

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

FERNANDO SCHUMAK MELO

Cinquenta anos de Produção Legislativa Paranaense. Uma história de domínio, sucesso, honrarias e inutilidades públicas.

Curitiba/PR – 2016

FERNANDO SCHUMAK MELO

Cinquenta anos de Produção Legislativa Paranaense. Uma história de domínio, sucesso, honrarias e inutilidades públicas.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Departamento de Ciências Sociais, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Fabrício Ricardo de Limas Tomio

Curitiba/PR - 2016

À minha esposa Mila e meu filho Júlio César, por tudo. À minha mãe, pela vida e pela luta incessante em me manter na direção correta. Ao meu sogro, minha sogra e minha tia Lu pela família que me são. Ao Davi, filho do coração. A meus amigos e inimigos por me oferecerem os alicerces e os obstáculos necessários à formação de meu caráter. A meu orientador Fabricio, pelo tempo e conhecimento partilhados.

*“Nada no mundo é mais perigoso que a
ignorância sincera.”*

Martin Luther King

SIGLAS E ABREVIACÕES

CF – Constituição Federal

CE – Constituição Estadual

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ALEP - Assembleia Legislativa do Paraná

MP – Medida provisória

CCJ – Comissão de Constituição e Justiça

PL – Projeto de Lei Ordinária

PEC – Projeto de Emenda à Constituição

PLC – Projeto de Lei Complementar

EP – Emenda Parlamentar

DM – Data Missing

RESUMO

Democracia, liberdade e participação, ainda que representativa, como a ciência política já demonstrou em vários estudos, não são sinônimos de satisfação pública, muito menos de garantias de cumprimento dos direitos Constitucionais. Porém, não podemos ser levianos a ponto de dizer que determinado regime político é melhor, ou foi melhor que outro em todas as circunstâncias e em todos os lugares. O que deve ser feito é uma pesquisa, o que justamente propõe o presente trabalho, pois, no sentido de Dahl, por exemplo, a Democracia é preferível pelo menos no que se refere às garantias e liberdades liberais clássicas. No sentido de “eficiência” ou desenvolvimento econômico e social não há um escrutínio último.

Através dos dados organizado pelo Grupo de Pesquisa “Instituições Políticas e Processo legislativo”, coordenado pelo Prof. Fabricio Tomio, que contém mais de 22.000 (vinte e dois mil) projetos de Leis estaduais exarados pela ALEP, entre os anos de 1966 e 2015, oriundos de legislaturas de mais de um período constitucional, este trabalho tentará analisar e descrever se houve mudança e quais foram as mudanças provocadas pelas Constituições Federais na supracitada produção legislativa. Em outras palavras, far-se-á uma comparação entre os projetos de Leis produzidos sob diferentes regimes políticos e períodos constitucionais e se descreverá as nuances destes projetos. Além de revisitar a história, e proporcionar ao leitor um tostão do que ocorria no Legislativo das araucárias nos anos de chumbo, em comparação com o que temos contemporaneamente, oferecerá aos futuros pesquisadores uma fonte de dados ainda mais detalhada e rebuscada que a anterior. Categorizando os projetos, seus entes proponentes, mostrando em gráficos o sucesso e a dominância, a preponderância de um tema sobre outros e quantificando o intento legislativo numa perspectiva longitudinal à luz de anos de construção literária sobre o tema, tentará contribuir à produção científica do conhecimento político.

Se lhe for possível um objetivo particular, busca a aproximação destas ciências sociais (direito, ciência política e sociologia) as quais andam tão distantes quanto o direito à justiça e a política praticada de seus ideais normativos.

Palavras-chave: Períodos Constitucionais. Produção Legislativa. Liberdade. Democracia. Relação entre Executivo e Legislativo. Direito. Ciência Política. Sucesso. Dominância.

ABSTRACT

Democracy, freedom and participation, although representative, as political science has shown in several studies, are not synonymous with public satisfaction, much less guarantee of compliance with the Constitutional rights. But we cannot be vain enough to say that a political regime is better, or was better than the other in all circumstances and everywhere. What should be done is a research, which proposes precisely this work because, to Dahl, for example, democracy is preferable at least in regard to guarantees and classical liberal freedoms. In order to "efficiency" or economic and social development there isn't a final scrutiny.

Through the data organized by the Research Group "Political Institutions and legislative procedure", coordinated by Prof. Fabricio Tomio, which contains more than 22,000 (twenty two thousand) projects of state laws formally recorded by ALEP between the years 1966 and 2015, coming from legislatures of more than one constitutional period, this paper attempts to analyze and describe whether there was a change and what were the changes brought by the Federal Constitutions in the aforementioned legislative production. In other words, far-there will be a comparison between the Laws of projects produced under different political regimes and constitutional periods and describe the nuances of these projects.

In addition to revisiting the story, and provide the reader with a penny of what happened in the Legislature of the pines in the years of lead, compared to what we have contemporaneously, will provide future researchers a data source even more detailed and elaborate than the last. Categorizing projects, their loved proponents, showing graphs success and dominance, the preponderance of a theme over others and quantifying the legislative intent in a longitudinal perspective in light of years of literary construction on the subject, try to contribute to scientific knowledge production political.

If it can a particular purpose, seeks the approximation of social sciences (law, political science and sociology) which go as far as the right to justice and practiced policy of its normative ideals.

Keywords: Constitutional Periods. Legislative production. Freedom. Democracy. Relationship between executive and legislative. Right. Political science. Success. Dominance.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	9
1. RELAÇÕES EXECUTIVO/LEGISLATIVO: PROBLEMA DE INVESTIGAÇÃO E REVISÃO DA LITERATURA.....	12
2. PROCESSO DECISÓRIO E PRODUÇÃO LEGISLATIVA NO ESTADO DO PARANÁ (1963-2014): DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS EMPÍRICOS.....	25
3. CONCLUSÃO.....	55
4. REFERÊNCIAS.....	59
5. APÊNDICES.....	65

INTRODUÇÃO

O pesquisador social deve despir-se de toda a emoção para manter o foco em seu objeto de pesquisa, suas variáveis e possibilidades. Porém o interesse aprofundado pelo tema é o que difere uma pesquisa social do mero relato jornalístico. Constatar e relatar não bastam ao pesquisador, pois, seu interesse pelo tema obriga-o a descrever ao menos “o que”, ele precisa, e, se o objeto assim permitir, tanto quanto o tempo e o orçamento de pesquisa, “como” e “porque”.

Conhecer a casa de Leis Estadual, portanto, é fruto, primeiramente da curiosidade do interlocutor, que, como todo pesquisador, é um ser inquieto. A lei tem papel fundamental na sociedade, basta ver a importância que as Constituições, e as Legislações Infraconstitucionais dão ao princípio da legalidade.¹ No Brasil, não é diferente, é este o princípio positivado, que, portanto, consiste-se em norma que define a liberdade de cada indivíduo dentro de um Estado Democrático de Direito. A lei funciona da mesma forma, como um guarda-costas do indivíduo contra os anseios do Estado. Anseios penais, civis, tributários, dentre outros. Somente pela Lei é que o Estado pode atuar.

Mas e as demais fontes do direito? O leitor à esta altura pode perguntar: para que servem a doutrina, a jurisprudência, o costume e os princípios, diante da flagrante preponderância das leis?

É que a lei social, diferente da lei natural, não é, nem será capaz de prever todas as situações nas quais será aplicada. Assim, ela carece de interpretação – poder judiciário – carece de estudo, para que hajam sugestões de uso e alterações – doutrina – e carece de ser filtrada pelos costumes e princípios da sociedade sobre a qual está sua égide.

Numa comparação com o símbolo da Justiça, a Deusa com a espada segura-a no alto, representando a supremacia e a força da lei. Na outra, segura a balança, sobre a qual pesam as demais fontes. É a balança, num Estado democrático de direito, que autoriza o golpe da espada.

¹ CF/88 - Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

Além da dificuldade da generalidade da lei jurídica, que no fundo é uma dificuldade de toda Lei social, temos que a democracia permite a mutação legal, bem como a proliferação de novas normas que nem sempre advêm de proponentes comprometidos com os princípios constitucionais, e, às vezes, bem ao contrário, atuam em defesa de grupos parceiros, ou pelo próprio interesse pessoal.

A democracia² tenta³ operar através da burocracia⁴ que seria o limite e a forma de atuação dos legisladores. Exigências de quóruns, obrigação de discussões, prazos de vigência, etc. Além dos limites burocratizados, legais, regimentais, existem os limites políticos, que são os que de fato interessam ao presente trabalho. Sabe-se que um político eleito, seja vereador, senador, deputado tem extrema dificuldade em cumprir suas promessas por mais que tenha real interesse em cumpri-las. Não apenas pelo abismo que separam as falas de campanha da possibilidade real de execução dentro das casas legislativas. Mas principalmente porque existem as figuras que tem realmente o poder de veto e de proposição, tais como, líderes de partido, presidentes de comissões importantes e a mesa diretiva da casa. É praticamente impossível, por exemplo, para um político de primeiro mandato, ser mais do que um expectador dentro do teatro do legislativo. Quando muito, um contrarregra ou um coadjuvante.

O processo decisório legislativo sofre ainda pressão externa, chegando mais próximo da concepção dahlziana de poliarquia⁵, já que a sociedade plural e complexa, permite a ação de lobistas e grupos sociais, que, unidos e coordenados, fustigam os entes políticos pela aprovação dessa ou daquela lei, regulamento, portaria, ou, enfim, qual seja a norma que desejam e necessitam. Isso seria democratização para Dahl, uma maior competição e maior inclusão, possibilitando que *“políticos busquem o apoio dos grupos que agora podem participar mais facilmente da política”*. Pois, *“quanto maiores as oportunidades de expressar, organizar e representar preferências políticas, maior a variedade de preferências e interesses passíveis de*

² A democracia para fins do presente trabalho é a democracia real, representativa. Não trabalha-se como o ideal de democracia. Democracia baseada na visão de Schumpeter, para quem, entre outras concepções, o cidadão comum não tinha capacidade ou interesse político senão para escolher os líderes tomadores de decisões. (Schumpeter, 1942).

³ Diz-se tenta porque não são poucos os trabalhos que diagnosticam os limites políticos, ou a submissão da burocracia à influência política, (Olivieri, 2011).

⁴ Burocracia no sentido Weberiano, ou seja, organização ou estrutura organizativa caracterizada por regras e procedimentos explícitos e regularizados, divisão de responsabilidades e especialização do trabalho, hierarquia e relações impessoais. (Weber, 1999;199-200).

⁵ Limite real ao ideal democrático proposto por Robert Dahl em *A Poliarquia, participação e oposição*, que neste mesmo livro conceitua democracia como: *“a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais.”*

representação na política”. O que não se decide, ou nem chega a ser discutido é tão importante quanto as decisões para os teóricos da não decisão com destaque a Peter Bachrach e Morton Baratz. Estes dirão que analisar o processo decisório somente é insatisfatório, notadamente porque para cada evento, existem milhares de não eventos. A questão colocada e respondida por estes teóricos é “ (...) *can a sound concept of power be predicted on assumption that power is totally embodied and fully reflected on concret decisions or in activity bearing directly upon their making? We think not.* (Bachrach, Baratz, 1962)

Em outras palavras, o *statement* acima diz que existem coisas que sequer serão opções a serem decididas, porque o viés político transforma-as em tabus. Foucault e Bourdieu vão examinar os fatores históricos que moldam aquele grupo e aquela sociedade fazendo com que determinados assuntos sequer cheguem a entrar em pauta. Mancur Olson da mesma forma critica o pluralismo e demais teorias que são “*based on the idea that groups will act when necessary to further their common or group goods.*” (Olson, 1965).

Mas de uma maneira geral a corrente comportamentalista, ou a sociologia política norte-americana encabeçada por Dahl demonstra um desinteresse pelo Estado como objeto de análise e, ao lado dessa dissolução do Estado como elemento nuclear e mais geral de uma teoria da política, podemos destacar uma concepção “pluralista” do exercício do poder nos diferentes tipos de sociedades, especialmente nas modernas democracias, em que o poder político seria exercido de maneira difusa e desconcentrada. (BRAGA, 2010).

Todas essas decisões e não decisões, discussões e votações, promulgações e arquivamentos, respeitam uma teia de procedimentos fiscalizadores, processos jurídicos e padrões burocráticos determinados em grande parte pelo texto Constitucional. Verbo que dá o viés da República; O norte da nação. Assim, não seria estranho tratar diferentes períodos constitucionais como variáveis explicativas que provocassem mudanças na produção legislativa, nossa variável dependente. Tais mudanças serão buscadas e auferidas qualitativa e quantitativamente ao longo dos cinquenta anos e treze legislaturas estudadas.

1. RELAÇÕES EXECUTIVO/LEGISLATIVO ESTADUAL: PROBLEMA DE INVESTIGAÇÃO E REVISÃO DA LITERATURA

A teoria⁶ que norteia esse trabalho de análise das relações entre o executivo e o legislativo possui claramente viés neoinstitucionalista, que identifica 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 grupos⁷. “As atenções voltaram-se mais explicitamente para as variáveis institucionais no final da década de 1970, em decorrência do aumento das críticas à ênfase behaviorista que predominava no campo dos estudos de política americana e de política comparada durante as décadas de 1950 e 1960, a qual - embora tenha dado atenção a aspectos da vida política que antes eram negligenciados - geralmente acabava por obscurecer a importância das estruturas socioeconômicas e políticas que moldam o comportamento de forma distinta em diferentes contextos nacionais” (Steinmo 1997, p. 1).

"O surgimento do novo institucionalismo na Ciência Política reflete um renovado interesse pelo próprio modo como arranjos relativamente estáveis e rotineiros estruturam o comportamento político" (Pierson, 1996, p. 152). "Os institucionalistas rejeitam a proposição de que um conjunto de características comportamentais e sociopsicológicas seja suficiente para explicar a ação individual e a ação coletiva. A ação é forjada e circunscrita pelas instituições" (Norgaard, 1996, p. 33).

O indivíduo parlamentar pode agir maximizando seus ganhos, sobretudo eleitorais, ou adequar suas ações à liderança partidária e às regras do jogo. Pode ter suas determinações formadas pelas instituições de uma maneira definitiva ou relativa e agir após um cálculo de perdas e ganhos ou considera seu contexto cultural e social previamente à sua ação, enfim. Tudo isso está

⁶ A revisão teórico, bibliográfica e conceitual, além de ser uma consequência da necessária recusa à pretensiosa e improvável sensação egocêntrica de genialidade e originalidade de um trabalho, como ensina REIS (1991), é fundamental a fim de evitar que se adone da presente dissertação uma “mera feição historiográfico-jornalística que tendem a exibir os trabalhos executados sob o rótulo de ciência política.”⁶ Logicamente que o método e os dados representam grande parte da pesquisa científica, mas, sem base teórica, sem conceitos fortes e bem definidos, de nada servem. Os dados descrevem a realidade, a teoria e os conceitos os interpretam possibilitando a obtenção de achados e conclusões.

⁷ TOMIO, F. R. L.. Comentários sobre a abordagem neoinstitucionalista. RES. Revista Salamanca, v. 1, p. 17-21, 2002.

sob o manto do neoinstitucionalismo que se divide entre histórico e de escolha racional. Válida a leitura da página quatro do texto citado por último a fim de ter claras as distinções entre um neoinstitucionalismo e o outro. Para o presente trabalho, basta o que já foi dito e mais que, em que pese serem estas ramificações oriundas da mesma raiz, qual seja, o individualismo metodológico, distinguem-se na medida em que a primeira trata o indivíduo através de sua perspectiva econômica – *homo economicus* – e a segunda através do prisma sociológico, ou – *homo sociologicus*. (PERISSINOTTO, 2004; TOMIO, 2002; FRANÇA, 2006).

A virtualização das informações e o processamento eletrônico dos dados possibilitam trabalhos longitudinais como esse, porém não é a primeira vez que o comportamento parlamentar estadual é estudado, pelo contrário. Há tempos cientistas políticos têm dedicado seu tempo às relações entre o executivo e o legislativo estaduais, explicando a produção legislativa sobre os mais diversos vieses e de maneira extremamente profícua, ainda que em recortes temporais menores.

Sob o prisma do **poder de agenda** e seu controle existe a ideia de que os governadores dos estado, devido à restrita competência legislativa, dominam a “caneta” com nenhuma ou pouca contradição, o que faria, por exemplo, com que pouquíssimos Estados sentissem a necessidade de trazer ao plano Estadual a Medida Provisória, antigo Decreto-Lei, usado abundantemente na esfera Federal, “(...) os governadores, diferentemente dos presidentes, não necessitam de um instrumento legislativo a mais para se impor frente a seus respectivos legislativos, dado que, com ou sem poder de decreto estadual, os governadores controlariam a já limitada agenda decisória nos estados.” (RICCI; TOMIO, 2010).

Ora, sendo um instrumento constitucionalmente previsto e juridicamente possível em entendimento calcificado⁸pelo STF em 2002⁹, por que não haveriam de querer os executivos estaduais valer-se dessa prerrogativa? A pergunta é sobremaneira sagaz e, utilizando o método do quase experimento (DUNNING, 2008), os pesquisadores acima citados, após construídas várias hipóteses, concluíram que a MP estadual pode não ter sido adotada por mais do que seis Estados, pois “independentemente da força política do governador e do tamanho da coalizão de apoio ao executivo, o processo legislativo estadual é fortemente dependente de proposições legislativas

⁸ Por entendimento calcificado entenda-se uma decisão judicial amplamente aceita, seguida e usada como modelo, praticamente indiscutível. No caso do presente, estamos tratando da Constitucionalidade da edição de MP's pelo Executivo Estadual.

⁹ <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266350>

originadas no executivo, uma decorrência direta das prerrogativas legislativas exclusivas que detém esse ator político” (RICCI; TOMIO, 2010, pg. 274). Bem como porque as taxas de sucesso encontradas em Projetos de Leis ordinárias de origem executiva é tão grande quanto as proposições oriundas de Medidas Provisórias, ou seja, não haveria necessidade de um instrumento específico de aumento de poder ou de delegação de poder legislativo ao Estado Federado, eis que este já existe, fundado inclusive na competência legislativa. **A taxa de sucesso dos poderes Executivo e Legislativo Paranaense**, objeto deste estudo, precipuamente no que tange a aprovação de Leis (PL's), verificará uma vez mais a hipótese do artigo citado, uma vez que em que pese ser o poder legislativo o grande proponente de Projetos de Leis, o grande transformador de Projetos em Leis é o Poder Executivo.

