposições legislativas, buscam analisar várias dimensões das relações entre os poderes e do comportamento parlamentar, destacando-se a capacidade dos diferentes atores que participam do processo decisório governamental (o Executivo, os parlamentares, as Comissões Legislativas), de implementar sua agenda, assim como a natureza da relação que se estabelece entre estes diferentes atores ao longo desse processo.

Além destes estudos acima descritos, existem também os trabalhos de natureza qualitativa e estudos de caso de processos de tomada de decisões específicos, no que estas decisões envolvam as relações Executivo-Legislativo e/ou a ação de determinados grupos sociais sobre o processo decisório governamental. Esse tipo de literatura busca estudar de maneira mais aprofundada casos de processo decisório com vistas a apreender a ação dos diferentes atores, segmentos sociais, grupos, classes etc., no processo legislativo, especialmente no processo de formação e implementação das agendas governamentais, e não apenas efetuar uma

análise agregada de proposições legislativas. Este tipo de estudos sobre o processo legislativo abrange, por um lado, trabalhos que examinam vários casos de tomada de decisão, com vistas a realizar um exame conjunto dos mesmos, que servem de base para análises de natureza mais ampla e/ou comparada sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo, tanto em nível nacional como subnacional. Nessa categoria, podemos citar os trabalhos de Andrade (1998a), Melo (2002), e Fuks et al. (2005). Além destes, há também os estudos de cunho monográfico que investigam processos decisórios específicos, que envolvam a participação do Legislativo na definição de determinadas políticas governamentais. Podemos destacar, nesse sentido, trabalhos como os de Almeida & Moya (1997), Castro Santos (1997), Santos (1997; 2003), entre outros.

É dentro desse contexto analítico que pretendemos abordar o processo decisório e as relações entre os poderes na Assembléia Legislativa do estado do Paraná em sua 14^a legislatura, que corresponde aos anos de 1999 a 2002. Neste capítulo pretendemos expor as contribuições que estes estudos trazem para posteriormente podermos desenvolver nossas hipóteses de pesquisa. Dado que um problema teórico subjacente à presente pesquisa é justamente o da relação que se estabelece entre, de um lado, as instituições e as regras institucionais que organizam o processo decisório e, de outro, o comportamento parlamentar, podemos iniciar com um balanço bibliográfico das contribuições dadas pela escola norte-americana para os estudos legislativos.

Feito isto, passamos para uma revisão dos estudos sobre a realidade brasileira e como têm tratado da questão da interação entre o Executivo e Legislativo tanto em nível nacional como em nível subnacional⁴. Não efetuaremos um levantamento extenso de toda essa bibliografia, apenas destacaremos os principais pontos e os modelos explicativos sugeridos para o entendimento do comportamento parlamentar e dos processos decisórios.

Visto que nossa proposta é analisar a produção legal da Assembléia Legislativa do Paraná, faz-se primeiramente necessário um recorte mais teórico para

⁴ Exemplos destes estudos são as coletâneas organizadas por Andrade (1998a) e Santos (2001a) como veremos a seguir. Entretanto, ao contrário do que se poderia esperar, a estes trabalhos não se seguiram outros, com o mesmo nível de sistematicidade e abrangência, sobre os legislativos nas unidades subnacionais.

depois podermos confrontar com os padrões estabelecidos com a experiência particular desse estado.

1.1.O neoinstitucionalismo e os estudos sobre Legislativos

Como foi afirmado anteriormente, os estudos sobre a relação entre o executivo e o legislativo no Brasil e sobre o papel desempenhado pelas instituições políticas brasileiras no processo decisório foram fortemente influenciados pelo paradigma neoinstitucionalista. As diversas perspectivas analíticas conhecidas como Neoinstitucionalistas 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 (Tomio, 2002).

Em que pese a importância dada às instituições no interior de seu arcabouço teórico explicativo, os Novos Institucionalistas não apresentam ou mesmo se preocupam em apresentar uma definição precisa do que se deve entender por instituições, por mais paradoxal que isso possa parecer. Como coloca Limongi:

O que esta literatura sugere é que as regras, leis, procedimentos, normas, arranjos institucionais e organizacionais implicam a existência de constrangimentos e limites ao comportamento. Em última análise, estes constrangimentos e limites acabam por explicar os próprios resultados do comportamento (Limongi, 1994, p.08).

Mesmo tendo nas instituições a variável explicativa chave dos processos políticos analisados, a abordagem neoinstitucionalista não constitui um corpo teórico homogêneo. Nesta literatura, o termo instituição tende a ser empregado de maneira bastante genérica que reflete em diferentes perspectivas analíticas e arranjos metodológicos diversos. De forma simplificada, as diferenças entre as suas principais perspectivas se manifestam nos dois tipos de “novos institucionalismos”: o institucionalismo histórico e o institucionalismo de escolha racional.

O neoinstitucionalismo de tipo histórico enfatiza o papel das idéias, rotinas, normas sociais, convenções ou legados de política que constroem as estratégias e determinam as preferências dos atores (suas estratégias e metas). A ênfase nos estudos institucionalistas ancorados na escolha racional são nas regras e procedimentos formais que constituem o contexto estratégico que delimita a interação dos atores (mas não determinam suas preferências individuais).

Hoje, provavelmente, o único ponto a reunir a corrente é opção pelo individualismo metodológico. Mas mesmo aqui há uma pequena diferença porque ambos partem de pressupostos distintos sobre a racionalidade e comportamento dos atores conforme exposto em Perissinotto (2004) e em Tomio (2002). Para o institucionalismo de escolha racional, os atores respondem racionalmente ao contexto institucional, usando de forma estratégica as “regras do jogo” com vistas a maximizarem os seus interesses. Para o institucionalismo histórico, o pressuposto da racionalidade, ainda que aceitável, é muito restrito e, por isso, o analista deve ir além dele para realizar uma análise efetiva das decisões políticas, com aceitação de outros aspectos estruturantes nas condutas individuais (tais como os políticos, sociais, históricos e culturais). Para esta corrente teórica, as instituições não se constituem apenas num contexto perante o qual atores racionais reordenam suas preferências. Mais do que isso, elas são fundamentais na definição mesma do conteúdo dessas preferências. Por essa razão, os atores políticos são vistos menos como maximizadores de interesses e mais como indivíduos que visam adequar seus comportamentos às normas institucionais, menos como *homo economicus* e mais como *homo sociologicus*.

Nos estudos sobre legislativos, parece-me que o neoinstitucionalismo do primeiro tipo (da escolha racional) teve forte influência. Este tipo de abordagem explicativa privilegia o papel das instituições políticas enquanto “regras do jogo”, responsáveis pela moldagem do ambiente que determina o processo decisório resultante da interação entre os atores políticos. Nesta perspectiva, o foco de análise são as regras formais do jogo político que constituem a estrutura de incentivos com a qual os atores políticos relevantes se deparam e as escolhas que fazem. Estas são entendidas como decisões que maximizam suas chances de sobrevivência política e de exercício de poder em suas várias dimensões. Segundo Tsebelis,

A abordagem da escolha racional centra-se nas coerções impostas aos atores racionais – as instituições de uma sociedade. Parece paradoxal que o enfoque da escolha racional não esteja preocupado com os indivíduos ou atores e centre a sua atenção nas instituições políticas e sociais. A razão desse paradoxo é simples: assume-se que a ação individual é uma adaptação ótima a um ambiente institucional e se sustenta que a interação entre os indivíduos é uma resposta otimizada na relação recíproca entre ambos. Assim, as instituições predominantes (as regras do jogo) determinam o comportamento dos atores, os quais, por sua vez, produzem resultados políticos e sociais (Tsebelis, 1998, p. 51).

Estas considerações são importantes visto que o trabalho dos Novos Institucionalistas na década de setenta/oitenta repercutiu de maneira particularmente intensa nos estudos sobre o legislativo norte-americano, dando origem a uma série de análises que buscaram demonstrar e qualificar melhor a influência dos arranjos institucionais: o impacto das formas e sistemas de governo e, sobretudo, o papel das regras e procedimentos em escolhas coletivas (na arena legislativa). É com relação a este último ponto citado, ou seja, o impacto das instituições no comportamento dos atores que integram a arena legislativa, que o neoinstitucionalismo se consolidou como a abordagem, hoje provavelmente hegemônica, no campo acadêmico anglo-saxão (Melo, 1996). Sem querer entrar em uma revisão exaustiva das três grandes correntes em que o movimento veio a se dividir, nem realizar uma historiografia dos mesmos, cabe mencionar, no entanto, algumas de suas idéias-chave e que tiveram forte influência nos estudos legislativos no Brasil⁵.

O primeiro modelo teórico formulado pelos adeptos desta corrente para apreender os efeitos das instituições sobre o padrão de produção legislativa no parlamento é o **modelo distributivista**, desenvolvido por autores como David R. Mayhew⁶ e Morris Fiorina⁷. Para esses autores, a variável-chave que explica o comportamento legislativo dos parlamentares é a conexão eleitoral entre eleitor e representante, e o interesse deste último em satisfazer as demandas particulares do eleitor, sem a mediação dos partidos políticos. Sendo assim, a estratégia básica adotada pelos congressistas seria a de promover a intermediação direta entre o eleitorado e a burocracia central, sendo que boa parte do comportamento dos parlamentares poderia ser explicada em função dos interesses desses

⁵ O trabalho de referência é o artigo de Fernando Limongi (1994): *O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: a literatura norte-americana recente*. BIB, Rio de Janeiro, n.37, pp. 3-38.

⁶ MAYHEW, David. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

⁷ FIORINA, Morris. *Congress: keystone of the Washington establishment*. New Haven: Yale University Press, 1989.

representantes em garantir suas chances de reeleição. Sua produção legal, seu posicionamento em votações nominais em plenário, sua inserção no sistema de comissões, em suma, os fatos mais marcantes da vida parlamentar são derivados da busca constante de satisfazer as preferências da maioria que o elegeu, razão pela qual estariam basicamente interessados em elaborar leis de cunho predominantemente clientelistas, destinadas a satisfazer as demandas mais imediatas e particularistas de seus eleitores. Neste sentido, seria mais proveitoso para os congressistas investir suas estratégias em atividades de *pork barrel* (políticas voltadas para a alocação concentrada de recursos em atividades específicas) e *case work* (atendimento de demandas individuais dos eleitores), em detrimento de uma legislação de cunho mais universalista. Este tipo de política é preferida por parlamentares, pois lhes garante maiores dividendos eleitorais (Limongi, 1994). Outras conseqüências dessa influência preponderante da “conexão eleitoral” na atividade legislativa seriam as seguintes: (i) demora na tomada de decisões importantes de caráter universal; (ii) crescimento de gastos com políticas e benefícios localizados; (iii) pressão para o aumento do déficit público através da elaboração de legislação “gastadora”; (iv) os congressistas prefeririam deixar as decisões polêmicas, decisivas, para outras instâncias do sistema político, preservando para si apenas as atividades que lhes permitam reivindicar crédito junto ao eleitorado (Domingues, 1997). Os distributivistas identificam no *sistema de comissões* o eixo estruturador das atividades legislativas do Congresso norte-americano. Os parlamentares buscariam ocupar postos nas Comissões cuja competência política melhor lhes capacite a atender os reclames de sua base eleitoral e o parlamentar médio delegaria poder a essas comissões a prerrogativa de legislar na área sob sua jurisdição em virtude destas serem o principal canal de intermediação de interesses com seus distritos eleitorais. Como afirma Limongi,

O apelo desta versão vem de sua simplicidade: os congressistas querem se reeleger e para isto precisam contentar suas clientelas. A organização interna do congresso propicia o atendimento deste interesse: as comissões têm monopólio de proposição em sua jurisdição e são compostas por membros cuja sorte eleitoral mais diretamente depende da provisão de benefícios de cunho clientelista nesta jurisdição. Evitando a instabilidade inerente às maiorias em situações conflituosas, poderes legislativos são conferidos às comissões, de tal sorte que as barganhas são consumadas no interior destas e não em plenário (Limongi, 1994, p. 19).

Essa abordagem foi contestada em alguns aspectos pelo **modelo informacional**, elaborado e utilizado por autores como, por exemplo, Keith Krehbiel⁸. Algumas das principais idéias dessa vertente de análise podem ser resumidas como segue (Limongi, 1994; Domingues, 1997). No paradigma informacional, assim como para o modelo distributivista, a variável institucional chave que explica o comportamento legislativo são as *comissões parlamentares* (consideradas como representativas das preferências que prevalecem no plenário), enfocadas como os eixos estruturadores da atividade legislativa. Entretanto, ao contrário do que postula a perspectiva distributivista, os congressistas têm incertezas e alteram suas crenças a partir das trocas de informações. Quanto maior a quantidade de informação trocada, via debate e deliberação, tanto melhor a qualidade da decisão. A decisão é endogenamente determinada a partir da interação entre os membros da legislatura. Quanto maior esta interação, melhor a política pública a ser adotada. Assim, o congressista médio não é indiferente ao que ocorre em outras áreas de atuação fora de sua comissão específica. Isso porque os prejuízos causados à carreira parlamentar por uma legislação mal-feita são significativos, fato que estimula os deputados a buscar estabelecer um controle sobre o funcionamento das comissões. Daí decorre que o “poder de agenda” das comissões seja estritamente limitado pelas preferências do plenário; portanto, as comissões, ao elaborarem suas propostas, devem estar atentas às preferências do plenário. Esses fatores obrigariam as comissões a assumir um papel informativo para o plenário (que “delega”, por assim dizer, suas prerrogativas às comissões), que consistiria no seguinte: a especialização que se desenvolve dentro das comissões levaria a um desenvolvimento da capacidade do Congresso para produzir legislação complexa, ao passo que o controle das comissões reprimiria tendências ao uso estratégico dessa especialização para a exploração dessa mesma maioria. Como afirma André Ricardo Pereira, de acordo com a interpretação informacional,

Os legisladores podem se preocupar com os distritos ou com questões mais amplas, na forma de políticas. A delegação para as comissões serve como meio para extrair o máximo de informações sobre quaisquer propostas, de forma que o plenário possa votar com o melhor conhecimento possível sobre os resultados antecipados de uma lei. Depois, eles apontam para os eleitores o que se obteve e qual seu papel no processo (Pereira, 2001, p. 250).

⁸ KREHBIEL, Keith. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992.

Por fim, devemos mencionar um terceiro modelo teórico elaborado para apreender os efeitos das instituições sobre o comportamento dos legisladores, que é o **modelo partidário**, apresentado por autores como D. Roderick Kieweit⁹, Gary W. Cox¹⁰ e Mathew D. McCubbins¹¹. Essa vertente questiona as proposições anteriores (e, poderíamos acrescentar, quase que de senso comum) segundo as quais os partidos têm papel irrelevante ou bastante secundário na estruturação dos trabalhos legislativos. Segundo esta abordagem, os *partidos políticos* são as instâncias estruturantes do processo parlamentar, dado que os partidos majoritários cartelizam os centros de poder do Congresso e, a partir daí, imprimem suas preferências sobre as decisões tomadas. Resumidamente, segundo esse modelo, o interesse dos parlamentares em preservar a imagem de seus partidos face ao eleitorado é que explicaria seu comportamento disciplinado e com características programáticas específicas no interior do parlamento. Para os autores, a função mais importante dos partidos majoritários (ou do partido majoritário na coalizão dominante), é precisamente a de organizar o poder da Casa dos Representantes (no caso do parlamento norte-americano), impondo sua pauta ao processo legislativo através do emprego de recursos variados, tais como: (i) o poder de ordenamento das matérias a serem postas em votação; (ii) o poder de definir a forma como as matérias devem ser votadas; (iii) indicação dos membros das principais comissões. Em suma, como afirma Limongi (1994, p. 28), os autores mostram que “a principal fonte de poder dos partidos no interior do Congresso advém de sua capacidade de controlar a agenda decisória, isto é, de determinar quando e o que será objeto de decisão”.

1.2. Instituições Políticas Brasileiras: um “Segredo Ineficiente”?¹²

⁹ KIEWEIT, D. R. & MCCUBBINS, M. D. *The Logic of Delegation: congressional parties and the appropriations process*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

¹⁰ COX, Gary W. *The Efficient Secret: the cabinet and the development of political parties in Victorian England*. Cambridge, London: Cambridge University Press, 1987.

¹¹ COX, Gary W. & MCCUBBINS, M. D. *Legislative Leviathan: party government in the House*. Berkeley: University of California Press, 1993.

¹² Neste item desenvolveremos algumas das idéias contidas no artigo de Braga (2006), *O que fazem os deputados estaduais paranaenses e por quê?; testando o modelo do “Segredo Ineficiente Revisto” numa escala subnacional*. Paper apresentado ao 5º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), realizado em Belo Horizonte, 2006. Disponível em:

Ao se examinar os estudos realizados sobre o desempenho das instituições brasileiras, verifica-se que são muitos os autores que importam este modelo americano da vertente distributivista. Semelhanças político-institucionais entre os dois países, como a fraqueza do sistema partidário e as características do sistema eleitoral que incentivam o “voto pessoal” (Mainwaring, 1995; 1999; 2001; Carey & Shugart, 1995), justificariam essa orientação analítica. Dessa forma, várias análises argumentam que a prática legislativa dos deputados brasileiros é voltada para a intermediação de interesses clientelistas de suas “bases”.

De acordo com essa abordagem, as estratégias legislativas de cada ator dependem da ação individual de cada parlamentar e de seus atributos pessoais, uma vez que o partido político tem pouco envolvimento com o processo de formulação de políticas no âmbito do Legislativo. Segundo essa interpretação, os partidos desempenhariam o mesmo papel no interior do Legislativo, independentemente dos direitos legislativos assegurados regimentalmente aos líderes partidários. Assim, não importa se estes pertencem ao partido majoritário ou minoritário: é garantida a qualquer congressista a possibilidade de aprovar legislação específica de seu interesse ou do interesse de seu distrito, distribuir recursos do orçamento, ter acesso a verbas específicas etc.

Uma das contribuições mais importantes dentro dessa literatura é o “Modelo de Segredo Ineficiente” (MSI), proposto por Shugart e Carey¹³. O Segredo Ineficiente é obviamente o oposto do Segredo Eficiente de Gary Cox (anteriormente visto como um dos representantes do modelo partidário). Um sistema político dotado de um Segredo Eficiente é aquele em que os eleitores conseguem fazer uma clara opção acerca de políticas públicas nacionais entre partidos concorrentes. Essa escolha requer que os políticos eleitos se preocupem, na maioria das vezes, com a produção de políticas de alcance nacional e demonstrem alta disciplina partidária. O

<http://200.186.31.123/ABCP/cadastro/atividade/arquivos/25_7_2006_19_37_34.pdf>. Acesso em 11 de agosto de 2006.

¹³ Cf. SHUGART, Matthew S.; CAREY, John M. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. CAMBRIDGE, Cambridge University Press, 1992.

Reino Unido seria o exemplo perfeito dessas condições. Já em um sistema político movido pelo Segredo Ineficiente, os legisladores têm um foco paroquial de atuação parlamentar, já que são eleitos por um sistema que estimula a competição intrapartidária e a construção de reputações individuais. A continuidade das carreiras políticas de tais agentes pressupõe, segundo a argumentação, a constante luta pela obtenção de recursos para benefício de sua região. Para impedir a falência da economia nacional, os legisladores transferem para o Executivo importantes prerrogativas decisórias. A ineficiência do sistema reside exatamente no problema de assimetria que se estabelece nas relações entre o Executivo e o Legislativo. Tal modelo, vigente por exemplo em democracias presidencialistas onde há forte personalização do voto nos distritos eleitorais, tais como no Chile anterior às reformas políticas de 1958, bem como no caso do Brasil, conforme postulam Shugart & Carey (1992)¹⁴, mas também em países de democracia parlamentarista como o Japão, onde o sistema eleitoral distrital com múltiplas cadeiras em disputa é responsável pela geração de um padrão de relação fortemente individualizada entre partidos e eleitores, apresenta características institucionais simetricamente opostas ao MSE (Amorim Neto & Santos, 2003).

Para entender a lógica do modelo do segredo ineficiente, é preciso examinar as origens de sua estrutura constitucional. O modelo pressupõe que os partidos nacionais são dominados por líderes locais, “coronéis”, “barões” ou “caciques”, como queira chamar, que, por sua vez, controlam uma assembléia constituinte. Esses líderes locais demandam um sistema eleitoral que lhes preserve a autonomia local e um Executivo dotado de fortes poderes legislativos. Em outras palavras, querem proteger sua autonomia local ao mesmo tempo em que se preocupam com a capacidade do governo de elaborar políticas públicas de abrangência nacional. Na qualidade de legisladores, eles agem como lobistas perante o Executivo federal buscando maximizar as transferências de recursos para suas clientelas e, dessa forma, especializam-se em canalizar para seus distritos eleitorais projetos e verbas federais. O paroquialismo dos caciques provoca um sério

¹⁴ Como se sabe, no diagrama que constroem para classificar as várias democracias presidencialistas do mundo numa “escala” de eficiência/ineficiência, o Brasil de 1988, juntamente com o Chile anterior à reforma política de 1958, são os sistemas políticos onde se manifestam com maior intensidade as características do MSI, tais como os elevados poderes presidenciais do chefe do Executivo, com partidos fracos na arena eleitoral e partidária (deve-se sublinhar que os autores não fazem essa distinção) (Shugart & Carey, 1992, p.177).

problema de coordenação quanto à sua capacidade de tomar decisões consistentes sobre políticas nacionais. Os caciques escapam a esse dilema delegando autoridade ao Executivo. Dessa maneira, o MSI implica uma divisão específica do trabalho legislativo – ou um padrão particular de apresentação de projetos e aprovação de leis – que se pode resumir em três proposições: (1) os congressistas apresentam projetos de lei de baixo impacto que beneficiam seus distritos eleitorais, enquanto o Executivo propõe projetos de impacto nacional; (2) diferentemente das propostas de iniciativa do Executivo, poucos projetos dos congressistas passam na Câmara, já que os legisladores não gastam tempo tentando aprová-los; (3) os poucos projetos iniciados pelos deputados que são aprovados também têm baixo impacto e beneficiam igualmente suas regiões eleitorais.

Muitos anos já se passaram desde a publicação do livro de Shugart e Carey. Desde então, surgiram nesse período numerosos estudos sobre a política brasileira, o que nos permitiu avaliar a eficácia analítica do MSI. Pode-se afirmar que o debate inaugurado por aqueles autores influenciou bastante nos diagnósticos e análises sobre o desempenho do presidencialismo brasileiro após a redemocratização, dando lugar a diferentes versões sobre o seu funcionamento em escala nacional, sobretudo a partir de meados dos anos 90, onde se pode observar uma certa relutância do mundo acadêmico brasileiro em aceitar integralmente a orientação analítica do MSI.

Como coloca Paolo Ricci (2003, p.700), duas questões emergiram. A primeira, referente a um problema conceitual; a segunda, a um problema empírico. A questão conceitual é relativa à identificação do tipo de vínculo que se estabelece em torno dos incentivos presentes na arena parlamentar, em contraposição àqueles presentes na arena eleitoral. De modo que, contrapondo-se à primeira abordagem, diversos estudos começam a resgatar a necessidade de levar em conta os fatores internos, inerentes à dinâmica do processo decisório, de modo a privilegiar o papel dos partidos políticos, o desempenho das lideranças e o peso relativo das regras decisórias internas do Congresso como variáveis a serem levadas em conta no exame do processo decisório (Figueiredo & Limongi, 2001; Santos, 1997;1999; Amorim Neto, 2000).

A questão empírica era verificar se, e em que medida, esses incentivos se refletem no conteúdo da produção legislativa. Em contraposição ao

modelo MSI, estes estudos postulam que o sistema político brasileiro funciona segundo uma lógica mais próxima a do MSE e com várias semelhanças e pontos de contato com o “modelo partidário”, elaborado por alguns autores para analisar os sistemas parlamentaristas europeus e o sistema presidencialista norte-americano. Destacam-se, nessa direção, três estudos que mostraram que a produção legislativa do Congresso brasileiro não é caracterizada pelo domínio de assuntos paroquiais (Figueiredo & Limongi, 2001; 2002; Lemos, 2001). Em suma, passou-se a exigir da análise conceitual uma explicação teórica do comportamento legislativo do Congresso; a tarefa empírica era verificar que tipos de leis são produzidos (Ricci, 2003, p.701).

Figueiredo e Limongi, por exemplo, contestam fortemente a visão anterior e procuram demonstrar que o sistema político brasileiro não gera as condições motivacionais e nem institucionais para que políticos baseiem suas carreiras políticas exclusivamente em vínculos pessoais e apartidários com os eleitores e com o Executivo, funcionando segundo uma lógica próxima a do MSE. Apresentando um argumento contrário à transposição para o Brasil do modelo do voto pessoal, sustentam que:

O sistema político brasileiro não gera as condições motivacionais, e nem mesmo as institucionais, para que políticos baseiem suas carreiras políticas exclusivamente em vínculos pessoais e apartidários com os eleitores e com o Executivo. Não se pode assumir que, do ponto de vista dos retornos eleitorais buscados, congressistas tenham preferências homogêneas quanto ao tipo de política pública a ser privilegiada. Os políticos têm a seu dispor várias estratégias para obter mandatos representativos e o Congresso é constituído por políticos que perseguem objetivos diversos. Em segundo lugar, independentemente do que se passa na arena eleitoral, mesmo que se assuma como verdade que as leis eleitorais tornem atrativa a opção do voto pessoal, não se pode desconsiderar o peso das normas constitucionais e regimentais que regulam o processo decisório (Figueiredo & Limongi, 2002, p.305).

Mais recentemente, surgiram uma série de trabalhos que afirmam que a premissa básica para analisar um “complexo e peculiar sistema político” (Pereira & Müller, 2003, p. 732) como o brasileiro é a necessidade de combinar elementos teóricos oriundos de vários modelos explicativos originalmente elaborados para analisar democracias consolidadas onde inexistem condições institucionais tais como as vigentes na democracia presidencialista pluripartidária brasileira (Amorim Neto & Santos, 2002; 2003; Pereira & Müller, 2003; Ricci, 2003).

Para esses autores, o sistema político brasileiro apresentaria algumas peculiaridades que tornaria demasiado simplista qualquer tentativa de aplicação estrita das perspectivas de análise acima mencionadas, havendo a necessidade de recorrer a elementos de ambos os modelos teóricos, criando um novo tipo de enfoque que chamaremos de “Modelo do Segredo Ineficiente Revisto” (Braga, 2006). A tese de Amorim Neto e Fabiano Santos é a seguinte:

[...] Em primeiro lugar, o fato de a maior parte da produção legislativa dos deputados brasileiros não ter em vista problemas locais não contradiz o modelo [de Segredo Ineficiente proposto por Shugart e Carey]. A explicação disto está nas barreiras constitucionais que impedem os deputados federais de propor leis emvolvendo a transferência de recursos para regiões e clientelas restritas [...] Em segundo lugar, o MSI tem uma grave deficiência: a incapacidade de modelar adequadamente o papel dos partidos e da oposição. Existe, sem dúvida, um incentivo para delegar ao Executivo a formulação de políticas de alcance nacional para fazer propaganda de suas posições políticas perante os eleitores e com isso fortalecer suas chances de chegar à Presidência da República. Se esta tese estiver correta, então é possível que no interior de um sistema baseado no segredo ineficiente se gere de maneira endógena uma dinâmica eleitoral mais eficiente (Amorim Neto & Santos, 2003, p.690).

O modelo do segredo ineficiente teria de ser “revisto” para incorporar algumas características institucionais e comportamentais freqüentemente presentes no sistema político brasileiro, tais como o impacto das várias estratégias eleitorais de que se valem os deputados (Pereira & Müller, 2003), os efeitos da clivagem governo-oposição no comportamento parlamentar e na eficiência, bem como a influência dos variados padrões de recrutamento das elites no comportamento político e na atividade legislativa dos parlamentares eleitoral (Amorim Neto & Santos, 2002; 2003).

Sendo assim, coloca-se a necessidade de “rever” algumas premissas e proposições do MSI, na medida em que há um “certo partidarismo nos projetos apresentados pelos deputados” (Amorim Neto & Santos, 2003, p. 665) e que os diferentes padrões de recrutamento dos parlamentares afetam significativamente várias dimensões de seu comportamento político, de sua relação com o Executivo, assim como de sua relação com o eleitor (Pereira & Müller, 2003), configurando fenômenos menos lineares do que os pressupostos pelos enfoques anteriores.

A idéia básica defendida pelos autores parecer ser a de que não há uma “relação de soma zero” entre a arena eleitoral e a arena partidária na determinação do comportamento parlamentar e das relações entre os poderes, na medida em que a característica básica de sistemas políticos como o brasileiro é a da coexistência entre partidos fracos na arena eleitoral (sistema proporcional de lista aberta que determina um vínculo mais individualizado e personalista do parlamentar com o eleitor médio) e partidos fortes na arena parlamentar ou legislativa, na medida em que o processo de constituição dos governos e das equipes governamentais, devido aos fortes poderes de agenda concentrados nas mãos do chefe do Executivo e das lideranças partidárias faz com que “os partidos contem” na formatação do padrão específico de estruturação das relações entre os poderes e na obtenção de “governabilidade”.

A nosso ver, a linha de análise aberta pelos autores acima mencionados é fecunda na medida em que permite apreender as duas lógicas que coexistem num sistema político com as características do brasileiro, onde se combinam elementos do modelo distributivo (sistema eleitoral de lista aberta que gera uma relação mais individualizada do partido com o eleitor e incentivos a uma relação pessoal do parlamentar com seu “distrito eleitoral”), com o modelo partidário, na medida em que os poderes de agenda nas mãos do chefe do Executivo e dos líderes partidários forçam o parlamentar a agir orientado também pelo que ocorre na arena legislativa e não somente na “eleitoral”.

Nossa pesquisa se insere também dentro desse debate a partir da seguinte indagação de ordem mais geral: de qual das duas lógicas o comportamento parlamentar e as relações entre os poderes mais se aproximariam nas esferas subnacionais brasileiras? Também haveria necessidade de, nos legislativos estaduais, “rever” ou combinar algumas premissas de ambos os modelos teóricos para a elaboração de uma explicação mais abrangente e próxima da realidade do comportamento efetivamente observado dos parlamentares em nível subnacional?

1.3. O “Estado da Arte” dos Estudos sobre Legislativo no Brasil

O ponto de partida de qualquer revisão da literatura sobre o “estado da arte” dos estudos sobre o legislativo no Brasil contemporâneo são os trabalhos pioneiros elaborados por Clóvis Brigagão (1971) e Wanderley Guilherme dos Santos (2003)¹⁵. Pelo menos desde esses primeiros estudos sobre as relações Executivo-Legislativo no Brasil, a análise agregada e sistemática da “produção legal” (leis, projetos de leis e demais proposições legislativas) dos órgãos parlamentares tem sido utilizada como um importante indicador para caracterizar as relações entre os poderes e o processo de governo, especialmente durante a primeira experiência de democracia presidencialista pluripartidária brasileira do período de 1945 a 1964.

No tocante ao período posterior a 1988, a partir da publicação dos consagrados trabalhos de Figueiredo e Limongi (2001)¹⁶ iniciaram-se os estudos mais aprofundados sobre as relações Executivo-Legislativo na nova experiência democrática brasileira, sendo a partir de então a análise agregada das proposições legislativas utilizada de maneira sistemática como um importante indicador, ao lado de outros, das características do processo decisório governamental, tanto em nível nacional como subnacional.

Em relação aos trabalhos de Figueiredo e Limongi sobre o Congresso Nacional, os autores demonstram que as regras institucionais que regulamentam as relações entre o executivo e o legislativo e a organização interna do Legislativo são de fundamental importância para a estruturação do processo decisório, das relações entre os dois poderes, e do padrão de proposições legislativas predominantes no Congresso Nacional. A ênfase dos autores se dirige aos efeitos da organização interna do Congresso e a extensão dos poderes legislativos do presidente no funcionamento do sistema político brasileiro.

¹⁵A edição original do texto clássico de Wanderley Guilherme dos Santos é de 1986, e a base de dados utilizada pelo autor é a mesma elaborada por Brigagão em sua tese de mestrado. A partir da análise agregada da produção legal no período, ao lado de outros indicadores sobre polarização ideológica, fragmentação político-partidária e instabilidade das elites, Santos elabora o conceito de “paralisia decisória” para caracterizar uma situação de ruptura institucional que pode eventualmente dar lugar a uma interrupção no funcionamento dos regimes políticos democráticos e sua substituição por regimes autoritários a partir da intervenção violenta e saneadora de um “ator externo”.

¹⁶ Lembrando que a primeira edição deste trabalho é de 1999.

Em vez de privilegiar a forma de governo e a legislação eleitoral e partidária, procuramos examinar como se estrutura o próprio processo decisório e seu impacto no comportamento parlamentar e desempenho governamental (Figueiredo & Limongi, 2001, p.08)

Demonstram os autores que os mecanismos constitucionais presentes na Carta de 88 (que ampliam os poderes legislativos do presidente, como a extensão da exclusividade de iniciativa, o poder de editar medida provisória e a faculdade de solicitar urgência para os seus projetos), e as normas consagradas no Regimento Interno da Casa que regulamentam a distribuição de direitos e recursos parlamentares, determinam um comportamento parlamentar e um desempenho governamental com as seguintes características: i) relativa facilidade do presidente de aprovar sua agenda governamental; ii) forte preponderância legislativa do Executivo, caracterizando um padrão decisório altamente centralizado; iii) a produção legislativa se faz basicamente fora das comissões, com recurso constante ao mecanismo de urgência controlado pelas lideranças; iv) a agenda do Executivo não só é aprovada como tem tramitação mais rápida, enquanto a agenda do Legislativo é aprovada em menor número e tem a tramitação mais lenta; v) produção pouco significativa dos deputados individualmente considerados; vi) comportamento disciplinado das bancadas partidárias nas votações.

Assim, a bibliografia recente sobre o processo político brasileiro contemporâneo em geral, e as relações entre os poderes Executivo/Legislativo em particular, consiste na reorientação do foco de interesse para as regras institucionais que regulamentam mais de perto o funcionamento interno dos corpos legislativos e influenciam seu desempenho.

Fabiano Santos (1997) também demonstra como as diversas estruturas institucionais que regulamentavam as relações Executivo/Legislativo nos períodos em que vigorou um regime democrático no Brasil foram responsáveis diretos por dois padrões diversos de produção legislativa e de relações entre os poderes: (i) um primeiro período (1945-1964), onde vigorou uma situação de centralização média no processo decisório, que deu origem a uma “agenda compartilhada” entre Executivo e Legislativo; (ii) num segundo período (pós-1988), onde predomina um presidencialismo altamente centralizado, que concentra poderes de agenda que permitem ao Executivo impor suas preferências ao Legislativo no processo decisório (padrão que o autor qualifica de “agenda imposta”). Para

apreender e caracterizar morfológicamente tal “agenda compartilhada” vigente no período 1945-1964, o autor utiliza diversos indicadores, tais como o percentual de leis aprovadas segundo sua origem; o resultado das votações nominais de projetos originários do Executivo e Legislativo, e o grau de disciplina dos principais partidos representados na Câmara dos Deputados no período indicado.

Na esteira desses trabalhos que buscam analisar a produção legislativa em nível nacional, surgiram uma série de outros estudos que procurava verificar os padrões de produção legislativa e interação entre Executivo e Legislativo nas unidades subnacionais, empregando recursos analíticos e metodológicos homólogos aos utilizados por esses autores em seu enfoque sobre o processo legislativo em nível nacional. Destacam-se, nesse sentido, os trabalhos de Fernando Abrúcio (1998a), Régis de Castro Andrade (1998a) e Fabiano Santos (2001a).

No tocante ao primeiro autor (Abrúcio), ele defende a tese segundo a qual, via de regra, as Assembléias Legislativas estaduais no Brasil são instituições frágeis, subordinadas aos governadores dos estados, os “barões da Federação”. Segundo este autor, a força dos chefes dos Executivos estaduais resultou na formação de um sistema “ultrapresidencialista” onde os governadores controlavam de maneira hiper-centralizada o processo decisório, bem como toda a dinâmica da política estadual.

O ultrapresidencialismo estadual brasileiro constituído na redemocratização tinha três características básicas: a) o Executivo controlava o processo decisório em toda a sua extensão; b) os outros Poderes não constituíam checks and balances sobre o Executivo; c) o governador era o verdadeiro centro das decisões do governo, não havendo a dispersão do poder que acontecia no nível federal na relação entre presidentes e ministros (Abrucio, 1998a, p.23).

Tal arranjo redundaria num ‘pacto homologatório’ entre governadores e deputados estaduais, através do qual os legisladores aprovariam sem grandes debates as iniciativas do Executivo em troca da distribuição de recursos clientelistas. O padrão de comportamento parlamentar e legislativo resultante desse arranjo seria a concentração da produção de legislação relevante no Executivo, enquanto os deputados se concentrariam na produção de legislação clientelista, abdicando de intervir de maneira mais ativa do processo decisório e de formação de políticas públicas.

Construía-se assim o chamado pacto homologatório entre o Executivo e a Assembléia Legislativa, com base no qual se formava uma maioria situacionista que homologava as iniciativas legislativas do governo estadual. O Pacto homologatório sustentava-se por dois elementos interligados: pela cooptação dos deputados através da distribuição de recursos clientelistas e pela ausência de participação e responsabilização dos parlamentares diante de políticas públicas implementadas pelo executivo, a não ser na pequeníssima parte que interessa à base local de cada deputado (Abrucio, 1998a, pp.113-114).

Note-se que o argumento do ultrapresidencialismo estadual e seu princípio de funcionamento, o pacto homologatório, tem natureza semelhante às análises distributivistas e nos modelos de Segredo Ineficiente. A diferença importante é que no caso dos estados, o governador é predominante a ponto de controlar qualquer forma de acesso a recursos e favores. Portanto, em vez da imprevisibilidade, o comportamento dos deputados estaduais seria caracterizado pelos fenômenos do “situacionismo” e do “governismo” (Abrúcio, 1998a, p.137). Ou seja, logo após o anúncio de vitória de um governador de estado haveria uma debandada de deputados em direção ao partido governista, alterando completamente a competição política¹⁷.

Tal padrão também é detectado, em linhas gerais, em alguns dos trabalhos constantes em Andrade (Org.), que indicam a tendência à formação de “coalizões fisiológicas de governo” também em nível estadual, embora em nível municipal tenda a prevalecer um padrão decisório marcado por “negociações pontuais”, quando o Executivo não conta com maioria parlamentar nas Câmaras, devido à maior proximidade do representante com o eleitor. Observe-se, no entanto, que, embora caracterizando um padrão de relações Executivo-Legislativo semelhante ao detectado por Figueiredo & Limongi (2001) no plano nacional, a estrutura da argumentação de Abrúcio é um pouco distinta, pois a ênfase recai mais nos recursos políticos, concentrados nas mãos do chefe de governo, e não nas regras e arranjos institucionais que regulam as relações entre os poderes, como em Figueiredo e Limongi.

Um outro trabalho, igualmente importante, foi organizado por Fabiano Santos (2001a), que visa justamente testar a vigência dessa estrutura de

¹⁷ Abrúcio destaca a existência de dois padrões de competição política nos Estados: no momento eleitoral vigoraria uma disputa multipartidária; no momento de constituição das equipes governamentais uma lógica quase tendendo ao unipartidarismo, em que praticamente todos os políticos giram em torno do governo estadual e a favor do governador.

poder concentrada nas mãos do Executivo descrita por Figueiredo & Limongi no plano do governo federal, e por Abrúcio em nível estadual. Como o autor mesmo indica, são três os objetivos substantivos dos textos contidos em seu estudo: 1) verificar a variação existente na estrutura no processo decisório das assembleias legislativas estaduais selecionadas; 2) examinar se a hipótese do “ultrapresidencialismo estadual” vale para todos os casos selecionados; 3) analisar o grau em que as diversas experiências estaduais se afastam ou se aproximam da experiência nacional recente (Santos, 2001a, p. 17). O estudo contém análises sobre os sistemas decisórios estaduais do Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. Fazendo um balanço dos resultados das pesquisas sobre esses legislativos estaduais, afirma o autor:

O quadro que emerge das análises é o de que o fenômeno do ‘ultrapresidencialismo’ parece ser histórico e, como tal, limitado a certo período e espaço da experiência legislativa estadual brasileira (Santos, 2001a, p. 16).

Como demonstram alguns dos estudos contidos no livro, ao invés de um “ultrapresidencialismo” estadual, que reservaria ao legislativo um papel subalterno de apenas “homologar” as decisões tomadas pelo chefe do Executivo, o quadro que emerge da análise comparativa dos legislativos estaduais é mais dinâmico e complexo, admitindo várias modalidades de relação Executivo-Legislativo e de comportamento parlamentar:

... não resta dúvida de que aquilo que denominamos “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 Assembleia, mas dividido entre Executivo e Legislativo; b) grande concentração de poder em mãos do governador, mas dispersão total na Assembleia; c) separação de poderes e dispersão interna; e d) governador e partidos fortes. Tais combinações acabam gerando um interessante mosaico institucional a que chamamos de sistemas políticos estaduais (Santos, op.cit., p. 291).

Resumidamente, podemos dizer que duas teses gerais emanam dessa literatura sobre as relações Executivo-Legislativo no Brasil. De um lado, estão aqueles autores que postulam uma dominância do Executivo sobre o Legislativo no processo decisório e um acentuado desequilíbrio entre ambos no sistema político brasileiro, seja através da concentração de poderes de agenda no chefe do Executivo eleito, que dessa forma concentraria prerrogativas que forçariam o

legislativo e os parlamentares a cooperar e a se submeter a sua agenda (Santos, 1997; Figueiredo & Limongi, 2001), seja através da monopolização de recursos políticos que viabilizariam o controle da “base eleitoral potencial” do deputado, que ficaria assim numa situação de subordinação e dependência em relação ao chefe do Executivo, situação responsável em última instância pela vigência de um “ultrapresidencialismo estadual” na maioria dos estados (Abrúcio, 1998a e b). Por outro lado, estão aqueles autores que constatam a existência de uma relação mais equilibrada entre os poderes, não só em nível estadual (Santos, 2001b; Anastasia, 2001), como também na Câmara de Vereadores de alguns municípios brasileiros (Pralon & Ferreira, 1998).

Na visão destes últimos autores, o “presidencialismo imperial”, com dominância do Executivo, seria um fenômeno histórico e localizado no tempo, recuperando o Legislativo seu papel no processo decisório governamental, quando algumas circunstâncias o permitissem. Estas circunstâncias são de várias naturezas: reformas regimentais que estimulam a participação popular e reorganizam internamente a distribuição entre as prerrogativas dos centros decisórios do órgão legislativo, no caso da ALEMGO (Anastasia, 2001); um maior grau de competição eleitoral e maior sensibilidade dos parlamentares a demandas sociais, no caso da ALERJ (Santos, 2001b); a adoção de uma estratégia de “negociação pontual” por parte de um chefe de Executivo minoritário, no caso da Câmara Municipal de São Paulo durante a gestão da prefeita Erundina (Pralon & Ferreira, 1998). O que importa frisar aqui é que os autores utilizam esses casos para contestar as teses dominantes na literatura acerca da existência de uma tendência inexorável ao predomínio do Executivo no sistema político brasileiro. Lembrando que, para fundamentar tais teses, os autores procedem a uma análise sistemática do processo decisório vigente em cada uma dessas unidades de governo. Isso será melhor explicado a seguir.

1.4. Governadores e Assembléias no Brasil pós-88

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 públicas¹⁸. Ademais, foram eliminados alguns dispositivos institucionais como o “decurso 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.

A Constituição Federal de 88 consolidou formalmente essas mudanças no Legislativo, devolvendo a este o poder de decisão e, por outro lado, aumentando suas atividades de fiscalização sobre o Executivo federal. Novamente, e depois de um longo período de ditadura militar, surge a oportunidade de discutirmos as perspectivas de um sistema de governo baseado em *checks and balances* (freios e contrapesos). Contudo, a história nos revela que não foi bem assim, o Executivo não teve suas prerrogativas suficientemente reduzidas. Vejamos.

A maioria dos poderes legislativos de que foi dotado o Executivo ao longo do período autoritário foram mantidos. Medidas provisórias¹⁹, direito de requerer unilateralmente urgência para a tramitação de seus projetos, monopólio de emissão de proposições legislativas de cunho financeiro e administrativo são instrumentos que, à disposição do presidente, comprometem severamente a capacidade do Congresso de intervir nas decisões políticas do governo e servir como contrapeso às iniciativas do Executivo. O uso intensivo desses poderes institucionais pelo presidente permite que ele restrinja fortemente a capacidade legislativa e, por indução, a capacidade propositiva do Congresso. Assim, o efeito

¹⁸ Talvez uma das mais importantes conquistas do Congresso é sem dúvida alguma a redefinição de sua participação no processo orçamentário e no controle das finanças públicas. Ver Constituição Federal, Título 4, Capítulo primeiro, seção 8, “Do Processo Legislativo”; sobre a questão do Orçamento, ver artigos 165 a 169.

¹⁹ Em seu artigo 62, a Constituição de 88 estabelece que, em caso de relevância ou urgência, o Presidente pode editar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las à apreciação do Congresso Nacional. A Emenda Constitucional n.32, de 11 de Setembro de 2001, alterou o artigo 62 da Constituição Federal, vedando as reedições, até então permitidas.

mais visível desse quadro institucional é a preponderância do Executivo na produção legislativa (Figueiredo & Limongi, 2001).

Não é por acaso que, por longo tempo, principalmente nos meios acadêmicos, uma espécie de consenso prevaleceu apontando para uma atitude de subserviência dos legisladores frente aos “donos da caneta”. Figueiredo e Limongi mostram que na vigência da Constituição de 1946, as leis de iniciativa do Executivo corresponderam a 43% do total de leis no período, participação que aumentou para 89% no período militar. Após a Constituição de 1988 (1989-1994), manteve-se o padrão do regime militar: a média de leis do Executivo atinge 85% (Figueiredo & Limongi, 2001, p.49). Essa preponderância do Executivo, segundo os autores, decorre diretamente de suas prerrogativas institucionais.

Entretanto, como lembra Tomio (2005; 2006), há muitas particularidades no funcionamento do governo local com relação àquele que se verifica em nível federal. Não parece prudente reproduzir integralmente as explicações sobre as relações executivo/legislativo do plano federal para o plano estadual. Embora o sistema presidencialista de governo vigore nos três níveis de governo da Federação brasileira, observa-se que seu funcionamento efetivo é diferente no plano federal comparado à esfera estadual. Os Estados não são meras réplicas do que acontece no plano federal. Há uma agenda política e uma pauta decisória própria dos estados, como será verificado mais adiante.

Nos estados, todos os governadores possuem grande parte da delegação de poderes legislativos que o Executivo federal possui: (i) prerrogativa exclusiva de iniciar legislação sobre assuntos tributários, orçamentários, financeiros e administrativos, (ii) direito de veto parcial ou total; (iii) e requerimento de urgência para suas iniciativas legislativas. Entretanto, a maioria dos governadores no Brasil é destituída de poder de decreto via MPs²⁰. Mesmo nos Estados onde essa prerrogativa é institucionalizada, onde o executivo estadual possui a prerrogativa de alterar o *status quo* institucional a despeito das preferências dos legisladores através

²⁰ Apenas quatro estados (Santa Catarina, Acre, Tocantins, e Piauí) atribuem ao executivo a prerrogativa da edição de MPs. 1) No Piauí, o executivo pode editar somente em caso de calamidade pública, mas nunca houve a edição de MPs neste estado; 2) em Tocantins, o Governador edita MPs em caso de urgência, mas não há edição de MPs há, pelo menos, duas legislaturas; 3) no Acre, não há indicação explícita sobre as razões que permitem ao executivo editar MPs, são poucas as MPs editadas neste Estado que foram convertidas em lei; 4) Santa Catarina é o único estado em que os governadores utilizaram o poder de decreto (MPs) para introduzir legislação no parlamento – ver Tomio (2004, 2005).

da edição de MPs, este é um poder muito limitado e não reproduz a lógica legislativa do executivo federal nas últimas décadas (Tomio, 2005).

Pesquisas sobre legislaturas e processos de governo específicos têm demonstrado que nem todas as Assembléias convivem no mesmo contexto de subserviência ao Executivo, ou seja, o fenômeno do “ultrapresidencialismo” não parece ser uma regra geral. Como afirma Tomio:

Investigações sobre legislaturas, governos e processos decisórios específicos nos estados contribuíram – e continuam contribuindo – para reduzir o preconceito, presente inclusive dentro do campo científico, sobre os atores políticos estaduais e os resultados de sua interação. Estamos ainda colecionando dados e burilando modelos explicativos. Mas, certamente, já sabemos que há uma grande diversidade de resultados possíveis nos subsistemas políticos estaduais. A política nos estados produz mais do que somente barões, caudilhos e seu séquito fisiológico, clientelista e subordinado (Tomio, 2005, pp. 03-04).

O próprio Fernando Abrúcio faz uma ressalva à regra do “ultrapresidencialismo estadual”. Em doze dos quinze estados estudados pelo autor²¹ no período de 1991 a 1994 (ou seja, em 80% da amostra), o Executivo detinha maioria absoluta na Assembléia, construída através da Coalizão Fisiológica de Governo, porém, a “regra do situacionismo”, típica do ultrapresidencialismo, não foi verificada em três estados: Pernambuco, Rio Grande Sul e Rio de Janeiro. No caso específico do Rio Grande do Sul, o Executivo, para ver seus projetos aprovados, precisou adotar uma estratégia de conquistar caso a caso o apoio parlamentar (Abrucio, 1998b, p.94).

Os estudos contidos no livro de Fabiano Santos, como já fora ressaltado, mostra a diversidade de padrões de comportamento parlamentar e de relação Executivo-Legislativo que pode ser colhida na análise dos sistemas políticos estaduais no Brasil. Entretanto, tão importante quanto a mera constatação desses padrões diferenciais vigentes nas unidades subnacionais são as hipóteses explicativas levantadas ao longo dos textos para a existência de tais padrões. Boa parte delas sublinha justamente a importância de duas variáveis que serão privilegiadas em nossa pesquisa: (i) os arranjos e inovações institucionais “endógenos” ao Legislativo que distribuem direitos e deveres aos parlamentares; (ii)

²¹ As quinze unidades federativas estudadas pelo autor foram: Amazonas, Pará, Ceará, Pernambuco, Paraíba, Bahia, Goiás, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Distrito Federal.

a forma como o parlamento se organiza para institucionalizar a operação destas regras e prerrogativas constitucionais e regimentais (não a mera existência per si destes dispositivos), a qual adquire ainda mais importância na caracterização do padrão de produção legislativa e das relações entre Executivo-Legislativo nos parlamentos subnacionais, em virtude do menor número de prerrogativas legislativas do chefe de governo, comparativamente ao Executivo central.

Apenas a título de exemplo, cabe mencionar os casos da Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro e da Assembléia de Minas Gerais, que mostram uma configuração de maior equilíbrio entre os dois Poderes. As Assembléias desses dois estados são caracterizadas como instituições autônomas, com alta capacidade de transformar suas preferências em políticas, ainda que não interponham obstáculos à aprovação da agenda do Executivo.

O trabalho de Fátima Anastasia (2001, pp. 23-83), mostra justamente como as inovações institucionais conduzidas pelo corpo de funcionários da Assembléia Legislativa de Minas Gerais (ALEMG) produziram um padrão de produção legislativa e de relação entre os poderes diferente daqueles observados em nível federal, e na maior parte dos Estados. Ou, nas palavras da própria autora:

Tais dados não autorizam afirmar uma preponderância legislativa do Poder Executivo em Minas Gerais. Se a capacidade do governador em aprovar a sua agenda pode ser explicada por variáveis externas à organização legislativa, como a distribuição das cadeiras pelos partidos -decorrente das urnas e dos efeitos da Legislação eleitoral -, e os recursos não-legislativos controlados pelo Executivo, pode-se supor que o expressivo poder de agenda dos deputados decorra, em grande parte, das variáveis internas aqui analisadas, que ampliaram os recursos de informação à disposição dos legisladores e redistribuíram direitos parlamentares no interior na Alemg (Anastasia, 2001, p. 67).

