

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**PROCESSOS PARTICIPATIVOS NAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS:
ESTRUTURA, DINÂMICAS E LIMITES**

CLEBER ORI CUTI MARTINS

Orientadora: PROFESSORA DOUTORA MARIA IZABEL SARAIVA NOLL

Porto Alegre, 2012

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

CLEBER ORI CUTI MARTINS

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Política, realizada sob orientação da professora doutora Maria Izabel Saraiva Noll.

Porto Alegre, 2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a tese **Processos Participativos nas Assembleias Legislativas: Estrutura, Dinâmicas e Limites**, elaborada por Cleber Ori Cuti Martins, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Doutor em Ciência Política.

Comissão Examinadora:

Professora Doutora Maria Izabel Saraiva Noll (orientadora)

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Professor Doutor Andre Luiz Marengo dos Santos

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Professor Doutor José Carlos Martines Belieiro Junior

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

Universidade Federal de Santa Maria

Professor Doutor Rafael Machado Madeira

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS	06
AGRADECIMENTOS	07
RESUMO	09
ABSTRACT	10
INTRODUÇÃO	11
Capítulo 1: A implementação de processos participativos nas instituições representativas brasileiras	21
1. Introdução	21
2. A democracia entre a representação e a participação	22
3. Processos participativos na democracia brasileira	30
4. Participação, representação e Poder Legislativo	39
5. A organização interna do Poder Legislativo e a participação	43
6. Considerações finais	46
Capítulo 2: As atribuições das assembleias legislativas e a dinâmica dos governos estaduais	48
1. Introdução	48
2. As atribuições e o papel dos estados	49
3. Governabilidade e a formação de coalizões	53

4. Fatores explicativos para a relação entre Executivo e Legislativo nos estados _____	60
5. A questão dos partidos e a formação de coalizões _____	65
6. Considerações finais _____	69

**Capítulo 3: A autonomia do Poder Legislativo e o grau de autonomia
na relação com o Poder Executivo _____**

72

1. Introdução _____	72
2. Perspectivas sobre a relação entre Executivo e Legislativo nos estados _____	73
3. O ultrapresidencialismo estadual _____	75
4. A delegação dos parlamentares estaduais para os governadores _____	78
5. A questão do grau de autonomia do Poder Legislativo estadual _____	81
6. Efeitos da organização interna sobre a produção legislativa _____	84
7. Concentração e dispersão de poder nas assembleias legislativas _____	92
8. A classificação da produção legislativa _____	95
9. Considerações finais _____	97

**Capítulo 4: Processos participativos nas assembleias legislativas
e a formação das comissões
de legislação participativa _____**

100

1. Introdução _____	100
2. Processos participativos nas assembleias legislativas _____	101
3. A definição da participação nos regimentos internos das assembleias legislativas _____	104
4. Características do funcionamento das comissões de legislação participativa _____	109
5. Processos participativos nos parlamentos estaduais _____	120
6. Considerações finais _____	123

**Capítulo 5: As características das proposições encaminhadas às comissões
de legislação participativa do Rio Grande do Sul,
Santa Catarina, Minas Gerais e São Paulo _____ 126**

1. Introdução _____	126
2. A produção das comissões de legislação participativa _____	128
3. Comissão de Legislação Popular da Assembleia Legislativa de Minas Gerais _____	129
4. A não especificidade das comissões de participação legislativa _____	138
5. A produção legislativa dos parlamentares nas assembleias com comissões de legislação participativa _____	140
6. Considerações finais _____	147

CONSIDERAÇÕES FINAIS _____ 150

BIBLIOGRAFIA _____ 159

REFERÊNCIAS DOS SITES _____ 166

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS _____	107
QUADRO 2 - CARACTERÍSTICAS DAS COMISSÕES DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA _____	111
QUADRO 3 - REGULAMENTAÇÃO DAS SUGESTÕES LEGISLATIVAS _____	118
QUADRO 4 - COMISSÕES DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA NAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS _____	119
QUADRO 5 - PROPOSTAS DE AÇÃO LEGISLATIVA NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS _____	122
QUADRO 6 - PROPOSIÇÕES ORIGINÁRIAS NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO PMDI E PPAG _____	131
QUADRO 7 - COMPARAÇÃO ENTRE O TOTAL DE PROPOSTAS POR ANO E AS ORIGINÁRIAS NO PMDI E PPAG _____	134
QUADRO 8 - PROPOSTAS DE AÇÃO LEGISLATIVA ORIUNDAS DE PREFEITURAS E SECRETARIAS MUNICIPAIS _____	136
QUADRO 9 - CONTEÚDO DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL _____	145
QUADRO 10 - CONTEÚDO DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE SANTA CATARINA _____	145
QUADRO 11 - CONTEÚDO DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE SÃO PAULO _____	146
QUADRO 12 - CONTEÚDO DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS _____	146

AGRADECIMENTOS

Este trabalho tornou-se mais possível a partir da colaboração direta e indireta dos colegas dos cursos de Doutorado e Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Agradecimento especial à professora Maria Izabel Saraiva Noll, pela orientação e paciência.

Agradecimento também especial aos professores e professoras do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pelo aprendizado obtido nas aulas e convivência.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pela concessão da bolsa que possibilitou a realização desta tese.

À Universidade Federal da Fronteira Sul.

Dedico esta tese aos meus pais
Odila Cuti Martins
Teodoro da Rosa Martins (in memoriam)

RESUMO

Esta tese trata da análise da participação das organizações sociais nas assembleias legislativas no período 2003-2010. Em todos os parlamentos estaduais há previsão, nos seus regimentos internos, de mecanismos e instâncias participativas, os quais são classificados em dois grupos. O primeiro é integrado por instâncias voltadas para propiciar a manifestação das organizações sociais e mesmo de indivíduos. Fazem parte desse grupo as audiências públicas, fóruns temáticos, seminários, discurso em tribunas populares durante as sessões legislativas e participação em reuniões de comissões legislativas. O segundo grupo de processos participativos incorpora a apresentação de proposições, incluindo projetos de lei de iniciativa popular, propostas e sugestões legislativas. Em 2002 inicia o processo de criação das comissões de legislação participativa nos parlamentos estaduais dos estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraíba, São Paulo e Minas Gerais. O estudo também abrange a análise do conteúdo da produção legislativa dos deputados estaduais das assembleias legislativas do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Minas Gerais, nos quais houve o registro de proposições enviadas às suas respectivas comissões de legislação participativa, incluindo o período anterior à formação das comissões (1995-1998 e 1999-2002) e o período após o início das suas atividades (2003-2006 e 2007-2008).

A apresentação de proposições pelas organizações sociais, mesmo após a formação das comissões de legislação participativa, não se efetivou. Mesmo no caso da Comissão de Legislação Popular de Minas Gerais, onde ocorre um grande número de proposições, mais da metade, entre 2003 e 2010, tem origem em estruturas coordenadas pelo Poder Executivo. O conteúdo da produção legislativa, nos estados com as comissões, também não mudou de maneira efetiva.

Palavras-chave: participação – assembleias legislativas – produção legislativa

ABSTRACT

This thesis is an analysis of the participation of social organizations in the legislative assemblies in the period 2003-2010. In all state parliaments is forecast in its internal rules, and participatory mechanisms, which are classified into two groups. The first is composed of instances aimed at providing the manifestation of social organizations and even individuals. This group of public audiences, thematic forums, seminars, popular discourse on tribunes during legislative sessions and attending meetings of legislative committees. The second group of participatory processes incorporates the presentation of proposals, including bills of popular initiatives, legislative proposals and suggestions. In 2002 starts the process of creating commissions participatory legislation in state parliaments of the states of Acre, Alagoas, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraíba, São Paulo and Minas Gerais. The study also includes an analysis of the content of legislative output of the state representatives of the legislatures of Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo and Minas Gerais, where there was a record of proposals sent to their respective commissions participatory legislation, including period before the formation of committees (1995-1998 and 1999-2002) and the period after the beginning of its activities (2003-2006 and 2007-2008).

The presentation of proposals by social organizations, even after the formation of committees of participatory legislation, failed to materialize. Even in the case of the Committee on Legislation Popular de Minas Gerais, where there is a large number of propositions, more than half between 2003 and 2010 originated in structures coordinated by the Executive Branch. The content of legislative production in states with commissions also did not change effectively.

Keywords: Participation - legislative assemblies - legislative production

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento de processos participativos nas assembleias legislativas brasileiras está relacionado com a definição, na Constituição de 1988, do princípio da participação junto com o da representação para o funcionamento das instituições representativas e de gestão pública. Portanto, houve, a partir da década de 1990, no âmbito do Poder Público, a implementação de instâncias e mecanismos destinados à participação da sociedade. Contexto que inclui a formação de conselhos, fóruns, elaboração de propostas orçamentárias, projetos de lei de iniciativa popular e, entre outros, a realização de audiências com a população para debater temas voltados às políticas públicas. Muitas destas instâncias ocorrem vinculadas ao Poder Executivo, especialmente nos municípios, em grande parte por tratarem de temas mais voltados para as suas atribuições e áreas de atuação.

No caso dos parlamentos estaduais, o processo foi desencadeado, principalmente, a partir da década de 1990, em decorrência das constituições estaduais também terem estabelecido o princípio da participação. Questão que se refletiu na elaboração dos regimentos internos das assembleias legislativas com a definição de um conjunto de normas voltadas para que organizações sociais pudessem estar presentes no trabalho legislativo.

Os efeitos de tais medidas podem ser classificados em dois grupos com características distintas de participação. O primeiro abrange as possibilidades de manifestação dos grupos sociais no parlamento, em audiências públicas, reuniões de comissões, sessões plenárias, debates e seminários.

O segundo grupo envolve as possibilidades de apresentação de proposições. Até o ano de 2002, apenas era possível o encaminhamento de projetos de lei de iniciativa popular. Por motivos variados, que incluem a necessidade da subscrição dos projetos por, ao menos, 1% do eleitorado do estado, demandando um esforço grande de mobilização, junto com as dificuldades de tramitação, esta modalidade de proposição não se mostrou efetiva. Com o objetivo de propiciar condições mais adequadas para a apresentação de proposições por parte das organizações sociais, é constituída, nas assembleias legislativas dos estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, uma nova instância institucional. Estes nove parlamentos estaduais formam, entre os anos de 2002 e 2004, comissões permanentes de legislação participativa.

As comissões¹ são órgãos integrantes da estrutura organizacional dos parlamentos com o objetivo de discutir e apreciar projetos de lei, emendas e outros tipos de proposições e elaboração de pareceres sobre proposições referentes aos assuntos de sua área temática. Além disso, possuem a incumbência de promover a realização de estudos, acompanhar as ações de órgãos públicos estaduais, elaborar proposições, realizar audiências públicas, convocar e, entre outros, ouvir autoridades.

A formação das comissões de legislação participativa caracteriza o intuito de propiciar instrumentos viáveis para que as organizações sociais passassem a apresentar proposições, agora, na sua abrangência, definidas como propostas e sugestões legislativas, não mais necessitando, embora ainda se mantenha o estatuto e a possibilidade, de um projeto de lei de iniciativa popular. Assim, as entidades sociais poderiam, desde que cumprindo exigências como a apresentação de documentos comprobatórios da realização de assembleias e, por exemplo, atas oficiais da sua composição, encaminhar propostas e

¹As atribuições e características das comissões parlamentares estão definidas nos regimentos internos das assembleias legislativas.

sugestões legislativas, as quais são analisadas nas comissões e, quando deferidas, encaminhadas para tramitação. Por conseguinte, o encaminhamento de proposições ficaria mais facilitado.

Considerando o contexto da implementação de instâncias participativas nas assembleias legislativas, este trabalho se encontra, em termos metodológicos, estruturado em três etapas. A primeira, com o objetivo de produzir uma compreensão geral, trata da construção, a partir dos regimentos internos, dos mecanismos e instâncias participativas existentes nos parlamentos dos estados do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, São Paulo, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins.

A segunda etapa visa analisar as características das proposições, em termos de origem, quantidade e conteúdo, encaminhadas para a Comissão de Legislação Participativa da Assembleia Legislativa do Acre, instituída em 2003; a Comissão de Legislação Participativa da Assembleia Legislativa de Alagoas, criada em 2003; a Comissão de Legislação Participativa da Assembleia Legislativa do Amazonas, formada em 2003; a Comissão de Legislação Participativa da Assembleia Legislativa do Mato Grosso do Sul²; Comissão de Legislação Popular da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, criada em 2003; a Comissão de Legislação Cidadã da Assembleia Legislativa da Paraíba, instituída em 2002; a Comissão Mista Permanente de Participação Legislativa Popular da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, formada em 2003; Comissão de Legislação Participativa da Assembleia Legislativa de Santa Catarina, criada em 2004; e a Comissão de Legislação Participativa da Assembleia de São Paulo, constituída em 2004.

A terceira etapa abrange a análise do conteúdo da produção legislativa dos

²A data de sua formação não consta nos documentos disponíveis.

deputados estaduais das assembleias legislativas do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Minas Gerais, cujas comissões de legislação participativa registraram o encaminhamento de proposições. O objetivo é verificar, comparando o período anterior à formação das comissões (1995-1998 e 1999-2002) e o período posterior ao início das atividades das comissões (2003-2006 e 2007-2008), os efeitos das comissões na produção legislativa do parlamento estadual.

Os regimentos internos são a fonte dos dados relativos às normas e diretrizes dos processos participativos, constituição e atribuições das comissões de legislação participativa. O levantamento do número, origem e conteúdo das proposições encaminhadas às comissões foi realizado nos bancos de dados das assembleias (Acre, Alagoas, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo). Nos casos do Acre e Paraíba, os dados têm origem no Sistema de Apoio ao Processo Legislativo. No Rio Grande do Sul, foi utilizado o Banco de Dados de Processo Legislativo. Nos demais, as consultas foram realizadas nos sistemas de busca de proposições de cada assembleia. Em todos os casos foram utilizados os campos 'origem', 'procedência' e 'período', a partir dos termos 'iniciativa popular' e 'comissões de legislação participativa', para gerar proposições encaminhadas por organizações sociais. Em relação à Assembleia Legislativa de Minas Gerais, o levantamento usou como parâmetro o tipo de proposição (proposta de ação legislativa), autor (iniciativa popular) e tramitação (aprovadas, rejeitadas, arquivadas e anexadas) e a origem (no campo 'assunto'). Nas demais que, além de Minas Gerais, houve registro de proposições, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e São Paulo, o volume de proposições é baixo. Em relação ao conteúdo da produção legislativa, utiliza-se uma parte dos dados da pesquisa *Instituições e decisões: estudo comparativo do processo legislativo nas Assembleias Estaduais*³, apresentada no 7º

³O trabalho, de autoria de Tomio e Ricci (2010), trata do processo legislativo nos estados do Acre, Alagoas,

Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, realizado em Recife (PE), em 2010.