A tese exposta acima tem base institucional e até mesmo jurídica, não tendo como explicação central o âmbito político de formação de alianças, maiorias e controle das agendas, como as teorias que defendem a chamada hipertrofia estadual, também chamada de Ultra-Presidencialismo Estadual, (ABRUCIO, 1994). À época em que foi escrito, “Os barões da Federação” apregoava que sequer existia em nível estadual sistema de freios e contrapesos característico dos estados democráticos de direito e poderio tripartido, por quatro razões bem delineadas, quais sejam: **a)** a ausência de opinião pública consciente e debatedora das questões estaduais, muito mais afeta aos eventos federais; **b)** Os governadores têm um grande poder sobre as bases municipais dos deputados estaduais. Isto porque, em primeiro lugar, grande parte dos municípios depende financeiramente de outras esferas de governo, pois não podem se auto sustentar. Na batalha entre quem consegue obter maior "eficácia política" na distribuição dos recursos, os estados vencem o Governo Federal; **c)** Os governadores possuem grande margem de manobra para definir a distribuição dos cargos dentro da administração pública, numa situação mais confortável que a enfrentada pelo Governo Federal, e **d)** a "neutralização" das funções dos órgãos de fiscalização e controle do Poder Executivo estadual. Em outras palavras, os governadores "neutralizam" as instituições incumbidas de fiscalizá-los, que são o Tribunal de Contas do Estado e o Ministério Público, tornando-as pouco independentes em relação ao Executivo.

Assim, sob a perspectiva das duas fontes literárias que temos a iluminar o presente até o momento, as condições tanto jurídico-institucionais, quanto políticas tenderiam a causar um aumento na musculatura do executivo estadual em detrimento do frênico legislativo. O livro de

Abrúcio ainda finaliza decalcando que o presidencialismo agoniza, pelas pressões que sofre dos barões estaduais, e que, se não for tangida esta situação estadual onde ocorre a socialização política, futuros políticos federais continuarão a replicar a postura de antagonismo às discussões democráticas e republicanas. Sobre as relações estaduais, temos então que elas não são interessantes de estudar apenas por conta de seus reflexos regionais, mas também porque as alianças regionais definem muitas das táticas e dos comportamentos político-partidários na esfera federal (ABRANCHES, 1988, página 22).¹⁰

A esfera federal brasileira, tem como sistema político o Presidencialismo, no qual o presidente é eleito pelo voto direto e seu mandato independe do parlamento, em que pese possa ser destituído por este em casos de específicos de prática de crimes de responsabilidade.¹¹ Mas a questão nevrálgica é a origem independente do poder executivo presidencialista que lhe difere do parlamentarismo. “O presidencialismo é o sistema de governo no qual o chefe do Executivo é eleito diretamente pelo sufrágio popular e tem um mandato independente do Parlamento (...) Não existe nas liberais democracias mais estáveis, um só exemplo de associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo” (ABRANCHES, 1988, p.19).

No nível federal, portanto, para governar, o presidente eleito deve negociar poder com os demais partidos das casas legislativas, visto que “Difícilmente o partido do presidente possuirá ampla maioria no Parlamento para aprovar seus projetos e implementar suas políticas. Na maioria das vezes a coalizão é feita para sustentar um governo, dando-lhe suporte político no Legislativo (em primeiro lugar) e influenciando na formulação das políticas (secundariamente). Assim, alguns partidos, ou muitos, dependendo da conjuntura política, se juntam para formar um consórcio de apoio ao chefe de governo” (CODATO, Adriano; COSTA, Luiz Domingos). É justamente essa negociação batizada de “coalizão” por Abranches, que mistura o sistema presidencialista ao parlamentarista que da singularidade e unicidade ao caso brasileiro. A peculiaridade do sistema

¹⁰ A lógica da formação de coalizões tem, nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional (estadual), hoje como ontem. É isso que explica a recorrência das grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional. (Sérgio Abranches, pg.22, 1988).

¹¹ Lei nº 1.079 de 1950. Trata do Impedimento “Impeachment”, seu cabimento e seu procedimento nos casos de cometimento de crimes de responsabilidade por parte da presidência da república. Crimes de responsabilidade como consta do artigo 4º da lei, são atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra: I - A existência da União; II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados; III - O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - A segurança interna do país; V - A probidade na administração; VI - A lei orçamentária; VII - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos; VIII - O cumprimento das decisões judiciais (Constituição, artigo 89). Destaca-se, por motivos contemporâneos a este trabalho o Artigo 10 que trata dos crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária.

político brasileiro deve-se ao fato de conjugar o pacto interpartidos do parlamentarismo e a eleição direta para o chefe do governo, traço típico do presidencialismo. (MIRANDA, 2013). Essa unicidade do modelo brasileiro não seria entretanto um causador de caos, ou de engessamento uma vez que, apesar da necessidade do executivo em coligar, este possui, além do poder de agenda, conferido por bases constitucionais inauguradas pelo regime militar e mantidas pela CF/88 visando a garantir a presteza na análise e aprovação de suas proposições, “instrumentos de indução dos parlamentares que, por sua vez, são extremamente obedientes ao partido e não possuem arcabouço institucional para perseguição de interesses particulares.” (LIMONGI e FIGUEIREDO, pág. 85, 1998).

Essa conjuntura eleitoral e, posteriormente, de governabilidade, replica-se nos estados. Por isso, como em Miranda, a análise regional, vale dizer, *estadual* da questão (ANDRADE 1998; ABRUCIO, 1998; SANTOS, 2001) é a base também deste trabalho. Se a tarefa deste trabalho longitudinal que pretende a análise subdivida do processo decisório legislativo estadual em dois períodos constitucionais distintos é facilitada pela presença dos dados, é dificultada e muito **pelas peculiaridades da ditadura brasileira**. Obviamente que houve tortura, perseguição, rechaço ao debate, censura, entre outros traços característicos de governos repressores, porém, outros tantos atos não coadunam com a índole de um governo autoritário. Entre elas podemos citar o fato de que, no primeiro ano pós golpe, eleições diretas foram realizadas. Em 1966, como resultado dos atos institucionais 2 e 4, os governistas militares, em que pese repressores, criaram um partido oposicionista, algo inédito com base nas ditaduras antecedentes, ou seja, o próprio governo “renovador”, não só permite, como institucionaliza um vetor de oposição.

Na esfera Estadual, os governadores do Distrito Federal e Territórios eram pelo presidente da República diretamente nomeados¹², os demais, eleitos¹³ por um colégio eleitoral, **mas os**

¹² Os governadores eram “eleitos” por um colégio eleitoral, a assembleia legislativa. O presidente nomeava os governadores do DF e territórios. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1, DE 17 DE OUTUBRO DE 1969. Art. 17. § 2º O Governador do Distrito Federal e os Governadores dos Territórios serão nomeados pelo Presidente da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm.

¹³ No Paraná ditatorial, a doutrina reinante era o **Neyismo**. À exceção de Haroldo Leon Peres, em 1970, todos os governadores depois de Ney Braga – incluindo Paulo Pimentel, o último eleito pelo voto antes do golpe militar – foram por ele indicados e pela ditadura referendados e eleitos indiretamente pelo Colégio Eleitoral representado pela ALEP. Em 1978, ele escolheu a si próprio, sendo referendado pela Assembléia Legislativa e abençoado pelos militares (de cujo governo fora ministro). Ficou até o começo de 1982, já no PDS, quando entregou o cargo ao vice-governador, o advogado José Hosken de Novaes, e partiu para a eleição direta. Concorreu ao Senado, foi derrotado pelo jovem peemedebista Alvaro Dias e viu seu candidato ao governo – o ex-prefeito da capital Saul Raiz – ser sufocado nas urnas por seu ex-chefe de Gabinete José Richa. “A VOTAÇÃO DA ARENA NO PARANÁ:

deputados continuaram a ser eleitos pelo voto direto, e é isso que nos permite trazer à baila o estudo dos dados desse trabalho sob a perspectiva da conexão eleitoral, **ou, em outras palavras, balancear a teoria institucional com a comportamental** (FRANÇA,2006). Obviamente que, se os mandatos dos deputados estaduais fossem garantidos de maneira oficial, não haveria sentido numa análise de suas atuações que visasse as reeleições. Entretanto, a existência de eleições para esses cargos permite-nos fazê-lo. Tal perspectiva de estudo sob o viés da conexão eleitoral, por óbvio, ganha mais corpo a partir do fim do bipartidarismo em 1978 e da promulgação da Constituição de 1988.

Conjugando conceitos de participação parlamentar de “duas arenas – conexão eleitoral direta” com base em Mayhew (1974) (cf. BOWLER, 2000), que dá como explicação à atitude parlamentar seu comportamento sempre voltado à reeleição; “uma arena – conexão eleitoral indireta” de Gary Cox (1987), Cox e McCubbins (1993), Bowler (2000), que considera serem fracos os elos entre as arenas eleitoral e legislativa, e que o comportamento parlamentar seria orientado por regras e procedimentos centralizadores da arena legislativa, que colocam os partidos em vantagem em relação às ações individuais dos políticos, CERVI, 2009, através de um robusto estudo empírico conclui que “independente da atuação coletiva do deputado, aqueles que apresentaram uma produção individual localizada geograficamente, com projetos de lei de abrangência regional ou municipal, por exemplo, tenderam a apresentar melhores chances de reeleição.”

Cinquenta por cento dos legisladores reeleitos tiveram votação regionalizada, 25% tiveram votação mista e a outra metade votação dispersa, ou seja, por todo o Paraná. A pesquisa por fim mostrou “ser possível aceitar a ideia de uma arena legislativa centralizada, em que a ação parlamentar independe dos desejos principais de reeleição, e de uma arena eleitoral personalista, como proposta por Pereira e Muller (2003). Mas indicam também a existência, no Parlamento, de uma arena paralela à organizada por partidos fortes que é onde o parlamentar atua individualmente, propondo projetos de lei que dependem exclusivamente de recursos legislativos para atingir diretamente suas bases eleitorais. É quando o parlamentar age independente de sua bancada, visando principalmente atender as demandas de representação de seus eleitores, portanto, tendo como objetivo principal a reeleição” (CERVI, 2009, p. 176).

Traz-se esse estudo à baila também, pois, conforme veremos mais à frente o perfil de produção legislativa estadual durante e após o período do regime militar não é demasiado diferente quanto às taxas de sucesso e dominância, ou, ao menos, é bem semelhante com o perfil pós constituinte de 1988, porém, a temática predominante dos projetos legislativos oscila, o que nos permitiria replicar o estudo acima comentado nessa escala longitudinal sem encontrar os mesmos resultados.

As peculiaridades do período ditatorial transformaram-se em peculiaridades democráticas criadoras de conceitos como Presidencialismo de Coalização, (ABRANCHES,1988), e Hipertrofia do executivo estadual¹⁴, (ABRUCIO, 1994). Outra competente teoria explicativa da supremacia estadual executiva é a que aponta a existência de um Pacto Homologatório, que acontece entre atores políticos envolvendo concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, em troca de apoio político, sobretudo, na forma de voto” (CARVALHO, 1997, p.4).

Tais teorias foram posteriormente criticadas por estudos empíricos que demonstraram não ser o Brasil um país peculiar nem tampouco excepcional, mas bem ao contrário, uma democracia que se assemelha e muito ao *modus operandi* da maioria das democracias contemporâneas, (LIMONGI, 2006), e que revelam uma situação de maior equilíbrio entre os poderes institucionais brasileiros em todos os níveis (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999), estadual (SANTOS, 2001; TOMIO e ORTOLAN e CAMARGO, 2011; TOMIO, 2012; TOMIO e RICCI, 2012).

Fernando Limongi, mais especificamente, nos ajuda a entender as variáveis dependentes do presente trabalho, quais sejam, a *taxa de sucesso* e *taxa de dominância*, que nada mais são, respectivamente, **que a proporção do que é aprovado sobre o total enviado por determinado poder; e o produto da simples divisão das leis cuja proposição se deve àquele poder pelo total de leis aprovadas no período.**¹⁵

Trataremos a frente sobre as taxas de dominância e de sucesso dos Poderes Legislativo e Executivo num período de cinquenta anos, compreendidos em dois regimes constitucionais. O conjunto das proposições legislativas sobre os quais os cálculos das taxas acima descritas incidirão

¹⁴ Quando no âmbito da política estadual o governador é o mais forte, a figura principal. Acarretando assim na fragilidade das Assembleias Legislativas estaduais que seriam dominadas pelo governador. Com base nesse postulado é que Abrúcio formulou o conceito de “ultrapresidencialismo estadual”, ou seja, há uma dominância do Executivo sobre o Legislativo no processo decisório estadual, acentuando um desequilíbrio entre ambos no sistema político brasileiro. (Miranda, 2013).

¹⁵ “Poder de Agenda na Democracia Brasileira: Desempenho do Governo no Presidencialismo Pluripartidário”, in SOARES, G. e RENNÓ, L. (Orgs.), Reforma Política: Lições da História Recente. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 249-280

serão compostos por Projetos de Leis, eis que, conforme a frente se verá, este tipo de instrumento legislativo predomina sobre os outros, quais sejam, PEC e PLC.

Apontando que a democracia brasileira não difere empiricamente inclusive de democracias parlamentaristas, estudos comparativos sobre países tendem a confirmar o que, em 1979, Loewenberg e Petterson, chamaram da regra dos 90%. Isto é: tanto a taxa de sucesso como a de dominância tendem a se concentrar em torno dos 90%¹ (LIMONGI, 2006, p. 17-41). Esta regra dos 90-90, como ficou conhecida, será testada no presente caso conforme veremos mais à frente durante a análise dos dados.

O que temos que ter em mente por ora é que, detentor do poder de agenda, tal qual um primeiro ministro, o Executivo seja federal ou estadual, tende a mitigar a discussão sobre temas de sua exclusiva competência, independentemente do período Constitucional e do regime de governo. Essa predominância estadual se intensificaria por conta da competência legislativa restrita, e dos filtros que o governo faz limitando de cima para baixo o orçamento. As taxas de dominância e de sucesso não se alterariam também, independentemente da coalizão que é feita para sustentar a governabilidade que é sempre garantida ao executivo pela casa de Leis Paranaense. A tendência geral contida nesses dados (HERMAMN MENDEL apud. LIMONGI, 2006) que originaram o conceito 90-90, não seria, entretanto, razão para soar sinais de alarme, isto é, não são interpretados como sinais da falência do Poder Legislativo ou de seu abastardamento diante do Executivo. Isso porque na origem da supremacia do Executivo estaria uma delegação expressa da maioria. As altas taxas de disciplina do partido ou da coalizão partidária que apoia o Executivo seriam a comprovação dessa delegação (LIMONGI, 2006).

Os estudos nacionais já consolidados apontam que o Congresso Nacional não se distancia muito dos demais parlamentos do mundo, onde prevalece a regra dos 90% (LIMONGI, 2006). Em outras palavras, o governo é responsável por, aproximadamente, 90% das propostas aprovadas e, ao mesmo tempo, a taxa de sucesso das suas propostas alcança este nível (LOEWENBERG e PATTERSON apud. LIMONGI, 2006). A questão agora é saber se isso se repete no âmbito subnacional. Os achados do texto organizado por Fabiano Santos (2001a) e as reflexões produzidas no trabalho seminal de Abrucio (1998a) já haviam mostrado a presença de diferenças substantivas entre as assembleias legislativas, assim como um desempenho diferente entre elas e o Congresso Nacional. O fato de se dispor agora de informações consolidadas sobre a produção legislativa de 12 assembleias legislativas – Paraná no presente caso - tornará certamente mais

consistente um possível diagnóstico em tal sentido e, em última instância, permitirá uma análise agregada e quantitativa do grau e da natureza da participação dos diferentes atores no processo decisório no âmbito subnacional (RICCI e TOMIO, 2010).

Sobre a restrição dos Estados quanto ao que pode ser objeto de seu intento legislativo, na tabela abaixo Ricci e Tomio (2012a, p. 264 e 2012b) **deixam claro que não existe significativa competência exclusiva do** governo estadual, que legisla em concorrência com a união, e esta, por sua vez, detém a esmagadora maioria das competências legislativas:

Quadro 1
Distribuição de Poderes Legislativos (entre União e Estados, Executivo e Legislativo)
Constituição Federal de 1988
Poderes Legislativos (Executivo e Legislativo)

Poderes Legislativos (Estados e União)	Poderes Legislativos (Executivo e Legislativo)		
	Privativa Executivo	Concorrente	Privativa Legislativo
Privativo da União	-	Fundamentais; Nacionalidade; Organização dos poderes; Organização do estado; Político; Eleitoral; Civil; Penal; Processual; Defesa; Segurança; Financeiro; Agrário; Comercial; Comunicações; Riquezas minerais/atômicas; Marítimo; Aeronáutico/espacial; Trabalho; Trânsito; Transportes	-
Concorrente - norma geral (Federal) e específica (Estadual)	-	Social; Política urbana; Econômico; Ambiental; Patrimônio histórico	-
Concorrente - Paralela (plenas e não excludentes) entre União e Estados	Orçamentário; Administrativo	Tributário; Organização (território)	-
Privativa dos Estados	-	-	-

Fonte: Elaboração dos autores a partir do texto da Constituição de 1988.

Fonte: Ricci e Tomio (2012a, p. 264; 2012b, p. 264)

É mais do que evidente que o escopo decisório do legislativo estadual sofre de grande limitação na produção legislativa. Como se vê, o legislador estadual propõe, concorrentemente com a União, em assuntos tributários, econômicos, de políticas públicas (educação, saúde,

desenvolvimento, meio ambiente, etc.) e administração pública – geralmente, a partir de critérios claramente expressos na Constituição e nas Leis Complementares federais.

No quesito planejamento também há restrição imposta pela Constituição de 1988 no que tange à produção Legislativa que buscou fortalecer a concepção de planejamento e orçamento interligados, tornando obrigatória a elaboração dos Planos Plurianuais (PPA) e criando as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO – que devem servir como elo entre o PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). (MIRANDA, 2013, p. 5)

“Além disso, a mesma constituição elevou os municípios ao status de entes federativos, reservando a esses o *home rule*¹⁶ e a plena autonomia política. Portanto, toda esfera de “assuntos de interesse local” tornou-se objeto normativo de decisões legislativas dos governos municipais”.¹⁷ Para além do mais, deve-se constatar que a competência exclusiva do executivo estadual é restrita a poucos temas. Na prática, como a União possui competência normativa exclusiva abrangente (vinte e nove temas, que vão do direito civil e penal à propaganda comercial e ao serviço postal), resta aos estados o papel de produzir norma jurídica muito limitada (RICCI e TOMIO, 2012, p. 201). Na prática, a faculdade de propor leis de utilidade pública, homenagens e denominação de prédios públicos, além das emendas à peça orçamentária. Portanto, um menor leque de políticas ordinárias.