No caso do Rio de Janeiro, Fabiano Santos (2001b, pp.163-187) fornece duas explicações à capacidade dos deputados estaduais de estabelecer e implementar uma agenda própria. Fatores regimentais (o que o autor chama de variáveis “internalistas”) e de competitividade eleitoral (variáveis “externalistas”) motivam os representantes a trabalhar com autonomia em torno de suas próprias percepções da agenda pública. Como coloca o autor:

De forma resumida, a explicação para este quadro empírico de uma assembléia estadual altamente produtiva e autônoma em suas decisões consiste na ação combinada de variáveis “externalistas” e

variáveis “internalistas”. A influência de fatores externos é caracterizada por um ambiente de extrema incerteza eleitoral do ponto de vista dos legisladores e um Poder Executivo pressionado por um contexto de crise de endividamento estadual. Em consequência, a agenda do Executivo é sempre urgente e de cunho econômico-administrativo, enquanto a agenda do Legislativo segue tramitação normal e visa atender a demandas advindas da sociedade. Tal atendimento é facilitado, por sua vez, pelos fatores internos ao funcionamento da Assembléia, os quais podem ser sintetizados pela idéia de um contexto institucional propício à intervenção legislativa dos deputados sem postos na burocracia parlamentar (Santos, 2001b, p.164).

Mais adiante, ressalta:

[...] Pode-se dizer que o governador, ao contrário da imagem do “ultrapresidencialismo estadual”, é um agente aprisionado por sua própria agenda (Santos, op.cit., pp. 178-179).

Os casos acima nos levam a ponderar o argumento do “ultrapresidencialismo estadual” e da fraqueza das Assembléias Legislativas como regra geral. O que existe é um “complexo mosaico de relações partidárias e institucionais nos sistemas decisórios estaduais”, usando os termos de Fabiano Santos, e uma diversidade de padrões de governabilidade. Assim como existem casos de abdicação de poder e subserviência do Legislativo ao chefe do Executivo em que maiorias partidárias são construídas por meio de trocas “clientelistas”, também existem exemplos de instituições legislativas autônomas, com alta capacidade de transformar suas preferências em políticas.

O problema que ocorre em muitas análises, como bem lembra Argelina Figueiredo no prefácio do livro do Fabiano Santos, é que os autores não dão a devida ênfase ao peso do Legislativo na produção legal dos estados. Como coloca a autora:

No que diz respeito aos resultados, a grande convergência apontada nos estados, e entre estes e o governo federal, é o sucesso do Executivo na aprovação de sua agenda legislativa. Os autores, porém, não fazem distinção entre o sucesso do Executivo, que se traduz na capacidade de aprovação das propostas legislativas de sua iniciativa, e sua dominância na produção legal, ou seja, a participação desse poder no total de leis sancionadas. Por essa razão não dão a devida ênfase ao peso do Legislativo na produção legal em alguns estados. Se o sucesso do Executivo é a norma, os dados apresentados nos diversos estudos mostram que a dominância do Executivo na produção legal varia de forma significativa, mostrando padrões bem distintos do que vigora no Legislativo nacional (Figueiredo, 2001, p.10).

Desde os trabalhos de Figueiredo & Limongi (2001), constatou-se que no âmbito nacional, o Executivo obtém altas taxas de sucesso e domina a produção legal. O Legislativo, por sua vez, tem baixíssimas taxas de sucesso e participação pouco significativa no conjunto da legislação. Porém, como se pode notar, muitas dúvidas ainda pairam sobre os processos decisórios nas unidades subnacionais, que revelam uma dinâmica própria e com padrões notadamente distintos do que vigora no Legislativo nacional.

É precisamente dentro deste contexto que pretendemos estudar a Assembléia Legislativa do Paraná, e a partir do problema levantado pela Argelina Figueiredo, buscaremos cobrir essa lacuna existente nos estudos sobre o poder legislativo nos estados. Pretendemos, a partir do exame das duas dimensões da atividade legislativa dos parlamentares (ou seja, as propostas apresentadas e as leis aprovadas), examinar algumas evidências a fim de verificar se o padrão de produção legislativa na ALEP assemelha-se ou difere dos verificados em outros órgãos legislativos e, também examinar e formular algumas hipóteses para o padrão verificado.

1.5. Breve Conclusão e Hipóteses de trabalho

A principal contribuição dos estudos mais recentes acerca da produção legislativa brasileira como o de Fabiano Santos, Amorim Neto e Fabiano Santos, Paolo Ricci, Leany Lemos, é o aprofundamento e reconstrução das interpretações que, partindo da arena eleitoral, buscam explicar a conduta dos deputados brasileiros como decorrência dos incentivos oferecidos pelo sistema eleitoral e, ao mostrar que, para a compreensão dos “*outputs*” legislativos do Congresso Nacional, também é preciso levar em conta os fatores internos, inerentes à dinâmica do processo decisório.

Seguindo a mesma linha de raciocínio destes estudos, esclarecemos que, em nossa pesquisa, não adotaremos uma única perspectiva para explicar aspectos da relação executivo-legislativo e do comportamento dos parlamentares paranaenses. Procuraremos adotar as sugestões teóricas e metodológicas presentes tanto no modelo que parte da arena eleitoral, quanto do modelo que parte da dinâmica interna ao processo decisório.

Portanto, uma das proposições básicas subjacentes ao enfoque aqui adotado (a ser naturalmente cotejada com as evidências empíricas coletadas durante o processo de pesquisa) é a de que a forma de funcionamento dos legislativos em geral, e dos legislativos estaduais em particular, obedece a uma dinâmica em que se combinam regras institucionais que estruturam sua organização interna e suas relações com o Executivo, e o modo como os partidos exercem o controle sobre essa organização para fazer valer suas preferências políticas. Segundo nosso ponto de vista, ao considerar também como uma das variáveis explicativas do comportamento legislativo o modo como os partidos majoritários fazem valer o conjunto de recursos institucionais disponíveis para impor sua agenda e suas preferências políticas ao conjunto do Legislativo, a problemática aqui adotada abre a porta para uma abordagem de cunho não estritamente “institucionalista”, na medida em que certos fatores que influenciam o comportamento e as preferências dos partidos políticos (sobretudo dos partidos políticos majoritários na Casa) passam a desempenhar papel relevante na própria estruturação do processo legislativo, ao lado das regras institucionais que regulam o funcionamento do órgão parlamentar e de suas relações com o Executivo.

Sendo assim, buscaremos trabalhar em basicamente três níveis de análise:

1) Em primeiro lugar, buscaremos caracterizar o perfil das relações executivo-legislativo na 14^a legislatura a partir de uma análise comparativa, a fim de verificar se o estado do Paraná reproduz o padrão observado por alguns analistas em nível nacional e também em outros níveis subnacionais. Como uma hipótese de trabalho nosso estudo recupera a idéia das “três agendas” defendida por Tomio (2005; 2006) e propõe que *os resultados no processo legislativo estadual possuem determinantes nos mecanismos institucionais presentes no processo legislativo, que definem vários jogos de interação no processo decisório estadual com três cenários*

distintos: i) um processo legislativo que determina a máquina administrativa do governo (leis orçamentárias, financeiras e administrativas), um jogo em que o executivo é proativo e possui poderosas prerrogativas legislativas, independentemente da base de apoio parlamentar; ii) um processo legislativo compartilhado pelos dois poderes, principalmente direcionado a definir as normas e diretrizes das políticas públicas estaduais (educação, saúde, segurança pública, meio ambiente), no qual os papéis desempenhados pelo executivo e pelo legislativo dependem do apoio e solidez das coalizões de governo na assembléia, iii) uma produção significativa de leis do tipo honoríficas (títulos, denominações de próprios públicos e instituição de dias e semanas comemorativas) e de baixo efeito distributivo (declaração de utilidade pública a entidades sociais), onde os legisladores jogam autonomamente e o resultado é dependente da barganha intraparlamentar.

2) Em segundo lugar, buscaremos compreender o comportamento parlamentar na 14ª legislatura. Nosso objetivo é verificar qual modelo teórico, ou quais modelos teóricos, é o mais adequado para explicar o comportamento parlamentar no estado do Paraná. Nossa hipótese é a de que estamos diante de um modelo de relação entre os poderes e de comportamento parlamentar que, conforme observado por alguns analistas (Pereira e Müller, 2003; Amorim Neto & Santos, 2002; 2003), articula de maneira complexa duas lógicas determinantes do comportamento parlamentar e de relação entre os poderes: uma lógica "distributivista", mais compatível com o "Modelo de Segredo Ineficiente", e uma lógica "partidária", mais próxima às premissas do "Modelo do Segredo Eficiente". Estaríamos, assim, colocados diante do imperativo de "rever" algumas hipóteses fortes de cada um destes modelos (especialmente do MSI) para elaborar uma explicação mais abrangente do comportamento parlamentar em sistemas políticos com as características do brasileiro (fortes poderes de agenda do chefe do Executivo + "partidos fracos" na arena eleitoral + "partidos fortes" na arena parlamentar). Portanto, *seria preciso combinar ambos os modelos teóricos: o modelo distributivo com o modelo partidário para explicar o comportamento dos parlamentares.*

3) Em terceiro lugar, buscaremos entender o processo decisório na ALEP a partir de uma análise qualitativa das relações entre os Poderes. Como hipótese de trabalho nosso estudo propõe que *os resultados no processo legislativo possuem determinantes para além dos mecanismos institucionais presentes no processo legislativo*, que definem vários jogos de interação no processo decisório dependendo do modo como os atores fazem valer suas preferências políticas. Neste caso, o legislativo paranaense pode ser considerado uma arena decisória relevante, ao possibilitar a publicização dos conflitos e conciliar demandas sociais importantes, em certas áreas temáticas.

Capítulo 2. Aspectos Constitucionais e Regimentais da ALEP

Análises recentes sobre o Congresso Nacional brasileiro mostram que os instrumentos de controle do processo decisório no Legislativo, tais como medidas provisórias, monopólio de emissão de proposições e pedidos unilaterais de urgência, favorecem o Executivo, tanto no que se refere à origem do que é aprovado quanto no tempo de tramitação dos projetos. Desde então, os estudos vêm destacando a importância das instituições que organizam o processo legislativo para o entendimento dos *policy outcomes*²².

O mesmo vale para o caso dos legislativos estaduais, sendo que alguns argumentos vêm sendo postos em xeque. Vejamos o argumento segundo o qual, devido a uma suposta indefinição do lugar do estado na nova configuração federativa do país, as Assembléias não teriam e muito menos procurariam conquistar um papel significativo na vida política brasileira.

É verdade que o escopo decisório do legislativo estadual sofre de grande limitação na produção legislativa. Os estados possuem um universo pequeno e superdefinido de atribuições legislativas. A regra de ouro das competências estaduais é o § 1º do art. 25 da Constituição Federal: “são reservados aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”. No entanto, esta regra que já nas Constituições anteriores era muito vazia de sentido, ainda torna-se mais vaga na Carta atual, diante dos róis extensos de competências outorgadas à União e Municípios. Aos estados sobrou apenas uma competência privativa material: “Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão à empresa estatal, com exclusividade de distribuição, os serviços locais de gás canalizado” (Constituição Federal, § 2º do art.25).

Ora, olhando exclusivamente por deste ponto de vista, não seria de nada exagero chegar à conclusão que ao legislador estadual não sobra qualquer possibilidade de atuação. No entanto, sua plausibilidade perde força se atentarmos para as análises mais recentes sobre legislativos estaduais, que têm demonstrado

²² Para a análise de como a organização congressual do Legislativo brasileiro interfere nos resultados do processo decisório, ver Figueiredo & Limongi (2001). Para uma comparação do período atual com o período de 1946 a 1964, ver Santos (1997).

que isso não se reflete em alguns estados (como é o caso da ALERJ e da ALEMGO no livro organizado por Fabiano Santos). Uma produção legislativa volumosa e relevante foi encontrada nestas Assembléias, principalmente em decorrência de alguns fatores regimentais, ligados à organização dos trabalhos legislativos, que motivam os representantes a trabalhar com autonomia em torno de suas próprias percepções da agenda pública.

Outrossim, análises comparativas mais recentes têm demonstrado que os efeitos institucionais presentes no processo legislativo podem definir não somente várias estratégias de atuação para os parlamentares estaduais, mas vários jogos de interação entre o Executivo e o Legislativo, que podem levar a três cenários distintos numa mesma legislatura. Como coloca Tomio:

1) um processo legislativo que determina a máquina administrativa do governo (leis orçamentárias, financeiras, patrimoniais e administrativas), um jogo em que o executivo é proativo e possui poderosas prerrogativas legislativas, independentemente da base de apoio parlamentar, restando aos deputados um papel reativo e moderador da discricionariedade do executivo, invertendo o modelo clássico de freios e contrapesos, com o executivo legislando e o legislativo vetando ou sancionando as proposições; 2) um processo legislativo compartilhado pelos dois poderes, principalmente direcionado a definir as normas e diretrizes das políticas públicas estaduais (educação, saúde, transporte, segurança pública, ambiental), no qual os papéis desempenhados pelo executivo e pelo legislativo depende da formação e robustez das coalizões de governo na assembléia, 3) um processo extenso de produção de leis honoríficas (títulos, denominações de próprios públicos e instituição de dias e semanas comemorativas) e de baixo efeito distributivo (declaração de utilidade pública a entidades sociais), onde os legisladores jogam autonomamente e o resultado é dependente da barganha intraparlamentar (Tomio, 2006, pp. 01-02).

Tendo em vista os parâmetros acima, esse capítulo pretende mostrar o que se passa no interior do corpo legislativo paranaense, como a Assembléia Legislativa do Paraná organiza seus trabalhos legislativos, levando-se em conta a distribuição das prerrogativas legislativas entre seus membros e o poder de agenda de que dispõem os diversos cargos dessa instituição política.

A organização interna da Casa, seus poderes e prerrogativas institucionais, estão regulamentados pela Constituição do Estado do Paraná, aprovada em 5 de outubro de 1989 e, mais detalhadamente, em seu Regimento

Interno²³. No presente capítulo vamos nos ocupar desses aspectos formais da Assembléia Legislativa do Paraná.

2.1. ALEP: poderes e limitações constitucionais

Ao se examinar o arranjo institucional dos estados brasileiros percebemos que não existem grandes diferenças entre eles. O processo de redemocratização dos anos 80 e, sobretudo, as determinações político-institucionais resultantes da Constituição Federal de 1988 serviram de diretriz única para as novas constituições estaduais. Desta forma, questões centrais à organização político-institucional dos estados não possuem muita variação. Como coloca Tomio:

Redigidas em sincronia, com debates e concertações prévias entre os especialistas jurídicos na matéria e os atores pertencentes às organizações políticas e sociais, além de rígidas e extensas determinações previstas pela Constituição Federal, não é estranho que as regras estaduais possuam muito mais pontos em comum do que discordantes. Desta forma, questões centrais à organização político-institucional dos estados não possuem qualquer variação. A estrutura dos poderes estaduais é a mesma, assim como o tempo de mandato e o sistema eleitoral que legitima a ocupação dos cargos eletivos do executivo e legislativo. Todos os parlamentos estaduais são unicamerais e a quantidade de membros destes somente varia segundo as regras estabelecidas pela Carta de 1988. Independentemente do estado, os governos locais (municípios) possuem o mesmo tipo de organização política, grau de autonomia e autoridades eletivas. Até mesmo a organização burocrática do funcionalismo e os aparelhos públicos (polícias, ministério público, procuradorias, tribunais de contas, etc.) seguem a mesma institucionalidade. Apesar da existência de um estado federativo, mesmo detalhes jurídicos são reproduzidos igualmente em todas as constituições estaduais (Tomio, 2005, p.09).

Por isso as regras estaduais possuem muito mais pontos em comum do que discordantes. Em virtude disso mesmo, o quadro institucional paranaense possui pouca diferença em relação a outros estados brasileiros. Em relação às

²³ Assembléia Legislativa do Paraná. *Regimento Interno*. Resolução nº 159/90, de 28 de dezembro de 1990.

competências dos poderes executivo e legislativo paranaenses, é possível verificar bastante semelhança em relação aos demais estados.

A Constituição do Estado²⁴ aprovada em 5 de outubro de 1989, em seu artigo 53, estabelece as seguintes atribuições à Assembléia, *sujeitas à sanção pelo Poder Executivo*:

Art. 53. Cabe à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, a qual não é exigida, no entanto, para o especificado no art. 54, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especificamente:

I - plano plurianual e orçamentos anuais;

II - diretrizes orçamentárias;

III - tributos, arrecadação e distribuição de rendas;

IV - dívida pública, abertura e operações de crédito;

V - planos e programas estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento;

VI - normas suplementares de direito urbanístico, bem como de planejamento e execução de políticas urbanas;

VII - fixação e modificação dos efetivos da Polícia Militar;

VIII - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas na administração direta, autárquica e fundacional e fixação de remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

IX - servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares estaduais para a inatividade;

X - criação, estruturação e definição de atribuições das Secretarias de Estado;

XI - organização do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado, da Defensoria Pública, do Tribunal de Contas, da Polícia Militar, da Polícia Civil e demais órgãos da administração pública;

XII - organização e divisão judiciárias;

XIII - bens do domínio público;

XIV - aquisição onerosa e alienação de bens imóveis do Estado;

XV - transferência temporária da sede do Governo Estadual;

XVI - matéria decorrente da competência comum prevista no art. 23 da Constituição Federal;

XVII - matéria da legislação concorrente de que trata o art. 24 da Constituição Federal;

XVIII - matéria da legislação concorrente de que trata a Constituição Federal.²⁵

²⁴ Assembléia Legislativa do Paraná (1989). *Constituição do Estado do Paraná*. Curitiba, 2000.

²⁵ As matérias decorrentes das competências comuns e legislação concorrente de que tratam os três últimos artigos da Constituição estadual dizem respeito àquelas de responsabilidade tanto da União, como dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios previstas nos artigos 23 e 24 da Constituição Federal. É importante lembrar que a Carta de 1988 é extremamente minuciosa, seja nas atribuições dos Estados, seja nas próprias atribuições da União e dos Municípios. Compete aos estados legislar de forma "concorrente" com a União em assuntos: tributários, de políticas públicas (educação, saúde, desenvolvimento, meio ambiente etc) e da administração pública (geralmente a partir de critérios claramente expressos na Constituição e nas leis complementares federais).

Percebe-se que não são poucas e nem irrelevantes as atribuições da Assembléia. Em princípio, a Carta lhe garante papel decisivo no processo de governo. Mais adiante, o artigo 54 da Constituição estadual fixa as *competências exclusivas da ALEP* como se segue:

Art. 54. Compete, privativamente, à Assembléia Legislativa:

I - eleger a Mesa e constituir as Comissões;

II - elaborar o Regimento Interno;

III - dispor sobre sua organização, funcionamento e polícia;

IV - dispor sobre a criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços e da administração indireta sob sua vinculação e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

V - aprovar créditos suplementares à sua Secretaria, nos termos desta Constituição;

VI - conceder licença para processar deputado;

VII - fixar, em cada legislatura, para ter vigência na subsequente, a remuneração dos Deputados, que será reajustada nos mesmos índices concedidos aos servidores públicos e não poderá exceder a dois terços do que perceberem, a qualquer título, os Deputados Federais;

VII - fixar o subsídio dos Deputados Estaduais, observado o que dispõe os artigos 27 §2º, 39 §4º, 57 §7º, 150, II, 153, III, 153, §2º, I, da Constituição Federal;

VIII - fixar, para cada exercício financeiro, a remuneração do Governador e do Vice-Governador do Estado;

VIII - fixar os subsídios do Governador e do Vice-Governador do Estado e dos Secretários de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I, da Constituição Federal;

IX - dar posse ao Governador e ao Vice-Governador;

X - conhecer da renúncia do Governador e do Vice-Governador;

XI - conceder licença, bem como autorizar o Governador e o Vice-Governador a se ausentarem do País, por qualquer tempo, e do Estado, quando a ausência exceder a quinze dias;

XII - processar e julgar o Governador e o Vice-Governador, nos crimes de responsabilidade, e os Secretários de Estado, nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

XIII - processar e julgar o Procurador-Geral de Justiça, o Procurador-Geral do Estado e o Defensor-Geral da Defensoria Pública nos crimes de responsabilidade;

XIV - aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração de ofício, do Procurador-Geral de Justiça, antes do término de seu mandato, na forma da lei complementar respectiva;

- XV - destituir do cargo o Governador e o Vice-Governador, após condenação irrecorrível por crime comum cometido dolosamente, ou de responsabilidade;
- XVI - proceder à tomada de contas do Governador do Estado, quando não apresentadas dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;
- XVII - julgar, anualmente, as contas prestadas pelo Governador do Estado e apreciar os relatórios, sobre a execução dos planos de governo;
- XVIII - escolher cinco dos sete conselheiros do Tribunal de Contas do Estado;(*)
- XVIII - escolher dois terços dos conselheiros e controladores do Tribunal de Contas do Estado;
- XIX - apreciar, anualmente, as contas do Tribunal de Contas;
- XX - aprovar, previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha:
- a) de conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, indicados pelo Governador;
 - b) de conselheiros e Controladores do Tribunal de Contas do Estado, indicados pelo Governador.
 - c) de interventor em Município;
 - d) dos titulares de cargos, que a lei determinar;
- XXI - autorizar convênios a serem celebrados pelo Governo do Estado, com entidades de direito público ou privado e ratificar os que, por motivo de urgência e de relevante interesse público, forem efetivados sem essa autorização, desde que encaminhados à Assembléia Legislativa, nos noventa dias subseqüentes à sua celebração;
- XXI - apreciar a legalidade dos convênios a serem celebrados pelo Governo do Estado;
- XXII - autorizar plebiscito e referendo, na forma da lei;
- XXIII - aprovar convênios intermunicipais para a modificação de limites;
- XXIV - solicitar intervenção federal;
- XXV - aprovar ou suspender intervenção em Município;
- XXVI - suspender, no todo ou em parte, a execução de lei ou ato normativo declarado inconstitucional por decisão irrecorrível do Tribunal competente;
- XXVII - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;
- XXVII - sustar os atos normativos do Poder Executivo e do Poder Judiciário que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;
- XXVIII - fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;
- XXIX - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantias do Estado em operações de crédito;
- XXX - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa de outros Poderes;
- XXXI - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas, com área superior a cem hectares, ressalvado o disposto no art. 49, XVII, da Constituição Federal;
- XXXII - mudar temporariamente sua sede;
- XXXIII - manifestar-se, mediante resolução aprovada pela maioria de seus membros, perante o Congresso Nacional, na hipótese de

incorporação, subdivisão ou desmembramento de área do território do Estado, nos termos do art. 48, VI, da Constituição Federal;
 XXXIV - *convocar, por si ou qualquer de suas comissões, Secretários de Estado, para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, podendo os mesmos serem responsabilizados, na forma da lei, em caso de recusa ou de informações falsas;*
 XXXIV – *convocar, por si ou qualquer de suas comissões, Secretários de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados ao Governo do Estado para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada.*
 (Redação dada pela Em Constitucional de Revisão 02 à CF)
 XXXV - *autorizar operações de natureza financeira externa ou interna;*
 XXXVI - *sustar as despesas não autorizadas na forma do art. 76 desta Constituição.*

Dentre as atribuições citadas, destaca-se principalmente o fato de os membros da ALEP escolherem, sem o veto do governador, 2/3 dos conselheiros e controladores do Tribunal de Contas do Estado, além de aprovarem as indicações do Governador do Estado, o que vai ao encontro da idéia de divisão e controle mútuo entre os Poderes (*checks and balances*).

O artigo 66 faz uma ressalva, definindo as áreas de iniciativa exclusiva do Governador. São de *iniciativa privativa do Governador do Estado* as leis que disponham sobre:

- I - a criação de cargos, função ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;*
- II - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, reforma e transferência de policiais para a reserva;*
- III - organização da Defensoria Pública do Estado e das Polícias Civil e Militar;*
- IV - criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública.*

Ainda esse mesmo artigo confere ao Governador do Estado o direito de solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa (parágrafo 1º do Art. 66), ficando a Assembléia Legislativa obrigada a manifestar-se sobre a proposição dentro do prazo de até quarenta e cinco dias, do contrário, será esta incluída na ordem do dia suspendendo-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação. O pedido de urgência é nada mais, nada menos, do que a dispensa dos requisitos regimentais, salvo as de número e de

parecer das Comissões, para que determinada proposição seja considerada até a sua decisão final. Este instrumento, também uma prerrogativa do Executivo Federal, permite aos Executivos encurtar os prazos de tramitação de sua agenda e retira a prerrogativa das comissões legislativas de engavetar proposições que contrariem seus interesses²⁶.

A Constituição ainda garante ao Governador o direito de veto parcial ou total, que garante ao governante barrar as propostas do Legislativo que colidem com sua posição política. Segundo a literatura especializada, esses chamados “poderes reativos” do Executivo além de servirem como um instrumento para que este possa bloquear a aprovação de leis contrárias às suas preferências, têm também a propriedade de afetar as próprias iniciativas do Legislativo, na medida em que os parlamentares, prevendo o veto evitarão investir tempo e outros recursos em projetos com pouca ou nenhuma chance de serem sancionados pelo chefe do Executivo, a menos que julguem possível e interessante reunir uma maioria para reverter esse quadro. Usado de forma intensa, os vetos governamentais apontam para a existência, seja de um conflito de preferências políticas entre o Executivo e o Legislativo, seja de uma disputa de jurisdição entre os poderes. O uso pouco intenso do direito de veto, por sua vez, pode indicar uma coincidência de preferências políticas entre a maioria do Legislativo e o chefe do Executivo, ou um alto grau de consenso entre os dois poderes quanto à jurisdição de cada um na produção legislativa.

No Paraná, caso seja vetado, total ou parcialmente, o projeto é devolvido à Assembléia, acompanhado de mensagem governamental contendo as razões do veto. O presidente da Assembléia designa uma Comissão competente, a qual deve apreciar o veto do Executivo e emitirá parecer dentro do prazo improrrogável de dez dias. Após a publicação da mensagem governamental, a Assembléia tem o prazo de até trinta dias, a contar do seu recebimento, para decidir sobre o veto, em escrutínio secreto. O veto só pode ser rejeitado pela maioria absoluta dos Deputados (28 votos NÃO). No caso de rejeição do veto o projeto de lei é enviado novamente ao Governador para que seja promulgada. Caso o veto seja mantido, a Assembléia comunica ao Governador a decisão do Legislativo.

²⁶ A esse respeito ver Santos (1997).

Como regra geral, os constituintes estaduais reproduziram boa parte das prerrogativas legislativas concedidas ao Executivo Federal. O Art. 87 estabelece as demais atribuições privativas do Governador de Estado do Paraná:

- I - representar o Estado nas suas relações jurídicas, políticas e administrativas;*
- II - nomear e exonerar os Secretários de Estado;*
- III - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*
- IV - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;*
- V - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução;*
- VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual, na forma da lei;*
- VII - vetar projeto de lei, total ou parcialmente;*
- VIII - solicitar a intervenção federal no Estado, nos termos da Constituição Federal;*
- IX - decretar e fazer executar a intervenção estadual nos Municípios, na forma desta Constituição;*
- X - remeter mensagem e plano de governo à Assembléia Legislativa, por ocasião da abertura da sessão Legislativa, expondo a situação do Estado;*
- XI - prestar contas, anualmente, à Assembléia Legislativa, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, relativamente ao ano anterior;*
- XII - prestar informações solicitadas pelos Poderes Legislativo e Judiciário, nos casos e prazos fixados em lei;*
- XIII - nomear agentes públicos, nos termos estabelecidos nesta Constituição;*
- XIV - enviar à Assembléia Legislativa o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;*
- XV - indicar dois sétimos dos conselheiros do Tribunal de Contas;*
- XV - indicar um terço dos conselheiros e controladores do Tribunal de Contas;(*) ADIN 979-6/STF*
- XVI - prover e extinguir os cargos públicos estaduais, na forma da lei e com as restrições previstas nesta Constituição;*
- XVII - celebrar ou autorizar convênios ou acordos com entidades públicas ou particulares, na forma desta Constituição;*
- XVIII - realizar as operações de crédito previamente autorizadas pela Assembléia;*
- XIX - mediante autorização da Assembléia Legislativa, subscrever ou adquirir ações, realizar ou aumentar capital, desde que haja recursos hábeis, de sociedade de economia mista ou de empresas pública, bem como dispor, a qualquer título, no todo ou em parte, de ações ou capital que tenha subscrito, adquirido, realizado ou aumentado.*

Este artigo deixa claro que, propor leis sobre matérias tributárias, fiscais, financeiras, orçamentárias e da administração pública (organização do trabalho, efetivo e provimento dos servidores públicos civis e militares) é uma

prerrogativa do executivo estadual. O legislativo pode dispor sobre estes assuntos, mas não tem o monopólio da iniciativa, que cabe única e exclusivamente ao governador de estado.

Se formos resumir em poucas palavras o rol de atribuições que cabe a cada ator em particular, teríamos algo mais ou menos assim:

Quadro 1 - Competências Legislativas Exclusivas (Executivo e Legislativo Estadual)
<p>COMPETÊNCIAS EXCLUSIVAS DO EXECUTIVO:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fixação e modificação dos efetivos da Polícia Militar - Sistema tributário estadual, instituição de impostos, taxas e contribuições. - Criação e extinção de cargos e remuneração do serviço público. - Plano plurianual, diretrizes orçamentárias, propostas de orçamento. - Organização do Ministério Público, Defensoria Pública e da Procuradoria Geral do Estado. - Criação, estruturação e definição de atribuições das Secretarias de Estado e demais órgãos da administração pública. - Nomear e exonerar secretários de Estado. <p>COMPETÊNCIAS EXCLUSIVAS DO LEGISLATIVO:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Apreciar vetos do Governador - Promulgar Emendas à Constituição, Decretos Legislativos e Resoluções. - Julgar prestação de contas do Executivo. - Decidir sobre intervenção estadual em municípios. - Escolher 2/3 dos conselheiros do Tribunal de Contas do Estado. - Aprovar o nome dos conselheiros do Tribunal de Contas indicados pelo Governador. - Autorizar plebiscito e referendo. - Processar e julgar o Governador e o Vice-Governador, nos crimes de responsabilidade, e os Secretários de Estado.

Fonte: Constituição Estadual e Regimento Interno da ALEP

Conclui-se do exposto que o governador do Paraná conta com vantagens importantes no que concerne ao processo decisório *vis-à-vis* os parlamentares, já que é conferida ao Executivo estadual uma série de prerrogativas institucionais que levam à elevada concentração de poderes nas mãos deste último (artigos 66, 87 e 133 da Constituição estadual).

Isso não acontece somente no estado no Paraná, mas é mais ou menos geral a todas às Assembléias Legislativas. Por isso, o que ocorre na maioria dos estados é que, as leis que têm origem no Legislativo tendem a ser, em sua maioria, de natureza distinta das do Executivo. Correspondem, em sua grande maioria, a leis caracterizadas de forma genérica, como de cunho “clientelista”, de “baixa qualidade” ou “não relevantes”. Neste sentido, não só resultado do processo decisório é constrangido pela institucionalidade política, como o próprio conteúdo

das leis que os parlamentares propõem também o é. Mas isso não necessariamente quer dizer que a maioria dos deputados estaduais abdique de produzir legislação dita “relevante”, “complexa” ou de impacto social efetivo. Isso vai depender de outros fatores, como veremos mais claramente no decorrer deste trabalho.

E quanto ao poder das lideranças partidárias e das Comissões neste nível de governo? A próxima seção apresenta um breve quadro de como a ALEP se organiza internamente.

2.2. Organização Interna da ALEP

A Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, com sede na capital do Estado, funciona no Palácio Dezenove de Dezembro. Ela é composta de 54 deputados eleitos para um mandato de quatro anos. A ALEP organiza seus trabalhos por legislaturas, com duração de quatro anos cada, que coincide com o período de duração do mandato dos deputados.

Os deputados podem ser agrupados no interior da Assembléia de 2 formas: a) Bancadas Partidárias (Art. 10 do Regimento Interno): são representações por partidos e poderão escolher o seu líder, desde que a representação seja igual ou superior a 2 deputados²⁷; b) Blocos Parlamentares (Art. 13 do Regimento Interno), são a representação de 2 ou mais partidos, tendo no mínimo 3 deputados, sob liderança comum. Cada líder pode indicar dois vice-Líderes, mas tanto estes como aquele não poderão integrar a Mesa Diretora.

As funções dos Líderes e vice-Líderes estão expressas no regimento. Os líderes partidários representam as suas bancadas e, juntamente com a Mesa Diretora, definem a pauta da votação e as matérias consideradas de maior relevância e urgência. Em última instância, representam o posicionamento oficial de seus pares quanto às matérias que serão analisadas em plenário. O Líder, além de outras atribuições regimentais, tem o direito de participar pessoalmente ou por

²⁷ Regimentalmente, não têm liderança aqueles partidos cuja bancada não passa de 1 deputado.

intermédio dos vice-Líderes, dos trabalhos de qualquer comissão de que não seja membro, com direito à voz, e não a voto, mas podendo encaminhar a votação ou requerer a verificação desta. O Líder ainda tem o direito de indicar à Mesa os membros da Bancada para compor as comissões e, a qualquer momento, substituí-los.

O elemento-chave do poder dos líderes é o tamanho de sua bancada. Quanto maior for a base, maior sua influência na escolha dos outros cargos e na interferência sobre a agenda. Como no Paraná o limite mínimo para o tamanho das bancadas é de apenas dois deputados, o poder dos líderes na ALEP é quase nulo e não há sequer mecanismos mais eficientes capazes de potencializar o poder dos líderes, estimulando-os a constituir e manter bases ampliadas. O resultado de tal fenômeno é que os líderes acabam não tendo o controle sobre sua base e correm o risco de ver parte dos parlamentares debandarem para outras representações, por meio das migrações partidárias. De fato, como se verá mais adiante, o índice de migração partidária durante a 14ª legislatura foi bastante alto (cerca de 43,5% dos deputados migraram ao menos uma vez de partido).

De qualquer forma, mais uma vez não está prevista na ALEP a questão do recurso a meios mais afirmativos nas mãos dos líderes. O Paraná, ao contrário de alguns estados e da Câmara Federal, não possui a figura do Colégio de Líderes²⁸. Onde há o Colégio de Líderes, a ação dos líderes é potencializada. Trata-se de um órgão auxiliar ao Legislativo composto pelos líderes de partidos ou blocos partidários. A definição da pauta da votação, bem como os prazos de tramitação dos projetos são as funções primordiais deste órgão. Figueiredo & Limongi (2001) argumentam que o principal efeito político advindo do funcionamento do Colégio dos Líderes é o de centralizar os trabalhos legislativos nas mãos das lideranças em detrimento do poder das Comissões. Embora formalmente as Comissões Permanentes sejam dotadas de poderes que teoricamente possibilitariam maior influência do parlamentar individual, a ação do Colégio de Líderes neutraliza este poder, seja através dos pedidos de urgência (retirando das comissões os projetos encaminhados à sua apreciação), seja através da participação nos trabalhos das comissões (encaminhando votação ou requerendo verificação de quorum); ou pelo

²⁸ Como nos informa André Ricardo Pereira (2001, p. 274), apenas sete estados regulamentam em seus RIs a figura do Colégio de Líderes, são eles: Piauí, Minas Gerais, Rondônia, Ceará, Espírito Santo, Pará e Mato Grosso.

controle exercido pela Mesa, encarregada de definir os projetos que, aprovados nas comissões, entrarão ou não na Ordem do Dia. Assim, o processo decisório no legislativo federal brasileiro caracteriza-se por uma alta centralização dos trabalhos legislativos em torno da Mesa Diretora e do Colégio de Líderes (Figueiredo & Limongi, 2001).

Como na ALEP e o poder dos líderes é quase nulo, a implicação disso é que o poder no interior da ALEP está altamente concentrado no presidente da Mesa, e esse poder não é apenas “informal”, mas está consagrado no RI, favorecendo uma relação direta entre parlamentar e presidente da Mesa, sem a intermediação dos líderes partidários. Com base nesse critério pode-se concluir que estrutura da ALEP é mais centralizada do que a da Câmara.

A Mesa é o órgão de direção, coordenação e regularização dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da ALEP. Deve ainda executar as funções formais e de documentação com as demais instituições de poder do estado, tais como Tribunal de Justiça, Governador, etc. A Mesa Diretora, da mesma maneira que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, é composta de sete membros: Presidente, dois vice- Presidentes e quatro Secretários (Art.15 do Regimento Interno).

Os membros da Mesa Diretora são eleitos no dia 1º de fevereiro do 1º e 3º ano de cada legislatura, após a posse dos deputados, por um mandato fixo de dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente. A eleição dos membros da Mesa é feita por escrutínio secreto, exigida a maioria absoluta de votos, em primeiro escrutínio, e maioria simples em segundo escrutínio. A “presença” é o quorum para que a votação se dê. Os membros efetivos da Mesa, bem como os Vice-Presidentes, não poderão fazer parte de qualquer Comissão sejam Permanentes ou Especiais, a não ser da Executiva, da qual são membros natos (Art. 17 do Regimento Interno).

As comissões da Assembléia dividem-se em Permanentes e Temporárias. Segundo a concepção defendida pela teoria informacional, o grau de autonomia e independência de que podem gozar os legislativos face ao Executivo depende da existência de comissões e da especialização daí decorrente. Neste sentido, um legislativo informacionalmente eficiente seria aquele resultante da

especialização dos parlamentares em comissões²⁹. Na constituição das Comissões, o artigo 27 do Regimento Interno determina que, tanto quanto possível, seja assegurada a proporcionalidade na distribuição das vagas nas comissões aos Partidos e Blocos Parlamentares que participem da Casa. Portanto, é provável que maiorias governistas ou oposicionistas se reproduzam nas comissões, pelo menos sob o ângulo da posição partidária em relação ao governo. Entretanto, devido à especialização e aos interesses dos membros da comissão, o papel dessas comissões não é irrelevante na determinação do prosseguimento das demandas legislativas especializadas. Isto é, quanto maior o número de comissões, maior a expectativa de que demandas sejam convertidas em proposições legislativas.

As Comissões Permanentes compõem-se de sete membros cada uma, salvo a Executiva (composta pelo Presidente, 1º e 2º secretários) e a de Constituição e Justiça (quinze membros). Elas devem ser organizadas no prazo de 15 dias após a eleição da Mesa, bem como devem ser reorganizadas de 2 em 2 anos, paralelamente a reorganização da Mesa. Os líderes da Bancada ou Bloco Parlamentar designam os membros das comissões, mas o regimento não deixa claro o que ocorre se estes não apresentarem os nomes no prazo estipulado.

Sua composição deve respeitar a seguinte norma: devem ser compostas dividindo-se o número de membros da Assembléia pelo número de membros de cada Comissão e o número de Deputados de cada Partido ou Bloco Parlamentar pelo quociente assim obtido. O quociente final representará o número de membros do Partido ou Bloco Parlamentar, cujos nomes serão indicados pelo respectivo Líder³⁰. O Regimento Interno prevê a existência de 15 Comissões Permanentes (Art.30 do Regimento Interno):

- I - Comissão Executiva;*
- II - Comissão de Constituição e Justiça;*
- III - Comissão de Finanças;*
- IV - Comissão de Orçamento;*
- V - Comissão de Agricultura, Indústria e Comércio;*
- VI - Comissão de Obras Públicas, Transportes e Comunicação;*
- VII - Comissão de Educação, Cultura e Esportes;*

²⁹ Para mais detalhes ver: Limongi (1994) e Domingues (1997).

³⁰ Regimento Interno da ALEP, 1990, p. 11. "Se por esse processo não se preencherem todos os lugares de cada Comissão, caberão os lugares vagos aos Partidos ou Blocos Parlamentares ainda não representados, na ordem decrescente do número de membros de bancada" (Art. 31 do R.I.).

VIII - Comissão de Terras, Imigração e Colonização;
IX - Comissão de Segurança Pública;
X - Comissão de Saúde Pública;
XI - Comissão de Redação;
XII - Comissão de Tomada de Contas;
XIII - Comissão de Turismo;
XIV - Comissão de Ecologia e Meio Ambiente;
XV - Comissão de Fiscalização da Assembléia Legislativa.

As competências das comissões permanentes estão descritas detalhadamente no Art. 33 do Regimento Interno. Dentre algumas podemos citar: apreciar, emitir pareceres e qualificar os assuntos e proposições de seu tema; acompanhar os planos e programas governamentais; fiscalizar o orçamento do estado; organizar seminários e audiências públicas na ocasião que determinados temas necessitem; convocar Secretários de estado para prestar informações sobre assunto previamente determinado; solicitar audiência ou colaboração de órgãos ou entidades da administração pública ou fundações e da sociedade civil, para elucidação de matérias sujeitas ao seu pronunciamento; solicitar o depoimento de qualquer autoridade ou cidadão, entre outras atribuições.

Na ALEP também não existe o mecanismo do poder terminativo das comissões para matérias relevantes. O poder deliberativo das Comissões permanentes restringe-se em poder discutir e votar os seguintes projetos (dispensando a competência do Plenário), salvo em possível recurso de um décimo dos membros da Casa: (i) cidadão honorário e benemérito; (ii) utilidade pública; (iii) convênios; (iv) doações de imóveis pelo poder público.

Duas Comissões são consideradas as mais importantes: a de Finanças e Orçamento e a de Constituição e Justiça. A Comissão de Finanças e Orçamento avalia as proposições que podem trazer ônus para os cofres públicos, sendo seu parecer importante para que a propositura seja encaminhada à votação em plenário. A Comissão de Constituição e Justiça decide sobre a legalidade das proposições apresentadas. Quase todas as proposições que tramitam na Assembléia devem passar pela mesma. Se uma matéria for declarada inconstitucional, ela é imediatamente arquivada. Devido à sua centralidade, essa comissão costuma ser ocupada por parlamentares da base governista. Portanto, diante da oposição do executivo que conta com uma maioria parlamentar e da maior confiabilidade dos membros governistas da CCJ, seria logicamente baixa a

probabilidade de encaminhamento de uma proposição não afinada com os interesses da maioria parlamentar.

Quanto às Comissões Temporárias são três (Art.34 do Regimento Interno):

- I - Especiais:*
- II - de Inquérito;*
- III - Externas.*

Os membros das Comissões Temporárias são designados pelo Presidente por indicação dos Líderes, ou independente dela se, no prazo de 48 horas após ser criada, não se fizer a escolha. Na constituição das comissões temporárias toma-se o cuidado para que todos os Partidos ou Blocos Parlamentares possam fazer-se representar, de tal forma que haja rodízio entre as Bancadas não contempladas.

As Comissões Temporárias Especiais são constituídas por determinação da Assembléia Legislativa, que estipula o número de membros, assunto, duração etc. (não se fala nada mais). As comissões Temporárias de Inquérito podem ser requeridas de duas formas: com requerimento de 1/3 do total de deputados ou com requerimento individual aprovado pelo Plenário. Já as Comissões Temporárias Externas podem ser instituídas pelo Plenário da Assembléia, de ofício ou a pedido de qualquer deputado, desde que aprovada pelo Plenário no caso de trazerem ônus para a Assembléia.

É importante finalmente ressaltar que as funções desempenhadas pela Mesa Diretora, pelas comissões permanentes e pelos líderes dos partidos são consideradas de fundamental importância para o desenvolvimento das atividades do Legislativo. Sobretudo, ter aliados à frente da Mesa Diretora e das comissões permanentes pode significar a manutenção do controle político da Assembléia.

2.3. O Processo Legislativo

De acordo com o artigo 63 da Constituição Estadual, o processo legislativo compreende a elaboração de: emendas à Constituição; leis complementares; leis ordinárias; decretos legislativos; resoluções e leis delegadas.

A prerrogativa de iniciativa legislativa no Paraná (ver Quadro 2) possui pouca diferença em relação a outros estados brasileiros. Além, obviamente, dos legisladores estaduais (sob a iniciativa de qualquer Deputado ou Comissões), o Executivo (Governador do Estado), o Judiciário (Presidente do Tribunal de Justiça) e o Procurador-Geral possuem a prerrogativa, mais ou menos extensa (quanto à natureza da legislação), de enviar projetos de Lei (PL's e PLC's) à apreciação da Assembléia Legislativa. Os eleitores também possuem esta prerrogativa. Os projetos de iniciativa popular, de autoria dos cidadãos, percorrem o mesmo trâmite dos demais, integrando sua numeração geral, e devem ser subscritos por, no mínimo, um centésimo do eleitorado paranaense, distribuído pelo menos por cinquenta Municípios, com não menos de três milésimos dos eleitores de cada um deles.

Quadro 2 – Atores com o Direito de Apresentar Projeto de Lei na Assembléia Legislativa do Paraná (PL's - Leis Ordinárias, PLC's - Leis Complementares)	
LEGISLATIVO	Deputados Estaduais Comissões (Assembléia Legislativa) Mesa (Assembléia Legislativa)
EXECUTIVO	Governador do Estado
JUDICIÁRIO	Tribunal de Justiça do Estado
EXTERNA	Procurador-Geral de Justiça Tribunal de Contas do Estado Cidadãos (1/100)

Fonte: Constituição Estadual e Regimento Interno da ALEP

Os projetos de emendas à Constituição poderão ser propostos mediante um terço, no mínimo, dos membros da Assembléia Legislativa; pelo Governador de Estado ou por um terço das Câmaras Municipais do Estado (ver Quadro 3). A proposta será discutida e votada em dois turnos, considerando-se a mesma aprovada quando obtiver, em ambas as votações, o voto favorável de três quintos dos membros da Assembléia Legislativa.

Quadro 3 – Atores com o Direito de Apresentar Projeto de Emenda Constitucional (PEC's) na Assembléia Legislativa do Paraná	
ATORES POLÍTICOS	FRAÇÃO
Deputados Estaduais	1/3
Governador do Estado	-
Câmaras Municipais	1/3

Fonte: Constituição Estadual e Regimento Interno da ALEP

Ao contrário do executivo que dispõe do direito de iniciar um projeto de emenda constitucional a qualquer momento, é preciso que um parlamentar agregue à sua proposição a subscrição de 1/3 da assembléia, o que restringe fortemente a ocorrência de PEC's no processo legislativo. À restrição ao parlamentar individual de propor emendas à constituição acresce-se o quorum qualificado de 3/5 dos membros do parlamento estadual para aprovação de um PEC.

As Resoluções e Decretos Legislativos também fazem parte do processo legislativo paranaense (Art. 73 da Constituição Estadual e Art. 122 do Regimento Interno).

Os projetos de Resoluções são atos de competência exclusiva do Legislativo, não estando sujeitas, portanto, à sanção do Governador. Têm como conteúdo matérias de caráter político, administrativo e processual, tal como está definido no § 2º do Art. 122 do R.I.:

- I - perda de mandato de Deputado;*
- II - matéria de natureza regimental;*
- III - criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, excedendo cinco em funcionamento;*
- IV - conclusão de Comissão de Inquérito;*
- V - declaração de procedência de acusação criminal contra o Governador e Vice-Governador de Estado e, quando houver conexão contra os Secretários de Estado;*
- VI - contas do Governador;*
- VII - mudança temporária da sede da Assembléia;*
- VIII - contas do Poder Legislativo, apresentadas pela Mesa;*
- IX - licença para Deputado desempenhar missão temporária de caráter diplomático ou cultural;*
- X - delegação legislativa ao Governador;*
- XI - todo e qualquer ato de sua economia interna, que não exceda os limites do simples ato administrativo, o que se proverá no regulamento dos seus serviços;*
- XII - consulta plebiscitária para criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios.*

O Decreto Legislativo também é de competência exclusiva da Assembléia, por isso também não está sujeita à sanção do Governador de Estado. Os projetos de decreto legislativo destinam-se a regular as matérias de competência exclusiva da Assembléia, que não estejam definidas como matéria de projeto de resolução, tal como está definido no § 3º do Art. 122 do R.I.:

- I - autorização para o Governador e o Vice-Governador se afastarem do País, por qualquer tempo, ou do Estado, por mais de quinze dias;*
- II - fixação, em cada Legislatura, da remuneração dos Deputados, para a subsequente;*
- III - fixação de remuneração do Governador e do Vice-Governador;*
- IV - solicitação de intervenção federal para garantir o livre exercício do Poder Legislativo;*
- V - aprovação ou suspensão de intervenção estadual nos Municípios;*
- VI - aprovação da indicação dos Conselheiros e Auditores do Tribunal de Contas;*
- VII - aprovação do nome do procurador-geral da Justiça do Estado;*
- VIII - sustação de processo criminal contra Deputados;*
- IX - deliberação sobre solicitação do Tribunal de Contas a respeito de contrato inquinado de ilegalidade;*
- X - aprovação de convênios celebrados pelo Governador com a União, os Estados ou Municípios.*

Tanto as Resoluções como os Decretos Legislativos são promulgados pelo Presidente da Assembléia Legislativa dentro de quarenta e oito horas da sua aprovação.

O governador do estado do Paraná, assim como da maioria dos demais estados (excetuando Acre, Piauí, Santa Catarina e Tocantins) não possui o mais importante instrumento decisório: o direito de editar Medidas Provisórias que produzem efeitos legais a partir da data de sua publicação (poder de decreto via MP's) ³¹. No governo federal, as MP's conferem ao Presidente ampla preponderância no processo decisório. Suas determinações, combinadas a outros mecanismos (concentração dos trabalhos legislativos nas mãos dos líderes, disciplina partidária, coalizão majoritária de governo, prerrogativas legislativas do

³¹ Dentre os três estados anteriormente citados, SC é o único em que os governadores utilizaram o poder de decreto (MP's) para introduzir legislação no parlamento. A esse respeito ver Tomio (2004).

executivo, etc.), atribuiriam uma preponderância do executivo no processo decisório federal³².

Por outro lado, o estado prevê o recurso pelo governador à Lei Delegada (Cap. IX do Regimento Interno e Art. 72 da Constituição)³³. A lei delegada (LD) é a que concede ao chefe do Executivo a capacidade de legislar sobre certos assuntos sem que tenha que submeter projetos ao Parlamento. É, portanto, editada pelo Governador do estado, por força de uma delegação que recebe da Assembléia. Para tanto este determina quais assuntos podem abordados e qual o prazo para o seu exercício. No Paraná, este recurso tem algumas limitações. A Constituição estadual e o Regimento Interno determinam que a delegação não se aplica a assuntos de competência exclusiva da Assembléia Legislativa, à matéria reservada à lei complementar ou à legislação sobre:

- I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e garantia de seus membros;*
- II - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.*

O Regimento Interno da ALEP explica o trâmite com detalhes. A delegação pode ser solicitada pelo Governador ou proposta do Líder ou um terço dos Membros da Assembléia. Ela é analisada por uma comissão especial de cinco membros para emitir parecer sobre a proposta. A delegação do Governador terá forma de Resolução da Assembléia, que especificará o seu conteúdo e os termos para o seu exercício. O projeto de lei aprovado pela Comissão será remetido à Sanção, salvo se, no prazo de dez dias de sua publicação, a maioria dos Membros da Comissão ou um quinto da Assembléia requerer sua votação pelo Plenário. Se for determinada a votação pelo Plenário, este o fará em votação única, vedada qualquer emenda. Ali, a votação poder ser por partes desde que a comissão indique os dispositivos com os quais não concorda.

