

O PARLAMENTO ESTADUAL ENQUANTO ATOR POLÍTICO: BREVE ANÁLISE DA RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NA 17ª LEGISLATURA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO PARANÁ (2011-2014)

Diogo Tavares de Miranda Ferreira¹
Luiz Fernando Moraes.²

Resumo: O presente artigo, de cunho quantitativo, pretende fazer uma breve discussão sobre a relação Executivo-Legislativo em parlamentos subnacionais, mais especificamente com a relativização da hipótese do pacto homologatório. O ponto discutido é sobre a possível ineficiência do Poder Legislativo estadual na relação com o Poder Executivo, na qual o primeiro teria como papel principal homologar a agenda legislativa do governador. A partir de um estudo de caso buscou-se analisar a agenda legislativa do Poder Executivo e as emendas apresentadas a esta pelos parlamentares estaduais na 17ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP), período correspondente a 2011-2014. Nosso objetivo geral foi analisar a atividade legislativa do Poder Executivo do Paraná e as emendas apresentadas nas proposições de sua iniciativa, bem como, a taxa de dominância em temas de prerrogativas livres em matérias legislativas, para testar a hipótese levantada pela literatura tradicional sobre legislativos estaduais como detentores de um papel homologatório e secundário na produção legal. Aponta-se que mesmo com alta taxa de sucesso do Poder Executivo, verificou-se que os parlamentares estaduais buscaram apresentar alternativas à agenda legislativa do Poder Executivo na ALEP na forma de emendas, principalmente em temas de prerrogativa exclusivas deste, e ainda dominam a produção legal em temas como educação, saúde, e políticas para mulheres.

Palavras chaves: Relação Executivo-Legislativo; legislativo subnacional; análise sistêmica.

¹ Graduando em Ciência Política e pesquisador NuPP CiPol- UNINTER/ Secretário Parlamentar na Câmara dos Deputados. E-mail: di_2712@hotmail.com.

² Mestre em Sociologia - UFPR - Cientista Político e pesquisador Nupp CiPol – UNINTER. E-mail: luiz_fernan@hotmail.com.

1. INTRODUÇÃO

Há uma literatura nos estudos legislativos subnacionais que discute problemas voltados à centralização do poder local no Poder Executivo. Segundo essa literatura, nas unidades federativas um Poder Executivo hipertrofiado exerce forte influência sobre as demais instituições locais de poder, enfraquecendo o princípio constitucional da separação de poderes (ABRUCIO, 1998; SANTOS, 2001).

O Sistema Político estadualista com Poder Executivo forte é definido por Abrúcio (1998) como ultrapresidencialismo-estadual, um sistema cujo o poder é centralizado e exercido pelos “Barões da Federação” (os governadores), principais agentes de todas as etapas de governo.

Dentre as prerrogativas apontadas para caracterizar o ultrapresidencialismo-estadual estão a frágil capacidade de as instituições realizarem ações de freios e contrapesos anulando suas capacidades fiscalizatórias, assim como o protagonismo dos Executivos estaduais na produção legal das assembleias. Assim, com majorias inorgânicas, os governadores operam o chamado pacto homologatório sem bases em acordos programáticos. Deste modo o pacto homologatório se sustentaria segundo Abrúcio (1998) sob dois pilares: (i) Cooptação de deputados por meio de patronagem, e *Pork Barrel*³; (ii) ausência da atuação dos parlamentares na criação, participação, e implementação de políticas públicas.

A partir dessas afirmações, este artigo visa contribuir com um debate sobre o protagonismo dos legislativos estaduais na sua relação com o Poder Executivo local, por meio do estudo de caso da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP), e dos resultados da produção legal utilizando a análise sistêmica, buscando esmiuçar e analisar o pacto homologatório e a relativização deste.

Assim o presente estudo justifica-se por contribuir com a ideia de que o Poder Legislativo é mais relevante do que aponta a literatura tradicional sobre a política estadualista, dentro de um dos pontos do ultrapresidencialismo-estadual, salientando que o pacto homologatório tem custos maiores do que se pensa na produção legal do Poder Executivo no parlamento.

Tomio (2005; 2006) chama a atenção para a relativização de afirmações sobre um papel secundário dos legislativos estaduais na produção de políticas

³ Conjunto de variáveis relativas à distribuição de bens públicos concentrados e localizados, caracterizando conexão eleitoral. Execução de emendas orçamentárias dos parlamentares.

públicas (o pacto homologatório). Segundo o autor: (i) a grande dependência da produção legal originadas no Executivo decorrem de suas prerrogativas exclusivas subscritas pela constituição; (ii) a numerosa produção legislativa dos parlamentares indica haver uma agenda própria (TOMIO, 2006). Assim, para Tomio (2006) a hipótese trazida pelo pacto homologatório da subordinação dos Legislativos estaduais tem eficácia limitada.

Neste sentido sugere-se apontar para novos olhares metodológicos para o caso, pois as análises normalmente empreendidas na relação Executivo-Legislativo nos estados apresentam-se por meio das taxas de sucesso e de dominância tendo como objeto de análise a votação final em plenário, além de uma fixação num olhar sob perspectiva e variáveis distributivistas.