Essa constatação refuta a teoria de descentralização política subnacional brasileira típica dos anos noventa – (LAMOUNIER, 1992), (STEPAN, 1999) (ABRANCHES,1988), (ABRUCIO, 1994), (CARVALHO, 1997, p.4) – e demonstra a União como vetor das formulações políticas, em detrimento de quem as executa. No caso brasileiro, embora os governos subnacionais tenham um papel importante – e até mesmo pouco usual em termos comparados – no gasto público e na provisão de serviços públicos, suas decisões de arrecadação tributária, alocação de gasto e execução de políticas públicas são largamente afetadas pela regulação federal que tem raízes profundas na formação do Estado-nação brasileiro e no princípio de que a União deve estar dotada de instrumentos para legislar e supervisionar a ação dos governos subnacionais calcada tanto na ideia de nação (isto é, no sentimento de pertencimento a uma comunidade nacional única) quanto na desconfiança com relação às práticas das elites políticas locais. (ARRETICHE, 2010).

Na década de noventa, a literatura, tal como em (STEPAN, 1999), considerava o Brasil um dos mais descentralizados países na América Latina. As teses acima expostas refutam esta

¹⁶ Expressão inglesa que significa autogoverno ou governo autônomo.

¹⁷ (Ricci e Tomio, 2012a, p. 264 e 2012b)

constatação e corroboram os achados de outros autores que, recentemente, defendem a ideia de um federalismo brasileiro onde há um forte controle exercido pela União sobre as instâncias inferiores (ARRETCHE, 2009, 2012; SOUZA, 2005; TOMIO et al., 2010). Haverá este trabalho de auxiliar a literatura a reforçar seus argumentos para algum desses lados, contribuindo assim para uma melhor compreensão do sistema legislativo subnacional.

Além da necessária consideração que esse trabalho dedica aos conceitos, lança mão de alguns pressupostos utilizados pelas teorias supra expostas, como a análise das leis promulgadas e dos projetos de lei apresentados e aprovados no(s) período(s), e 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. (FRANÇA, 2006).

Tal tática metodológica nos permitirá verificar o padrão de produção legislativa na ALEP longitudinalmente, ou seja, em um longo período e entre dois regimes jurídicos distintos, e, futuramente, propiciar uma fonte de dados e teoria, para estudos comparados com outros órgãos legislativos e, também examinar e formular algumas hipóteses para o padrão verificado. Poderá nos iluminar acerca do caminho percorrido pela taxa de sucesso e dominância por entes e por tema num período longo de tempo, confirmando ou refutando o que já fora objeto de outros estudos em recortes menores. Falamos de trabalhos que constataram que, independentemente de terem sido eleitos com maioria parlamentar em apenas uma eleição (1998), os governadores paranaenses, nas últimas cinco legislaturas não tiveram dificuldades em formar uma coalizão pró-governo num acordo feito posteriormente à eleição, o que lhes permitiu aprovar seus projetos com facilidade. (MIRANDA, 2013).

A independência da manutenção das altas taxas de sucesso do executivo para com os resultados eleitorais, reforça a tese de que a variável explicativa de tal sucesso é institucional, ou, em outras palavras, dada às prerrogativas legislativas do executivo estadual, o apoio de uma grande maioria pouco sólida não impediu que os governadores possuíssem altas taxas de aprovação de suas proposições legislativas.

Estudos de FRANÇA e ALMEIDA, assim como de MIRANDA mostram que as taxas de aprovação do executivo paranaense sempre foram altas, independente do “tipo de governo”, ao longo do período estudado (1995-2013). Assim, na ALEP como na Câmara dos Deputados e

demais legislativos estaduais, a taxa de aprovação dos projetos de leis originários do Executivo é bem superior à dos projetos do Legislativo. O trabalho monográfico de Tatiane Almeida comparando o fim do governo Jaime Lerner (1999-2002) e o primeiro governo Roberto Requião (2003- 2006) é ilustrativo. De acordo com a pesquisadora, os diferentes governos não alteraram o quadro de relação entre produção de leis e aprovação das mesmas, ficando, no governo Roberto Requião, muito próximo em relação aos dados do governo anterior - seu adversário político: o governo Jaime Lerner.

O estudo realizado por Fabiano Santos da mesma forma destaca a preponderância de sucesso do executivo no que tange à aprovação de PL's. 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).

Essas altas taxa de aprovação do Executivo corroboram a posição de certos autores (TOMIO, 2005), segundo as quais existem condicionantes institucionais de "longo prazo" que determinam as altas taxas de sucesso na implementação da agenda do Executivo, e mesmo o seu próprio conteúdo. Mais que isso, a fracionalização partidária crescente, o elevado grau de contestabilidade e a eventual indisciplina de coalizões majoritárias não parecem ser um forte empecilho para a aprovação de projetos governistas no parlamento estadual. Na maior parte dos casos, não há uma crise de governabilidade nos estados e o executivo consegue obter um alto grau de aprovação de suas proposições legislativas. Sobretudo aquelas relacionadas à administração pública (TOMIO e RICCI, 2012a, 2012b; TOMIO, 2011 e MIRANDA, 2013).

Agora, será que a máxima institucionalista "**As regras/instituições contam**", mantém-se inexorável ao longo de um estudo sobre dados referentes a um largo recorte temporal?

Ao tipificar ou qualificar a produção legislativa, descobrimos o que foi feito no tempo estudado; ao categorizar o poder originário do projeto, descobrimos quem fez o que no período estudado, e, ao relacionarmos os achados deste cruzamento de dados obtemos as variáveis

dependentes principais que são as taxas de dominância e sucesso na aprovação de PL's, o que nos possibilitará lançar sobre elas hipóteses explicativas, a fim de corroborar ou refutar as teorias acima expostas, através de uma análise longitudinal, ou seja, de cinquenta anos de produção legislativa da ALEP.

2. PROCESSO DECISÓRIO E PRODUÇÃO LEGISLATIVA NO ESTADO DO PARANÁ (1963-2014) DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS EMPÍRICOS

O método é como uma pauta musical. As escalas, cifras, tons e notas são códigos que permitem a qualquer instrumentista ler o que está escrito, ou seja, decifrar o código e executar a música sem que tenha participado de sua composição.

A importância do método é tal que alguns apontam o desprezo a este como o calcanhar de Aquiles da ciência política brasileira, seja ele qualitativo ou quantitativo. E esse escasso investimento metodológico traz prejuízos para a disciplina, tais como: dificuldade de criação de uma área interdisciplinar com outras áreas das ciências sociais; impossibilidade dos profissionais conseguirem ter acesso às pesquisas que são produzidas por pesquisadores quantitativos (no Brasil e em outros países); dificuldade de os cientistas políticos brasileiros publicarem seus trabalhos em revistas internacionais; e, por fim, uma perda de espaço da disciplina no estudo de questões relevantes, abrindo espaço para que profissionais de outras áreas predominem sobre temas que são próprios da Ciência Política. (SOARES, 2005).

Partindo do tema amplo das Relações entre Executivo e Legislativo, chegamos ao objeto do presente trabalho destacado em seu título acima disposto. Aprofundando o exposto precariamente na apresentação, o objetivo do presente trabalho consiste nas perguntas que tentaremos responder, quais sejam: Houve impacto na produção legislativa do Estado do Paraná por conta da redemocratização? Qual o impacto da redemocratização? Quais as diferenças, se existirem, entre as produções legislativas de diferentes períodos constitucionais?

Eis o problema da pesquisa, descrever a produção legislativa nestes dois períodos constitucionais, problema esse que é incapaz de ser resolvido pelo senso comum, como diz (LEAL, 2002, p. 230) **“Nem todos os problemas com que nos deparamos se prestam necessariamente à pesquisa científica. Um problema de pesquisa supõe a possibilidade de buscar informações a fim de esclarecê-lo, compreendê-lo, resolvê-lo ou contribuir para sua solução. Um problema de pesquisa, portanto, não é um problema que possa ser resolvido pela intuição, pelo senso comum ou pela simples especulação”**

Postas as perguntas, havemos de demonstrar quais os objetivos buscados pelo presente trabalho de pesquisa, os quais listamos abaixo:

- Identificar padrões, interpretar fenômenos (RAGING, 1994)¹⁸.
- Quantificar a produção legislativa durante o recorte temporal a ser estudado.
- Comparar a produção legislativa nos dois períodos constitucionais distintos;
- Proporcionar uma fonte de teoria e dados que contribuam à pesquisa científica sobre o tema proposto.¹⁹

Para atingir os objetivos elencados uma série de variáveis devem ser levadas em conta, sobre as quais abaixo discorreremos. O objeto, em que pese já descrito com certa competência nos parágrafos acima, carece ainda de maior detalhamento. É o objeto, justamente, a questão a ser estudada. No nosso caso, o objeto é o processo decisório de produção legislativa da ALEP em dois períodos constitucionais, centrado na análise dos Projetos de Leis que são o instrumento normativo predominante.

No intuito de produzir ciência, entretanto, o objeto acima é muito amplo o que tornaria o estudo altamente dificultoso e o risco de insucesso da pesquisa muito alto. O objeto é o processo decisório, porém, o que sobre o processo decisório se buscará explicar ou descrever? Qual a variável dependente do presente estudo? Essa questão só pode ser explicada através de uma explicação baseada no recorte temporal do objeto.

O recorte temporal é de extrema importância ao pesquisador, tanto quanto é para o futuro leitor da pesquisa realizada. Isto, pois, sem o recorte, a pesquisa fica solta no tempo, impedindo um aprofundamento do pesquisador e, por conseguinte, a compreensão do estudo realizado. A definição de um período com termo inicial e final impede ainda que o legislador caia na vala da generalização, ou ainda, da historiografia e do relato jornalístico.

Mesmo literaturas com clara intenção normativa e com objetivos de formar verdades universais possuem como objeto de estudo um período de tempo. A pergunta: “quando?” é tão essencial à pesquisa científica quando as demais: “como”, “porque” e “para que”.

Neste diapasão, a escolha dos períodos para o estudo não se deu a esmo. A dissertação tratará de 48 anos (quarenta e oito) de produção legislativa Estadual divididos em dois períodos.

¹⁸ De acordo com RAGING, as técnicas de pesquisa quantitativas justificam sua aplicação na medida em que eu tenho um N amplo (22.902 proposições legislativas). Bem como porque eu busco identificar um padrão (se existe ou não um padrão das decisões, uma tendência de aprovação, dominância, predominância e taxa de sucesso).

¹⁹ O presente trabalho não encerra-se em si mesmo, mas sim oferece aos pesquisadores um avanço no estudo do processo decisório estadual paranaense, os quais poderão ser utilizados das mais diversas formas de acordo com o prisma eleito pelo futuro cientista.

O primeiro, compreendido entre as Constituições de 1967 (1969) até a constituinte de 1987/88. O segundo, compreende os anos pós redemocratização, ou seja, de 1988 até os dias de hoje.

Estudar de maneira mais aprofundada a partir destes marcos nos permitirá descrever como era a produção legislativa, o comportamento parlamentar e as relações entre executivo e o legislativo sob o jugo dos Atos Institucionais, descrever como os Estados reagiram à nova ordem constitucional, para, por fim, comparar, num intuito investigativo histórico, se houve ou não mudanças e quais foram estas mudanças de comportamento legislativo através dos diversos momentos político-institucionais experimentados pelo Estado Brasileiro.

Justifica-se o presente estudo, pois, ao contrário do que ocorria anteriormente a 1964, o aparato militar não dava apenas agora o suporte ao governo brasileiro, tampouco agia na surdina, ou como coadjuvante. O exército, que, sempre teve um papel atuante na política brasileira, agora tomava a frente do governo e de suas instituições. “A garantia política que as Forças Armadas emprestaram aos governos civis, notadamente no pós-1930, convertia-se agora num governo militar. Há, de fato, uma mudança de regime político. Da mesma forma, não mais se tratava de um pronunciamento, em que um chefe militar de prestígio ou um grupo de oficiais se recusava a obedecer ao governo, mas de um movimento institucional das Forças Armadas” (O’DONNELL, 1975; CARDOSO, 1982; CODATO, 2005).

Portanto, não houve mera intervenção militar, ato militar isolado, mas sim uma real mudança de regime jurídico, político e institucional que autoriza o presente estudo a recortar o tempo em seu benefício, bem como supor que existem nuances do comportamento parlamentar estadual dentro destes recortes que merecem ser estudadas.

As perguntas a serem respondidas após a filtragem do objeto feitas pelas variáveis são: Existem mudanças entre o processo decisório legislativo estadual nos períodos estudados? Se sim, quais? Mais especificamente sobre procedimento legislativo nestes dois períodos a ser descrito: Existe diferença quanto a origem das proposições legislativas, seus temas e na taxa de sucesso dos projetos apresentados pelas partes com essa prerrogativa nos dois períodos constitucionais? Eis a variável dependente.

O(s) Achado(s) da pesquisa é obtido através das respostas às questões acima expostas, ou seja, poder descrever o processo legislativo em suas semelhanças e diferenças durante os períodos constitucionais e regimes políticos estudados.

Os achados secundários, indiretos, em que pese involuntários, são previsíveis, uma vez que através da base de dados e uma vez obtida a resposta principal à pergunta da pesquisa, será possível de determinar qual o tema predominante e qual o propositor de leis predominante.

Obviamente que para obter estes achados, uma comparação entre os períodos será necessária, o que nos obrigará a lançar mão do método comparativo, em comunhão com a literatura para formular as conclusões.

As Variáveis Independentes são aquelas que, uma vez conhecidas e estudadas, explicam a variável dependente. Nesta pesquisa, as variáveis independentes são as seguintes:

- Período Constitucional
- Regime Político-Jurídico

Variáveis intervenientes são aquelas que influem na explicação da variável dependente mas de maneira indireta. Elas intervêm na explicação, sem contudo, defini-la como um todo. Fazem parte do contexto geral no qual estão inseridas as variáveis independentes, e, por óbvio, a dependente.

- Origem da proposição legislativa;
- Conteúdo da proposição legislativa;
- Forma da proposição legislativa – formas as quais destrincharemos mais à frente;
- Regimento Interno da ALEP;
- Características sociais dos envolvidos no processo decisório;
- Clamor público acerca do caso específico sobre o qual se legisla;
- Conjuntura histórico-política da sociedade paranaense e brasileira à época da decisão;
- Bancadas, Deputados, Partidos, Coalizões e formação de maiorias;
- Delimitações Federais de Planos estratégicos e orçamentários;
- Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Lei de Acesso à Informação Pública (Lei nº 12.527/11);

A **base de dados** a ser estudada foi construída pelo Professor Orientador desse trabalho, Fabricio Tomio, em suas diversas pesquisas, orientações e grupos de estudo. Compõem a referida

base, PL (Projeto de Lei), PLC (Projeto de Lei Complementar) e PEC (Projeto de Emendas à Constituição), de todo o período a ser estudado.

Serão analisadas 22.902²⁰ proposições legislativas divididas entre PL (Projeto de Lei), PLC (Projeto de Lei Complementar) e PEC (Projeto de Emendas à Constituição). Importante ressaltar que a base de dados possui limitações, a primeira é que não existem dados sobre emendas parlamentares, ou seja, não se analisa todo o trâmite de determinado projeto, apenas a origem, seu resultado, legislatura, tipo (PL, PLC e PEC) e conteúdo normativo básico (descrito pela ementa). Segundo, pelo fato da base de dados ainda estar em construção, alguns projetos aparecem como “Data Missing” ou “DM” o que significa ausência de informações sobre o destino daquele projeto de Lei ou Emenda à Constituição Estadual.

Tais limites, contudo, não nos impedem estatisticamente de obter achados e conclusões eis que a quantidade de dados disponíveis é mais que suficiente para tal.

²⁰ Trata-se de um “n” amplo, destacando que não serão objeto do presente estudo as emendas parlamentares aos projetos encaminhados pelos demais entes, pelo simples fato de não termos à disposição tais dados. Porém, ressalta-se a relevância das emendas para um eventual preenchimento futuro destes dados, pois, o estudo delas nos permitiriam analisar a capacidade do proponente daquela norma em aprová-la integralmente, bem como a capacidade dos analistas da proposição em alterá-la.

Tabela 1 – Taxa de Sucesso das Proposições Legislativas (por origem e tipo) – 1966-2014

Origem/Resultado da Proposição Legislativa	Tipo de Proposição Legislativa						Total	
	PEC		PL		PLC			
	n	%	n	%	n	%	n	%
Executivo	21		3.011		82		3.114	
LEI	7	33%	2.605	87%	71	87%	2.683	86%
NÃO LEI	14	67%	142	5%	6	7%	162	5%
DM			264	9%	5	6%	269	9%
Externa (TJ, MP, TCE)			528		26		554	
LEI			418	79%	16	62%	434	78%
NÃO LEI			42	8%	5	19%	47	8%
DM			68	13%	5	19%	73	13%
Legislativo	134		18.951		190		19.275	
LEI	24	18%	9.051	48%	41	22%	9.116	47%
NÃO LEI	110	82%	4.837	26%	77	41%	5.024	26%
DM			5.063	27%	72	38%	5.135	27%
Total	155		22.490		298		22.943	

Fonte: ALEP, Base de Dados organizada pelo Autor.

(*) Total do *Data Missing* (DM): 5.477 proposições legislativas (5.395 PL, 24% do total; 82 PLC, 28% do total). Há uma grande possibilidade do *data missing* expressar não conversão da proposição em lei.

(**) LEI e NÃO LEI: Categorização conforme o resultado. Proposta promulgada ou sancionada aparece na tabela como LEI. Proposta arquivada, vetada, ou rejeitada: NÃO LEI.

Tabela 2 – Taxa de Dominância das Proposições Aprovadas (por origem e tipo) – 1966-2014

Origem da Proposição Legislativa	Tipo de Proposição Legislativa						Total	
	PEC		PL		PLC			
	n	%	N	%	n	%	n	%
Executivo	7	23%	2.605	22%	71	55%	2.683	22%
Externa			418	3%	16	13%	434	4%
Legislativo	24	77%	9.051	75%	41	32%	9.116	75%
Total	31		12.074		128		12.233	

Fonte: ALEP, Base de Dados organizada pelo Autor.

Vejamos agora os temas predominantes por origem (ente ou poder). As categorias temáticas foram divididas em 4 (quatro) quando da obtenção dos dados analisados por este trabalho, quais sejam:

a) Administração pública, finanças e orçamento - ADM_FIN_ORÇ²¹

Ex. PL 32/1981 - estabelece critérios para o provimento dos cargos de assessor de imprensa e seus auxiliares nos órgãos da administração direta e indireta do governo do estado

b) Criação de Municípios – MUNICIPIO²²

Ex. PL 69/1979 altera as divisas dos municípios de Maringá e Mandaguaçu, como especifica.

c) Políticas públicas – POL_OUTRAS²³

Ex. PL 248/1968 estabelece critérios ao poder executivo para contratar obras rodoviárias através de empreiteiras, e dá outras providências.

d) Denominação de bens públicos, utilidade pública, concessão de títulos e honrarias - DEN_UTI_TIT²⁴

PL 161/2013 Institui o dia estadual de conscientização do x-frágil, a ser comemorado no dia 22 de outubro e a semana estadual de estudos e conscientização sobre a síndrome do x-frágil, que será realizada no período de 22 a 28 de outubro. **UTI.**

PL 244/1969 denomina "ginásio estadual humberto de alencar castelo branco" o atual ginásio estadual "carvalho cascado", do município de japira – **DEN.**

PL 258/2003 “concede o título de cidadão honorário do estado do paraná ao senhor luiz inácio lula da silva.” **HON.**

e) Quando não há informação, aparecerão nas tabelas – (vazio) ou NÃO-IDENTIFICADO

²¹ Norma administrativa, orçamentária ou tributária. Designa, destaca, verba do orçamento diretamente através da criação de uma receita, despesa, ou gasto em uma atividade do executivo.