A pesquisa, dessa forma, busca construir fatores explicativos sobre a amplitude dos processos participativos nas assembleias legislativas, no período 2003-2010, especialmente no tocante às atribuições e características das comissões de legislação participativa e nos seus resultados, mensurados pelo número, origem, conteúdo e índices de aprovação, rejeição e arquivamento. Após, nas assembleias onde ocorreram proposições oriundas das organizações sociais, é realizada uma comparação acerca do conteúdo da produção legislativa antes e depois da formação das comissões.

Em termos teóricos, a tese se constitui a partir de dois eixos. O primeiro incorpora as abordagens teóricas que tratam do desenvolvimento de processos participativos a partir da década de 1990 no Brasil e as relações entre democracia representativa e participação. O segundo eixo foca as compreensões sobre as atribuições e funcionamento das assembleias legislativas, envolvendo os fatores que explicam o processo e tomada de decisões nos parlamentos estaduais, sob o contexto do presidencialismo de coalizão.

A análise coloca sob teste duas hipóteses. A primeira considera que 'A estruturação e características das instâncias participativas nas assembleias legislativas limitam os processos participativos nos parlamentos estaduais, não produzindo condições para a apresentação de proposições por parte das organizações sociais'. A segunda compreende que 'O funcionamento das comissões de legislação participativa não altera o conteúdo e origem da produção legislativa nos parlamentos estaduais'. Em ambas, busca-se constituir uma compreensão a partir da relação entre as instâncias e mecanismos participativos, a apresentação de proposições às comissões de legislação participativa e ao conteúdo da produção legislativa.

A tese se encontra dividida em cinco capítulos. O primeiro, **A implementação de processos participativos nas instituições representativas brasileiras**, elabora uma discussão acerca das instituições políticas brasileiras, abordando elementos característicos das suas novas conformações em um ambiente democrático. A democratização do país é compreendida a partir do retorno das eleições diretas para todos os níveis, processo que se deu até 1989, e a Constituição de 1988, com a definição do princípio da participação. A partir daí, se estabelece um contexto que deflagra a formação de órgãos e mecanismos destinados à participação da sociedade. O Capítulo, tendo por base a discussão do papel e espaço da participação nas instituições representativas, aborda as questões que envolvem os processos participativos na democracia brasileira, representação política e organização interna do Poder Legislativo, ambas relacionadas com a participação. O objetivo é apresentar alguns dos parâmetros sobre a compreensão da relação entre participação da sociedade nas instituições representativas.

O segundo Capítulo, **As atribuições das assembleias legislativas e a dinâmica dos governos estaduais**, visa sistematizar as abordagens que tratam do funcionamento das assembleias legislativas, incorporando o tema da divisão de atribuições no âmbito dos três níveis federativos brasileiros, enfatizando a posição dos estados; a governabilidade e a formação de coalizões de governo, definindo os padrões da relação entre os poderes Executivo e Legislativo. Perspectiva fundamentada na argumentação de que o processo legislativo nos estados opera a partir da dinâmica da relação do Poder Executivo com as assembleias legislativas, os fatores relativos à organização interna dos parlamentos estaduais e a amplitude da relação entre o Legislativo e a sociedade. Portanto, a meta é tratar aspectos que propiciem uma compreensão sobre o processo decisório nas assembleias, considerando as atribuições e o papel dos estados, a abrangência, em termos de atribuições, dos legislativos estaduais, as questões que envolvem a governabilidade e a

formação de coalizões, além das correntes explicativas para a relação entre Executivo e Legislativo nos estados.

Abordagem que trabalha com o pressuposto de que o desenvolvimento de processos participativos nas assembleias legislativas, ocorrido a partir do início da década de 1990, é afetado pelo tipo de processo decisório no parlamento, argumento ligado à consideração de que a implementação de mecanismos e instâncias participativas acontece de forma paralela com o tipo de estruturação do trabalho nas assembleias, o qual incorpora a dinâmica da operacionalização das relações entre os poderes, com os partidos e com a sociedade. A compreensão da participação, sua abrangência e características, está imbricada com o processo decisório no âmbito do Poder Legislativo estadual.

O Capítulo 3, **A autonomia do Poder Legislativo e o grau de autonomia na relação com o Poder Executivo**, busca compreender o processo decisório nas assembleias legislativas a partir do grau de autonomia do Poder Legislativo na relação com o Poder Executivo. Para tanto, são utilizadas três abordagens diferentes, nas quais, em duas, ocorre a preponderância dos governos estaduais no processo legislativo (o ultrapresidencialismo e a delegação). A terceira abordagem apresenta os elementos explicativos para uma atuação mais autônoma dos parlamentos estaduais. A autonomia, nesta perspectiva, se encontra fundamentada na ocorrência de mecanismos institucionalizados de participação da sociedade e por uma série de elementos, tais como elevada competitividade eleitoral e descentralização na estrutura de funcionamento do Poder Legislativo.

Nesse sentido, a produção legislativa, em termos de iniciativa e temas, em grande parte vinculada ao tipo de processo legislativo estabelecido, envolve a preponderância ou não do Poder Executivo e a maior ou menor autonomia do Poder Legislativo. A argumentação está fundamentada no pressuposto de que a incidência de práticas participativas institucionalizadas, especialmente na formulação das proposições ou

sugestões legislativas, coloca mais um elemento no processo decisório legislativo. Contexto que leva em conta a dinâmica e características do processo legislativo, o qual, predominantemente controlado pelos parlamentares e governos, tende a produzir uma situação que reduz as possibilidades de êxito da participação da sociedade na formulação e apresentação de proposições.

O Capítulo 4, **Processos participativos nas assembleias legislativas e a formação das comissões de legislação participativa**, classifica a participação nos parlamentos estaduais a partir das possibilidades de manifestação e expressão de preferências nas próprias assembleias e de apresentação de proposições legislativas. Levando em conta que o processo legislativo nas assembleias legislativas, definido pelas características do presidencialismo de coalizão, igualmente passou a operar, desde a Constituição de 1988, junto com instâncias participativas. A definição, nos regimentos internos, ao longo das duas últimas décadas, de instâncias como audiências públicas, tribunas populares, fóruns, seminários, projetos de lei de iniciativa popular e, entre outros, sugestões legislativas, gerou possibilidades para que as organizações sociais possam se manifestar na própria instituição legislativa, situação definida pelas normas reguladoras do trabalho legislativo e, por conseguinte, do arcabouço legal. Isto é, as assembleias legislativas passaram a ter, na sua regulamentação e normatização, itens destinados à participação dos grupos sociais.

O Capítulo também trata das questões que englobam a formação e atribuições das comissões de legislação participativa nos parlamentos estaduais, formadas a partir de 2002. O argumento tem o sentido de compreender as comissões como um fator central para a questão da participação nas assembleias. Até então, as instâncias participativas, em geral, não tinham elos com proposições de leis, diante dos obstáculos para a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular. As comissões possuem como atribuição principal receber e encaminhar ações com caráter de sugestão e de proposta legislativa, e não mais

um projeto de lei de iniciativa popular com as exigências de antes. Este Capítulo visa tratar dos mecanismos e instâncias participativas definidos nos regimentos internos das assembleias legislativas, do processo e características da formação das comissões de legislação participativa nos estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

O Capítulo 5, **As características das proposições encaminhadas às comissões de legislação participativa do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Minas Gerais e São Paulo**, traz a análise do conteúdo das proposições encaminhadas às comissões de legislação participativa nos parlamentos do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Minas Gerais e São Paulo, os únicos nos quais há registro de encaminhamento de propostas e proposições. É enfatizado o funcionamento da Comissão de Legislação Popular da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, por esta ter um alto número de propostas encaminhadas, buscando verificar a origem e características das proposições, muitas oriundas em estruturas institucionais que envolvem outros órgãos públicos, principalmente as que têm origem nas audiências públicas do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), ambos coordenados pela Secretaria Estadual de Planejamento de Minas Gerais.

O Capítulo também constrói como parâmetro para compreender os processos participativos nas assembleias legislativas a análise da produção legislativa dos deputados estaduais. O conteúdo das proposições apresentadas pelos parlamentares em duas legislaturas (1995-1998 e 1999-2002) anteriores ao funcionamento das comissões e uma legislatura e meia (2003-2006 e 2007-2008) após o início dos trabalhos nas comissões é utilizado para verificar a incidência de mudança ou continuidade nos temas das proposições, a partir da efetivação de mecanismos e instâncias participativas nas assembleias legislativas, principalmente a partir das existências das comissões de

legislação participativa. Assim, busca-se saber a possibilidade de uma relação entre participação e produção legislativa, usando como parâmetro as próprias comissões.

O conteúdo⁴ da produção legislativa nos parlamentos estaduais é ordenado em três grupos temáticos de projetos de lei (temas vinculados à administração, incluindo leis orçamentárias, financeiras, patrimoniais e administrativas; políticas públicas estaduais - educação, saúde e, entre outras, meio ambiente - e projetos de lei voltados a questões honoríficas – homenagens e declarações de entidades como de utilidade pública).

⁴A classificação do conteúdo da produção legislativa dos deputados estaduais segue os critérios definidos por Tomio e Ricci (2010).

Capítulo 1: A implementação de processos participativos nas instituições representativas brasileiras

1. Introdução

A discussão em torno das instituições brasileiras teve como um dos temas principais, especialmente nas décadas de 1980 e 1990, a preocupação em buscar elementos que indicassem as suas novas conformações em um ambiente democrático. A democratização do país, cujos marcos principais são a volta das eleições diretas para todos os níveis, ainda durante a década de 1980, e a Constituição de 1988, estabeleceu uma série de mudanças no funcionamento das instituições.

A definição do princípio da participação foi uma das novidades da Constituição de 1988. O texto constitucional estabelece, além dos direitos civis e políticos, canais para que integrantes da sociedade apresentem projetos de lei, por meio de iniciativa popular. Medida que também foi estendida para as assembleias legislativas e câmaras municipais.

O exercício do poder, portanto, não é apenas incumbência dos representantes eleitos, mas também exercido através de mecanismos de participação da sociedade (Benevides, 2003 e Moisés, 1990). A efetivação de vários tipos de órgãos destinados a

propiciar uma aproximação entre a sociedade e as instituições públicas tem como base a democratização dos processos decisórios, ao menos enquanto princípio e objetivo.

Este Capítulo, a partir da discussão acerca do papel e espaço da participação nas instituições representativas, trata dos processos participativos na democracia brasileira, representação política e organização interna do Poder Legislativo, ambas relacionadas com a participação.

2. A democracia entre a representação e a participação

As instituições políticas são frequentemente questionadas na sua capacidade de representar⁵ a pluralidade da sociedade. A crítica tem como alvo a dificuldade, nessa concepção, de prestação de contas, *accountability*⁶ e responsabilização dos governantes sobre suas decisões (Santos, 2002, e Hirst, 1993). Em contrapartida, ao longo das últimas décadas, uma série de meios e canais vêm sendo constituídos pelos poderes Executivo e Legislativo no sentido de possibilitar processos de participação e manifestação da sociedade no âmbito do Estado e das instituições políticas representativas clássicas. Instrumentos que incluem audiências públicas, ouvidorias, comissões abertas à participação de integrantes de grupos sociais organizados, fóruns e conselhos, entre outros⁷. Tendência que coloca na discussão sobre a representação e a democracia a possibilidade do estabelecimento e ampliação de canais de prestação de contas,

⁵O debate em relação a pouca amplitude da representação pode ser encontrado em Santos (2002), Souza (2001), Kinzo (2004) e, entre outros, Hirst (1993).

⁶A compreensão de *accountability* utilizada está ligada à ideia de fiscalização, controle e responsabilização dos governos pela sociedade, a partir do estabelecimento de meios pelos governos e pela sociedade (Prado, 2006).

⁷Não se está afirmando que tais instrumentos suprem as demandas por uma maior democratização, embora configurem um conjunto de experiências com características inovadoras e passíveis de pesquisa visando a construção de parâmetros analíticos dentro da teoria democrática.

fiscalização e controle sobre o trabalho no Executivo e no Legislativo.

A partir daí, pode-se perceber um paradoxo, no qual, de um lado, considerável parte da literatura que analisa a questão da democracia representativa apontar dificuldades do modelo em contemplar a diversidade social e prestação de contas no processo decisório das instituições políticas e, por outro lado, os poderes Legislativo e Executivo constituírem oportunidades e meios de debate público no âmbito das instituições políticas tradicionais e não no campo, em boa parte autônomo, das organizações civis.

Considerando esse contexto, duas correntes teóricas podem ser sistematizadas na tradução das divergências sobre a democracia. A primeira concebe o regime a partir de um conjunto de procedimentos jurídico-institucionais⁸, os quais possibilitam os meios e as regras para a definição de quem terá a autorização legítima para tomar decisões coletivas no Estado e na sua relação com a sociedade, junto com garantias de liberdade de competição, de organização, contestação pública, opinião, expressão, representação e eleições livres e universais. A segunda corrente teórica coloca no centro da discussão a problemática da insuficiência da democracia representativa no sentido de contemplar e resolver divergências e conflitos de cunho social e político, representação da diversidade da sociedade no processo de tomada e formulação de decisões. Essa vertente também compreende como relevante à democracia as questões de igualdade social, justiça social e, entre outros, distribuição de renda. (Sousa, 2002 e Hirst, 1990).

Ou seja, a primeira corrente abarca a democracia como um método, procedimento, de seleção e escolha de governos e a segunda incorpora às intenções do regime uma visão de caráter mais ligado na democracia social e na ampliação da representação para além das próprias instituições políticas clássicas, incorporando, por exemplo, movimentos sociais. (Sousa, 2002)

⁸Bobbio (1986), Tocqueville (1982), Kelsen (1993) e, entre outros, Schumpeter (1961).

No enfoque de Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2002)⁹, a concepção de um modelo hegemônico de democracia, cuja base é a colocação do regime como um procedimento, tendo como estrutura eleições, procedimento eleitoral, pluralismo e disputa entre elites, não contempla a mobilização social e a ação coletiva para a construção do processo democrático. Além disso, o modelo supervaloriza a representação, com baixa participação. (Santos, 2002 e Hirst 1990).

Pode-se depreender que a questão da representação é central em ambas as perspectivas, com abordagens diferentes. A crítica da segunda vertente à primeira, em termos fundamentais, situa-se, nesse contexto, na questão do processo decisório e na autorização legítima para a definição das decisões coletivas. Isto é, a democracia procedimental não incorpora, nessa perspectiva, enquanto regime calcado na formação de maiorias, a representação de identidades minoritárias e diversas, prestação de contas e responsabilização por ações e decisões. Na primeira concepção, a questão da autorização é resolvida a partir da garantia dos direitos, liberdades de competição, opinião, organização e escolha, situação que passa a ser sintetizada no voto. É no processo eleitoral que o eleitorado manifesta-se, na escolha de quem vai tomar decisões em nome da sociedade¹⁰. Na segunda concepção, o voto não é considerado suficiente para a definição das decisões em nome da coletividade. (Santos 2002).