Gomes (2011) chama a atenção à sua colaboração para com a *análise sistêmica* da Relação Executivo-Legislativo para a movimentação de diferentes variáveis e arenas, como as comissões temáticas, e diferentes espécies de produção legislativa, como emendas e vetos, assim como olhar coletivo sob as perspectivas distributivista, informacional e partidária dos estudos legislativos.

Para fazer uma discussão sobre a questão do suposto papel secundário dos legislativos subnacionais na produção legal (pacto homologatório), e no sentido de delimitar o objeto de pesquisa, o presente artigo analisou 511 proposições que fizeram parte da agenda legislativa do Poder Executivo paranaense, e as emendas apresentadas pelos parlamentares estaduais à ela, no período entre 2011 e 2014, assim como a produção legislativa de ambos os poderes em temas sociais como: educação, saúde, e políticas para mulheres.

Estabeleceu-se então a seguinte problematização: os projetos de lei do Poder Executivo sofrem emendamentos do Poder Legislativo, a ponto de relativizar o Poder Legislativo como um ator mais participativo? E se analisada a produção legal em temas de prerrogativa livre, mantem-se quantitativamente uma atitude passiva do Poder Legislativo frente à produção legal?

Esta pesquisa tem como objetivo geral analisar a atividade legislativa do Poder Executivo do Paraná e as emendas apresentadas aos projetos de lei de sua iniciativa, para testar hipóteses levantadas pela literatura sobre o Poder Legislativo estadual como detentor de um papel secundário e homologatório.

Tendo como objetivos específicos: (i) mensurar os projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo que sofreram *emendamentos*; (ii) observar a taxa de dominância

de ambos os poderes em áreas temáticas de cunho social como saúde, educação, e políticas para mulheres.

Em relação aos aspectos metodológicos, o presente estudo empírico de cunho quantitativo, utiliza-se da análise sistêmica dos estudos legislativos, assim como Gomes (2011), buscando ampliar a lupa do pesquisador sobre decisões para além da arena das decisões em plenário. As fontes de pesquisa são as proposições indexadas no site da Assembleia legislativa do Estado do Paraná, entre 2011 e 2014. Para a análise da relação Executivo-Legislativo, serão utilizadas as taxas de dominância e de sucesso conforme utilizados por Graça e Santos (2009), no intuito de estabelecer índices para essa relação, buscando mensurar o protagonismo dos poderes.

2. MECANISMOS DA ATIVIDADE LEGISLATIVA E PARÂMETROS DA RELAÇÃO ENTRE PODERES NO ESTADO DO PARANÁ NA 17ª LEGISLATURA DA ALEP (2011-20014)

Neste capítulo iremos discorrer sobre o objeto de pesquisa e elencar alguns parâmetros gerais e regras que estabeleceram a convivência e interação entre atores e poderes na 17ª legislatura da ALEP. Segundo Braga e França (2007) (autores que também tiveram a oportunidade de analisar o legislativo Paranaense), elementos de ordem institucional embora não sejam únicos ou principais, são condicionantes para a ação dos parlamentares e na relação entre Executivo e Legislativo a nível subnacional.

Neste sentido acreditamos ser importante apresentar o que seria uma “foto de capa” da 17ª legislatura da ALEP, enumerando uma série de indicadores, e ancorando-os na literatura especializada, como definidores de alguns parâmetros da atividade parlamentar paranaense, aos quais podem servir de retrato comparativo para com outros parlamentos subnacionais.

Dito isso, num primeiro momento poderemos observar no quadro 1 alguns números importantes assim como características gerais da relação entre os poderes na 17ª legislatura da ALEP, na qual podemos destacar macro e micro variáveis que formaram a realidade das relações de poder:

QUADRO 1 - CARACTERÍSTICAS GERAIS DAS RELAÇÕES ENTRE PODERES NA 17ª LEGISLATURA DA ALEP (2011- 2014)

Variáveis	Descrição/Frequência/%	Obs
Partido do Governador eleito	PSDB	Centro-Direita
Coligação eleitoral do governador eleito 1º Turno	Coligação A União faz um novo amanhã: PSDB / DEM / PSB / PP / PPS / PTB / PMN / PHS / PTC / PSDC / PRP / PTN / PSL / PRB	Centro-Direita
Coligação no 2º Turno	Não houve segundo turno	
N de partidos na coligação eleitoral	14	Alto
N de partidos da coligação eleitoral do governador com assentos na ALEP	9	
Número de parlamentares na ALEP	54	
Número de partidos parlamentares Início de Legislatura	14	
Númer de partidos no final da legislatura	13	
Número de parlamenteres do partido do governador	9	17%
Número de Parlamentares empossados pela coligação do governador vencedor	26	49,50%
% de cadeira do maior partido	PMDB - 24%	Alto fracionamento
% de cadeiras dos dois maiores partidos	41%	Alto fracionamento
Número Efetivo de Partidos Parlamentares	6,85	Laakso; Taagepera (1979).
% Cadeiras da base governista início de Legislatura	89%*	
Índice de Fragmentação Partidária	8,72	0= Alta concentração (1 partido) 10= Alta fragmentação (muitos pequenos partidos)

Fonte: Elaboração própria.