³² Para uma análise dos efeitos políticos das medidas provisórias em nível nacional ver: Figueiredo & Limongi (1999) e em nível subnacional ver: Tomio (2004).

³³ Como nos informa André Ricardo Pereira (2001, p. 268), a maioria dos estados federados prevê o recurso pelo Governador a LD's (Acre, Santa Catarina, Tocantins, Alagoas, Amazonas, Amapá, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia e Sergipe).

2.4. Breve Conclusão

No tocante às regras institucionais que regulam as relações entre os poderes no estado do Paraná, vimos que elas estão enumeradas de maneira concentrada nos artigos 54 e 87 da Constituição do Estado, aprovada em 5 de outubro de 1989 e, mais detalhadamente, em seu Regimento Interno (RI), datado de 1990.

Tomando como base a literatura especializada no assunto, podemos construir um “quadro-síntese” resumindo algumas das principais características das regras institucionais da ALEP e suas eventuais singularidades em comparação com outros órgãos parlamentares no que diz respeito aos poderes reativos, poderes proativos e aos arranjos de delegação interna³⁴.

Comparando as regras (da Constituição e do Regimento Interno) que organizam a distribuição dos direitos legislativos da ALEP com os mesmos dispositivos vigentes da Câmara dos Deputados e em outras unidades da federação (Figueiredo e Limongi, 2001; Pereira, 2001), podemos observar algumas semelhanças e peculiaridade da ALEP *vis-à-vis* outros órgãos legislativos. Como principais semelhanças, devemos destacar a elevada concentração de prerrogativas institucionais nas mãos do Executivo: (i) o Executivo tem direito de veto total e parcial das leis elaboradas pelo legislativo paranaense; (ii) é conferida ao Executivo a prerrogativa exclusiva de iniciar legislação sobre um grande número de matérias importantes, tais como assuntos tributários, orçamentários, financeiros e administrativos (artigos 66, 87 e 133 da Constituição Estadual); (iii) o Executivo tem

³⁴ Os poderes de agenda do Executivo também são comumente chamados de poderes proativos em contraposição aos poderes reativos. Os poderes proativos são aqueles que aumentam a capacidade do chefe do Executivo em atuar como agenda setter, impondo sua preferência por meio de certos privilégios na apresentação e aprovação de seus projetos. No caso do Paraná podemos incluir a prerrogativa de iniciativa exclusiva de matérias, o recurso a Leis Delegadas e poderes excepcionais de urgência. Os poderes reativos são aqueles que aumentam a capacidade do Executivo em manter os projetos como enviados, diminuindo as mudanças apostas pelo Legislativo. Eles constituem os dois tipos de veto: o total e o parcial. Os arranjos de delegação interna dizem respeito a um enorme número de fatores que implicam a delegação de autoridade aos cargos que lidam com a formação e o andamento da agenda como a Mesa Diretora, os líderes de bancada/blocos e as presidências das comissões permanentes e das temporárias.

iniciativa das leis e diretrizes orçamentárias e do plano plurianual; (iv) o Executivo detém o direito à solicitação de urgência para seus projetos.

No tocante a algumas características específicas do legislativo paranaense, podemos enfatizar as seguintes como as mais relevantes: (i) o governador do Paraná, assim como da maioria dos demais estados (excetuando Acre, Piauí, Santa Catarina e Tocantins) não tem o direito de editar Medidas Provisórias que produzem efeitos legais a partir da data de sua publicação (poder de decreto via MPs); (ii) não existe também o mecanismo do poder terminativo das comissões para matérias relevantes; (iii) inexistente na ALEP a institucionalização da figura do Colégio de Líderes .

Quadro 4 – Parâmetros institucionais da atividade da ALEP e das relações entre os poderes na 14ª Legislatura (1999-2002)			
	I) Parâmetros institucionais:	Regimento/Constituição	Observações
	A) Poderes reativos:		
1	Veto total	Sim	Normal
2	Veto parcial	Sim	Alta delegação
3	Prazo para governador vetar uma lei após aprovação	15 dias úteis	Normal
4	Prazo para exame do veto do governador	30 dias	Normal
5	Tipo de votação para derrubada do veto	Secreto	Normal
6	Pode-se votar o veto por partes?	Não previsto/permitido	Normal
	B) Poderes proativos		
7	Decreto do Executivo com poder legislativo	Sim	Decretos do governador
8	Iniciativa exclusiva em matéria orçamentária	Sim	
9	Medidas Provisórias	Não	
10	Existe lei delegada?	Sim	Cap. IX do Regimento Interno
11	Recurso à urgência	Sim	
12	Prazo de apreciação urgência	45 dias	Art. 200 do RI
	C) Arranjos de delegação interna		
13	Comissão com poder terminativo	Não	
14	Líderes com prerrogativas fortes	Não	
15	N deputados para constituir liderança	2	Baixo
16	% total da Assembléia para constituir liderança	3,7%	Baixo
17	Punições em caso de mudança de partido	Nenhuma	Estimula a migração partidária
18	Existe Colégio de Líderes?	Não	Poder concentrado na Mesa
19	% mínima para formação de blocos	5,5%	Baixo. Estimula fragmentação
20	Há líder da maioria e minoria?	Sim	
21	Grau de concentração do poder na Mesa	Alto	
22	N cargos na Mesa Diretora	7	
23	N cargos com funções específicas	2	
24	% vagas na Mesa/N deputados	13%	Médio baixo
25	Forma de eleição dos membros da Mesa	Voto secreto	
26	Permitida a reeleição dos membros da mesa	Não	
27	N de Comissões Permanentes	15	Alto

Fonte: Cf. Pereira (2001)/ Constituição do Estado do Paraná e Regimento e Interno da ALEP

Ou seja, assim como em nível federal e nas demais unidades subnacionais, o chefe do Executivo do Paraná concentra em seu poder amplas prerrogativas, embora não tenha a seu dispor dois recursos institucionais importantes para coordenar o funcionamento de sua base de governo e forçar os parlamentares a cooperar em determinadas questões: o Colégio de Líderes e as Medidas Provisórias, respectivamente. No que se refere aos diferentes arranjos de delegação interna vigentes nos legislativos estaduais, a partir das planilhas construídas por André Ricardo Pereira, podemos concluir que o Paraná é um dos estados com menor nível de dispersão de autoridade dentre todas as Assembléias Legislativas, ficando atrás apenas do Rio Grande do Sul e de Goiás (Pereira, 2001, p. 274). A implicação disso é que o poder no interior da ALEP está altamente concentrado no presidente da Mesa, e esse poder não é apenas “informal” mas está consagrado em seu Regimento Interno, favorecendo uma relação direta entre parlamentar e presidente da Mesa, sem a intermediação dos líderes partidários.

No entanto, esses parâmetros institucionais não são os únicos ou mesmo os principais condicionantes do comportamento dos parlamentares e das relações entre o Executivo e o Legislativo. Existem outros parâmetros, que não os meramente institucionais, que enquadram a ação legislativa dos parlamentares e sua relação com o chefe do Executivo eleito, ou seja, elementos que regulam a interação entre os atores na Assembléia Legislativa do Paraná e que não podem ser ignorados. São esses parâmetros (ou condicionantes) que são o objeto de estudo do próximo capítulo.

Capítulo 3. A ALEP entre os Anos de 1999 e 2002: sistema partidário e padrões de recrutamento legislativo

Ao contrário de uma visão “hiperinstitucionalista” do processo decisório, não consideramos que os fatores de ordem institucional sejam os únicos ou mesmo os principais condicionantes da ação dos parlamentares e das relações entre o Executivo e o Legislativo, embora sustentemos, que estes elementos institucionais, “exógenos” e “endógenos” à arena legislativa influenciem significativamente as motivações e a interação estratégica entre tais atores. Mas, existem outros parâmetros, que não os meramente institucionais, que influenciam e impõem constrangimentos à ação legislativa dos parlamentares e sua relação com o chefe do Executivo eleito.

Esses parâmetros aos quais nos referimos estão diretamente relacionados às condições específicas de cada gestão e cada legislatura a ela correspondente, os quais não podemos simplesmente ignorar. Analisando mais detidamente essas especificidades, parece-nos que as instituições não são o fator único de interferência na agenda dos trabalhos legislativos. Sendo assim, um das proposições básicas de nosso enfoque é a de que a apreensão dos efeitos das instituições sobre o comportamento dos atores não esgota todas as dimensões do comportamento político dos parlamentares. Temos assim que introduzir outras variáveis para uma explicação mais abrangente de suas ações.

Sendo assim, por “parâmetros da atividade legislativa” e da relação entre os poderes compreendemos tanto as variáveis “exógenas” (sistema eleitoral, sistema partidário etc.) e “endógenas” (regras constitucionais e regimentais), que regulam e limitam a ação estratégica dos atores envolvidos no processo legislativo no período, quanto variáveis de natureza não estritamente institucional (tais como o perfil sócio-econômico dos atores, as ideologias e os interesses que vocalizam e dos quais se fazem representantes, o formato das coligações eleitorais e das coalizões parlamentares, dentre outros fatores), que também influenciam e interferem na atividade principalmente política de tais agentes.

O institucionalismo traz elementos importantes para a análise dos órgãos legislativos, entretanto, algumas questões de natureza mais “societal” são deixadas de lado. Principalmente aqui se destaca o tema do recrutamento e trajetória política de deputados. O processo de recrutamento de legisladores determina a composição do Legislativo e, por esta via, define em grande medida até que ponto a sociedade se vê representada no sistema político (Santos, 2003). É importante conhecer quem são os membros do Poder Legislativo e, além disso, reconhecer os canais que conduzem ao cargo de deputado estadual e quais recursos facilitam a entrada dos indivíduos na Assembléia Legislativa do Paraná. Observe-se ainda que esses recursos, ao se constituírem como uma espécie de filtro mediante o qual indivíduos dotados de certas características sociais possuem maiores chances de se tornarem representantes do que outros, assim como a quantidade de vezes em que determinados políticos se reelegem, produzem impactos significativos na organização interna e na produção legal da instituição parlamentar.

Existem diversos estudos, mais em nível nacional (Fleischer, 1981; Marengo dos Santos, 1997; Rodrigues, 2002; Braga, 1998; Miguel, 2003; entre outros), do que em nível subnacional (Lima Jr. & Camargos, 1997; Moraes, 2001), que buscam examinar os perfis das elites políticas efetuando estudos sobre o recrutamento parlamentar. No entanto, como podemos observar a partir da literatura, ainda são raros os trabalhos que buscam articular as variáveis de recrutamento político dos diferentes partidos, com as variáveis sobre produção legal e comportamento parlamentar, para verificar como essas duas dimensões do comportamento político dos parlamentares se inter-relacionam. Destacam-se, nesse sentido, poucos exemplos em certa medida isolados na literatura, tais como o trabalho pioneiro de Olavo Brasil de Lima Jr. e Malco Braga Camargos sobre a Assembléia Legislativa de Minas Gerais (Lima Jr. & Camargos, 1997) e, mais recentemente, os trabalhos de Amorim Neto & Santos (2002; 2003) sobre o Legislativo Federal. Nesses textos, os autores procuram articular as variáveis de recrutamento político com variáveis de produção legal, buscando examinar se os diferentes padrões de recrutamento dos parlamentares produzem efeitos ou se correlacionam com os padrões de produção legal observados.

Este capítulo se insere nessa linha de reflexão, aproveitando as sugestões teórico-metodológicas contidas na obra destes últimos autores. A idéia principal do capítulo é mostrar que a análise do comportamento dos parlamentares na Assembléia e dos resultados políticos aí produzidos requer uma análise para além das instituições. É necessário saber como se estrutura a distribuição de determinados recursos econômicos, educacionais, políticos, ideológicos, institucionais, já que estes recursos podem ser mobilizados para influenciar as decisões políticas.

Sendo assim, nosso objetivo básico é caracterizar algumas dimensões básicas do perfil socioeconômico dos parlamentares empossados durante a 14^a legislatura e examinar a relação destas variáveis de recrutamento com o padrão de produção legal dos deputados durante o segundo mandato de Jaime Lerner. Qual o perfil sociológico dos indivíduos que se candidatam e se elegem para o Legislativo paranaense? Existem diferenças significativas entre os partidos e subgrupos de parlamentares? Por que determinados políticos conseguem mais facilmente se reeleger e outros não? Que relação existe entre o desempenho institucional do Legislativo e os padrões observados de recrutamento e permanência? Neste capítulo algumas dessas questões serão abordadas a fim de possamos entender o Legislativo paranaense mais profundamente.

3.1. As Coligações e as Coalizões de Governo no Legislativo Estadual

Em conjunto com a organização interna (mecanismos institucionais endógenos) dos legislativos estaduais, outro fator que pode modelar o comportamento dos parlamentares e a relação entre o executivo e o legislativo é o sistema partidário.

As regras eleitorais no Brasil geram uma relação entre partidos fracos e deputados individualistas. Nos sistemas eleitorais majoritários, que elegem um representante por distrito eleitoral (sistema do distrito uninominal), vale o

princípio da maioria (seja maioria simples, seja maioria absoluta): ganha o candidato/partido que obtiver o maior número de votos. Já nos sistemas de representação proporcional de lista existem diversas maneiras de definir quais candidatos ocuparão as vagas obtidas pelo partido. No Brasil existe a lista aberta, onde os partidos apresentam um conjunto de candidatos sem ordem de preferência e os eleitores têm a opção de votar ou no candidato ou no partido. Este sistema de lista aberta estimula a predominância da reputação individual do candidato em detrimento do partido (Carey & Shugart, 1995).

Como em outras unidades da federação, no Paraná as eleições são regidas pelo sistema eleitoral proporcional de lista aberta, sendo permitida a coligação entre partidos. O distrito eleitoral é o próprio estado, que contava nas eleições de 03 de outubro de 1998 com um total de 6.384.210 eleitores, dos quais 5.035.883 (78,88%) compareceram às urnas. Apresentaram-se nas eleições 411 candidatos para as 54 vagas de deputado estadual, o que configura um grau de competitividade eleitoral de 7,6 candidatos por vaga³⁵.

O Governador de Estado, Jaime Lerner, reelegeu-se com 52,21% dos votos válidos (40,34% do total do colégio eleitoral) por uma coligação integrada por 14 partidos: PPB/ PTB/ PSL/ PST/ PTN/ PSC/ PL/ PPS/ PFL/ PRN/ PSB/ PSD/ PRP/ PTdoB, derrotando o governador Roberto Requião, da coligação PMDB/ PDT/ PT/ PCdoB além de outros partidos menores, que obteve 45,91 % dos votos válidos (ou 35,47% do colégio eleitoral).

Dadas as características da legislação eleitoral brasileira, como já havíamos ressaltado, há um forte estímulo para o desenvolvimento de um quadro partidário fragmentado, que é ainda mais acentuado no caso dos parlamentos estaduais. Em todo o país, os deputados estaduais são escolhidos pelo sistema de representação proporcional com listas partidárias abertas, o que incentiva a competição interna entre os partidos e reforça a idéia do personalismo.

A plena liberdade para a formação de coligações, por outro lado, propicia a representação de legendas com pouca expressividade eleitoral, o que fragmenta ainda mais o sistema partidário. A realização de eleições para o Legislativo coincidente com as eleições para o Executivo, ao contrário do que pode

³⁵ Disponível em: <<http://www.tre-pr.gov.br/eleicoes/elei1998.htm>>. Acesso em 28 de maio de 2006.

parecer, não parece minimizar esse efeito. Isso pode causar uma certa confusão para o eleitor, que não recebe informações suficientes sobre coligações ou forma de distribuição de cadeiras.

As trocas de legenda durante o mandato também dificultam a identificação partidária. A mudança de partido no Brasil vem sendo comum desde a redemocratização em 1985 (Melo, 2000). Tal prática atinge o conjunto de partidos políticos, independentemente da ideologia ou composição social e afeta todos os níveis do sistema representativo (federal, estadual e municipal)³⁶. Como se pode verificar na tabela abaixo, a ALEP não fugiu a essa regra.

Tabela 1 – % de Cadeiras por Partido e Blocos Ideológicos, Assembléia Legislativa do Paraná (1998-2002)													
Bloco Ideológico	Governo X Oposição	Partidos	1998*		1999		2000		2001		2002**		Bancada Média no Mandato
			N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
Direita	Bancada Governista	PFL	12	22,22	9	16,67	9	16,67	9	16,67	8	14,8	9
		PPB	8	14,81	7	12,96	4	7,41	6	11,11	6	11,11	5,75
		PTB	11	20,37	11	20,37	11	20,37	6	11,11	5	9,26	8,25
		PSC	1	1,85	1	1,85	1	1,85	—	—	1	1,85	0,75
		PL	—	—	2	3,7	2	3,7	2	3,7	3	5,56	2
		PSL	—	—	1	1,85	4	7,41	3	5,56	3	5,56	2,75
		PST	—	—	—	—	1	1,85	—	—	—	—	0,25
Centro	Bancada Governista	PSDB	6	11,11	7	12,96	6	11,11	8	14,81	8	14,81	7,25
		PPS	—	—	—	—	—	—	2	3,7	2	3,7	1
		PSB	2	3,7	2	3,7	3	5,56	—	—	—	—	1,25
Esquerda	Oposição	PMDB	7	12,96	7	12,96	7	12,96	8	14,81	8	14,81	7,5
	Independente	PT	4	7,41	4	7,41	4	7,41	4	7,41	4	7,41	4
		PDT	3	5,56	3	5,56	2	3,7	6	11,11	6	11,11	4,25
		TOTAL	54	100	54	100	54	100	54	100	54	100	54
		Índice de Fracionalização Parlamentar***	0,85		0,87		0,88		0,87		0,88		0,87
		Nº Efetivo de Partidos Parlamentares***	6,67		7,59		8,33		8,33		8,58		8,2

Fonte: Tabela adaptada e atualizada a partir de Cervi & Codato (2002).

* Resultado das eleições de 4 de outubro de 1998.

** Situação no final da legislatura, em dezembro de 2002

*** A fórmula para mensurar a "fracionalização parlamentar" se expressa: $F = 1 - \sum (pe^2)$, onde pe é a % de cadeiras ocupadas por partido. Tem por objetivo medir a dispersão partidária de um parlamento, e indica qual a probabilidade de dois parlamentares desse parlamento, tomados ao acaso, pertencerem a partidos diferentes. A fórmula para se obter o "número efetivo de partidos" = $1 / (\sum pe^2)$. As fórmulas se encontram em W. G. Santos, 2002, p. 14.

³⁶ O número de deputados federais que abandonaram o partido pelo qual foram eleitos é impressionante: entre 1985 e 1998, nada menos do que 686 dos 2329 deputados (29,5%), entre titulares e suplentes, mudaram ao menos uma vez de partido na Câmara. Dentre os 686 migrantes, diversos mudaram de partido mais de uma vez durante uma mesma legislatura. Noventa e cinco congressistas trocaram de legenda pelo menos duas vezes; outros dezenove deputados pelo menos três vezes, enquanto quatro congressistas migraram quatro vezes ou mais. Computadas todas as mudanças realizadas pelos deputados na Câmara, nas quatro legislaturas analisadas, chega-se a um total de 812 migrações (Melo, 2000).

Dos treze partidos que tiveram representação na Casa durante a legislatura de 1999 a 2002, apenas o PT não apresentou variação na sua bancada em toda a legislatura. As altas variações nas bancadas coincidem com o grande número de parlamentares que migraram de partido na 14ª legislatura. Dos 62 deputados que passaram pela ALEP durante o período, nada mais nada menos que 27 deles (43,5%) trocaram de partido ao menos uma vez de legenda. A baixa identidade partidária e independência dos candidatos geram condições favoráveis a um comportamento individualista dos parlamentares, que optam pelas alternativas de ação capazes de maximizar suas chances de sucesso na carreira política.

Como se pode verificar, ao longo da 14ª legislatura, é muito alto o nível de fragmentação da ALEP: ficou em torno de 0,87. O número de partidos efetivos no início da legislatura era de aproximadamente 6,67 e no final da legislatura subiu para 8,58 (um número bastante alto ao qual Sartori denominaria um sistema político de pluralismo fragmentado).

Foi o próprio partido do governador, o PFL, que conseguiu eleger a maior bancada da Assembléia Legislativa em 1998. Foram 12 cadeiras ocupadas contra 11 do PTB e 8 do PPB. Os três maiores partidos em número de deputados, somando 31 deputados (57,5% do total), fizeram parte da coligação de apoio à reeleição do governador Jaime Lerner³⁷. Portanto, somente com o apoio da coligação foi possível garantir a maioria parlamentar, isolando os demais partidos de oposição. A oposição ficou com apenas 26% das vagas depois da eleição, distribuídas da seguinte forma: sete do PMDB, quatro do PT e três do PDT.

O partido do governador também ganhou outros poderes na esfera governamental. Elegeu pela primeira vez o presidente da Assembléia Legislativa do Paraná, Aníbal Khury³⁸, um cargo bastante estratégico. Também passou a contar

³⁷ Os partidos que não fizeram parte da coligação mas que dão apoio ao Executivo são o PSB com dois deputados eleitos, o PSC com uma cadeira e o PSDB com seis, somando mais 16,5% das vagas. Vale ressaltar que um deputado do PSDB sempre se posicionou contrário à maioria da bancada e vota contra o governo.

³⁸ Que depois veio a falecer. Após a morte de Aníbal Khury, é importante lembrar, sucedeu-se uma disputa intrabancada de governo pela presidência da casa. O embate se deu entre Nelson Justus do PFL e Valdir Rossoni, do PTB. Devido a essa crise na sucessão da presidência, se criou o Grupo do 21, que se julgava independente. A crise da sucessão foi resolvida, tal grupo não se constituiu enquanto

com funções importantes nas principais comissões parlamentares. A Comissão Permanente de Constituição e Justiça, por onde passam todos os projetos que tramitam na Assembléia, foi presidida pelo deputado Basílio Zanusso. Além dela, o partido presidiu a Comissão de Agricultura, Indústria e Comércio (deputado Plauto Miró Guimarães) e Comissão de Ecologia e Meio Ambiente (deputado Kiélse Crisóstomo). O partido passou a ocupar importantes funções também em comissões especiais. Em 2000 o deputado Plauto Miró Guimarães foi vice-presidente da Comissão Especial de Investigação do Cartel dos Supermercados. Em 2001, Plauto Miró foi novamente Vice-Presidente da Comissão Especial de Investigação da Sanepar (companhia de águas)³⁹. Também no Executivo o partido conta com grande parte das vagas de primeiro escalão, principalmente em secretários estaduais.

Assim, no início da legislatura o governador reeleito Jaime Lerner (PFL) contava com ampla maioria parlamentar, dado que a coligação que o elegeu (incluindo o PSDB, que podemos computar como fazendo parte da base governista) detinha 40 das 54 cadeiras da Assembléia, ou seja, aproximadamente 74% dos assentos, assegurando uma ampla coalizão majoritária de apoio que funcionou por toda legislatura e que, apesar de algumas cisões, manteve-se durante toda sua gestão. Ou seja, o grau de fracionalização partidária do legislativo estadual paranaense, apesar de ser alto, não pareceu ser um empecilho para a aprovação de projetos governistas no parlamento estadual. Na maioria dos casos, não houve uma crise de governabilidade no estado e o executivo conseguiu obter um alto grau de aprovação de suas proposições legislativas.

Mesmo diante da alta taxa de migração partidária na legislatura em análise, a bancada governista ainda se mantinha majoritária no final do governo em 2002. Dessa maneira, o caráter excessivamente fragmentado e fracamente institucionalizado do sistema partidário paranaense não foi óbice para que o governo Lerner, ao longo de todo o seu mandato, formasse uma coalizão majoritária de governo, cujo núcleo era o próprio PFL, a agremiação do governador, que foi de fundamental importância para a manutenção da governabilidade durante todo o período, funcionando como “partido para o governo” (Cervi & Codato, 2002). Na verdade, desde 1997, com a entrada do governador Lerner no PFL, a bancada do

independente o que sem duvida levaria o governo a incalculáveis prejuízos políticos. Ao final de 1999 a base aliada estava costurada novamente.

³⁹ Estas e outras informações podem ser visualizadas no Anexo III.

partido na Assembléia foi sua base de sustentação durante todo o seu governo. Em todas as votações importantes o governo obteve maioria simples de votos em função do apoio principalmente do PFL e do PTB. Merece destaque o caso polêmico da Copel (Companhia Paranaense de Energia Elétrica), em vias de ser privatizada pelo governo. Desde o início, o projeto, de iniciativa do executivo estadual, recebeu críticas de importantes setores da sociedade. Apesar da pressão e do inevitável desgaste político, todos os deputados do PFL votaram a favor da privatização. Antes, os 29 deputados governistas “derrubaram” a proposta de iniciativa popular.

Esse padrão de coalizão prevaleceu ao longo do período estudado, embora o desgaste já no início do governo ocasionado pela crise de endividamento por qual passava o estado tenha produzido uma crescente insatisfação no interior de suas fileiras. O cenário conjuntural influenciou bastante a relação entre os Poderes na segunda gestão do governo Lerner e isso é bastante evidente. Em 1999, todo o Brasil estava em crise econômica, os deputados reclamavam da falta de verbas para suas bases, muitos deixaram de votar alguns projetos importantes como forma de protesto. Desse modo, cisões na base de apoio ao governo ocorreram em vários momentos durante a legislatura. Muitos deputados situacionistas, em determinados projetos, votaram contra o governo. Um bom exemplo dessa ruptura é o próprio caso da Copel (mas não a única, como será visto mais detalhadamente nos estudos de caso). Muitas foram as dificuldades encontradas pelo governo Lerner em rejeitar o projeto de iniciativa popular que suspendia a venda da Copel.

A despeito disso, podemos afirmar, que seja em virtude da coalizão eleitoral inicial, seja devido a seu potencial de atrair parlamentares para sua base de apoio, o chefe do Executivo eleito logrou obter amplos *poderes partidários* ao longo da legislatura, enfrentando com menor intensidade os problemas clássicos dos sistemas políticos de pluripartidarismo fragmentado como é o caso do Brasil, que é o da disparidade radical de agendas, quanto a seu conteúdo programático substantivo, entre o chefe do Executivo eleito e o sistema partidário que lhe deve potencialmente servir de base de apoio, o que poderia levar, no limite, a uma crise de governabilidade e à paralisia decisória.

3.2. Perfis dos Partidos

Apresentaremos agora uma breve descrição do perfil de cada um dos 10 partidos que conseguiram eleger seus representantes para a 14^a legislatura a fim de verificar se os mesmos diferem significativamente entre si em várias dimensões de seu recrutamento sociopolítico, e essas diferenças de certa forma interferem nas várias dimensões de sua ação e comportamento políticos.

Nos dados apresentados a seguir, baseado no método da biografia coletiva levantada pela equipe de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*⁴⁰ e depois adaptada ao nosso estudo, analisaremos as características das bancadas eleitas à Assembléia Legislativa do Paraná. Ao todo são 62 os deputados empossados (54 titulares mais os suplentes) entre os anos de 1999 a 2002. Lembramos que nosso objetivo nesse item não é elaborar um exaustivo perfil dos deputados paranaenses, mas apenas examinar aquelas variáveis mais importantes para os fins de nossa análise, ou seja, para o exame das relações entre os perfis de recrutamento parlamentar vigentes na Assembléia e a produção legal dos deputados empossados.

Por esse motivo, dialogaremos com os textos e com os resultados de pesquisa dos autores que procuraram efetuar tais cruzamentos em suas pesquisas sobre outros órgãos parlamentares.

Dois esclarecimentos se fazem necessários. O primeiro diz respeito à identificação partidária. Como já exposto, as migrações partidárias foram altíssimas e algumas vezes foi difícil desvendar a filiação partidária de certos deputados, por terem sido eleitos sob uma legenda eleitoral e depois mudarem durante a legislatura. Nestes casos o critério de decisão acabou sendo o partido pelo qual deputado havia sido eleito em 1998. Por essa razão, nas tabelas apresentadas estão computados 10 partidos e não 13, como de fato, se fizeram representar na legislatura em análise. O segundo esclarecimento é referente à classificação ideológica dos partidos, que se baseia na seguinte definição: faziam parte da ala

⁴⁰ BRAGA, S. S. (2005). *Base de Dados Proposográfica sobre os 62 Deputados Estaduais Empossados na 14^a Legislatura da Assembléia Legislativa do Paraná*. Curitiba: UFPR, Grupo de Pesquisa "Democracia e Instituições Políticas".

mais à esquerda os seguintes partidos: PT e PDT; os partidos de centro são compostos por PMDB⁴¹, PSB e PSDB; os partidos mais alinhados à direita são: PFL, PPB, PTB e os pequenos partidos de direita⁴². A discussão sobre a “verdadeira” e “correta” caracterização programática dos 13 partidos é um assunto no qual não queremos entrar, mesmo porque não é esse nosso objetivo principal. A fim de evitar caracterizações mais específicas, mesmo as fronteiras dos campos ideológicos entre os partidos não se apresentam assim tão nítidas, decidimos agregar os blocos ideológicos na ALEP em três grandes grupos: direita, centro e esquerda procurando seguir a literatura já existente sobre o assunto. Essa demarcação facilita bastante as análises, apesar de reconhecermos que ela se apresenta demasiado simplista.

Em uma primeira abordagem, procuraremos indicar as relações entre a composição das bancadas e suas orientações ideológicas. Para uma primeira visualização, os partidos estarão agrupados em três blocos ideológicos ao longo do eixo esquerda-centro-direita, de acordo com a definição ideológica estabelecida anteriormente. Esse enfoque inicial baseia-se no trabalho de Lima Jr. e Camargos que analisam quatro legislaturas da ALEMG (1983-1998), apreendendo o recrutamento dos parlamentares através das seguintes variáveis: (i) grupos profissionais (grupos I; II e III); (ii) ideologia partidária (Esquerda, Direita e Centro); (iii) tamanho do partido ao qual é filiado o parlamentar; (iv) origem geográfica do parlamentar (capital; interior; outros estados).

No estudo de Lima Jr. e Camargos podemos verificar ainda uma interessante conexão entre a ocupação do deputado, ou seja, sua profissão de origem e a ideologia em que se enquadra e seu partido. Ao analisar a perfil social de 309 deputados em quatro legislaturas, a pesquisa constatou que 253 ou algo em torno de 82% eram proprietários, possuíam altos cargos administrativos, profissionais liberais e técnicos de nível superior. Apenas 38 possuíam ocupação original como cargos médios de supervisão, direção, inspeção e administração, técnicos de nível intermediários, ocupações não manuais de rotina. Outros 10 ainda tinham como ocupação original profissões manuais especializadas, não

⁴¹ Aqui resolvemos incluir o PMDB como partido de centro, apesar de reconhecer que, no Paraná, este partido possui um viés esquerdista basicamente devido aos vínculos do partido com o governador Roberto Requião, que adota uma postura política de centro-esquerda. No entanto, procuramos seguir a literatura nacional que, normalmente, situa o PMDB no centro do espectro ideológico.

⁴² Incluem-se aqui: PSL e PSC.

especializadas, auxiliares e aprendizes de ocupações manuais especializadas. Concluem os autores que a composição das legislaturas é elitizada sem qualquer conexão com a estrutura social vigente do país, com exceção de partidos situados à esquerda do espectro ideológico, como o PT⁴³.

Assim, a partir da listagem de todas as profissões/ocupações encontradas na Assembléia Legislativa do Paraná durante a 14ª legislatura, estabeleci grandes categorias ou grupos profissionais/ ocupacionais que foram apresentadas de modo agregado para facilitar a visualização.

A ocupação de origem do deputado revela alguns aspectos interessantes da composição do legislativo paranaense, sobretudo se analisada em conexão com a ideologia atribuída ao partido político.

Tabela 2 – Distribuição dos Deputados por categoria profissional e por ideologia partidária (1999-2002)								
Grupos Profissionais	Esquerda		Centro		Direita		Total (n)	Total (%)
	Grupo I	2	22,2%	5	29,4%	16		
Grupo II	1	11,1%	1	5,9%	0	0,0%	2	3,2%
Grupo III	6	66,7%	11	64,7%	19	52,8%	36	58,1%
Grupo IV	0	0,0%	0	0,0%	1	2,8%	1	1,6%
Total (n)	9	100,0%	17	100,0%	36	100,0%	62	100,0%

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

Nota: Categoria profissional:

Grupo I: Grandes empresários ou grandes proprietários de terra

Grupo II: Pequenos proprietários independentes tais como pequenos agricultores, pequenos empresários, lojistas, comerciantes etc.

Grupo III: Assalariados que ocupam postos elevados na hierarquia, tais como gerentes, profissionais liberais e profissões de nível superior de maior "status", tais como Direito, Medicina, Engenharia, Professores Universitários etc.

Grupo IV: Ocupações manuais em geral tais como metalúrgico, padeiro, sapateiro etc.

Percebe-se imediatamente que a fração da classe política brasileira representada na ALEP provém fundamentalmente dos segmentos socioocupacionais III (profissionais e técnicos de nível superior de maneira em geral) e I (grandes empresários/proprietários). Observa-se que os segmentos de profissionais manuais e de pequenos proprietários/ empresários são minimamente representados na ALEP. Numa comparação com o estudo de Olavo Brasil e Camargos (1997), encontramos no Paraná um padrão um pouco menos elitizado do que os pesquisadores constataram em Minas Gerais. No entanto o percentual de

⁴³ Dados obtidos a partir de Lima Jr. e Camargos (1997, p. 174). Os autores não calculam o percentual no texto, mas fornecem apenas os números absolutos.

37,1% de empresários não é nada insignificante e revela uma composição bastante elitizada, não havendo qualquer relação com a estrutura ocupacional do país.

Outro dado interessante que se apreende da tabela é que, no conjunto, percebe-se que a distribuição relativa dos grupos tende a ser coerente com as “etiquetas ideológicas” dos dez partidos, os chamados “rótulos partidários”, ou seja, com as orientações políticas e ideológicas que se espera de segmentos ocupacionais localizados diferentemente na escala social⁴⁴.

Embora o número de deputados paranaenses dos grupos profissionais II e IV seja reduzido, observa-se que os partidos de direita (com 36 deputados no total) possuem uma representação bem mais concentrada do que os partidos de centro e esquerda, o que nos permite postular que a probabilidade de um deputado pertencer ao primeiro grupo profissional (grande empresariado) aumenta a medida em que se move, no espectro ideológico, da esquerda para a direita. Focalizando os três blocos ideológicos, vê-se que na direita, os deputados que tiveram (ou têm) atividades empresariais perfazem cerca de 44% do bloco (16/36); a proporção de empresários cai para 29% entre os parlamentares dos partidos de centro (5/17) e desce para 22% entre os partidos de centro-esquerda (2/9).

No que se refere à origem dos deputados na ALEP, a Tabela 3 indica que a Assembléia Legislativa do Paraná é composta majoritariamente por parlamentares nascidos no próprio estado, o que corresponde a um *índice de localismo* em torno de 58% (36/62). E mais, a maioria desses deputados veio do interior, o que corresponde a aproximadamente 48% do total da ALEP. A capital de Curitiba tem um peso minoritário em relação ao total de membros que compuseram o Legislativo estadual.

No que se refere à dimensão ideológica dos partidos, os dados indicam – como seria de se esperar – que as posições ideológicas não se distribuem igualmente pelo território paranaense, considerando a origem do Deputado. Assim, 47,2% dos deputados dos partidos de direita veio do interior do Paraná e também 41,2% dos deputados de centro são de cidades interioranas, enquanto que 66,7%

⁴⁴ Constatação semelhante foi encontrada por Rodrigues (2002) em seu estudo sobre as bancadas partidárias na Câmara dos Deputados.

dos deputados dos partidos de esquerda tem como origem as cidades do interior e nenhum veio de Curitiba.

Tabela 3 – Distribuição dos deputados por ideologia partidária e pela origem (1999-2002)								
Localismo geográfico	Esquerda		Centro		Direita		Total (n)	Total (%)
Nasceram no interior do Paraná	6	66,7%	7	41,2%	17	47,2%	30	48,4%
Nasceram na capital	0	0,0%	1	5,9%	5	13,9%	6	9,7%
Outros estados/país	3	33,3%	9	52,9%	14	38,9%	26	41,9%
Total (n)	9	100,0%	17	100,0%	36	100,0%	62	100,0%

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

No trabalho de Olavo Brasil e Camargos (1997) há um quadro diferente, pois 82,5% dos deputados das quatro legislaturas pesquisadas pelos autores eram provenientes do interior, um número bem superior ao encontrado no Paraná. A diferença está justamente entre os deputados com origem em outros estados, que representaram 41,9% do total de parlamentares paranaenses. Sendo assim podemos concluir que os parlamentares são recrutados principalmente no interior do estado, mas também em outras unidades federativas. Esse baixo grau de localismo da ALEP em comparativamente à ALEMG deve-se provavelmente aos fluxos migratórios e ao povoamento recente do estado do Paraná, ao contrário de Minas Gerais, onde o recrutamento das elites parlamentares parece ser “fechado” aos fluxos migratórios.

Examinamos as características dos partidos na ALEP em pares de esquerda, centro e direita, para fins de uma primeira abordagem. Agora, tentaremos agora caracterizar sociologicamente os dez partidos, os quais serão agora analisados separadamente a fim de detectar as especificidades entre os partidos de cada bloco ideológico na legislatura em estudo.

Desagregados os blocos, a análise de cada legenda isolada revelou diferenças significativas que singularizam os partidos de cada um dos três blocos. Do ângulo de nosso objetivo, as legendas que compõem a direita, centro e a esquerda, apesar de poderem ser reunidas numa mesma configuração programática e política, têm diferenças significativas quanto a aspectos de sua composição social, perfis de recrutamento e carreira política. Ou seja, não somente havia certa

consistência ideológica a diferenciar os partidos, mas também perfis partidários muito definidos, que se afastam bastante da idéia de terem sido organizações artificiais e amorfas, como uma “geléia geral”.

Tabela 4 – Assembléia Legislativa do Paraná, perfis dos deputados estaduais, por partido (1999-2002)											
Variáveis de perfil	Esquerda		Centro			Direita					Total geral
	PT	PDT	PMDB	PSB	PSDB	PSL	PSC	PTB	PPB	PFL	
<i>Ocupação principal por grupos (%)</i>											
Grupo I	0,0	50,0	14,3	50,0	37,5	0,0	50,0	36,4	50,0	50,0	37,1
Grupo II	20,0	0,0	0	0,0	12,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,2
Grupo III	80,0	50,0	85,7	50,0	50,0	100,0	50,0	63,6	50,0	42,9	58,1
Grupo IV	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,1	1,6
<i>Localismo geográfico (%)</i>											
Nasceram no interior do Paraná	60,0	75,0	57,1	50,0	25,0	0,0	0,0	63,6	62,5	35,7	48,4
Nasceram na capital	0,0	0,0	0	0,0	12,5	0,0	50,0	18,2	0,0	14,3	9,7
Outros estados/país	40,0	25,0	42,9	50,0	62,5	100,0	50,0	18,2	37,5	50,0	41,9
<i>Grau de escolaridade (%)</i>											
Ensino fundamental	0,0	0,0	0	0,0	25,0	0,0	0,0	0,0	37,5	0,0	8,1
Ensino médio	20,0	25,0	0	50,0	25,0	0,0	0,0	18,2	0,0	50,0	22,6
Educação universitária	80,0	75,0	100	50,0	50,0	100,0	100,0	81,8	62,5	50,0	69,4
<i>Época da socialização política (%)</i>											
pré-64	0,0	0,0	14,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,1	3,2
ditadura/apoio	0,0	0,0	0	0,0	12,5	0,0	0,0	9,1	12,5	21,4	9,7
ditadura/oposição	20,0	25,0	71,4	0,0	25,0	0,0	0,0	36,4	12,5	21,4	27,4
pós-88	80,0	75,0	14,3	100,0	62,5	100,0	100,0	54,5	75,0	50,0	59,7
<i>Carreira política</i>											
Tempo de carreira pré-Alep (anos)	8	11,25	20,14	5,5	10,5	10	4,5	12,91	10	19,07	13,37
Nº cargos ocupados pré-Alep	1,8	1,5	2,86	0,5	1,88	2	0,5	2,36	1,88	2,29	2,05
Nº mandatos no legislativo	2,4	2,25	3,14	1	1,75	3	1,5	2,45	2	3,5	2,53
Nº mandatos como deputado estadual	0,8	1	2,14	0	0,5	2	0	2	1,25	2,43	1,53
Idade no 1º cargo	33,2	37	28,57	25	34,75	39	36,5	33,18	36,75	28,79	32,52
Idade no 1º mandato/ ALEP	38,6	42	37,86	30,5	42,38	41	42,5	38,09	43,13	37,5	39,37
Idade em jan/99	42,2	49,25	49,71	31,5	46,25	50	42	47,09	47,75	48,86	46,89
<i>Total de deputados estaduais (N)</i>											
	5	4	7	2	8	1	2	11	8	14	62

Fonte: Núcleo de Pesquisa Democracia e Instituições Políticas
Nota – Categoria Profissional: ver Tabela 2

A análise de cada legenda isoladamente mostra diferenças significativas e especificidades entre os partidos de cada bloco ideológico.

Analisemos os sete maiores partidos da Assembléia: PFL, PTB, PPB, PSDB, PMDB e PT.

PFL – O perfil social do maior partido da Assembléia é relativamente homogêneo: metade dos deputados do PFL foi recrutada entre grandes empresários e grandes proprietários de terra. Nesse grupo há um caso de parlamentar originário das classes trabalhadoras (trabalhadores manuais). Os deputados eleitos pelo partido iniciaram a carreira bem jovens, e chegaram à ALEP em idades medianas; exibiam níveis de educação e localismo baixos. A socialização política dos deputados pefelistas ocorreu de forma mais ou menos equilibrada entre as épocas.

PTB – A composição social dominante desse partido é dada pela união de uma intelectualidade proveniente da classe média alta – advogados e “comunicadores” principalmente – com setores empresariais, minoritários mas importantes. Em termos de carreira política, o partido apresentava um padrão um pouco diverso do PFL: chegaram à ALEP mais velhos, porém suas carreiras não eram tão longas. Exibia níveis altos de educação e forte localismo. A socialização política de 55% dos deputados petebistas ocorreu após a abertura democrática.

PPB – Os deputados do PPB entraram para a política em idades mais avançadas, e chegaram à ALEP também mais velhos. Os pepebistas apresentavam um padrão de socialização política dos mais recentes, razão pela qual exibiam carreira ligeiramente mais curtas. O partido tinha níveis baixos de educação e localismo, e recrutou proporções iguais de empresários e intelectuais.

PSDB – A fração da intelectualidade (profissionais liberais principalmente) é predominante nessa bancada, mas esse grupo aparece junto à fração importante, mas em menor proporção, do empresariado. Em termos de idade, nível de educação e carreira política, o PSDB foi similar ao PPB desta época, embora o localismo de seus adeptos fossem inferiores e apresentasse menor proporção de empresários.

PMDB – A fração da intelectualidade é amplamente predominante nessa bancada. O partido, carro-chefe da oposição, tinha os níveis mais altos de educação, entraram para a política muito cedo, por isso exibiam carreiras políticas bastante longas. É o único partido com um padrão de socialização política anterior a 88, sendo altíssima a proporção de deputados que faziam oposição ao regime

militar. Outro traço a singularizar é o grande número de cargos ocupados no legislativo. Na legislatura em análise, eram a bancada “mais experiente”.

PT – Como partido da esquerda, a fração da intelectualidade é amplamente predominante nessa bancada e parece dar tom ao partido. Essa caracterização fundamenta-se empiricamente no peso que têm, na sua bancada, as profissões intelectuais tais como as profissões liberais e professores. Os adeptos do PT tinham um alto grau de localismo e alto nível de educação. A maior parte dos parlamentares tem uma entrada recente na atividade política formal, engajando-se formalmente na atividade política no período pós-redemocratização.

PDT – Este partido, apesar de também ser da esquerda, possuía um número mais alto de empresários, que é contrabalanceado em iguais proporções com a fração da intelectualidade. Os pedetistas tinham carreiras mais longas que os petistas, porém tinham menos tempo de Casa. Entraram para a política em idades medianas e chegaram à ALEP bem mais velhos. Com a maioria de seus deputados nascidos no interior do Paraná, exibia níveis bem altos de localismo e educação.

3.3. A Estrutura de Oportunidades Políticas na ALEP

Conforme coloca Luís Felipe Miguel (2003), é possível dizer que o campo político estrutura-se como uma carreira hierarquizada, com formato aproximadamente piramidal⁴⁵. O cargo de Vereador ocupa a base, sendo a posição eletiva de menor prestígio político. O Vereador que deseja ascender na carreira, via de regra, cogita disputar a eleição para Deputado Estadual ou então Prefeito Municipal, embora, caso trate-se de uma cidade de grande porte, este último cargo seja elevado demais para suas pretensões. E assim por diante, até a Presidência da República, que está indiscutivelmente no topo da carreira política brasileira.

⁴⁵ A esse respeito ver: Miguel, Luís Felipe. *Capital Político e Carreira Eleitoral: algumas variáveis na eleição para o congresso brasileiro*. In: Revista de Sociologia e Política, n.20, Curitiba, jun.2003.

Dado que a ascensão na carreira política depende tanto da popularidade dos atores políticos como da legitimidade e reconhecimento perante os demais, a experiência anterior em cargos eletivos e/ou administrativos é de fundamental importância para ascender na carreira política. A *experiência política* funciona como uma espécie de *capital político*, na medida em que é necessário acumular capital para avançar na carreira, ao mesmo tempo em que a ocupação de cargos mais elevados na hierarquia do campo político representa uma ampliação deste mesmo capital (Miguel, 2003).

A *experiência política prévia* é um construto bastante amplo, abrangendo mandatos em cargos do Poder Executivo (prefeitos, vice-prefeitos, governadores, vice-governadores, eventualmente presidentes e vice-presidentes), mandatos em cargos do Poder Legislativo (vereadores, deputados estaduais, deputados federais e senadores), e mesmo o exercício de funções no primeiro escalão da administração pública, em seus três níveis (isto é, secretarias municipais e estaduais e ministérios). Como em âmbito estadual a experiência política prévia é mais restrita do que em âmbito nacional, optamos por *alargar o conceito de experiência política prévia*, incluindo, por exemplo, o exercício de funções como a diretoria/presidência de empresa estatal (como nomeação política), que confere a seus ocupantes visibilidade social e permite-lhes, em maior ou menor medida, formar a rede de apoios partidários e extra-partidários necessários à busca de um mandato eleitoral.

Podemos observar na Tabela 5 que a maioria dos deputados paranaenses já contava com algum tipo de experiência anterior à ALEP. Muitos foram vereadores, prefeitos, secretários de governo, alguns foram Presidentes de empresas públicas e até mesmo deputado federal, revelando o *mix* de posições no Legislativo e no Executivo que é característico da carreira política brasileira. No entanto, a experiência prévia no legislativo parece pesar muito mais a quem almeja a Assembléia Legislativa. Dos 62 deputados estaduais eleitos para a 14ª Legislatura, apenas 11,3% não tinham qualquer tipo passagem anterior pelo Poder Legislativo, ou seja, eram deputados que estavam iniciando sua carreira parlamentar. A grande maioria já obtivera mandatos em Câmaras de vereadores, na própria ALEP e até mesmo na Câmara dos Deputados. Isso inclui o grande contingente dos deputados

reeleitos (71%), que investem o capital político de que dispõem na busca de um novo mandato.

Tabela 5 – Experiência política e administrativa prévia dos deputados estaduais eleitos em 1998		
Funções Administrativas de confiança exercidas	N	%
Governo Estadual	4	6,5%
Outros Adm. Estadual	5	8,1%
Governo Municipal	5	8,1%
Outros Adm. Municipal	3	4,8%
Nenhuma função	47	75,8%
Mandatos legislativos anteriores		
Deputado Federal	4	6,5%
Deputado Estadual	44	71,0%
Vereador	39	62,9%
Nenhum	7	11,3%
Mandatos anteriores no Poder Executivo		
Prefeito	15	24,2%
Vice-prefeito	6	9,7%
Nenhum	43	69,4%

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

Obs.: A soma das porcentagens é sempre superior a 100% porque muitos parlamentares tiveram mais de um cargo.

Se a grande maioria dos deputados estaduais eleitos já possuía algum tipo de experiência política prévia (seja como vereador, deputado estadual e/ou federal), poucos eram aqueles que passaram pelos Executivos municipais. Pelo menos em referência à 14ª legislatura, a atividade política como prefeito municipal ou vice-prefeito não constitui basicamente o passaporte para o ingresso na ALEP.

Os dados da tabela acima podem se desagregados, a fim de verificarmos as diferenças na carreira política dos partidos com representação na ALEP. Novamente podemos notar que os partidos da ALEP priorizam a carreira no legislativo primeiramente, em segundo lugar vem a carreira no Executivo e finalmente a carreira administrativa. Todos os deputados do PFL, PSL, PT e PTB tiveram passagem pelo Legislativo, enquanto que o PSB, PSC e PSL nunca passaram pelo Executivo. O partido que apresenta uma carreira mais ou menos homogênea é o PMDB, com a mescla de cada vários cargos.

Tabela 6 –Carreira política pré-ALEP – Freqüência dos cargos ocupados por partido (em %)				
Partidos	Mandatos no Executivo	Mandatos legislativos	Funções Administrativas	(N)
PDT	50,0%	75,0%	0,0%	4
PFL	35,7%	100,0%	21,4%	14
PMDB	42,9%	71,4%	71,4%	7
PPB	25,0%	87,5%	12,5%	8
PSB	0,0%	50,0%	0,0%	2
PSC	0,0%	50,0%	0,0%	2
PSDB	25,0%	87,5%	25,0%	8
PSL	0,0%	100,0%	0,0%	1
PT	20,0%	100,0%	0,0%	5
PTB	36,4%	100,0%	36,4%	11
Total de deputados	30,6%	88,7%	24,2%	62

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

Embora esta análise necessite de mais dados comparativos ao longo de legislaturas, a tabela mostra que o campo político paranaense alcança certo grau de fechamento sobre si mesmo. Isto quer dizer que existem certos pré-requisitos para o ingresso na Assembléia Legislativa do Paraná, sendo que, em se tratando de carreira política, há um treinamento gradativo para a prática legislativa no qual a passagem pelo próprio Legislativo revela-se fundamental.

3.4. Conexão Eleitoral?

Dada a importância atribuída pelos autores ao fenômeno da reeleição decidimos incluir algumas informações sobre o fenômeno entre os membros da ALEP.

A tabela abaixo mostra a situação dos deputados paranaenses eleitos para a 14^a legislatura quanto à experiência prévia na Casa. Contar com deputados experientes é importante para o fortalecimento do corpo legislativo e, conseqüentemente para a qualidade das leis produzidas por este. Como podemos notar não são poucos os deputados que contam com uma longa experiência de Casa. Havia deputados que estavam no seu quarto, quinto e até mesmo oitavo mandato consecutivo. Isso é realmente uma marca distintiva da ALEP: a maioria de

seus membros já conta com certa experiência anterior, o que indica um certo grau de institucionalização da prática legislativa.