Perspectiva que caminha no sentido de entender a existência de uma crise da representação, ou crise da democracia representativa, cujo ponto nevrálgico está na percepção de que as instituições políticas clássicas tendem a não contemplar reivindicações

⁹Santos (2002).

¹⁰Robert Dahl (2005) considera a questão do voto como elemento fundamental da autorização, junto com a possibilidade de contestação pública, formulação e expressão de preferências e produção de responsividade dos governos diante do eleitorado, compreendido como politicamente igual em uma poliarquia. Em sociedades onde a desigualdade é grande, a problemática ganha outros contornos. Norberto Bobbio (1986) também relaciona o voto como fundamento do procedimento eleitoral e autorização para os representantes eleitos.

e demandas de setores minoritários e diversos da organização social¹¹. Para Santos e Avritzer (2002)¹², existem duas formas possíveis de combinação entre democracia participativa, a qual eles defendem como alternativa, e representativa. A primeira é a coexistência (convivência em termos de procedimento, institucionalização e organização administrativa). A segunda é a complementaridade, com a criação de procedimentos de participação, formas públicas de controle dos governos e deliberação pública.

Norberto Bobbio (1986), no entanto, entende que nenhuma das críticas transforma a democracia representativa em direta¹³. Na mesma linha, para Paul Hirst a democracia representativa ocidental está, desde a década de 80, sólida e firme. “(...) o problema, portanto, é como propor maior democratização sem uma crítica cabal da democracia representativa. Mais ainda, como enfrentar o fato da exaustão das críticas radicais à democracia representativa, como o marxismo” (Hirst, 1993: 8).

Mesmo considerando que a democracia possa, eventualmente, não atender questões do tipo justiça social e participação ampliada para também além do voto (a abordagem procedimentalista não considera esses elementos como função da democracia enquanto regime político), há a formulação de que a alternativa é o aumento da pluralidade da representação e da participação, contemplando uma gama maior da sociedade, e não a substituição da democracia representativa.

¹¹Young (2000) e, entre outros, Santos (2002).

¹²Santos (2002).

¹³A inevitabilidade da representação, na compreensão liberal, está ligada à impossibilidade da participação direta, pela extensão dos estados, número de habitantes e complexidade das questões públicas e estatais.

Assim, Paul Hirst (1993: 9) considera que,

O objetivo é democratizar dentro desses parâmetros. Como isso deve ser feito? Duas respostas principais se apresentam por si mesmas: um “novo republicanismo”, tendência baseada na ideia de “cidadania”, que defende o fortalecimento da participação ativa em instituições políticas comuns, básicas, e a ampliação dos direitos sociais e políticos dos cidadãos; e uma tendência mais marcadamente contrária ao Estado, que advoga o papel decisivo das iniciativas dos cidadãos na “sociedade civil” e se fundamenta numa sociedade civil organizada e ativa para agir como fiscal e substituto do Estado.

Segundo o enfoque de Paul Hirst (1993), a democratização da representação envolve a mobilização da sociedade civil na oposição ao Estado ou o aumento, também através da mobilização da sociedade, do poder de influência no processo decisório das instituições políticas, no próprio âmbito do Estado. O autor entende que os segmentos políticos, inclusive à esquerda, ao aceitarem o governo representativo, as eleições multipartidárias e os eleitorados amplos passaram a enfrentar dois problemas: “(...) as formas de democracia representativa proporcionam níveis muito baixos de prestação de contas pelo governo e de influência popular no processo de tomada de decisão”. Há, para o autor, um “sistema deficiente de responsabilização democrática”. (Hirst, 1993: 8)

Com isso, fica subjacente que a centralidade do debate democrático, nos limites abordados neste trabalho, encontra-se mais voltada para as possibilidades de constituição de meios para a participação da sociedade, e não mais na oposição entre democracia direta e democracia representativa.

Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2002) analisam que um dos problemas, no que definem como concepção hegemônica da democracia, é o da prestação de contas. A representação, com isso, tende a apresentar dificuldades para prestar contas à

sociedade e para ser cobrada e responsabilizada, posto que, nessa concepção, o voto é a essência primordial e exclusiva da autorização para o processo de tomada de decisões em nome da sociedade. (Santos, 2002)

Tais perspectivas, que colocam como relevante a questão da responsabilização dos governantes, da prestação de contas e, enfim, de *accountability*, vão em sentido diferente ao da ideia liberal clássica de representação, cujo cerne está num grau elevado de independência do representante em relação ao eleitorado e ao representado. Norberto Bobbio (1986: 24) entende que “a democracia moderna, nascida como democracia representativa em contraposição à democracia dos antigos, deveria ser caracterizada pela representação política, isto é, por uma forma de representação na qual o representante, sendo chamado a perseguir os interesses da nação, não pode estar sujeito a um mandato vinculado”. Ou seja, os representantes teriam autonomia¹⁴ diante dos interesses específicos e individuais do eleitorado para produzirem o chamado interesse público e o bem-comum. Portanto, um mandato imperativo não seria desejável por contrapor-se ao interesse de todos. A questão que surge, porém, é como conciliar prestação de contas e responsabilização dos eleitos com a autonomia dos representantes, ou como resolver o problema. Bobbio (1986: 24) considera que, “jamais uma norma constitucional foi mais violada que a da proibição de mandato imperativo (...). Mas numa sociedade composta de grupos relativamente autônomos que lutam pela sua supremacia, para fazer valer os próprios interesses contra outros grupos, uma tal norma, um tal princípio, podem de fato encontrar realização?”.

¹⁴Montesquieu (2002) e Locke (1998), assim como os demais autores liberais, colocam o Poder Legislativo como soberano, soberania cuja fonte são os indivíduos via representação. O Estado liberal possui, entre suas características, o objetivo de produzir e buscar o interesse público, o bem-comum, situação que seria possível a partir da compreensão de que um grupo de representantes eleitos, sem um mandato imperativo, teriam condições melhores do que o conjunto dos indivíduos para definir. Para Montesquieu, os eleitos recebem apenas uma instrução geral do eleitorado. Boa parte da crítica de Rousseau (1996) ao liberalismo encontra-se apenas na impossibilidade dos representantes, no legislativo, gerarem a vontade geral, pois não têm como saber qual a vontade dos indivíduos, com isso, o interesse público seria o interesse definido não por todos (cada um com uma parcela intransferível e inalienável, da soberania), mas por alguns.

Formalmente, o representante possui um alto grau de autonomia diante dos representados (necessitando, por outro lado, periodicamente do seu voto), decidindo, num determinado sentido, de forma independente. Outra abordagem, no entanto, compreende o representante também como um produto das disputas no interior da sociedade, das relações de poder, e, assim, condicionado e influenciado no seu mandato. A discussão sobre se o representante eleito deve ou não ter um grau elevado de autonomia diante do eleitorado envolve, portanto, a problemática da definição acerca da formulação do interesse geral e do interesse público. Situação que incorpora, ainda, as dificuldades em conceituar e formular algo tão amplo como o interesse de todos.

Para Paul Hirst (1993), há um descompasso entre a doutrina política clássica, e também da contemporânea, e a realidade, exatamente nas ideias de soberania popular, bem-comum e, entre outras, interesse público. “(...) quem poderia pensar a sério que seria possível representar efetivamente, nas decisões de governo, as vontades dos eleitores, quando estas são variadas, mutáveis e contraditórias?” (Hirst, 1993: 37). Bernard Manin trabalha a questão considerando que “a eleição de representantes já não parece um meio pelo qual os cidadãos indicam as políticas que desejam ver executadas” (1995: 5).

Uma vasta literatura¹⁵ aborda a tradição clientelista, patrimonialista e populista da política brasileira. Nessas perspectivas, os processos de integração e representação estão condicionados pelo tipo de relação política estabelecido, cujas bases não se encontram no desenvolvimento de um modo democrático, aberto ao debate e interferência da sociedade de definições, mas, sim, no estabelecimento de laços de clientelas ou de relações entre governantes e governados, representantes e representados, sem a mediação de instituições

¹⁵Análise semelhante pode ser encontrada, a partir de perspectivas, às vezes, diferentes em Leal (1989), Schwartzman (1998) e, entre outros, Faoro (2000). Kinzo (2004) e Souza (1988) detectam o estabelecimento de relações clientelistas no Brasil, já nas décadas de 80 e 90 do século passado.

políticas representativas da sociedade¹⁶. Assim, tem-se uma situação onde, tradicionalmente, o processo de definição de políticas públicas e de distribuição de bens públicos está distante da influência de considerável parcela da sociedade e, nas últimas duas décadas, ocorre a formação de uma série de instâncias e mecanismos participativos.

A influência dos cidadãos sobre os representantes, durante os mandatos, envolve duas questões. Na primeira, é medido o grau de efetividade da participação a partir da mensuração do número de demandas que são transformadas em políticas públicas, possuindo uma ligação próxima com a capacidade de participar dos processos decisórios. A segunda questão usa como parâmetro a maneira com a qual os representantes reagem diante da participação, incorporando dois motivos para que os parlamentares e governantes cumpram a vontade do eleitorado: crença e constrangimento. Ou seja, levando em conta que a ação dos representantes é autônoma, mediante a autorização propiciada pelo voto em democracias, a possibilidade de agir conforme as manifestações e instâncias participativas indicam ocorre, por um lado, na medida em que o representante acredite na soberania popular enquanto um valor, estabelecendo um elo entre participação e cidadania em prol de decisões coletivas e interesses comuns. Por outro lado, o representante pode estar submetido a algum tipo de constrangimento, a partir de um cálculo sobre o custo de uma ação favorável ou não às preferências oriundas das instâncias participativas e os seus interesses enquanto parlamentar (busca de votos para uma reeleição, por exemplo). (Dias, 2002).

Em contraposição, a perspectiva da democracia procedimental¹⁷ ou mínima

¹⁶ Maria do Carmo Campello de Souza (1988) considera que, no processo de estabelecimento da Nova República, nos anos 80, os partidos são frágeis no cumprimento das funções de governar e de representar a maioria da sociedade, optando por um discurso populista e pelo clientelismo estatal. Maria D'Alva Gil Kinzo (2004) tem uma perspectiva semelhante, pois analisa a questão a partir da consideração de que a democracia não cumpre as suas funções de representação de grande parte da sociedade e não produz canais de prestação de contas, *accountability* e responsividade na relação representante e representado, o que, todavia, não impediu a consolidação, no país, da democracia e do sistema eleitoral.

¹⁷Schumpeter, 1961.

compreende o indivíduo com reduzida capacidade em discriminar/entender fatos, agir baseado em fatos e com baixo senso de responsabilidade. Assim, não se sentem responsáveis pelos políticos, possuem interesses de curto prazo, dificuldades em compreensão de longo prazo, baixo senso de realidade e ausência de uma vontade eficaz.

As instâncias participativas institucionalizadas tendem a tornar possível o acesso dos indivíduos ao processo legislativo, ainda que apenas com características que envolvam a manifestação de opiniões e interesses, estabelecendo algum tipo de influência e pressão sobre os representantes.

A participação também pode ser compreendida como um processo no qual dois fatores são decisivos, incluindo o interesse e a existência de espaços institucionalizados. Com isso, é possível que ocorra o desenvolvimento de valores democráticos, associativos e coletivos, imbuídos na ideia de processualidade: oportunidades de participação geram a ampliação da própria participação, considerando a existência de resultados esperados pelos indivíduos¹⁸.

3. Processos participativos na democracia brasileira

O estabelecimento do princípio da participação em conselhos, fóruns e outras estruturas institucionais no âmbito do Estado¹⁹, é uma das inovações da Constituição de 1988. O texto constitucional estabelece, além dos direitos civis e políticos, canais para que integrantes da sociedade apresentem projetos de lei, por meio de iniciativa popular. Medida

¹⁸Pateman (1992) analisa a relação entre participação e Teoria Democrática, englobando os processos participativos como fatores de democratização e desenvolvimento de valores democráticos e coletivos.

¹⁹Sobre a questão do aumento da participação e da cidadania ver, entre outros, Benevides (2003), Carvalho (2004) e, sobre movimentos sociais, Gohn (2003).

que também foi estendida para as assembleias legislativas e câmaras municipais. Nesse sentido, a Constituição preconiza o objetivo de tornar o exercício do poder não apenas incumbência dos representantes eleitos, mas também exercido através de mecanismos de participação da sociedade, incluindo o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular (Moisés, 1990). Contexto que está ligado às pressões por participação percebidas no Brasil desde a década de 1970, em contraste com o déficit de representação política no país, o qual, até 1984, esteve imerso em um regime militar (Moisés, 1990). Também ocorreu a definição de instrumentos para intervenção da sociedade civil e controle dos gastos e políticas públicas.

Um dos símbolos dessa mudança pode ser encontrado no Artigo 1º - parágrafo único – da Constituição, onde ocorreu a substituição da frase ‘Todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido’, lema liberal clássico e colocado na Constituição brasileira de 1934, por ‘Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição’ (Moisés, 1990).

Na lógica da Constituição de 1988, com a criação de instrumentos de participação das comunidades locais em segmentos da gestão pública, vários municípios estabeleceram mecanismos abertos à influência, em maior ou menor grau, da população no processo decisório, na gestão e mesmo fiscalização de políticas sociais, muitos voltados para a destinação de parcela dos recursos do orçamento (Abrucio, 2007).

O estabelecimento de estruturas capazes de aproximar o público da instituição passou a integrar um determinado padrão de gerenciamento de cada instituição, fazendo parte da gestão e inserindo-se em um ambiente no qual a administração buscava apresentar respostas às demandas de participação nos procedimentos e ações públicas, decorrentes do avanço da democratização das relações políticas e sociais. Na busca de um papel mais relevante no processo decisório, a sociedade civil tem como demandas a transparência,

accountability e participação (Wampler, 2005).

A sociedade civil passou a ter, na década de 1990, ampliado o seu campo de atuação, especialmente junto aos organismos públicos. Do ponto de vista das relações entre Estado e sociedade, verificou-se uma tendência à incorporação de instrumentos como parcerias, redes e, entre outros, câmaras de negociação.

Nesse contexto, ocorreu a proliferação de instâncias participativas, visando, em parte, estabelecer uma tentativa de delegar e ampliar os processos de produção de decisões (Wampler, 2005). Em 1996, cerca de 65% dos municípios brasileiros já dispunham de órgãos denominados conselhos, integrados por representantes do Poder Público e da sociedade civil (Tatagiba, 2002). A elaboração do orçamento a partir de práticas participativas da sociedade, o orçamento participativo, sistema utilizado em cerca de 170 municípios brasileiros, e os conselhos de políticas públicas são exemplos de novas instituições na questão da gestão pública. (Avritzer, 2008).

Todo esse conjunto de órgãos e entidades (conselhos, fóruns e, entre outros, orçamento participativo) visa estruturar, desde a década de 1990, uma nova relação entre a sociedade e os órgãos públicos. Vários deles, principalmente os conselhos, tiveram a sua constituição como pré-requisito para o repasse de recursos federais para estados e municípios (Tatagiba, 2002).