Diante do exposto no quadro 1, podemos destacar desde já que as eleições de 2010 formaram um quadro parcialmente favorável ao governador eleito no estado do Paraná. O Candidato Beto Richa (PSDB) fora eleito no primeiro turno das eleições com 52,44% dos votos. “União faz um novo amanhã” somou 14 partidos na coligação, na qual 9 desses partidos conquistaram assentos na ALEP.

Os partidos da coligação do governador eleito conquistaram 48% das cadeiras na Assembleia do Paraná, e já com esse resultado o governo esteve muito próximo da formação de uma maioria suficiente para a aprovação de Projetos de Lei no parlamento. O primeiro trabalho do governador então foi estabelecer uma coalizão mais sólida, e esta já se deu no início do seu governo, ao incorporar o PMDB à bancada governista, construindo assim, teoricamente, uma bancada com 89% das cadeiras na assembleia, enfraquecendo a oposição.

Segundo França (2006) “fazer parte da base governista na política estadualista é um recurso bastante importante para transformar um Projeto em Lei e é facilmente perceptível” (FRANÇA, 2006 p. 86), ainda de acordo com a autora, deputados fortemente governistas apresentam altas taxas de aprovação em seus projetos.

Outro ponto relevante apresentado no quadro 1 é a fragmentação partidária, o que na visão de Abrúcio (1998) seria suficiente para apontar certa fragilidade das instituições partidárias no nível dos estados da federação como agregadoras de interesses coletivos e alianças programáticas na formação da coalizão de governo.

Todavia o Número Efetivo de Partidos Políticos (NEPP) da ALEP na 17ª legislatura atingiu a casa de 7,825⁴, o que combinando com a análise na organização de forças, na classificação de Sartori (1982), caracteriza-se como Pluralismo Fragmentado. É um número discutível no que tange a governabilidade, como também pode ser considerado alto proporcionalmente, em se tratando da realidade de uma assembleia com 54 parlamentares, no qual o percentual de cadeiras dos dois maiores partidos não chegou a atingir 40%, e o maior partido da assembleia conquistou apenas ¼ das cadeiras⁵.

Outro dado relevante é o da Fragmentação Partidária⁶, que tem por objetivo:

(...) medir a dispersão partidária de um parlamento, e indica qual a probabilidade de dois parlamentares desse parlamento, tomados ao acaso, pertencerem a partidos diferentes, assim (...) a fracionalização máxima de qualquer parlamento depende do número de cadeiras e do número de partidos nominais (SANTOS, 2002 p. 14).

No Paraná esse índice atingiu a casa de 8,72 na 17ª legislatura da ALEP, o que significa um índice alto para a literatura, que diz que quanto mais próximo de 10 demonstra alta fracionalização, ou seja, com a presença de muitos partidos com pequena quantidade de acentos no parlamento (SANTOS, 2002).

Vale ainda salientar alguns parâmetros institucionais da atividade legislativa na ALEP que regulam a relação Executivo-legislativo. Esses que estão entre os artigos 52 e 78 da constituição estadual aprovada em outubro de 1989:

Segundo a Constituição Estadual de 1989, cabe ao governador do Paraná, assim como acontece em outros estados e na União, a prerrogativa exclusiva para iniciar matérias orçamentárias (PARANÁ, 1989). O Poder Executivo ainda tem a seu

⁴ Número Efetivo de Partidos Parlamentares (Effective Number of Parties) NEPP = $1/E(p^2)$ Laksoo e Tapira (1979).

⁵ Neste caso o PMDB que não compunha a coligação do governador eleito, constituiu posteriormente a situação, na qual a maior parte de seus parlamentares comporão a base do governo.

⁶ A "fracionalização parlamentar" é calculada com a fórmula: $F = 1 - \sum (pe^2)$, onde pe é a % de cadeiras ocupadas por partido. As fórmulas podem ser consultadas em W. G. Santos, 2002, p. 14.

favor o recurso do pedido de urgência⁷, mecanismo que tranca a pauta da assembleia caso a matéria do governador não tenha sido apreciada no prazo (PARANÁ, 1989).

No entanto a constituição do Paraná não prevê aos governadores o poder de editar Medidas Provisórias, espécie legislativa que altera o *status quo* assim que editada. Segundo Tomio e Ricci (2012) esse instrumento legislativo poderoso é previsto em seis estados da federação, dentre eles: Acre, Santa Catarina, Paraíba, Tocantins, Maranhão e Piauí.

3. RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NA 17ª LEGISLATURA DA ALEP. A DISPUTA NA AGENDA LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO, E A DISCUSSÃO COM O PACTO HOMOLOGATÓRIO.