Tabela 7 – Distribuição de freqüência sobre o número de mandatos exercidos na ALEP pelos deputados eleitos em 1998		
Situação	Nº de Deputados	%
Deputado no primeiro mandato	18	29,0%
Deputado no segundo mandato	18	29,0%
Deputado no terceiro mandato	14	22,6%
Deputado no quarto mandato	6	9,7%
Deputado no quinto mandato	4	6,5%
Deputado no sexto mandato	0	0,0%
Deputado no sétimo mandato	0	0,0%
Deputado no oitavo mandato	2	3,2%
TOTAL	62	100,0%

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

O índice de renovação na Assembléia Legislativa do Paraná, que indica o número de deputados em seu primeiro mandato legislativo, foi o mais baixo de toda a história da Assembléia: apenas 18 dos 62 deputados eleitos em 1998 para o exercício de deputado estadual eram “novatos”. Este diferencial está na grande quantidade de deputados reeleitos que, como mostra a tabela a seguir em detalhes, eram em média 71% do total da ALEP, um índice bastante alto tendo em vista que a média das taxas de reeleição para a Casa girou em torno de 48%⁴⁶. Com isso, a presença dos amadores na Assembléia é minimizada. Mas cabe observar que o amadorismo não é um mal por definição; dependendo do momento político, pode ser um fator importante de renovação da elite política.

Tabela 8 – Situação dos deputados estaduais eleitos em 1998 quanto às taxas de reeleição na ALEP		
Situação/Ano	N	%
Reeleito(a)	39	62,9%
Reeleito(a) após interrupção	5	8,1%
Eleito(a) pela primeira vez	18	29,0%
Total	62	100,0%

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

⁴⁶ Esses dados foram sistematizados por Renato M. Perissinotto, do Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira da UFPR, a partir de planilha elaborada por Emerson Urizzi Cervi, que utilizou fontes do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (ver Anexo V).

A comparação com as taxas de renovação da Câmara dos Deputados (44% em 1998) e de algumas Assembléias legislativas (Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Pernambuco e Minas Gerais em torno de 40 a 60%), também pode fornecer algumas evidências de que a Assembléia do Paraná possuía um alto índice de reeleição da Casa. Na Assembléia carioca, por exemplo, no estudo de Fabiano Santos (2001, p.333), 59,8% dos deputados estaduais da 13ª legislatura estavam em seu primeiro mandato. Em Minas Gerais, esse índice é bem menor: 38% dos deputados mineiros eram “novatos” (Anastasia, 2001, p.76).

Além disso, é importante atentar para o grande número de deputados que tentaram dar continuidade a suas carreiras políticas na própria ALEP. Dos 54 deputados que terminaram o mandato na ALEP em 2002, apenas quatro não se candidataram à reeleição para o mesmo cargo (dois candidataram-se a deputado federal, um a senador e um a vice-governador).

Tabela 9 – Tentativas de reeleição em 2002 entre os deputados estaduais da 14ª legislatura			
Tentou a reeleição	Tentou novas eleições		
	não	sim	total
Não	—	4	4
sim(derrotado/a)	—	20	20
sim(reeleito/a)	—	30	30
Total	—	54	54

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

Nota: (n total) – apenas os deputados que estavam empossados no final do mandato

Dentre os 50 deputados que tentaram a reeleição para a ALEP, 30 obtiveram sucesso, o que é bem significativo. Passando esses números para percentuais temos que aproximadamente 93% dos membros da ALEP buscaram continuar suas carreiras políticas dentro da própria Assembléia. A taxa de sucesso entre aqueles que tentaram novas eleições dentro da própria Assembléia foi relativamente alta, aproximadamente 60% deles alcançaram este objetivo.

Os números acima podem levar à aplicação de algum modelo baseado na noção de *conexão eleitoral* para a análise do comportamento parlamentar dos deputados estaduais do Paraná. É possível levantarmos a hipótese de que o comportamento dos parlamentares se baseia nas possibilidades objetivas de continuação da carreira política e por isso investem todos os recursos legislativos

de que dispõem para buscar essa meta. Neste sentido, uma das estratégias que pode resultar em melhores resultados para o parlamentar que pretender ser reeleito é a atuação individual, voltada essencialmente para beneficiar seus redutos eleitorais, favorecendo assim a manutenção de sua carreira política. Isso pode se dar através da obtenção de recursos (*pork barrel*) via emendas orçamentárias, por exemplo, ou através da atuação na esfera interna do Legislativo, propondo leis que atendam diretamente determinados segmentos ou regiões do distrito eleitoral.

Cervi (2006), em seu estudo sobre produção legislativa e reeleição também na 14ª legislatura da ALEP, testou algumas variáveis⁴⁷ que poderiam identificar a atuação individual do deputado estadual do Paraná com seu desempenho legislativo posterior, visando identificar possíveis correlações. Os resultados a que o autor chegou mostraram que independentemente da atuação coletiva do deputado estadual, aqueles que apresentaram uma produção legislativa individualizada geograficamente, com projetos de lei de abrangência regional ou municipal, por exemplo, tenderam a apresentar melhores chances de serem reeleitos.

Tabela 10 – Situação em 2002 por tipo de votação					
		Categoria de votação em 2002			Total
		Votos regionalizados	Votos mistos	Votos dispersos	
Situação em 2002	Reeleito	17 (56,6%)	7 (23,4%)	6 (20%)	30 (100%)
	Não reeleito	3 (15%)	7 (35%)	10 (50%)	20 (100%)
Total		20 (40%)	14 (28%)	16 (32%)	50 (100%)

Fonte: Cervi (2006)

A primeira evidência importante de sua pesquisa foi que a votação concentrada geograficamente (chamada por ele de votação regional), é um elemento significativo para a reeleição do parlamentar. Além disso, os dados

⁴⁷ Para isso, além dos resultados eleitorais dos candidatos à reeleição, que deram origem a uma tipologia de votação (se concentrada ou desconcentrada regionalmente) como variável dependente, foram incluídos no modelo três conjuntos de variáveis explicativas. O primeiro, formado por variáveis sobre posição política institucionalizada (bancada a que pertence, ideologia, partido político, ocupação de cargo na mesa, número de mandatos na ALEP e posição sobre tema polêmico). O segundo, referente à visibilidade do mandato (número de aparições dos parlamentares no principal jornal diário do Estado e tipo de aparições). O terceiro grupo de variáveis explicativas dizia respeito à produção legislativa individual propriamente dita (tipo de projeto de lei apresentado, abrangência geográfica do projeto de lei, abrangência social do projeto de lei, número de projetos apresentados e número de projetos aprovados durante o mandato).

apresentados pelo autor revelaram a existência de uma relação consistente entre o tipo de produção legislativa individual do deputado e o seu desempenho eleitoral, comprovando que apesar de ser fiel à bancada partidária em relação a temas polêmicos, quando age individualmente apresentando projetos de lei de abrangência social segmentada e abrangência geográfica municipal ou regional, ele tende a apresentar votações mais localizadas, o que está diretamente relacionado à maior possibilidade de reeleição.

Ao final da 14^a legislatura na ALEP, pouco mais da metade dos deputados reeleitos apresentou votação regionalizada, criando na prática uma subdistritalização eleitoral. Dos outros 50%, cerca de metade teve votação mista, ficando entre voto regional e disperso. Enquanto que apenas 20% do total de reeleitos apresentaram votação dispersa, ou seja, tendo votos em todas as regiões do Paraná, evidenciando que a concentração de votos em determinadas regiões do distrito eleitoral é uma estratégia que resulta em melhores resultados para o parlamentar que pretende ser reeleito, mas que depende em grande medida dos resultados obtidos pela atuação individual do deputado no legislativo. Enquanto os deputados candidatos à reeleição que produziram principalmente projetos de abrangência estadual tiveram votos dispersos; os deputados com produção localizada apresentaram maiores percentuais de votos regionalizados, indicando para uma conexão eleitoral entre as atividades individuais do parlamentar e a aceitação desse trabalho pelas bases eleitorais. Já a conexão entre a atuação coletiva do parlamentar, como em temas polêmicos e de grande interesse do Executivo Estadual, não se mostrou tão forte quanto a anterior.

3.5. Os agentes de maior influência na ALEP

Agora tentaremos explicar o comportamento dos parlamentares paranaenses não apenas motivados pela conexão eleitoral, mas orientados por regras e procedimentos centralizadores da arena legislativa, que colocam os partidos em vantagem às ações individuais dos políticos. Nesse caso, veremos que

alguns partidos passam dar acesso à cargos estratégicos na Assembléia, e que esse controle é significativo para a aprovação de proposições de seu interesse.

No Brasil uma série de autores (Figueiredo & Limongi, 2001; Santos, 1997; Amorim Neto, 2000; Pereira & Mueller, 2002; Meneghello, 1998) tem destacado as regras internas do processo de decisão e os poderes constitucionais do presidente de legislar e de distribuir recursos políticos e financeiros que proporcionam grandes incentivos para a centralização do sistema político brasileiro.

Já vimos no capítulo anterior a este, os poderes de agenda que conta o executivo e o legislativo. Agora, o que importa efetivamente é saber os agentes de maior influência na ALEP. A questão central gira em torno da vantagem que tem os deputados governistas, pois são estes que controlam a maioria dos postos na burocracia parlamentar.

Com as funções de controlar e dirigir os trabalhos legislativos durante as sessões plenárias e decidir sobre as questões administrativas das quais dependem o funcionamento e a infra-estrutura da ALEP, a Mesa detém os cargos mais estratégicos. Sua eleição constitui um dos momentos de maior disputa interna e de articulação política, com interferência quase sempre direta do governador.

Para o governador, ter seus aliados à frente da Mesa Diretora significa contar com o principal mecanismo legislativo em termos de influencia na aprovação de seus projetos. É a Mesa Diretora, em consonância com as lideranças partidárias, especialmente dos partidos majoritários da Casa e que integram a base governista, que decide sobre a agilidade de uma matéria e que, muitas vezes, utiliza todos os instrumentos de obstrução para adiar a apreciação de outras.

A Mesa diretora, como já ressaltado, é composta de três deputados eleitos bianualmente para mandatos de presidente, 1º e 2º secretários. No caso da necessidade de substituição de um deles existem os suplentes, que são denominados 1º e 2º vice-presidentes e 3º e 4º secretários.

Durante o período de 1999-02, houve duas eleições para a direção da ALEP para a ocupação nos biênios 1999/00 e 2001/02, com vitórias expressivas da base governista⁴⁸.

Tabela 11 – Integrantes da Mesa Diretora, por partido e alinhamento em relação ao governo (1999-2002)						
Cargo	Ocupante 1 (jan/99)	Governo ou Oposição?	Ocupante 2 (fev/99- dez/00)	Governo ou Oposição?	Ocupante 3 (jan/01- dez/02)	Governo ou Oposição?
Presidente	PFL	Governista	PTB	Governista	PSDB	Governista
1º Vice- Presidente	PTB	Governista	PMDB	Oposição	PFL	Governista
2º Vice- Presidente	PMDB	Oposição	PSDB	Governista	PT	Oposição
3º Vice- Presidente	PFL	Governista	PFL	Governista	PDT	Independente
1º Secretário	PTB	Governista	PTB	Governista	PTB	Governista
2º Secretário	PSDB	Governista	PSDB	Governista	PMDB	Oposição
3º Secretário	PSDB	Governista	PSDB	Governista	PPB	Governista
4º Secretário	PT	Oposição	PT	Oposição	PSDB	Governista
5º Secretário	PDT	Independente	PDT	Governista	PFL	Governista

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

O controle da Mesa da Casa foi fundamental para que projetos importantes do governo, como a privatização da Copel, a solução para o caso dos professores e todas as discussões sobre o orçamento estadual pudessem tramitar e passar pela aprovação dos membros da Assembléia Legislativa sem que ocorressem maiores surpresas.

Por último, verificaremos como foi feita a divisão do controle sobre as comissões permanentes e qual comissão foi controlada por cada um dos partidos durante os biênios 1999/2000 e 2001/02. As tabelas mostram que os partidos governistas (PFL, PPB, PTB, PSL, PSDB e PPS) controlaram cerca de 68% das comissões permanentes, o que facilita a utilização dos recursos de urgências ou obstrução para a análise das matérias feitas por cada uma das comissões. Isso é um dos reflexos da política de coalizão adotada pelos governistas desde o início da gestão Lerner. Situação semelhante pode ser verificada no estudo realizado por

⁴⁸ São dois momentos diferentes no biênio 1999/2000: com a morte do presidente da Mesa em jan/1999, deputado Aníbal Khury (PFL), quem assume a presidência da Mesa foi o então o primeiro vice-presidente, deputado Nelson Justus (PTB).

Fabiano Santos sobre a ALERJ e por Abrucio (et al.) sobre a ALESP, no livro organizado por Fabiano Santos (2001a)⁴⁹.

Tabela 12 – Participação dos partidos na Presidência das comissões (1999-2002)					
Partido	Governo ou oposição?	Nº de comissões (1999-2000)	(%)	Nº de comissões (2000-2001)	(%)
PFL	Governo	4	26,7%	4	26,7%
PPB	Governo	2	13,3%	1	6,7%
PSDB	Governo	0	0,0%	2	13,3%
PTB	Governo	4	26,7%	1	6,7%
PSL	Governo	0	0,0%	1	6,7%
PPS	Governo	0	0,0%	1	6,7%
PMDB	Oposição	3	20,0%	4	26,7%
PT	Oposição	1	6,7%	1	6,7%
PDT	Independente	1	6,7%	0	0,0%
Total		15	100,0%	15	100,0%

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

Tabela 13 – Comissões Permanentes e filiação partidária de seus presidentes		
Comissão Permanente	Partido do Presidente (1999-2000)	Partido do Presidente (2001-2002)
1. Executiva	PFL	PSDB
2. Constituição e Justiça	PFL	PFL
3. Finanças	PMDB	PMDB
4. Orçamento	PTB	PPS
5. Agricultura, Indústria e Comércio	PDT	PFL
6. Obras Públicas, Transportes e Comunicações	PMDB	PMDB
7. Educação, Cultura e Esportes	PT	PT
8. Terras, Imigração e Colonização	PMDB	PMDB
9. Segurança Pública	PTB	PMDB
10. Saúde Pública	PTB	PTB
11. Redação	PPB	PSDB
12. Tomada de Contas	PPB	PPB
13. Turismo	PFL	PFL
14. Ecologia e Meio Ambiente	PFL	PFL
15. Fiscalização	PTB	PSL

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

O fato de ter a maioria absoluta nas comissões garantiu decisões a seu favor. Além disso, o governo Lerner dominou duas comissões estratégicas da Assembléia, a de Constituição e Justiça e a do Orçamento. Com maioria no plenário,

⁴⁹ No Rio de Janeiro, os partidos governistas controlaram a presidência de 77,7% das 27 comissões permanentes e em São Paulo, os governistas controlaram 75% das comissões permanentes.

nas principais comissões e na Mesa Diretora, pode-se prever que o governo contará com uma certa facilidade em manter a capacidade de iniciativa e aprovação de seus projetos. No entanto, para que esses dados sejam confirmados, cruzaremos agora os dados dos perfis dos parlamentares com a produção legal.

3.6. Quem consegue fazer aprovar projetos de lei na ALEP?

Neste item vamos efetuar cruzamentos entre os padrões de recrutamento dos vários grupos e subgrupos de parlamentares representados na ALEP e seu comportamento político, tal como indicado por sua atividade legislativa, principalmente no que se refere à taxa de aprovação de seus projetos.

Tal análise nos possibilitará verificar se existem alguns atributos individuais dos parlamentares que explicam a capacidade de fazer aprovar leis, indicando uma eventual “lógica oculta” à organização do processo decisório da ALEP. Nosso objetivo é verificar se existem certos atributos individuais dos congressistas que se constituem em um diferencial extra na probabilidade de ver aprovados seus projetos de lei. Isso também nos permitirá verificar se as formulações do “Modelo de Segredo Ineficiente Revisto” (MSR), tal como proposto em Braga (2006) sobre o comportamento parlamentar e, eventualmente, sobre o comportamento do eleitor, são válidas, e em que medida, nas esferas subnacionais de governo.

Conforme propõe o autor, duas são as questões centrais que derivam da problemática analítica aberta pelos autores do “MSR” e que servem para a testar a validade de suas proposições básicas para explicar o comportamento parlamentar também nas esferas subnacionais de governo:

1) Existem diferenças significativas no comportamento parlamentar dos vários partidos representados na ALEP?

2) Tais diferenças são, de alguma forma, percebidas pelo eleitor, ou seja, as diferenças de comportamento dos partidos na arena legislativa são de

alguma forma percebidas pelo eleitor médio na arena eleitoral, que assim pune ou recompensa os parlamentares em virtude de seu comportamento na arena legislativa?

Procuraremos responder às duas perguntas sinteticamente, efetuando alguns cruzamentos simples, visto que ainda não dominamos os requisitos necessários para efetuar testes mais sofisticados como as estimativas probabilísticas *logit* realizados por Amorim Neto & Santos (2002; 2003), ou regressões logísticas tais como as efetuadas por Pereira e Müller (2003). Ficamos, portanto, devendo ao leitor testes estatísticos mais complexos para a confirmação do MSR neste nível de governo.

Nossa suposição baseia-se em uma proposição simples: conseguem aprovar seus projetos de lei aqueles deputados que possuem motivação e recursos políticos para tanto (Amorim Neto & Santos, 2002). Fazer parte da base governista é um recurso bastante importante para transformar um projeto em lei e é facilmente perceptível. Aqueles partidos que apóiam o governo contam com um diferencial extra na probabilidade de ver aprovados seus projetos de lei, já aqueles que optam por não compactuar com o Executivo sofrem as duras penas de ver a maioria de seus projetos vetados, arquivados ou rejeitados, é o preço que se paga por não compactuar com o Executivo.

Tabela 14 – Taxa de aprovação versus alinhamento em relação ao governo						
	Alta		Baixa		Total	
	N	%	N	%	N	%
Fortemente governista	24	75,00%	8	25,00%	32	100,00%
Moderadamente governista	4	28,57%	10	71,43%	14	100,00%
Oposição	4	25,00%	12	75,00%	16	100,00%
Total	32	51,61%	30	48,39%	62	100,00%

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

Nota: Alinhamento em relação ao governo (Ver Anexo VI):

Fortemente governista: partidos que eram da base governista e que votaram à favor da privatização da Copel

Moderadamente governista: partidos que eram da base governista mas que votaram contra a privatização da Copel

Oposição: partidos oposicionistas e que votaram contra a privatização da Copel

Realmente, a tabela mostra que há uma forte correlação entre pertencimento à base de sustentação do governo e a taxa de aprovação de projetos de lei apresentados: 24 dos 32 deputados fortemente governistas tiveram altas taxas de aprovação de seus projetos, enquanto que os deputados da oposição tiveram

taxas baixas de aprovação. Ou seja, ter pertencido à ala governista teve certa influência na capacidade de fazer aprovar projetos de lei. Ao contrário do que ocorre no Legislativo nacional, a serem corretos os experimentos e testes estatísticos realizados por Amorim Neto & Santos, os partidos políticos e a clivagem governo X oposição afetam significativamente a taxa de aprovação de proposições por parte dos parlamentares no caso do legislativo paranaense. Ou seja: há uma lógica “partidária” funcionando no legislativo paranaense, originando um padrão mais complexo de comportamento parlamentar do que aquele tradicionalmente descrito pela literatura.

Entretanto, podemos verificar que outros fatores, além deste anteriormente apontado, estão correlacionados com a taxa de aprovação de projetos, ainda que numa relação mais fraca do que em relação ao alinhamento em relação ao governo. Como por exemplo o tamanho da bancada:

Tabela 15 – Taxa de aprovação versus tamanho do partido						
	Alta		Baixa		Total	
	N	%	N	%	N	%
Grande	24	60,00%	16	40,00%	40	100,00%
Médio	6	35,29%	11	64,71%	17	100,00%
Pequeno	2	40,00%	3	60,00%	5	100,00%
Total	32	51,61%	30	48,39%	62	100,00%

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

Nota – Tamanho do Partido

Representação:

Grande: Bancada média acima de 12%: PFL, PTB, PMDB e PSDB.

Médio: Bancada média entre 7 e 12%: PPB, PDT e PT.

Pequeno: Bancada média abaixo de 7%: PSL, PSB e PSC.

Pode-se afirmar, a partir dos dados da tabela acima, que o tamanho do partido influenciava a aprovação dos projetos de lei, ou seja, ter pertencido aos grandes partidos da Assembléia fazia a diferença na capacidade de fazer aprovar projetos de lei.

O cruzamento da variável ideologia com a taxa de aprovação dos projetos pode nos dar uma outra informação a respeito da dinâmica partidária no estado do Paraná. Assim como ter pertencido aos grandes partidos da Assembléia alterava a capacidade de fazer aprovar projetos de lei, o mesmo pode se dito em relação à posição ideológica do partido no espectro direita-centro-esquerda. Os

partidos de direita apresentam, proporcionalmente, uma taxa maior de aprovação de seus projetos em relação aos partidos situados mais à esquerda.

Tabela 16 – Taxa de aprovação versus ideologia partidária						
	Alta		Baixa		Total	
	N	%	N	%	N	%
Esquerda	2	22,22%	7	77,78%	9	100,00%
Centro	6	35,29%	11	64,71%	17	100,00%
Direita	24	66,67%	12	33,33%	36	100,00%
Total	32	51,61%	30	48,39%	62	100,00%

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

Os indicadores acima reforçam a caracterização daquilo que poderíamos denominar de *natureza de classe* do presidencialismo pluripartidário brasileiro, na medida em que este arranjo tende a dificultar a execução de agendas de partidos mais à esquerda elaboradas em bases partidárias e programáticas, embora não seja necessariamente incompatível com a eleição de candidatos situados mais ao centro ou à esquerda do espectro ideológico.

Cruzamos também, a taxa de aprovação dos projetos com a ocupação ou não nos postos no legislativo e executivo respectivamente. Para medir essas variáveis, averiguamos se cada deputado havia ou não ocupado, pelo menos uma vez, cargos nestes dois Poderes.

Tabela 17 – Taxa de aprovação versus ocupação em cargos no legislativo ou não						
	Alta		Baixa		Total	
	N	%	N	%	N	%
Não ocupou	2	28,57%	5	71,43%	7	100,00%
Ocupou	30	54,55%	25	45,45%	55	100,00%
Total	32	51,61%	30	48,39%	62	100,00%

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

A ocupação em cargos no legislativo, seja como vereador, deputado estadual ou mesmo de deputado federal, afeta a capacidade em aprovar os projetos. Quem ocupou esses cargos têm mais chances de verem aprovados seus projetos lei do que aqueles que nunca ocuparam ao menos um destes cargos. Isso se dá porque a experiência anterior em cargos legislativos oferece uma certa

especialização técnica aos deputados, o que lhes permite desenvolver uma atividade legislativa mais eficiente.

Neste sentido, é plausível também conjecturar que aqueles deputados que tenham tido alguma experiência no Executivo disponham de um recurso escasso na Assembléia, recurso este que poderia ser de fundamental utilidade na atividade legislativa (Amorim Neto e Santos, 2002). Realmente, como se pode observar na tabela abaixo, o exercício de cargos no Executivo está associado à capacidade que possuem os deputados de fazer aprovar seus projetos de lei. Dentre aqueles que ocuparam algum cargo no Executivo, seja como prefeito ou vice-prefeitos, aproximadamente 68% tiveram uma boa taxa de aprovação de projetos. Essa mesma taxa cai para 44% entre aqueles que nunca ocuparam estes postos.

Tabela 18 – Taxa de aprovação <i>versus</i> ocupação em cargos no executivo ou não						
	Alta		Baixa		Total	
	N	%	N	%	N	%
Não ocupou	19	44,19%	24	55,81%	43	100,00%
Ocupou	13	68,42%	6	31,58%	19	100,00%
Total	32	51,61%	30	48,39%	62	100,00%

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

Esses dados confirmam mais uma vez que ocorre na ALEP um padrão bastante distinto de comportamento parlamentar e de relação entre os poderes do que aquele observado pelos analistas citados em escala nacional.

Além dos recursos acima listados, poderíamos inferir que a ocupação de cargos na estrutura burocrática da ALEP (cargos na Mesa, membro da CCJ ou líder partidário), é também reveladora da influência e capacidade de articulação política de um deputado. Um cargo fornece a seu ocupante recursos adicionais para que obtenha o apoio de seus pares para suas propostas políticas específicas, propostas, em geral, traduzidas em projetos de lei (Amorim Neto e Santos, 2002). Ou seja, exercer um cargo na estrutura burocrática, em tese, deveria estar positivamente associado à capacidade de fazer aprovar projetos de lei.

Tabela 19 – Taxa de aprovação *versus* ocupação em cargos burocráticos na ALEP ou não

	Alta		Baixa		Total	
	N	%	N	%	N	%
Não ocupou	16	48,48%	17	51,52%	33	100,00%
Ocupou	16	55,17%	13	44,83%	29	100,00%
Total	32	51,61%	30	48,39%	62	100,00%

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

Pela tabela acima não podemos perceber diferenças nas taxas de aprovação entre aqueles deputados que foram ou membros da Mesa da Assembléia, líderes partidários ou presidentes de comissões permanentes daqueles que não exerceram nenhum desses papéis na ALEP: não há relação significativa entre a ocupação de tais cargos e a taxa de aprovação de proposições.

Para que não restem dúvidas, inserimos também a variável interveniente “alinhamento em relação ao governo”.

Tabela 20 – Posição de poder X taxa de aprovação de Projetos de lei							
		Alta		Baixa		Total	
		N	%	N	%	N	%
Ocupou Cargo	Situação	15	71,43%	6	28,57%	21	100,00%
	Oposição	1	12,50%	7	87,50%	8	100,00%
Não Ocupou Cargo	Situação	13	52,00%	12	48,00%	25	100,00%
	Oposição	3	37,50%	5	62,50%	8	100,00%
Total		32	51,61%	30	48,39%	62	100,00%

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

Quando efetuamos o cruzamento entre as duas variáveis podemos perceber que os parlamentares da base governista e que ocuparam cargos na estrutura de poder da casa tendem a apresentar uma taxa mais elevada de aprovação de proposições legislativas, evidenciando que “os partidos contam” na organização de poder da casa. No pólo simétrico, estão localizados os deputados que não ocuparam cargos e pertenceram a partidos de oposição ao governo, que tendem a apresentar taxas menores de aprovação de proposições legislativas. Também aqui se verifica que o alinhamento com o governo afeta significativamente a taxa de aprovação de proposições, com maior intensidade do que a ocupação de cargos na estrutura de poder da Assembléia.

Um outro recurso fundamental que pode contar o deputado é a longevidade de sua carreira na Assembléia. Quanto mais tempo um deputado tem

de Assembléia, mais tempo tem para: (i) acompanhar a tramitação de um projeto de sua autoria; (ii) familiarizar-se com as regras formais e informais do processo legislativo; (iii) especializar-se em algum tema de políticas públicas; (iv) conhecer as preferências de outros deputados, partidos e correntes políticas; (v) aprender a fazer acordos com seus colegas; (vi) adquirir prestígio e, portanto, influência perante os seus pares (Amorim Neto & Santos, 2002, p.111). Portanto, podemos argumentar que, quanto mais longa for a carreira de um deputado, maiores as suas chances de ver aprovado um projeto de lei de sua autoria.

Tabela 21 – Taxa de aprovação versus média de permanência na ALEP						
	Alta		Baixa		Total	
	N	%	N	%	N	%
Abaixo da média	17	47,22%	19	52,78%	36	100,00%
Acima da média	15	57,69%	11	42,31%	26	100,00%
Total	32	51,61%	30	48,39%	62	100,00%

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

Nota – Tempo de carreira na ALEP: média de 6,65 anos

A tabela acima revela que aqueles deputados que tinham carreira política na ALEP acima da média, conseguiam taxas mais altas de aprovação vis-à-vis àqueles que tiveram uma estada média abaixo de 6,65 anos, embora essa diferença não seja tão significativa assim.

Por fim, um último recurso relevante levantado por nós deriva também de uma variável apresentada por Amorim Neto e Fabiano Santos (2002), ou seja, a força eleitoral do parlamentar. Como colocam os autores: “existe uma convenção não escrita, no Congresso, que determina que os parlamentares com maior peso eleitoral devam receber maior atenção e deferência dos seus pares. Afinal de contas, como todos os deputados devem sua presença na Câmara aos votos que receberam, é natural que o seu peso eleitoral se traduza em influência política” (Amorim Neto & Santos, 2002, p. 112). Reproduzimos essa mesma idéia na ALEP, sendo que para medir a força eleitoral de cada parlamentar, utilizamos como medida o número total de votos obtido pelo deputado⁵⁰.

Tabela 22 – Taxa de aprovação versus média de votos

⁵⁰ O total de votos obtido por cada parlamentar pode ser melhor visualizado no Anexo I.

	Alta		Baixa		Total	
	N	%	N	%	N	%
Abaixo	14	40,00%	21	60,00%	35	100,00%
Acima	18	66,67%	9	33,33%	27	100,00%
Total	32	51,61%	30	48,39%	62	100,00%

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*
Nota – Total geral: média de 34.949,98 votos por cada deputado.

A força eleitoral é um recurso importante sim na ALEP. A taxa de aprovação de projetos dos deputados com votação acima da média é superior às taxas de aprovação dos deputados que não tiveram a mesma votação. Em suma, a força eleitoral, afeta a capacidade dos deputados de fazerem aprovar os seus projetos.

Infelizmente, permanecem ainda dúvidas a respeito do nível de significância de nossos cruzamentos, visto que não conseguimos efetuar testes estatísticos tais como aqueles realizados por Amorim Neto e Fabiano Santos. Porém, os simples cruzamentos que realizamos sugerem que, a força eleitoral do deputado, a ocupação de cargos no Legislativo e Executivo, o pertencimento à base aliada e aos partidos situados mais à direita estão associados à capacidade dos deputados de fazerem aprovar seus projetos de lei mais facilmente, demonstrando assim que o rótulo partidário conta bastante no funcionamento interno da arena legislativa.

3.7. Breve Conclusão

Os dados empíricos levantados neste capítulo nos oferecem alguns subsídios, ainda que de forma preliminar, para testar a validade da aplicação das diferentes abordagens ao estudo da Assembléia Legislativa do Paraná. Tarefa que somente será concluída depois do estudo em profundidade sobre a produção legislativa.

A conceituação do modelo que privilegia a arena eleitoral, como vimos, enfraquece demasiadamente a importância dos partidos políticos, expressando uma visão muito atomista do processo decisório. A relação entre atuação parlamentar e a reeleição como forma de manutenção da carreira política é tratada por essa literatura como sendo direta e absoluta. De acordo com este modelo, os parlamentares, sempre movidos pelo interesse na reeleição e, portanto, na arena eleitoral, modelam seus comportamentos na arena legislativa para alcançar o objetivo principal que é se reeleger e garantir a sua continuidade no parlamento. Sendo assim, toda a relação que o parlamentar tem com seu partido ou a bancada a que pertence no legislativo é uma necessidade imposta para aqueles que querem disputar e vencer eleições, não fazendo parte de uma estratégia política autônoma (Cervi, 2006). As implicações desse modelo são de que havendo uma redução da importância dos partidos na arena eleitoral, estes também perdem funcionalidade no parlamento, o que reduz os benefícios de um parlamentar em se manter integrante de determinado partido ou de sua linha de conduta na legislatura. Sendo assim, a atuação do parlamentar seria muito mais individualizada e pouco responsável aos interesses do partido ou da bancada do qual faz parte. Além disso, como as ações são orientadas para benefícios eleitorais e visam garantir a sobrevivência política do parlamentar, ele tenderá a focar suas ações principalmente para seus redutos eleitorais, independente dos interesses coletivos do partido a que pertença ou das limitações institucionais.

O quadro acima descrito prevê que as iniciativas dos deputados são levadas de forma individual e com pouco envolvimento dos partidos políticos. Se considerarmos que a produção de legislação complexa exige o envolvimento de um número maior de deputados agregados em bancadas partidárias, é bem provável que essa legislação não seja produzida. A tendência é que os esforços dos deputados se concentrem naqueles projetos mais simples e voltados para interesses específicos de grupos, indivíduos ou localidades geográficas em detrimento de interesses mais gerais (voltados para toda a sociedade).

Por outro lado, acredito que a maior contribuição deste capítulo é mostrar que esse modelo “distributivista” não corresponde inteiramente à realidade paranaense, ou seja, ao contrário da visão de senso comum e do que afirma boa parte dessa literatura, há diferenças significativas entre os padrões de recrutamento

e de comportamento político (tal como descrito pela produção legislativa) das várias bancadas partidárias e subgrupos de parlamentares atuantes na Assembleia Legislativa. Em suma: os “partidos contam” na arena parlamentar, ao contrário da visão de senso comum. A taxa de sucesso de suas proposições está positivamente relacionada à sua filiação partidária, além de outros fatores tais como a posição ideológica, ocupação ou não de cargos no Legislativo e no Executivo, tamanho da bancada entre outros.

Um outro dado interessante desse capítulo é o fato de encontrarmos um alto índice de reeleição na Casa, o que pode nos levar à idéia de que a maioria dos parlamentares paranaenses tem como meta construir uma carreira política na própria ALEP. São poucos os políticos que saem para disputar outros cargos, seja no executivo municipal, seja no legislativo federal. Resta saber as razões ou os interesses que levam os deputados paranaenses a investir sua carreira dentro da própria Assembleia.

Por razões de espaço, encerraremos aqui nossa apresentação de dados sobre os padrões de recrutamento dos parlamentares e passaremos à análise de produção legislativa na ALEP na 14ª Legislatura. Embora possamos desenvolver infinitamente nossa análise, acreditamos ter cumprido nosso objetivo de demonstrar que existem diferentes padrões de recrutamento dos partidos políticos ao serem canais diferenciados de recrutamento de segmentos das elites partidárias e que os “partidos contam” na arena legislativa.

Capítulo 4. A produção legislativa da Assembléia Legislativa do Paraná

Este capítulo analisa o processo decisório na Casa Legislativa do Estado do Paraná, entre 1999 e 2002, com o objetivo de explicar certos padrões formais e características nele observados.

Em poucas palavras, este capítulo tenta responder a duas questões fundamentais: “quem decide” e “o que se decide”. Seu objetivo básico é caracterizar as relações Executivo-Legislativo e o processo de governo durante o segundo mandato de Jaime Lerner (1999-2002) e a 14ª legislatura da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP), utilizando para tanto alguns dos indicadores geralmente empregados pela literatura para caracterizar tais relações, especialmente a análise das leis promulgadas e dos projetos de lei apresentados e aprovados durante o período.

Seguimos, assim, a recomendação metodológica efetuada por alguns analistas (Figueiredo, 2001, p. 10) acerca de necessidade de se diferenciar estas duas dimensões da atividade legislativa dos órgãos parlamentares, a fim de evitar confusões analíticas e diagnósticos precipitados sobre as relações entre os poderes, especialmente nas esferas subnacionais. Pretendemos, a partir de uma análise da produção legislativa na ALEP no período de 1999 a 2002, levantar algumas de suas características a fim de fundamentar nossos estudos.

Verificaremos a produção legislativa dos parlamentares e as proposições enviadas pelo Poder Executivo, o que cada um propõe e aprova. Todavia, análise da produção legislativa requer mais do que a verificação do maior ou menor predomínio do Executivo ao longo da legislatura. Convém que se proponham critérios válidos que indiquem o assunto, a abrangência e a complexidade das leis e projetos de lei de autoria dos parlamentares, de modo que aproveitaremos a *expertise* acumulada pelos diversos estudos sobre decisões legislativas principalmente no que se refere à classificação e tipologia das leis.

Nossa base de dados inclui todas as 1471 leis aprovadas durante a 14ª legislatura da ALEP sobre as quais obtivemos informações seguras sobre a origem. Ao todo, durante a 14ª legislatura, foram editadas 1569 leis ordinárias,

sendo que não obtivemos informações seguras sobre a origem de 98 delas (6,2%), visto que eram originárias de projetos apresentados no final da legislatura anterior, motivo pelo qual as excluimos de nossa amostra. Além disso, analisamos os 2580 projetos de leis propostos e aprovados durante esta legislatura, tanto pelos deputados quando por outros atores que detinham tal prerrogativa.

4.1. Decisões Legislativas: critérios de classificação e tipologia

Observando os estudos sobre produção legislativa, podemos observar que são quase tantas as tipologias das leis, quanto os objetivos analíticos buscados por cada pesquisador, bem como as hipóteses de trabalho que estruturam as respectivas análises. Não é objetivo deste texto empreender um inventário sistemático destas tipologias ou efetuar um exame crítico dos critérios utilizados para elaborá-las, mas apenas registrar que a falta de clareza e de padronização metodológica entre tais tipologias é um dos fatores responsáveis pelo caráter muitas vezes excessivamente descritivo das análises agregadas das leis bem como um fator limitador do alcance das conclusões de alguns estudos sobre a temática. Na realidade, muito esforço de reflexão teórico-metodológica tem sido feito nessa direção⁵¹.

Diante dessa questão, para classificar as proposições apresentadas e aprovadas na 14^a legislatura da ALEP, empregamos uma versão adaptada da tipologia e do modelo explicativo desenvolvidos por Amorim Neto e Fabiano Santos em seus artigos (2002; 2003). Embora na construção original de nosso banco de dados utilizássemos categorias diferentes daquela empregada pelos autores, optamos por adaptar nossa tipologia à contida nesses textos, a qual por sua vez inspira-se em outras análises já também efetuadas neste sentido como em

⁵¹ Um bom exemplo das dificuldades e avanços realizados nessa questão são os textos de Ricci (2003), embora a abordagem do autor não tangencie a questão da classificação das leis conforme o assunto.

Anastasia (2001), Domingues (2001), Santos (2001b), Moraes (2001), Lima Jr. & Camargos (1997), entre outros.

Esse procedimento visa a estabelecer uma certa padronização na análise dos dados a fim de tornar mais precisa a comparação entre a realidade observada em uma esfera subnacional e os dados de outros Legislativos Estaduais, bem como do Legislativo Federal. Outrossim, a ausência de padronização metodológica na tipologia das proposições, é um dos fatores que também limitam o alcance dos estudos comparativos sobre o assunto. Devido a esse fato, resolvemos nos basear integralmente na tipologia aplicada por estes autores, a fim de tornar possível a comparação do padrão verificado no legislativo estadual paranaense, com o verificado em outros níveis subnacionais e nacional.

Antes de avançarmos na análise dos dados, convém mencionar um problema prévio de natureza metodológica. Dada a grande quantidade e o predomínio generalizado de leis e proposições do tipo “homenagens e utilidade pública” nos legislativos subnacionais⁵², alguns autores introduzem o conceito de “legislação relevante” (Anastasia, 2001, p. 65) ou “legislação complexa” (Domingues, 2001, p. 100) a fim de evitar uma espécie de ilusão de ótica ocasionada por uma análise excessivamente agregada e quantitativa das proposições, que consiste em caracterizar como “dominante” no processo decisório governamental um parlamento que detém um mero predomínio quantitativo no processo legislativo, predomínio este oriundo basicamente do inflacionamento de proposições do tipo “homenagens e utilidade pública” permitidos e, de certa maneira, estimulados por contextos institucionais tais como os vigentes nas unidades subnacionais brasileiras. Para evitar esse tipo de análise precipitada tais autores introduzem estas noções a fim de possibilitar uma comparação mais precisa das relações entre os poderes a partir da análise agregada das proposições legislativas, motivo pelo qual também criamos uma categoria em nossas tabelas incorporando essa variável. Empregando o

⁵² A maioria dos autores que trabalham com análise agregada de proposições legislativas inclui as proposições do tipo “homenagens e utilidade pública” como leis do tipo clientelista, individual ou “Transferência Concentrada de Recursos” (Santos, 1995; Lima Jr. & Camargos, 1997), enquanto outros classificam esse tipo de peça legislativa como proposições de natureza “social” e de maior abrangência (Santos, 2001b, p. 178). Nesse texto, optamos pela primeira classificação, pois as proposições desse gênero, no caso da ALEP, visam claramente a promover a transferência de recursos, materiais ou simbólicos, para entidades sociais específicas, não almejando influir sobre a elaboração ou sugestão de políticas governamentais de maior abrangência ou mesmo estimular movimentos “associativos e reivindicatórios”.

conceito de “legislação relevante” ou redefinindo o peso das leis clientelistas no processo decisório estatal, acreditamos qualificar melhor o uso da análise agregada das leis como um indicador eficaz das relações entre os poderes.

Temos assim um primeiro indicador para caracterizar as relações entre os Poderes na ALEP. A classificação segundo a complexidade ou relevância é um conceito meramente “negativo” e é empregado aqui num sentido descritivo, significando todas aquelas normas aprovadas pelo parlamento, menos aquelas proposições de natureza clientelística e/ou de baixo impacto alocativo tais como declarações de utilidade pública, homenagens, “leis autorizatórias” simples, e leis que tratam de pequenos detalhes da rotina administrativa do poder Executivo e do parlamento. Desse modo, a legislação de pouca relevância/simples se refere aos projetos de declaração de utilidade pública, denominação de próprios públicos, homenagens e pequenas isenções ou benefícios a pessoas ou grupos localizados. A legislação considerada como relevante/complexa são as restantes, excluídas as proposições mencionadas anteriormente (Anastasia, 2001, p.66; Domingues, 2001, p.100).

O segundo indicador é referente à abrangência da lei, que estabelece cinco categorias: individual, local, regional, setorial e estadual. Uma lei é considerada de abrangência individual se ela beneficia apenas um ou poucos indivíduos: é o caso, por exemplo, das homenagens. É de abrangência local aquele que tem por objeto um único município ou pequeno número de municípios, mas não a totalidade dos municípios do estado. Os projetos de abrangência regional visam a uma ou algumas regiões, mas não à totalidade das regiões do estado. É de abrangência setorial uma lei que regula/beneficia um determinado setor da economia ou ramo de atividade profissional. Por último, são tidas como leis de abrangência estadual aquelas que regulem assuntos que afetem indiscriminadamente o conjunto de cidadãos do estado e municípios.

Finalmente, optamos por classificar as iniciativas de acordo com o assunto principal de que tratam. A classificação das leis por assunto é, em geral, auto-evidente a partir da leitura da ementa e palavras-chave de cada projeto de lei. É bem verdade que, em algumas ocasiões, não é possível identificar bem o assunto de que trata o texto ou, em algumas vezes, a lei menciona temas distintos.

Procuramos, neste último caso, atentar para o objetivo mais explícito do legislador e relacioná-lo aos assuntos listados nesta classificação:

1. *Homenagens e Utilidade Pública*: as primeiras são leis que homenageiam a pessoas ou entidades através da concessão de títulos honoríficos ou nomes de logradouros públicos tais como órgãos estaduais, rodovias, hospitais, prédios públicos, etc. O segundo declara de utilidade pública associações, entidades e instituições de modo geral.

2. *Economia e Finanças*: regulamentação de atividades econômicas, política financeira e tributária. Em geral diz respeito à agricultura/ setor primário/ pesca/ mineração/ artesanato; indústria/ setor secundário; comércio/ setor terciário; serviços. Também pode estar ligado à criação, alteração, isenção de tributos ou taxas, empréstimos; incluindo temas relacionados a taxas de concessões públicas, tais como pedágio, cartórios, custas judiciais.

3. *Orçamento*: diz respeito basicamente ao orçamento e plano plurianual.

4. *Administração*: dizem respeito à venda/concessão; mudança no regimento; privatização; funcionalismo/salários; reforma administrativa; previdência; criação, alteração de municípios ou regiões metropolitanas; incorporação e desapropriação pelo Estado. São projetos que tratam de questões puramente administrativas do Governo do Estado, sem que haja necessariamente um efeito direto significativo para a sociedade. Trata de mudanças internas no aparato do Estado, tais como estrutura, organograma, etc.

5. *Social*: referem-se ao conjunto de políticas sociais clássicas como educação, saúde e segurança, políticas compensatórias, habitação, seguridade, trabalho/emprego. São projetos que tratam de questões cuja finalidade é sempre uma política voltada a determinado setor ou segmento social e é neles que está centrado o foco da atenção.

6. *Cultura, Ciência e Tecnologia*: tratam de políticas relacionadas à cultura e à área de ciência e tecnologia regional.

7. *Político*: regulamentação de eleições principalmente.

8. *Outros/Sem informação*: outras iniciativas em que não foi possível identificar o assunto de que tratam ou classificá-las em uma das categorias anteriores.

4.2. Análise da Legislação Ordinária Aprovada

Ao todo, durante a 14^a legislatura, foram promulgadas 1569 leis ordinárias, sendo que 105 delas (6,7%) eram originárias de projetos apresentados no final da legislatura anterior. Como não obtivemos informações seguras a respeito da origem da maioria delas e como não fazem parte do nosso objeto de estudo, resolvemos apresentar somente aqueles projetos de lei apresentados entre os anos de 1999 e 2002 e que se transformaram em lei no mesmo período.

A maioria das leis promulgadas ou sancionadas no período teve origem em projetos apresentados no primeiro ano da legislatura e foi aprovada no último ano. A tabela abaixo nos fornece o ano de aprovação das leis cotejando-o com o ano de apresentação dos projetos que lhe deram origem.

Tabela 23 – Leis aprovadas por ano X ano do PL de origem (1999-2002)											
		Leis aprovadas (por ano)									
		1999		2000		2001		2002		Total	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
PL de origem (ano)	1999	311	100,0%	70	27,8%	20	5,0%	9	1,8%	410	28,0%
	2000	0	0,0%	182	72,2%	69	17,4%	9	1,8%	260	17,8%
	2001	0	0,0%	0	0,0%	308	77,6%	90	17,9%	398	27,2%
	2002	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	396	78,6%	396	27,0%
Total de leis aprovadas		311	100,0%	252	100,0%	397	100,0%	504	100,0%	1464	100,0%

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

O último ano da legislatura apresenta uma taxa mais elevada de produtividade legislativa, seguindo o padrão verificado em outras legislaturas estaduais, quando os parlamentares, em final de mandato e muitas vezes candidatos à reeleição ou a outros cargos eletivos, tendem a aumentar a produção legal.

Já em relação aos assuntos que foram objeto de regulamentação das leis aprovadas pela ALEP, eles apresentam a seguinte distribuição:

Tabela 24 – Leis aprovadas por assunto (1999-2002)		
Assunto	N	%
Administrativo	116	7,9%
Cultural-científico-tecnológico	14	1,0%
Ecológico	8	0,5%
Econômico-financeiro	114	7,8%
Orçamento	8	0,5%
Político	6	0,4%
Social	216	14,8%
Homenagens e Utilidade Pública	957	65,4%
Outros/Sem informação	25	1,7%
Total	1464	100,0%

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

Do ponto de vista estritamente quantitativo, verificamos que a grande maioria das leis promulgadas durante o governo Lerner referiu-se à concessão de homenagens e do *status* de utilidade pública a várias instituições e entidades sociais (65,4%), leis que a maior parte da literatura, com algumas exceções (Fabiano Santos, 2001, p.182)⁵³ qualifica de “clientelista” ou de “baixa relevância”.

A próxima tabela mostra a autoria das leis, sua distribuição pelos atores políticos *com iniciativa legislativa*, de acordo com o estabelecido na Constituição Estadual e o Regimento Interno da ALEP. Percebe-se que a maior parte da legislação tem origem em projetos apresentados por agentes do Legislativo, na figura dos deputados, individualmente ou coletivamente (89,1%), enquanto uma minoria de projetos tem origem no Executivo (8,9%). Verifica-se, assim, em nível subnacional, um padrão de produção legislativa quase que simetricamente oposto ao verificado em nível nacional, onde os parlamentares, tomados individualmente, são responsáveis por um número bastante reduzido de leis.

⁵³ Em seu texto sobre a Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro, Fabiano Santos afirma que as leis utilidade pública visam a proteger direitos de minorias e, mesmo, estimular movimentos sociais (2001b, p. 183). Apenas observamos aqui que os argumentos do autor não são convincentes e não correspondem ao padrão vigente na ALEP, onde a maior parte das leis citadas tem caráter nitidamente “clientelista” e visam a fins eleitorais por parte dos parlamentares.

Tabela 25 – A autoria das leis, por agentes com iniciativa legislativa (1999-2002)		
Autoria	N	%
Comissões	4	0,3%
Deputados	1304	89,1%
Governadoria	131	8,9%
Mesa Diretora	2	0,1%
Ministério Público	3	0,2%
Procuradoria Geral de Justiça	4	0,3%
Tribunal de Contas	4	0,3%
Tribunal de Justiça	12	0,8%
Total	1464	100,0%

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

Tendo em vista os critérios empregados pela literatura⁵⁴, os dados apresentados acima poderiam induzir o leitor a concluir, sem maiores considerações, que há um predomínio do Legislativo sobre o Executivo no processo decisório da Assembléia Legislativa do Paraná ou, ao menos, um maior equilíbrio entre ambos. Entretanto, sabe-se que a maior parte da legislação com origem no Legislativo é de “baixa relevância”, ou seja, consiste basicamente em leis que tratam de utilidade pública, homenagens, leis autorizatórias de pequenos créditos, favores e subsídios etc⁵⁵. Essa informação pode ser melhor visualizada na tabela abaixo, onde efetuamos um cruzamento entre a autoria das leis e o assunto.

⁵⁴ Fabiano Santos (1997) e Figueiredo & Limongi (2001), por exemplo, seguindo Pessanha (1997) utilizam a origem das leis ordinárias no período 1945-1964 para afirmar que houve um maior “equilíbrio entre os poderes” neste período democrático vis-à-vis o período pós-1988, onde predominou uma “agenda imposta” por um Executivo concentrador de várias prerrogativas institucionais, ao contrário da “agenda compartilhada” vigente na fase anterior. Como mostrou o trabalho de Pessanha, durante a experiência democrática de 1946 a 1964, foi o Legislativo o principal proponente das leis: 57% delas tiveram origem nesta instituição, o que evidencia que os dois Poderes compartilhavam a agenda pública, afinal 43% das leis produzidas no período foram de iniciativa dos presidentes da República. Quadro inteiramente diverso deste emerge ao longo do período autoritário e pós-redemocratização em 85. De 1965 até 1984, a produção legislativa dos deputados nunca chegou a 20%. A redemocratização e a nova ordem constitucional não alteraram, em quase nada, a capacidade legislativa dos parlamentares: de 1985 a 1988, os legisladores continuaram a responder por menos de 20% das leis aprovadas (Pessanha, 1997). De 1989 a 1998, como mostraram Figueiredo & Limongi (2001), finalmente por apenas 14%.

⁵⁵ Outro dado que deve ser destacado é o baixo percentual de leis originárias de projetos propostos pelas Comissões Permanentes. Fátima Anastasia (2001), por exemplo, em sua análise da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, detecta um percentual de 2,5% das leis originárias das Comissões da ALEMGO.

Tabela 26 – Tema geral da lei por autor								
Assunto/Autor	Executivo		Judiciário		Legislativo		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Administrativo	48	41,38%	21	18,10%	47	40,52%	116	100,00%
Cultural-científico-tecnológico	3	21,43%	0	0,00%	11	78,57%	14	100,00%
Ecológico	2	25,00%	0	0,00%	6	75,00%	8	100,00%
Econômico-financeiro	52	45,61%	0	0,00%	62	54,39%	114	100,00%
Orçamento	8	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	8	100,00%
Político	0	0,00%	0	0,00%	6	100,00%	6	100,00%
Social	12	5,56%	1	0,46%	203	93,98%	216	100,00%
Homenagens e Utilidade Pública	0	0,00%	0	0,00%	957	100,00%	957	100,00%
Outros/Sem informação	6	24,00%	1	4,00%	18	72,00%	25	100,00%
Total	131	8,95%	23	1,57%	1310	89,48%	1464	100,00%

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

A tabela acima nos permite verificar a existência de duas agendas legislativas (e, por conseguinte, decisões tomadas) nitidamente contrastantes entre os ramos Executivo e Legislativo no estado do Paraná. Das 131 leis originárias de projetos do Executivo, os três principais assuntos regulamentados são, respectivamente: *Economia e Finanças*, *Administração* e *Social*. No caso das leis originárias do Legislativo, especialmente dos parlamentares, os assuntos principais são: *Homenagens e Utilidade Pública* (em uma proporção bem significativa) e *Social*.