Entretanto, algumas experiências de participação podem ficar restritas a dar voz, apenas proporcionando a manifestação de determinados atores. Outras têm por objetivo incorporar atores sociais tradicionalmente excluídos do processo decisório, reduzindo desigualdades sociais e políticas. (Souza, 2005). Os resultados variam de acordo com cada tipo de experiência.

A sociedade civil no Brasil teve momentos de mobilização intercalados por outros com menos manifestações. A segunda metade da década de 1970, com as reivindicações de

abertura política e anistia e a campanha Diretas-Já, em 1985, foram dois ápices das manifestações civis.

A saída do regime autoritário precisava ser acompanhada por uma legislação com características democráticas. Havia a necessidade de uma constitucionalização do regime democrático, a qual ocorreu a partir da eleição de 1986, quando foram escolhidos os deputados constituintes, responsáveis pela elaboração do texto da Constituição de 1988²⁰. Nesse período, a mobilização da sociedade civil foi retomada e teve como centro as pressões no Congresso Nacional.

A nova Constituição expandiu e afirmou os direitos fundamentais, junto com as formas necessárias a sua defesa. Também definiu possibilidades de participação política, através de uma série de instrumentos para intervenção da sociedade civil e controle dos gastos e políticas públicas. Muitas dessas medidas foram encaminhadas por emendas populares.

O texto constitucional estabelece, além dos direitos civis e políticos, a possibilidade de os indivíduos apresentarem projetos de lei, por meio de iniciativa popular. Medida que também foi estendida para as assembleias legislativas e câmaras municipais.

Outros pontos importantes são o direito de propor ações judiciais, entendidas como no campo das garantias constitucionais, no sentido da garantia dos direitos fundamentais. A Ação Popular e o Mandado de Segurança são instrumentos para evitar o chamado abuso de autoridade que possa prejudicar os direitos da cidadania.

O Artigo 1º do Título I constitui o Estado democrático de direito, cujos fundamentos são a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Portanto, há uma associação entre as liberdades políticas e a ideia de cidadania, levando em conta o bem-estar,

²⁰Descrição feita a partir do texto da Constituição Federal, disponível em www6.senado.gov.br/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.htm

segurança e liberdade individual.

A Constituição, portanto, define os parâmetros e limitações das relações sociais e políticas. Nesse sentido, há a definição dos direitos civis, políticos e sociais, além da estruturação do Poder Público e as funções do Legislativo, Executivo e Judiciário. É importante salientar a ênfase aos direitos fundamentais, que se encontram logo no começo do texto constitucional (Luca, 2005).

Outra mudança relevante do ponto de vista da proteção aos direitos é a desvinculação do Ministério Público do Poder Executivo, transformando-o em uma instituição com elevado grau de autonomia funcional e administrativa. Entre as suas funções estão as ações civis públicas, instrumento que pode ser usado por associações e entidades da sociedade civil e mesmo por órgãos públicos no sentido de contestar ou discutir determinadas medidas e ações dos setores públicos e privados, especialmente nas áreas de meio ambiente, defesa do patrimônio público e direitos sociais e do consumidor. Outro instrumento jurídico são as ações diretas de inconstitucionalidade, destinadas a garantir os preceitos constitucionais.

Os direitos civis, por sua vez, passaram a ter, além da afirmação clássica de liberdade e igualdade, o instrumento habeas data. Com isso, cada indivíduo deve ter a possibilidade de acesso a informações sobre o funcionamento dos órgãos governamentais ou públicos. Portanto, garante a transparência e a publicidade na destinação dos recursos (Luca, 2005).

Mais uma alteração importante que teve origem na Constituição de 1988 trata da criação de instrumentos destinados à ampliação da participação da sociedade na gestão do Estado, seja nos níveis federal, estadual ou municipal. O texto prevê a participação de representantes da sociedade em órgãos de consulta e fiscalização sobre áreas diversas, incluindo meio ambiente, saúde e educação.

Um dos fatores dessa inovação constitucional é encontrado no Artigo 5º, o qual define que entidades associativas formalmente autorizadas possuem legitimidade suficiente para representar seus filiados. Aqui são incluídos sindicatos, associações e, entre outros, partidos políticos. Os municípios, também por determinação constitucional, devem instituir instrumentos de participação, especialmente nas áreas de planejamento.

A sociedade civil passou a ter, na década de 1990, ampliado o seu campo de atuação, tanto junto aos poderes públicos, quanto no âmbito privado. Junto à emergência de um conjunto de atores sociais, em um contexto de diversidade, a questão da cidadania incorpora outras características. Na década de 1980, a defesa da redemocratização, a Campanha Diretas-Já e a Constituição de 1988 são exemplos de manifestações da cidadania e enfatizavam reivindicações por direitos civis e políticos e também melhorias na qualidade de vida. Aí igualmente estão incluídos os direitos sociais, como, por exemplo, habitação, comida, trabalho, saúde e educação (Gohn, 2004).

Desde meados da década de 1970, chegando até a década de 1990, ocorreu a substituição de procedimentos autoritários pela presença da sociedade em espaços deliberativos e processos decisórios no âmbito do Estado. Com isso, o número de atores políticos envolvidos aumentou, em quantidade e em pluralidade, abrindo possibilidades de formatação de instituições capazes de incorporá-los ao processo. (Burity, 2005).

Na década de 1990, uma das principais modificações tem como centro a incorporação da ideia de participação, a qual pode ser sintetizada na expansão do princípio da responsabilidade social dos indivíduos, ou seja, um contexto no qual não se trata apenas de direitos, mas também de deveres. Diferente de outros períodos na História do Brasil há um cenário no qual podem ser desenvolvidas parcerias entre a sociedade e o governo nas políticas sociais. (Gohn, 2004).

Essas perspectivas foram, em grande parte, consolidadas e abertas pela Constituição

de 1988, a qual definia como relevante, e obrigatória, em muitos casos, a questão da participação nas instâncias da gestão pública.

Considerando questões como a ampliação da cidadania e das reivindicações e demandas, defesa de direitos, e buscando, através da organização, mobilização e participação, o aprofundamento da própria democracia e a pluralização dos atores sociais, o cenário dos anos 1990 colocou relevância na necessidade de se distinguir entre as reivindicações de caráter inclusivo daquelas possuidoras de um viés corporativo (as que colocam como gerais interesses setoriais e específicos). Ainda assim, as experiências participativas, inclusive no campo institucional, proliferaram. (Burity, 2005).

Estes dois parâmetros, a democratização, tendo por base, a partir de meados da década de 1980, formatos institucionais participativos, incluindo conselhos e fóruns, e a reforma do Estado de cunho neoliberal, aparentemente contrapostos, acabaram se articulando. Houve a inclusão de novos atores na formulação e implementação das políticas públicas, institucionalizando a participação. Ao mesmo tempo, ocorreu a transferência a estes de responsabilidades públicas (causadas pelo ideário do Estado mínimo). (Burity, 2005).

Outro ponto importante, ainda nesse contexto, está na tendência à priorização do espaço local como centro da participação. Situação que tanto pode ser incluída na demanda por descentralização, quanto na concepção da democracia participativa. No primeiro item, enquadra-se a preocupação com, em um determinado sentido, o compartilhamento do poder, estabelecida pela Constituição de 1988, na qual os municípios foram colocados, junto com estados, União e Distrito Federal, como entes federativos. No segundo, a leitura do nível local a partir da ótica da democracia participativa encontra sustentação nas ideias de proximidade das questões rotineiras da vida da população e que a democracia direta no plano local possibilita maior controle social. (Burity, 2005).

O governo federal pós-1995 buscou fortalecer o poder local e iniciativas não governamentais locais, colocando como uma das condições para repasse de recursos a formação de conselhos com representantes oriundos da sociedade (Burity, 2005).

Desde a Constituição de 1988, as instituições políticas passam por modificações, principalmente no âmbito local. Mudanças que ocorreram, especialmente, pela elevação do poder político e capacidade tributária dos municípios e pelo processo de consolidação da democracia, em grande parte vinculado à tendência de inserir as comunidades locais no sistema decisório acerca de políticas públicas. Assim, as demandas municipais foram, pelo menos em parte, contempladas na Constituição. (Souza, 2005).

Outro incentivo à municipalização pode ser verificado no final da década de 1990. Dessa vez, o governo federal tornou-se o principal indutor ao desenvolvimento de novas políticas com foco direcionado aos municípios. Políticas que colocaram os governos locais na posição de serem os principais responsáveis, por exemplo, pelo atendimento universal de saúde e educação fundamental. (Souza, 2005).

O aumento da arrecadação, em termos de recursos próprios e uma melhor participação na distribuição tributária feita pela União e estados, mesmo levando em conta as disparidades e desigualdades entre eles, a definição mais clara das áreas de competência dos municípios (algumas exclusivas) e os instrumentos legais, leis orgânicas próprias e o Estatuto das Cidades, de 2001, propiciaram o incremento da importância da gestão local na definição das políticas públicas.

Na lógica da Constituição de 1988, com a criação de instrumentos de participação em segmentos da gestão pública, vários municípios e estados implementaram mecanismos abertos à influência, em maior ou menor grau, da população no processo decisório, na gestão e mesmo na fiscalização de políticas sociais, em grande parte voltados à destinação de parcela dos recursos do orçamento.

A participação passa a ser vista como uma intervenção social periódica e planejada no processo de formulação e implementação de políticas públicas (Gohn, 2003), redundando no surgimento e efetivação de vários movimentos sociais e grupos de pressão, muitos surgidos do mercado informal, reforma urbana, luta por terra, moradia e contra o desemprego.

No Brasil da década de 1990, houve a institucionalização da participação da sociedade civil, em grande parte voltada para os processos de formulação de políticas públicas locais, ainda que de maneira desigual entre os municípios brasileiros (Milani, 2006).

A elaboração do orçamento a partir de práticas participativas da sociedade, o orçamento participativo, sistema utilizado em cerca de 170 municípios brasileiros, e os conselhos de políticas públicas são exemplos de novas instituições na questão da gestão pública. Os conselhos surgem como consequência das leis Orgânica da Saúde e Orgânica da Assistência Social, ambas produzidas pelas definições constantes no capítulo das políticas urbanas da Constituição e foram regulamentados pelo Estatuto das Cidades, em vigor desde 2001. (Avritzer, 2008).

Os conselhos de políticas públicas são formados pelo Estado e integrados também por representantes da sociedade. Sendo que os conselhos vinculados à área da saúde atingem a quase todos os municípios brasileiros (Avritzer, 2008).

4. Participação, representação e Poder Legislativo

Na Teoria Democrática, o argumento em defesa da participação, e não apenas da representação e da participação eleitoral, tem o sentido de ampliar o campo de influência

dos indivíduos na tomada das decisões públicas, as quais não deveriam ficar apenas restritas aos representantes eleitos. Ao mesmo tempo, a participação incorpora as dimensões da manifestação pública de opiniões e pontos de vista e o encaminhamento de demandas por intermédio de instâncias e mecanismos participativos no âmbito do próprio Poder Público.

A ideia de participação implica em haver alguma forma de envolvimento dos indivíduos com a vida política, seja através do processo eleitoral e da democracia representativa, seja em instâncias da sociedade civil.

Do ponto de vista histórico, as aproximações entre participação e política ganham efetividade em períodos de vigência de regimes democráticos, especialmente no século XX. São, via de regra, nas democracias que a temática ocupa posição prioritária nos debates e discussões e nas definições, pelos governos e sociedade, das políticas públicas. Situação que leva em conta o contexto que envolve as demandas, reivindicações e interesses de grupos sociais e indivíduos e a sua relação com as instituições políticas (poderes Legislativo e Executivo e, entre outros, partidos).

A transformação das instituições representativas em alvo da participação política pode ter a capacidade de efetivar formas de controle do exercício do poder pela sociedade (Urbinati, 2006). Ou seja, a participação, quando em operação, tende a gerar instrumentos para complementar a produção de leis, cujos parâmetros não seriam exclusivamente as eleições, mas também as possibilidades de ampliação da democracia, ao delinear elos entre a sociedade civil e os representantes eleitos.

Por outro lado, a existência de poucos canais de participação no parlamento pode diminuir as chances de que o processo legislativo ganhe publicidade e envolva as organizações sociais no sentido de promover um debate mais amplo e menos concentrado acerca das proposições em tramitação (Abrucio, Teixeira e Costa, 2001). Em contrapartida,

a existência de instâncias participativas pode gerar mais condições para que as organizações sociais passem a ter algum tipo de presença ou influência no trabalho legislativo. A participação no Poder Legislativo, instituição representativa por excelência, pressupõe um elemento a mais no sentido de formalizar instrumentos e mecanismos participativos enquanto complementares à representação e as relações de cada parlamentar com grupos sociais. Isto é, a definição de instâncias participativas nos regimentos internos e na estrutura organizacional tem o significado de estabelecer um conjunto de procedimentos voltados à participação e manifestação da sociedade.

A efetivação de mecanismos institucionais de interlocução entre o parlamento e a sociedade civil constrói elos entre os processos de participação e de representação. Com isso, as organizações sociais passam a ter a possibilidade de expressar suas preferências no âmbito do Poder Legislativo. Por decorrência, há o aumento no número de atores envolvidos no processo decisório, o que implica em um nível mais elevado de informação aos parlamentares. Ao mesmo tempo, tende a ocorrer um acompanhamento mais próximo sobre o trabalho de cada deputado (a), aumentando as chances de fiscalização e *accountability*. (Anastasia, 2001).

Nessa perspectiva, os indivíduos não são apenas integrantes do eleitorado, que se manifesta de quatro em quatro anos. As possibilidades para manifestação e crítica ganham um caráter mais rotineiro ao longo dos mandatos dos parlamentares a partir dos mecanismos de interlocução entre sociedade e Poder Legislativo, estabelecendo um procedimento de monitoramento das ações dos representantes eleitos. (Manin, Przeworski e Stokes, 1997).

Contexto que favorece a constituição de uma via de mão dupla. De um lado a sociedade passa a ter a chance de acessar informações sobre o funcionamento do processo legislativo; por outro lado pode expressar seus pontos de vista, propiciando aos deputados

uma maneira de perscrutar a opinião dos indivíduos e integrantes de organizações sociais.

Na arena parlamentar os cidadãos expressam suas preferências, fiscalizam as ações dos representantes e trocam informações com os parlamentares sobre a relação entre políticas públicas, condições de execução e resultados (Anastasia, 2001).

O conceito básico de representação²¹ significa agir, decidir e governar em nome de outro, implicando em um sistema no qual, de forma indireta, todos os indivíduos participam do processo decisório, estabelecendo uma concepção moderna de governo popular. Ao mesmo tempo em que a representação tem relação com a institucionalização da competição política e dos conflitos, a partir da formação de mecanismos e procedimentos, com a incorporação da oposição, ampliação social do sistema político e expansão da participação eleitoral (Mill, 1980). Ou seja, o processo de formação dos governos representativos e a ampliação da participação política têm como efeito a institucionalização da participação ampliada, via processos eleitorais, incorporando setores populares e ampliando direitos políticos, se tornando, ao mesmo tempo, plural e proporcional. (Mill, 1980).