Se o Poder Executivo dispõe de prerrogativas institucionais suficientes para lhe dar vantagens na produção legal, tem o Poder Legislativo mera atuação homologatória frente a este? Ou é possível relativizar essa informação? Teria o governador atuação baronesca, atraindo os parlamentares de forma centrífuga ao seu palácio para negociar no varejo, ou o governador precisa de atores chaves na assembleia, para lhe abrir caminho ao sucesso de sua agenda legislativa?

Diante de tais indagações acreditamos que a análise da relação Executivo-Legislativo para além da votação final em plenário sob uma perspectiva da análise sistêmica, demonstraria uma leitura diferente sobre a ação e contribuição do Poder Legislativo na política estadualista.

Vejamos, no entanto, alguns dados sobre a agenda, e o desempenho do Poder Executivo do Paraná na 17ª legislatura da ALEP. Essa agenda pode ser entendida como os esforços empreendidos pelo Poder Executivo na Casa de Leis, a partir da proposição de Projetos de Lei Ordinárias (PLO), Projeto de Lei Complementar (PLC), e Proposta de emenda a Constituição (PEC).

Na falta da Medida Provisória, diferente do que se vê a nível nacional, das 511 proposições apresentadas pelo governado, 480 delas tiveram como espécie

⁷ O Pedido de Urgência estabelece prazo para a apreciação das matérias em 45 dias. Na 18ª Legislatura esse dispositivo foi excluído do Regimento Interno.

legislativa a PLO artificio que exige 50%+1 dos parlamentares estaduais para que a matéria se torne Norma Jurídica.

Como já mencionado anteriormente por este artigo, o governador do Paraná tem à disposição o mecanismo do ‘regime de urgência’, esse que pode servir de facilitador do trâmite a favor do Poder Executivo. Segundo Figueiredo e Limongi (1999) 55% dos projetos que tramitaram na Câmara Federal entre 1989 e 1994, estavam sob caráter de urgência. Na 17ª Legislatura da ALEP 26,81% das proposições do Poder Executivo tramitaram sob o regime de urgência.

A Tabela 1 demonstra os resultados da agenda legislativa do Executivo Paranaense na 17ª Legislatura:

Tabela 1. Situação dos projetos apresentados pelo Poder Executivo na 17ª Legislatura da ALEP

Situação	N	Taxa de Sucesso
Sancionados	478	93,54
Devolvidos ao Executivo	28	
Arquivados	3	
Aguardando parecer	2	
Total	511	

Fonte: Elaboração Própria.

A tabela 1 demonstra que o Poder Executivo paranaense teve uma taxa de sucesso de 93,45%, um número alto se comparado a outras experiências históricas do Paraná. É a maior dentre outros governos⁸. Segundo Figueiredo e Limongi (1999), a taxa de sucesso do Executivo Federal entre 1989-1998 foi de 78%, e segundo Almeida 2013, o governo Lula 1 (2003-2006) obteve a taxa de 81%.

Ainda se tratando de agenda legislativa, chamamos a atenção aos temas preferenciais na agenda do Executivo paranaense. Esses dados foram possíveis mediante a classificação dos projetos em área temáticas, a classificação utilizada desenvolvida pelo Núcleo de Pesquisa e Prática em Ciência Política da Uninter (NuPP – CIPOL). A tabela 2 compara o conjunto de proposições apresentadas pelo Poder Executivo do Paraná discriminada por área temática:

⁸ O artigo Legislative organization and executive success rate at the subnational level: a comparison of Brazil and Germany, 1990-2010 Bernd Weber Sérgio Praça, demonstram comparativos entre taxas de sucessos de vários anos das assembleias do Brasil e Alemanha, dentre elas o Paraná.

Tabela 2. Projetos de Lei do Poder Executivo Paranaense apreciados na ALEP, classificados por área temática

Temas	N	%	Sancionados	%	Arquivados/ devolvidos	%
Gestão	341	67%	317	92,96%	24	7,04%
Econômico	66	13%	63	95,45%	3	4,65%
Orçamento	59	12%	58	98,30%	1	1,70%
Social	27	5%	25	92,59%	2	7,41%
Meio ambiente	10	1,50%	9	90%	1	10%
Transporte	4	0,70%	4	100%	0	0%
Ciência e Tecnologia	2	0,50%	1	50%	1	50%
Honorífico	1	0,25%	1	100%	0	0%
Trânsito	1	0,25%	0	0%	1	100%
Total	511	100%	478	-	33	-

Fonte: Elaboração própria

Na tabela 2, temos um demonstrativo de como a agenda do Poder Executivo é claramente centralizada nos temas que lhe é de prerrogativa exclusiva, somando 92% do total de proposições, sendo que dentre elas, 67% em Gestão, 13% econômicos, e 12% orçamento. Vemos que projetos nas áreas Sociais somam 5% sob autoria do Poder Executivo, e as demais matérias somam em torno de 3% do total. Dos temas com amostragens mais significativas (acima de 10), vemos que em todos os casos a taxa de sucesso dessas temáticas superam os 92%.