Como tal cenário é aproximadamente o padrão típico de produção legislativa de vários órgãos legislativos nas esferas subnacionais de governo, muitos autores utilizam tais indicadores para qualificar essa espécie de “divisão do trabalho” entre Executivo e Legislativo no processo de elaboração legal como uma evidência da existência de um “pacto homologatório” entre os poderes nas Assembléias Legislativas, responsável pelo predomínio do “ultrapresidencialismo estadual” nas esferas subnacionais, especialmente nos estados (Abrúcio, 1998). Aparentemente, a nosso ver, tal padrão é compatível com a lógica do Modelo de Segredo Ineficiente (MSI), pois os parlamentares têm um foco de atuação predominantemente individualista, e há uma clara “divisão do trabalho” entre os Poderes, ficando o Executivo encarregado quase que exclusivamente da iniciativa de produzir legislação de maior abrangência e complexidade, refletindo assim em grande parte as fortes prerrogativas institucionais do chefe de Executivo.

Entretanto, nossos dados evidenciam que a “divisão do trabalho” ocorrida na ALEP é um pouco mais complexa do que a suposta por ambos os modelos polares (MSE e MSI). Por um lado há, de fato, maior propensão dos parlamentares a aprovar leis de natureza local e individual, que potencialmente transferem recursos de forma concentrada para as respectivas bases eleitorais. Entretanto, também é significativo o papel dos parlamentares na produção de legislação relevante em nível estadual, e não apenas de legislação *pork barrel*. Por exemplo há uma grande quantidade de leis do tipo econômico-financeiro com origem no Legislativo, vale enfatizar, em número muito maior do que apresentado pelo Executivo (54,39% versus 45,61%).

Por essa razão, a fim de evitar o viés ocasionado por uma análise excessivamente agregada e quantitativa das leis, vamos utilizar o conceito de legislação relevante/ complexa, para melhor apreender o peso respectivo dos poderes Executivo e Legislativo na produção legal da ALEP. No que se refere ao caso específico da Assembléia Legislativa do Paraná, qual o peso de cada um dos poderes na produção de leis “relevantes”? O padrão seguido no estado, nesse tópico específico, assemelha-se ao verificado por outros analistas em outras unidades subnacionais?

A tabela abaixo ilustra o padrão de produção de “legislação relevante” na ALEP durante a 14ª Legislatura. Cruzando as informações a respeito da origem das leis com os dados sobre a maior ou menor “complexidade” de cada uma das proposições, obtemos a seguinte distribuição:

Tabela 27 – Normas gerais promulgadas pela ALEP, por autoria (1999-2002)						
Autoria	Legislação Complexa		Legislação Simples		Total	
	N	%	N	%	N	%
Executivo	122	32,9%	9	0,8%	131	8,9%
Judiciário	22	5,9%	1	0,1%	23	1,6%
Legislativo/Comissões	2	0,5%	0	0,0%	2	0,1%
Legislativo/CPIs	3	0,8%	1	0,1%	4	0,3%
Legislativo/Partidos	222	59,8%	1082	99,0%	1304	89,1%
Total	371	100,0%	1093	100,0%	1464	100,0%

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

Como se pode observar na tabela, das 131 leis originárias do Executivo, a imensa maioria delas (122) é formada por legislação complexa ou “relevante”, ou seja, por normas de natureza geral que tratam de assuntos de maior impacto alocativo e social. No tocante às leis originárias de atores parlamentares, das 1304 leis originárias de projetos apresentados pelos parlamentares, 1082 são classificadas como simples, ou seja, 83,0% são leis de menor complexidade e/ou relevância, ao passo que 17,0 % são normas de natureza mais geral.

O Legislativo é o grande ator das leis de menor complexidade. Devemos observar, no entanto, que das 371 leis de maior complexidade aprovadas na 14ª legislatura, cerca de 222 (ou seja, 59,8%), têm sua origem em projetos dos parlamentares. Sob essa perspectiva, não se pode considerar, sem maiores qualificações, o Legislativo paranaense como um órgão subalterno em relação ao Executivo no processo decisório, pois o parlamento estadual foi responsável pela maior parte da legislação relevante promulgada na legislatura, em termos relativos⁵⁶.

Assim sendo, embora a apresentação de proposições de natureza “clientelista” tenha se constituído numa importante dimensão da ação dos parlamentares, eles também participaram na elaboração de leis de maior complexidade e relevância, tendo assim um importante papel no processo decisório estatal. Como o objetivo neste capítulo não é efetuar uma análise qualitativa do processo decisório no período, mas apenas fornecer uma primeira aproximação das relações entre os poderes, não cabe aqui fazer uma enumeração exaustiva de cada uma das “leis relevantes” apresentadas, mas apenas destacar o fato que, das “leis relevantes” ou de maior complexidade aprovadas, a maioria parcela delas teve origem na própria Assembléia Legislativa e não no Executivo.

⁵⁶ No caso da ALES, por exemplo, caracterizada por Domingues como um exemplo de parlamento subalterno ao Executivo, os deputados são responsáveis por apenas 31,4% da legislação complexa ou relevante produzida, enquanto que a governadoria é responsável por aproximadamente 68,6%. (Domingues, 2001, p. 100). Para o caso da ALEMG, considerada pela literatura como um caso de maior “equilíbrio” entre os poderes, os números são, respectivamente: 49,18% para os parlamentares e 37,09% para os governadores, segundo os dados por nós obtidos a partir de tabela contida em Anastasia (2001, p. 65). Outro dado característico da ALEMG é o elevado percentual de leis relevantes de autoria das Comissões Permanentes: aproximadamente 7,4% da legislação mais complexa é de autoria das Comissões, um dado bastante superior que os por nós obtidos na ALEP, uma evidência adicional do maior papel desempenhado pela ALEMG no processo legislativo, em comparação com outros legislativos estaduais.

Essas evidências tornam-se mais claras ao classificarmos as leis relevantes por assunto, cotejando-as com sua origem e grau de relevância, como mostra a tabela abaixo.

Tabela 28 – Cruzamento autor X assunto (legislação relevante)								
Assunto/Autor	Executivo		Judiciário		Legislativo		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Administrativo	46	37,7%	21	95,5%	45	19,8%	112	30,2%
Cultural-científico-tecnológico	3	2,5%	0	0,0%	10	4,4%	13	3,5%
Ecológico	2	1,6%	0	0,0%	6	2,6%	8	2,2%
Econômico-financeiro	50	41,0%	0	0,0%	55	24,2%	105	28,3%
Orçamento	8	6,6%	0	0,0%	0	0,0%	8	2,2%
Político	0	0,0%	0	0,0%	5	2,2%	5	1,3%
Social	8	6,6%	0	0,0%	86	37,9%	94	25,3%
Homenagens e Utilidade Pública	0	0,0%	0	0,0%	2	0,9%	2	0,5%
Outros/Sem informação	5	4,1%	1	4,5%	18	7,9%	24	6,5%
Total	122	100,0%	22	100,0%	227	100,0%	371	100,0%

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

Verificamos que, também no tocante à legislação relevante, as agendas entre os poderes são nitidamente contrastantes, refletindo em grande parte as prerrogativas institucionais de cada um dos poderes: enquanto a maior parcela da legislação relevante originária do Executivo regula temas administrativos e econômico-financeiros, a maioria relativa das normas gerais originárias do Legislativo trata de temas sociais embora este último órgão não esteja ausente das decisões e deliberações sobre temas econômicos e administrativos. Das 227 proposições bem-sucedidas dos nossos legisladores, 86 (ou seja, 37,9%), referem-se a direitos sociais, de cidadania, do consumidor, ensino e segurança pública. Dentro desse subconjunto encontram-se legislação do seguinte tipo: fornecimento gratuito de medicamentos e insumos destinados ao tratamento e controle do diabetes; proteção do consumidor em sua saúde e segurança; obrigatoriedade dos receituários médicos, provenientes da rede pública, a serem datilografados; obrigatoriedade de mensagens aos portadores de deficiência auditiva na propaganda oficial destinada à prevenção de doenças; concessão de vagas aos índios nos concursos vestibulares; estabelece normas voltadas à responsabilidade na gestão social do estado; dispõe sobre a publicação nos classificados, dos jornais

locais, de advertência quanto a exploração sexual e maus tratos contra crianças e adolescentes; proibição do trote nas instituições de ensino do sistema estadual de educação; proibição de depósitos prévios para internação em hospitais públicos e privados; etc.

A nosso ver, esse dado coloca problemas tanto para uma visão inspirada estritamente no “Modelo do Segredo Ineficiente”, quanto para uma visão “hiperinstitucionalista” do processo decisório, que afirma que o padrão verificado nas unidades subnacionais de governo é efeito exclusivamente de regras institucionais, restando pouco espaço para as interações estratégicas ente os atores visando o aumento das respectivas participações no processo decisório. De qualquer maneira, deve-se registrar que há um amplo campo de leis onde a atividade legislativa dos poderes se intercepta, e que a proporção de cada um dos poderes nesse campo varia de Assembléia para Assembléia, o que pode servir com um indicador mais apropriado das relações entre os poderes nesses órgãos legislativos.

No que se refere ao sistema partidário e ao funcionamento da base de sustentação do governo, que conclusões podemos extrair da análise das leis promulgadas na 14^a Legislatura? O exame da próxima tabela nos permite avançar na resposta a esta pergunta⁵⁷. Em relação aos temas propostos por cada partido, reproduz-se, na 14^a legislatura da ALEP, o padrão já observado por outros autores em outros órgãos legislativos (Lima Jr. & Camargos, 1997; Moraes, 2001), ou seja, independentemente da legenda partidária, ou do alinhamento em relação ao governo, todos os partidos tendem a aprovar uma percentagem bastante elevada de leis do tipo TCR/Transferência Concentrada de Recursos (materiais ou simbólicos, é bom que se esclareça), potencialmente voltadas para sua base ou clientela eleitoral (*pork barrel*), refletindo o cálculo estratégico de cada parlamentar de maximizar suas chances de reeleição. Assim, todos eles aprovam uma maior percentual de leis do tipo “simples”, de cunho honorífico ou de utilidade pública. Aqui há, aparentemente, uma lógica bastante próxima ao MSI, com a “arena eleitoral” tendo um papel predominante na formatação do comportamento parlamentar no interior dos órgãos legislativos.

⁵⁷ Aqui retomamos idéias contidas no artigo: BRAGA, S. S.; FRANÇA, A. S. T. Produção legal e relação entre Executivo e Legislativo no Paraná (1999-2002). In: PERISSINOTTO, R. M. et all. *Quem governa? Um estudo empírico das elites políticas do Paraná (1995-2002)*. Curitiba: Editora UFPR/Travessa dos Editores, 2006 (no prelo).

Tabela 29 – Leis aprovadas por tema geral e por partidos (1999-2002)																						
	PT		PMDB		PDT		PSB		PPS		PSDB		PPB		PFL		PTB		PPPP*		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Administrativo	0	0,0	7	6,1	1	2,2	1	2,6	2	9,1	16	5,6	3	2,5	6	2,6	6	2,8	4	2,2	46	3,5
Cultural-científico-tecnológico	1	2,0	0	0,0	0	0,0	1	2,6	0	0,0	5	1,7	1	0,8	2	0,9	0	0,0	1	0,5	11	0,8
Ecológico	0	0,0	0	0,0	1	2,2	0	0,0	0	0,0	2	0,7	0	0,0	3	1,3	0	0,0	0	0,0	6	0,5
Econômico-financeiro	1	2,0	1	0,9	0	0,0	0	0,0	4	18,2	18	6,3	6	5,0	12	5,3	13	6,1	7	3,8	62	4,8
Orçamento	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Político	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,3	0	0,0	0	0,0	3	1,4	1	0,5	5	0,4
Social	6	12,0	15	13,0	2	4,4	10	25,6	0	0,0	37	12,9	17	14,0	38	16,7	41	19,2	33	17,9	199	15,3
Homenagens e Utilidade Pública	42	84,0	91	79,1	41	91,1	26	66,7	16	72,7	204	71,3	92	76,0	161	70,6	149	69,6	135	73,4	957	73,4
Outros/Sem informação	0	0,0	1	0,9	0	0,0	1	2,6	0	0,0	3	1,0	2	1,7	6	2,6	2	0,9	3	1,6	18	1,4
Total	50	100,0	115	100,0	45	100,0	39	100,0	22	100,0	286	100,0	121	100,0	228	100,0	214	100,0	184	100,0	1304	100,0

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

*PPPP = Pequenos Partidos de Direita (PL, PSL, PSC e PST)

De fato, tal padrão reproduz-se no legislativo paranaense e é causado basicamente, a nosso ver, pelas características do sistema eleitoral de lista aberta adotado também nas unidades subnacionais brasileiras. Tal sistema gera um forte incentivo para que a atividade legislativa de cada deputado esteja voltada, individualmente, para a otimização de certos dividendos eleitorais, seja através da proposição de um grande número de projetos TCR, seja através da apresentação de emendas individuais ao orçamento visando a transferência de recursos para suas bases eleitorais, prática que a literatura geralmente caracteriza como “clientelismo”. Entretanto, somente o analista superficial poderia concluir de tais evidências que “os partidos são todos iguais” ou que não existem diferenças significativas entre eles na atividade legislativa, para não mencionar outras dimensões da atividade parlamentar. Uma análise mais detida da tabela anterior mostra-nos que os partidos do núcleo da base de sustentação governista do governo Lerner (PFL; PTB; PSDB) tendem a aprovar uma maior quantidade de “leis relevantes”. Embora, em termos percentuais, tal diferença seja pequena, em termos absolutos ela pode indicar uma

maior participação dos partidos da base governista na participação de decisões relevantes que tramitam pelo legislativo.

Por fim, resta saber se o alinhamento governo/oposição teve algum papel no padrão de produção legislativa dos diferentes partidos políticos.

Tabela 30 – Produção legal dos partidos, por ano e alinhamento em relação ao governo (1999-2002)							
			1999	2000	2001	2002	Total
Base Governista	PPPP*	N	33	33	58	60	184 (14,1%)
		%	17,9%	17,9%	31,5%	32,6%	100,0%
	PTB	N	81	58	56	19	214 (16,4%)
		%	37,9%	27,1%	26,2%	8,9%	100,0%
	PFL	N	59	40	38	91	228 (17,5%)
		%	25,9%	17,5%	16,7%	39,9%	100,0%
	PPB	N	29	20	29	43	121 (9,3%)
		%	24,0%	16,5%	24,0%	35,5%	100,0%
	PPS	N	0	0	6	16	22 (1,7%)
		%	0,0%	0,0%	27,3%	72,7%	100,0%
	PSB	N	8	4	14	13	39 (3,0%)
		%	20,5%	10,3%	35,9%	33,3%	100,0%
	PSDB	N	45	35	68	138	286 (21,9%)
		%	15,7%	12,2%	23,8%	48,3%	100,0%
Sub-total(1)	N	255	190	269	380	1094 (83,9%)	
	%	23,3%	17,4%	24,6%	34,7%	100,0%	
Oposição	PDT	N	5	3	15	22	45 (3,5%)
		%	11,1%	6,7%	33,3%	48,9%	100,0%
	PT	N	8	8	16	18	50 (3,8%)
		%	16,0%	16,0%	32,0%	36,0%	100,0%
	PMDB	N	23	22	42	28	115 (8,8%)
		%	20,0%	19,1%	36,5%	24,3%	100,0%
	Sub-total(2)	N	36	33	73	68	210 (16,1%)
		%	17,1%	15,7%	34,8%	32,4%	100,0%
Total		N	291	223	342	448	1304 (100,0%)
		%	22,3%	17,1%	26,2%	34,4%	100,0%

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

*PPPP = Pequenos Partidos de Direita (PL, PSL, PSC e PST)

Os partidos alinhados com o governo Lerner foram responsáveis por 83,9% das leis promulgadas no período, enquanto que os partidos da oposição foram responsáveis por somente 16,1% das leis, uma porcentagem inferior a seu peso numérico na Assembléia. Ou seja, esta tabela reitera novamente: fazer parte da base de governo tornava mais provável a aprovação de leis, especialmente de maior relevância.

Na mesma tabela, podemos observar a taxa anual de aprovação de projetos por partido do proponente. O que se depreende da leitura dos dados? Claramente, observa-se uma pequena desproporção entre o percentual de leis aprovadas pelos partidos e a bancada média de cada uma das legendas ao longo da legislatura, ou seja, os legisladores membros das maiores bancadas não são os que aprovam o número maior de leis. Significativamente, a maior desproporção observada é a do partido do presidente da Assembléia na segunda metade da legislatura, o PSDB, do deputado Hermas Brandão, que também foi o parlamentar que aprovou maior quantidade de leis individualmente, evidenciando a existência de uma lógica personalista e concentradora de poderes na Mesa que se sobrepõe à lógica partidária vigente na ALEP.

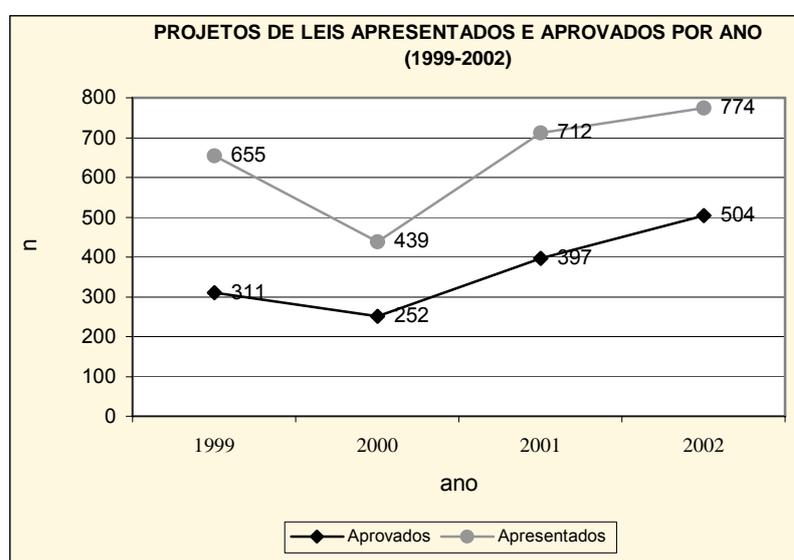
Outro fator que deve ser observado na tabela é o significativo acréscimo do percentual de leis aprovadas pelos partidos no último ano da legislatura, especialmente dos partidos da base governista, provavelmente devido aos realinhamentos e negociações partidários que precederam as eleições de outubro de 2002.

4.3. Análise dos Projetos de Lei

Tendo em vista as limitações de tempo e recursos disponíveis para a realização do presente do trabalho, optamos por debruçarmos mais sobre os projetos de lei apresentados e aprovados ao longo da 14^a legislatura, deixando de lado as proposições de leis complementares, decretos legislativos, emendas à Constituição Estadual e outras proposições.

Os projetos de lei são um indicador muito utilizado pela literatura para caracterizar as relações entre o Executivo e o Legislativo no processo governamental, através do exame do desempenho de variáveis tais como a taxa de aprovação dos projetos, a distribuição dos projetos por assunto, o tempo de tramitação dos projetos segundo sua origem etc.

Ao todo foram apresentados 2580 projetos de lei, sendo que destes, 1464 foram aprovados, ou seja, 56,7% das proposições foram transformadas, de fato, em lei, o que podemos considerar um índice baixo, em comparação com outras Assembléias Legislativas, que varia, por exemplo, de 58% para a 13ª legislatura da Assembléia Legislativa do Espírito Santos (Domingues, 2001, p.95) a um máximo de 80%, para a mesma legislatura da Assembléia Legislativa de Santa Catarina (Tomio, 2005, p.26). O Gráfico abaixo mostra o número projetos apresentados e aprovados durante a da 14ª Legislatura na ALEP.



Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

Com relação à autoria dos projetos na 14ª legislatura, tem-se a seguinte distribuição (Tabela 31): de um total de 2580 projetos de lei, 2381 tinham como autores os deputados e 161 o Executivo. Apresentaram também projetos de lei o Tribunal de Justiça (16), a Procuradoria Geral da Justiça (6), o Ministério Público (3), o Tribunal de Contas (3), as Comissões: Executiva (3), de Constituição e Justiça (1) e Parlamentar de Inquérito (5), registrando-se ainda um projeto de iniciativa popular. Como se pode perceber é intensa a iniciativa dos deputados, cujos projetos individuais ou de autoria coletiva responderam por 92,3% de todos os projetos de lei apresentados no período, ao passo que o Executivo respondeu por apenas 6,2% daquele total.

Esse elevado número de proposições dos deputados não deve nos iludir: boa parte delas é arquivada por ferir o artigo 250 do Regimento Interno da Assembléia que diz que “serão arquivados, em qualquer fase de sua tramitação, as proposições apresentadas em Legislaturas anteriores”: 727 projetos de autoria dos deputados foram arquivados, o que corresponde a aproximadamente 30,5% de sua atividade legislativa.

Tabela 31 – Projetos de Lei por resultado e autor (1999-2002)								
		Executivo	Iniciativa Popular	Judiciário/ Externa	Legislativo/ Comissões	Legislativo/ CPIs	Legislativo/ Partidos	Total
Aprovado	N	131	0	23	2	4	1304	1464
	%	81,4%	0,0%	82,1%	50,0%	80,0%	54,8%	56,7%
Arquivado	N	12	1	3	1	1	727	745
	%	7,5%	100,0%	10,7%	25,0%	20,0%	30,5%	28,9%
Rejeitado	N	0	0	0	0	0	20	20
	%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%	0,8%
Vetado	N	2	0	0	0	0	182	184
	%	1,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	7,6%	7,1%
SI/Outros	N	16	0	2	1	0	148	167
	%	9,9%	0,0%	7,1%	25,0%	0,0%	6,2%	6,5%
Total	N	161	1	28	4	5	2381	2580
	%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

Quanto às taxas de aprovação, do total de 2381 projetos dos deputados, 1304 foram aprovados em plenário, sendo que dos 161 projetos do Executivo, 131 foram aprovados. Ou seja, tal como ocorre no Congresso brasileiro e também em outras Assembléias Legislativas, é grande a diferença nas taxas de aprovação de um projeto dependendo de sua autoria, com uma elevada taxa de aprovação de projetos apresentados pelo Executivo (81,4%), e uma taxa menor de aprovação de projetos com origem no Legislativo (54,8%).

Ou seja, assim como na Câmara dos Deputados e nos demais legislativos estaduais caracterizados como “ultrapresidencialistas”, a taxa de aprovação dos projetos de leis originários do Executivo é bem superior à dos

projetos do Legislativo⁵⁸, embora seu peso relativo sobre o total de projetos apresentados seja inferior ao verificado em alguns outros órgãos legislativos.

Estes dados expressam duas tendências interessantes: por um lado, a alta capacidade do Poder Executivo em transformar suas demandas em políticas e, por outro, uma significativa atividade legislativa dos deputados, que embora apóiem, de fato, as propostas do governador não abdicam da atividade legislativa, tomando iniciativa de proposição de matérias e produzindo um conjunto de legislação majoritariamente oriundo do próprio Legislativo.

A nosso ver, menos do que atestar a existência de um “ultrapresidencialismo estadual” que torne inexorável a imposição da agenda do Executivo a um legislativo destituído de prerrogativas, as altas taxas de sucesso na aprovação de PLs do Executivo e a ausência de uma situação de “paralisia decisória”, bem como o elevado percentual de PL’s do Legislativo sobre o total de projetos aprovados, podem ser tomados como um indicador de bom funcionamento da base de sustentação governista e da implementação de uma agenda *negociada* com os partidos da base parlamentar. Ou seja: uma alta taxa de aprovação dos PLs e um baixo índice de rejeição dos projetos enviados pelo Executivo pode ser tomado como um forte indício do bom funcionamento de uma *coalizão fisiológica de governo*, tal como exposto em Cláudio Couto (1998). Um padrão de governabilidade, que tende a ser dominante nas unidades subnacionais brasileiras e no qual os partidos, embora não participem necessariamente do núcleo decisório da formulação das políticas governamentais mais importantes, fornecem apoio ao governo em troca da transferência de recursos para sua base eleitoral.

Reproduz-se assim, no Paraná, um padrão de governo comum no sistema político brasileiro mas que, a nosso ver, deve ser melhor qualificado: para

⁵⁸ As taxas apresentadas na coletânea organizada por Fabiano Santos são as seguintes, para a 13ª Legislatura: em Minas Gerais, segundo Anastasia, 86% dos PL’s do executivo foram aprovados pelo parlamento; no Espírito Santo, segundo Domingues, 87%; no Rio Grande do Sul, para Grohmann, 92%; São Paulo, por sua vez, o estado onde que serviu de base para a cunhagem do conceito de “ultrapresidencialismo estadual”, teve uma taxa bastante inferior, 74% (In.: F. Santos, 2001a, pp. 65, 96, 149 e 236). Já na ALESC as taxas foram bastante elevadas, superando os 90% nas quatro legislaturas examinadas por Fabrício Tomio. Para projetos propostos pelo Legislativo as taxas de aprovação são: 66%, na ALEMG; 47%, na ALES; 54% na ALERS; 25%, na ALESP; e 67% na ALESC (Tomio, 2005, p.26). Talvez a taxa bastante reduzida da Assembléia Legislativa de São Paulo em comparação com a média nacional, tenha influenciado Fernando Abrúcio no enunciado tão categórico de sua tese sobre o predomínio inexorável do “ultrapresidencialismo” nos estados.

assegurar a governabilidade, o Executivo tem de compor com parlamentares de sua base em termos eminentemente fisiológicas e clientelistas, assegurando a transferência concentrada de recursos para os redutos eleitorais dos parlamentares em troca da aprovação de sua agenda de normas gerais. Isso não implicar afirmar que exista um “ultrapresidencialismo estadual” (dado que os parlamentares também participam na produção de legislação relevante, embora de forma mais periférica), mas sim que a iniciativa estratégica de implementação da agenda está nas mãos do presidente eleito, que é “forçado a negociar” e a compactuar com práticas de natureza clientelista, caso queira “governar”.

Do ponto de vista da viabilidade do estudo proposto e, em particular, da demonstração de nossas preposições, o ponto crucial desta pesquisa diz respeito à qualidade da legislação produzida no interior da ALEP. Assim, um dado mais relevante para a verificação do modelo que melhor representa as relações entre o Executivo e o Legislativo no Paraná é a agenda proposta por cada um dos poderes.

A nosso ver, uma visão mais adequada da relação entre Executivo e Legislativo a partir da análise agregada dos projetos de lei deve levar em conta as noções de “legislação complexa” ou “relevante” como já foi exposto. É evidente que o Poder Executivo tende a produzir legislação de caráter mais geral ou complexa na medida em que o controle da máquina administrativa do Estado e suas prerrogativas legislativas lhe conferem as condições para promover esse tipo de política de forma mais intensa. Assim, como mostra a tabela abaixo, dos 161 projetos apresentados pelo Governador de Estado, apenas 10 recaíram na classificação de “simples” ou “clientelista”, para usar o termo de Domingues (2001).

Tabela 32 – Projetos de leis por complexidade na 14ª Legislatura da ALEP, por origem (1999-2002)						
	Complexa		Simples		Total	
	N	%	N	%	N	%
Executivo	151	14,3%	10	0,7%	161	6,2%
Iniciativa Popular	1	0,1%	0	0,0%	1	0,0%
Judiciário/Externa	27	2,6%	1	0,1%	28	1,1%
Legislativo/Comissões	3	0,3%	1	0,1%	4	0,2%
Legislativo/CPs	4	0,4%	1	0,1%	5	0,2%
Legislativo/Partidos	867	82,3%	1514	99,1%	2381	92,3%
Total	1053	100,0%	1527	100,0%	2580	100,0%

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

Se a divisão que escolhemos esclarece muito pouco sobre as iniciativas do Executivo, o mesmo não se pode dizer das iniciativas dos deputados. Os dados que coletamos permitem observar que dos 2381 projetos de lei propostos pelos deputados, 1514 recaíram na categoria de “simples” ou “clientelista” e 867 recaíram na categoria de “complexa” ou “relevante”. Isso nos permite reforçar a idéia de que, não obstante a ação de natureza eminentemente “clientelista” dos parlamentos, a constatação desse fato não esgota a apreensão de sua atividade legislativa, na medida em que estes possuem uma agenda própria, orientada também para a produção de normas gerais, embora de natureza distinta da proposta pelo Executivo.

Assim como verificado em relação às leis aprovadas, os parlamentares da ALEP também têm um papel relevante na *proposição* (não apenas na aprovação) de legislação de natureza mais complexa, não se limitando de maneira alguma a propor projetos de natureza eminentemente de caráter particularista ou “clientelista”, embora esse tipo de proposição seja quase um monopólio dos parlamentos (99,1%). Veremos no entanto que, assim como ocorre em relação às leis, as diferenças básicas entre os poderes estão no tipo de agenda que ambos propõem e aprovam, e não necessariamente numa inferioridade ou irrelevância institucional inexorável vivenciada pelo Legislativo, na medida em que este também se dedicou a produzir legislação relevante.

Para uma melhor visualização, dividimos os projetos de lei de acordo com o autor e o assunto de que tratam. Verificou-se aqui também o fenômeno já observado na análise das leis aprovadas, isto é, *a existência de três agendas diferentes entre os Poderes*: enquanto o Executivo tende a propor normas mais gerais de natureza administrativa e econômico-financeiras, os parlamentares tendem a propor leis de menor impacto alocativo global e, ao menos teoricamente, de maior repercussão individualizada junto ao eleitorado. Além disso, existe uma agenda compartilhada entre o executivo e o legislativo não somente no que diz respeito às políticas públicas voltadas para a educação, saúde, segurança pública e meio ambiente, mas também aquelas voltadas à máquina administrativa do governo (leis econômico-financeiras, patrimoniais e administrativas).

Tabela 33 – Projetos de Lei: tema geral X autoria (1999-2002)

	Executivo		Iniciativa Popular		Judiciário/ Externa		Legislativo		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Administrativo	62	20,1	0	0,0%	26	8,4%	220	71,4%	308	100,0%
Cultural-científico-tecnológico	4	16,0	0	0,0%	0	0,0%	21	84,0%	25	100,0%
Ecológico	3	8,8	0	0,0%	0	0,0%	31	91,2%	34	100,0%
Econômico/ Financeiro	60	19,0	1	0,3%	0	0,0%	254	80,6%	315	100,0%
Orçamento	8	72,7	0	0,0%	0	0,0%	3	27,3%	11	100,0%
Político	0	0,0	0	0,0%	0	0,0%	16	100,0%	16	100,0%
Social	16	2,6%	0	0,0%	1	0,2%	605	97,3%	622	100,0%
Homenagens e Utilidade Pública	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1181	100,0%	1181	100,0%
Outros/Sem informação	8	11,8%	0	0,0%	1	1,5%	59	86,8%	68	100,0%
Total	161	6,2%	1	0,0%	28	1,1%	2390	92,6%	2580	100,0%

Fonte: Núcleo de Pesquisa Democracia e Instituições Políticas

A imensa maioria dos projetos de lei originados do Executivo trata da própria administração pública (como estrutura organizacional, cargos e remuneração dos servidores públicos, questões relativas ao patrimônio e processos administrativos) e da Economia do Estado (matérias tributárias, fiscais, e financeiras). As leis de iniciativa do Judiciário ou por outros atores políticos externos à relação executivo-legislativo tratam basicamente de matérias ligadas à administração do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas do Estado e da Procuradoria Geral (assuntos administrativos). Por outro lado, os deputados estaduais paranaenses propõem, fundamentalmente, três tipos de leis: (i) leis que declaram de utilidade pública associações e entidades sem fins lucrativos, denominam pontes, estradas, escolas e prédios públicos ou criam datas comemorativas, ou leis que dão “títulos” para homenagear personalidades e, (ii) leis do tipo sociais como saúde, educação, meio ambiente, segurança. Matéria orçamentária é quase inexistente⁵⁹, o que é natural, pois sobre tal tipo de lei o Executivo possui iniciativa exclusiva, determinada constitucionalmente. Os temas de natureza econômica e administrativo também são áreas privilegiadas de produção legislativa, mas em patamar inferior ao social.

⁵⁹ Vale lembrar que as leis orçamentárias de origem no Legislativo são, na verdade, pequenas modificações à legislação global.

Entretanto, há uma acentuada diferença entre o percentual de PL's de homenagens e utilidade pública *propostos* pelos parlamentares (1181 em 2390, ou seja, aproximadamente 49,4%), e o percentual de leis *aprovadas* sobre a mesma temática (957 em 1310, ou seja, 73,1%)⁶⁰. Isso indica que a Assembléia tende a aprovar, proporcionalmente, muito mais leis de cunho “clientelista” do que propõem os parlamentares, o que se relaciona, a nosso ver, aos mecanismos de barganha e negociação envolvendo os deputados na Assembléia.

A primeira vista, há uma lógica que reproduz as teses do MSI: os parlamentares propõem projetos de lei de maior nível de abrangência, de maior grau de complexidade e mais orientados para políticas públicas de cunho social, entretanto não conseguem aprovar essa agenda “balanceadora” das preferências do Executivo devido à lógica predominantemente particularista vigente no parlamento, na qual os parlamentares de todos os partidos estão, indistintamente, interessados na aprovação de uma legislação de cunho particularista para favorecer seus redutos eleitorais.

Ou seja, os partidos políticos seriam “fracos” na arena parlamentar, não possibilitando ao eleitor uma clara opção de políticas públicas no momento das eleições, na medida em que todas as agremiações estariam, indistintamente, interessadas na transferência de recursos para suas bases eleitorais. Vigoraria assim um padrão de comportamento parlamentar compatível com o MSI.

Por outro lado, o índice de projetos de lei de grande impacto alocativo apresentados pelos parlamentares é bem superior ao índice de leis “relevantes” por eles aprovadas: enquanto que 59,8% (222 em 371)⁶¹ da legislação relevante promulgada na 14ª legislatura é de autoria do parlamentares, em relação aos PL's a percentagem é bem superior: aproximadamente 82,3% (867 em 1053) dos projetos de lei de maior impacto alocativo, não necessariamente “clientelistas”, são propostos pelos parlamentares, destacando-se o elevado percentual de temas econômico (80,6% dos projetos sobre esses temas têm origem do Legislativo), administrativo (71,4%) e sociais (97,2%).

Portanto, somente um estudo mais acurado da produção legal a da atuação dos parlamentares nos permitiria fazer inferências de maior amplitude a

⁶⁰ Ver Tabela 26

⁶¹ Ver Tabela 27

respeito da lógica subjacente a seu comportamento, e com qual dos modelos de comportamento parlamentar tal lógica mais se compatibiliza.

Nas próximas tabelas, examinamos se existe alguma especialização da parte dos partidos em determinado assunto ou abrangência, respectivamente. Quanto ao primeiro item, referente à agenda que cada partido propõe, observamos que, na Assembléia Legislativa do Paraná, as bancadas tendem, igualmente, a apresentar uma atuação eminentemente “clientelista” ou “paroquial”, potencialmente voltadas para a clientela eleitoral de cada parlamentar. Uma exceção é o PSB, em que o número de projetos do tipo social supera aos do tipo homenagens/utilidade pública.

Tabela 34 – Projetos de Lei por tema geral e por partidos (1999-2002)																						
	PT		PMDB		PDT		PSB		PPS		PSDB		PPB		PFL		PTB		PPPP*		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Administrativo	15	12,3	23	8,9	19	16	4	4,4	5	11,9	47	9,5	13	7,1	23	6	42	11,5	27	8,4	218	9,2
Cultural-científico-tecnológico	3	2,5	1	0,4	1	0,8	2	2,2	0	0	6	1,2	5	2,7	2	0,5	0	0	1	0,3	21	0,9
Ecológico	1	0,8	2	0,8	4	3,4	0	0	1	2,4	12	2,4	1	0,5	5	1,3	4	1,1	1	0,3	31	1,3
Econômico/financeiro	15	12,3	22	8,6	16	13,4	9	10	12	28,6	52	10,5	20	10,9	56	14,6	29	8	23	7,1	254	10,7
Orçamento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0,3	0	0	2	0,6	3	0,1
Político	1	0,8	5	1,9	1	0,8	0	0	0	0	2	0,4	0	0	0	0	3	0,8	3	0,9	15	0,6
Social	36	29,5	61	23,7	23	19,3	37	41,1	6	14,3	106	21,3	40	21,9	89	23,2	108	29,7	94	29,1	600	25,2
Homenagens e Utilidade Pública	49	40,2	138	53,7	51	42,9	34	37,8	18	42,9	259	52,1	97	53,0	197	51,3	172	47,3	165	51,1	1180	49,6
Outros/Sem informação	2	1,6	5	1,9	4	3,4	4	4,4	0	0	13	2,6	7	3,8	11	2,9	6	1,6	7	2,2	59	2,5
Total	122	100,0	257	100,0	119	100,0	90	100,0	42	100,0	497	100,0	183	100,0	384	100,0	364	100,0	323	100,0	2381	100,0

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

*PPPP = Pequenos Partidos de Direita (PL, PSL, PSC e PST)

Um outro detalhe da tabela que devemos observar é que as taxas de apresentação deste tipo de lei clientelista é bem inferior às taxas de aprovação dos mesmos (49,5% *versus* 65,4%), o que reforça novamente o que já havíamos colocado com relação ao índice de leis relevantes propostos e aprovados.

Quando observamos do ponto de vista da abrangência social dos projetos, verificamos que existe um padrão significativamente diferente entre os membros das diferentes agremiações (Tabela 35). Assim, dois partidos se destacam por não possuir uma lógica predominantemente particularista na apresentação de projetos de lei (PT e PPS), sendo que é importante lembrar que esses dois partidos fizeram oposição ao governo estadual durante a legislatura e possuíam inclinações ideológicas de centro-esquerda/esquerda

Tabela 35 – Projetos de Lei: Abrangência social, por partidos (1999-2002)							
		Estadual	Individual	local	regional	Setorial	Total
PDT	N	22	49	4	9	35	119
	%	18,5	41,2	3,4	7,6	29,4	100,0
PFL	N	39	178	62	15	90	384
	%	10,2	46,4	16,1	3,9	23,4	100,0
PMDB	N	30	131	18	9	69	257
	%	11,7	51,0	7,0	3,5	26,8	100,0
PPB	N	40	88	10	9	36	183
	%	21,9	48,1	5,5	4,9	19,7	100,0
PPS	N	8	14	0	2	18	42
	%	19,0	33,3	0,0	4,8	42,9	100,0
PSB	N	14	33	13	7	23	90
	%	15,6	36,7	14,4	7,8	25,6	100,0
PSDB	N	66	232	52	33	114	497
	%	13,3	46,7	10,5	6,6	22,9	100,0
PT	N	17	43	8	2	52	122
	%	13,9	35,2	6,6	1,6	42,6	100,0
PTB	N	31	156	60	14	103	364
	%	8,5	42,9	16,5	3,8	28,3	100,0
PPPP*	N	31	154	31	7	100	323
	%	9,6	47,7	9,6	2,2	31,0	100,0
Total	N	298	1078	258	107	640	2381
	%	12,5	45,3	10,8	4,5	26,9	100,0

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

*PPPP = Pequenos Partidos de Direita (PL, PSL, PSC e PST)

Esses dados corroboram nossa tese de que existe uma lógica subjacente ao comportamento dos parlamentares da ALEP que não se restringe

apenas à apresentação de legislação *pork barrel* para responder a pressões da arena eleitoral e satisfazer as demandas dos potenciais eleitores.

A idéia é que estamos diante de um modelo de relação entre os poderes e de comportamento parlamentar que, conforme observado por alguns analistas (Pereira e Müller, 2003; Amorim Neto e Santos, 2003), articula de maneira complexa duas lógicas determinantes do comportamento parlamentar e de relação entre os poderes: uma lógica "distributivista", mais compatível com o MSI, e uma lógica "partidária", mais próxima às premissas do MSE. Sendo assim, é bem provável a necessidade de "rever" algumas hipóteses fortes de cada um destes modelos (especialmente do MSI) para elaborar uma explicação mais abrangente do comportamento parlamentar em sistemas políticos com as características do brasileiro.

4.5. Estudo dos Vetos

O processo legislativo não se esgota com a apreciação das iniciativas de lei no plenário da Assembléia. A constituição garante ao governador o direito de veto parcial e total, sobre boa parte das matérias votadas na Assembléia. Segundo a literatura existente sobre o tema, esses chamados "poderes reativos" do Executivo além de servirem como um instrumento para que este possa bloquear aqueles projetos que lhe são "incômodos", têm também a propriedade de afetar as iniciativas do Legislativo à medida que os parlamentares prevendo o veto evitarão investir tempo e outros recursos em projetos com poucas chances de serem aprovados pelo Executivo, a menos que julguem possível e interessante reunir uma maioria para derrubar esse veto.

A mesma literatura também aponta para os usos diferenciados dos vetos total e parcial. Enquanto que o primeiro, em geral, tem por função bloquear iniciativas do legislativo sobre áreas de legislação nas quais o Executivo não goza de iniciativa exclusiva, o último tende a servir para que o governador assegure que

as iniciativas das quais detêm exclusividade serão preservadas das emendas indesejáveis colocadas pelo legislativo (Tomio, 2006; Grohmann, 2001; Domingues, 2001).

Usado de forma intensa o veto governamental aponta para a existência, seja de um conflito de preferências políticas entre os dois Poderes, seja de uma disputa de jurisdição entre o Executivo e o Legislativo. O uso pouco intenso do direito de veto, por sua vez, pode indicar uma coincidência de preferências políticas entre a maioria do legislativo e o chefe do Executivo, ou um alto grau de consenso entre os dois poderes quanto à jurisdição de cada um na produção legislativa (Domingues, 2001, p.98). Neste sentido, a quantidade de vetos serve para indicar o grau de independência ou subserviência de um legislativo. Por outro lado, a derrubada dos vetos pelo legislativo é uma indicação de sua capacidade de sustentar suas preferências por políticas mesmo diante da vontade contrária do chefe do Executivo.

Dadas essas referências da literatura recente, resolvemos nos utilizar do estudos dos vetos do governador aos projetos aprovados na Assembléia Legislativa do Paraná como uma forma de avaliar o padrão vigente entre os poderes executivo e legislativo neste nível de governo.

	Poder	1999	2000	2001	2002	Total
Veto total	Executivo	0	0	2	0	2
	Legislativo	7	45	51	97	200
	Judiciário	0	0	0	2	2
	Total	7	45	53	99	204
Veto parcial	Executivo	0	0	3	7	10
	Legislativo	0	3	4	6	13
	Judiciário	0	0	0	0	0
	Total	0	3	7	13	23
Total geral		7	48	60	112	227

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

Entre 1999 e 2002 foram enviados à sanção do governador Lerner 1464 projetos de lei, sendo que 227 foram vetados pelo governador. Desses, 204 sofreram veto total (aproximadamente 89,9%) e 23 sofreram veto parcial (10,1%).

Confirmando o que aponta a literatura, dos 204 vetos totais aplicados, 200 foram relativos a projetos dos deputados, 2 foram relativos ao Judiciário, e 2 foram aplicados a projetos de autoria do próprio Executivo. A maior quantidade de vetos em relação ao conjunto total de projetos ocorreu no último ano legislativo, alcançando praticamente 49,3% da participação (112 em 227).

Os números acima demonstram que o governador fez uso principalmente do veto total, e este se exerce principalmente sobre os projetos de autoria dos deputados. De seus 131 projetos, apenas 12 foram vetados (o que corresponde a 9,2%), sendo que apenas 2 tiveram o veto total. A maior incidência de vetos parciais em contraste com os vetos totais sobre os projetos de autoria do Executivo pode revelar que o veto parcial é uma forma do governador de estado remover as emendas sugeridas pelos deputados sobre suas propostas originais.

Temos por fim que, entre vetos parciais e totais, o governador interveio em quase em aproximadamente 16% dos projetos de autoria dos deputados aprovados em plenário (213 em 1310).

Tabela 37 – PLs vetados por assunto segundo a natureza do veto e o autor (1999-2002)							
Assunto	Executivo		Legislativo		Judiciário		Total
	Veto parcial	Veto Total	Veto parcial	Veto Total	Veto parcial	Veto Total	
Administrativo	5	1	3	39	0	2	50
Cultural-científico-tecnológico	0	0	0	3	0	0	3
Ecológico	0	0	0	3	0	0	3
Econômico-financeiro	3	0	3	25	0	0	31
Orçamento	1	0	0	0	0	0	1
Político	0	0	0	1	0	0	1
Social	1	1	7	125	0	0	134
Homenagens e Utilidade Pública	0	0	0	1	0	0	1
Outros/Sem informação	0	0	0	3	0	0	3
Total	10	2	13	200	0	2	227

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

Nossa classificação dos projetos de lei quanto ao assunto, permite-nos perceber que os vetos totais concentraram-se sobre os projetos “não-clientelistas” dos deputados, 134 dos 227 vetos totais (ou seja, 59,0%) recaíram na categoria de legislação social. Dos 957 projetos de lei dos deputados classificados

como de homenagens/utilidade pública e que foram aprovados durante a legislatura em análise, apenas 1 foi totalmente vetado pelo governador, ao passo que, dos 353 projetos voltados para outras áreas de legislação, 199 deles (56,4%) foram vetados totalmente pelo governador e 13 (3,7%) foram vetados parcialmente.

Se o estudo dos vetos mostra as diferenças existentes entre as preferências políticas do Legislativo e do Executivo, o estudo da apreciação dos vetos mostra como o Executivo tentou bloquear as iniciativas do Legislativo, tanto nos projetos que este poder havia proposto e aprovado, como também nas modificações e emendas que muitas vezes haviam sido interpostas aos projetos do próprio Executivo. Para isso, o veto parcial é o melhor recurso. No caso do veto parcial, é bom lembrar, a possibilidade de vetar “o texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea”, redação comum a todos estados, maximiza a capacidade dos governadores aproximar a redação final das leis de suas preferências, obrigando o legislativo a barganhar suas preferências com o executivo⁶².

O legislativo, por seu turno, aprovou os vetos na maioria dos casos, mostrando que não teve condições de sustentar suas preferências quando estas distavam significativamente daquelas do Executivo. Vale lembrar que para reverter o veto é necessário que a maioria absoluta da Assembléia vote contra a preferência expressa do governador, o que representa um esforço independente dos deputados para a formação da maioria.

Conforme mostra a próxima tabela, dos 200 vetos totais aplicados a projetos dos deputados, apenas 18 foram revertidos pela Casa (9,0%) e 182 (91,0%) foram aprovados.

⁶² Segundo Shugart e Carey (1992) o veto parcial aumenta significativamente os poderes do executivo. Por esse mecanismo institucional, o presidente (ou o governador, no caso de estudo) não é obrigado a aceitar legislações inteiras aprovadas pelo legislativo. Ter a capacidade de bloquear partes da lei, obriga os parlamentares a rever suas posições e barganhar com o Executivo. O veto total, por outro lado, significa uma recusa explícita do executivo em aceitar o “pacote” aprovado pelo Legislativo. Neste caso, só resta aos parlamentares manter sua posição ou acatar a decisão do Executivo.

Tabela 38 – Vetos Totais aprovados e rejeitados por tipo e por iniciativa de poder emitidos pelo Executivo contra os Projetos de Lei (1999-2002)						
Veto total		1999	2000	2001	2002	Total
Legislativo	Aprovados	5	41	48	88	182
	Rejeitados	2	4	3	9	18
Executivo	Aprovados	0	0	2	0	2
	Rejeitados	0	0	0	0	0
Judiciário	Aprovados	0	0	0	0	0
	Rejeitados	0	0	0	2	2
Total		7	45	53	99	204

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

Os vetos parciais apresentaram o mesmo padrão de concordância do Legislativo aos vetos do governador, demonstrando também a dificuldade do plenário para reverter o veto do governador. Dos 13 projetos de lei vetados parcialmente pelo governador nenhum foi revertido. Já os vetos parciais relativos a projetos do Executivo, apenas três (30%) em 10 foram revertidos.

Tabela 39 – Vetos Parciais aprovados e rejeitados por tipo e por iniciativa de poder emitidos pelo Executivo contra os Projetos de Lei (1999-2002)						
Veto parcial		1999	2000	2001	2002	Total
Legislativo	Aprovados	0	3	4	6	13
	Rejeitados	0	0	0	0	0
Executivo	Aprovados	0	0	3	4	7
	Rejeitados	0	0	0	3	3
Judiciário	Aprovados	0	0	0	0	0
	Rejeitados	0	0	0	0	0
Total		0	3	7	13	23

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

Diferenciando-se os projetos vetados quanto ao assunto de que tratam e quanto ao resultado do veto, percebemos que a maioria dos vetos aos PLs do tipo social foram mantidos pela própria Assembléia, sendo que apenas 11 foram rejeitados.

Tabela 40 – PLs vetados por assunto segundo a natureza do veto e o autor (1999-2002)													
Assunto	Executivo				Legislativo				Judiciário				Total
	Veto parcial		Veto Total		Veto parcial		Veto Total		Veto parcial		Veto Total		
	Apr.	Rej.	Apr.	Rej.	Apr.	Rej.	Apr.	Rej.	Apr.	Rej.	Apr.	Rej.	
Administrativo	3	2	1	0	3	0	33	6	0	0	0	2	50
Cultural-científico-tecnológico	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	3
Ecológico	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	3
Econômico-financeiro	3	0	0	0	3	0	24	1	0	0	0	0	31
Orçamento	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Político	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Social	0	1	1	0	7	0	115	10	0	0	0	0	134
Homenagens e Utilidade Pública	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Outros/Sem informação	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0	3
Total	7	3	2	0	13	0	182	18	0	0	0	2	227

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

A análise dos vetos mostrou que a ALEP não foi capaz de organizar uma maioria independente para derrubar os vetos do governador, e que essa capacidade foi um pouco maior quando se tratou de defender do veto iniciativas dos próprios deputados que quando esteve em questão matérias de autoria do Executivo. O que os números de derrubada de veto parecem indicar é que, a Assembléia Legislativa do Paraná detém pouca ou quase nenhuma capacidade de reversão dos vetos governamentais: em nenhum dos casos estudados a taxa de reversão dos vetos ultrapassou a casa dos 10%. Em números gerais, dos 227 projetos vetados pelo governador, apenas 23 tiveram esses veto derrubado, o que corresponde a 10,1% do total, o que podemos considerar um índice baixo se comparado com as taxas de outras Assembléias Legislativas. Essa taxa não surpreende visto que a coalizão de apoio do governo Lerner era bem forte e coesa.

Os dados corroboram a tese de Fabrício Tomio (2006), que examinou os vetos totais nos estados comparados. Executivos aparentemente fortes, como em Santa Catarina, São Paulo e Minas Gerais e no Paraná, mantêm seus vetos em taxas proporcionalmente mais altas do que executivos minoritários (como é o caso do Rio Grande do Sul). Contudo, esses mesmos governos apoiados por coalizões majoritárias têm, aproximadamente, 1/3 de seus vetos totais rejeitados

(um número nem um pouco desprezível). O Paraná é o estado que apresenta o índice mais baixo⁶³, mesmo assim não é um índice desprezível.

A quantidade de vetos totais apostos pelos governadores depende de sua relação com os parlamentares. Tomio ainda faz algumas ponderações a respeito disso: 1) governadores minoritários vetam menos e tem mais vetos totais derrubados (mais da metade); 2) a construção de uma coalizão majoritária de governo na assembleia não garante aos governadores que suas preferências sejam sempre mantidas, reforçando a autonomia e a negociação entre o executivo e o legislativo; 3) a taxa de rejeição de cai, em todos os casos, como seria esperado, em PLCs e vetos parciais, reforçando o papel desses mecanismos institucionais na delegação de poderes aos executivos estaduais (Tomio, 2006, p.14). Realmente é isso que constatamos no caso do Paraná.