Considerando as quatro concepções da representação política (Pitkin, 2006), verificam-se possibilidades diferentes de compreender a relação entre sociedade e Estado. A primeira concepção envolve a questão da autorização prévia, tendo como fonte o contratualismo hobbesiano, e responsabilização *a posteriori*. A segunda é a descritiva, que envolve a aproximação por semelhança entre o representante e o representado. A terceira concepção implica na definição simbólica como fator indicador da representação. Por fim, a quarta, substantiva, enfatiza o que ocorre durante o mandato representativo, no sentido de qualificar e avaliar a representação durante o processo, não antes e não depois.

John Stuart Mill (1980) lista um conjunto de funções dos governos representativos,

²¹Uma síntese da Teoria da Representação se encontra em Manin; Przeworski; Stokes (2006) e Lima Junior (1997).

entre as quais estão vigiar e controlar o governo, dar publicidade aos atos, exigir explicação e justificação, censurar atos condenáveis, contrapor abusos do governo e retirar governantes dos cargos. Isto é, os representantes possuem tais atribuições, as quais, combinadas com as características de pluralidade e proporcionalidade, visam produzir um sistema político capaz de abarcar de maneira institucionalizada os conflitos e interesses.

No entanto, além das atribuições envolvidas na relação com o Poder Executivo, o parlamento também tem a função de ser uma espécie de comitê de reclamações, no qual a população encaminha suas demandas e considerações, transformando o legislativo em um congresso de opiniões da nação e configurando uma instância de encaminhamento de reivindicações e de debate público. O Poder Legislativo, assim, se transforma em uma arena de controvérsia. (Mill, 1980).

Em sentido similar, a representação política é entendida a partir de três modelos (Cotta, 2007). O primeiro trata da representação como delegação, na qual o representante executa a vontade do representado, configurando um mandato imperativo. O segundo modelo aborda a representação como uma relação de confiança, no qual o representante possui um grau elevado de autonomia, enfatizando o processo decisório a partir das suas próprias percepções, estabelecendo, de alguma forma, um confronto entre interesses comuns e particulares. O terceiro modelo compreende a representação como espelho, ou seja, a instituição representativa é vista como um todo, sublinhando a sua proporcionalidade e pluralidade e colocando em segundo plano a representação individual.

Deixando de lado as possibilidades de conflito entre representação e participação²², se estabelece uma situação de aproximação entre mecanismos, procedimentos e instâncias participativas com a própria instituição representativa. Ao longo das últimas décadas os próprios parlamentos estaduais brasileiros criaram regras prevendo a participação,

²²Dias (2002), ao analisar o Orçamento Participativo de Porto Alegre (RS), conclui que a experiência participativa fora compreendida como estando em situação de confronto com a Câmara Municipal.

seguindo as possibilidades e determinações abertas pela Constituição de 1988. Com isso, depreende-se que a participação no parlamento, compreendida como institucionalizada nos regimentos internos, nas constituições estaduais e no organograma interno de cada Assembleia Legislativa, implica em um potencial de aproximação do parlamento com a sociedade, seja através de audiências públicas, participação em comissões e, entre outros, projetos de lei de iniciativa popular.

5. A organização interna do Poder Legislativo e a participação

A organização interna dos parlamentos estaduais, especificada nos seus regimentos internos, pode ser entendida como um fator relevante na estruturação do comportamento dos parlamentares. Com isso, a formatação das regras institucionais remete a três fatores importantes da compreensão da abordagem neo-institucionalista (Hall & Taylor, 2003). O primeiro trata da redução da incerteza, considerando que a definição das normas implica em se chegar a uma perspectiva que permite conceber, ou calcular, o comportamento individual, o qual estará delimitado pelas regras estabelecidas. Ao mesmo tempo em que reduz a incerteza em relação ao comportamento dos outros agentes, e do seu próprio para os demais, permite algum grau de previsibilidade das ações, o que pode facilitar ações cooperativas.

O segundo fator trata da redução da complexidade advinda das regras. Ou seja, estabelece, pela via institucional, as possibilidades e mecanismos de ação. O terceiro enfoca os incentivos que os agentes possuem ao seguirem as regras institucionais, no sentido de maximizar seus interesses.

Instituições políticas influem no modo como atores políticos definem seus interesses e a disputa com outros grupos. E as regras são os fatores que estabelecem o

funcionamento da instituição, resultando na delimitação das ações e comportamentos.

Os parlamentares, portanto, implementam sua ação a partir de um conjunto de constrangimentos. Ou seja, estão submetidos às regras do regimento e, portanto, buscam encaixar seus interesses e objetivos nos parâmetros de funcionamento do legislativo, adequando e combinando as suas metas com as limitações e possibilidades das regras. Ao mesmo tempo, as regras que contribuem para constranger as ações e condutas, também podem incentivar determinados tipos de ações e formulação de preferências, levando em conta que o regramento implica, de maneira concomitante, no estabelecimento de recursos de poder e operacionalização estratégica (Goodin, 1996).

A análise do funcionamento do Poder Legislativo, da organização legislativa, no caso brasileiro, engloba, ao menos, duas etapas (Inácio e Rennó, 2009). A primeira tem como centro a contraposição à argumentação de que os parlamentares eram incentivados a ter um comportamento individualista e voltado para seus interesses locais ou regionais devido ao tipo de estrutura do sistema político brasileiro, a partir do federalismo, presidencialismo, multipartidarismo e, entre outros, representação proporcional. O cerne da contraposição se encontra na organização interna do Poder Legislativo e na processualidade de suas decisões. Ou seja, as regras e a estruturação interna e as suas características enquanto arena decisória, tinham, nesta perspectiva, peso importante e decisivo na atuação e comportamento dos parlamentares.

Por decorrência, um conjunto de incentivos de caráter endógeno ao próprio legislativo resultava em uma espécie de relativização dos fatores resultantes do tipo de institucionalização do sistema político brasileiro. Assim, o comportamento parlamentar era analisado levando em conta as regras internas de funcionamento, as quais determinavam os recursos disponíveis aos parlamentares, e o papel do Poder Executivo nesse processo, junto com a compreensão das funções e dinâmica de ação dos partidos na arena legislativa.

Portanto, um dos cerne desse processo se encontra na análise dos efeitos das regras internas do parlamento na distribuição de poder no parlamento e a importância dos partidos na resolução de problemas de coordenação e ação coordenada no âmbito do legislativo. Assim, o papel dos líderes de bancadas e das comissões parlamentares ganha ênfase, junto com a definição dos procedimentos e das regras.

O estabelecimento de procedimentos participativos nos regimentos internos implica na consideração de que os parlamentares, de maneira formalizada, realizarão seu trabalho enquanto legisladores convivendo com espaços e instâncias destinados às manifestações advindas da sociedade. Manifestações que possuem um grau de formalidade e, inclusive, de obrigatoriedade, dependendo do regramento estabelecido e inserido na estrutura organizacional de cada parlamento. A definição de instâncias e procedimentos participativos nos regimentos tende a gerar um efeito da presença de outros agentes políticos no Poder Legislativo e, ao mesmo tempo, ser algo previsto e esperado, conforme as regras definidas.

Assim, é possível entender que o estabelecimento de processos participativos nas casas legislativas implica em um elemento diferente na relação entre a representação e a própria participação, esta considerada como uma parte do processo legislativo. Situação que se difere das mobilizações e manifestações autônomas, por exemplo, das organizações sociais. No caso do Poder Legislativo, a participação encontra-se prevista e delimitada por um conjunto de normas, o que não exclui outros tipos de manifestações independentes oriundas da sociedade.

6. Considerações finais

A discussão em torno da relação entre representação e participação, junto com o estabelecimento de processos participativos após a Constituição de 1988, envolve um conjunto de pressupostos utilizados para compreender a questão no âmbito das assembleias legislativas. Em primeiro lugar, a partir da década de 1990, se desenvolve no Brasil um contexto caracterizado pela formação de instâncias participativas nas instituições representativas e órgãos públicos, principalmente no nível local. Isto é, na reorganização das instituições políticas, houve a definição de órgãos e espaços destinados à manifestação e participação dos grupos sociais, produzindo uma situação onde os representantes políticos eleitos passam a conviver com processos participativos. Questão cujo cerne não se encontra mais na ambivalência entre representação e participação, mas no desenvolvimento de uma complementaridade entre ambas. Ou seja, não é a participação para anular a representação, ou vice-versa.

Contexto que pode favorecer sistemas de responsabilização dos governantes e prestação de contas, concebendo a aproximação entre mecanismos, procedimentos e instâncias participativas com a própria instituição representativa.

Mesmo que a implementação de instâncias participativas tenha mais proximidade com o Poder Executivo, os parlamentos estaduais brasileiros, desde a década de 1990, definiram, em seus regimentos internos, a realização de mecanismos participativos. Situação que institucionaliza a participação no parlamento, também a partir das constituições estaduais, e estabelece possibilidades de aproximação com a sociedade.

Portanto, a nova conformação das instituições representativas, pós-regime autoritário de 1964, envolve, também, a participação. E, no caso das assembleias legislativas, a sociedade passa a ter oportunidades para manifestação, expressão de

preferências, fiscalização das ações dos representantes, além de poder subsidiar os parlamentares com informações acerca de políticas públicas e apresentar proposições legislativas.

O processo legislativo, contudo, envolve uma série de outros fatores, entre os quais se encontram as características do funcionamento do Poder Legislativo e a sua relação com o Poder Executivo, as atribuições dos parlamentos estaduais e as formas com as quais são tomadas as decisões²³.

A definição de procedimentos participativos nos regimentos internos, por outro lado, está relacionada com a formalização, no trabalho legislativo, de espaços e instâncias destinados às manifestações advindas da sociedade. Com isso, a participação passa ter um nível de formalidade e obrigatoriedade no processo legislativo, produzindo, pelo menos, a presença de outros agentes políticos no âmbito do Poder Legislativo, enquanto integrantes das regras que definem o funcionamento dos parlamentos. Há, por decorrência, a consideração da participação como um fator integrante do trabalho legislativo.

²³Questões que serão desenvolvidas e analisadas nos capítulos subsequentes.

Capítulo 2: As atribuições das assembleias legislativas e a dinâmica dos governos estaduais

1. Introdução

Este capítulo coloca sob análise algumas compreensões teóricas relativas às abordagens que tratam do funcionamento das assembleias legislativas. Para tanto, são trabalhadas questões voltadas para o problema da denominada confusão de atribuições no âmbito dos três níveis federativos brasileiros, enfatizando a posição dos estados. Ainda são feitas algumas considerações sobre as temáticas da governabilidade e o processo de formação de coalizões de governo, incluindo o papel dos partidos e a relação entre os poderes, a partir da definição de um conjunto de padrões interativos sobre os poderes Executivo e Legislativo.

O processo legislativo no âmbito dos estados opera a partir de alguns parâmetros, os quais são a dinâmica da relação do Poder Executivo nas assembleias legislativas, os fatores internos aos parlamentos estaduais e a amplitude da relação entre o Legislativo e a sociedade.

O objetivo é abordar aspectos que propiciem uma compreensão sobre o processo decisório nas assembleias, considerando as atribuições e o papel dos estados, a abrangência, em termos de atribuições, dos legislativos estaduais, as questões que envolvem a governabilidade e a formação de coalizões, além das correntes explicativas para relação entre Executivo e Legislativo nos estados, incluindo o papel dos partidos e a formação de coalizões.

O desenvolvimento de processos participativos nas assembleias legislativas é afetado pelo contexto do processo decisório no parlamento, considerando que o estabelecimento de mecanismos e instâncias participativas ocorre de forma paralela com a estruturação do funcionamento das assembleias, a qual inclui o padrão de operacionalização das relações entre os poderes, com os partidos e com a sociedade. Portanto, para compreender a participação e a sua amplitude, é necessário tratar dos modelos e características que levam a tomadas de decisão no âmbito do Poder Legislativo estadual.

2. As atribuições e o papel dos estados

O fortalecimento do Poder Legislativo, como consequência do fim do período autoritário, não se verificou no plano estadual, pelo menos até 1994 (Abrucio, 1998). O Poder Executivo estadual, nessa abordagem, tem como marco o exercício de uma grande influência sobre os poderes Legislativo e Judiciário, principalmente no processo decisório. Contexto que produz uma situação na qual o princípio do mútuo controle entre os três poderes e seu funcionamento de maneira equilibrada ficam prejudicados.

Na mesma direção, a importância dos estados e dos legislativos estaduais na

formulação e execução de políticas públicas está ligada à questão da divisão de atribuições entre governos federal, estadual e municipal. Cenário que tende a colocar as assembleias legislativas entre, ao menos, duas situações. De um lado, sendo controlada pelo Poder Executivo e com pouca margem de atuação autônoma. De outro lado, mesmo possuindo a condição de uma atuação mais independente em relação ao Executivo, as possibilidades, em termos de formulação e consecução de proposições legislativas, são complicadas, em grande parte pela questão da divisão de atribuições no federalismo brasileiro. Ambas as situações podem ser também compreendidas a partir da análise da organização interna do parlamento, incorporando as abordagens acerca da concentração e dispersão de poder.

Após a Constituição de 1988, os estados foram, em um determinado sentido, colocados em um plano secundário, a partir da divisão de suas atribuições com os municípios (então transformados, também, em unidades federativas) e mesmo com a União, junto com uma determinada confusão (ou duplicidade) nas atribuições de cada um dos entes federativos. A argumentação considera que as atribuições de competências na federação reservam aos estados um poder considerado residual, podendo legislar sobre assuntos que não estejam definidos de maneira exclusiva nem para a União, nem para os municípios (Costa, 2007). Situação que não necessariamente seria desfavorável aos estados. No entanto, a Constituição, ao especificar, nos artigos 20, 21 e 22, quais as competências exclusivas da União, os temas comuns aos três níveis e as competências concorrentes (nas quais os estados e a União podem legislar), não delimitou o campo de ação dos estados (Costa, 2007).

Levando em conta a questão do federalismo e a própria distribuição de competências entre a União e as unidades federativas, a Constituição estabelece as áreas de atuação do governo federal. Aos estados e municípios cabem as chamadas competências residuais (poderes não colocados de maneira exclusiva na alçada da União, os quais os

estados podem abranger). (Moraes, 2001).

Em suma, a União, na divisão de competências determinadas pela Constituição, ficou com os denominados poderes expressos, cabendo às demais unidades os poderes reservados ou residuais. Diante disso, as assembleias, tendo por base a competência residual, podem criar legislação nos temas que não se encontram previstos no âmbito das competências da União e dos municípios. (Moraes, 2001).