²² De conceito auto explicativo, cria municípios, demarca-os, altera suas divisas, desmembra-os e rebatiza-os.

²³ As normas de políticas públicas são as de conceito mais abrangente, na medida em que podem designar de fato uma atitude administrativa que impacte no orçamento, ou, como na maioria das vezes, apenas orienta, prevê, autoriza, ou sugere ao executivo que adote tal política. Varia desde o estabelecimento de critérios objetivos como no exemplo dado acima, até orientações vagas como o respeito à consciência coletiva e mobilidade.

²⁴ Esta última categoria de normas reúne as normas simbólicas, ou honoríficas de batismo de bens públicos e concessão de títulos, até as que chamaremos de quase simbólicas relativas às declarações de utilidade pública. Não são simbólicas porque na medida em que declaram tal entidade como de utilidade pública, esta passa a ser reconhecida pelos seus serviços prestados e torna-se hábil a realizar convênios e receber dinheiro do poder Público. As instituições podem ser declaradas de utilidade pública em todos os níveis, municipal, estadual e federal. Os Títulos de Utilidade Pública Estadual são concedidos respeitando a Lei nº 17.826 de 16 de dezembro de 2013. Caberia um estudo única e exclusivamente acerca destas leis, uma vez que como veremos adiante, tais projetos são aprovados aos montes dentro da Casa de Leis, com nenhuma ou pouquíssima oposição ou debate, aumentando o número de instituições aptas a receber dinheiro público, o que além de possibilitar o aumento da aplicação de receitas gerais em gastos específicos, abre portas para a troca de favores e a corrupção entre os políticos e os por vezes não tão abnegados membros do chamado terceiro setor.

Tabela 3 – Conteúdo predominante (PL, por origem e resultado) – 1966-2014

Origem/Conteúdo do PL	Resultado do PL						Total	
	LEI		NÃO LEI		DM			
	n	%	n	%	n	%	n	%
Executivo	2.605		142		264		3.011	
ADM_FIN_ORÇ	2.348	90%	92	65%	235	89%	2.675	89%
DEN_UTI_TIT	17	1%		0%	2	1%	19	1%
MUNICIPIO	2	0%		0%	1	0%	3	0%
POL_OUTRAS	105	4%	26	18%	17	6%	148	5%
DM	133	5%	24	17%	9	3%	166	6%
Externa	418		42		68		528	
ADM_FIN_ORÇ	394	94%	35	83%	63	93%	492	93%
DEN_UTI_TIT	2	0%		0%		0%	2	0%
POL_OUTRAS	3	1%		0%	3	4%	6	1%
DM	19	5%	7	17%		0%	22	4%
Legislativo	9.051		4.837		5.063		18.951	
ADM_FIN_ORÇ	1.099	12%	1.815	38%	2.493	49%	5.407	29%
DEN_UTI_TIT	6.664	74%	889	18%	871	17%	8.424	44%
MUNICIPIO	217	2%	19	0%	224	4%	460	2%
POL_OUTRAS	833	9%	1.832	38%	1.254	25%	3.919	21%
DM	238	3%	282	6%	221	4%	741	4%
Total Geral	12.074		5.021		5.395		22.490	

Fonte: ALEP, Base de Dados organizada pelo Autor.

Os dados mostram que o Poder Executivo legisla predominantemente de acordo com sua competência, com **89%** de proposições acerca da administração e orçamento, **1%** de proposições declaratória de utilidade e honorarias, **0,10%** de criação de municípios, e **5%** de proposições sobre políticas públicas e afins.

O Legislativo, legisla **29%** de proposições acerca da administração e orçamento, **44%** de proposições declaratória de utilidade e honorarias, **2,39 %** de criação de municípios, e **20,22%** de proposições sobre políticas públicas e afins.

As proposições externas referem-se, **93%** de proposições acerca da administração e orçamento (não sobre o orçamento do Estado, mas sobre o orçamento do próprio proponente, ou seja, TJ, TC, MP), **0,36%** de proposições declaratória de utilidade e honorarias, **0,0%** de criação de municípios (não é de sua competência), e **1,08%** de proposições sobre políticas públicas e afins. Analisados os dados de todos os poderes legitimados, vemos que todos eles, em 9 de cada 10

proposições lançam mão do Projeto de Lei para legislarem. Somadas todas as proposições, **98,02%** delas originaram-se de **PL**, **0,68%** de **PEC** e **1,3%** de **PLC**.

Tabela 4 – Taxa de Sucesso (PL, por origem e conteúdo) – 1966-2014

Origem/Resultado do PL	Conteúdo do PL						Total					
	ADM_FIN_ORÇ		DEN_UTI_TIT		MUNICIPIO				POL_OUTRAS		DM	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%		
Executivo	2.675		19		3		148		166		3.011	
LEI	2.348	88%	17	89%	2	67%	105	71%	133	80%	2.605	87%
NÃO LEI	92	3%					26	18%	24	14%	142	5%
DM	235	9%	2	11%	1	33%	17	11%	9	5%	264	9%
Externa	492		2				6		28		528	
LEI	394	80%	2	100%			3	50%	19	68%	418	79%
NÃO LEI	35	7%							7	25%	42	8%
DM	63	13%					3	50%	2	7%	68	13%
Legislativo	5.407		8.424		460		3.919		741		18.951	
LEI	1.099	20%	6.664	79%	217	47%	833	21%	238	32%	9.051	48%
NÃO LEI	1.815	34%	889	11%	19	4%	1.832	47%	282	38%	4.837	26%
DM	2.493	46%	871	10%	224	49%	1.254	32%	221	30%	5.063	27%
Total	8.574		8.445		463		4.073		935		22.490	

Fonte: ALEP, Base de Dados organizada pelo Autor.

Tabela 5 – Taxa de Dominância (PL, por origem e conteúdo) – 1966-2014

Origem/Resultado do PL	Conteúdo do PL						Total					
	ADM_FIN_ORÇ		DEN_UTI_TIT		MUNICIPIO				POL_OUTRAS		DM	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%		
Executivo	2.348	61%	17	0%	2	1%	105	11%	133	34%	2.605	22%
Externa	394	10%	2	0%			3	0%	19	5%	418	3%
Legislativo	1.099	29%	6.664	100%	217	99%	833	89%	238	61%	9.051	75%
Total	3.841		6.683		219		941		390		12.074	

Fonte: ALEP, Base de Dados organizada pelo Autor.

Os números mostram a supremacia do poder executivo no que tange ao sucesso de aprovação de proposições legislativas. A dominância do Legislativo, entretanto é comprovada pelo número três vezes maior de projetos aprovados que o total de aprovados pelo Executivo, somando-se todos os instrumentos legislativos possíveis.

Da mesma forma, poderes externos, constituído pelos Tribunais de Justiça, Ministério Público e etc., também tem sucesso em suas proposições, com **78,34%** de taxa de sucesso, mais de sete em cada dez proposições.

Com relação ao executivo, **86,6%** de seus projetos tornam-se Lei, ou seja, mais de oito em cada dez. Considerável taxa de sucesso seduz o analista a considerar como resposta para o dado a chamada “hipertrofia” do Executivo, ou seja, quando no âmbito da política estadual o governador é o mais forte, a figura principal. Acarretando assim na fragilidade das Assembleias Legislativas estaduais que seriam dominadas pelo governador. Com base nesse postulado é que Abrúcio formulou o conceito de “ultrapresidencialismo estadual”, ou seja, há uma dominância do Executivo sobre o Legislativo no processo decisório estadual, acentuando um desequilíbrio entre ambos no sistema político brasileiro. (MIRANDA, 2013).

Antes de concluirmos, no entanto, prossigamos com a análise dos dados, vendo a taxa de sucesso do executivo comparando os dois períodos constitucionais:

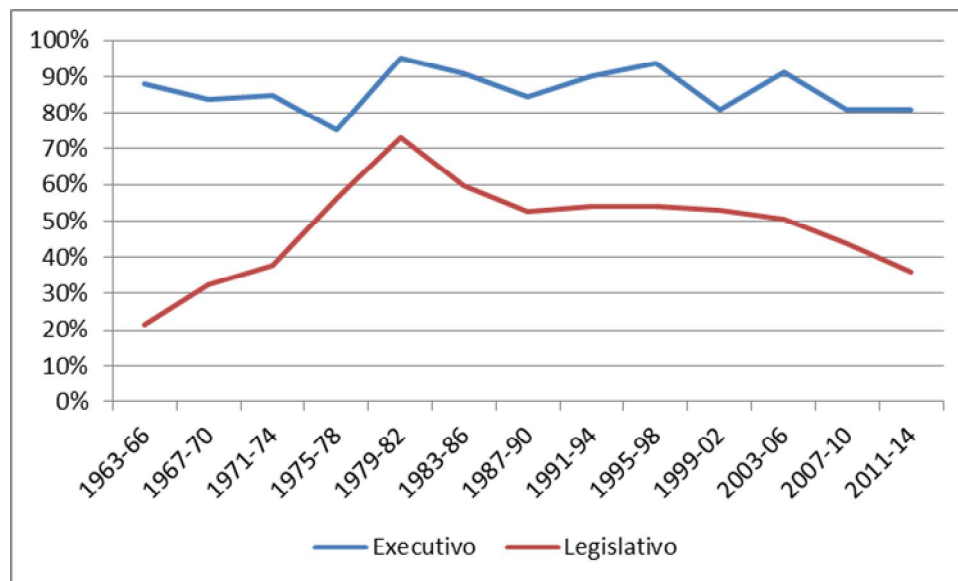
Tabela 6 – Taxa de Sucesso (%) e Quantidade (n) de Proposições Legislativas (PEC, PL e PLC; por origem e legislatura) – 1966-2014

Legislatura	Executivo		Externa		Legislativo	
	Taxa de Sucesso	n	Taxa de Sucesso	n	Taxa de Sucesso	n
1963-66(*)	88%	59			22%	683
1967-70	84%	168	50%	8	32%	1.508
1971-74	85%	144	100%	1	38%	857
1975-78	75%	97			56%	631
1979-82	95%	141	100%	1	73%	596
1983-86	91%	265	60%	5	60%	1.017
1987-90	84%	287	69%	51	53%	1.434
1991-94	90%	464	84%	120	54%	1.213
1995-98	94%	243	77%	43	54%	1.765
1999-02	81%	169	66%	29	53%	2.454
2003-06	91%	220	79%	42	50%	2.426
2007-10	81%	339	87%	85	44%	2.311
2011-14	81%	518	77%	169	36%	2.380
Total	86%	3.114	78%	554	47%	19.275

Fonte: ALEP, Base de Dados organizada pelo Autor.

(*) Dados disponíveis somente para o ano de 1966 na legislatura 1963-66.

Gráfico 1 – Taxa de Sucesso das Proposições Legislativas (PEC, PL e PLC; por origem e legislatura) – 1967-2014

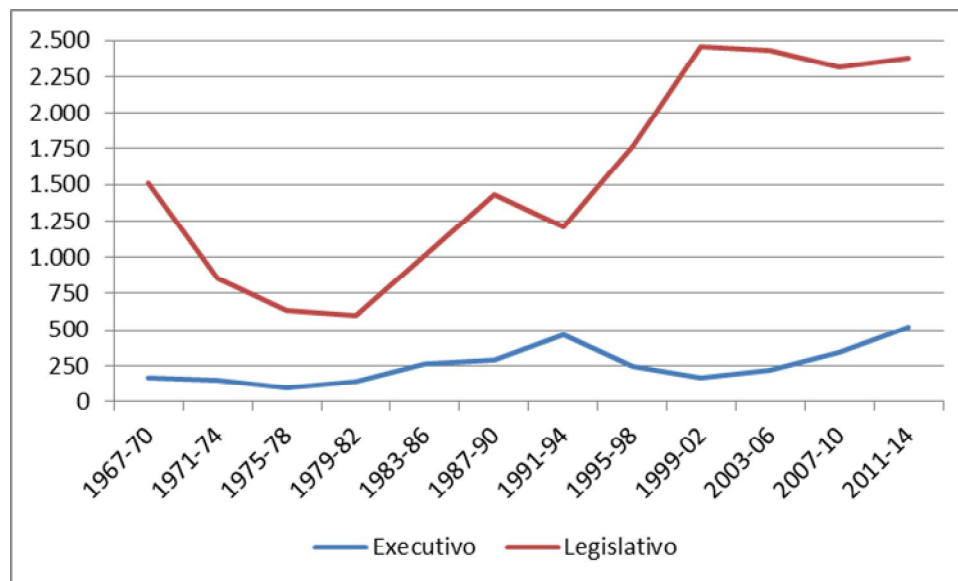


Fonte: ALEP, Base de Dados organizada pelo Autor.

Conforme se pode ver claramente no gráfico, a taxa de sucesso do executivo se mantém relativamente estável durante todo o período estudado. Com picos de sucesso em aprovação de projetos semelhantes em toda a trajetória legislativa levada em conta.

Quanto ao legislativo, não se pode dizer o mesmo, já que demonstra uma linha bem menos homogênea que a do executivo, saindo dos 20% de taxa de sucesso em 1966, chegando ao ápice de sua capacidade de aprovação legislativa em 1979 e 1982, e, posteriormente à CF/88 e à redemocratização, a linha assume um azimute decrescente contínuo. De qualquer sorte, em nenhum momento histórico estudado a linha legislativa supera a do executivo, que prevalece sobre o outro poder.

Gráfico 2 – Quantidade (n) de Proposições Legislativas (PEC, PL e PLC; por origem e legislatura) – 1967-2014



Fonte: ALEP, Base de Dados organizada pelo Autor.

O fato de não obter sucesso em mais da metade de suas proposições não tira do legislativo o seu ímpeto criativo. O gráfico apenas demonstra mais claramente o que as tabelas acima já haviam mencionado, e que parece óbvio apesar de não ser: o legislativo legisla. Não que o executivo não legisle, mas de uma maneira bem menos impetuosa e voraz que o legislativo paranaense, assim como o poder legislativo do ES, SP e MG (RICCI e TOMIO. P. 73, 2012c).

Destaque para o crescimento vertiginoso de proposições legislativas a partir de 1990. Com a redemocratização, os parlamentares viram aumentar o poder de sua caneta, ao menos formalmente, podendo aprovar normas relacionadas em sua maioria das vezes a políticas públicas. Tais normas não eram, porém, cogentes, ou coercitivas ao erário e ao executivo, apenas autorizava ou “recomendava” que o governo tomasse tal medida. Na legislatura 1999-2002 essa categoria de proposições legislativas atingiu seu cume quantitativo, e, como exemplo, temos a seguinte norma extraída da base de dados, que representa o conteúdo dos projetos de leis demonstrado nos gráficos: PL de 2002 do então deputado Antônio Belinati, e que acabou naquela oportunidade não sendo aprovado, mas serve para exemplo neste nosso caso pois **“prevê a obrigatoriedade de responsável técnico nas feiras de filhotes e pequenos animais no estado do paraná.”** Este projeto é interessante e modelo para o que estamos dizendo pois no seu próprio texto contém uma

palavra que expressa uma vontade do legislador, muito mais do que regras específicas, métodos de execução e fiscalização da norma, muito menos previsão orçamentária sobre a mesma. Num exercício de especulação, que não tem nada de científico, mas totalmente viável e autorizado pelo bom senso do senso nem tão comum, normas assim surgem quando algum eleitor, não necessariamente do deputado em questão, pede tal norma, ou aponta essa deficiência nas feiras de filhotes e animais, e, tal contribuinte fica satisfeito com a edição da norma, votando no seu deputado, que, de maneira nada efetiva, porém ineficaz, demonstrou responsividade e cumpriu seu papel legislativo-eleitoral.

O gráfico mostra também uma curva interessante de cima para baixo no período entre as Constituições de 1967 e 1969. Neste curto período, em que pese já sob o jugo dos militares, as competências legislativas do poder legislativo não haviam sido fustigadas e ainda era possível a esse poder propor projetos sobre orçamento e administração. A partir de 1969, além da retirada desta competência, foram proibidas as legislações pessoais, ou melhor, de caráter pessoal que tinham como objetivo e objeto não a coletividade, mas uma pessoa ou grupo de pessoas. Como um exemplo temos o PL 435/1968, do então deputado Luiz Renato Malucelli, ***“eleva para ncr\$ 50,00 a pensão mensal concedida a Santana Silva Metring, viúva do ex-sargento da p.m.e. João Metring.”***. O exemplo se amolda perfeitamente ao tempo e às características das proposições do legislativo expostas no início do parágrafo ou seja: no ano de 1968, era possível à ALEP reservar uma parte do orçamento estadual em benefício de uma única pessoa.

A novidade é a constatação destes fatos ocorrendo também no Estado do Paraná, pois, estudos prévios encontraram resultados semelhantes em três outros estados como ES, MG e SP. (RICCI E TOMIO 2012c).

Tabela 7 – Taxa de Dominância (%) e Quantidade (n) de Proposições Legislativas aprovadas (PEC, PL e PLC; por origem e legislatura) – 1966-2014

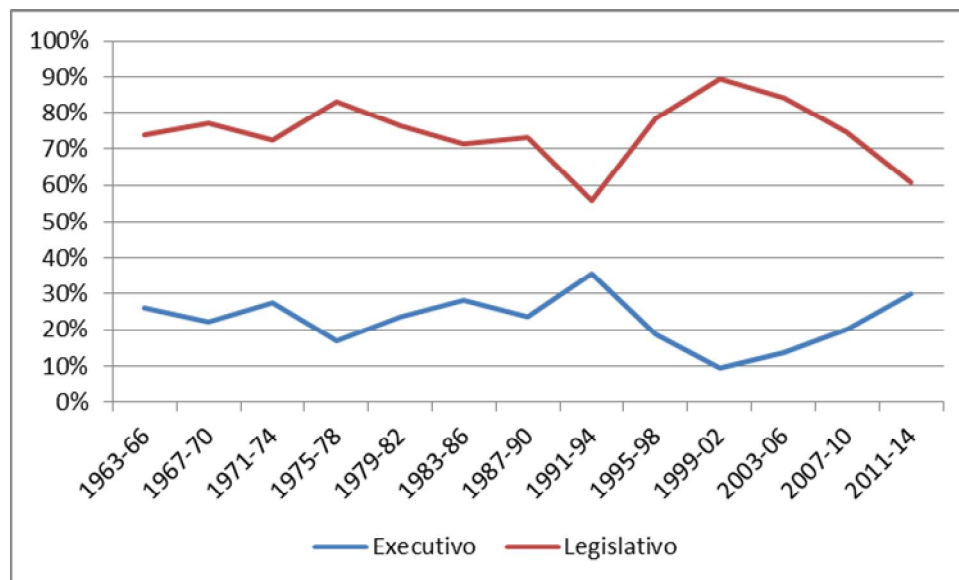
Legislatura	Executivo	Externa	Legislativo	n
1963-66	26%	0%	74%	199
1967-70	22%	1%	77%	633
1971-74	27%	0%	72%	446
1975-78	17%	0%	83%	428
1979-82	23%	0%	76%	571
1983-86	28%	0%	71%	852
1987-90	23%	3%	73%	1.032
1991-94	36%	9%	56%	1.176
1995-98	19%	3%	78%	1.212
1999-02	9%	1%	89%	1.460
2003-06	14%	2%	84%	1.459
2007-10	20%	5%	74%	1.361
2011-14	30%	9%	61%	1.404
Total	22%	4%	75%	12.233

Fonte: ALEP, Base de Dados organizada pelo Autor.