Se levarmos em conta a perspectiva de Kingdon (1995), a agenda é elaborada a partir da identificação de *problemas*, e apresentação de *alternativas*. Salienta ainda o autor a presença de atores que participam da elaboração desta, classificados em visíveis (aqueles que estão na esfera do estado), e invisíveis (demais membros da comunidade política) (KINGDON, 1995).

Uma proposição apresentada na Casa de Leis é passível de discussões, alterações e modificações, pois para cada problema levantado por determinado ator, nem sempre se encontra unanimidade nas alternativas frente à comunidade política (KINGDON, 1995).

Assim se faz importante o trabalho das comissões parlamentares, pois é a arena política onde as proposições são discutidas com a sociedade civil, e onde os parlamentares testam a constitucionalidade das leis, e ainda contribuem com novas alternativas aos projetos em formas de emendas ao texto.

Um ator importante nas comissões temáticas é o relator. Cabe ao relator de uma comissão analisar constitucionalmente e tecnicamente um PL e lhe oferecer um parecer de mérito, favorável ou contrário, que será decisivo para o trâmite de um projeto no processo legislativo.

Podemos observar na Tabela 3, a lista de relatores das proposições que fizeram parte da agenda do Poder Executivo Paranaense:

Tabela 3. Parlamentares relatores de proposições do Poder Executivo na CCJ da ALEP (2011-2014)

Parlamentares	Partido	%
Ademar Traiano	PSDB	35%
Pedro Lupion	DEM	11,94%
Fernando Scanavaca	PDT	7,63%
Alexandre Curi	PMDB/PSDB	6,65%
Nereu Moura	PMDB	6,46%
Pericles de Melo	PT	0,98%
Tadeu Veneri	PT	0,59%
Outros 13 governistas	-	30,75%
Total		100%

Fonte: Elaboração própria

Se metaforicamente os governadores foram chamados por Abrúcio (1998) de *Barões da Federação*, esses têm nas assembleias legislativas a figura dos *Guardiões da Federação*, os líderes de governo, responsáveis políticos pelo trâmite dos projetos de Lei de autoria do chefe do Executivo.

Podemos observar na Tabela 3 que 35% das proposições de autoria do Executivo foram relatados pelo líder do governo, e na observação com o recorte dos projetos em regime de urgência esse número sobe para 51%, o que quer dizer que mais da metade dos projetos em regime de urgência de autoria do Poder Executivo foi relatado pelo líder de governo, na 17ª legislatura da ALEP.

Coube à oposição relatar menos de 2% dos projetos de autoria do Poder Executivo na CCJ, sendo estas de questões direcionadas às regiões eleitorais dos opositores, que poderiam soar mal caso houvesse parecer negativo. Vale ressaltar a fragilidade institucional das comissões na ALEP considerando que as regras

parecem não garantir maior paridade na distribuição de relatorias entre os parlamentares da base e da oposição.

Deste modo chegamos ao ponto alto desta pesquisa, as emendas aos projetos do Poder Executivo, dados que nos permitirão discutir o protagonismo dos parlamentares estaduais a partir da utilização desta espécie legislativa, para oferecer alternativas aos projetos de Lei do Poder Executivo, sabendo das prerrogativas poderosas deste último.

A Tabela 4 nos mostra parte da realidade das emendas apresentadas pelos parlamentares estaduais as proposições de autoria do Poder Executivo:

Tabela 4. Emendas apresentadas aos projetos do Poder Executivo na ALEP (2011-2014)

Resultado	Emendas a proposições do Poder Executivo		Emendas a Proposições em Regime de Urgência		N total de emendas
	N	%	N	%	
Não	337	66%	65	47,79%	356
Sim	160	32%	71	52,21%	
SI*	14	2%	-	-	
Total	511	100%	136	100,00%	

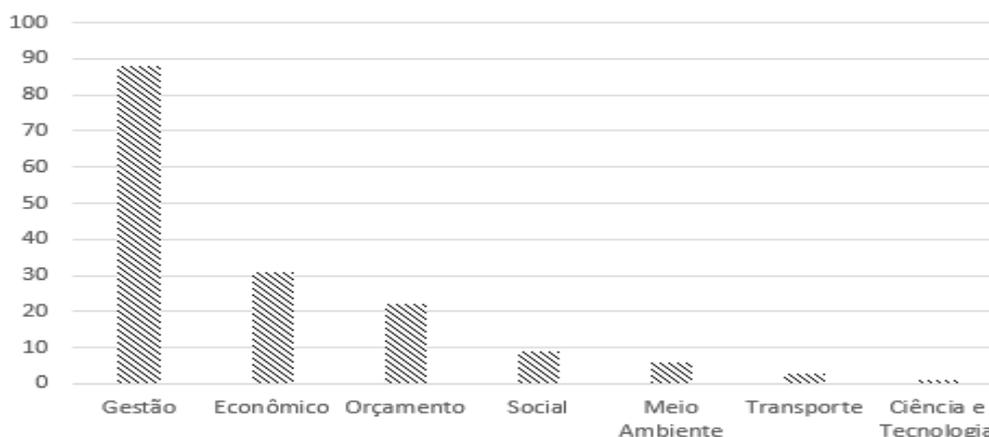
* Sem Informação

Fonte: Elaboração Própria

Os dados mostram que 32% das proposições legislativas de autoria do Executivo receberam em números totais 356 emendas. O dado relevante é que 52,21% das propostas em regime de urgência receberam propostas de emendamentos.