A partir dessa competência residual, as assembleias legislativas passaram a ter a condição legal para entabular legislação em temáticas e áreas não explicitamente de exclusividade da União e dos municípios. Isto é, suas atribuições, em parte, não foram claramente definidas, produzindo situações nas quais existem dúvidas acerca de suas prerrogativas, eventualmente em contextos nos quais haja alguma incerteza acerca de qual nível federativo cabe uma ou outra atribuição.

A Constituição determinou três níveis de competências: a União possui poderes enumerados; as unidades federativas possuem poderes não enumerados e todas têm uma área comum, na qual a União determina as regras gerais e os estados ficam com a incumbência das normas complementares e suplementares no sentido da especificação.

A Carta Magna, ao mesmo tempo em que aumentou os poderes das unidades federativas, através da entrada em vigor da competência concorrente e não exclusiva de nenhum dos três níveis federativos, acabou por relativizar as funções e atribuições das assembleias legislativas, contribuindo para uma situação na qual subsiste uma indefinição, na prática, acerca das funções do parlamento estadual (Moraes, 2001). Além disso, o princípio de que prevalece a lei federal sempre que houver divergência entre uma lei federal e uma lei estadual produz um controle da União sobre a legislação concorrente, pois a tendência é o governo federal legislar sobre assuntos ou áreas de seu interesse, mesmo que estas sejam também da alçada dos estados, fazendo prevalecer a União (Costa,

2007).

Em linhas gerais, as assembleias legislativas possuem a prerrogativa de fiscalizar o Poder Executivo e produzir legislação no sentido de atender as demandas da sociedade que estão sob sua alçada, estabelecendo a regulamentação da vida dos indivíduos (Abrucio, Teixeira e Costa, 2001). Entretanto, o exercício dessas funções de um modo ou de outro possui ligação direta com um conjunto de variáveis no âmbito do próprio Legislativo, muitas expressas nos regimentos internos, e incluem, também, a formação das bancadas.

Outro conjunto de variáveis que afeta o trabalho do parlamento são as externas, entre as quais o próprio Poder Executivo e a sociedade (Abrucio, Teixeira e Costa, 2001). Ambos os conjuntos de variáveis têm vários elos entre si, como o interesse dos parlamentares em obter apoio de segmentos sociais ou ampliar sua base eleitoral ou, ainda, a busca em apoiar, por objetivos similares, o governo estadual.

Grande parte da literatura sobre as relações entre Executivo e Legislativo explicita o peso e a importância do Poder Executivo no controle do processo legislativo. Especialmente na sua capacidade em determinar e controlar a agenda do parlamento e propiciar, às bancadas aliadas, a possibilidade de acesso a ações do governo em áreas de seu interesse e mesmo de migrar do parlamento para o Poder Executivo.

Controle que se encontra ligado pelo menos a duas situações. Na primeira, o governo possui maioria suficiente, via formação de coalizão, para aprovar as proposições de seu interesse. Na segunda situação, a qual também pode estar ligada à primeira, os parlamentares repassam, via delegação, ao Poder Executivo a prerrogativa de legislar (Pereira, 2001).

3. Governabilidade e a formação de coalizões

O modelo presidencialista brasileiro, motivo de controvérsia nos primeiros anos pós-regime autoritário de 1964 (especialmente com o debate entre o parlamentarismo e o presidencialismo), gerou um conjunto de análises que invocavam a possibilidade da existência de uma ingovernabilidade quase inerente ao sistema político, o qual combinava prerrogativas legislativas ao Poder Executivo, mais ligadas ao parlamentarismo, com o presidencialismo tradicional. A combinação brasileira entre proporcionalidade, multipartidarismo e presidencialismo forte implicaria em problemas de governabilidade (Abranches, 1988).

Desse ponto de vista, a ocorrência de conflitos entre os poderes Legislativo e Executivo prejudicariam a estabilidade democrática brasileira (Abranches, 1988). Contexto que possuía duas causas, ambas relacionadas à fragmentação político-partidária do Congresso e grande número de demandas colocadas na alçada do Poder Executivo. A alta fragmentação do parlamento imporia um conjunto grande de dificuldades de coordenação e formação de uma maioria capaz de minimizar conflitos e de gerar governabilidade, fazendo com que o governo, alvo de inúmeras demandas advindas da própria sociedade, tivesse uma série de obstáculos para construir uma agenda que possibilitasse acordos e apoio no parlamento.

Nessa lógica, um presidente com prerrogativas de iniciar legislação (medidas provisórias e orçamento, por exemplo) e de conduzir o processo político poderia abdicar do apoio legislativo e, de alguma maneira, impor suas ações e políticas públicas. Imposição que poderia motivar conflitos e, no limite, impasses de governabilidade.

O caráter instável do presidencialismo de coalizão teria como causa importante as dificuldades em gerar apoio no parlamento pela tendência em haver conflitos com o Poder

Executivo (Abranches, 1988). Conflitos que poderiam ser produzidos tanto nos casos em que a coalizão é formada por vários partidos diferentes ou por poucos partidos, pois, a partir dos seus dois eixos básicos de acordos (dimensões partidária e regional-estadual) as chances de divergências com o presidente seriam fortes, tanto com lideranças regionais, quanto com facções dos partidos (Abranches, 1988).

Entretanto, ao longo da década de 1990, vários estudos detectaram que muitos dos possíveis impasses, na relação Executivo e Legislativo, seriam evitados exatamente pela formação de uma coalizão entre partidos diferentes, propiciando ao Poder Executivo a constituição de maiorias no parlamento (Figueiredo e Limongi, 2006). Ou seja, os impasses de governabilidade e formação de maioria capaz de gerar um governo estável na relação com o Congresso seriam resolvidos, considerando essa argumentação, pelas prerrogativas do Poder Executivo, as quais, antes eram entendidas como fatores geradores de impasses.

O modelo presidencialista no qual o Poder Executivo passou a ter, por decorrência da Constituição de 1988, prerrogativas que o colocam em posição central na condução do processo legislativo e na própria gestão pública (Amorim Neto, 2007), tais como poder de agenda e capacidade de iniciar legislação, caso das medidas provisórias e do orçamento, gerou condições para a organização de acordos favorecedores da governabilidade. Ao invés de conflitos e impasses permanentes, a formação de coalizões propiciou a colocação do parlamento em uma posição colaborativa com o Executivo.

O ponto central dessa argumentação está na concepção de que mecanismos de formação de agenda tendem a elevar a capacidade do presidente em ter cooperação e sustentação às suas políticas no Poder Legislativo, possibilitando que seja reforçada a coesão de sua base de apoio (Figueiredo e Limongi, 2006). Ao mesmo tempo em que a coesão em torno do governo é solidificada, há a superação de eventuais cisões, tanto de

cunho programático-ideológico, quanto discordâncias acerca de políticas públicas, na base de apoio no parlamento. E o fator responsável, nessa perspectiva, é o poder de agenda, o poder de proposição que está a cargo do Executivo.

Em suma, o regimento que estrutura o funcionamento do Congresso Nacional possibilita aos líderes dos partidos um grande controle sobre o processo legislativo, a partir da estruturação dos trabalhos tendo como centro o colégio de líderes e sua influência na tramitação das proposições e mesmo na formação das comissões. Assim, ao agirem de maneira coordenada, o presidente e os líderes obtêm um alto grau de eficácia nos seus intentos. Eficácia que, por intermédio do poder de agenda, é uma decorrência da organização do apoio e das ações dos parlamentares na arena legislativa (Figueiredo e Limongi, 2006 e 2001).

Mesmo nos casos em que os presidentes não controlam a maioria das cadeiras, eles podem utilizar o poder de agenda para organizar coalizões a partir da implementação de políticas de acordo com a preferência dos integrantes da coalizão (Figueiredo e Limongi, 2006).

Os instrumentos e mecanismos utilizados na construção destas maiorias possuem também ligação com a própria formação dos governos, a partir da participação dos partidos e dos parlamentares, tanto no governo, quanto na base de apoio no Legislativo. A análise da composição partidária e não partidária dos governos presidenciais de José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso indica que em 8 das 10 equipes ministeriais consideradas houve predominância da composição partidária (Meneguello, 1998). Contexto que possui, também, relação entre o tamanho das bancadas e a sua abrangência de ocupação dos ministérios, colocando os partidos em posição central na formação dos governos, na arena parlamentar e, via ingresso na coalizão governista, em cargos importantes no Poder Executivo (Meneguello, 1998).

Assim, as prerrogativas de exercer o poder de agenda, entre outras, abriram a possibilidade da formação de governos, no nível federal, com alta capacidade de apoio no parlamento, incluindo elevados índices de aprovação de suas proposições. Os números indicam que o papel do Poder Executivo, pós-Constituição de 1988, na formulação e execução de políticas públicas e no controle do comportamento partidário no Poder Legislativo, tem um elevado grau de eficácia e estabilidade, independente do período ou do presidente. A média de aprovação das proposições originárias no governo é de 72,2%, sendo que a predominância do Executivo no total da produção legislativa chega a 86% (Figueiredo e Limongi, 2006).

A disciplina partidária, em várias coalizões, está, principalmente, ligada ao grau de coalescência, cálculo que mede a presença de integrantes de um determinado partido no ministério como uma resultante do tamanho da bancada que apoia o governo (Amorim Neto, 2000 e 2007). Ou seja, o número de ministros de cada agremiação partidária é calculado a partir do número de parlamentares de um determinado partido integrante da coalizão. Uma maior proximidade entre o peso dos partidos nos ministérios e o número de cadeiras na coalizão gera uma maior disciplina no apoio ao governo nas votações no Legislativo. O grau de coalescência, junto com outros fatores, entre os quais o período do mandato presidencial no qual ocorre o ingresso na coalizão e da distância ideológica do partido com o Poder Executivo, colabora para que haja o predomínio do governo no uso de seu poder de agenda e de outros mecanismos, como as medidas provisórias (Amorim Neto, 2000 e 2007).

A previsão inicial de um modelo presidencialista instável foi superada a partir da concepção de que as suas características, presidencialismo com multipartidarismo, não são fatores que, necessariamente, conduzem a situações de crise (Cintra, 2007). Em outras palavras, a combinação da pluralidade de partidos com as prerrogativas à disposição da

presidência produzem estabilidade, considerando os cerca de 20 anos da atual experiência democrática brasileira e as diferenças existentes entre as coalizões formadas nos dois mandatos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) e Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010). No caso do primeiro, os partidos formadores da coalizão possuíam mais afinidade ideológica (Cintra, 2007 e Amorim Neto, 2007). Já em relação a Lula há uma maior heterogeneidade, delimitando outro padrão na formação da coalizão, a qual tem como fator de coesão a ideia de pertencimento ao governo, não considerando como decisiva a posição do partido no espectro programático-ideológico (Santos, 2006).

É possível sintetizar os vetores de atração de partidos e parlamentares para a coalizão governista no Poder Legislativo. Entre eles, estão o poder de nomeação (e destituição), o manejo dos recursos orçamentários, cujas liberações podem ser aceleradas ou retardadas e o próprio poder de agenda (Santos, 2006).

Essa linha argumentativa expõe a existência de uma via de mão dupla entre o parlamento e o governo no processo de constituição de uma coalizão. Do ponto de vista dos partidos com assento no parlamento, as possibilidades são duas: integrar a coalizão ou ir para a oposição. Uma terceira possibilidade é manter-se independente, negociando cada ponto ou proposição de maneira isolada, cujo risco é de ser colocado em uma posição secundária, dependendo da circunstância.

Estar na oposição implica em ter dificuldades de acesso à definição e execução de políticas públicas, o que é um trunfo nas mãos do Poder Executivo. Por outro lado, o cálculo de uma decisão ou outra incorpora também os custos eleitorais da adesão à coalizão. Isto é, integrar a base de apoio do governo pode gerar benefícios, por exemplo, eleitorais, a partir do vínculo entre o parlamentar e alguma obra ou política pública. Dependendo do cálculo, que também leva em conta a aposta no êxito do governo e na

popularidade do presidente, por exemplo, estar na oposição pode produzir mais benefícios, apesar dos fatores de atração de apoio disponíveis ao Poder Executivo²⁴.

Em suma, o governo, mesmo com as prerrogativas constitucionais a sua disposição para governar e ter predominância no processo legislativo, necessita formar uma maioria estável no Poder Legislativo, coalizão que reduz as possibilidades de impasses e conflitos, propiciando aos parlamentares e partidos o compartilhamento do governo e participação no procedimento decisório acerca das políticas públicas e obras.

A estabilidade do presidencialismo brasileiro, a partir das prerrogativas constitucionais à disposição do Poder Executivo e do tipo de relação estabelecida com o Poder Legislativo, produzida por um arranjo capaz de propiciar governos estáveis, munido de mecanismos para consolidar maiorias no parlamento, possui, no entanto, alguns contrapontos. Os quais podem ser agrupados em três correntes, cujo centro é a maneira pela qual são formadas as maiorias que possibilitam governabilidade (Rennó, 2006).

Na primeira, o foco está sobre a capacidade do sistema em produzir governos estáveis e capacitados a obter cooperação. Nessa perspectiva, os incentivos institucionais à disposição do Executivo e do Legislativo tendem a conduzir à paralisia decisória, a qual seria superada através de negociação individualizada entre parlamentares e o presidente da República, situação que demandaria um alto custo.

A segunda corrente entende o sistema com uma lógica de cooperação e negociação não sustentada nos princípios constantes nos programas partidários. Assim, a adesão à coalizão estaria mais ligada de maneira intrínseca à oferta, pelo governo, de cargos e execução de emendas parlamentares ao orçamento.

A argumentação, na terceira corrente, está centrada na consideração de que o presidencialismo de coalizão não estabelece um desenho institucional uniforme, inclusive

²⁴O argumento possui uma série de matizes, as quais estão colocadas no texto 'Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão' (Santos, 2006).

em períodos do mesmo governo. Aqui, é questionada se a relação entre Executivo e Legislativo se dá por intermédio da delegação, pelos parlamentares de sua prerrogativa legislativa, ao governo ou através de uma ação unilateral do Executivo, fazendo valer o seu predomínio sobre o parlamento sem acordos ou discussões programáticas.

As três correntes, de maneiras distintas, compreendem que o presidencialismo de coalizão não é uma solução estável para resolver a questão do presidencialismo com um sistema pluripartidário, a partir da configuração de planos e programas de governo como um produto de negociação e discussão entre partidos diferentes. A coalizão se estabelece, e ganha um caráter, num determinado sentido conjuntural, como o produto da oferta de recompensas e benefícios aos parlamentares e partidos integrantes da base parlamentar de apoio, propiciando a eles uma importância no processo legislativo. (Rennó, 2006).