(*) Dados disponíveis somente para o ano de 1966 na legislatura 1963-66.

A tabela acima demonstra que o Legislativo domina a produção de projetos em todo o período estudado e em ambos períodos constitucionais. Tais dados também se assemelham aos encontrados nas Assembleias legislativas de SP, ES e MG. (RICCI e TOMIO 2012c), à exceção dos dados relativos à taxa de sucesso do legislativo mineiro, que apresenta uma taxa superior aos outros estados daquele estudo, tanto quanto da ALEP, eis que mantém uma aprovação linear de mais de 50%, passando por vezes de 60% em algumas legislaturas. (RICCI e TOMIO, p. 67, 2012c).

Gráfico 3 – Taxa de Dominância (%) (PEC, PL e PLC; por origem e legislatura) – 1966-2014



Fonte: ALEP, Base de Dados organizada pelo Autor.

O gráfico mostra que, seja sob o regime ditatorial seja sob o regime democrático, a taxa de sucesso (DOMINANCIA) do Executivo não se altera significativamente, mantendo-se durante os cinquenta anos de dados analisado sempre superior a **85%**, ou seja, aprovando mais de 8 em cada dez propostas legislativas, corroborando os dados do gráfico 1. As curvas do gráfico acima são interessantes na medida em que são simétricas em seus recuos e avanços, ou seja, conceituam gráfica e visualmente a taxa de dominância e a relação dela com a atividade e a inatividade de um e de outro poder.

Tabela 8 – Taxa de Sucesso (%) e Quant. (n) (PL; por conteúdo e legislatura) – 1966-2014

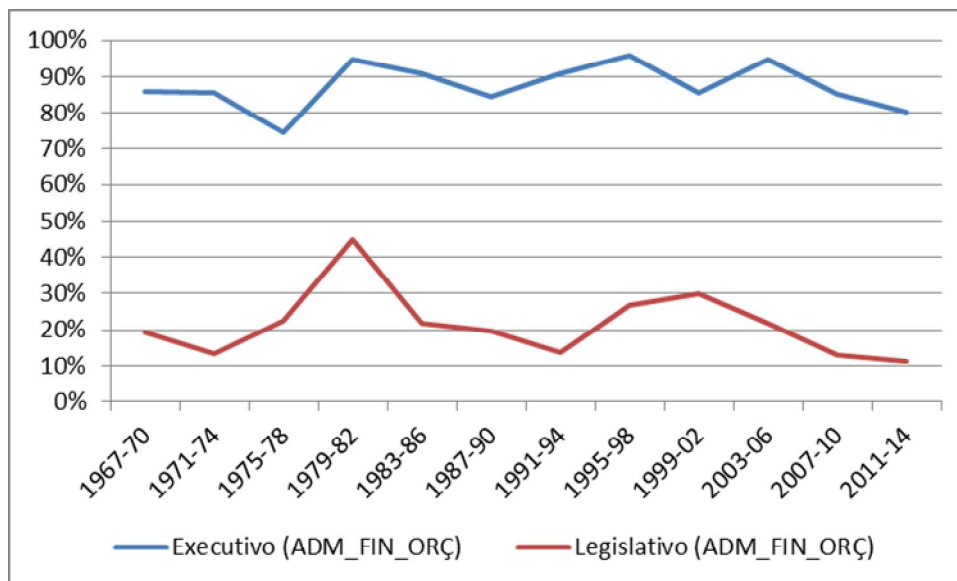
Origem/ Legislatura	ADM_FIN_ORÇ		DEN_UTI_TIT		MUNICIPIO		POL_OUTRAS	
	Taxa de Sucesso	n	Taxa de Sucesso	n	Taxa de Sucesso	n	Taxa de Sucesso	n
Executivo	88%	2.675	89%	19	67%	3	71%	148
1963-66	87%	53			100%	1	100%	4
1967-70	86%	157	33%	3	0%	1	75%	4
1971-74	85%	131	100%	2			67%	3
1975-78	74%	90	100%	1			50%	2
1979-82	95%	130	100%	2			100%	4
1983-86	91%	245					83%	6
1987-90	85%	265					67%	12
1991-94	91%	443	100%	2	100%	1	75%	12
1995-98	96%	222					75%	12
1999-02	86%	138					57%	21
2003-06	95%	187	100%	2			89%	9
2007-10	85%	292	100%	2			55%	31
2011-14	80%	322	100%	5			82%	28
Legislativo	20%	5.407	79%	8.424	47%	460	21%	3.919
1963-66	13%	562	65%	92	67%	15	38%	13
1967-70	19%	1.039	75%	324	44%	54	16%	67
1971-74	13%	454	76%	328	25%	8	21%	38
1975-78	23%	195	82%	359	29%	21	14%	35
1979-82	45%	129	86%	386	78%	37	34%	35
1983-86	22%	286	88%	546	47%	45	35%	115
1987-90	20%	330	78%	738	54%	134	19%	198
1991-94	14%	269	85%	667	19%	75	19%	183
1995-98	27%	456	79%	920	49%	53	24%	283
1999-02	30%	700	81%	1.174			26%	517
2003-06	22%	507	79%	1.157	69%	16	26%	646
2007-10	13%	296	78%	1.019	100%	1	19%	918
2011-14	11%	184	68%	714	0%	1	16%	871

Fonte: ALEP, Base de Dados organizada pelo Autor.

(*) Dados disponíveis somente para o ano de 1966 na legislatura 1963-66.

Gráfico 4 – Taxa de Sucesso (%) (PL; por conteúdo e legislatura) – 1967-2014

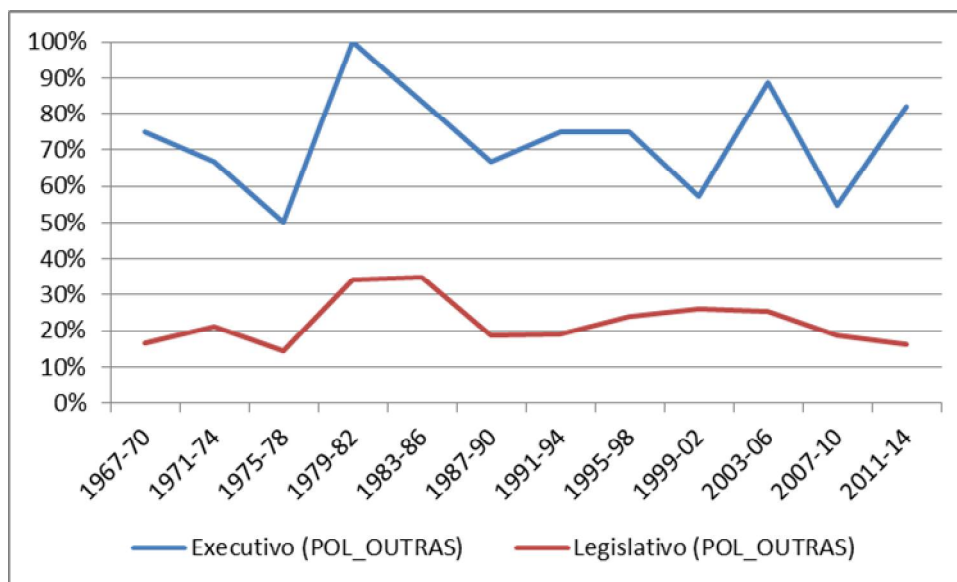
ADM_FIN_ORÇ



Fonte: ALEP, Base de Dados organizada pelo Autor.

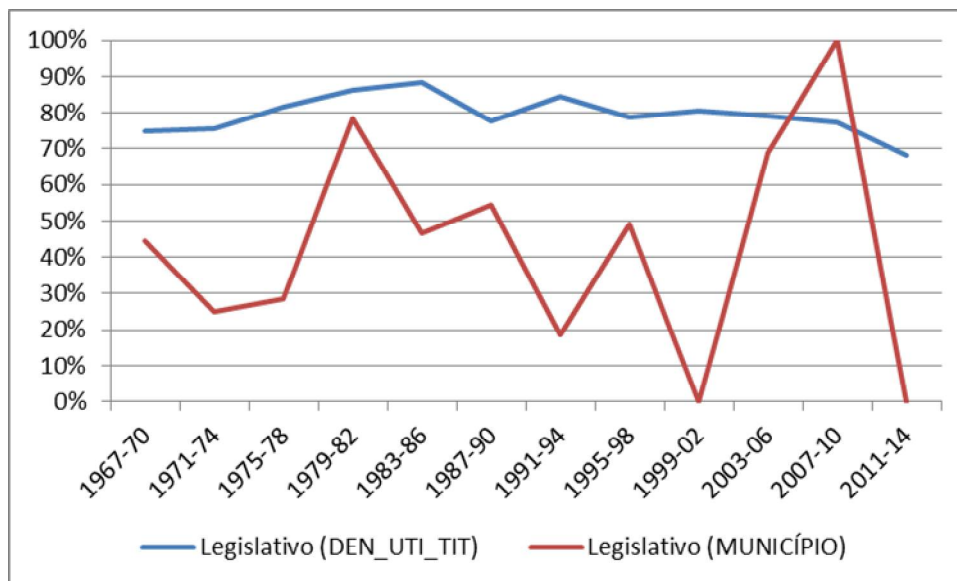
Gráfico 5 – Taxa de Sucesso (%) (PL; por conteúdo e legislatura) – 1967-2014

POL_OUTRAS



Fonte: ALEP, Base de Dados organizada pelo Autor.

Gráfico 6 – Taxa de Sucesso (%) (PL; por conteúdo e legislatura) – 1967-2014
Legislativo (DEN_UTI_TIT e MUNICÍPIO)



Fonte: ALEP, Base de Dados organizada pelo Autor.

O legislativo, aprova aproximadamente metade de suas propostas, **47,3%**. Esse número do legislativo por sua vez deve ser analisado relevando a predominância do tema sobre o qual legisla, qual seja, denominação de bens públicos, declaração de utilidade pública e concessão de honorárias, conforme veremos na tabela abaixo.

Mais de três em cada quatro projetos aprovados pelo legislativo, **34,64%** referem-se a um tema com pouca ou nenhuma discussão na casa. Quando a ementa é sobre finanças, implantação de políticas públicas, ou mesmo criação de municípios, a taxa de sucesso cai drasticamente. **A taxa de fracasso (9,42%)** de mais de o dobro da taxa de sucesso na criação, implantação de políticas públicas, pode indicar uma dificuldade de articulação (falta de interesse) dos deputados paranaenses, quando o tema torna-se um pouco mais polêmico, ou ao menos que careça de uma discussão e de uma atenção mais aprofundada dos deputados.

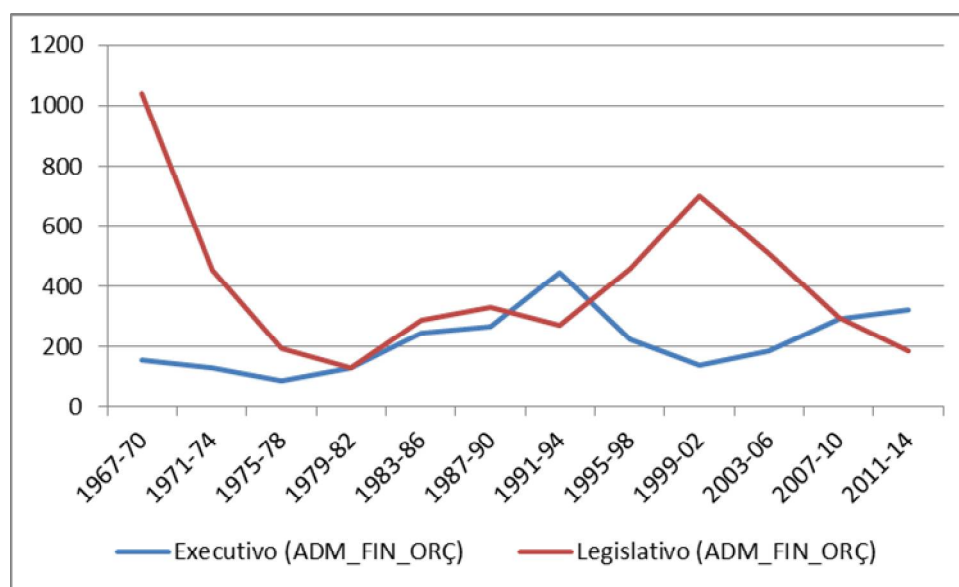
Das tabelas acima podemos inferir que o Poder Executivo faz o que se espera dele, ou seja, legisla precipuamente, sobre questões administrativas, financeiras e orçamentárias. Os entes externos, além de legislarem pouco, e com predomínio de origem de Projetos no Tribunal de Justiça, que passou a legislar com frequência após a abertura Constitucional, mantém como alvo

de seus projetos a organização judiciária, sua própria organização hierárquico-funcional e orçamento.

O que salta aos olhos - lembrando mais uma vez que não é analisado nesse trabalho o conteúdo dos projetos normativos - é a atitude extremamente atuante do Poder Legislativo, mesmo no período de chumbo. Assim, passaremos a analisar com mais propriedade os dados da produção do legislativo em um comparativo temporal e constitucional.

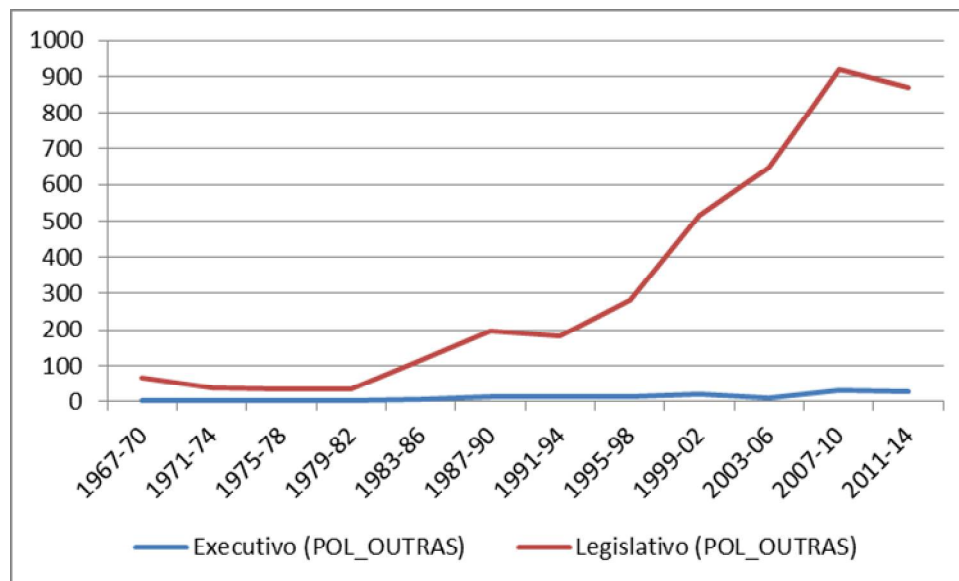
Gráfico 7 – Quantidade (n) (PL; por conteúdo e legislatura) – 1967-2014

ADM_FIN_ORÇ



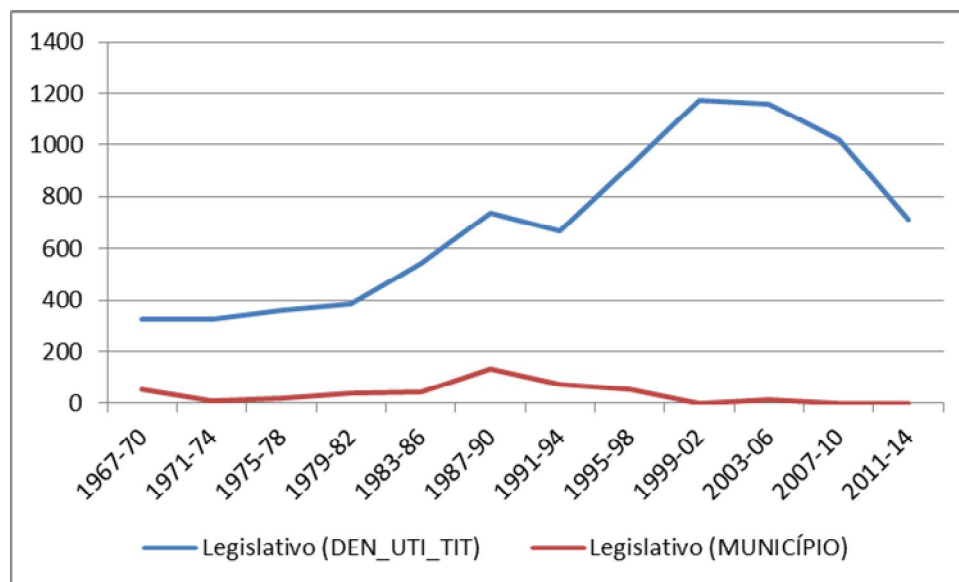
Fonte: ALEP, Base de Dados organizada pelo Autor.

Gráfico 8 – Quantidade (n) (PL; por conteúdo e legislatura) – 1967-2014
POL_OUTRAS (aumento do Legislativo após CF/88)



Fonte: ALEP, Base de Dados organizada pelo Autor.

Gráfico 9 – Quantidade (n) (PL; por conteúdo e legislatura) – 1967-2014
Legislativo (DEN_UTI_TIT e MUNICÍPIO)



Fonte: ALEP, Base de Dados organizada pelo Autor.