No gráfico 1, podemos ter uma noção das unidades temáticas que receberam essas emendas em quantidades de números inteiros:

Gráfico 1. Proposições do Poder Executivo Paranaense com proposta de emenda por tema



Fonte: Elaboração Própria.

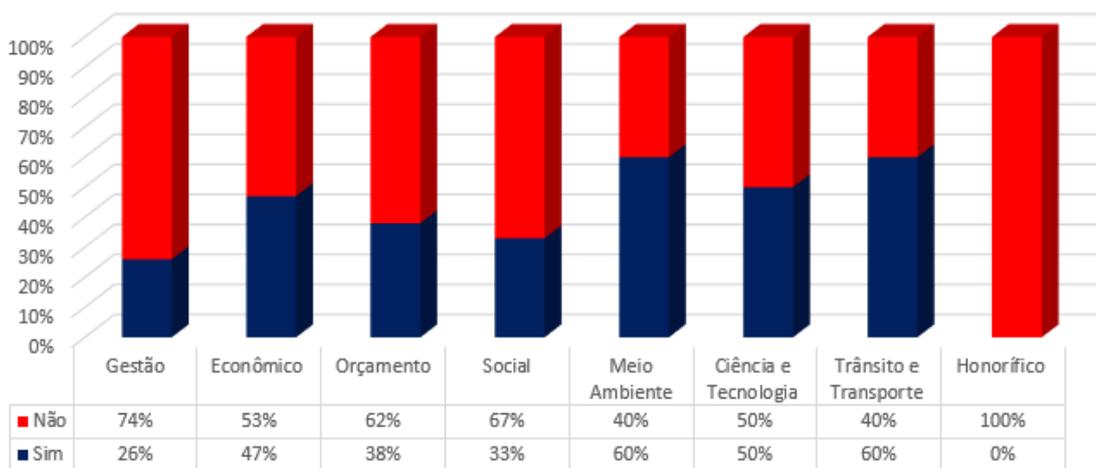
Podemos observar no gráfico 1, que a maioria dos projetos que receberam emendas são as de temática de Gestão, seguida por Econômico e Orçamento. Haja vista estão entre os temas de prerrogativa exclusiva do Poder Executivo.

O leitor atento pode observar o fato de que estas são também as temáticas que lideram quantitativamente o número de proposições apresentadas pelo Poder Executivo, como apontados anteriormente na tabela 2, e aparecem no gráfico 1 como os temas que teriam recebido o maior número de emendas.

No entanto chama à atenção que *'sim'*, as emendas foram apresentadas justamente onde o Poder Executivo tem prerrogativa exclusiva, nos temas que envolvem a gestão, as questões econômicas e orçamentárias.

O gráfico 2 nos traz uma ideia do percentual de projetos emendados por temática, onde podemos ter uma noção da proporção de emendas por tema. Gráfico importante devido à disparidade na agenda legislativa do Executivo, que é bastante focada em Gestão, somando 341 dos 511 projetos:

Gráfico 2: Percentual de emendas aos projetos do Poder Executivo por tema



Fonte: Elaboração própria.

O gráfico 2 nos mostra que dos temas que fizeram parte, o tema ‘Econômico’ foi o que proporcionalmente os parlamentares apresentaram mais alternativas, somando 47% do total de projetos do tema receberam propostas de emendas. Os demais temas chamam a atenção no que tange a proporcionalidade do recebimento de emendas, mas foram temas onde o Executivo legislou pouco.

Levando em conta alguns obstáculos desta pesquisa, devemos ressaltar a falta de dados em alguns casos da pesquisa, ou seja, do universo de 356 emendas encontradas na fonte, conseguimos obter o resultado final de 296 (83,15% do total), ou seja, se elas foram aprovadas ou rejeitadas.

Tendo em vista este obstáculo, buscamos tirar uma taxa de sucesso dessas emendas, e vimos que destas 159 foram aprovadas e 137 foram rejeitadas, o que corresponde a uma taxa de sucesso de 54,1%. Significa que mais da metade das emendas apresentadas pelos parlamentares estaduais às proposições de autoria do Executivo alteraram de alguma maneira o projeto original.