4.6. Ritmo de Tramitação dos Projetos de Lei

Para finalizar nosso estudo das relações entre o Executivo e Legislativo a partir da observação do processo legislativo na ALEP, gostaríamos de apresentar algumas evidências acerca do ritmo de tramitação dos projetos de lei ao longo do período estudado.

Segundo Jean Blondel, mesmo parlamentos com direitos legislativos muito limitados podem ser capazes de forçar o Executivo a negociar os conteúdos da legislação proposta, desde que sejam capazes de controlar o ritmo de tramitação das iniciativas de lei. Ainda que limitados em seus direitos de propor ou emendar legislação, parlamentos capazes de bloquear a produção legislativa podem forçar o executivo a negociar o conteúdo da legislação proposta, de modo a garantir sua aprovação dentro de um prazo adequado (Blondel & Cotta, 2000).

⁶³ Os dados apresentados por Tomio (2006) para os anos de 1999 e 2002 são os seguintes: 63% de rejeição dos vetos totais na Assembleia Legislativa do Espírito Santo, 30% em Minas Gerais, 55% no Rio Grande do Sul, 35% em Santa Catarina e 38% em São Paulo.

Os dados apresentados que expomos a seguir permitem observar o tempo que a Assembléia dedicou à apreciação dos projetos de lei por ela aprovados em sua 14^a legislatura. Consideramos, para efeito do cálculo do tempo de tramitação as datas de apresentação do projeto à Assembléia (data do protocolo) e data da promulgação ou sanção da nova lei.

Com o intuito de simplificar a apresentação dos dados, agrupamos em tempo de tramitação medidos em meses. Assim, destacamos aqueles projetos que tiveram sua tramitação completa em menos de um mês. O tempo de tramitação dos demais projetos foi constatado em termos do número de meses completos (desconsiderando-se os dias). Nossa atenção aqui está concentrada em identificar diferenças no ritmo de tramitação dos projetos em função da autoria e do assunto de que tratam.

Tabela 41 – Projetos de Lei aprovados na ALEP, por autor, segundo o tempo de tramitação (em meses)																
Autor/Tempo	Meses															Total
	?	< 1	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	> 12	
Comissões	0	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	1	0	0	0	4
Deputados	29	268	367	190	99	52	59	49	35	24	18	9	14	21	70	1304
Governadoria	6	54	19	27	10	4	4	0	1	0	2	1	2	0	1	131
Mesa Diretora	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Ministério Público	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Procuradoria Geral de Justiça	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	4
Tribunal de Contas	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	4
Tribunal de Justiça	0	7	1	0	1	0	0	0	0	2	0	0	1	0	0	12
Total	36	333	389	218	110	58	64	51	36	26	22	11	17	21	72	1464

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

Como se pode perceber na tabela acima, há uma pequena diferença quanto ao tempo de tramitação entre projetos de lei de autoria dos deputados e os do Executivo. Observando-se a forma de distribuição dos projetos do Governador e dos deputados, pode-se notar que o Executivo teve quase a metade de seus projetos aprovados em menos de um mês de tramitação (41,2%), ao passo que a

maior parte dos projetos dos deputados foram aprovados no período de um mês (28,1%)⁶⁴.

Poder-se ia argumentar que os projetos do Executivo tenderam a ter precedência em função da natureza dos assuntos tratados. De fato, boa parte da iniciativa de lei do Executivo estadual nesse período é considerada de natureza “complexa” ou “relevante” e voltou-se para o combate ao déficit público, implicando na reforma do estado em seus mais diversos níveis (administrativo, fiscal ou tributário e patrimonial). Devido ao espectro de crise que assumiu a questão do déficit público no Paraná, como em boa parte dos demais estados da Federação, as medidas encaminhadas pelo Executivo no sentido de minimizar os impactos presentes da crise e encaminhar soluções futuras, podem, na verdade, ser tomadas como “emergenciais”.

Tabela 42 – Projetos de Lei aprovados na ALEP, por autor, segundo o tempo de tramitação (em meses)																
Assunto/Tempo	Meses															Total
	?	< 1	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	> 12	
Administrativo	3	28	19	15	8	6	9	5	4	3	5	0	2	1	8	116
Cultural-científico-tecnológico	1	2	3	1	0	0	0	1	1	1	0	1	0	0	3	14
Ecológico	2	1	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	8
Econômico-financeiro	2	45	19	10	5	6	5	4	1	4	3	1	1	1	7	114
Orçamento	0	1	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8
Político	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	6
Social	4	17	27	28	18	17	15	13	18	10	7	4	3	7	28	216
Homenagens e Utilidade Pública	22	231	315	154	74	26	34	28	12	7	6	4	11	11	22	957
Outros/Sem informação	1	7	4	2	4	2	0	0	0	0	1	1	0	0	3	25
Total	36	333	389	218	110	58	64	51	36	26	22	11	17	21	72	1464

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

⁶⁴ Tal padrão é detectado também por Domingues na Assembléia Legislativa do Espírito Santo, onde o Executivo teve grande parte seus projetos aprovados em menos de um mês de tramitação (55,7% deles), ao passo que a maior concentração de projetos dos deputados (15,9%) deu-se no período de três meses de tramitação (Domingues, 2001, p.102). Em linhas gerais, o caráter “emergencial” da agenda do Executivo também é verificada na Assembléia do Rio de Janeiro. Nas palavras de Fabiano Santos: existe uma clara divisão procedimental dos trabalhos legislativos, em paralelo à divisão da natureza das leis aprovadas: enquanto as leis aprovadas por iniciativa dos legisladores tramitam de forma ordinária, os projetos aprovados pelo governador são quase sempre de máxima urgência” (Santos, 2001b, p.178).

Observando-se a tabela acima é possível perceber que os menores prazos de tramitação (menos de um mês) ocorreram mais intensamente nos projetos econômico-financeiros (45 em 114, ou 39,5%) e naqueles ligados à administração (28 em 116, ou 24,1%). Projetos relativos às políticas sociais (que em sua maioria são de origem dos deputados) apresentaram ritmos de tramitação bem mais lentos (17 em 216, ou 7,9%). A questão do equacionamento das contas públicas do estado e reorganização da máquina administrativa marcou todo o período aqui estudado. Não surpreende que tenham sido os projetos relativos à economia e administração os que tramitaram mais rápido na Assembléia, mostrando como essa questão foi tratada como emergencial. A hipótese da natureza emergencial da pauta do Executivo parece assim confirmar.

Os deputados aprovam, também, com facilidade, os projetos ditos “clientelistas”, que dizem respeito, boa parte, a homenagens e declarações de utilidade pública, embora estes levem um pouco mais de tempo que as questões ditas “emergenciais”: 315 em 957, ou seja, 32,9% dos projetos “clientelistas” foram aprovados num período de apenas um mês.

Várias hipóteses podem ser formuladas para explicar tal fenômeno. Os curtíssimos prazos de apreciação das matérias do Executivo pela Assembléia e a apreciação rápida dos projetos de natureza “clientelista” do Legislativo ocorrem provavelmente devido aos mecanismos de negociação e barganha (*logrolling*) relacionados à manutenção da base de apoio ao governo e de aprovação de proposições mais estritamente relacionadas aos interesses eleitorais dos parlamentares. Neste sentido, a rápida aprovação revelaria um acordo firmado anteriormente já na etapa da elaboração dos projetos. Poder-se-ia argumentar também que o mesmo pode ser sintoma de eventuais fraquezas institucionais e administrativas da ALEP, com as já apontadas acima no tocante à institucionalização do sistema de Comissões permanentes, a concentração de poderes na Mesa Diretora, a forma de recrutamento de seu corpo de funcionários etc.

No entanto, tal como observado em relação às taxas de aprovação dos projetos de lei do Executivo, a forma rápida com que estes foram aprovados não é uma evidência definitiva de que a Assembléia tenha renunciado ao direito de impor suas preferências na legislação produzida. Nossa interpretação é a de que a apreciação sumária dos projetos do Executivo na ALEP indica mais uma “delegação”

de poderes ao Executivo estadual do que propriamente uma “renúncia” ou uma “abdicação” sumária por parte dos deputados e do Poder Legislativo enquanto instituição de fazer valer suas preferências políticas próprias no processo legislativo. Essa delegação se dá basicamente devido à natureza emergencial da agenda do governo estadual. Entretanto, seriam necessários estudos mais aprofundados para elaborar um modelo explicativo de tal ocorrência.

4.6. Breve Conclusão

Algumas breves conclusões emanam da análise feita sobre a produção legislativa na ALEP a partir de alguns dos indicadores utilizados na literatura sobre o assunto. Vimos que, sob a perspectiva estrita dos *outputs* legislativos, as relações Executivo-Legislativo no governo Lerner se pautam pelas seguintes características: i) De um ponto de vista meramente quantitativo, a imensa maioria das leis são originárias do Legislativo; ii) Houve uma clara divisão de trabalho no processo legislativo entre os poderes: enquanto o Executivo propõe leis de cunho administrativo e econômico-financeiro, o Legislativo concentrou-se na proposição de leis do tipo TCR, transferindo recursos materiais ou simbólicos para uma base eleitoral potencial de natureza segmentada; iii) O Legislativo predominou na proposição de legislação relevante, embora de natureza diferente da aprovada pelo Executivo (administrativo e econômico-financeiro, este; social, aquele). Entretanto, podemos afirmar que, de um ponto de vista qualitativo, o Executivo predominou sobre o parlamento no processo de governo, pois manteve o controle e a iniciativa sobre áreas-chave do processo decisório; iv) O Legislativo apresentou uma agenda própria de normas gerais em relação ao Executivo, mas ao mesmo tempo não logrou legislar maciçamente sobre temas de natureza econômico-financeira e administrativa; v) Os partidos da base governista aprovaram proporcionalmente mais leis que os da oposição, embora todos os partidos aprovassem mais leis do tipo TCR.

Sob a ótica da proposição de projetos de lei, temos as seguintes características fundamentais nas relações entre os poderes: i) O Executivo durante o governo Lerner, assim como em outros estados da federação brasileira, apresenta uma alta taxa de aprovação de seus projetos, sintoma de seu poder de agenda e, ao mesmo tempo, do funcionamento da base governista; ii) Os deputados tendem a propor muito mais legislação relevante do que a aprovar, evidenciando uma maior demanda por participação no processo legislativo do que aquela que é efetivada; iii) Os PL's apresentados pelo Executivo tramitam com maior rapidez e têm maior abrangência social do que os apresentados pelos parlamentares; iv) Os PL's apresentados por partidos da base governista têm uma maior taxa de aprovação.

Mais um indicador nos serve como complemento do estudo sobre as relações executivo-legislativo no governo Lerner: os vetos. É na apreciação dos vetos que o Legislativo paranaense se mostra mais deficiente, porque demonstra que não está em condições suficientes de sustentar suas preferências quando elas distam significativamente do Executivo. Dificilmente a maioria absoluta da Assembléia votou contra a preferência expressa do governador, principalmente porque, temos que lembrar, este contava com ampla maioria parlamentar.

Entretanto, os dados coletados não nos autorizam a inferir a vigência de um "ultrapresidencialismo estadual" no Estado do Paraná, tendo em vista que o Legislativo paranaense também teve um peso substantivo no processo decisório e uma participação significativa na discussão e elaboração de legislação relevante ao longo da legislatura, embora tal legislação seja de natureza distinta da proposta e aprovada pelo Executivo.

Capítulo 5: Estudos de Caso

Este capítulo analisa o processo decisório na Assembléia Legislativa do Paraná substantivamente do ponto de vista das *estratégias* adotadas pelos agentes participantes com o objetivo de explicar certos padrões formais e substanciais nele observados. Discutimos aqui alguns casos específicos de decisões legislativas relevantes que tiveram grande repercussão na mídia e na opinião pública na época e que, apesar de não constituírem uma amostra estatística significativa, ilustram resultados bastante distintos em termos de formulação e implementação de diferentes agendas, demonstrando o quão complexa pode revelar a relação Executivo-Legislativo dentro um mesmo arcabouço institucional.

A análise seguinte se baseia nos relatórios de pesquisas realizadas pelo núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas* da UFPR entre os anos de 1999 a 2002, sobre casos de decisão legislativa na Assembléia Legislativa do Paraná⁶⁵, como parte do projeto de pesquisa, financiado pela CNPQ, intitulado *A Assembléia Legislativa do Estado do Paraná: Comportamento Parlamentar e Processo Decisório na 14ª Legislatura (1999-2003)*.

Em última análise, a pesquisa enfrenta a grande questão que se estabelece entre “Legislativo e Sociedade”, buscando estudar de maneira mais aprofundada casos de processo decisório durante o governo Lerner com vistas a apreender a ação dos diferentes atores, segmentos sociais, grupos, classes e frações no processo legislativo. Sustentamos que um modelo metodológico abrangente e sistemático para a análise de processos decisórios deve esforçar-se por incorporar tanto as variáveis “institucionais” (certas características da estrutura constitucional, da legislação, dos partidos e dos regulamentos internos da Casa), quanto as variáveis de natureza “societal” (intervenção de agentes sociais como corporações, *lobbies*, opinião pública), para usar o (impreciso) jargão acadêmico convencional.

⁶⁵ Para a análise destes casos, foram coletados dados de fontes distintas: (i) matérias publicadas durante os anos de 1999 e 2002 no jornal *Gazeta do Povo*, que tem grande veiculação no estado; (ii) Anais da Assembléia Legislativa; (iii) documentos produzidos, como panfletos e documentos oficiais; e (iv) entrevistas com alguns dos atores envolvidos no caso em questão. O resultado final do texto é de nossa inteira responsabilidade.

Quais os componentes relevantes da situação decisória? Quem decide? Como se decide? Qual o objetivo básico dos decisores? Qual a estratégia fundamental dos atores em cada uma das situações decisórias estudadas? A resposta parece ser não tão simples. A análise dos estudos realizados oferece alguns elementos que nos ajudam *compreender* essas questões, sem, no entanto, oferecer uma conclusão pronta e acabada. Devemos frisar ainda, que se trata de um primeiro ensaio, uma “primeira aproximação” aos estudos de caso, pois sabemos que ainda há muito o que se avançar, tanto no que se refere à metodologia, quanto ao tratamento dos dados coletados.

Antes de proceder às análises, é preciso definir os ângulos de observação do processo decisório e das decisões em cada caso. O texto de referência ao qual nos apoiamos é o livro de Regis de Castro Andrade (1998a), *Processo de Governo no Município e no Estado*.

5.1. Processo Decisório: padrões de interação e qualidade das decisões

Levando-se em conta o cenário político brasileiro no qual o partido do Executivo raramente tem a maioria no Parlamento, é necessária a construção de coalizões que escapem aos limites do seu partido. Muito embora haja variações nos três níveis de governo e de uma região para outra do país, a negociação com outros partidos, para a garantia da governabilidade é condição inevitável de qualquer governo.

Os governadores possuem grande parte dos poderes legislativos que o executivo federal possui, contudo, este conjunto de mecanismos pode não ser suficiente para forçar a cooperação dos legisladores ou controlar a agenda legislativa, ampliando a necessidade de negociação diante de coalizões majoritárias pouco sólidas ou apoio minoritário no parlamento. Neste cenário, vários padrões de relação executivo-legislativo podem surgir como resultado de estratégias definidas pelos atores envolvidos, estratégias essas que são traçadas principalmente em

função dos *constrangimentos institucionais* que são postos para os agentes e de suas *preferências* como atores políticos (Couto, 1998).

Por exemplo, os constrangimentos institucionais podem fornecer incentivos a uma estratégia individual que busque contemplar elementos de negociação de caráter fisiológico. Há fortes incentivos institucionais para isso, em particular a concentração de poderes de execução orçamentária e de promoção política nas mãos do chefe do Executivo, o baixo custo eleitoral da infidelidade partidária e o baixo grau de controle por parte do eleitorado. Essa linha estratégica, no entanto, é moldada pela influência de outros elementos tangíveis à situação, que em certos momentos tornam a escolha dos atores bastante delicada. A repercussão das questões em pauta na opinião pública e a intensidade das reações lobbistas em relação a elas influenciam tanto o comportamento dos parlamentares e seus cálculos estratégicos como a posição do Executivo em relação a determinados assuntos.

Suponhamos que, após as eleições, o novo governo não conte com maioria absoluta no Legislativo. É claro que o governo tem a opção de não negociar com o legislativo e, neste caso, o processo decisório toma a forma de competição não cooperativa (NC), tomando emprestadas as palavras de Régis de Castro Andrade (1998a). Muitos parlamentares podem optar por uma estratégia de obstrução ou vetos sistemáticos, esperando reverter a seu favor o mau desempenho consequente do governo. Essa opção estratégica é geralmente inviável porque neste caso se instaura um jogo de soma zero: uma das partes ganha e a outra perde. O cenário será de conflito e eventualmente de impasse decisório⁶⁶.

Mas o governo pode dispor-se a negociar e, neste caso o processo decisório assume a forma de cooperação competitiva (CC). Neste caso, o Executivo pode utilizar-se de recursos de negociação de naturezas bastante distintas. Ainda segundo Andrade, o chefe de governo tem duas opções: pode organizar uma coalizão multipartidária de sustentação, oferecendo cargos e recursos (barganha

⁶⁶ Relembrando Wanderley Guilherme dos Santos (2003), que introduz o conceito de “paralisia decisória” para caracterizar tal fenômeno. Em tal situação, nenhuma decisão será tomada, pois a proposta de um ator político sempre será vetada pelo outro (radicalizam-se em suas posições). Essa situação pode ser considerada de equilíbrio político, caracterizado pelo impasse permanente. Se prevalecer o mesmo perfil para uma série de questões importantes, o sistema político começará a sofrer de paralisia decisória e seu desempenho será afetado. Como mostra o autor, este cenário de paralisia decisória caracterizou o período do governo Jango, e abriu palco para a intervenção militar de 64, que mudou ilegalmente as regras do jogo.

alocativa/fisiológica), obtendo assim o apoio às iniciativas de seu interesse ao longo de seu mandato e/ou legislatura. Neste caso, o Executivo logra obter uma bancada estável de sustentação no Parlamento. O chefe de governo também pode optar por uma negociação pontual (caráter programático) e, neste caso, o apoio dos parlamentares às iniciativas legislativas se dá de forma *ad hoc*, colocando a necessidade de reiteradas negociações entre os dois Poderes. Neste último caso, a instabilidade e a incerteza quanto aos resultados é a marca distinta dessa forma de interação. É um processo árduo de negociação, e muitas vezes é difícil garantir com grande certeza a vitória nas votações. A construção de maiorias estáveis no Parlamento, essencial para a capacidade de governar é, portanto, de difícil consecução, no caso das negociações pontuais.

O governo pode optar pela negociação pontual (NP), oferecendo em troca a liberação de recursos orçamentários, abstenção de veto por parte do chefe do Executivo e outras vantagens. O padrão de relações entre os Poderes poderá ser clientelístico ou não: em todo o caso, será de cooperação e conflito, com indeterminação dos resultados caso a caso. Os parlamentares não abrem mão, nessa hipótese, do seu poder de veto, obstrução e controle, nem o governo do de preservar a homogeneidade política de sua equipe. Alternativamente, o governo pode propor uma coalizão situacionista estável no Legislativo em troca da distribuição de cargos no Executivo aos partidos coligados (além de vantagens clientelistas). A estratégia do governo aqui, viabilizada pelas disposições governistas dos parlamentares, visa à formação de uma coalizão fisiológica de governo (CFG). Nessa coalizão os parlamentares abstêm-se de utilizar sistematicamente seus poderes de veto, obstrução e controle; o governo, por seu lado, distribui cargos na administração e nas estatais a pessoas indicadas pelos partidos coligados (Andrade, 1998b, pp.18-19).

De acordo com este raciocínio, Cláudio Couto (1998) classifica os possíveis padrões de interação entre o executivo e o legislativo de acordo com três variáveis: quanto à estratégia, quanto à modalidade e quanto aos elementos de troca. Quanto à estratégia, a interação poderá ser basicamente cooperativa ou conflitiva (competitiva); quanto à modalidade poderá ser estável (coalizões/oposição rígida) ou instável (negociações pontuais) e, enfim, quanto à moeda de troca (caráter) poderá ser programática ou alocativa/fisiológica. O quadro a seguir mostra as possíveis modalidades interativas decorrentes dessas três variáveis:

Quadro 5 – Modalidades Interativas (Relações Executivo-Legislativo)		
Padrão interativo	Caráter da interação	
	Programática/ de Conteúdo	Barganha Alocativa (log-rolling) e Fisiológica
Coalizões	Coalizão Programática de Governo (CPG)	Coalizão Fisiológica de Governo (CFG)
Negociação Pontual (NP)	Negociação Pontual s/ Conteúdos	Negociação Pontual Alocativa/ Fisiológica
Oposição Rígida (OR)	Diferenças Programáticas Irredutíveis	Ausência Reiterada de Barganha Alocativa/ Fisiológica

Fonte: Couto (1998)

No caso das coalizões, o Executivo logra obter uma bancada estável de sustentação no Parlamento, conseguindo junto aos parlamentares um acordo que garante, por parte destes últimos, apoio perene às iniciativas de seu interesse durante praticamente todo o governo. Já o apoio obtido numa negociação pontual (NP) restringe-se à questão em voga, seja ele pautado no ajuste de pontos programáticos, na barganha de políticas ou transferência de recursos. A participação dos parlamentares na elaboração das propostas de governo ou a simples “homologação” das medidas que interessam ao Executivo tanto na situação de coalizão, como na situação de negociações pontuais, dependerá do caráter programático ou não do acordo estabelecido, em outras palavras, se pautado numa base fisiológica/clientelista ou não.

No caso da CPG, a formação de uma bancada de sustentação do Executivo no Parlamento se dá com base em um programa comumente aceito, de cuja conformação os parlamentares participam. Dificuldades podem surgir em momentos posteriores à decisão, mas são bem raras. No caso de uma Coalizão Fisiológica de Governo, o Executivo obtém apoio dos parlamentares independentemente do conteúdo das políticas que são aprovadas por este, o que implica completa abdicação da capacidade decisória por parte do Parlamento. Neste caso, os recursos fisiológicos são apropriados pelos próprios tomadores de decisão em troca do apoio político. Visto que nessa situação o Legislativo abriu mão dos seus poderes de veto, obstrução e controle, bem como de qualquer responsabilidade real de formulação de políticas, seu lugar no processo decisório é reduzido à homologação das decisões do Executivo.

Segundo Cláudio Couto, a homologação parlamentar passiva ocorre justamente porque o elemento fundante do acordo não é um programa (onde se negociam conteúdos), mas *transferência de recursos*, que tem na anuência dos parlamentares às iniciativas legislativas de interesse do Executivo sua contrapartida. Portanto, o modelo emergente na visão do autor é *ultrapresidencialista*, porque o Legislativo resigna-se a uma função subalterna no processo decisório e perde em visibilidade e prestígio. Em certas ocasiões, porém, a Casa sofre pressões da opinião pública e dos *lobbies*, e os parlamentares vêem-se diante de alternativas estratégicas de atender às demandas sociais ou se manter fiéis ao governo.

As duas modalidades de oposição rígida (OR), por seu turno, apontam para a indisposição completa ao estabelecimento de formas de negociação. No caso da oposição rígida programática, essa indisposição ocorre por divergências fundamentais quanto às políticas que se pretende ver aprovadas e implementadas; trata-se geralmente de uma forma de *radicalização ideológica*. No caso da barganha alocativa, a oposição rígida se dá principalmente quando o Executivo não se dispõe a transferir recursos para a base política dos parlamentares, ganhando sua oposição. Vale lembrar que nesta modalidade de interação, o quadro que emerge é de *ingovernabilidade*. Um sistema político no qual a maioria do Parlamento seja constituída por uma oposição rígida, seja ela programática ou alocativa, sofre sérios riscos de submergir numa crise de paralisia decisória, na qual o sistema mostra-se incapaz de converter as demandas (*inputs*) em políticas eficazes (*outputs*)⁶⁷.

Há um elemento adicional, assinalado também por Cláudio Couto, que vale a pena assinalar. Ele diz respeito à inclusividade/ exclusividade dos resultados das decisões decorrentes dos padrões interativos gerados pela combinação da variável *estratégia* com *cenários majoritários* ou *consensuais* (consociativos)⁶⁸.

O cenário majoritário é aquele no qual o Executivo dispõe *a priori* de uma bancada majoritária e coesa no Parlamento, seja desde o momento eleitoral,

⁶⁷ Já mencionamos neste sentido o excelente trabalho de Wanderley Guilherme dos Santos: *Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise*.

⁶⁸ O autor fala de cenários consociativos e majoritários, extendendo um pouco o uso dos conceitos feitos por Arend Lijphart, que se refere na verdade a modelos institucionais, majoritários ou consociativos.

seja desde o início da legislatura, com a formação de uma coalizão majoritária ou com a conquista da maioria pelo partido situacionista. Tal é o caso da Assembléia Legislativa do Paraná, como já observamos, na qual o Executivo dispunha de uma maioria parlamentar já desde as eleições (40x14).

Dessa forma, o caráter inclusivo (que o autor caracteriza como cooperativo, com ganhos mútuos) ou exclusivo (caracterizado com não-cooperativo, em que apenas uma das partes ganha) das decisões que serão tomadas ao longo dos mandatos do Executivo e dos parlamentares dependerá das estratégias adotadas por ambos. Como coloca Cláudio Couto:

Caso os ocupantes do Poder Executivo e sua bancada de apoio se disponham desde o início a estabelecer um relacionamento cooperativo com os demais parlamentares (bancadas ou indivíduos), a tendência inicial é favorável ao estabelecimento de um relacionamento inclusivo. Ao longo do período de interação, a cooperação se verificará no caso do estabelecimento posterior de uma coalizão parlamentar mais ampla do que a maioria estabelecida pelo Executivo desde o momento inicial (eleição ou começo da legislatura) ou no caso de reiteradas negociações pontuais bem-sucedidas desse ponto de vista. Contudo, nos momentos em que não for alcançado um acordo que extrapole a maioria situacionista, esta pode simplesmente aprovar as iniciativas de seu interesse à revelia da vontade dos demais (não-cooperação) – o que determina um jogo político exclusivo. Por outro lado, caso a situação possuidora de maioria parlamentar recuse uma estratégia cooperativa com os demais legisladores, optando pelo conflito, estabelecer-se-á desde o princípio um jogo exclusivo, no qual as decisões são simplesmente tomadas pelo Executivo com a anuência de sua bancada e sem dar ouvidos aos reclamos dos demais (Couto, 1998, p.53).

O cenário consensual é aquele no qual o Executivo não dispõe de maioria parlamentar. Neste caso, faz-se necessária a busca de um consenso que permita a aprovação das decisões governamentais. Se o Executivo optar por uma estratégia cooperativa, negociando com os demais parlamentares, estabelecer-se-á um jogo inclusivo. Teremos um desfecho cooperativo sempre que a situação alcançar acordos que possibilitem a formação de uma maioria parlamentar a seu favor, incluindo setores oposicionistas. O elemento básico da produção de políticas num cenário consensual é, portanto, a *negociação*, que tende a ser tão mais bem-sucedida quanto mais flexíveis foram os atores com relação às suas posições iniciais.

Cabe finalmente ressaltar, que todos esses modelos de relação executivo-legislativo, essas modalidades interativas e os cenários, são tipos ideais e

que, na realidade concreta as interações acabam por conjugar os diversos padrões em diferentes medidas simultaneamente, muito embora seja possível determinar quais as formas predominantes nos casos particulares.

Tomando a Assembléia Legislativa do Paraná como análise, notamos que cenário político prevalecente na Casa é de uma maioria relativamente coesa, construída já no momento eleitoral e que, apesar de algumas cisões ocorridas ao longo da legislatura em análise, foi válida para todo o período. Quando o conteúdo de alguma iniciativa do Executivo contrariava profundamente os interesses dos legisladores ou de terceiros com eles relacionados (sua base eleitoral, financiadores de sua campanha, grupos de interesse com os quais estavam vinculados organicamente), as coalizões tenderam a se romper, ainda que pontualmente. Neste caso, o Executivo precisou negociar pontualmente algumas questões não só com a oposição como com sua própria bancada situacionista. Podemos notar isso claramente em alguns de nossos casos analisados a seguir.

O interesse, portanto, nesse ângulo de análise, consiste em verificar até que ponto se desenvolveu na Assembléia Legislativa do Paraná, estratégias de “cooperação” ou de “conflito”. Ou até que ponto ocorreu também processos de “não-decisão”, no qual foi impossível o estabelecimento de acordo entre as partes em jogo, estabelecendo-se um conflito seja entre os grupos prevalecentes em cada Poder, seja entre os diversos grupos componentes de um Legislativo fragmentado, inviabilizando a formação de uma maioria. Neste último caso, o impasse pode levar tanto a perdas mútuas, uma vez que os atores envolvidos podem ser prejudicados no caso de nenhuma decisão ser tomada, como a ganhos exclusivos de apenas uma parte. Uma outra pergunta a ser levantada é a seguinte: em que medida podemos falar de uma “Coalizão Fisiológica” no Governo Lerner? Podemos afirmar que o Governo Lerner se pautou majoritariamente em moldes “ultrapresidencialistas”?

Para tentar responder a essas questões, remeto ao leitor os estudos de caso. Como se poderá notar, as situações são bastante distintas, o que dificulta bastante inferir qualquer tipo de afirmação a respeito. Algumas tendem a colocar a Assembléia numa posição de destaque no sistema político. Outras, no entanto, promovem um certo grau de dependência do Legislativo com relação ao Executivo estadual. Vejamos.

5.2. Estratégia Governamental, Colaboração e Conflito na Assembléia Legislativa do Paraná

Como já ressaltamos em vários momentos do trabalho, logo no início da legislatura o governador reeleito Jaime Lerner (PFL) contava com ampla maioria parlamentar, dado que a coligação que o elegeu detinha 40 das 50 cadeiras da Assembléia, ou seja, 74% dos assentos, assegurando uma ampla coalizão majoritária que, apesar de algumas cisões, manteve-se durante toda a gestão. Em todas as votações importantes na Casa o governo obteve maioria simples de votos em função do apoio principalmente do PFL e do PTB, os dois partidos sempre fiéis ao Executivo estadual.

As cisões que ocorreram na base governista não podem ser vistas sem levar em conta um fator bastante importante: a crise econômica e financeira do período que era mais ou menos geral em todo o país e o desgaste político do governo, que já algum tempo vinha corroendo a administração Lerner. Os deputados reclamavam da falta de verbas para suas bases, sendo que muitos deputados situacionistas se voltaram contra o governo, deixando de votar a favor do governo em alguns projetos polêmicos como forma de protesto. Isso atinge diretamente uma das principais bases de sustentação de uma coalizão fisiológica de governo, que é a transferência de recursos do Estado para as bases político-eleitorais dos parlamentares. Isso teve uma importância muito grande no processo de governo, porque a partir disso, quebra-se a segurança do Executivo em ver seus projetos aprovados tranquilamente. Também em outros momentos em que o conteúdo da questão era bastante polêmico, aproveitando as pressões da opinião pública, os parlamentares situacionistas constantemente obstruíam sessões, adiando a votação em determinadas matérias, até que a legislação de seu interesse fosse aprovada.

Pode-se dizer que o Executivo na gestão Lerner logrou o estabelecimento de uma “Coalizão Fisiológica” na Assembléia Legislativa, montada em bases mais clientelistas do que propriamente fisiológicas. Os deputados

proporcionavam sustentação ao Executivo e este, em troca, proporcionava aos parlamentares a transferência de recursos às suas bases. Porém, essa coalizão, em alguns momentos, sofreu rupturas eventuais em virtude de pressões da sociedade e opinião pública em geral em cima dos parlamentares, o que se mostrou essencial para que no estado no Paraná não vigorasse a regra do ultrapresidencialismo estadual. Os efeitos que foram produzidos no comportamento legislativo do parlamentares, em decorrência das cisões na base parlamentar governista no interior da ALEP ao longo do último período legislativo, se mostraram que grande importância para que a Assembléia Legislativa fizesse valer suas preferências em determinados momentos. Por isso a Assembléia Legislativa do Paraná apresenta situações de processo de tomada de decisões bem diferentes.

São oito os casos estudados que tiveram grande discussão na Assembléia entre os anos de 1999 e 2002: Plano de Cargos, Carreiras e Salários dos trabalhadores em educação da rede estadual de ensino público do estado do Paraná (PCCS); Lei dos recursos hídricos; Projeto de lei com proposta do governo sobre o IPVA; o caso da “Indústria de multas”; Projeto de lei que incentiva titulação e autonomia das universidades estaduais; Luta por aumento salarial dos policiais militares; Lei estadual de incentivo à cultura e; finalmente, o caso da COPEL.

No conjunto dos casos estudados, constatamos a seguinte distribuição segundo o tipo de processo decisório: quatro casos de Competição Cooperativa (CC) e igualmente quatro casos de Não Cooperação (NC) entre os atores envolvidos. Na categoria NC incluem-se um caso de total marginalização da oposição (que é o caso da luta salarial dos policiais militares), dois casos de tentativas frustradas de colaboração (o caso da Copel e o Projeto que incentiva a titulação e autonomia das Universidades estaduais) e um caso de “não decisão” (Plano de cargos, carreiras e salários dos trabalhadores em educação da rede estadual de ensino público do estado do Paraná).

As pressões externas no processo decisório foram intensas em quase todos os casos analisados, tanto através da ação da opinião pública em geral como através de *lobbies*. Na maioria dos casos o impacto no Legislativo foi perceptível, quando não decisivo.

O caso mais visível de forte impacto da opinião pública foi o caso da Copel. A intensidade dos movimentos contra a privatização da estatal e a amplitude

dos protestos indignados de amplos setores da população indignados com o projeto, “balançaram” os parlamentares. Apesar da pressão e do inevitável desgaste político, os deputados votaram a favor da privatização.

Os *lobbies* podem modificar a posição inicial dos parlamentares mesmo em situação de CFG. Foi o que se verificou no processo de votação sobre a cobrança do IPVA (que por proposta do governo, deveria ser modificado). Os poderosíssimos *lobbies* dos empresários do setor de transportes agiram na Assembléia Legislativa, modificaram a posição dos governistas e romperam o monolitismo da CFG.

Cabe observar também a importância dos recursos regimentais no jogo parlamentar tais como a obstrução, o veto e os pedidos de urgência, que foram usados em vários momentos, seja para retardar ou acelerar uma decisão, seja para forçar a não decisão. Há também os casos de utilização de ameaças.

Nos estudos de caso detalhados a seguir não há informações para a avaliar a natureza das barganhas realizadas em troca do voto favorável ao governo (se houve distribuição de cargos ou apenas a liberação de recursos orçamentários). Certamente houve promessas de liberar verbas para obras de interesse dos deputados. Mas esse tipo de barganha não é necessariamente clientelista no sentido “perverso” do termo. É importante lembrar que clientelismo não é sinônimo de fisiologismo. Como coloca Cláudio Couto (1998, p.56), no caso do clientelismo ocorre a destinação de recursos públicos a setores da população (os governados) e não *diretamente* aos próprios *policy-makers* (governantes). Já no caso do fisiologismo, os recursos são apropriados pelos próprios tomadores de decisão, que se aproveitam dessa sua condição para apropriar-se privadamente de cargos ou recursos públicos, sem qualquer justificativa de caráter universal.

Vejamos agora como foi o desempenho legislativo da Assembléia Legislativa Paranaense através dos estudos de caso.

5.3. O Desempenho Legislativo da Assembléia Paranaense⁶⁹

l) Plano de Cargos, Carreiras e Salários dos trabalhadores em educação da rede estadual de ensino público do estado do Paraná (1999)⁷⁰

Desde a promulgação da Lei Federal 9424 de 24/12/1996 sobre o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental), a idéia de um plano de cargos e salários se encontra na agenda das associações de profissionais da educação de todo o Brasil. A Associação dos Professores do Paraná (APP – Sindicato) procurou dialogar com o governo estadual, entre os anos de 1997 e 1998, no sentido de confeccionar em conjunto um Plano de Cargos, Carreiras e Salários (doravante denominado PCCS) para os professores públicos paranaenses. As tentativas não frutificaram e o cenário no final de 98, período das eleições para 14ª Legislatura da Assembléia Legislativa do Paraná e para Governador do Estado, era de intensa mobilização dos professores, conflitos e resistência por parte do governo.

Contra a vontade do governo, a APP entregou na ALEP a proposta de um Projeto de Lei do PCCS no primeiro semestre de 1998. A proposta ficou engavetada durante um ano. Somente em primeiro de junho de 1999 a proposta foi protocolada como *Projeto de Lei número 297/99* de autoria do Deputado Irineu Colombo, do PT. Após ser protocolado no dia 1º de junho de 1999 o projeto 297/99 seguiu, na mesma data, para a Comissão de Constituição e Justiça e teve parecer favorável um ano depois, na sessão do dia 28 de junho de 2000. Nesta mesma data seguiu para a Comissão de Finanças e, mais de um ano depois, no dia 15 de agosto de 2001 teve parecer contrário. No mesmo dia seguiu para a Comissão de Educação, Cultura e Esportes e no dia 10 de outubro de 2001 teve parecer favorável. Todo esse tempo para finalmente ser arquivado. Vejamos como se deu o caso.

⁶⁹ Aqui apenas sintetizamos informações que estão contidas no relatório do projeto integrado sobre a Assembléia Legislativa do Paraná em: FUKS, Mario et al. *A Assembléia Legislativa do Paraná: comportamento parlamentar e processo decisório na 14ª Legislatura (1999-2003)*. Relatório final de Pesquisa – CNPq. Curitiba: UFPR, 2005, 501p. [Mimeog].

⁷⁰ Pesquisador Responsável: Prof. Nelson Rosário de Souza

A postura governamental apontava a impossibilidade de aprovação de um PCCS, tanto mais nos moldes propostos pelos professores. Ou seja, o ponto de vista que os governistas expressavam ao longo da 14ª Legislatura era de que o PCCS geraria um custo acima das possibilidades orçamentárias e dos preceitos legais do governo.

Aparentemente para ganhar tempo, protelar e contrapor à proposta de PCCS dos professores, o governo divulga ainda em 1998 a elaboração de um plano de cargos pela Secretaria de Educação, o Pladepe (Plano de Desenvolvimento do Pessoal da Educação). Ao que tudo indica a estratégia do governo foi de protelar qualquer decisão. Este plano nunca foi apresentado oficialmente à Assembléia ou à população e tampouco se tornou projeto de lei. Certamente a pressão que os professores fizeram na ALEP, mesmo os deputados da base governista, contribuiu muito para que isso não acontecesse.

Percebe-se que os conflitos em torno do tema tiveram a Assembléia Legislativa do Paraná como um espaço importante. Os professores recorreram aos deputados, inclusive ocupando as galerias e a tribuna, seja para barrar a proposta do governo (Pladepe), seja para reivindicar a aprovação do PCCS. Inicialmente, a posição da APP foi de convidar o governo para discutir um plano de cargos e salários, depois, diante do insucesso da primeira estratégia, os professores passaram a pressionar o governo para aprovação do PCCS formulado pela própria APP e, ao mesmo tempo, atuar no sentido de barrar as tentativas do governo de transformar o Pladepe em lei e implementá-lo. Dentro da sua estratégia a APP promoveu várias manifestações, principalmente entre o final de 1998 e meados de 2000.

O ano de 1999, que dá início à 14ª legislatura, é marcado por grandes protestos dos professores, com uma suposta aproximação junto ao Legislativo estadual, mas, aparentemente, sem grandes efeitos concretos no que diz respeito a um possível avanço no PCCS. O tema do PCCS praticamente não voltou à pauta da ALEP no segundo semestre de 1999, e o ano legislativo encerrou sem que ele fosse votado apesar do regime de urgência ao qual estava submetido.

A mobilização dos professores segue sua escalada no ano de 2000, só que desta vez com a adesão dos demais funcionários públicos estaduais, na luta por uma longa pauta de reivindicações onde se destacavam dois pontos: aprovação

do PCCS e reajustes salariais. A estratégia dos professores era pressionar os poderes executivo e legislativo, para isto, todo esforço para ganhar visibilidade na mídia e sensibilizar a opinião pública foi feito. Não havendo qualquer manifestação de acordo por parte do governo, uma greve geral foi deflagrada em maio de 2000.

Já no final do ano de 2000, o movimento estava bem enfraquecido, sendo que o tema PCCS quase não apareceu mais na mídia, no Plenário da ALEP e mesmo nas reivindicações dos professores. Ao que parece o contra discurso da APP não teve uma penetração tão forte na mídia e uma repercussão tão intensa na AL quanto os argumentos do governo. No primeiro semestre do 2001 a temática do PCCS já não freqüenta a mídia ou o debate na AL, sendo apenas mais uma página virada.

Se por um lado é possível afirmar que os professores obtiveram algumas vitórias, por exemplo, ao barrar a apresentação e qualquer discussão sobre o Pladepe (antes e durante a 14ª Legislatura), ou, ainda, ao aprovar o regime de urgência para o PCCS (junho de 1999), o resultado final do enfrentamento parece indicar o sucesso do governo em protelar a votação do PCCS na Assembléia Legislativa. De um modo geral, o governo levou vantagem por ter uma ampla base de deputados a seu favor.

Mesmo com a aprovação em regime de urgência, logo no início da 14ª Legislatura, os professores e os deputados da oposição viram frustradas as suas tentativas de apressar a discussão e a votação do PL 297/98. O Projeto levou mais de um ano para ser apreciado pela Comissão de Constituição e Justiça, levou tempo semelhante para tramitar por outras duas comissões e acabou arquivado.

Os momentos decisivos do embate geraram debates no Plenário da ALEP e tiveram ampla repercussão na imprensa, porém o cenário final foi de não-decisão (ND), num processo mal-sucedido de negociações. As divergências consideráveis entre os dois atores principais (governo e professores) não puderam ser conciliadas, apesar de alguns esforços serem feitos por parte do governo. O Projeto de Lei 297/98 acabou não sendo votado na ALEP durante a 14ª Legislatura.

II. Lei dos Recursos Hídricos (1999)⁷¹

De autoria do Poder Executivo, a *Lei dos Recursos Hídricos* criava o Sistema Estadual de gerenciamento de recursos hídricos, regulamentando no estado do Paraná a Lei Federal 9433/97 conhecida como “Lei das Águas”. Parado desde maio de 1998 na Assembléia Legislativa à espera dessa regulamentação, o Projeto de Lei 255/98 volta a tramitar na Assembléia em abril de 1999, em um momento de retomada das discussões acerca da regulamentação do uso da água e da criação de uma política nacional específica, que gerisse os recursos hídricos do país, garantindo o seu uso racional e a sua preservação.

Há uma clara polarização de posições entre o Executivo e a oposição, que vai sendo ampliada no decorrer do processo. Essa oposição é formada não apenas pelo bloco oposicionista da Assembléia, mas por vários integrantes da bancada situacionista que estavam descontentes com o executivo, principalmente os deputados ligados ao setor agro-industrial, além de ter o apoio de entidades representativas do setor agrícola. O executivo, conta com o apoio da ONG Verde, de deputados federais, de grande parte da mídia paranaense, além de uma parte da sua bancada legislativa.

A posição do executivo pode ser definida em torno de dois grandes eixos: o primeiro de uma *defesa técnica*: da necessidade de implementação da lei estadual de recursos hídricos, no sentido de que essa lei nada mais é do que uma necessidade de regulamentação, em nível estadual, da Lei Federal 9433/97, conhecida como “Lei das Águas”, que dispõe sobre a implementação de um sistema nacional de gestão de recursos hídricos no país e da criação de uma agência nacional reguladora a ANA (Agência Nacional das Águas), que ficaria responsável por recolher uma taxa de direito do uso da água de todos os usuários, dos domésticos aos industriais. Para o executivo, a pressa em aprovar o projeto estadual é fundamental para regularizar o Sistema de Gerenciamento Estadual de Recursos Hídricos, já existente em dezoito estados da república (menos no Paraná). O fato do estado não possuir uma legislação específica sobre o gerenciamento de recursos hídricos, acarretaria sérios problemas ao Paraná, na medida em que sem uma

⁷¹ Pesquisador Responsável: Prof. Paulo Roberto Neves Costa.

legislação específica o Estado perderia a autonomia sobre seus rios estaduais. O outro eixo argumentativo do executivo é de *cunho ambiental*, pautado na necessidade de se pensar a água como um bem público escasso, que precisa ser tratada, preservada e gerida de acordo com um projeto estatal específico.

Para a oposição, a legitimidade da proposta não se coloca. O grupo contra a taxaço inicialmente é formado por deputados do bloco de oposição ao governo, depois é ampliado no decorrer do processo por deputados situacionistas, fruto de uma lado, da crise com o executivo, e de outro por pressões de suas bases eleitorais (no caso, deputados ligados à agroindústria). Pode-se perceber claramente essa disposição com a criação de uma Comissão dos Mananciais na Assembléia Legislativa integrada por cinco deputados de partidos da situação e da oposição.

O conflito, no caso da aprovação do projeto de lei que institui a criação do Sistema estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, se dá pela divergência em relação a duas questões pontuais do projeto. O primeiro ponto diz respeito à cobrança de uma taxa adicional, a ser cobrada na própria conta de água e esgoto, pelo direito do uso da água de todos os usuários, do consumidor doméstico às indústrias de maior consumo. Essa taxa, constituiria um fundo a ser administrado por conselhos de usuários, constituídos por representantes do Estado e usuários. Neste caso, a questão que se coloca é a da cobrança da taxa pelo direito do uso da água dos pequenos e médios proprietários. Para os deputados opositoristas essa cobrança oneraria ainda mais a agricultura, já prejudicada pela falta de investimentos do Estado. Eles defendem categoricamente a isenção total dos agricultores do pagamento da taxa, independente da quantidade de água utilizada anualmente. O então líder da oposição, o deputado Orlando Pessuti (PMDB), principal opositor do projeto, define bem as reivindicações da oposição: "Um ponto que nós não aceitaremos em hipótese alguma é a autorização que o governo pretende para instituir o 'direito de uso' por decreto, sem anuência da Assembléia" (*O Estado do Paraná*, 29/06/1999).

O segundo ponto que gera atrito entre executivo e oposição é o da composição da Comissão Estadual Gerenciadora dos Recursos Hídricos, responsável pelo recolhimento dos tributos. A oposição (nesse caso, principalmente o PT) reivindica que essa comissão, formada por representantes de entidades ligadas à questão, do Estado e de usuários, seja composta também por um

representante da Assembléia Legislativa, e que todos os representantes possuam poder deliberativo e não meramente consultivo.

O caso, que de início parecia ter uma tramitação tranqüila, sem grandes conflitos no interior da Assembléia e sem a participação expressiva de setores organizados da sociedade civil, chega a ser aprovado tranqüilamente em primeira discussão em 18 de maio de 1999. Com a ampliação do conflito, tanto internamente quanto externamente, o executivo é obrigado a adiar o projeto por dez sessões, na espera de conseguir consolidar uma ampla maioria. Não conseguindo o apoio, é obrigado a retirar o projeto da Assembléia no final de julho de 1999. Para entender como o processo se desenvolveu dessa maneira, é preciso levar em primeiro lugar as estratégias opostas utilizadas pelo executivo e pela oposição.

Enquanto o executivo procurou esvaziar o debate público, na espera de que o projeto fosse aprovado tranqüilamente principalmente porque a conjuntura era favorável e o tema Recursos Hídricos era um dos principais temas de debate público em nível nacional, a oposição procurou estabelecer contatos com as principais entidades da agricultura do Estado do Paraná, além de percorrer o interior do estado e pronunciar-se em várias emissoras de rádio a cerca da taxaço pelo direito de uso da água dos agricultores. No interior da Assembléia, com a crise da bancada governista, vários deputados engrossam as fileiras dos deputados contrários à taxaço dos pequenos e médios agricultores.

É importante lembrar que o estado passava por dificuldades fiscais, necessitando regularizar as contas do estado e ampliar o Fundo Público. Boa parte das medidas tomadas pelo governo Lerner nesse período foi no sentido de tentar regularizar as contas públicas, através da criação da Paraná Previdência, e da tentativa de antecipar os *royalties* de Itaipu. Essa crise repercute diretamente sobre a bancada governista, que passa a não ter recursos para atender suas bases eleitorais, não garantindo mais a aprovação de projetos considerados prioritários pelo executivo.

O executivo, após retirar o projeto da ALEP, tenta em vão, mudar o jogo de forças a seu favor, através de campanhas de esclarecimento pelo interior do Estado passa a promover seminários acerca da questão de Gerenciamento de Recursos Hídricos, com a participação da sociedade civil, entidades ligadas ao assunto, organizações não governamentais, deputados e técnicos. Tentativa

infrutífera. O executivo recua duas vezes para ter o projeto aprovado. O primeiro recuo, em julho de 1999, ao retirar o projeto da Assembléia legislativa, sob o argumento do reexame, pode ser entendida como uma tentativa, do governo em ampliar os debates acerca do assunto, numa tentativa de convencer tardiamente os agricultores e as entidades representativas a eles ligadas de que a cobrança da taxa não os atingiria e de que essa taxa não era de autoria do executivo estadual, mas da lei federal. O projeto de lei volta com algumas modificações à Assembléia Legislativa em outubro de 1999. Mesmo considerando importantes tais modificações, a oposição manteve sua posição e pressionou o executivo estadual a isentar todos os agricultores rurais. O executivo cede novamente pela segunda vez, e retorna o projeto à Assembléia com mudanças substanciais: alterou a composição dos Conselhos Administrativos, concedendo poderes deliberativos aos representantes dos usuários e adicionando um representante da Assembléia Legislativa, e isentou todos os agricultores da cobrança da taxa pelo direito do uso da água. O projeto de lei é apreciado pela CCJ em 10/11/1999, aprovado em segunda discussão em 17/11/99 e em terceira e última discussão em 22/11/99, numa sessão noturna que contou com a presença de 45 dos 54 deputados estaduais. Não apenas os interesses dos pequenos e médios agricultores estavam garantidos, como também os da bancada ruralista na Assembléia.

A relação entre os atores envolvidos no caso pode ser classificada como de cooperação competitiva (CC), com ampla participação da oposição nas discussões. As votações que se seguiram trataram da aprovação de determinadas emendas, e o arco de alianças variou bastante, pois se tratava de alianças em torno de pontos específicos do projeto, alguns supressivos, outros modificativos e ou aditivos.

III. Projeto de Lei com proposta do Governo sobre o IPVA (1999)⁷²

A mudança na cobrança do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores, o IPVA, foi proposta no mês de novembro de 1999 pelo executivo estadual. O imposto era cobrado ao longo do ano, de março a dezembro, conforme

⁷² Pesquisador responsável: Prof. Nelson Rosário de Souza.

o número final da placa do veículo, isso até 1999. Conforme a nova proposta de cobrança defendida pelo executivo estadual este seria cobrado nos três primeiros meses do ano 2000, com desconto de 10% para pagamento à vista entre os dias 11 e 24 de janeiro, também conforme o número final da placa.

O período de discussão foi relativamente curto, das mudanças no projeto original até a aprovação da matéria foram aproximadamente 20 dias, se estendendo do dia 24 de novembro de 1999, quando o governador enviou à Assembléia Legislativa a mensagem propondo a alteração na cobrança, até o dia 13 de novembro de 1999, quando os deputados aprovaram com algumas modificações a nova forma de cobrança do imposto.

No dia 30 de novembro a proposta original foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Porém devido a movimentações da oposição e um sentimento de impopularidade do projeto disseminado entre a base de apoio ao executivo, havia a clara possibilidade de mudanças no mesmo, que após a aprovação na CCJ poderia ser emendado.