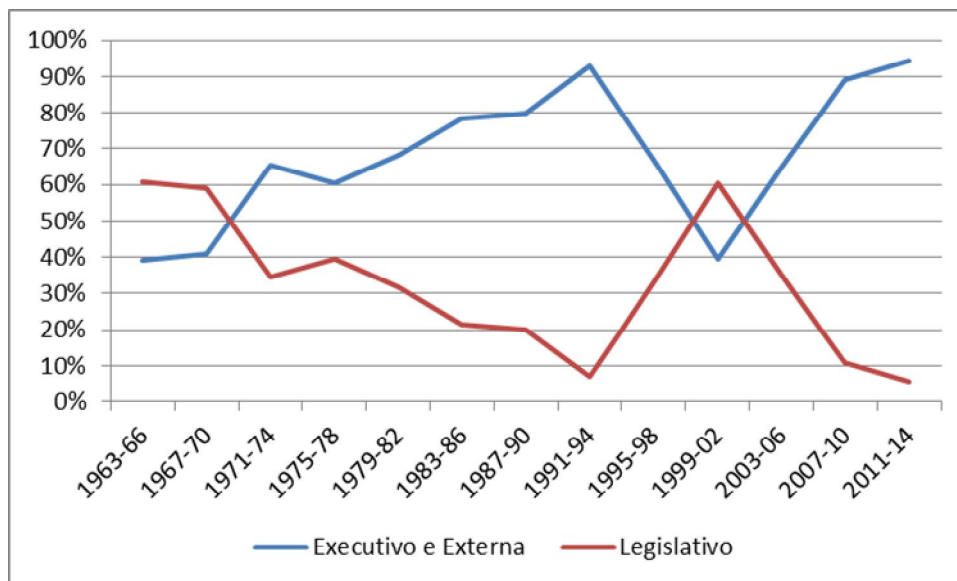
Tabela 9 – Taxa de Dominância (%) (PL; por conteúdo e legislatura) – 1966-2014

Origem/ Legislatura	ADM_FIN_ORÇ	DEN_UTI_TIT	MUNICIPIO	POL_OUTRAS
Executivo e Externa	71%	0%	1%	11%
1963-66	39%	0%	9%	44%
1967-70	41%	0%	0%	21%
1971-74	65%	1%	0%	20%
1975-78	60%	0%	0%	17%
1979-82	68%	1%	0%	25%
1983-86	78%	0%	0%	11%
1987-90	80%	0%	0%	20%
1991-94	93%	0%	7%	20%
1995-98	67%	0%	0%	12%
1999-02	40%	0%		8%
2003-06	65%	0%	0%	5%
2007-10	89%	0%	0%	9%
2011-14	95%	1%		14%
Legislativo	29%	100%	99%	89%
1963-66	61%	100%	91%	56%
1967-70	59%	100%	100%	79%
1971-74	35%	99%	100%	80%
1975-78	40%	100%	100%	83%
1979-82	32%	99%	100%	75%
1983-86	22%	100%	100%	89%
1987-90	20%	100%	100%	80%
1991-94	7%	100%	93%	80%
1995-98	33%	100%	100%	88%
1999-02	60%	100%		92%
2003-06	35%	100%	100%	95%
2007-10	11%	100%	100%	91%
2011-14	5%	99%		86%

Fonte: ALEP, Base de Dados organizada pelo Autor.

Gráfico 10 – Taxa de Dominância (%) (PL; por origem e legislatura) – 1966-2014

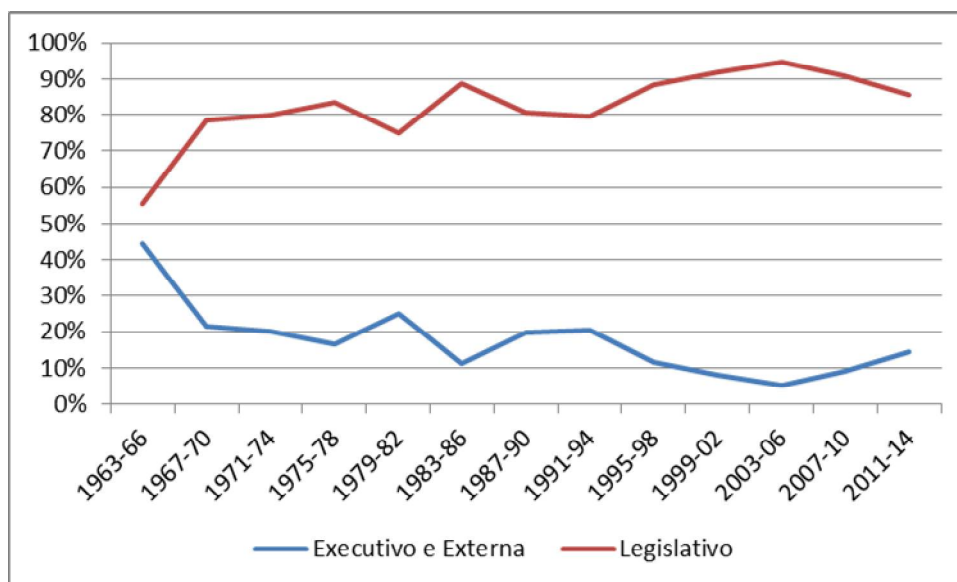
ADM_FIN_ORÇ



Fonte: ALEP, Base de Dados organizada pelo Autor.

Gráfico 11 – Taxa de Dominância (%) (PL; por origem e legislatura) – 1966-2014

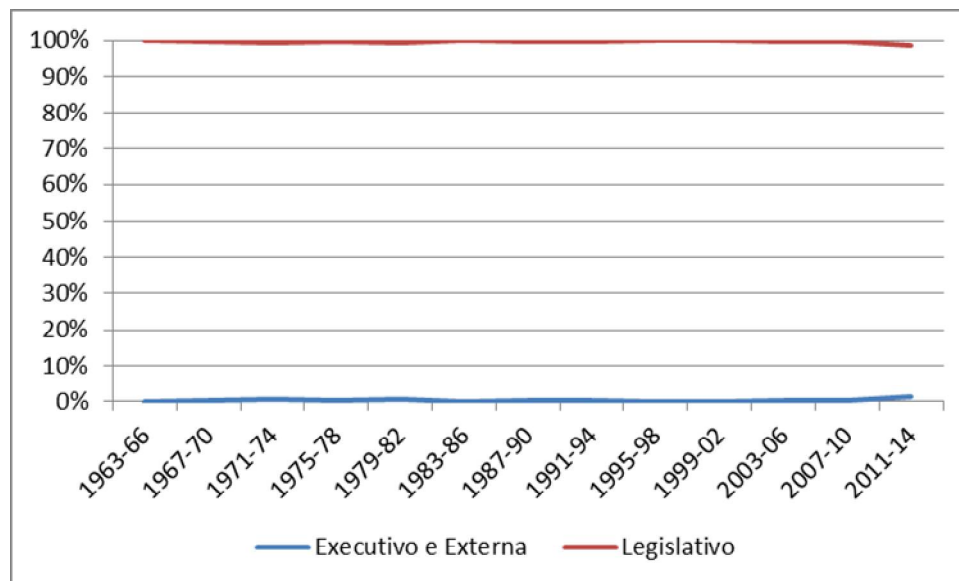
POL_OUTRAS



Fonte: ALEP, Base de Dados organizada pelo Autor.

Gráfico 12 – Taxa de Dominância (%) (PL; por origem e legislatura) – 1966-2014

DEN_UTI_TI



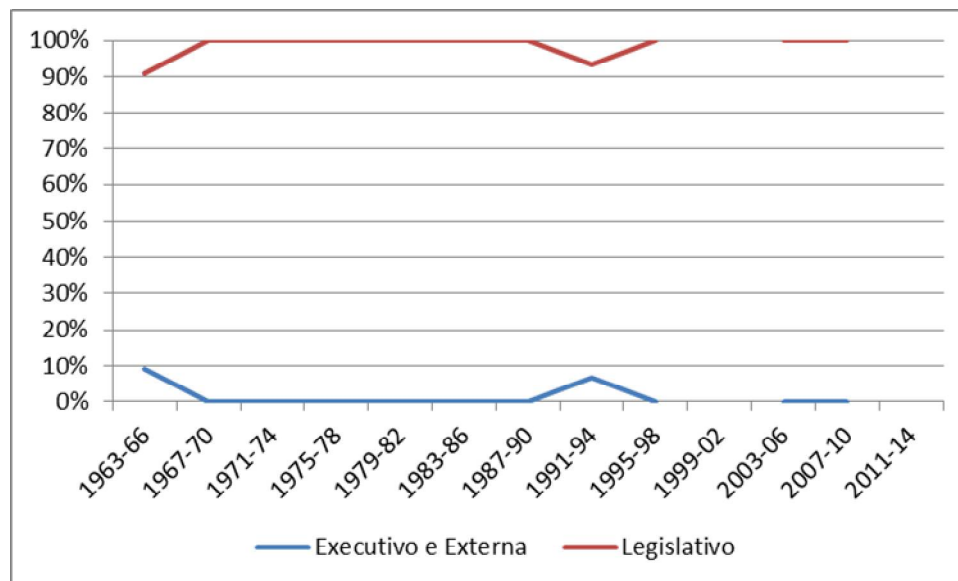
Fonte: ALEP, Base de Dados organizada pelo Autor.

O gráfico acima merece destaque eis que ilustra como o Poder Executivo não tem o mínimo interesse em propor projetos declarando utilidades públicas, denominando ruas, prédios públicos ou conceder honrarias a cidadãos e instituições. Ao contrário do poder legislativo que domina de maneira incontestável e hegemônica a produção deste tipo de norma. Interessante ressaltar que, apesar da redemocratização, a produção deste tipo de norma aumentou a partir da CF/88, tendo seu apogeu na legislatura 1999-2002 (Gráfico 9). Mais do que a necessidade de aparecer e agradar os eleitores e os destinatários de tais normas, a competência legislativa restrita somados aos arranjos institucionais limitadores e centralizadores de competência na União e no Executivo Estadual explicam esse fenômeno.

O traço particular do Estado do Paraná e que salta aos olhos quando comparamos o Gráfico 9 deste estudo aos gráficos apresentados por (Ricci e Tomio, p. 90-92, 2012c) é o aumento da legislação tida como honorífica após a CF/88, exato momento em que naqueles estados estudados este tipo de produção legislativa experimenta uma estabilização ou queda.

Neste diapasão nenhum dos Executivos dos quatro estados deste e daquele estudo têm interesse em produzir esse tipo de norma, mantendo seu gráfico linear junto ao mínimo ao longo dos mais de cinquenta anos de estudo.

Gráfico 13 – Taxa de Dominância (%) (PL; por origem e legislatura) – 1966-2014
MUNICÍPIO



Fonte: ALEP, Base de Dados organizada pelo Autor.

(DESTACAR)

A quantidade de produção de normas criadoras de municípios e a dominância do legislativo sobre tais normas também merece um pequeno aparte, Primeiro para ressaltar que, no Estado do Paraná, nunca foi do executivo o domínio das proposições de tais Leis, e mesmo o legislativo não aparenta ter muito interesse na criação de novos municípios, à exceção do período compreendido entre 1990-1996. Como exemplo desse surto de criação municipal temos o exemplo de quatro municípios criados em sequência dentro da Alep, Campo Magro, Arapuá, Imbaú e Tamarana, todos de proposta do então deputado Orlando Pessuti pelos PL's, 450, 451, 543 e 503, todos de 1995. A vontade dos poderes, muito menos a de um indivíduo legislador, contudo, não é suficiente para explicar esse acidente no gráfico, carecendo explicar o arranjo Federal institucional.

O artigo 18, § 4º, CF/88, com a redação dada pela EC 15/96, estabelece que “a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados na forma da lei.”

Extrai-se desse dispositivo que, a criação do Município se faz por uma lei estadual, a qual deve ser aprovada pela Assembleia Legislativa e, após, sancionada pelo Governador de Estado. Ocorre que essa lei não pode ser aprovada sem a prévia adoção de algumas medidas, que são: 1) existência de uma lei complementar federal; 2) divulgação dos estudos de viabilidade municipal, apresentados e publicados na forma da lei; e 3) consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos. Caso a lei estadual seja aprovada, criando um novo Município, esta estará eivada de inconstitucionalidade formal por violação de pressupostos constitucionais.

Essa lei complementar federal de que trata a Constituição jamais foi elaborada, ou seja, na prática, não poderia ser criado nenhum município a partir de 12 de setembro de 1996, data da citada Emenda Constitucional.

Ocorre que muitos municípios foram criados por leis estaduais, as quais foram consideradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (ex.: ADI n. 2.240/BA, ADI n. 3.316/MT, ADI n. 3.489/SC, n. 3689/PA²⁵), mas sem pronúncia de nulidade, fixando-se o prazo de 24 meses para a correção da situação (modulação dos efeitos da decisão prevista no artigo 27 da Lei n. 9.868/99).²⁶

²⁵ ADI – Ação Declaratória/Direta de Inconstitucionalidade. Medida cabível àqueles legitimados por Lei a contestar a constitucionalidade de normas junto ao STF, Supremo Tribunal Federal.

²⁶ “EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. INATIVIDADE DO LEGISLADOR QUANTO AO DEVER DE ELABORAR A LEI COMPLEMENTAR A QUE SE REFERE O § 4º DO ART. 18 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA REDAÇÃO DADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL NO 15/1996. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. A Emenda Constitucional nº 15, que alterou a redação do § 4º do art. 18 da Constituição, foi publicada no dia 13 de setembro de 1996. Passados mais de 10 (dez) anos, não foi editada a lei complementar federal definidora do período dentro do qual poderão tramitar os procedimentos tendentes à criação, incorporação, desmembramento e fusão de municípios. Existência de notório lapso temporal a demonstrar a inatividade do legislador em relação ao cumprimento de inequívoco dever constitucional de legislar, decorrente do comando do art. 18, § 4º, da Constituição. 2. Apesar de existirem no Congresso Nacional diversos projetos de lei apresentados visando à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, é possível constatar a omissão inconstitucional quanto à efetiva deliberação e aprovação da lei complementar em referência. As peculiaridades da atividade parlamentar que afetam, inexoravelmente, o processo legislativo, não justificam uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas, conduta esta que pode pôr em risco a própria ordem constitucional. A inércia deliberandi das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. 3. A omissão legislativa em relação à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, acabou dando ensejo à conformação e à consolidação de estados de inconstitucionalidade que não podem ser ignorados pelo legislador na elaboração da lei complementar federal. 4. Ação julgada procedente para declarar o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, em prazo razoável de 18 (dezoito) meses, adote ele todas as providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art. 18, § 4º, da Constituição, devendo ser contempladas as situações imperfeitas decorrentes do estado de inconstitucionalidade gerado pela omissão. Não se trata de impor um prazo para a atuação legislativa do Congresso Nacional, mas apenas da fixação de um parâmetro temporal razoável, tendo em vista o prazo de 24 meses determinado pelo Tribunal nas ADI nºs 2.240, 3.316, 3.489 e 3.689 para que as leis estaduais que criam municípios ou alteram seus limites territoriais continuem vigendo, até que a lei complementar federal seja promulgada contemplando as realidades desses municípios.”

A situação, entretanto, jamais fora corrigida, ao menos não da forma como ordenado pelo STF, ou seja, por PLC, mas, o legislativo federal (Congresso Nacional), editou a EC n. 57/2008, que acrescentou o art. 96 ao ADCT, nos seguintes termos: “*Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação*”. Desta forma, os Municípios criados formalmente durante a proibição Constitucional tiveram sua materialização autorizado.

Temos claramente, analisando as tabelas acima trazidas sobre o legislativo, que esse poder aumentou pouco sua taxa de sucesso após a Constituinte de 1988. **Aliás, se compararmos a taxa de sucessos da Casa de Leis proporcionalmente, ou seja, tendo em conta que a produção legislativa da Assembleia pós 88 quase triplicou, passando de pouco mais de cinco mil, para quase catorze mil, a taxa de sucesso pós redemocratização caiu em 25,8%**. Isto pode se dizer confrontando o valor de aumento na taxa de sucesso, 4,20%, com o valor de aumento da quantidade de Leis produzidas no período pós 88, qual seja, 30%.

A legislação de origem externa, conforme vemos a partir da tabela abaixo, da mesma forma não se alterou quanto as taxas de sucesso em ambos os períodos estudados.

Os dados mostram o grande sucesso do proponente legislativo externo em ambos os períodos constitucionais, que como já dissemos anteriormente, é composto por membros do Poder Judiciário, TJPR, TCE e MP. Os dados pré CF/88 foram deixados não em porcentagem, apenas para enfatizar sua participação quase nula no processo legislativo estadual daquele período Constitucional.

As Taxas de Dominância em ambos os períodos constitucionais estudados serão novamente destacadas nas tabelas seguintes, porém, em números, facilitando a interpretação destes dados que, relembramos, obtém-se pelo **produto da simples divisão das leis cuja proposição se deve ao Executivo pelo total de leis aprovadas no período. (LIMONGI, 2006).**

Tabela 10. Cálculo das taxas de dominância nos dois períodos constitucionais distintos: (63-87) e (87-2014).

Legislatura	Executivo	Externa	Legislativo	N
1963-66	26%	0%	74%	199
1967-70	22%	1%	77%	633
1971-74	27%	0%	72%	446
1975-78	17%	0%	83%	428
1979-82	23%	0%	76%	571
1983-86	28%	0%	71%	852
MÉDIA (63-87)	23,83%	0,16	75,5	
1987-90	23%	3%	73%	1.032
1991-94	36%	9%	56%	1.176
1995-98	19%	3%	78%	1.212
1999-02	9%	1%	89%	1.460
2003-06	14%	2%	84%	1.459
2007-10	20%	5%	74%	1.361
2011-14	30%	9%	61%	1.404
MÉDIA (87-2014)	21,57%	4,57	73,57	
Total	22%	4%	75%	12.233

Fonte: ALEP, Base de Dados organizada pelo Autor.

(*) Dados disponíveis somente para o ano de 1966 na legislatura 1963-66.

As taxas de dominância tanto do poder executivo como do poder legislativo não se alteram significativamente ao longo de cinquenta anos de estudo, mantendo-se equitativas e similares em ambos os períodos constitucionais estudados, como já tínhamos demonstrado no gráfico 11. A taxa de dominância que se altera é a relativa aos proponentes externos, o que se explica facilmente pela abertura trazida pela CF/88 para que esses entes tanto legislassem quanto se organizassem de uma forma mais adequada aos novos desafios da república.

Conforme se depreende da Tabela 8 e gráficos 4, 5 e 6, o Legislativo é supremo no que tange à realização de projetos com finalidade honorífica, de denominação de locais públicos bem como declarações de utilidade pública. Em nenhuma das legislaturas estudadas o legislativo teve menos de 99% quanto à iniciativa deste tipo de projetos, sendo o único promotor de tais projetos com 100% de dominância em 4 legislaturas, quais sejam, 83-86, 98-2001, 94-97 e 63-66. Interessante ressaltar que em nenhum momento o Legislativo perdeu o interesse sobre tais projetos, e, a divisão de 2 legislaturas com 100% de projetos deste tipo elaborados pelo legislativo,

em cada um dos períodos constitucionais estudados comprova que, seja sob a égide democrática ou autoritária, o legislativo paranaense domina o cenário de proposição de projetos deste jaez.