Por decorrência do sistema eleitoral brasileiro, o Poder Legislativo é formado por múltiplos partidos, com baixa disciplina e com muitos parlamentares voltados para a defesa de interesses particularistas (Ames, 2003)²⁵. Nessa perspectiva, o sistema eleitoral, os partidos, a divisão em três níveis federativos, as características e atribuições constitucionais do Poder Executivo e a maneira na qual se sustenta a separação dos poderes produzem uma série de obstáculos e entraves à governabilidade e a execução de ações capazes de produzir inovação (Ames, 2003). Abordagem que também questiona a formação de coalizões enquanto fator de estabilidade e o papel dos líderes, no sentido de realizar acordos que tenham sustentabilidade no tempo²⁶, superando a instabilidade da negociação caso a caso. Assim, o apoio às proposições do Poder Executivo no parlamento estaria mais vinculado à distribuição de cargos e compromisso com obras públicas em

²⁵Ames (2003) sustenta que considerável parcela dos problemas políticos do Brasil possui vínculo estreito com o desenho das instituições, pois produzem um número elevado de *veto-players* e, por consequência reduzem as possibilidades de mudanças efetivas.

²⁶Argumentação que é contestada pela análise das votações na Câmara dos Deputados, nas quais as bancadas operam, mediante coordenação dos líderes e do Poder Executivo, com um grau elevado de coesão (Figueiredo e Limongi, 2001).

determinados lugares. Mesmo a ação do Colégio de Líderes, fundamental na relação Executivo-Legislativo, só teria eficácia quando as proposições colocadas sob discussão fossem capazes de produzir vantagens imediatas aos parlamentares e aos partidos e quando um posicionamento contrário a uma medida pudesse trazer prejuízos eleitorais. Como regra geral, portanto, a aprovação de cada medida teria um alto custo para o Executivo. (Ames, 2003).

A perspectiva que coloca o tipo de estruturação do presidencialismo no Brasil pós-1988, com suas peculiaridades características, como um fator que produz governos estáveis e com maiorias parlamentares, estabelece alguns parâmetros para a análise das relações entre Executivo e Legislativo no nível estadual. Entre eles, estão as considerações sobre as prerrogativas do governo como elementos de formação e manutenção de maiorias nos parlamentos, principalmente o poder de agenda e a obtenção de apoio a partir da própria formação do governo (distribuição de secretarias e outros cargos, por exemplo, enquanto fator de atração de apoio partidário), além da iniciativa legislativa (em geral, a lei de diretrizes orçamentárias) e da consecução de políticas públicas do interesse da base de cada parlamentar. Perspectiva que subsidia o processo de formação de governos e coalizões nos estados, levando em conta, também, as diferenças, circunstâncias e peculiaridades de cada um deles.

4. Fatores explicativos para a relação entre Executivo e Legislativo nos estados

A transposição das perspectivas acerca da construção da governabilidade e a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, visões tratadas anteriormente, para o nível estadual impõe algumas diferenças. Uma delas envolve a questão da federação e da

problemática acerca da divisão de atribuições entre municípios, estados e União. Contexto que aponta algumas dificuldades na definição, pelos estados, de uma área autônoma de atuação, implicando em arrecadação, questão financeira, processo legislativo e implementação de políticas públicas.

Em primeiro lugar, cada estado possui características próprias, as quais, com maior ou menor influência nacional, possibilitando a conformação de modelos diferentes de interação entre o governo e o Legislativo. Outro ponto importante a ser considerado trata da existência de uma forte tendência, ainda que com perspectivas diferentes, em considerar a ocorrência da adesão dos parlamentares ao governo, ecoando as abordagens que possuem como foco a relação do governo federal com o Congresso.

A delimitação de padrões interativos na relação entre Executivo e Legislativo, especialmente no nível subnacional, é relevante para compreender os fatores de influência na produção de políticas públicas e formação de governos. Padrões que podem ser classificados de três formas²⁷ (Couto, 1998).

A primeira opera no campo da estratégia do governo. Nesse caso, a interação com o Legislativo poderá ser, como regra geral, de caráter cooperativo ou competitivo. Ou seja, o Poder Executivo define ações na relação com o parlamento tendo como norte a busca por cooperação, angariando apoio, ou parte para a competição, correndo o risco de ter de enfrentar resistência e situações de conflito, também pela impossibilidade, ocasionada por motivos variados, de conseguir colaboração mediante negociação.

Quanto à modalidade interativa, da qual trata a segunda forma, existem duas possibilidades. A que possui uma chance maior de estabilidade é obtida via construção de coalizões ou, no sentido contrário, quando há uma oposição não disponível para acordos ou

²⁷A construção e o detalhamento de cada uma das modalidades e categorias teóricas utilizadas estão em Couto, 1998. A pesquisa incluiu as gestões Mário Covas (1983-1985), Jânio Quadros (1986-1988) e Luíza Erundina (1998-1992) na prefeitura do município de São Paulo.

apoio ao governo. As negociações pontuais são, nessa perspectiva, geradoras de instabilidade, pela impossibilidade de compromissos mais permanentes. Isto é, o custo de cada negociação pontual tende a ser elevado e, ao mesmo tempo, o Poder Executivo corre o risco de não conseguir atingir seus objetivos.

Por fim, a terceira forma abrange os elementos de troca entre o governo e o parlamento. Contexto que trata também de duas possibilidades. A troca poderá ser de cunho programático ou com características tidas como alocativa/fisiológica.

Cada uma dessas três formas de interação, enquanto predominantes, impactam de maneiras diferentes o processo decisório e o desenvolvimento do governo na sua relação com o Legislativo. E, por decorrência, essas modalidades interativas estão intrinsecamente ligadas ao tipo de estratégia adotada pelos atores envolvidos. Estratégias que são definidas levando em conta duas variáveis. A primeira encontra-se relacionada aos constrangimentos estruturais e institucionais existentes. A outra variável envolve o conjunto de preferências dos agentes políticos. (Couto, 1998).

Argumentação que pode ser sumariada a partir do tipo e grau de influência dos constrangimentos estruturais (e institucionais), os quais podem determinar incentivos ao desenvolvimento de estratégias de cunho individualista dos parlamentares, ainda que através de negociações calcadas em programas ou em trocas de caráter fisiológico, também podendo estabelecer relações com maior chance de estabilidade ou instabilidade (Couto, 1998).

Portanto, agentes políticos podem estabelecer interações de cunho programático; outros optam por ganhos fisiológicos e um terceiro tipo prefere a segurança de um padrão interativo estável. Outra possibilidade de escolha visa manter um maior campo de manobra, caracterizado por flexibilidade e autonomia proporcionada pelas negociações pontuais, de caráter mais instável. (Couto, 1998).

Nesse ponto de vista, as modalidades de interação entre o Executivo e o Legislativo podem ser classificadas como sustentadas por uma coalizão programática de governo; por negociação pontual (barganha alocativa e fisiológica) e pela coalizão fisiológica de governo, na qual o apoio ao Poder Executivo ocorre baseado na transferência de benefícios aos parlamentares ou as suas bases eleitorais, sem considerar o conteúdo das propostas dos governos (Couto, 1998). A partir daí, são construídos dois cenários, nos quais o Poder Executivo possui maioria no Legislativo ou não é majoritário (Couto, 1998).

No caso do primeiro cenário, o governo possui, como resultado eleitoral, uma bancada majoritária e com grau alto de coesão. Assim, pode escolher, em termos estratégicos, entre excluir a oposição, então minoritária, de possibilidades de benefícios, ou também incorporá-la, proporcionando algum tipo de ganhos. Portanto, são estabelecidas as estratégias ou de cooperação (qualificada como competitiva e gerando ganhos mútuos à oposição e situação), ou de conflito, estabelecendo uma competição não cooperativa, com ganhos apenas unilaterais.

O outro cenário tem caráter consensual, no qual o Poder Executivo não possui maioria no parlamento. Para governar, portanto, necessita buscar a construção de consensos e de acordos com a oposição. Contexto que implica em duas escolhas ou determinações estratégicas. Na primeira, o objetivo é estabelecer ações de cooperação competitiva, com chances de ganhos mútuos, incluindo a oposição. A segunda estratégia trata de uma situação de conflito, a partir de uma competição não cooperativa, podendo gerar momentos de impasse decisório, diante da impossibilidade de acordos com a oposição. Nesse caso, o Executivo, para manter alguma condição de governabilidade, pode tentar mobilizar agentes externos (grupos e organizações sociais, por exemplo) no sentido de pressionar o parlamento na defesa de suas posições.

A definição de padrões, a partir da projeção de cenários, implica em uma maior

ênfase na intenção ou não dos atores em estabelecer procedimentos de negociação²⁸. Governos quando assumem sem maioria no parlamento podem assumir a posição, também propiciada pela conjuntura, de não negociar, cujo risco é de produzir impasses decisórios e conflitos; também podem optar por negociar, caso os parlamentares oposicionistas também tenham a mesma intenção. Se os parlamentares optam pela estratégia de não negociar ou cooperar, utilizam os mecanismos legislativos de obstrução e veto. No entanto, os parlamentares podem escolher negociar, tendendo a aceitar as ofertas do Executivo. (Andrade, 1998).

Negociação que, por sua vez, pode ocorrer através da formação de uma coalizão de governo, atraindo a oposição, ou parte dela, para compartilhar o Poder Executivo, tendendo a gerar uma maior chance de estabilidade. A outra possibilidade trata da negociação pontual, quando o acordo com a oposição acontece caso a caso, correndo o risco do desgaste de cada negociação, mas mantendo uma determinada homogeneidade política do governo. (Andrade, 1998).

O processo de produção legislativa coloca o Poder Executivo com uma posição determinante em temas que tratam da administração do governo, caso do orçamento, mesmo não tendo maioria no parlamento, a partir das suas prerrogativas legislativas constitucionais. Nesse caso, os deputados ficam com uma função cujo sentido é de reação à iniciativa do governo, visando apenas moderar as intenções do Executivo, que, no fim das contas, legisla, cabendo ao Legislativo as tentativas de vetar ou sancionar as proposições. Por outro lado, o compartilhamento, entre os dois poderes, do processo decisório em relação às políticas públicas depende da existência de um equilíbrio entre governo e oposição em termos de número de cadeiras no parlamento, no sentido de haver ou não uma

²⁸O detalhamento de tais padrões está em Andrade, 1998. Construção dos cenários estratégicos foi realizada a partir da análise dos processos decisórios ocorridos na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e na Câmara Municipal de São Paulo, no período 1991 a 1993.

coalizão sólida. (Veiga, Tomio e Paula, 2008).

Diante dessas perspectivas teóricas, é possível verificar que, em geral, a estabilidade na relação entre Executivo e Legislativo possui bastante dependência com tipo de estratégia adotada por cada um dos agentes envolvidos, a partir de um cenário no qual o governo possui ou não maioria no parlamento. Com isso, sendo coeso e majoritário, o governo pode escolher entre isolar a oposição ou, de alguma maneira, a incorporar. Não tendo maioria, o governo tende a buscar cooperação no Legislativo, seja construindo uma coalizão e compartilhando o governo, estabelecendo uma relação de maior compromisso com os seus objetivos e incorporando demandas dos partidos opositoristas, seja realizando uma negociação caso a caso.

5. A questão dos partidos e a formação de coalizões

As análises sobre o papel dos partidos no comportamento dos parlamentares no processo de formação de coalizões operam, em geral, com duas vertentes. A primeira considera a fragilidade e baixo enraizamento dos partidos (Kinzo, 2004; Ames, 2003) como fatores que produzem incentivos para condutas individualizadas no Legislativo. A segunda vertente leva em conta o voto disciplinado das bancadas, especialmente na Câmara dos Deputados (Figueiredo e Limongi, 2001).

Com isso, a formação de coalizões implica no estabelecimento de acordos entre os parlamentares, partidos e o Poder Executivo, no sentido de converter a negociação em governabilidade e em algum grau de estabilidade na relação com o Poder Legislativo. O nível de coesão das bancadas parlamentares e as possibilidades de ações coordenadas podem gerar compromissos com maiores chances de manutenção ao longo do tempo. A

fragmentação e a baixa capacidade de coordenação, pelo contrário, tendem a produzir situações mais instáveis.

Um comportamento parlamentar de cunho individualista, dependendo da circunstância, pode trazer mais dificuldades para a formação de uma base estável de apoio ao Executivo, devido, em grande parte, ao estabelecimento de uma negociação também individualizada, cujo custo pode tornar-se cada vez mais alto. Em contrapartida, o poder de negociação, ou de barganha, do parlamentar, colocado de forma individual, pode ser baixo, na comparação com uma conduta em conformidade com a bancada, que pode produzir benefícios maiores. No caso da ação coordenada, cresce em importância a figura do líder e do colégio de líderes²⁹ (Figueiredo e Limongi, 2001), principalmente do ponto de vista da redução dos custos de transação.

Em geral, as análises em torno dos partidos oscilam entre perspectivas que consideram a sua fragilidade e, em boa parte, inoperância (Mainwaring, 1991) e outras que indicam a importância e a presença dos partidos nos governos (Meneguello, 1998) e nas votações disciplinadas no legislativo (Figueiredo e Limongi, 2001). As críticas aos partidos também incorporam os vieses dos seus baixos índices de confiabilidade e definição programática (Kinzo, 2004).

Situação que pode ser compreendida a partir de quatro características que ajudam a fundamentar uma análise do sistema partidário brasileiro (Meneguello, 1998). A primeira é a descontinuidade (foram, desde a proclamação da República, em 1889, seis sistemas partidários). A segunda característica é a complexificação da formação partidária nacional, a partir das diferenças regionais, tendendo para a fragmentação, e da baixa estruturação interna. A terceira, também já referida por outros autores, está ligada aos reduzidos vínculos entre os partidos e as organizações sociais e à própria sociedade. Por fim, é

²⁹Ames (2003) questiona a importância do Colégio de Líderes na relação entre Executivo e Legislativo.

relevante levar em conta o papel central do Estado na estruturação e na definição acerca da representação de interesses.

Outro componente importante para a análise dos partidos e do voto é o sistema eleitoral, o qual, no caso brasileiro, combina um modelo majoritário, para os cargos no Poder Executivo e no Senado, e um proporcional com lista aberta para o Poder Legislativo. Situação que favoreceria a personalização em detrimento do voto a partir da preferência e identificação partidária, ainda que não existam respostas efetivas sobre se os partidos importam ou não nas escolhas do eleitorado (Nicolau, 2006).

Em outras palavras, as regras eleitorais resultam, nesse ponto de vista, em uma espécie de vocação individualista (Ames, 2003) na campanha eleitoral, com os incentivos para condutas individuais, e no próprio parlamento, pelos reduzidos mecanismos de controle de bancada nas mãos dos partidos. Todavia, a lógica do presidencialismo de coalizão opera no sentido oposto, ou seja, a de que a estabilidade dos governos está diretamente vinculada a determinadas prerrogativas constitucionais do Poder Executivo (poder de agenda, medidas provisórias e lei de diretrizes orçamentárias, por exemplo) e no tipo de organização do trabalho no parlamento (o peso do Colégio de Líderes, por exemplo). Contexto que produz votações disciplinadas e com caráter estável³⁰.