A oposição, representada principalmente pelo PMDB, se articulava para apresentar uma proposta que restituía o antigo sistema. Conseguiram adiar a votação do projeto, principalmente com o pedido de vistas realizado pelo deputado Nereu Moura (PMDB) na CCJ, ao dia 8 de dezembro de 1999, que protelou a votação e possibilitou que Orlando Pessuti (PMDB) emendasse o projeto inicial. Já os deputados da base governista, preocupados com a impopularidade do projeto, também se articulavam para dar nova forma ao texto. Temendo a rejeição do projeto pela sua própria coalizão de governo, o executivo aceita algumas mudanças no projeto. No dia 14 de dezembro de 1999, foram finalmente aprovadas as novas regras de cobrança do IPVA por 33 votos contra 11, estabelecendo o seguinte: desconto para pagamentos à vista na ordem de 15% em janeiro e de 5% em fevereiro, ou parcelamento em quatro vezes, de fevereiro a maio.

É válido observar a mobilização de entidades representativas de vários setores do empresariado, que formaram uma coalizão juntamente com a oposição na Assembléia, em defesa da manutenção do antigo calendário desde o

início das discussões⁷³. Essas entidades argumentavam contra a antecipação do imposto, pressionando, e muito, os deputados governistas para que estes não aprovassem o projeto do executivo, mas depois acabam se posicionando em favor de apenas algumas mudanças dentro do projeto da antecipação, como explicitam os exemplos de propostas alternativas apresentadas por algumas entidades. Apesar de suas reivindicações na vingarem, a atuação desses setores foi muito importante para a extensão do debate a vários ramos do empresariado, e pela própria extrapolação do assunto para além do Legislativo, garantindo mais visibilidade para a discussão.

Podemos afirmar que, neste caso, os interesses do governo predominaram no processo decisório. O projeto da antecipação foi aprovado com poucas mudanças, bem favoráveis ao e, principalmente, com pouco desgaste para ele próprio e para sua base de sustentação, a não ser evidentemente, para os sindicatos que pressionaram durante todo o desenrolar do caso.

Realmente houve modificações no projeto inicial, mas elas de longe representam o atendimento das demandas dos empresários, muito pelo contrário, foram os deputados que tiveram que adaptar suas pretensões ao projeto de antecipação, sendo que as modificações que se efetuaram foram mais em função da impopularidade da antecipação, que incomodava alguns governistas, do que propriamente em função das reivindicações da classe empresarial.

É necessário lembrar que a aprovação da antecipação do IPVA também foi muito beneficiada pela habilidade do governador Jaime Lerner em manter sua base de apoio unida. Após a morte de Aníbal Khury (PFL), então presidente da Assembléia Legislativa do Paraná, sucedeu-se um disputa no interior da base governista pela presidência da casa. O embate se deu entre Nelson Justus (PFL) e Valdir Rossoni (PTB). Devido a essa crise na sucessão da presidência, se criou o Grupo dos 21, que se julgava independente. A crise da sucessão foi resolvida, e tal grupo não se constituiu enquanto independente (o que sem dúvida levaria o governo a incalculáveis prejuízos políticos). Ao final de 1999 a base aliada

⁷³ A Fetranspar (Federação das Empresas de Transporte de Cargas do Paraná) o Setcepar (Sindicato das Empresas de Transporte de Cargas do Paraná) o Transponta (Sindicato das Empresas de Transporte de Cargas de Ponta Grossa) o Sindicam (Sindicato dos Motoristas Autônomos do Paraná), foram as entidades do setor de transporte de cargas que manifestaram publicamente sua contrariedade ao projeto. A Fenabrave/PR (Federação Nacional dos Distribuidores Veículos Automotores) foi um dos sindicatos mais ativos nessa discussão, e o que representou os interesses dos distribuidores. Ainda a FAEP (Federação de Agricultura do Paraná) e a Fecomércio, se apresentaram publicamente contra a intenção do executivo.

estava costurada novamente e caso da antecipação do IPVA, que foi o caso mais polêmico daquele final de ano, se beneficiou de um momento de nítida afirmação da unidade da base governista.

IV. Indústria de Multas (1999)⁷⁴

Este caso evidencia o conflito entre o Executivo e o Legislativo em torno da questão de cobrança de multas no estado do Paraná, considerada irregular pelos deputados oposicionistas.

O início do conflito surge muito anteriormente, com a implantação do Novo Código Nacional de Trânsito que tornou as cobranças de multas por infração de trânsito muito mais rígidas e caras. O governo do estado do Paraná terceiriza a aplicação de multas, algo permitido pelo Novo Código, fato que facilitou a cobrança destas. Porém, logo após a terceirização, muitos motoristas começam a se queixar do aumento significativo das multas: estavam com suas carteiras de habilitação ameaçadas de serem caçadas, e com valores de multas que muitas vezes extrapolavam o valor do próprio carro. Além do que, como não eram mais multados diretamente por policiais, recebiam as cobranças em casa, muito tempo depois e em muitos casos nem se lembravam da situação em que tinham sido multados.

O caso vai para a Assembléia, a partir de denúncias feitas por alguns deputados da própria base governista. A forma pela qual a empresa responsável pelas cobranças multava indiscriminadamente e sem identificação dos veículos era fundamental na comprovação da existência da “indústria de multas” na opinião dos deputados.

Este conflito não se restringiu apenas ao âmbito estadual, tendo repercussões também no cenário federal, onde deputados paranaenses apresentaram projetos de lei ligados a esta questão no congresso nacional. No decorrer da história muitos atores passaram a se interessar pelo caso e agir ativamente na solução do problema, principalmente depois da opinião pública tomar conhecimento do caso e este ganhar grande repercussão estadual. O caso ficou

⁷⁴ Pesquisador Responsável: Prof. Renato Monseff Perissinotto.

bem visível na mídia, o que provavelmente pressionou o governo a não tomar medidas impopulares a respeito do caso.

A posição do Executivo no caso é a de defender a terceirização da cobrança de multas que, segundo ele, havia sido feita devido ao baixo custo desta e à otimização do serviço. A facilidade da terceirização é o ponto fundamental na argumentação do governo do Estado. O estado do Paraná conseguiu uma grande arrecadação extra com as multas, sem aumentar o seu efetivo policial, ou contratar mais agentes de trânsito. Importante citar aqui a posição assumida pela prefeitura de Curitiba, que também tinha interesse na manutenção disto porque era, ao lado do governo, uma das grandes beneficiadas pela cobrança das multas.

A maioria dos deputados era contra a maneira como eram cobradas as multas. A grande crítica feita era que as multas não tinham nenhum caráter educativo, eram apenas uma maneira do Estado arrecadar mais verbas. Os deputados situacionistas foram os primeiros a se queixar e pedir ao governo explicações a respeito do assunto. O então presidente da Casa, o deputado Khury (PFL) foi o grande articulador no sentido de pressionar o governo e tentar uma mudança nas leis. Inclusive ameaça o executivo de ingressar para a oposição, fato que mostra uma grande divisão e uma crise dentro da base governista. A única causa disto não foi certamente o caso das multas, mas demonstra o ambiente político instável que a Assembléia vivia neste momento.

Logo após as denúncias, o deputado governista, Durval Amaral (PFL) apresenta um projeto de lei à Assembléia. O projeto previa o fim da terceirização da cobrança de multas, restringindo a cobrança à Polícia Rodoviária e aos agentes de trânsito e o uso de equipamentos na cobrança de multas pertencentes ao Estado. Esta era a posição dos deputados em sua maioria. O projeto de lei também obrigava o governo a rescindir o contrato com a empresa prestadora do serviço, a Consladel (Construtora de laços detectores e eletrônicos), em 120 dias.

Inicialmente o governo ameaça vetar o projeto, fato este que acirra ainda mais o conflito entre os Poderes. Os deputados se uniram a ameaçaram anular o veto caso o governo realmente decidisse vetá-lo. O governo se vale então de uma outra estratégia, na tentativa de amenizar as perdas que provavelmente teria

e evitar desgastes políticos decorrentes de uma estratégia tão radical. O maior problema por parte do governo era não quebrar o contrato com a Consladel, devido à indenização que teria que pagar por quebra de contrato. Assim o governo tentou perder o mínimo possível. O deputado Valdir Rossoni (PTB), líder do governo na Casa propôs emenda ao projeto na qual consta que a proibição da terceirização não ocorreria no anel de integração e que o governo poderia continuar usando material de terceiros. Esta foi uma tentativa do governo de modificar o projeto, todavia não foi aceita inicialmente pelos deputados, que se mantinham firme em sua posição.

Com o decorrer do processo, houve um acordo entre o deputado Durval Amaral (PFL), um dos opositores de maior importância, com o governo na tentativa de evitar o veto do projeto, aceitando que os aparelhos ficassem na responsabilidade de terceiros, mas a fiscalização e a cobrança das multas seriam de responsabilidade do governo. Segundo Durval, o motivo da sua negociação com o governo foi tentar evitar o veto do executivo, e terminar o mais rápido possível com a tramitação. A atuação do deputado foi bastante importante na medida em que possibilitou fazer a ligação entre os deputados opositores e o governo na tentativa de uma negociação que ficasse boa para ambas as partes.

O acordo foi criticado boa parte dos deputados da oposição. A partir deste ponto podemos dizer que há uma cisão entre os deputados: alguns deputados se manifestam a favor do projeto original, enquanto alguns se mantiveram a favor do projeto alterado de Durval. A maioria dos deputados contrários ao projeto de Durval pertencia à oposição, embora houvesse também deputados situacionistas. Eles formaram um forte bloco opositor que se uniu no sentido de contrariar as intenções do Executivo, sendo de fundamental importância no desfecho do caso.

Os deputados adiaram em cinco sessões a votação do projeto de Durval, o que foi de fundamental importância para o desfecho do caso. Este adiamento foi necessário, para que a oposição soubesse que posição tomaria em relação ao caso. O projeto foi aprovado por 21 votos a favor, e 18 contrários. Houve falta de apoio ao projeto, fato que se explica devido a muitos deputados se mostraram contrários ao projeto alterado, queriam algo próximo do projeto inicial.

A saída encontrada pela oposição foi propor outra lei que proibisse o aluguel de aparelhos pra aplicação de multas, fato que obrigaria o governo a comprar os aparelhos. Foi o deputado Hermas Brandão (PTB) que apresentou este

projeto, todavia este projeto nem chegou a ser votado. A lei que vigora até hoje é a de Durval Amaral.

Este caso é paradigmático de interdependência entre os Poderes, ilustrando que é preciso cooperação caso o executivo queira governar. Mais do que isso, podemos também observar que a oposição se mostrou capaz de servir de contrapeso às iniciativas do governo. O Executivo não teve peso suficiente para impedir que a vontade da Assembléia fosse alcançada neste caso, sendo que o projeto aprovado (de autoria do deputado Durval Amaral) foi um meio termo entre as intenções iniciais dos deputados e o governo.

Resumindo, as intenções originais do governo não foram totalmente alcançadas e, no desfecho do caso, os interesses dos deputados que não se aliaram ao governo foram fundamentais. As alianças entre os deputados situacionistas e a oposição também foi importante no decorrer do processo, pois sem essa união talvez o governo tivesse mais peso político e assim conseguiria com que suas intenções fossem alcançadas.

V. Projeto que incentiva titulação e autonomia das Universidades Estaduais (2001)⁷⁵

O Projeto de Lei nº 32 de fevereiro de 2002 que "Dispõe sobre a autonomia das universidades públicas mantidas pelo estado do Paraná e a transformação dos hospitais universitários em autarquias" foi proposto pelo governador do estado, Jaime Lerner, com o intuito de por fim a mais longa greve da história das instituições públicas de ensino superior no Brasil, que durou 169 dias (quase seis meses de paralisação), acarretando muito desgaste político para o governo do estado após seus quase oito anos de mandato.

O movimento grevista de funcionários e professores da rede pública de ensino superior do Estado do Paraná reivindicava inicialmente um reajuste salarial de 50,03%, índice referente à inflação dos seis anos anteriores em que os salários não acompanharam o índice inflacionário, e o governo argumentava que

⁷⁵ Pesquisador Responsável: Prof. Sérgio Soares Braga.

não era possível tal reajuste por esbarrar na Lei de Responsabilidade Fiscal, que não possibilitava que o reajuste fosse concedido.

Frente a esse impasse, no dia 17 de setembro de 2001 as universidades estaduais paranaenses iniciam a paralisação de suas atividades (UEPG, UEL, UEM, Unioeste, Unicentro). O comando de greve vai no decorrer do processo, organizando audiências públicas onde reunia além dos grevistas, políticos da região e demais membros da sociedade, como forma de prestarem esclarecimentos sobre suas reivindicações e a real situação do movimento, além de buscar o apoio da comunidade para pressionar o governo e dessa forma, solucionar o impasse o quanto antes.

Além de pressionarem o governo para que os salários fossem revistos, os grevistas também pressionavam os deputados estaduais para que o orçamento (votado e emendado pelos deputados no final do ano) para as universidades estaduais no ano de 2002 fosse aumentado.

Após tentativas infrutíferas de negociação com os professores e funcionários e a decisão destes pela manutenção da greve, o governo se vale da estratégia de expedir ações judiciais pressionando os servidores para que retomassem suas atividades sob pena de multas pesadas aos sindicatos das respectivas categorias e seus presidentes. Professores e funcionários vão recorrendo das liminares e praticamente todo o período foi marcado por ações judiciais, liminares e reações de defesa de ambas as partes. Além disso, o governo ameaça cortar os salários dos grevistas para ver se, dessa forma, retomariam imediatamente as atividades.

Em dezembro de 2001, houve uma nova tentativa de negociação, basicamente a primeira proposta concreta por parte do governo, que inicialmente se dizia sem condições de atender aos grevistas. Seria o seguinte: estava propondo que fossem corrigidas as distorções do PCCS a partir de abril, sendo que dessa forma, os funcionários e professores que tinham menores salários receberiam um reajuste maior e os que contavam com maiores salários, teriam menores reajustes. O governo estava disposto, nesse momento, em repassar R\$ 47 milhões por ano, sendo que 15% iriam para a folha de pagamento dos servidores. Os grevistas então, respondem com uma contraproposta onde concordam no ponto da correção do PCCS, mas queriam que a verba destinada fosse de R\$ 90 milhões (o que

representava aproximadamente 30% de reajuste salarial, abrindo mão, portanto, dos 50,03% inicialmente reivindicados). O secretário de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, representante oficial do governo, não aceita a contraproposta dos grevistas e apresenta um documento sem quaisquer índices de reajuste.

Em janeiro de 2002, o governo promete enviar uma proposta de reajuste salarial (mas mantendo a proposta anterior) assim que a Assembléia retomasse seus trabalhos após o recesso parlamentar (18 de fevereiro), com a condição de que os grevistas finalizassem o movimento antes do final do mês.

Neste momento, o movimento grevista estava bem desgastado, pois diversos setores da sociedade, que inicialmente tinham apoiado a causa, estavam nesse momento desaprovando a continuidade da greve, além do que parte da comunidade acadêmica, os alunos, principalmente os formandos, exigiam que as aulas voltassem, sendo que muitos até recorreram à justiça.

Em fevereiro do mesmo ano o governo muda de proposta e surpreende os grevistas, que nesse momento queriam negociar a proposta de janeiro: reestruturação do PCCS, enviando para a Assembléia Legislativa do Paraná o polêmico projeto 32/02 que dentre outros pontos, estabelecia o repasse de 9% do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) às universidades públicas mantidas pelo estado. Os grevistas ficam revoltados, o que gerou novamente o impasse. Outro aspecto que gerou discussão foi a determinação de regras na composição dos conselhos universitários, além de criação de mecanismos de controle da gestão administrativa e financeira das universidades, com a criação do Conselho de Responsabilidade Social, que teria seis membros que supervisionariam o repasse de verbas às instituições.

Os grevistas, que permaneceriam em Curitiba acompanhando a tramitação desse projeto, reclamavam a sua inconstitucionalidade, já que desrespeitava a Constituição Federal no artigo 207 que prevê a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades. Defendiam que o projeto fosse arquivado imediatamente.

Saturado com a situação que promovia grande desgaste político para o seu governo, Jaime Lerner suspende o salário de fevereiro dos grevistas no final do mês. Isso provoca reação do comando de greve que quer a prisão do

governador por descumprimento à Constituição, já que não concedeu o reajuste previsto em lei. Os funcionários dos hospitais universitários que haviam retomado suas atividades, suspendem-nas de vez por não poderem contar com seus salários.

Enfim, depois de muita negociação e desgaste, tanto pela parte do governo, quanto por parte dos professores e funcionários, houve um consenso entre as partes e finalmente, para alívio dos envolvidos direta e indiretamente, a greve foi finalizada em 28 de fevereiro de 2002. Após serem realizadas assembléias, a proposta acordada foi a seguinte: (i) repasse imediato dos recursos às universidades; (ii) o governo retirar o caráter de urgência da mensagem 04/02 (projeto de lei 32/2002), para que dessa forma, pudesse ser discutido melhor com a sociedade; (iii) dos 347,6 milhões de reais previstos no orçamento de 2002 para as universidades sob responsabilidade da esfera de poder estadual, R\$ 35 milhões seguissem remanejados para que houvesse reajustes nos salários de professores e funcionários (no final de março chega-se a um consenso em torno dos seguintes índices: 13,55% a 50,03%, sendo o maior reajuste para os que tinham menores salários); e (iv) as ações judiciais de ambas partes, Executivo e comando de greve, seriam extintas e os processos administrativos instaurados seriam arquivados.

Após esse acordo, as universidades foram lentamente retornando a normalidade. O acordo entre grevistas e governo acabou por fazer com que o caráter de urgência do projeto do Executivo tenha sido retirado, pois segundo o comando de greve, deveria ser melhor debatido com a sociedade. O projeto 32/02, de autonomia das universidades estaduais, motivo de tanto debate e repudia por parte dos grevistas, tramitou durante praticamente o ano todo, sendo contemplado somente no final de 2002, em 11 de dezembro, dia da sua primeira sessão. Embora tenha sido inicialmente aprovado nessa primeira sessão, o projeto foi arquivado posteriormente a pedido do autor, o caracteriza o processo decisório como não cooperativo (NC), com tentativas frustradas de colaboração entre os atores envolvidos no caso.

VI. Luta por aumento salarial dos Policiais Militares (2001)⁷⁶

⁷⁶ Pesquisador responsável: Prof. Nelson Rosário de Souza.

A Assembléia Legislativa é o cenário institucional desta demanda onde vemos um desfecho bem favorável às intenções do governo, sendo que o projeto foi enviado nos últimos momentos do período estudado, e não satisfazia as exigências dos principais atores interessados.

A luta por aumento salarial dos Policiais Militares do estado do Paraná teve sua entrada na Assembléia Legislativa do Paraná inicialmente via agentes externos, em virtude da pressão feita pela mobilização das esposas dos PMs, que contava com o apoio das várias associações espalhadas pelo estado que eram ligadas aos policiais e suas esposas.

A mobilização das esposas dos PMs teve início em maio de 2001 e consistia em dificultar de operações da polícia através de sabotagem de viaturas, bloqueios e tentativas de ocupação de quartéis, "apitassos" e manifestações quase diárias nas ruas. Houve a participação de alguns policiais que apoiavam as esposas, mas estes evitavam um comprometimento mais direto. Aliás, muitos foram punidos disciplinarmente durante o processo.

O movimento das mulheres reivindicava: gratificação de 38% sobre os salários, reajuste imediato do salário, seguro para veículos e equipamentos⁷⁷, pagamento de hora extra e plano de saúde. Quando a mobilização começou, foi declarado que não havia prazo para término do movimento e a posição das esposas era irredutível até que o governo decidisse iniciar as negociações e se comprometesse por escrito que consideraria as demandas colocadas pelo movimento. O governo do estado alegava restrições orçamentárias e que não poderia fazer nada de imediato devido a lei de responsabilidade fiscal, aprovada recentemente àquele período.

Durante todo o processo a postura do governo do estado foi a de não ceder às pressões e de ser duro com os componentes da mobilização, inclusive com ameaças de punição a alguns policiais e a decisão do governo de processar individualmente algumas participantes do protesto. Duas ordens judiciais foram emitidas uma autorizando o uso da força e a outra corria no sentido de identificar os principais agentes que facilitaram a eclosão do movimento. Apesar disso, o

⁷⁷ Pois se uma viatura fosse danificada durante o exercício de seus serviços, era o próprio policial o responsável por arcar com as despesas e custos de manutenção e conserto da viatura que operava na ocasião.

movimento era persistente em dar continuidade à mobilização e manteve-se fiel à sua postura até o final do caso.

Em nota oficial emitida no dia 17 de julho, o governador dizia aceitar diálogo, mas que continuava com a mesma disposição de agir com rigor no caso de outras obstruções do serviço da polícia. No dia 19 de julho de 2001, o governo apresenta uma proposta já no sentido de tentar apaziguar os ânimos, tratava-se de uma bonificação de R\$ 100,00 (cem reais), a cada militar, por serviços que excedessem às 44 horas de jornada semanais. A proposta foi enviada no mesmo dia à Assembléia Legislativa na forma de projeto de lei que regulamentaria o pagamento (na verdade uma medida paliativa para o caso). O governador declarou: “O estado avançou, neste momento até o limite. Mais do que isso seria impossível, porque atentaria contra a Lei de Responsabilidade Fiscal” (*Gazeta do Povo*, 19/07/2001, p.09).

O projeto foi aprovado em regime de urgência no dia 10 de outubro de 2001, em consenso e sem emendas. A Assembléia, naquele momento a reboque do Executivo, serviu apenas de palco para o desfecho mal resolvido da questão do aumento salarial dos Policiais Militares. Como vemos no pronunciamento do deputado Algaci Túlio (PTB)⁷⁸: “Eu pretendia colocar emendas a esse projeto, mas no ultimo momento refleti melhor, para não atrapalhar seu andamento, porque ele tem urgência em relação à questão dos policiais militares”. Mais adiante ele ainda esclarece: “Como não se trata de aumento e sim apenas uma gratificação salarial...” A justificativa era que não se tratava de um aumento, mas sim de uma gratificação. Mas a despeito de qualquer protesto no que se refere à Assembléia, o assunto se encerrou ali.

Na realidade, do início ao fim deste caso, o governo impôs sua vontade. O projeto enviado a Assembléia constituiu apenas a formalização de tal imposição. Na verdade, o interesse real do executivo era o desfecho mais rápido possível do episódio, pois, quanto mais tempo demorasse, maior seria o desgaste do governo, já bastante abalado na época.

O principal artifício que definiu o desfecho do caso foi o rigor com que o governo tratou a ação do movimento de mulheres de policiais militares do

⁷⁸ *Anais da Assembléia Legislativa do Paraná*. Ata nº 102, 10/10/2001, p.14.

Paraná. Porém a radicalização por parte das mulheres e de componentes da polícia ajudou o governador a se decidir pelo tratamento duro contra o movimento. De fato a lei de responsabilidade fiscal, e compromissos orçamentários dificultavam o atendimento das demandas, porém o grande marcador e diferencial deste caso foi à dura tomada de posição e irreducibilidade dos dois lados. A proposta enviada à Assembléia se mostrou um paliativo adequado para acalmar a situação, mas não se mostrou suficiente: oferecia o abono, porém não contemplava em nada as demandas exigidas pelo movimento das esposas de policiais militares do Paraná. Em suma não houve resultados práticos, a não ser o desgaste do movimento de mulheres de policiais militares.

Neste caso foi possível observar que o executivo deu a última palavra em detrimento de todos os outros participantes no caso. Apesar da Assembléia ter sido bastante acessível às associações formais de policiais, sua disposição não foi o suficiente para impor-se sobre a vontade ao governo. Talvez seu papel aqui tenha sido o de evitar um conflito de maiores proporções. De qualquer forma, a relação entre os atores envolvidos no caso pode ser classificada como de competição não cooperativa (NC). Na prática não houve negociação alguma, pois o governo fez o queria: apresentou o projeto e mandou votar. Nem o legislativo, nem os policiais, tiveram poder de barganha neste caso, restando a eles aceitar o projeto que veio do governo.

*VII. Lei Estadual de Incentivo à Cultura (2001)*⁷⁹

Este projeto de lei foi apresentado pelo deputado estadual Ângelo Vanhoni (PT) e se propunha a instituir o *Programa Estadual de Incentivo à Cultura*, regulamentando o parágrafo único do artigo 190 da Constituição Estadual, e criando o Conselho Estadual de Desenvolvimento Cultural. A origem da lei foi externa ao legislativo, pois nasceu de uma demanda do setor artístico que buscou o apoio do deputado Vanhoni em função da sua experiência anterior como autor da Lei Municipal de Incentivo à Cultura em Curitiba. O projeto, que estava engavetado há meses na Assembléia, foi colocado em votação por conta da iniciativa do então

⁷⁹ Pesquisador Responsável: Prof. Sérgio Soares Braga

presidente da Casa, deputado Nelson Justus (PTB), como parte da chamada Operação “Limpa Gavetas”⁸⁰.

A lei estadual de incentivo à cultura votada, aprovada e depois vetada é, na verdade, um substitutivo geral que unificou dois outros projetos de lei, apresentados na 13ª legislatura (1995-1998), que tinham quase os mesmos objetivos desse substituto geral. O projeto foi votado e aprovado por unanimidade em primeira discussão no dia 05 de outubro de 1999. Depois disso, foi retirado da pauta de votações por sete sessões para que o autor pudesse negociar com o governo estadual as alterações no seu conteúdo que o viabilizasse. E, durante este período em que estaria fora da pauta, seria rediscutido entre os deputados e o setor artístico, podendo, inclusive, sofrer emendas. O autor do projeto, o deputado Vanhoni, acreditava que, ela não sofreria grandes alterações e seria logo aprovada fazendo com que o Paraná deixasse de ser um dos poucos estados sem a sua lei estadual de cultura.

A expectativa do deputado Vanhoni e de grande parte dos artistas, nos dias seguintes a esta sessão, era de que a Lei fosse sancionada pelo governador até novembro de 1999 e que já estivesse vigorando no ano seguinte. Entretanto não foi isso que aconteceu, e o projeto ficou fora das discussões do plenário a pedido do governo que não concordava com alguns índices sugeridos, por quatorze meses. Somente na primeira quinzena de dezembro de 2000 foi posto novamente em votação.

De acordo com a ata da sessão extraordinária do dia 13 de dezembro de 2000, a lei foi aprovada integralmente, artigo por artigo. Os deputados aprovaram a lei apesar de terem conhecimento quanto às dificuldades que o texto da lei traria para a sua regulamentação. Para o setor artístico, que também sabia das dificuldades legais para a implantação da lei, foi uma surpresa este resultado pois, os votos com que eles contavam eram os da bancada de oposição e que no total não seriam suficientes para a aprovação da lei. Entretanto, em decorrência de

⁸⁰ Tal operação tinha por objetivo dinamizar a Casa pela oxigenação da sua pauta de votação, geralmente tomada pelas declarações de utilidade pública e títulos de cidadão honorário, através do resgate de Projetos de Lei polêmicos, que seria o caso deste, que instituiu a Lei Estadual de Incentivo à Cultura. Boa parte destes projetos haviam sido engavetados pelo então presidente da Casa, deputado Aníbal Khury (PFL).

uma cisão na base aliada, alguns dos deputados governistas resolveram votar a favor da lei.

Com a aprovação do projeto em segunda discussão, houve também, a desobstrução da pauta de votações da Assembléia, já que o projeto era considerado matéria enalçada. Desta forma, a sua aprovação contribuiu para o sucesso do esforço dos deputados em votar as matérias urgentes dentro do prazo legal do período legislativo. No dia 14 de dezembro de 2000, o projeto passou pela última votação, antes da sua redação final e, em seguida, deveria seguir para a sanção do governador Jaime Lerner.

A aprovação da lei provocou grande euforia no setor artístico, que estava sentindo-se vitorioso em sua mobilização em prol da aprovação da Lei. E, de acordo com a imprensa, a expectativa era que em 2001 ela já estivesse vigorando, uma vez que só era preciso a sanção do governador e não era de conhecimento público qualquer interesse por parte dele em vetar a Lei. Porém, contrariando as expectativas, o governador vetou a Lei em 11 de janeiro de 2001, alegando inconstitucionalidade, já que feria a Lei Federal de Responsabilidade Fiscal.

Enquanto isso, os artistas estavam se reunindo e organizando uma mobilização em prol da derrubada do veto ao projeto pelos deputados estaduais, para tanto seria necessária a adesão da maioria absoluta dos deputados (28 votos).

Enquanto acontecia a discussão e mobilização para a derrubada do veto, o Executivo encaminhava outra proposta para o financiamento da cultura no Estado – a *Conta Cultura*. Esta proposta foi uma reivindicação do Fórum de Entidades Culturais como alternativa para amenizar o problema do financiamento das produções artísticas e culturais. Assim, este Fórum pressionou o governo para que enquanto não se resolvesse a situação da lei, houvesse um esforço por parte do executivo para que empresas paranaenses investissem em produções artísticas do estado.

Em 28 de março de 2001, o veto da lei foi apreciado em sessão extraordinária. De acordo com a mensagem do governador à Assembléia sobre o seu veto, a justificativa era a de que a lei era inconstitucional, uma vez que a sua fonte de recursos derivaria da arrecadação do ICMS e a legislação sobre receita e impostos era prerrogativa exclusiva do Executivo. Além disso, algumas disposições

da lei estavam em conflito com a Lei Federal de Responsabilidade Fiscal. A justificativa para o veto integral à lei era de que nenhuma das disposições do projeto era exeqüível de modo isolado.

O veto total à Lei foi, então, derrubado pelos deputados por 34 votos a 15 em votação secreta com o apoio de grande parte da base aliada do governo na Assembléia. Com o veto à lei derrubado, ela voltaria para a sanção do governador. E caso a lei, mais uma vez, não fosse sancionada, a Assembléia Legislativa poderia fazê-lo.

Depois da derrubada do veto, o próximo passo da classe artística seria acompanhar e influenciar a discussão para a sanção da Lei e a sua posterior regulamentação, esperada para o primeiro semestre de 2001. No dia 17 de abril de 2001, o governador sanciona a Lei, dizendo que respeitava a decisão dos deputados e que nunca tinha sido contrário a ela. No entanto depois, em 17 de setembro de 2001, Lerner entra com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal contra os artigos 4º e 6º da Lei de Incentivo à Cultura, os quais se referem à forma de captação de recursos para produções artísticas através do mecenato e do fundo estadual de cultura, ambos vinculados à arrecadação do ICMS. Esta ação usou os mesmos argumentos de inconstitucionalidade e incompatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal que justificaram o veto do governador à lei.

Enquanto não era julgada a Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Lei de Incentivo à Cultura, os artistas estavam se mobilizando contra esta medida adotada pelo governador. Além de atos políticos, entrariam com um pedido de mandado de segurança contra o governador. Porém isso não foi preciso, o governador acaba sancionando o decreto regulamentador desta mesma lei, o que foi comemorado pelo setor artístico e cultural do estado.

A atuação da Assembléia para o desfecho deste caso, tanto dos partidos governistas como os da oposição, foi bastante importante. Temos o papel fundamental de parlamentares integrantes da base aliada ao governo na Assembléia, que estavam descontentes com o tratamento político recebido do executivo e, que por isso decidiram, como forma de contestação, integrar-se junto à bancada da oposição. Essa cooperação que houve entre os deputados dentro da Assembléia se consolidou na derrubada do veto do governador à lei estadual de

incentivo à cultura, que pôs fim ao caso. Não podemos deixar de notar que a articulação e a mobilização permanente dos agentes não-estatais tiveram importância fundamental neste processo. O setor artístico conseguiu demonstrar poder de mobilização suficiente para sensibilizar os deputados paranaenses.

Deste modo, neste caso o processo decisório pode ser caracterizado como cooperativo. É possível que a articulação e a mobilização permanente dos agentes não-estatais envolvidos no caso e, o contexto de crise política que o governo estadual estava vivenciando por conta das dificuldades financeiras vividas pelo estado, possam ter sido elementos definidores do desfecho consensual deste caso.

VIII. O caso da COPEL (2001)⁸¹

Este caso é referente à Lei 12.355/98, aprovada no final da 13ª legislatura (1995-1998) com maioria ampla, que autorizava a desestatização da Companhia Paranaense de Energia Elétrica (Copel) e que motivou discussões e disputas no ano de 2001, período abordado neste trabalho.

A discussão sobre a privatização da Copel mobilizou setores diversos da sociedade civil: entidades representativas de trabalhadores, empresários, estudantes, além de inúmeros políticos. O auge do debate acontece com a apresentação à Assembléia, em fevereiro de 2001, de um projeto de lei de iniciativa popular, visando a revogação da já citada Lei 12.355/98. Cabe destacar que este foi o primeiro projeto dessa natureza apresentado no Brasil.

Os argumentos em torno da questão da privatização da Copel são basicamente de duas ordens. De um lado estão aqueles favoráveis à privatização, defendendo que esta era necessária e inevitável, visto que se trata de uma empresa em situação financeira negativa, que perderá sua competitividade em pouco tempo, podendo inclusive chegar à falência. Além do fato de que o dinheiro da desestatização é necessário para o fundo de previdência do funcionalismo estadual. Estes são os principais argumentos do governo. De outro lado estão os que se

⁸¹ Pesquisador Responsável: Prof. Mario Fuks.

posicionaram contrários à desestatização, apresentando a empresa como bem sucedida e como patrimônio do povo paranaense, o que torna a sociedade paranaense a principal defensora da empresa estatal.

As principais estratégias dos atores contrários a privatização se concentraram na apresentação de alguns projetos de lei, com o objetivo de impedir a venda da estatal. A mobilização de políticos e lideranças, além da própria população é intensa em todo o estado⁸². O resultado dessa mobilização é a entrega do projeto de iniciativa popular, com suas mais de 120 mil assinaturas e que contou com a assinatura de 24 deputados (sendo 14 da oposição, 05 do PSDB e 05 governistas).

Ou seja, alguns deputados governistas estão indefinidos quanto à questão da Copel. Lerner reconhece esta indefinição e começa a pressionar os deputados para que fiquem ao lado do governo e votem à favor da privatização. De acordo com matéria publicada no dia 29 de março na *Gazeta do Povo*, Lerner diz que não haverá repasse de verbas para as bases eleitorais dos deputados “rebelados”, e coloca que quem votar contra o governo na questão da Copel não será aceita novamente na base aliada. Com essa intimação de Lerner, muitos deputados retornam a base de apoio ao governo.

O que fica claro é que a base governista não está coesa. Um elemento importante deste momento é a formação de um bloco independente no interior da ALEP, formado por alguns deputados que faziam parte da base governista, mas que se posicionaram contra a venda da Copel.

Logo no início de agosto ocorre uma manifestação na ALEP, quando manifestantes ocupam as galerias do Plenário e acendem velas como forma de protesto contra a venda da Copel. Esta manifestação foi organizada pelas centrais sindicais paranaenses, objetivando mostrar aos deputados que a discussão sobre a

⁸² Um dado muito importante é a constituição do Fórum Popular contra a venda da Copel, composto por 426 entidades, entre elas partidos políticos, sindicatos, entidades estudantis, organizações profissionais, etc. que reconheceram que uma atuação conjunta seria mais favorável do que o empreendimento de ações pulverizadas. Este Fórum Popular passa a coordenar as principais ações para barrar a venda Copel, é ele quem organiza as manifestações, recolhe as assinaturas para o Projeto de iniciativa popular, busca novos aliados, entre outras ações. Foi até mesmo criado um site na internet (www.acopelenossa.com.br), contendo diversos artigos e números sobre a empresa. Finalmente, é fundamental destacar neste caso a “Marcha em defesa do Paraná e contra a venda da Copel” (Manifestação ocorrida no dia 11 de junho de 2001), considerada o auge da campanha contra a privatização da Copel, que reuniu os mais diversos grupos, incluindo distintos agrupamentos políticos, moradores da capital, da região metropolitana e do interior, Igreja Católica, Central Única dos Trabalhadores (CUT), MST, Crea-PR, entre outros.

privatização da Companhia estava sendo acompanhada por membros da sociedade civil organizada. Neste mês também são impetradas algumas ações na Justiça na tentativa de barrar a privatização da Copel.

Sem esquecer que é em agosto a votação do projeto de iniciativa popular, o que significa que a pressão em cima dos deputados para que votem a favor desse projeto é intensa. Neste ínterim, algumas mudanças de posicionamento acontecem. Muitos deputados que antes se posicionavam a favor do governo, agora apóiam o projeto da sociedade. Com essas mudanças os parlamentares contrários à privatização somam 26 votos, enquanto que a base aliada conta com 27 votos. Em caso de empate a decisão fica a encargo do presidente da Casa, Hermas Brandão, que afirmou que votaria com o povo paranaense, ou seja, a favor do projeto de iniciativa popular.

A votação do projeto de iniciativa popular começa no dia 14 de agosto. Neste mesmo dia também são apreciados os projetos de Tony Garcia e de Divanir Braz Palma. O projeto do primeiro deputado visava revogar a Lei n.º 12.355/98, lei que autoriza a venda da Copel, e o projeto do segundo tinha como objetivo adiar o processo de desestatização por 90 dias, para que houvesse uma discussão profunda com a sociedade paranaense sobre o assunto.

Na votação do projeto de autoria do deputado Braz Palma há empate (26 a 26) e Hermas Brandão (presidente da Casa) vota pelo arquivamento do projeto já que é ele quem decide em situações como esta (dá seu voto de Minerva). O próximo projeto a ser analisado é o de iniciativa popular. Todavia, quando a sessão já durava mais de 16 horas, alguns manifestantes, em torno de 800, ocupam a Assembléia encerrando a sessão, que só vai ser retomada após a restauração do Plenário, que teria alguns estragos devido à ocupação dos manifestantes. O projeto de iniciativa popular volta a ser analisado somente no dia 20 de agosto. A nova sessão durou mais de nove horas, sendo que a votação se deu nominalmente. Apesar da magnitude deste projeto de iniciativa popular, e apesar da pressão dos deputados contrários a venda da Companhia, o governo obtém a maioria dos votos (27 a 26)⁸³, o que significa que o projeto é rejeitado.

⁸³ A planilha com o voto dos deputados na apreciação do projeto de iniciativa popular encontra-se no Anexo VI.

Com suas principais estratégias de ação derrotadas, os atores contrários à venda da Copel privilegiam as ações na Justiça, mas que também não dão resultado pleno, apenas adiando a negociação das ações da Companhia na bolsa de valores. Estas medidas judiciais se entendem até o mês de novembro.

O interessante de tudo isso é que, depois disso, nenhuma empresa se mostrou interessada em adquirir a Copel. Este fato fez com que o governo suspendesse a privatização da Companhia por tempo indeterminado. Frente ao fato de que a privatização da Copel não ocorreu, o governo convoca reunião com os deputados aliados, apreensivos com essa situação, para apresentar alguns dados financeiros do estado. Neste momento, o discurso do Palácio Iguazu se altera. Lerner acaba admitindo que a privatização da Copel pode ficar para 2002, e para compensar a ausência desse dinheiro encaminha à ALEP projeto para aumento de 1% no ICMS de bebidas, cigarros, energia, combustíveis e telefones. O resultado é que a privatização da Copel não ocorre no ano de 2001, apesar de todas as estratégias desenvolvidas pelo governo e seus representantes.

Enfim, apesar do governo ter obtido vitória na apreciação do projeto de iniciativa popular, a privatização da Copel não se efetiva. E isto ocorre, segundo alguns atores envolvidos na discussão, por causa do contexto econômico mundial, negativo para investimentos internacionais, principalmente devido aos ataques terroristas aos Estados Unidos, realizados no dia 11 de setembro de 2001. Alguns destes autores destacam também que o que motivou a discussão sobre a privatização, dificultando a concretização desta pelo governo Lerner, foi a proximidade com o período eleitoral de 2002.

Pensando pelo lado da rejeição do Projeto de iniciativa popular (ocorrida no dia 20 de agosto de 2001), poderíamos levar a concluir que foram os interesses dos setores favoráveis a privatização os vitoriosos, ou seja, que no final deste caso os interesses que predominaram foram os defendidos pelo governo e que o processo decisório se caracteriza como “não-cooperativo”. Entretanto, temos que levar em conta que os custos dessa vitória governista foram enormes, principalmente no que diz respeito à base aliada do governo na Assembléia Legislativa, que passou de uma média de 40 deputados, para 27 parlamentares. Nesse ponto as estratégias desenvolvidas pelos atores contrários a privatização da Companhia Paranaense de Energia Elétrica foram de fundamental importância para

que a privatização não se realizasse. Ou seja, de maneira indireta os interesses que predominaram foram os daqueles que não queriam a privatização, e que estavam defendendo os interesses dos paranaenses.

Não podemos deixar de considerar como fator de influência no desfecho do caso, a crise e o posterior enfraquecimento da bancada governista, ocasionados pela distância entre o Executivo e o Legislativo, o não cumprimento dos acordos entre Executivo e parlamentares (repasse de verbas e realização de obras em determinadas cidades paranaenses, que eram bases eleitorais de alguns deputados), entre outros motivos. O que de certa forma, criou um clima de incerteza nas votações.

5.4. Breve conclusão acerca dos estudos de caso

Os resultados distintos de política observados nos oito estudos de caso possibilitaram uma análise comparativa, limitada pelo número de casos obviamente, mas certamente iluminadora com relação a algumas questões postas pela literatura atual sobre as relações executivo-legislativo e processos de governo específicos.

Seguindo a trilha aberta por Marcus André Melo (2002), combinamos neste último capítulo a análise substantiva de estudo de caso com a discussão do papel das instituições no sistema político. Se pudermos chamar cada *case* de “área temática”, podemos perceber que cada uma delas (o que autor chamaria de “*issue area*”) exibe um padrão específico de interação estratégica entre os atores e uma estrutura de conflito político característica.

Os resultados bastante distintos em termos de tomada de decisões não podem corroborar com as previsões acerca do “ultrapresidencialismo estadual” ou com os argumentos da preponderância do Executivo neste nível de governo, visto que os deputados também obtiveram papel fundamental na arena decisória.

Também ficou evidente que o governo Lerner não teve problemas de governabilidade, mesmo que diante um sistema partidário altamente fragmentado.

Por isso, voltamos a defender a tese de que, menos do que atestar a existência de um “ultrapresidencialismo estadual” que tenha como característica inevitável a hipertrofia do Executivo *vis-à-vis* um legislativo notavelmente amorfo e destituído de prerrogativas, a ausência de uma “paralisia decisória”, bem como a cooperação notavelmente existente entre a Assembléia Legislativa e o governo, podem ser tomadas como um indicador de bom funcionamento da base de sustentação governista e da implementação de uma agenda *negociada* com os demais partidos na Assembléia.

Neste caso, o “segredo eficiente” que assegurou governabilidade ao governo Lerner deve ser buscado na própria organização interna da Assembléia. O governador dispõe não só de poderes de agenda como também monopoliza os recursos de poder como a execução do orçamento e as nomeações. Assim, as chances do Executivo em aprovar sua agenda são relativamente altas, mas isso não necessariamente implica em “ultrapresidencialismo”, mas sim que a situação decisória está nas mãos do governo, que se vê diante da necessidade de negociar e compactuar com práticas ditas “clientelistas” caso queira governar.

Reproduz-se assim no Paraná, um padrão de governo comum no sistema político brasileiro: para obter a governabilidade, o executivo tem de compor uma base parlamentar em moldes eminentemente “clientelistas”, assegurando a transferência concentrada de recursos para as “bases” dos parlamentares em troca da aprovação de sua agenda, o que caracterizaria a formação de uma “Coalizão Fisiológica de Governo”. Este sistema mantém alto poder de barganha nas mãos do executivo, mas, ao mesmo tempo, permite também aos deputados negociar seus votos em função de um apoio eleitoral ou de interesses “clientelísticos” sempre que necessário.

De modo geral, a CFG parece constituir-se numa forma sólida e confiável de organização do apoio parlamentar ao governo. Há ganhos para ambas as partes: os parlamentares são premiados com recurso para suas bases e o governo ganha em governabilidade e controle do processo político de modo geral. Segundo a literatura sobre o assunto, o Legislativo, neste tipo de situação acaba resignando-se a uma função subalterna no processo decisório e perde em

visibilidade e prestígio para o Executivo. Segundo Régis de Castro Andrade, o modelo emergente é “ultrapresidencialista” (Andrade, 1998b, p.22).

No entanto, esta última característica parece não emergir no cenário paranaense, visto que os parlamentares também participaram ativamente no processo de tomada de decisões e o Executivo se viu, muitas vezes, em situações de “saia justa”, precisando negociar com os parlamentares, o que significa que a CFG foi, em alguns momentos, quebrada. Embora acabem apoiando, de fato, as propostas do governador em troca do repasse de verbas às suas bases eleitorais, os deputados paranaenses não abdicaram de sua capacidade legislativa, tomando iniciativa de proposição de matérias inclusive que eram de prerrogativa única do Executivo (como foi o caso da Lei de Incentivo à Cultura).

É evidente que as pressões da opinião pública e dos *lobbies* tiveram papel fundamental durante todo o período no sentido de ampliar a discussão e deslocar as estratégias dos atores políticos. Os estudos de caso evidenciaram que quando alguns setores da sociedade têm interesse efetivo na aprovação ou rejeição de um projeto e organizam para esse fim, seu peso é significativo no processo decisório. O caso paradigmático é indubitavelmente o Projeto de iniciativa popular contra a venda Copel. Vimos uma mobilização popular como nunca houvera anteriormente na história do Paraná: estudantes, professores, trabalhadores rurais, empresários, ambientalistas, políticos, enfim, todos lotaram o plenário na votação do projeto de iniciativa popular, mostrando a preocupação com a defesa do bem público paranaense.

À luz dessas considerações, os estudos de caso se mostraram de que grande valia porque elucidaram aspectos que análises puramente institucionais e agregadas não poderiam considerar: concessões e recuos do Executivo no processo decisório, as mudanças de estratégias, as alianças formadas, os interesses conflitantes, e finalmente, o impacto da sociedade e ação dos *lobbies*. Iluminando assim, detalhes de atuação da Assembléia Legislativa do Paraná imperceptíveis até então.

CONCLUSÃO

Procurei, ao longo do texto mostrar como funciona a Assembléia Legislativa do Paraná, sua organização interna e o processo decisório entre os anos de 1999 e 2002. Algumas conclusões podem ser retiradas da análise de seu desempenho legislativo.

A aproximação de nosso objeto com os dados referentes a outras Assembléias Legislativas, tanto em nível nacional como em níveis subnacionais, nos permitiu constatar algumas características presentes no processo legislativo paranaense:

No que diz respeito à relação entre o poder executivo e o legislativo na 14ª legislatura verificou-se: i) uma divisão do trabalho entre os poderes um pouco mais complexa do que propõe a literatura sobre o assunto, visto que o Legislativo também não esteve ausente das decisões e deliberações sobre os temas econômico-financeiros e ligados à administração pública; ii) a numerosa produção legislativa originada entre os parlamentares estaduais (tanto no que se refere à quantidade como também à qualidade das proposições), o que indica haver uma agenda decisória autônoma no legislativo; iii) a capacidade pouco efetiva do legislativo em derrubar os vetos do executivo, em decorrência da ampla e forte coalizão de apoio ao governador Jaime Lerner, demonstrando, neste ponto, que não está em condições suficientes de sustentar suas preferências políticas quando estas distam significativamente do Executivo.

Sob a ótica do comportamento parlamentar e sua relação com a produção legislativa pudemos perceber que há um padrão bastante complexo que não equivale ao observado em nível nacional e que, por outro lado, não é uma mera reprodução da lógica “clientelista” e “distributiva” pressuposta pelos autores que postulam a existência de um “ultrapresidencialismo” nas unidades subnacionais. Assim, os partidos desempenham um papel fundamental na organização interna da Assembléia Legislativa. A produção legal dos parlamentares não se limita à proposições de natureza *pork barrel* (apesar desta ser sua principal atividade) e a taxa de sucesso de suas proposições está positivamente relacionada à sua filiação

partidária, além de outros fatores a serem mapeados com maior nível de profundidade em estudos posteriores.

Além disto, é possível constatar no processo legislativo paranaense um arranjo institucional de grande complexidade que define várias estratégias de atuação para os parlamentares estaduais, bem como vários jogos de interação destes com o executivo que se sobrepõem na mesma legislatura, como pode ser constatado claramente nos estudos de caso. Os resultados bastante distintos em termos de tomada de decisões não podem corroborar com as predições acerca do “ultrapresidencialismo estadual” ou com os argumentos da preponderância do Executivo neste nível de governo, visto que os deputados também obtiveram papel fundamental na arena decisória.

A análise de alguns casos de decisão legislativa mostrou que o Legislativo paranaense foi uma arena decisória importante ao possibilitar a publicização dos conflitos e ao atender às demandas sociais tidas como relevantes. Isso nos permite chegar à conclusão de que a Assembléia Legislativa do Paraná conserva, mesmo diante de um Executivo investido de amplos poderes de agenda, um grau de autonomia e, conseqüentemente uma certa centralidade no processo decisório. Os vários cenários mostram que instituições semelhantes em contextos diversos podem produzir resultados diferentes. Mostram também quão complexas são as relações entre os mecanismos institucionais e a interação destes com fatores de natureza “sociais”.

Não obstante a relevância das questões acima, nossa pesquisa deve ser vista apenas como mais uma contribuição para que possamos dar conta da complexidade de nossas instituições políticas. Mais importante do que apresentar resultados empíricos e afirmações conclusivas a respeito do funcionamento da ALEP no período (o que implicaria mais estudos, inclusive de natureza qualitativa e comparativa), acreditamos que o resultado mais palpável desse estudo é refletir sobre a necessidade de uma metodologia que pode se revelar fecunda para a elaboração de estudos mais aprofundados sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo e o comportamento parlamentar nas esferas subnacionais de governo.

Muitas questões ainda ficaram em aberto. Podem ser percebidas algumas importantes limitações no tocante aos resultados teóricos e empíricos contidos em nossa pesquisa: uma limitação de ordem espacial e outra de natureza

temporal. Uma agenda futura de pesquisa sobre o legislativo paranaense requer a ampliação da série temporal e do número de *cases* analisados. A restrição do fator tempo reduz bastante a margem de variação institucional e fica bastante complicado fazer qualquer tipo de análise comparativa a partir dos dados coletados. Percebe-se essa importante limitação em nosso estudo. Uma outra limitação, notável também, refere-se ao número não significativo de casos analisados. Por exemplo, a questão da elaboração orçamentária nem sequer foi tratada. Enfim, ainda há muito campo a ser pesquisado. Estudos longitudinais que reúnam mais dados sobre as legislaturas e um modelo analítico mais consistente que os disponíveis permitiriam avançar significativamente o campo de investigação sobre o legislativo paranaense e sobre os sistemas políticos estaduais.

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio H. H. de. *O Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 31, n.1, 1988, pp. 5-33.

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998a.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O Ultrapresidencialismo Estadual. In: ANDRADE, R. C. (Org.). *Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp, 1998b, pp.87-116.

ALMEIDA, Maria H. T. de; MOYA, Maurício. *A Reforma Negociada: o Congresso e a política de privatização*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, ano 12, nº 34, 1997, pp. 119-132.

AMES, Barry. *Electoral Rules, Constituency Pressure, and Pork Barrel: bases of voting in the brasilian Congress*. Journal of Politics, vol. 57, n. 2, 1995, pp.324-343.

AMES, Barry. *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

AMORIM NETO, Octavio. *Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 43, n. 3, 2000, pp. 479-520.

AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. A Produção Legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, L. W. (Org.). *A Democracia e os três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ-FAPERJ, 2002, pp. 91-139.

AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. *O Segredo Ineficiente Revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.46, n.4, 2003, pp.661-698.

ANASTASIA, Fátima. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, F. (Org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2003, pp. 23-84.

ANDRADE, Regis de Castro (Org.). *Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp, 1998a, pp.15-40.

ANDRADE, Regis de Castro. Processos Decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembléia Legislativa de São Paulo. In: ANDRADE, R. de C (Org.). *Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp, 1998b, pp.15-40.

AVELINO FILHO, George. *Clientelismo e Política no Brasil: revisitando velhos problemas*. Novos Estudos, CEBRAP, n.38, março de 1994, pp. 225-240.

BEZERRA, Marcos Otávio. *Em Nome das "Bases": política favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política, 1999.

BLONDEL, Jean; COTTA, Maurizio. *The Nature of Party-Government: a comparative european perspective*. New York: Palgrave, 2000.

BRAGA, Sérgio Soares. *Quem foi Quem na Assembléia Constituinte de 1946: um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998.

BRAGA, Sérgio Soares. *O que fazem os deputados estaduais paranaenses e por quê?: testando o modelo do "Segredo Ineficiente Revisto" numa escala subnacional*. Paper apresentado ao 5º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), realizado em Belo Horizonte, 2006. Disponível em: <http://200.186.31.123/ABCP/cadastro/atividade/arquivos/25_7_2006_19_37_34.pdf>. Acesso em 11 de agosto de 2006.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 17ed. Brasília: Centro de Documentação e Informação/Coordenação de Publicações, 2001.

BRIGAGÃO, Clóvis. *Poder Legislativo no Brasil: análise política da produção legal de 1959 a 1966*. Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, IUPERJ, 1971. [Mimeog]

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew. *Incentives to Cultivate a Personal Vote: a rank ordering of electoral formulas*. Electoral Studies, vol.14, 1995, pp. 417-439.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew. *Poder de Decreto: chamando os tanques ou usando a caneta?* Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, vol. 37, n. 13, Jun.1998, pp.149-184.

CARVALHO, José Murilo de. *Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.40, n.2, 1997, pp.229-250.

CASTRO SANTOS, Maria Helena. *Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 40, n.3, 1997, pp.335-376.

CERVI, Emerson Urizzi; CODATO, Adriano Nervo. *O PFL do Paraná: marginalidade e centralidade do processo político subnacional*. Rio de Janeiro: Anais do II Congresso da ABCP. Trabalho apresentado no 3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), realizado no Rio de Janeiro, 2002.

CERVI, Emerson Urizzi. *Rádio e Renovação Política em Eleição Majoritária: a vitória eleitoral de Prefeito-radialista em Ponta Grossa*. Revista Mediações, Londrina, vol. 7, n. 1, Jan/Jun. 2002, pp. 29-69.

CERVI, Emerson Urizzi. *Produção Legislativa e Reeleição: Visibilidade política, atuação individual e conexão eleitoral na 14ª legislatura da Assembléia Legislativa do Paraná*. Paper apresentado ao 5º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), realizado em Belo Horizonte, 2006. Disponível em: <http://200.186.31.123/ABCP/cadastro/atividade/arquivos/21_7_2006_17_58_9.pdf>. Acesso em 11 de agosto de 2006.

COSTA, Valeriano M. F.; OLIVEIRA, Carlos Thadeu C. A Fraqueza da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. In: ANDRADE, R. C. (Org.). *Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp, 1998, pp.117-148.

COUTO, Cláudio G. Negociação, Decisão e Governo: padrões interativos na relação executivo-legislativo e o caso paulistano. In: ANDRADE, R. C. (Org.). *Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp, 1998, pp.41-72.

COUTO, Cláudio G. *O Averso do Averso: Conjuntura e Estrutura na Recente Agenda Política Brasileira*. Revista São Paulo em Perspectiva, São Paulo, vol. 15, n. 4, 2001, pp.32-44.

DINIZ, Eli. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil 1985-1995*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

DOMINGUES, Mauro Petersem. *A Assembléia Legislativa do Espírito Santo: Organização Interna e Produção Legal de 1991 a 1994*. Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Ciência Política.), IUPERJ, 1997. [Mimeog]

DOWNS, Anthony. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.

FERREIRA FILHO, M. G. *Do Processo Legislativo*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina. Prefácio ao Poder Legislativo nos Estados. In: SANTOS, F. (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001a, pp.09-12.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Congresso Nacional: Organização, Processo Legislativo e Produção Legal*. Cadernos de Pesquisas, CEBRAP, n. 5, 1996.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. 2ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001 [1ed., 1999].

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 45, n. 2, 2002, pp. 303-344.

FLEISCHER, David. *O Pluripartidarismo no Brasil: dimensões sócio-econômicas e regionais do recrutamento legislativo (1946-1967)*. Revista de Ciência Política, vol. 24, n.1, jan./abr. 1981, pp.49-75.

FUKS, Mario. *Conflitos Ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate nas arenas públicas*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.

FUKS, Mario (Coord.). *A Assembléia Legislativa do Paraná: comportamento parlamentar e processo decisório na 14ª Legislatura (1999-2003)*. Projeto de Pesquisa – CNPQ. Curitiba: UFPR, 2003. [Mimeog]

FUKS, Mario et al. *A Assembléia Legislativa do Paraná: comportamento parlamentar e processo decisório na 14ª Legislatura (1999-2003)*. Relatório final de Pesquisa – CNPq. Curitiba: UFPR, 2005. [Mimeog]

GROHMANN, L. Gustavo M. O Processo Legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998. In: SANTOS, F. (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001, pp.113-161.

KINZO, Maria D'Alva. *Radiografia do Quadro Partidário Brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer- Stiftung, 1993.

LANZARO, Jorge (Org.). *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. 1ed. Buenos Aires: CLACSO, 2003.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

LEMONS, Leany Barreiros de S. *O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1998-1994: uma análise distributivista*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 44, n. 3, 2001, pp. 561-605.

LIJPHART, Arendt. *Modelos de Democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMA Jr., Olavo Brasil de. *Instituições Políticas Democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997a.

LIMA Jr., Olavo Brasil de (Org.). *O Sistema Partidário Brasileiro: diversidade e tendências*. Rio de Janeiro: FGV, 1997b.

LIMA Jr., Olavo Brasil; CAMARGOS, Malco Braga. *O Legislativo Mineiro: democratização, perfil sociopolítico e decisões legislativas (1983-1998)*. Teoria & Sociedade (Revista dos Departamentos de Ciência Política e de Sociologia e Antropologia - UFMG), Belo Horizonte, n.1, 1997.

LIMONGI, Fernando. *O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: a literatura americana recente*. BIB, Rio de Janeiro, n. 37, 1º semestre 1994, pp. 3-38.

MAINWARING, Scott. Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy. In: MAINWARING, S.; SCULLY, T. (Eds.) *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford, California: Stanford University Press: 1995.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. United States of America: Cambridge University Press, 1999.

MAINWARING, Scott. *Sistemas Partidários em Novas Democracias. O Caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MARENCO DOS SANTOS, André. *Nas fronteiras do campo político: raposas e outsiders no Congresso Nacional*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, n. 33, vol. 12, fev.1997, pp. 87-101.

MARQUES, Eduardo C. *Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos*. BIB, Rio de Janeiro, n. 43, 1º semestre de 1997, pp. 67-102.

MELO, Carlos Ranulfo Felix de. *Partidos e Migração Partidária na Câmara dos Deputados*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 43, n. 2, 2000, pp. 207-239

MELO, Marcus André. *O Neoinstitucionalismo de Volta à Cena Teórica*. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 6/7, 1996, pp.231-215.

MELO, Marcus André. *Reformas Constitucionais no Brasil - instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: Brasília: Revan/Ministério da Cultura, 2002.

MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MIGUEL, Luís Felipe. *Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o congresso brasileiro*. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 20, jun. 2003, pp. 115-134.

MORAES, Filomeno. *A Dinâmica Legislativa da Assembléia do Estado do Ceará: 1995 a 1998*. In: SANTOS, F. (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001, pp.189-218.

NICOLAU, Jairo. *Multipartidarismo e Democracia*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

NICOLAU, Jairo. *Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 43, n. 4, 2000, pp. 709-735.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*. Lua Nova – Revista de Cultura e Política, São Paulo, n.44, 1998, pp. 27-54.

OLIVEIRA, Luzia Helena H. de. *Produção Legislativa no Brasil: Relação entre Partidos e Governo*. Revista dos Tribunais, vol. 803, n. 91, set. 2002, pp. 43-58.

OLIVEIRA, Luzia Helena H. de. *Processo Decisório e Democracia: Impasses e Coalizões no Governo Lula*. Revista Brasileira de Direito Constitucional, vol. 3, jun.2004 [no prelo].

OLIVEIRA, Ricardo Costa de. *Análise dos Parlamentares Paranaenses na Entrada do Século XXI*. Curitiba: Apufpr-Ssind, 2002.

PALERMO, Vicente. *Como se Governa o Brasil? O Debate Sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 43, n. 3, 2000, pp. 521-557.

PARANÁ. *Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná*. Resolução nº 159/90. Curitiba, 28 de dezembro de 1990.

PARANÁ. *Constituição do Estado do Paraná*. Curitiba, 24 de abril de 2000.

PEREIRA, André Ricardo. Sob a ótica da delegação: governadores e Assembléias no Brasil no pós-1989. In: SANTOS, F. (Org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001, pp. 247-287.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. *Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 45, n.2, 2002, pp.265-301.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. *Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: a conexão eleitoral no Brasil*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 46, n.4, 2003, pp. 735 a 771.

PERISSINOTTO, Renato M. *Política e Sociedade: por uma volta à Sociologia Política*. Revista Política e Sociedade, Florianópolis, vol. 5, Outubro de 2004, pp. 201-230.

PESSANHA, Charles. *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. São Paulo. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1997. [Mimeog]

PRALON, Eliana M.; FERREIRA, Gabriela N. Centralidade da Câmara Municipal de São no Processo Decisório. In: ANDRADE, R. C. (Org.). *Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp, 1998, pp.73-86.

RICCI, Paolo. *O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais?* Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 46, n. 4, 2003, pp.699-734.

RICCI, Paolo. *Conexão eleitoral e estratégias legislativas: hipóteses e evidências para o caso brasileiro*. In: II CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2002, Niterói. Anais do II Encontro da ABCP. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <www.cienciapolitica.org.br/encontro/instpol4.2.doc>. Acesso em 5 de Novembro de 2005.

RODRIGUES, Leôncio M. *Partidos, Ideologia e Composição Social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados*. São Paulo, EDUSP, 2002.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Votos e Partidos: almanaque de dados eleitorais: Brasil e outros países*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *O Cálculo do Conflito. Estabilidade e Crise na Política Brasileira*. Minas Gerais: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003 [1ed., 1986].

SANTOS, Fabiano. *Teoria das Decisões Legislativas: microfundamentos do clientelismo político no Brasil*. Rio de Janeiro. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, IUPERJ, 1994. [Mimeog]

SANTOS, Fabiano. *Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil: 1959-1963*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 38, n. 3, 1995, pp.459-496.

SANTOS, Fabiano. *Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.40, n.3, 1997, pp.465-492.

SANTOS, Fabiano. *Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil*. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.42, n.1, Rio de Janeiro, 1999, pp.111-138.

SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001a.

SANTOS, Fabiano. A Dinâmica legislativa no Estado do Rio de Janeiro: análise de uma legislatura. In: SANTOS, Fabiano (Org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001b, pp. 163-188.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982.

SHUGART, Matthew S.; CAREY, John M. *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical Institutionalism and Comparative Politics. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. (Eds). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994, pp. 1-32.

TOMIO, Fabrício R. de Limas. *Comentários sobre a Abordagem Neoinstitucionalista*. Revista Salamanca, IBES, Blumenau, v.1, 2002, pp. 17-21.

TOMIO, Fabrício R. de Limas. *Instituições Políticas, Relações Executivo/Legislativo e Processo Decisório Estadual: iniciativas e decisões legislativas no Estado de Santa Catarina*. Florianópolis: 2005. [Mimeog].

TOMIO, Fabrício R. de Limas. Medidas Provisórias no Processo Decisório Estadual. Paper apresentado ao 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), realizado no Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <http://www.cienciapolitica.org.br/programa_new.pdf>. Acesso em 29 de agosto de 2006.

TOMIO, Fabrício R. de Limas. *Iniciativas, cenários e decisões legislativas estaduais: um estudo comparativo*. Paper apresentado ao 5º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), realizado em Belo Horizonte, 2006. Disponível em:

<http://200.186.31.123/ABCP/cadastro/atividade/arquivos/21_7_2006_15_47_56.pdf>. Acesso em 11 de agosto de 2006.

TSEBELIS, George. *Processo Decisório em Sistemas Políticos: Veto Players no Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidarismo*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, n. 34, vol. 12, Jun/1997, pp. 89-117.

TSEBELIS, George. *Jogos Ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: EDUSP, 1998.

WEBER, Max. *Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída*. São Paulo: Abril Cultural, 1974. (Coleção Os Pensadores)

BANCO DE DADOS

Banco de Dados do Núcleo de pesquisa em *Democracia e Instituições Políticas* da Universidade Federal do Paraná, UFPR/CNPq. Disponível em: <<http://www.cis.org.br>>.

OUTRAS FONTES/ INTERNET

Governo do Estado do Paraná. Disponível em: <<http://www.parana.pr.gov.br>>.

Assembléia Legislativa do Paraná. Disponível em: <<http://www.alep.pr.gov.br>>.

Companhia de Informática do Paraná (CELEPAR). Disponível em: <<http://www.celepar.pr.gov.br/>>

Jornal Gazeta do Povo. Disponível em: <<http://canais.ondarpc.com.br/gazetadopovo>>

Jornal O Estado do Paraná. Disponível em: <<http://www.parana-online.com.br/>>.

ANEXOS

ANEXO I – ELEIÇÕES 1998
Deputado Estadual - PR
Resultado Final do 1º turno – Candidatos eleitos

* Atualizado em 24/05/1999

Nº	Candidato	Partido	Votação	Class	%Vál	%Comp
25.128	ANIBAL KHURY	PFL	108.573	1º	2,64%	2,16%
40.123	ANTÔNIO CARLOS SALLES BELINATI	PSB	87.437	2º	2,13%	1,74%
14.160	VALDIR LUIZ ROSSONI	PTB	60.934	3º	1,48%	1,21%
25.255	MARCOS VALENTE ISFER	PFL	58.242	4º	1,42%	1,16%
25.110	PLAUTO MIRO GUIMARÃES FILHO	PFL	56.372	5º	1,37%	1,12%
14.110	HERMAS EURIDES BRANDÃO	PTB	54.393	6º	1,32%	1,08%
14.190	CARLOS XAVIER SIMÕES	PTB	54.011	7º	1,31%	1,07%
25.200	NELSON GARCIA	PFL	53.265	8º	1,30%	1,06%
25.252	JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL	PFL	50.603	9º	1,23%	1,00%
25.123	LUIZ CARLOS ALBORGHETTI	PFL	49.401	10º	1,20%	0,98%
25.250	CLEITON KIELSE BORDINI CRISÓSTOMO	PFL	47.785	11º	1,16%	0,95%
14.150	CARLOS ALBERTO RICHIA	PTB	44.839	12º	1,09%	0,89%
13.222	ANGELO CARLOS VANHONI	PT	44.669	13º	1,09%	0,89%
11.112	ANTONIO CELSO GARCIA	PPB	44.656	14º	1,09%	0,89%
14.111	NELSON ROBERTO DE PLACIDO E SILVA	PTB	44.558	15º	1,08%	0,88%
11.650	TIAGO DE AMORIM NOVAES	PPB	43.347	16º	1,05%	0,86%
11.311	AUGUSTINHO ZUCCHI	PPB	40.586	17º	0,99%	0,81%
14.170	RICARDO JOTA CHAB	PTB	38.420	18º	0,93%	0,76%
25.150	EDNO GUIMARÃES	PFL	38.416	19º	0,93%	0,76%
14.140	ALGACI ORMARIO TULIO	PTB	37.672	20º	0,92%	0,75%
25.125	HIDEKAZU TAKAYAMA	PFL	37.165	21º	0,90%	0,74%
20.104	FRANCISCO NOROESTE MARTINS GUIMARÃES	PSC	36.962	22º	0,90%	0,73%
14.121	CEZAR AUGUSTO CAROLLO SILVESTRI	PTB	36.364	23º	0,88%	0,72%
11.789	LUIZ FERNANDO RIBAS CARLI	PPB	36.248	24º	0,88%	0,72%
45.667	RENATO LUIZ GAÚCHO IDIARTE LOSS	PSDB	35.911	25º	0,87%	0,71%
25.155	ÉLIO LINO RUSCH	PFL	35.138	26º	0,85%	0,70%
25.103	BASÍLIO ZANUSSO	PFL	34.976	27º	0,85%	0,69%
15.178	NEREU ALVES DE MOURA	PMDB	34.427	28º	0,84%	0,68%
11.223	DUILIO GENARI	PPB	34.273	29º	0,83%	0,68%
45.198	EDSON DA SILVA PRACZYK	PSDB	32.277	30º	0,78%	0,64%
25.190	GERALDO CARTÁRIO RIBEIRO	PFL	31.935	31º	0,78%	0,63%
15.200	EDSON LUIZ STRAPASSON	PMDB	31.520	32º	0,77%	0,63%
14.234	MILTON JOSÉ MILTINHO PUPIO FILHO	PTB	30.996	33º	0,75%	0,62%
15.130	ORLANDO PESSUTI	PMDB	30.301	34º	0,74%	0,60%
14.123	LUIZ ROBERTO ACCORSI MOTTA	PTB	30.043	35º	0,73%	0,60%
14.222	ADEMAR LUIZ TRAIANO	PTB	29.881	36º	0,73%	0,59%
11.111	CESAR AUGUSTO SELEME KEHRIG	PPB	29.152	37º	0,71%	0,58%
11.144	NEIVO ANTONIO BERALDIN	PPB	27.038	38º	0,66%	0,54%
45.450	SÉRGIO SPADA	PSDB	25.863	39º	0,63%	0,51%
45.255	JOSÉ MARIA FERREIRA	PSDB	25.193	40º	0,61%	0,50%
15.107	LUIZ CARLOS CAÍTO QUINTANA	PMDB	25.166	41º	0,61%	0,50%
13.115	PÉRICLES DE HOLLEBEN MELLO	PT	25.094	42º	0,61%	0,50%
12.612	EDGAR BUENO	PDT	24.237	43º	0,59%	0,48%
15.280	ADEMIR ANTONIO OSMAR BIER	PMDB	23.389	44º	0,57%	0,46%
11.900	DIVANIR BRAZ PALMA	PPB	22.692	45º	0,55%	0,45%
15.123	WALDYR ORTENCIO PUGLIESI	PMDB	22.172	46º	0,54%	0,44%
15.190	ANTONIO MARTINS ANNIBELLI	PMDB	20.867	47º	0,51%	0,41%
45.160	LUIZ FERNANDES DA SILVA	PSDB	19.159	48º	0,47%	0,38%
40.500	RICARDO APARECIDO MAIA KOTSIFAS	PSB	18.758	49º	0,46%	0,37%
12.222	LUIZ CARLOS ZUK	PDT	17.959	50º	0,44%	0,36%
13.213	IRINEU MARIO COLOMBO	PT	16.710	51º	0,41%	0,33%
45.999	SERAFINA MARTINS CARRILHO	PSDB	15.952	52º	0,39%	0,32%
13.190	HERMES RODRIGUES DA FONSECA FILHO	PT	15.831	53º	0,38%	0,31%
12.654	MOYSES LEÓNIDAS DE OLIVEIRA	PDT	14.363	54º	0,35%	0,29%

Fonte: TRE/PR

Comparecimento: 5.035.883 (78,88% de 6.384.210 eleitores)
 Abstenção: 1.348.327 (21,12% de 6.384.210 eleitores)
 Total de votos brancos: 404.662 (8,04% de 5.035.883 votos apurados)
 Total de votos nulos: 518.369 (10,29% de 5.035.883 votos apurados)
 Total de votos válidos: 4.112.852 (81,67% de 5.035.883 votos apurados)

ANEXO II – LIDERANÇAS PARTIDÁRIAS (1999-2002)

PARTIDO	OCUPANTE 1	PARTIDO	PERÍODO	OCUPANTE 2	PARTIDO	PERÍODO
Governo	Valdir Rossoni	PTB				
PMDB	Orlando Pessuti	PMDB		Nereu Moura	PMDB	
PFL	Plauto Miró	PFL				
PSDB	Antonio Baratter	PSDB		Sérgio Spada		
PT	Péricles Mello	PT		Hermes Fonseca	PT	
PPB	Tony Garcia	PPB				
PTB	Ademar Traiano	PTB				
PSL	Edno Guimarães	PSL				
PST	Braz Palma	PST				
PSB	Ricardo Maia	PSB				
PDT	Edgar Bueno	PDT				

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

ANEXO III - DIREÇÃO DAS COMISSÕES PERMANENTES DA ASSEMBLÉIA (1999-2002)

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA						
Cargo	Ocupante 1	Partido	Período	Ocupante 2	Partido	Período
Presidente	Basílio Zanusso	PFL	1999/2000	Basílio Zanusso	PFL	2001/2002
Vice- Presidente	Cesar Seleme	PPB	1999/2000	Caíto Quintana	PMDB	2001/2002

FINANÇAS						
Cargo	Ocupante 1	Partido	Período	Ocupante 2	Partido	Período
Presidente	Ademir Bier	PMDB	1999/2000	Ademir Bier	PMDB	2001/2002
Vice- Presidente	Beto Richa	PTB	1999/2000	Marcos Isfer	PPS	2001/2002

ORÇAMENTO						
Cargo	Ocupante 1	Partido	Período	Ocupante 2	Partido	Período
Presidente	Cezar Silvestri	PTB	1999/2000	Cezar Silvestri	PPS	2001/2002
Vice- Presidente	Edson Strapasson	PMDB	1999/2000	Hermes Fonseca	PT	2001/2002

AGRICULTURA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO						
Cargo	Ocupante 1	Partido	Período	Ocupante 2	Partido	Período
Presidente	Edgar Bueno	PDT	1999/2000	Plauto Miró	PFL	2001/2002
Vice- Presidente	Plauto Miró	PFL	1999/2000	Luciana Rafagnin	PT	2001/2002

OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES						
Cargo	Ocupante 1	Partido	Período	Ocupante 2	Partido	Período
Presidente	Edson Strapasson	PMDB	1999/2000	Edson Strapasson	PMDB	2001/2002
Vice- Presidente	Braz Palma	PST	1999/2000	Antonio Belinati	PSL	2001/2002

EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTES						
Cargo	Ocupante 1	Partido	Período	Ocupante 2	Partido	Período
Presidente	Irineu Colombo	PT	1999/2000	Ángelo Vanhoni	PT	2001/2002
Vice- Presidente	Antonio Annibelli	PMDB	1999/2000	Algaci Túlio	PSDB	2001/2002

TERRAS, IMIGRAÇÃO E COLONIZAÇÃO						
Cargo	Ocupante 1	Partido	Período	Ocupante 2	Partido	Período
Presidente	Nereu Moura	PMDB	1999/2000	Nereu Moura	PMDB	2001/2002
Vice- Presidente	Braz Palma	PFL	1999/2000	Plauto Miró	PFL	2001/2002

SEGURANÇA PÚBLICA						
Cargo	Ocupante 1	Partido	Período	Ocupante 2	Partido	Período
Presidente	Ricardo Chab	PTB	1999/2000	Ricardo Chab	PMDB	2001/2002
Vice- Presidente	Alborghetti	PFL	1999/2000	Ribas Carli	PPB	2001/2002

SAÚDE PÚBLICA						
Cargo	Ocupante 1	Partido	Período	Ocupante 2	Partido	Período
Presidente	Luiz Accorsi	PTB	1999/2000	Luiz Accorsi	PTB	2001/2002
Vice- Presidente	Hidekazu Takayama	PST	1999/2000	Waldyr Pugliesi	PMDB	2001/2002

REDAÇÃO						
Cargo	Ocupante 1	Partido	Período	Ocupante 2	Partido	Período
Presidente	Cesar Seleme	PPB	1999/2000	Algaci Túlio	PSDB	2001/2002
Vice- Presidente	Luiz Carlos Zuk	PDT	1999/2000	Orlando Pessuti	PMDB	2001/2002

TOMADA DE CONTAS						
Cargo	Ocupante 1	Partido	Período	Ocupante 2	Partido	Período
Presidente	Duílio Genari	PPB	1999/2000	Duílio Genari	PPB	2001/2002
Vice- Presidente	Ângelo Vanhoni	PT	1999/2000	Hermes Fonseca	PT	2001/2002

TURISMO						
Cargo	Ocupante 1	Partido	Período	Ocupante 2	Partido	Período
Presidente	Élio Rusch	PFL	1999/2000	Chico Noroeste	PFL	2001/2002
Vice- Presidente	Antonio Baratter	PSDB	1999/2000	Sérgio Spada	PSDB	2001/2002

ECOLOGIA E MEIO AMBIENTE						
Cargo	Ocupante 1	Partido	Período	Ocupante 2	Partido	Período
Presidente	Cleiton Kielse	PFL	1999/2000	Cleiton Kielse	PFL	2001/2002
Vice- Presidente	Ademir Bier	PMDB	1999/2000	Neivo Beraldin	PDT	2001/2002

FISCALIZAÇÃO						
Cargo	Ocupante 1	Partido	Período	Ocupante 2	Partido	Período
Presidente	Algaci Túlio	PTB	1999/2000	Luiz Martins	PSL	2001/2002
Vice- Presidente	Duílio Genari	PPB	1999/2000	Caíto Quintana	PMDB	2001/2002

MERCOSUL						
Cargo	Ocupante 1	Partido	Período	Ocupante 2	Partido	Período
Presidente	Ribas Carli	PPB	1999/2000	Ribas Carli	PPB	2001/2002
Vice- Presidente	Ademar Traiano	PTB	1999/2000	José Maria Ferreira	PDT	2001/2002

DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA						
Cargo	Ocupante 1	Partido	Período	Ocupante 2	Partido	Período
Presidente	P. Edson Praczyk	PL	1999/2000	Renato Gaúcho	PDT	2001/2002
Vice- Presidente	Péricles Mello	PT	1999/2000	Carlos Simões	PTB	2001/2002

DEFESA DO CONSUMIDOR						
Cargo	Ocupante 1	Partido	Período	Ocupante 2	Partido	Período
Presidente	Ademar Traiano	PTB	1999/2000	Sérgio Spada	PSDB	2001/2002
Vice- Presidente	Orlando Pessuti	PMDB	1999/2000	Geraldo Cartário	PSL	2001/2002

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

ANEXO IV - INTEGRANTES DA MESA DIRETORA (1999-2002)

CARGO	OCUPANTE 1	PARTIDO	PERÍODO	OCUPANTE 2	PARTIDO	PERÍODO	OCUPANTE 3	PARTIDO	PERÍODO
Presidente	Aníbal Khury	PFL	Jan-99	Nelson Justus	PTB	fev/99-dez/00	Hermas Brandão	PSDB	jan/01-dez/02
1º Vice-Presidente	Nelson Justus	PTB	Jan-99	Caíto Quintana	PMDB	fev/99-dez/00	Élio Rusch	PFL	jan/01-dez/02
2º Vice-Presidente	Caíto Quintana	PMDB	Jan-99	José Maria Ferreira	PSDB	fev/99-dez/00	Irineu Colombo	PT	jan/01-dez/02
3º Vice-Presidente	Nelson Garcia	PFL	Jan-99	Nelson Garcia	PFL	fev/99-dez/00	Augustinho Zucchi	PDT	jan/01-dez/02
1º Secretário	Hermas Brandão	PTB	Jan-99	Hermas Brandão	PTB	fev/99-dez/00	Valdir Rossoni	PTB	jan/01-dez/02
2º Secretário	Augustinho Zucchi	PSDB	Jan-99	Augustinho Zucchi	PSDB	fev/99-dez/00	Antonio Annibelli	PMDB	jan/01-dez/02
3º Secretário	Renato Gaúcho	PSDB	Jan-99	Renato Gaúcho	PSDB	fev/99-dez/00	Cesar Seleme	PPB	jan/01-dez/02
4º Secretário	Ângelo Vanhoni	PT	Jan-99	Ângelo Vanhoni	PT	fev/99-dez/00	Edno Guimarães	PSDB	jan/01-dez/02
5º Secretário	Luiz Carlos Zuk	PDT	Jan-99	Luiz Carlos Zuk	PDT	fev/99-dez/00	Nelson Garcia	PFL	jan/01-dez/02

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

ANEXO V – SITUAÇÃO DOS DEPUTADOS ESTADUAIS QUANTO AO NÚMERO DE MANDATOS E TAXAS DE REELEIÇÃO (1946-2002)

Tabela 1: Situação dos Deputados Estaduais quanto às Taxas de Reeleição na ALEP, por Legislatura (1946-2002)															
Situação	Legislatura														
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	11ª	12ª	13ª	14ª	Média
Eleitos	100,0%	71,1%	57,8%	55,6%	64,4%	60,0%	53,2%	59,3%	39,7%	56,9%	46,7%	60,3%	46,7%	29,0%	57,2%
Reeleitos	—	28,9%	40,0%	40,0%	35,6%	40,0%	40,4%	37,0%	55,2%	39,7%	48,3%	34,5%	45,0%	62,9%	42,1%
Reeleitos após interrupção	—	—	2,2%	4,4%	—	—	6,4%	3,7%	5,2%	3,4%	5,0%	5,2%	8,3%	8,1%	5,2%
Total	N = 37	n = 45	n = 47	n = 54	n = 58	n = 58	n = 60	n = 58	n = 60	n = 62	n = 719				

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

Tabela 2.: Situação dos Deputados Estaduais Eleitos quanto à Experiência Prévia na ALEP, por Legislatura (1946-2002)															
Situação	Legislatura														
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	11ª	12ª	13ª	14ª	Média
Primeiro Mandato	100,0%	71,1%	57,8%	55,6%	64,4%	60,0%	53,2%	59,3%	39,7%	56,9%	46,7%	60,3%	46,7%	29,0%	57,2%
Segundo Mandato	—	28,9%	28,9%	26,7%	15,6%	24,4%	31,9%	14,8%	27,6%	15,5%	33,3%	22,4%	31,7%	29,0%	25,4%
Terceiro Mandato	—	—	13,3%	15,6%	11,1%	6,7%	8,5%	20,4%	10,3%	10,3%	8,3%	12,1%	11,7%	22,6%	12,6%
Quarto Mandato	—	—	—	2,2%	8,9%	6,7%	2,1%	3,7%	17,2%	6,9%	5,0%	—	6,7%	9,7%	6,9%
Quinto Mandato	—	—	—	—	—	2,2%	2,1%	—	3,4%	8,6%	5,0%	—	—	6,5%	4,6%
Sexto Mandato	—	—	—	—	—	—	2,1%	1,9%	—	1,7%	1,7%	3,4%	—	—	2,2%
Sétimo Mandato	—	—	—	—	—	—	—	—	1,7%	—	—	1,7%	1,7%	—	1,7%
Oitavo Mandato	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1,7%	3,2%	2,5%
TOTAL	37	45	45	45	45	45	47	54	58	58	60	58	60	62	n = 719

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

ANEXO VI – PLANILHA COM O VOTO DOS DEPUTADOS NA APRECIÇÃO DO PROJETO DE INICIATIVA POPULAR – O CASO DA COPEL

Deputado	Partido	A favor	Contra
Ademar Traiano	PTB		X
Ademir Bier	PMDB	X	
Algaci Túlio	PTB	X	
Angelo Vanhoni	PT	X	
Antonio Anibeli	PMDB	X	
Antonio C. Belinati	PSL		X
Augustinho Zucchi	PSDB	X	
Basílio Zanusso	PFL		X
Caíto Quintana	PMDB	X	
Carlos Simões	PTB		X
César Seleme	PTB		X
Cezar Silvestri	PPS	X	
Chico Noroeste	PFL	X	
Cleiton Kielese	PFL		X
Divanir Braz Palma	PST		X
Duílio Genari	PPB		X
Durval Amaral	PFL		X
Edno Guimarães	PSL		X
Edson Praczyk	PL	X	
Edson Strapasson	PMDB	X	
Eli Guellere	PDT	X	
Élio Rusch	PFL		X
Fernando Ribas Carli	PPB		X
Geraldo Cartário	PSL		X
Hermas Brandão	PTB	Presidente	Presidente
Hermes Fonseca	PT	X	
Hidezaku Takaiaama	PSB		X
Irineu Colombo	PT	X	
José M. Ferreira	PSDB	X	
Luciana Rafagnin	PT	X	
Luiz Acorsi	PTB		X
Luiz C. Alborgueti	PTB		X
Luiz C. Martins	PSL		X
Luiz C. Zuk	PDT	X	
Luiz F. Litro	PSDB		X
Marcos V. Isfer	PPS	X	
Miltinho Puppio	PSC		X
Moysés Leônidas	PSB		X
Neivo Beraldin	PSDB	X	
Nelson Garcia	PFL		X
Nelson Justus	PTB		X
Nelson Tureck	PSL		X
Nereu Moura	PMDB	X	
Orlando Pessuti	PMDB	X	
Plauto Miró G.	PFL		X
Renato Gaúcho	PSDB	X	
Ricardo Chab	PTB		X
Ricardo Maia	PSB		X
Serafina Carrilho	PL	X	
Sérgio Spada	PSDB	X	
Thiago Amorin	PTB	X	
Tony Garcia	PPB	X	
Valdir Rossoni	PTB		X
Waldyr Pugliese	PMDB	X	
Total		26	27

Fonte: OLIVEIRA (2002)

ANEXO VII – PRODUÇÃO LEGISLATIVA DOS DEPUTADOS – LEGISLAÇÃO TOTAL

Deputado	Partido (1999)	N projetos apresentados	N projetos aprovados	Taxa de Aprovação (%)
Ademar Traiano	PTB	18	11	61,1%
Ademir Bier	PMDB	41	20	48,8%
Albanor Gomes	PSDB	0	0	0,0%
Alborghetti	PFL	31	9	29,0%
Algaci Túlio	PTB	98	57	58,2%
Ângelo Vanhoni	PT	13	5	38,5%
Anibal Khury	PFL	45	36	80,0%
Antonio Annibeli	PMDB	27	7	25,9%
Antonio Baratter	PSDB	24	11	45,8%
Antonio Belinati	PSB	72	43	59,7%
Augustinho Zucchi	PPB	24	11	45,8%
Basílio Zanusso	PFL	13	11	84,6%
Beto Richa	PTB	51	29	56,9%
Braz Palma	PPB	88	28	31,8%
Caíto Quintana	PMDB	27	12	44,4%
Carlos Simões	PTB	8	3	37,5%
Cesar Seleme	PPB	57	40	70,2%
Cezar Silvestri	PTB	36	24	66,7%
Chico Noroeste	PSC	31	11	35,5%
Cleiton Kielse	PFL	50	22	44,0%
Custódio da Silva	PFL	11	1	9,1%
Duílio Genari	PPB	41	40	97,6%
Durval Amaral	PFL	44	31	70,5%
Edgar Bueno	PDT	9	3	33,3%
Edno Guimarães	PFL	23	16	69,6%
Edson Paczyk	PSDB	29	14	48,3%
Edson Strapasson	PMDB	38	20	52,6%
Eli Guelere	PDT	26	8	30,8%
Élio Rusch	PFL	24	18	75,0%
Fernando Guimarães	PSC	16	2	12,5%
Fernando Ribas Carli	PPB	18	11	61,1%
Geraldo Cartário	PFL	49	23	46,9%
Hermas Brandão	PTB	167	119	71,3%
Hermes Fonseca	PT	10	7	70,0%
Hidezaku Takayama	PFL	73	51	69,9%
Irineu Colombo	PT	50	16	32,0%
José Maria Ferreira	PSDB	48	30	62,5%
Luciana Rafagnin	PT	26	14	53,8%
Luiz Accorsi	PTB	67	36	53,7%
Luiz C. Zuk	PDT	21	1	4,8%
Luiz Carlos Martins	PSL	19	14	73,7%
Luiz Fernandes (Litro)	PSDB	38	25	65,8%
Marcos Isfer	PFL	39	23	59,0%
Miltinho Pupio	PTB	31	19	61,3%
Moisés Leônidas	PDT	46	23	50,0%
Neivo Beraldin	PPB	33	11	33,3%
Nelson Garcia	PFL	32	18	56,3%
Nelson Justus	PTB	66	46	69,7%
Nelson Tureck	PFL	90	61	67,8%
Nereu Moura	PMDB	62	23	37,1%
Orlando Pessuti	PMDB	55	31	56,4%
Péricles Mello	PT	23	8	34,8%
Plauto Miró	PFL	33	24	72,7%
Renato Gaúcho	PSDB	5	2	40,0%
Ricardo Chab	PTB	26	9	34,6%
Ricardo Maia	PSB	83	21	25,3%
Serafina Carrilho	PSDB	45	31	68,9%
Sérgio Spada	PSDB	28	4	14,3%
Tiago Amorin	PPB	12	8	66,7%
Tony Garcia	PPB	25	11	44,0%
Valdir Rossoni	PTB	43	40	93,0%
Waldir Pugliesi	PMDB	3	1	33,3%
Total Geral		2381	1304	54,8%

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições Políticas*

ANEXO VIII – PRODUÇÃO LEGISLATIVA DOS DEPUTADOS – LEGISLAÇÃO COMPLEXA

Deputado	Partido (1999)	N projetos apresentados	N projetos aprovados	Taxa de Aprovação (%)
Ademar Traiano	PTB	7	3	42,9%
Ademir Bier	PMDB	17	2	11,8%
Albanor Gomes	PSDB	0	0	0,0%
Alborghetti	PFL	21	4	19,0%
Algaci Túlio	PTB	26	3	11,5%
Ângelo Vanhoni	PT	8	1	12,5%
Anibal Khury	PFL	12	8	66,7%
Antonio Annibeli	PMDB	16	3	18,8%
Antonio Baratter	PSDB	11	2	18,2%
Antonio Belinati	PSB	45	19	42,2%
Augustinho Zucchi	PPB	11	4	36,4%
Basílio Zanusso	PFL	0	0	0,0%
Beto Richa	PTB	28	8	28,6%
Braz Palma	PPB	59	15	25,4%
Caíto Quintana	PMDB	9	2	22,2%
Carlos Simões	PTB	4	0	0,0%
Cesar Seleme	PPB	19	6	31,6%
Cezar Silvestri	PTB	18	8	44,4%
Chico Noroeste	PSC	3	0	0,0%
Cleiton Kielse	PFL	11	2	18,2%
Custódio da Silva	PFL	3	0	0,0%
Duílio Genari	PPB	1	1	100,0%
Durval Amaral	PFL	20	8	40,0%
Edgar Bueno	PDT	6	0	0,0%
Edno Guimarães	PFL	2	0	0,0%
Edson Paczyk	PSDB	15	2	13,3%
Edson Strapasson	PMDB	12	1	8,3%
Eli Guelere	PDT	11	0	0,0%
Élio Rusch	PFL	4	3	75,0%
Fernando Guimarães	PSC	10	0	0,0%
Fernando Ribas Carli	PPB	10	5	50,0%
Geraldo Cartário	PFL	27	7	25,9%
Hermas Brandão	PTB	55	31	56,4%
Hermes Fonseca	PT	3	0	0,0%
Hidezaku Takayama	PFL	10	2	20,0%
Irineu Colombo	PT	33	5	15,2%
José Maria Ferreira	PSDB	14	1	7,1%
Luciana Rafagnin	PT	8	0	0,0%
Luiz Accorsi	PTB	21	3	14,3%
Luiz C. Zuk	PDT	18	0	0,0%
Luiz Carlos Martins	PSL	10	5	50,0%
Luiz Fernandes (Litro)	PSDB	10	4	40,0%
Marcos Isfer	PFL	14	3	21,4%
Miltinho Pupio	PTB	1	1	100,0%
Moysés Leônidas	PDT	15	4	26,7%
Neivo Beraldin	PPB	21	3	14,3%
Nelson Garcia	PFL	9	1	11,1%
Nelson Justus	PTB	13	7	53,8%
Nelson Tureck	PFL	3	2	66,7%
Nereu Moura	PMDB	15	3	20,0%
Orlando Pessuti	PMDB	14	4	28,6%
Péricles Mello	PT	9	0	0,0%
Plauto Miró	PFL	10	4	40,0%
Renato Gaúcho	PSDB	5	2	40,0%
Ricardo Chab	PTB	14	2	14,3%
Ricardo Maia	PSB	37	2	5,4%
Serafina Carrilho	PSDB	10	2	20,0%
Sérgio Spada	PSDB	22	2	9,1%
Tiago Amorin	PPB	3	2	66,7%
Tony Garcia	PPB	15	4	26,7%
Valdir Rossoni	PTB	8	6	75,0%
Waldir Pugliesi	PMDB	1	0	0,0%
Total Geral (Legislação Complexa)		867	222	25,6%

Fonte: Núcleo de Pesquisa *Democracia e Instituições políticas*

ANEXO IX – CARACTERÍSTICAS DOS PROCESSOS DECISÓRIOS NA 14ª LEGISLATURA (1999-2002)

Questão	Interesses Conflitantes	Forma do Processo Decisório e Definição	Razões das partes	Instrumento de negociação, trocas, ameaças	Impacto da Opinião Pública e ação dos lobbies
Lei dos Recursos Hídricos: projeto que dispõe sobre cobrança de taxa pelo direito de uso da água. O ponto polêmico diz respeito à taxa dos pequenos e médios agricultores.	Governo quer aprovar o projeto por seus ganhos econômicos e ambientais. A oposição é contra: acha que a cobrança dessa taxa dos agricultores e produtores rurais do estado onerará ainda mais o setor agrário já prejudicado pela falta de investimentos governamentais.	CC: projeto aprovado com várias modificações.	O Executivo argumenta com a necessidade de criar mecanismos institucionais que inibam o uso desenfreado e apoluição de rios e mananciais. A oposição quer evitar a taxa dos agricultores: é mais uma manobra governamental para aumentar sua arrecadação.	O Executivo tenta reverter a seu favor o jogo de forças, através de campanhas de esclarecimento pelo interior do estado com a presença de técnicos e realização de seminários acerca da questão de gerenciamento de recursos hídricos.	A oposição através de uma série atividades e lobby intenso contra a taxa dos pequenos e médios agricultores pelo direito de uso da água, com a participação de diversas entidades conseguem ampliar o conflito e forçar o Executivo a recuar do projeto inicial.
Projeto de lei sobre IPVA: projeto que dispõe sobre mudança na cobrança do imposto. O governo quer a antecipação da cobrança, a ser paga nos três primeiros meses do ano.	De um lado, o Executivo quer a mudança na cobrança para aumentar sua receita. De outro lado, interesses dos empresários que querem a restituição do antigo calendário porque temem prejuízos às suas empresas. A bancada governista acha necessário modificações no projeto.	CC: projeto aprovado com algumas modificações, mas bem favoráveis ao Executivo.	O Executivo quer a antecipação para garantir receitas para o governo e assim contribuir para a estabilidade das contas públicas. Os governistas acreditam que a impopularidade do projeto pode trazer prejuízos políticos para o governo e principalmente a eles. A oposição quer a cobrança do imposto ao longo do ano para não onerar empresários e cidadãos que possuem automóveis. Os empresários preocupados com prováveis prejuízos financeiros.	A oposição consegue adiar a votação, para que pudesse encaminhar emendas ao projeto. Situação se beneficia da troca de deputado na relatoria do projeto.	A mobilização da classe empresarial do setor de transportes junto à oposição foram responsáveis pela extensão do debate, garantindo mais visibilidade à discussão.
Luta por aumento salarial dos Policiais Militares.	Os policiais militares reivindicam melhores condições de trabalho e reajustes salariais. O governo alegava restrições orçamentárias e que não poderia fazer nada de imediato.	NC: o grande marcador e diferencial deste caso foi a dura tomada de posição e irreversibilidade dos dois lados. Embora as reivindicações não tivessem sido atendidas, o governo do estado acenou com um projeto enviado à Assembléia Legislativa, que depois foi aprovado pelos deputados em consenso e sem emendas.	A insatisfação dos policiais não reside apenas em demandas salariais, alusões a melhores condições de trabalho vem atrelada às reivindicações. O principal argumento para a exigência do aumento nos salários é a falta de reajuste que se estendia há quase seis anos. O governo alegava dificuldades financeiras e que não poderia fazer absolutamente nada devido à Lei de Responsabilidade Fiscal.	O instrumento poderoso de pressão das esposas dos policiais através de sabotagem de viaturas, bloqueios e tentativas de ocupação dos quartéis da PM, apitassos e manifestações quase diárias, com o apoio de associações ligadas a policiais e suas esposas. O governo do estado reage com a punição de alguns policiais e a decisão de processar individualmente os participantes do protesto.	O movimento das esposas dos policiais militares apresentou maior destaque neste caso. O movimento teve a característica de pressionar todos os lados: executivo, legislativo e judiciário. O legislativo aprova rapidamente o projeto com o intuito de encerrar logo a questão, mas em obediência às instruções do governo.
Indústria de Multas: o principal alvo atacado é a terceirização da aplicação de multas.	Interesse do governo de estado e das prefeituras, os grandes beneficiários das multas. Deputados se dividem. Em princípio a oposição se mantinha contra a terceirização, depois houve uma cisão, e alguns deputados opositoristas se aliam ao governo.	CC: intenções originais do governo não foram alcançadas, sendo que o projeto aprovado foi um meio termo entre as intenções iniciais dos deputados opositoristas e o governo.	Governo: a terceirização é necessária porque aumenta a fiscalização e reduz os custos, o que beneficia a população de uma geral, pois aumenta a segurança no trânsito. Contra: as multas não têm caráter educativo, eram apenas uma maneira do governo e dos municípios arrecadarem mais dinheiro.	No início a oposição apresenta projeto contra a terceirização da cobrança de multas e o uso de materiais terceirizados. Executivo ameaça vetar o projeto. Os deputados se uniram e ameaçam anular o veto caso o governo realmente decidisse fazê-lo. Depois, o governo trocou a readequação do projeto pela manutenção do uso aparelhos terceirizados.	Indireta, mas importante (afetando alguns deputados). Este caso sofreu forte influência da mídia, o que provavelmente pressionou o governo a não tomar medidas impopulares a respeito.

<p>Lei Estadual de Incentivo à Cultura: representantes do setor artístico pressionam o governo para a aprovação do projeto que estava engavetado há meses.</p>	<p>Entidades artísticas e culturais do Paraná interessados em incentivos fiscais para o setor artístico e cultural. O Executivo também não deixa de pensar sobre a produção cultural do Estado, porém acaba vetando integralmente o projeto, alegando inconstitucionalidade.</p>	<p>CC: O veto do governador foi derrubado pela Assembléia Legislativa, com votos da base aliada. Em seguida a lei é promulgada.</p>	<p>Entidades artísticas e culturais: os incentivos fiscais para o setor além de possibilitarem o reforço da construção da identidade cultural paranaense, impulsionaria, também a economia do Estado através da geração de novos empregos neste setor. Executivo: Apesar da lei ser importante para a produção cultural do estado, ela fere a Lei de Responsabilidade Fiscal.</p>	<p>Governo concorda em promulgar a lei, mas depois entra com uma Ação Direta de inconstitucionalidade contra a mesma no Supremo Tribunal Federal.</p>	<p>Mobilização do setor artístico e cultural, que ampliou bastante a discussão e ajudou na derrubada do veto. Papel da imprensa, mais precisamente no debate quanto ao veto.</p>
<p>O caso da Copel: Lei que autoriza a desestatização da Companhia Paranaense de Energia Elétrica (Copel) e que motivou discussões e disputas no ano de 2001.</p>	<p>O governo quer a privatização da Copel defendendo que esta seria necessária e inevitável. Setores diversos da sociedade civil, organizações profissionais, além de inúmeros políticos são contrários, apresentando a empresa como bem sucedida e patrimônio dos paranaenses.</p>	<p>NC: Não houve negociações. O governo obteve vitória na apreciação do projeto de iniciativa popular por 27 votos a 26, mas a desestatização não se efetiva por causa do contexto negativo da economia mundial na época.</p>	<p>Governo argumenta que a privatização é necessária, visto que se trata de uma empresa em situação financeira negativa que perderá sua competitividade em pouco tempo. Além do fato de que o recurso obtido com a desestatização é necessário para o fundo da previdência do funcionalismo público estadual. Contra: a Copel é uma empresa bem-sucedida financeiramente e que proporciona lucros ao estado. Tal patrimônio não poderia ser leiloado para equilibrar as contas de uma administração ineficiente.</p>	<p>As ações do oposicionistas se concentram na apresentação de projetos de lei na tentativa de impedir a privatização. Governo bloqueia projetos com uma estratégia de boicote das sessões legislativas e argumentos jurídicos contra a legalidade dos projetos.</p>	<p>Forte impacto da opinião pública. Participação popular em manifestações de rua e atuação em frente jurídica. Papel importante da imprensa.</p>
<p>Projeto que incentiva titulação e autonomia das Universidades Estaduais: foi proposto para dar fim a mais longa greve da história das instituições públicas de ensino superior no Brasil.</p>	<p>De um lado, o movimento grevista reivindica reajustes salariais, além do repasse no orçamento para as universidades estaduais. De outro, o governador diz ser impossível devido à lei de responsabilidade fiscal e propõe que o repasse às universidades seja vinculado ao ICMS do estado. Os professores não concordam com a proposta do governo.</p>	<p>NC: O projeto foi arquivado a pedido do governador.</p>	<p>Oposição usa de argumentos jurídicos contra a legalidade do projeto. Os grevistas reclamavam que o projeto criava mecanismos de controle dos gastos das universidades e portanto, desrespeitava a Constituição Federal no artigo 207 que prevê a autonomia didático-científica, administrativa e patrimonial das universidades. Defendiam que o projeto fosse arquivado imediatamente.</p>	<p>O Executivo suspende os salários dos servidores, ameaça os conselhos universitários e dirigentes. Ações judiciais são executadas de ambas as partes.</p>	<p>Forte impacto da greve sobre amplos setores da opinião pública, governo e deputados.</p>
<p>Plano de Cargos, Carreiras e Salários de Professores da rede estadual de ensino público do Paraná: o poder Executivo assume uma posição contrária ao projeto e conta, inicialmente, com uma ampla base de deputados a seu favor.</p>	<p>De um lado, os professores desejam reajustes salariais, além da aprovação do PCCS. De outro, a postura governamental apontava para a impossibilidade da aprovação, diante da necessidade de contenção de despesas, de ajuste fiscal, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Os deputados estão divididos entre os interesses de ficar bem com o governo e não ficar mal com os professores.</p>	<p>ND: O PL não foi votado na Assembléia Legislativa durante a 14ª legislatura.</p>	<p>A argumentação dos professores enfoca a importância do PCCS para o resgate da dignidade do magistério e para a retomada das políticas educacionais há muito tempo abandonadas pelo poder público. O argumento do Executivo centra-se na ideia de que o PCCS geraria um custo acima das possibilidades orçamentárias e dos preceitos legais do governo.</p>	<p>A estratégia do governo foi de protelar qualquer decisão. Porém, o contexto, num segundo momento, é de dificuldades para o Executivo, com ameaças por parte da base aliada como paralisação nas votações e retaliação com prejuízo para projetos de interesse do governo.</p>	<p>Ação intensa da Associação dos Professores do Paraná (APP) sobre o Executivo e Legislativo (mobilizações, greves e ações judiciais). Mas o discurso da APP não teve uma grande penetração na mídia e repercussão tão intensa quanto os argumentos do governo. Razão pela qual depois o projeto foi "esquecido".</p>