Agora, no que se refere às categorias restantes dos projetos, ou seja, sem as chamadas propostas simbólicas, caem drasticamente tanto a dominância quanto a taxa de sucesso do poder legislativo, como já tínhamos sugerido acima. A taxa média de dominância considerando as treze legislaturas estudadas é de 44%.

Já a taxa de sucesso cai a 23% considerando as treze legislaturas estudadas. Interessante destacar que a legislatura 79-82 foi a que o Legislativo mais obteve sucesso em aprovar leis não simbólicas. Tal constatação pode ter relação com as primeiras eleições diretas autorizadas pelo poder central para o cargo de governador dos Estados.

As piores legislaturas nesse sentido, com menos de vinte por cento de sucesso, foram as de 2006-2009, 2010-2014, 63-66 e 71 a 74. Assim, tanto no auge da democracia, do debate e da participação popular, quanto no ápice da censura, autoritarismo e falta de informação provocadas pelo AI-5 durante os governos federais de Costa e Silva e Médice, as taxas de sucesso de temas “mais relevantes” são baixas. O que nos permite sugerir que independente do período constitucional, o Legislativo sofre para aprovar projetos que ensejam maior discussão dentro da casa.

Vejamos com relação ao Executivo, de uma outra maneira, suas taxas de dominância e sucesso no geral, e, posteriormente, com e sem a presença dos Projetos Honoríficos, ou “simbólicos” nas tabelas abaixo:

Tabela 11 – Taxa de Dominância e de Sucesso por legislatura de todos os Projetos e excluídos os Projetos “simbólicos” (DEN_UTI_TIT) – Proposições do Executivo (PEC, PL e PLC; por legislatura) – 1966-2014

Legislatura	todos os Projetos		excluídos os Projetos “simbólicos”	
	Dominância	Sucesso	Dominância	Sucesso
1963-66	0,26	0,88	0,37	0,88
1967-70	0,22	0,84	0,35	0,84
1971-74	0,27	0,85	0,61	0,84
1975-78	0,17	0,75	0,53	0,75
1979-82	0,23	0,95	0,56	0,94
1983-86	0,28	0,91	0,65	0,90
1987-90	0,23	0,84	0,52	0,84
1991-94	0,36	0,90	0,68	0,90
1995-98	0,19	0,94	0,44	0,93
1999-02	0,09	0,81	0,26	0,81
2003-06	0,13	0,91	0,36	0,91
2007-10	0,20	0,81	0,47	0,80
2011-14	0,30	0,81	0,45	0,80
Média	0,225	0,862	0,481	0,857

Fonte: ALEP, Base de Dados organizada pelo Autor.

(*) Dados disponíveis somente para o ano de 1966 na legislatura 1963-66.

As tabelas acima tanto quanto a Tabela 8, gráficos 4, 5 e 6, sobre o executivo apontam que, independentemente do período Constitucional, este poder não possui qualquer interesse em legislar dando nome a bens públicos, homenageando figuras, tampouco declarando utilidades públicas. Porém, nas 19 (dezenove) vezes, em cinquenta anos, que resolveu propor esse tipo de Lei, obteve êxito em todas, ou seja, 100% de sucesso.

A taxa de dominância com relação a este tema é por conseguinte, baixíssima, jamais chegando perto de nem mesmo 1 (um) por cento.

Com relação aos demais temas excluindo os projetos honoríficos, a taxa de sucesso do Executivo é consideravelmente invariável em todo o período estudado, sendo de 85% a média, mas, chegando acima de 90% em diversas legislaturas. A taxa de sucesso de 75% na legislatura 75-78, e a segunda mais alta de 93% na legislatura 94-97, sugerem que o regime jurídico-político-constitucional não é variável explicativa do êxito legislativo do executivo.

No geral apontado pela Tabela 11, o Executivo apresenta da mesma forma altas taxas de sucesso, reduzindo-se entretanto sua taxa de dominância para uma média de 22%, porcentagem essa que deve ser relativizada por conta da grande diferença de proposições do legislativo, bem como pelo número também grande de proposições honoríficas produzidas e aprovadas por este poder.

Tais achados reforçam os argumentos institucionais que citamos no capítulo primeiro e diminuem a relevância dos argumentos políticos e comportamentais. Vejamos então a que conclusões podemos chegar diante dos fatos e dados analisados.

3. CONCLUSÃO

Retomando, é o fito deste trabalho ajudar o processo eterno de construção do pensamento crítico e científico, eis que há uma agenda de pesquisa comparativa das políticas subnacionais nacional e internacional.

Após a análise criteriosa dos dados competentemente levantados ao longo de anos de pesquisa, concluímos que os achados deste trabalho fortalecem as teorias institucionalistas sobre os legislativos estaduais; não no sentido de refutar as teorias anteriores, mas de complementá-las, como veremos mais à frente. Em primeiro lugar destacamos que no Paraná, em média, ao longo de todo o período estudado, o Executivo aprova 86% dos projetos que apresenta, e 49% do que se aprova (excluídas as legislações simbólicas) é proposto pelo Executivo. O Legislativo Paranaense tem uma performance muito superior a do Legislativo Federal como em outros Estados da nação já estudados. (RICCI e TOMIO, 2012c)

A ausência de mudança significativa nas taxas de sucesso, bem como do objeto de proposições legislativas durante os cinquenta anos estudado sugere a inexistência de uma hipertrofia do executivo paranaense, bem como de um ultrapresidencialismo pós constituinte, mas sim, uma estrutura institucional estável que assim se mantém independentemente do período constitucional e do regime jurídico e de governo. Tal estrutura institucional deriva diretamente da distribuição restrita de competências exclusivas e concorrentes, deixando um restrito rol de competências legislativas estaduais. (TOMIO, RICCI, 2012 p. 264).

Temos que, diante de um quadro institucional que se inicia pelo princípio federalista nascido no Império, batizado pela república, mitigado levemente pelo Estado-Novo, mantido pela ditadura militar e recepcionado pela CF/88, criou-se uma condição de acomodação de forças que pouco se alterou, ao menos no Paraná, nos últimos cinquenta anos. Tal estabilização, oriunda da institucionalização paulatina dos procedimentos, fortalecimento do federalismo centralizado, bem como por conta da restrição constitucional das competências legislativas, nos permite sugerir uma futura agenda de pesquisa, sobre as elaborações de **ABRUCIO**, no sentido de que se criou no Estado do Paraná:

a) Uma opinião pública DESINTERESSADA²⁷ das questões estaduais, muito mais afeta aos eventos federais; O que o Estado faz é muito mais discutido, ou seja, é muito mais centralizado o foco de interesse da opinião neste sentido do que em como se dá o arranjo político-institucional, eis que esse, pelo que se estudou, é considerado satisfatório.

b) Os governadores têm um grande poder sobre as bases municipais dos deputados estaduais. Isto porque, em primeiro lugar, grande parte dos municípios SABE que depende financeiramente de outras esferas de governo, pois não podem se auto sustentar. Logo, não há porque os deputados oriundos destes municípios ou regiões travar uma batalha perdida, eis que é claro e patente quem consegue obter maior "eficácia política" na distribuição dos recursos. Essa percepção de "batalha perdida" poderia ser inclusive explicada pelo aumento na produção de legislação Honorífica após a CF/88, ou seja, o arranjo institucional orçamentário é o mesmo, quiçá mais centralizado que antes, logo, os parlamentares estaduais devem se destacar de alguma forma, que não pela alocação de recursos ou promoção de políticas públicas. A midiaticização da política também pode ser explicação para o aumento desta categoria legislativa, eis que "dá ibope" homenagear certas pessoas, ou batizar monumentos prédios e ruas públicas com nomes de personalidades famosas.

c) Os governadores possuem grande margem de manobra para definir a distribuição dos cargos dentro da administração pública, numa situação mais confortável que a enfrentada pelo Governo Federal, eis que grande parte do orçamento é previamente regulado, e que as competências exclusivas constitucionais retalham o poder de barganha dos deputados estaduais. Isto é visível ao senso comum, por exemplo, se perguntarmos quem é o ministro da educação a uma fatia da população, grande parte saberá quem é. Se perguntarmos, dentro daquele mesmo estado, quem é o seu secretário da educação, menos saberão a resposta. A visibilidade do secretário é engolida pela do governador. Trabalhando com orçamento engessado, qual o interesse do cidadão em ser secretário da educação? Qual o interesse em ser secretário de órgão menos importantes, como

²⁷ Ou seja, se trata de uma evolução do conceito de consciência de Abrúcio. A opinião pública, principalmente a relevante, é consciente desta acomodação de forças.

turismo, ou, assistência social? Deste desinteresse, portanto, deriva uma maior facilidade do Governador em nomear seus secretários, colocando até mesmo figuras não políticas, mas sim técnicas, (irmãos, esposas, filhos) o que é fato praticamente inexistente e seria inadmitido pelo parlamento na esfera federal.

d) A última fronteira da chamada hipertrofia estadual, também não é a causa da hipertrofia, nem do ultrapresidencialismo, mas consequência da forte institucionalização dos procedimentos como dito acima, situação esta que se agrava diante do processo de formação dos órgãos de controle, em especial do Tribunal de Contas. Ser conselheiro do Tribunal de contas é o desejo de muitos políticos estaduais, eis que traduz-se numa carreira estável, bem remunerada, influente, ainda que distante dos holofotes e alcançada sem o esforço hercúleo do concurso público, eis que lhe é trazida pelo atalho da figura da nomeação.

Neste ponto, portanto, a "neutralização" das funções dos órgãos de fiscalização e controle do Poder Executivo estadual não é causa da Hipertrofia, mas reflexo de um sistema no mínimo falho na constituição dos membros destes órgãos fiscalizadores, principalmente os tribunais de contas estaduais, mas também verificáveis na nomeação dos membros do Supremo, e outros órgãos judiciais. Não raras vezes, os conselheiros nomeados politicamente ao Tribunal de contas originam-se da ALEP, portanto, não há como se esperar menos complacência deste órgão formado por pessoas forjadas no espírito de complacência ao executivo. Ainda, tais órgãos de controle tratam de analisar atos individuais de entes ou pessoas, que, no máximo atrelam as instituições a que pertencem, e não para analisar se este ou aquele poder sobrepuja o outro. Logo, não há como a neutralização dos órgãos de controle ser causa da - à esta altura já mitigada - concepção de hipertrofia estadual, mas sim consequência de um Estado estável de forças, limitado em suas competências, orçamento e prerrogativas, ceifado ainda de um modelo mais republicano de formação destes órgãos.

A supremacia do Governador sobre a frágil assembleia é uma argumentação válida, porém, não completa (RICCI e TOMIO, 2012c). Talvez explique períodos específicos da produção legislativa, porém é impossível explicar o todo sem levar em conta o arranjo constitucional e

institucional de centralização de competências. Aliás, é bom que se diga, o presente estudo não tem a pretensão de trazer qualquer solução definitiva, longe disso. Pretende sim contribuir para uma linha de estudos que vem sendo levada a efeito por diversos cientistas políticos no sentido de indicar a insuficiência da explicação das taxas de sucesso do executivo, por exemplo, única e exclusivamente pelo viés da submissão do legislativo. E que, portanto, existe ainda um campo fértil e virgem a ser cultivado pelos pesquisadores a fim de colherem as respostas sobre as relações entre os executivos e legislativos estaduais.

Neste diapasão, não há como sugerir que os chamados barões da federação causem transtorno ao executivo federal por conta da socialização política iniciada em seus estados. Se assim fosse, os políticos estaduais, ao menos os paranaenses haveriam de atuar sem causar maiores problemas ao executivo federal, deixando-o governar como faziam em seu estado natal. Se assim fosse os deputados estaduais transmutar-se-iam em deputados federais tão capazes de aprovar suas propostas quanto eram em suas assembleias originárias. O que se vê é que o comportamento muda radicalmente, ou seja, o político paranaense chega ao parlamento federal e é subitamente tomado de um espírito republicano e de um amor e um desejo insaciável pelo debate. O que pode ser explicado pelo tamanho da casa legislativa, que gera uma disputa maior por espaço e visibilidade, pela necessidade de submissão às lideranças nacionais, blocos e bancadas, etc. Explicar como, porque e quando se dá essa mutação comportamental nos parece um excitante objeto para um futuro estudo.

4. REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique "O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". In: *Dados* 31(1), 1988, pp. 5-33

ABRUCIO, F.L. (1998a). *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec. _____ (1998b), "O ultrapresidencialismo estadual", in **ANDRADE**, R. de C. (Org.), *Processo de Governo no Estado e no Município: análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp/ Fapesp, pp. 87-116.

ANASTASIA, F. (2001), "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: Editora FGV, pp. 23-84.

ANDRADE, R. de C. (Org.). (1998). *O Processo de governo no município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp.

ARISTÓTELES, *Política*, I, I, 235.

ARRETCHE, M, 2010, (Lamounier, 1992), (Shah, 2006), (Stepan, 1999), Rio de Janeiro, vol. 53, no 3, 2010, pp. 587 a 620.

BACHRACH BARATZ, *Two Faces of Power - Peter Bachrach, Morton S. Baratz - The American Political Science Review*, Volume 56, Issue 4 (Dec., 1962), 947-952.

BRAGA, Sérgio. Poder, formas de dominação e Estado no diálogo entre Nicos Poulantzas e a sociologia política norte-americana. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 5, p. 81-107, 2011.

BRAGA, S. e **FRANÇA** A.S. (2008). "Produção legal e relação entre Executivo e Legislativo no Paraná (1999-2002)", in **PERISSINOTTO** M., **CODATO** A., **BRAGA** S., **FUCKS** M. (orgs.), *Quem governa? Um estudo das elites políticas do Paraná*. Curitiba: EdUFPR, pp.200-225.

BRASIL (1967). *Constituição Brasileira de 1967*. Brasília: DF.

_____. (1969). *Constituição Brasileira de 1969*. Brasília: DF.

_____. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: DF.

CARDOSO, F. H. 1972. *O modelo político brasileiro e outros ensaios*. São Paulo : Difel.

_____. 1975. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro : Paz e Terra.

_____. 1982. Da caracterização dos regimes autoritários na América Latina. In : COLLIER, D. (org.). *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro : Paz e Terra.

CERVI, E.U. (2002), “Comportamento eleitoral volátil e reeleição: as vitórias de Jaime Lerner no Paraná”. *Revista de Sociologia Política*, vol. 19, p. 123-134.

_____ (2009), “Produção Legislativa e Conexão Eleitoral na Assembléia Legislativa do Estado do Paraná”. *Revista de Sociologia e Política*, v. 17, nº 32, pp.159-177.

CHEIBUB, A. e LIMONGI, F. (2007), “Instituições políticas e governabilidade. Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira”, in RANULFO, C.M. e SÁEZ, M. A.(orgs). *A democracia brasileira. Balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, pp. 147-198.

CINTRA, AC de A., Ada Pellegrini Grinover, and Cândido Rangel Dinamarco. *Teoria geral do processo*. Malheiros editores, 2005.

CODATO, Adriano Nervo. "Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia." *Revista de Sociologia Política* 25 (2005): 83-106.

CODATO, Adriano; COSTA, Luiz Domingos. O que é o presidencialismo de coalizão? Folha de Londrina, Londrina - PR, p. 2, 27 dez. 2006).

CRENSON, Matthew A. *The un-politics of air pollution: a study of non-decision-making in the cities*. Johns Hopkins Press, 1971.

DAHL, Robert A. *Poliarquia*. São Paulo, Edusp, 1997, cap. 1 e 2.

DAHL, Robert. *Who Governs?* New Haven, Yale University Press, 1989, p. 271-301.

DAHL, Robert A. "Uma crítica do modelo de elite dirigente". In: *Sociologia Política II*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1970, pp. 90-100.

DAHL, Robert A. *Poliarquia*. São Paulo, Edusp, 1997, cap. 1 e 2.

FIGUEIREDO, A.C. e LIMONGI, F. (1994), “O processo legislativo e a produção legal no congresso pós-constituente”. *Novos Estudos*, n. 38, pp. 3-38.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, v. 44, p. 81-106, 1998.

_____ (1999) (2ª edição 2001). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV.

_____ (2000), "Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil". *Comparative Politics*, vol. 32, pp. 151-170.

_____ (2006). "Poder de Agenda na Democracia Brasileira: Desempenho do Governo no Presidencialismo Pluripartidário", in SOARES, G. e RENNÓ, L. (Orgs.), *Reforma Política: Lições da História Recente*. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 249-280.

_____ (2007). "Instituições Políticas e Governabilidade: Desempenho do Governo e Apoio Legislativo na Democracia Brasileira", in MELO, C. e SÁEZ, M. (Orgs.), *A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 147-198.

_____ (2008). *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

_____ (2009). "Poder de Agenda e Políticas Substantivas", in INÁCIO, M. e RENNÓ, L. (Orgs.), *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 77-104.

FOUCAULT, Michel. "O sujeito e o poder". In: P. RABINOW e H. DREYFUS, Michel Foucault: uma trajetória filosófica (para além do estruturalismo e da hermenêutica). Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1995, pp. 231-249

FRANÇA, Andressa Silvério Terra. "A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO PARANÁ: ORGANIZAÇÃO INTERNA E PROCESSO DECISÓRIO NA 14ª LEGISLATURA (1999-2002)." (2006).

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

LEAL, E. J. M. Um desafio para o pesquisador. A formulação do problema de pesquisa. *Contraponto*, Itajaí, ano 2, n. 5, p. 227 - 235, maio/ago. 2002.

LJPHART, Arendt (1971). *Comparative Politics and the Comparative Method*. *American Political Science Review*, 65, pp 682-693. doi:10.2307/1955513.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos estudos-CEBRAP*, n. 76, p. 17-41, 2006.

LOWENBERG, G. e PATTERSON S. (1979). *Comparing Legislatures*. Boston: Little Brown.

MAHONEY, James. Path dependence in historical sociology. **Theory and society**, v. 29, n. 4, p. 507-548, 2000.

MILLS, C. Wright. *The power elite*. Oxford University Press, 1999.

MIRANDA, Eduardo. "Emendas parlamentares e processo legislativo orçamentário. O caso do Paraná (1998 – 2011)", 2013.

MONTESQUIEU, C. de S. (2010). *Do espírito das leis*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret.

MOSQUERA, Jorge Eduardo França. A votação da ARENA no Paraná: uma análise histórica (1966 e 1978) In: CODATO, Adriano Nervo; SANTOS, Fernando José dos (Orgs.). *Partidos e eleições no Paraná: uma abordagem histórica*. Curitiba: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE-PR), 2006.