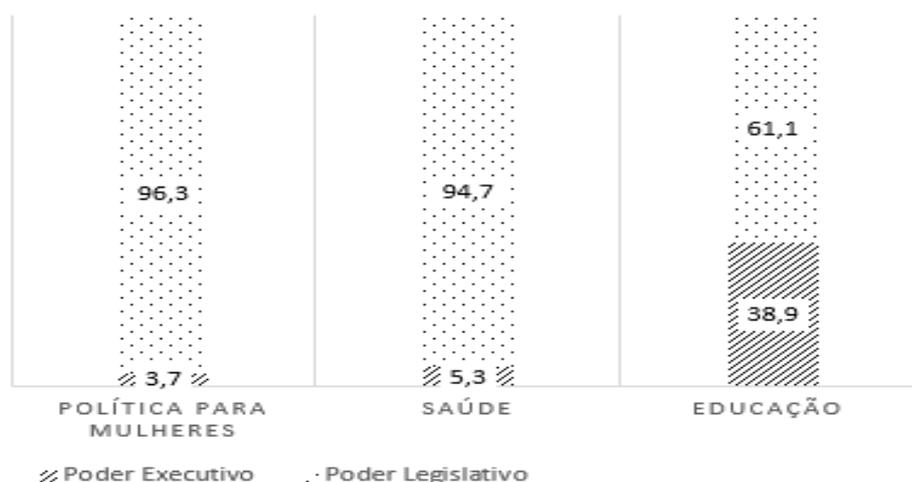
Vale destacar aqui mais uma vez o papel do líder de governo, que foi o parlamentar que mais apresentou emendas às proposições do Poder Executivo (62), obtendo uma taxa de sucesso em 88,7% das propostas de emendamentos. Podemos reforçar também a afirmação de França (2006) da importância de um parlamentar fazer parte da bancada do governo para ter sucesso na participação da agenda do executivo, pois apesar do alto número de proposição de emendas (101), a bancada do Partido dos Trabalhadores (oposição), obteve uma taxa de sucesso de apenas 8,9% na aprovação de emendas.

Por fim, outro ponto importante que anunciamos na introdução deste artigo, é a discussão com o pacto homologatório, relacionado à afirmação de que os parlamentares estaduais teriam uma atuação no sentido apenas de referendar as políticas públicas advindas do Executivo (Abrúcio, 1998).

Seguindo sugestões de Tomio e Ricci (2012) essa afirmação poderia ser relativizada caso fizéssemos um recorte na análise em temas de prerrogativas livres. Então para essa pesquisa definimos alguns subtemas de áreas sociais por acreditar que esses temas comportam políticas públicas que impactam no dia-a-dia da sociedade como um todo.

O gráfico 3 faz este comparativo utilizando a taxa de dominância por subtema. Nos mostra que dentre os três subtemas recortados da temática social, prerrogativa livre de ambos os poderes, o Poder Legislativo apresentou uma taxa de Dominância superior em todas elas, ultrapassando os 90% em saúde e políticas para mulheres, e superando os 60% em educação.

Gráfico 3. Taxa de Dominância por tema social



Fonte: Elaboração Própria.

Tanto os parlamentares do governo como os da oposição obtiveram espaço nesta agenda. Assim, diferente do que afirma Abrúcio (1998) em suas análises sobre os legislativos estaduais cujo Poder Executivo domina a agenda legislativa em todos os temas, no Paraná da 17ª legislatura, os deputados estaduais dominaram a agenda na proposição de leis em temáticas sociais.

A taxa de dominância elevada por parte dos parlamentares estaduais se dá também por conta de um número bastante grande de projetos, que segundo Tomio (2006) esse número elevado de proposições por parte dos deputados estaduais indica haver uma agenda própria no Poder Legislativo.

Comparando com a Câmara Federal, segundo Gomes (2011) a partir de uma análise na qual se distinguem as espécies legislativas e as diferentes temáticas, foi possível identificar que houve uma maior produção por parte dos parlamentares da ALEP em vias ordinárias nas temáticas sociais.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ultrapresidencialismo-estadual apresentou suas fortes características no Estado do Paraná. O ultra governismo foi algo presente, quando o Poder Executivo construiu sua base, com uma grande maioria inorgânica, claramente voltada à falta de acordos programáticos, mas que lhe garantiu uma taxa de sucesso de 93,54%.

Para Abrúcio (1998) uma das características do pacto homologatório seria a ausência de atuação dos parlamentares na criação, participação e implementação de políticas públicas. Mas vale ressaltar aqui a existência de prerrogativas constitucionais exclusivas ao Poder Executivo para iniciar matérias em temas como gestão, orçamento e demais temas econômicos, que contribui para que o Poder Executivo tenha um peso considerável na produção legal (TOMIO; RICCI, 2012).

No entanto, no que tange à tramitação dos projetos de lei do Poder Executivo na ALEP, vimos que o Poder Legislativo busca participar da construção da agenda legislativa do governador por meio da apresentação de emendas.

Se levarmos em conta o total de projetos que foram emendados, 32%, podemos considerar que o Poder Legislativo visa discutir e apresentar alternativas e informações à agenda legislativa do Executivo. Vale ressaltar também que 52% dos projetos com status em regime de urgência, foram passíveis de discussão em apresentação de emendas.

A taxa de sucesso dessas emendas atingiu 54,1% o que significa que 18% do total de projetos de autoria do Poder Executivo na 17ª legislatura da ALEP foram modificados de alguma forma pelas emendas.

Segundo Gomes (2011), na Câmara Federal 76% das proposições do Executivo apresentadas entre 1999 e 2006 foram alterados por meio de emendas e substitutivos. No entanto essa literatura também ressalta a importância e a capacidade dos parlamentares federais de captar informações por meio do trabalho das comissões temáticas (GOMES, 2011).