NORGAARD, Sonne. (1996), "Rediscovering reasonable rationality in institutional analysis". *European Journal of Political Research*, 29: 31-57

OLIVIERI, Cecília. "Os controles políticos sobre a burocracia." *Revista de Administração Pública* 45.5 (2011): 1395-a.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva: bens públicos e teoria dos grupos*. Vol. 124 Harvard University Press, 2009.

O'DONNELL, G. 1975. *Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritário*. Buenos Aires : CLACSO

PERISSINOTTO, Renato M. Braunert, M.B *A direita, a esquerda e a democracia: os valores políticos dos parlamentares paranaenses (1995-2002)* Universidade Federal do Paraná *OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 12, nº 1, Abril/Maio, 2006, p. 114-135*

PIERSON, Paul. (1996), "The new politics of the welfare State". *World Politics*, 48 (2): 143-179.

RAGIN, Charles C. **Constructing Social Research: the unity and diversity of method**. Thousand Oaks, Califórnia: Sage Publications, 1994. (p. 5 a 76)

REIS, Fábio Wanderley. "O tabelão e a lupa: teoria, método generalizante e idiografia no contexto brasileiro." *Revista brasileira de ciências sociais* 16.6 (1991).

RICCI, P. e TOMIO, F.T.L. (2012a), "O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais". *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, nº 41, pp. 193-217.

RICCI, P. e TOMIO, F. (2012b) "Poder da caneta: a Medida Provisória no processo legislativo estadual", *Opinião Pública*, vol. 18, nº 2, pp. 255-277

RICCI, TOMIO, (2012c) "Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações Executivo/ Legislativo nos Estados (1951-2010)". *Cadernos da Escola do Legislativo – Volume 13, Número 21, jan/jun 2012*

ROUSSEAU, Jean-Jacques, and O. Contrato Social. "ou princípios do direito político." *Rio de Janeiro* (2006).

SANTOS, F. O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Editora FGV, (2001a).

SCHUMPETER, Joseph Alois. "Capitalismo, sociedade e democracia." São Paulo: Abril Cultural (1988).

SILVA, José Afonso da . Curso de direito constitucional positivo. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. v. 1. 928 p.

SOARES, G. A. D. (2005), "O Calcanhar Metodológico da Ciência Política no Brasil", in C. O. Martins (org.), *Para onde vai a Póação em Ciências Sociais no Brasil Bauru*, EDUSC, pp. 73 - 104.

STEINMO, Sven; **THELEN**, Kathleen & **LONG-STRETH**, Frank. (1997), *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge, Cambridge University Press.

STEPAN, A. (1999), "Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos". *Dados*, v. 42, nº 2, pp. 197-251

TOMIO, Fabricio Ricardo, Marcelo Augusto Biehl Ortolan, and Fernando Santos de Camargo. "Análise comparativa dos modelos de repartição de competências legislativas nos estados federados." *Revista da Faculdade de Direito UFPR* 51.

TOMIO, F. R. L. e MIRANDA, E. S. Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul: muitas constantes e poucas variações no processo legislativo estadual na Região Sul (1983/2013)

HERMAM V. & MENDEL. F. Parliaments of the world: a reference compendium. London: Inter-Parliamentary Union/De Gruyter, 1976; [Links]e, dos mesmos autores, Parliaments of the world: a reference compendium. Berlin and New York: Inter-Parliamentary Union, 1986.

WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva. Brasília, DF: Editora UnB, 1999. v. 2

WRONG, Dennis Hume. **Power: Its forms, bases, and uses.** Transaction publishers, 1979.

YIN, MK. Estudo de caso: planejamento e métodos. 2ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

5. APÊNDICES

Diferenças Constitucionais dos períodos estudados

No que tange à classificação jurídica das Constituições, a única diferença que encontramos entre a Constituição de 1967, a Emenda Constitucional nº 1 de 1969, e a Constituição de 1988 é que as duas primeiras foram outorgadas, e esta última programada. De resto ambas eram materiais quanto à forma, dogmática, escrita, programática, rígida, ou semi-rígida e prolixa.

A Constituição de 1967 reflete o golpe de Estado de 1964, endurecido pelo Ato Institucional nº 5 de 13 de dezembro de 1968, e consolidada pela Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969, que, em verdade, fez nova Constituição.

Para os fins deste trabalho, as mudanças importantes trazidas com as Normas acima dispostas constituem no poder dado ao executivo, na possibilidade de intervenção federal nos Estados, numa clara flexibilização do princípio federativo, além claro do fim das garantias individuais e da proibição de revisão judicial das atitudes executivas praticadas à luz destas normas.

O Artigo 10 da Constituição de 1969 trazia um rol bem mais amplo do que a Constituição atual de possibilidades de intervenção federal, e sem tantos entraves e procedimentos necessários para realizar tal intervenção, como os que presentes estão na Constituição atual.

A eleição do chefe do executivo Estadual foi alterada pelo Ato Institucional nº de 27 de outubro de 1965 e nº 3 de 5 de fevereiro de 1966 e seria feita através de eleição indireta dos membros do poder legislativo estadual, dentre os candidatos listados pelos partidos. As capitais seriam comandadas por prefeitos livremente nomeados diretamente pelos governadores eleitos, e fora mantida a eleição direta aos demais municípios. O ato determinou a realização de eleições para os dias três de outubro e quinze de novembro.

O Ato Institucional nº 7 de 26 de fevereiro de 1969 suspendeu as eleições em todos os níveis da administração pública, em seu artigo 7º:

Art. 7º - Ficam suspensas quaisquer eleições parciais para cargos executivos ou legislativos da União, dos Estados, dos Territórios e dos Municípios.

§ 1º - Nos Municípios em que se vagarem os cargos de Prefeito e Vice-Prefeito, em virtude de renúncia, morte, perda ou extinção do mandato dos respectivos titulares, será decretada, pelo Presidente da República, a intervenção federal.

§ 2º - Se a vacância do cargo de Prefeito municipal coincidir com o término do mandato dos membros da Câmara Municipal, o Interventor exercerá, também, as atribuições que a este confere a Lei Orgânica dos Municípios.

Art. 8º - Caberá ao Presidente da República, quando julgar oportuno, suspender a vigência do disposto no artigo anterior, providenciando a Justiça Eleitoral a fixação das datas para as novas eleições.

Ao Ato Institucional nº 8 de 2 de abril de 1969 deu mais poder aos executivos:

Art. 1º - Fica atribuída ao Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de população superior a duzentos mil habitantes, competência para realizar, por decreto, a respectiva Reforma Administrativa, observados os princípios fundamentais adotados para a Administração federal.

O artigo 74 da CF/69 estabelecia as regras para a eleição indireta do executivo federal:

Art. 74. O Presidente e o Vice-Presidente da República serão eleitos simultaneamente, dentre brasileiros maiores de trinta e cinco anos e no exercício dos direitos políticos, por sufrágio universal e voto direto e secreto, em todo o País, cento e vinte dias antes do término do mandato presidencial. [\(Redação da pela Emenda Constitucional nº 25, de 1985\)](#)

§ 1º O colégio eleitoral será composto dos membros do Congresso Nacional e de delegados das Assembléias Legislativas dos Estados.

~~§ 2º Cada Assembléia indicará três delegados, dentre seus membros, e mais um por quinhentos mil eleitores inscritos no Estado, não podendo nenhuma representação ter menos de quatro delegados.~~

~~§ 2º Cada Assembléia indicará, dentre seus membros, três delegados e mais um por milhão de habitantes, não podendo nenhuma representação ter menos de quatro delegados.~~ [\(Redação da pela Emenda Constitucional nº 8, de 1977\)](#)

§ 2º - Cada Assembléia terá seis delegados indicados pela bancada do respectivo partido majoritário, dentre os seu membros. ([Redação da pela Emenda Constitucional nº 22, de 1982](#))

§ 3º A composição e o funcionamento do colégio eleitoral serão regulados em lei complementar.

(...)

§ 3º O mandato do Presidente da República é de seis anos. ([Redação da pela Emenda Constitucional nº 8 de 1977](#))

Como os partidos políticos da cena ditatorial brasileira tínhamos a ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e o MDB (Movimento Democrático Nacional), criados após o AI-2. Dizia o AI-2, no seu artigo 18: "*Ficam extintos os atuais Partidos Políticos e cancelados os respectivos registros*", *Parágrafo único - Para a organização dos novos Partidos são mantidas as exigências da Lei nº 4.740 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), de [15 de julho](#) de 1965, e suas modificações*".

Em seguida ao AI-2, foi baixado o Ato complementar nº 4 de 20 de novembro de 1965, que dizia: "*O Presidente da República, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 30 do Ato Institucional nº 2, resolve baixar o seguinte Ato Complementar: Art. 1º Aos membros efetivos do Congresso Nacional, em número não inferior a 120 deputados e 20 senadores, caberá a iniciativa de promover a criação, dentro do prazo de 45 dias, de organizações que terão, nos termos do presente Ato, atribuições de partidos políticos enquanto estes não se constituírem.*"

Como a Câmara dos Deputados só dispunha de 350 deputados, matematicamente, só era possível formar um máximo de 2 partidos políticos. O mesmo para o Senado Federal que tinha apenas 66 senadores.

A Constituição de 1988, por sua vez, consolidando e reunindo legislações esparsas do período de transição, extinguiu as limitações políticas, as nomeações dos cargos do Executivo e garantiu o sufrágio universal direto, o pluripartidarismo, além de trazer em seu bojo uma série de ideais e valores de cidadania, solidariedade, que aumentaram sua prolixidade e seu conteúdo formal, distante da eficácia material. É um documento que, ao mesmo tempo em que reflete

setores sociais do país, serve de norte e de ideário do que a nação brasileira, na concepção de seu poder constituinte, deveria buscar.

Tabelas Anexos

Tabela A.1. Resultado das eleições majoritárias – Paraná, 1982/2010

Ano	Candidatos(*)	Partido	Partidos Coligação	Resultado (1º turno, %)	Resultado (2º turno, %)
1982	José Richa	PMDB		59	
	Saul Raiz	PDS		39	
1986	Álvaro Dias	PMDB	PMDB-PND	71	
	Alencar Furtado	PMB	PDT-PFL-PMB-PJ	24	
1990	Roberto Requião	PMDB	PMDB-PMN-PTdoB	34	56
	José C Martinez	PSC	PRN-PFL-PDC-PSC	36	44
	José Richa	PSDB	PSDB-PCB-PCdoB	22	
	Henrique Pizzolato	PT	PT-PSB	6	
1994(**)	Jaime Lerner	PDT	PDT-PFL	55	
	Alvaro Dias	PP		39	
	Jorge Samek	PT		4	
1998	Jaime Lerner	PFL	PPB-PST-PSC-PPS- PRN-PSD-PTdoB- PRP-PSB-PFL-PL- PTN-PTB-PSL	52	
	Roberto Requião	PMDB	PDT-PCdoB-PV- PCB-PAN-PRTB- PMN-PSN-PMDB-PT	46	
2002	Roberto Requião	PMDB		26	55
	Álvaro Dias	PDT	PDT-PTB-PTN-PPB- PRP-PTdoB	31	45
	Beto Richa	PSDB	PSDB-PFL-PSL-PAN	17	
	Roque Zimmermann	PT	PT-PHS-PCB- PCdoB-PL	16	
	Rubens Bueno	PPS	PPS-PV	7	
2006	Roberto Requião	PMDB	PMDB-PSC	43	50,1
	Osmar Dias	PDT	PP-PDT-PTB-PTN- PMN-PTC-PSB- PRONA-PTdoB	39	49,9
	Flavio Arns	PT	PT-PHS-PL-PAN- PRB-PCdoB	9	
	Rubens Bueno	PPS	PPS-PFL	8	
2010	Beto Richa	PSDB	PRB-PP-PTB-PSL- PTN-PPS-DEM- PSDC-PHS-PMN- PTC-PSB-PRP-PSDB	52	
	Osmar Dias	PDT	PDT-PT-PMDB-PSC- PR-PCdoB	46	

Fonte: TSE e TRE-PR.

(*) Candidatos a Governador do Paraná com menos de 2% dos votos válidos por eleição: 1982 - Hamilton Magalhães (PTB), Edésio Passos (PT) e Edson Sá (PDT); 1986 - Emmanuel Appel

(PT), Garcez (PSC), Banerjo Branco (PH), Carlos Pereira (PDC) e Teolino Paixão (PMC); 1990 - Jussara Cavalheiro (PST) e Tasso Gouveia (PSD), 1994 - Rosemeri Kredens (PRN), Jaime Kreuzsch (PRONA), Jose Cardoso (PL) e Orlando Kulkamp (PSD); 1998 - Jamil Nakad (PRONA) e Júlio Jesus (PSTU); 2002 - Severino de Araújo (PSB), Giovani Gionedis (PSC), Claudemir Pessoa (PSTU), Cirus Cunha (PSD), Jamil Nakad (PRTB), José Gladston (PRONA) e Abrahão Emilio Junior (PTC); 2006 - Antonio Viana (PV), Luiz Bergmann (PSOL), Ana Lúcia Pires (PRTB), Luiz Marques (PSDC), Jorge Martins (PRP), Antônio Roberto Filho (PSL) e Ivo Souza (PCO); 2010 - Paulo Salamuni (PV), Luiz Bergmann (PSOL), Avanilson Araújo (PSTU), Amadeu Ferreira (PCB) e Robinson de Paula (PRTB).

(**) Não foi possível obter informações sobre as coligações nas eleições de 1994 no estado do Paraná.

Tabela A.2. Resultado das eleições - Deputados Estaduais, PR, RS e SC (1982/2010)

UF	Ano	PARTIDOS POLÍTICOS							NPE(*)
		PDS/PPR/ PPB/PP	PFL/DEM	PSDB	PMDB	PDT	PT	Outros(**)	
PR	1982	24			34				1,9
	1986	1	8		37	5	1	2	2,0
	1990		6	5	16	6	3	18	5,9
	1994	2	6	3	12	9	5	17	6,7
	1998	8	12	6	7	3	4	14	6,6
	2002	4	7	5	8	6	9	15	9,5
	2006	4	6	7	17	3	6	11	6,4
	2010	1	6	9	13	4	6	15	7,8

Fonte: TSE, TRE-PR.

(*) A fórmula do número efetivo de partidos é $1/(\sum pe^2)$, onde pe é igual ao percentual de cadeiras ocupadas por partido.

(**) Outros Partidos com deputados, por UF/eleição (número de deputados estaduais). Paraná (58 deputados em 1982 e 54 nas outras eleições): 1986 - PTB (2); 1990 - PTB (5), PL (2), PSB (1) e PRN (10); 1994 - PTB (6), PP (10) e PSC (1); 1998 - PTB (11), PSB (2) e PSC (1); 2002 - PTB (3), PL (2), PP (3), PSB (3), PSC (1), PRP (1) e PSL (2); 2006 - PTB (2), PL (1), PPS (3), PSB (2), PRB (1), PMN (1) e PV (1); 2010 - PTB (1), PPS (3), PSB (3), PSC (3), PSL (1), PRB (1), PMN (1) e PV (2).

Tabela A.3. Características políticas dos governos (por legislatura)

UF	Legislatura	Governador	Partido Governador (Partidos da Coligação na Assembleia)	Deputados Coligação (%) Assembleia	Tipo de Coalizão Governista
PR	1983/86	José Richa	PMDB	59	Majoritária
	1987/90	Álvaro Dias	PMDB	69	Majoritária
	1991/94	Requião	PMDB	30	Majoritária (acordos pós eleitorais)
	1995/98	Lerner	PDT (PFL)	28	Majoritária (acordos pós eleitorais)
	1999/02	Lerner	PFL (PPB-PSC-PSB-PTB)	63	Majoritária
	2003/06	Requião	PMDB	15	Majoritária (acordos pós eleitorais)
	2007/10	Requião	PMDB	31	Majoritária (acordos pós eleitorais)
	2011/14	Beto Richa	PSDB (PRB-PP-PTB-PSL-PPS-DEM-PMN-PSB)	48	Majoritária (acordos pós eleitorais)

Fonte: TSE, TRE-PR e Assembleia Legislativa (PR).

(*) Sobre as coalizões de governo no Paraná, ver Tomio (2011, p. 60), Ruela (2010, p. 66), França (2006, p. 65), Paula (2010, p. 67).

Tabela A.4. Produção legislativa por governo (%)

UF	Legislatura	Governador	Partido	Sucesso do Executivo (*)	Sucesso do Legislativo (**)	Sucesso do Legislativo (**) (sem simbólico)	Dominância do Executivo (***)	Dominância do Executivo (***) (sem simbólico)
PR	1983/86	José Richa	PMDB	90,9	59,8	26,8	28,3	65,1
	1987/90	Álvaro Dias	PMDB	84,3	52,6	26,1	23,4	52,8
	1991/94	Requião	PMDB	90,3	54,1	16,8	35,6	68,4
	1995/98	Lerner	PDT	93,8	53,9	26,9	18,6	46,4
	1999/02	Lerner	PFL	81,1	53,1	27,9	9,4	26,7
	2003/06	Requião	PMDB	91,4	50,5	24,2	13,8	36,9
	2007/10	Requião	PMDB	80,8	43,8	17,3	20,1	47,8
	2011/13	Beto Richa	PSDB	80,4	34,1	14,5	28,4	50,9
	Média			86,6	50,2	22,6	22,2	49,4

Fonte: Assembleia Legislativa PR.

(*) Proporção de projetos do executivo sancionados sob o volume total de apresentados por ele mesmo.

(**) Proporção de projetos do legislativo sancionados sob o volume total de apresentados por ele mesmo.

(***) Porcentagem de leis (apenas proposições que se tornaram leis ou emendas à constituição) de iniciativa do executivo sobre o total de leis aprovadas.

Tabela A.5 Taxa de sucesso (%) das proposições do legislativo, por governo/legislatura e tipo de participação na coligação partidária do governador eleito

UF	Legislatura	Governador	Partido	Sucesso Deputados de Partidos - Coligação Governador	Sucesso Deputados - outros Partidos	Sucesso Deputados de Partidos - Coligação Governador (sem simbólico)	Sucesso Deputados - outros Partidos (sem simbólico)
PR	1983/86	José Richa	PMDB	62,7	49,6	30,2	13,9
	1987/90	Álvaro Dias	PMDB	57,3	41,5	31,9	13,9
	1991/94	Requião	PMDB	57,6	51,5	19,3	15,1
	1995/98	Lerner	PDT	57,4	52,5	26,1	27,3
	1999/02	Lerner	PFL	56,7	50,1	31,8	24,1
	2003/06	Requião	PMDB	47,8	51,4	22,9	24,5
	2007/10	Requião	PMDB	51,3	40,4	21,3	15,3
	2011/13	Beto Richa	PSDB	34,3	33,1	13,5	14,6
		Média			53,2	46,2	24,6

Fonte: Assembleia Legislativa PR.