Vimos ainda que na 17ª legislatura da ALEP, os parlamentares estaduais preferiram emendar as proposições de prerrogativas exclusivas do Poder Executivo, aproximadamente 90% do total das emendas, o que nos ajuda a relativizar as ideias do pacto homologatório.

Podemos ressaltar também que o líder de governo é o ator que mais participa dessa construção, o guardião da agenda do Poder Executivo na ALEP. O status de liderança de governo garante a esse ator recursos institucionais mais equipados do que o de seus pares na atuação individual, que fazem com que esse ator tenha mais capacidade de contribuir com informações e alternativas à agenda legislativa do Executivo.

Outro ponto sugerido por Abrúcio (1998) ressaltando o pacto homologatório, é a ausência da atuação dos parlamentares na criação, participação e implementação das políticas públicas. Neste ponto seguimos a orientação de Tomio (2006) sobre a eficácia limitada, e de que a quantidade de projetos apresentados pelo legislativo nas temáticas de prerrogativas livre, sugere que este ator tem uma agenda própria.

Ao fazer um recorte relacionado a projetos em temas sociais, mais especificamente, saúde, educação e política para mulheres, vimos que o Poder Legislativo apresentou altas taxas de dominância nesses temas, mostrando-se como um ator que aponta parte dos caminhos das políticas públicas para esses temas.

Sugerimos assim que quantitativamente o Poder Legislativo estadual na 17ª Legislatura da ALEP (2011-2014), mostrou ao menos a intenção de ser um ator participativo na agenda legislativa do Poder Executivo, principalmente no que tange às áreas temáticas de iniciativa exclusiva deste Poder, porém esbarrando nos problemas do ultrapresidencialismo-estadual.

Entre estes, os fatores de ordem político-institucional, como o alto índice de governismo e o enfraquecimento dos partidos causados pelo alto índice de fragmentação do parlamento e o número de partidos efetivos, podendo ressaltar também a fraca institucionalização das comissões temáticas, e das regras da CCJ

que fazem com que a maioria dos projetos de autoria do Executivo seja relatado pelo líder de governo

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F.L. *Os barões da Federação: Os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec / Departamento de Ciência Política USP, 1998.

BRAGA, Sérgio; FRANÇA, Andressa Silvério Terra. Produção legal e relação entre Executivo e Legislativo no Paraná; In: PERISSINOTO, Renato; CODATO, Adriano; FUKS, Mario; BRAGA, Sérgio. (Orgs). *Quem Governa? Um estudo das elites políticas do Paraná*. Curitiba: Editora UFPR: 2007.

FIGUEIREDO, Angelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999

FRANÇA, Andressa Silvério Terra. *A Assembleia Legislativa do Paraná: Organização interna e processo decisório na 14ª legislatura (1999-2002)*. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Paraná. Curitiba: 2006.

GRAÇA, Luís Felipe Guedes da; SANTOS, Fabiano. *Uma análise da produção legislativa durante os dois primeiros anos do governo Sérgio Cabral: indicadores quantitativos e qualitativos em uma perspectiva comparativa*. Rio de Janeiro, 2009.

GOMES, Fabio de Barros Correia. *Interações entre o Legislativo e o Executivo federal do Brasil na definição de políticas de interesse amplo: uma abordagem sistêmica, com aplicação na saúde*. (Tese de doutorado). Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2011.

KINGDON, John. Agendas, alternativas e políticas públicas. In: SARAIVA, Henrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas – Coletânea volume 1*. 2007.

Laakso, M.; R. Taagepera Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12, pp. 3-27, 1979.

PARANÁ. *Constituição do estado do Paraná*. Paraná: 5 de outubro de 1989.

SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes dos. (Org.) *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Votos e Partidos: almanaque de dados eleitorais: Brasil e outros países*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas partidários*. Rio de Janeiro: Zarar, 1882.

TOMIO, Fabrício Ricardo L. *Instituições Políticas, Relações Executivo/Legislativo e Processo Decisório Estadual: iniciativas e decisões legislativas no Estado de Santa Catarina*. Florianópolis: 2005.

TOMIO, Fabrício Ricardo L. Iniciativas, cenários e decisões no processo legislativo estadual. *Anais do 5º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política*. Belo Horizonte: 2006.

TOMIO, Fabrício Ricardo L.; RICCI, Paolo. O governo estadual na experiência política brasileira: Os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. *Revista Sociologia Política*. Curitiba: v. 21 n. 41, p.193-217, fev. 2012.

TOMIO, Fabrício Ricardo L.; RICCI, Paolo. O poder da Caneta: a Medida Provisória no processo Legislativo estadual. *Opinião Pública*, Campinas: v. 18, nº 2, p. 255-277, nov. 2012b.

Weber, Bernd. Legislative organization and executive success rate at the subnational level: a comparison of Brazil and Germany, 1990-2010. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*. Rio de Janeiro: FGV, n.1, mar. 2014.