Contexto sustentado na consideração de que os parâmetros institucionais estabelecidos, tais como eleições com grau alto de competitividade, reduzidas restrições partidárias a condutas individualizadas dos candidatos e/ou parlamentares, baixo controle dos parlamentares pelo eleitorado e o papel, em geral, predominante do Executivo, são incentivos a estratégias, no Legislativo, descoladas de uma orientação vinculada de maneira mais forte por partidos (Andrade, 1998). Argumentação que possui vínculo próximo com a ideia de que os parlamentares buscam maximizar seus ganhos, em um

³⁰Análise feita a partir dos trabalhos de Figueiredo e Limongi (2001 e 2006) e Santos (2006).

cálculo que pesa o que precisa ser feito para ter continuidade e êxito em sua carreira³¹.

Portanto, nessa abordagem, a estratégia básica consiste em aderir ao governo, ao menos apoiando suas iniciativas. O apoio ao Executivo ocorre em troca da alocação de recursos nas áreas de interesse dos parlamentares, suas bases eleitorais. Perspectiva que leva em conta os incentivos institucionais que tenderiam a favorecer um comportamento no sentido de integrar o governo como a possibilidade mais concreta e viável de construir uma situação na qual o parlamentar vê como a mais adequada para dar prosseguimento a sua carreira. (Andrade, 1998).

Com isso, dependendo de determinados constrangimentos, entre os quais as escolhas estratégicas do governo e dos demais atores envolvidos, os incentivos para o desenvolvimento de condutas individuais são, no caso da formação de coalizões ou mesmo de negociação ponto a ponto, mais ou menos estáveis (Couto, 1998).

O voto personalizado, e não partidário, nas eleições proporcionais está vinculado ao tipo de sistema eleitoral. Dessa forma, são fatores determinantes para a maior ou menor personalização do voto, em detrimento do voto em partidos, o tamanho do distrito eleitoral, a oferta eleitoral mais ou menos centrada em candidatos nominais e a maneira pela qual os partidos definem seus candidatos (Shugart e Carey, 1992).

Processo que incorpora a definição do voto, por parte do eleitorado, a partir das características pessoais dos candidatos, o que tende a revelar um frágil enraizamento dos partidos, colocando em segundo plano o próprio partido, ideologia ou questões programáticas. Nos sistemas com maior grau de institucionalização, há um enraizamento mais acentuado dos partidos na sociedade, considerando as relações entre parte do eleitorado tem ligações partidárias e associações vinculadas a eles (Mainwaring e Torcal,

³¹Diferente do que ocorre na Câmara dos Representantes dos Estados Unidos, a ideia de carreira dos parlamentares não se encontra necessariamente vinculada à busca de reeleição, mas inclui a candidatura a cargos no Poder Executivo (prefeituras, por exemplo) (Ames, 2003).

2005).

Portanto, a discussão sobre o papel dos partidos no comportamento dos parlamentares, e na formação de coalizões, passa pela questão do voto personalizado no processo eleitoral, pelos incentivos a trajetórias individuais, seus custos e benefícios, e, principalmente, pela forma com a qual a coalizão é construída, se a partir de negociações individualizadas, ou se fundamentadas em acordos sustentados por partidos e bancadas (elevando o custo de uma trajetória individual).

6. Considerações finais

A Constituição de 1988, ao elevar os poderes das unidades federativas, devido ao estatuto da competência concorrente e não exclusiva de nenhum dos três níveis federativos, colaborou para tornar as atribuições das assembleias legislativas um tanto quanto imprecisas, resultando em, no limite, uma indefinição sobre as áreas e temas nas quais os parlamentos estaduais podem atuar (Moraes, 2001). O efeito, segundo a referida argumentação, reside na percepção de que as assembleias legislativas têm funções não especificadas e, portanto, são de menor importância. Contexto que pode produzir, do ponto de vista dos grupos sociais organizados, uma concepção de que uma ação mobilizadora seria mais produtiva se dirigida para outras instituições, além do próprio Poder Executivo, tais como o Congresso Nacional e as câmaras municipais de vereadores.

O argumento é subsidiado pela existência do princípio de prevalência da lei federal nos casos de divergência com leis estaduais. Consequentemente, se estabelece um predomínio da União sobre a legislação concorrente, considerando que o governo federal age visando produzir ações e políticas públicas sobre assuntos ou áreas que julga de seu

interesse, independente se estas também possam ser atribuições dos estados (Costa, 2007). Assim, as questões e temas mais relevantes, do ponto de vista da sociedade, acabam sendo tratados de forma predominante no nível federal, o qual estabelece uma relação direta com os municípios, também unidades federativas.

As câmaras municipais das grandes cidades, por exemplo, têm uma importância maior no processo decisório do que as assembleias legislativas (Couto e Abrucio, 1995). A aproximação com os grupos sociais e as atribuições com características mais específicas, como educação básica, saúde, transporte e coleta de lixo, entre outras, contribuem para sustentar a comparação, considerando que as matérias de competência das câmaras municipais as tornam alvo da atenção de todos os que vivem na cidade e têm os seus interesses em jogo (Pralon e Ferreira, 1998). Além disso, as temáticas tendem a propiciar mais visibilidade e publicidade no âmbito dos municípios, incluindo a percepção de que a mobilização acabe por produzir resultados mais efetivos, comparando com as assembleias legislativas.

Por outro lado, a capacidade dos governos atraírem partidos e parlamentares para a coalizão governista, considerando o poder de nomeação, a destinação dos recursos orçamentários e o próprio poder de agenda (Santos, 2006) são decisivos na compreensão de que as assembleias legislativas se encontram, de uma forma ou de outra, em uma situação de pouca autonomia na relação com o Poder Executivo, salvo algumas exceções. Argumentação que tem como base, do ponto de vista dos partidos com representantes no parlamento, a existência de dois caminhos a seguir dentro de sua estratégia: integrar a coalizão ou ir para a oposição. Outro caminho seria constituir uma posição independente, com negociações pontuais isoladas, correndo o risco de ter uma participação, dependendo do contexto, secundária no processo legislativo.

Contexto que possui relação direta com o tipo de estruturação do presidencialismo

no Brasil pós-1988, a partir das prerrogativas e condições dos governos em constituir maiorias nos parlamentos, poder de agenda e nomeação, além das suas atribuições em termos de estabelecer iniciativa legislativa (lei de diretrizes orçamentárias, principalmente) e de executar políticas públicas e obras em áreas dos parlamentares.

O controle do trabalho legislativo nos parlamentos estaduais pelo Poder Executivo, junto com o contexto federalista brasileiro, que não define, como regra geral, atribuições exclusivas às assembleias, contribui para o desenvolvimento de uma percepção de que, entre as instituições representativas, os níveis federal e municipal tendem a ter um poder decisório maior e mais relevante.

Capítulo 3: A autonomia do Poder Legislativo e o grau de autonomia na relação com o Poder Executivo

1. Introdução

O processo decisório no âmbito das assembleias legislativas é compreendido por três tipos de abordagens diferentes. O argumento possui como fator prevaiente o maior ou menor grau de autonomia do Poder Legislativo em relação ao Poder Executivo. Das três abordagens, em duas se estabelece a preponderância dos governos estaduais no processo legislativo (o ultrapresidencialismo e a delegação), ainda que com diferenças de análise. A terceira incorpora outro conjunto de fatores para explicar a maior, em grande parte, autonomia dos parlamentos estaduais, embora se tratando de casos específicos. A autonomia, dessa forma, é sustentada, em um dos casos, pelos mecanismos institucionalizados de participação da sociedade e, no outro, por uma série de elementos, tais como elevada competitividade eleitoral e descentralização na estrutura de funcionamento do Poder Legislativo.

A produção legislativa, em termos de iniciativa e temas, está, em um determinado

sentido, ligada ao tipo de processo legislativo estabelecido. Contexto que envolve a preponderância ou não do Poder Executivo e a maior ou menor autonomia do Poder Legislativo.

A argumentação leva em conta que a incidência de práticas participativas institucionalizadas, com o aumento das possibilidades de que grupos sociais organizados possam fazer parte do processo legislativo, especialmente formulando proposições ou sugestões legislativas, ganha mais importância na medida em que o processo decisório seja mais partilhado e não predominado, seja pelo Poder Executivo, seja pelos parlamentares. Isto é, a centralização das decisões legislativas ou nos governos, ou nos parlamentos, implica na redução das possibilidades de êxito da participação da sociedade, produzindo efeitos na produção legislativa.

2. Perspectivas sobre a relação entre Executivo e Legislativo nos estados

O estabelecimento de parâmetros que possibilitem encontrar fatores explicativos para a relação entre Poder Executivo e Poder Legislativo no âmbito dos estados possui, pelo menos, três perspectivas, nas quais em duas há uma forte tendência, com diferenças relevantes, na adesão ao governo pelos parlamentares, o que seria um dos principais fatores explicativos para a, em geral, prevalência das proposições do Poder Executivo no Poder Legislativo.

A primeira explicação considera a perspectiva da existência de um “ultrapresidencialismo” dos governadores, os quais concentram poderes e se impõem às assembleias legislativas (Abrucio, 1998), levando em conta que os recursos disponíveis pelo governo interessam, em geral, aos parlamentares para o desenvolvimento de suas

carreiras.

A segunda abordagem explicativa para a atuação do parlamento inserida na lógica do governismo considera que os parlamentares delegam para o Poder Executivo a sua prerrogativa de legislar (Pereira, 2001). O argumento central se encontra na opção racionalmente definida de repassar ao Executivo a função de legislar, em troca do apoio ao governo, devido aos altos custos e dificuldades da organização de uma ação coletiva para aprovar um projeto de lei que atenda o eleitorado ou região de um determinado parlamentar, por exemplo.

A adesão ao governismo também encontra explicação na tendência, provocada em parte pelo sistema eleitoral, em parte pela cultura política do país, ao comportamento individualista dos parlamentares, com fortes doses de ações de cunho clientelista³².

A terceira possibilidade explicativa para a atuação dos parlamentares considera que, dependendo do contexto, os legislativos podem ter uma linha de ação de caráter mais autônomo e independente em relação ao Poder Executivo. São os casos da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (Santos, 2001) e da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (Anastasia, 2001), ambas na legislatura 1995-1998. No primeiro caso, fatores como a alta competitividade eleitoral e a estrutura descentralizada da Assembleia Legislativa carioca, junto com a crise financeira do estado (que levou o Poder Executivo a uma agenda emergencial de caráter econômico-financeiro), produziram uma ação mais autônoma e significativa dos deputados estaduais (Santos, 2001). No caso da Assembleia mineira, houve um processo de estabelecimento de mecanismos destinados à interlocução com a sociedade, possibilitando a manifestação de suas preferências, contexto cujas alterações iniciaram ainda na década de 1980. Essa inovação institucional decorreu, em parte, pela

³²A questão que envolve o clientelismo e o personalismo na política brasileira pode ser encontrada nas interpretações clássicas de Leal (1975), Faoro (1995) e, entre outros, Nunes (2003). Em relação aos sistemas partidários e eleitoral, que forneceriam incentivos para comportamentos personalistas e individualistas, Nicolau (2004 e 2006), Kinzo (2004) e Lima Junior (1997), entre outros.

crise de legitimidade, distanciamento entre sociedade e legislativo e imagem desgastada do parlamento estadual (Anastasia, 2001).

3. O ultrapresidencialismo estadual

A força do Poder Executivo nos estados, qualificada como uma quase exacerbação das suas prerrogativas, está centrada no processo decisório e no controle exercido pelos governadores sobre os outros dois poderes (Abrucio, 1998). Contexto que tem como características a colocação do Poder Executivo como o ator principal, capaz de dominar todas as etapas de governo, incluindo os órgãos de fiscalização do Poder Público e o próprio Legislativo. As assembleias legislativas, assim, ocupam um posto secundário.

Nessa perspectiva, a existência fragilizada de mecanismos de equilíbrio entre os três poderes faz com que o sistema político estadual possa ser caracterizado como um presidencialismo sem *checks and balances*. Argumentação sustentada na neutralização dos mecanismos de controle e fiscalização das assembleias legislativas, tribunais de contas e ministérios públicos. No caso das assembleias, os governadores utilizariam a possibilidade de oferta de benefícios, na execução de obras e políticas públicas e compartilhamento do governo, para obter apoio. Em relação aos tribunais de contas e ministérios públicos o controle ocorreria pela prerrogativa do governador em indicar os seus integrantes. Com isso, era formado, no Legislativo e no Judiciário, um sistema de apoio, aliados, portanto, ao Executivo, e não de fiscalizadores.

Compreensão que independe de o governo ter sido eleito com a formação de

maioria no Legislativo³³. O foco encontra-se centrado no processo decisório e na efetividade dos mecanismos de controle do Poder Público. Ou seja, a formação de uma bancada majoritária no Legislativo ocorreu com o governo já em andamento (Abrucio, 1998).

E, mais importante, desse ponto de vista, a construção da maioria³⁴ foi feita a partir do estabelecimento de processos de negociação direta com cada deputado, não necessariamente envolvendo partidos e nem envolvendo questões de cunho programático (Abrucio, 1998).

A maioria parlamentar formada, no entanto, possui pouco poder de influência na definição das políticas públicas do governo. A participação dos parlamentares integrantes da base de apoio se restringia a votar nas proposições do Executivo, e indicar nomes para a ocupação de cargos e ter mais possibilidades para obter verbas e obras para suas respectivas bases eleitorais³⁵.

Portanto, as características do ultrapresidencialismo estadual podem ser resumidas a partir das considerações de que os deputados são dependentes dos recursos e da proteção do Poder Executivo. O governador centraliza a distribuição de recursos, aprovação de emendas, projetos e obras, combinação que inclui, ainda, o comportamento individualista e não partidário dos parlamentares (Abrucio, 1998). Argumentação que, em um determinado sentido, prescinde da existência de processos de negociação entre o Executivo e o Legislativo na construção de alianças e coalizões, ao considerar como decisivos e mais

³³Fernando Luiz Abrucio (1998) verifica essa situação em um estudo envolvendo 14 estados (Amazonas, Pará, Ceará, Pernambuco, Paraíba, Bahia, Goiás, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul) e mais o Distrito Federal, definidos pela sua importância político-econômico-demográfica, exceto a Paraíba, definido para verificar a existência de um contraste com os estados mais ricos, englobando o período 1991-1994.

³⁴Em março de 1994, em doze dos estados (80%) incluídos no estudo, o Executivo já detinha maioria absoluta (Abrucio, 1998).

³⁵As exceções foram os estados de Pernambuco, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro e, mesmo assim o Executivo prevalecia. Apenas Alceu Collares, governador do Rio Grande do Sul de 1991 a 1994, tinha uma situação desfavorável por governar sem maioria no Legislativo. (Abrucio, 1998). Mesmo assim, o governo Collares teve poucas derrotas na Assembleia, por utilizar a estratégia de negociar caso a caso, obtendo apoio parlamentar via pressão das bases nos deputados (Abrucio, 1998).

importantes os poderes e prerrogativas à disposição dos governadores. Dessa forma, aos parlamentares restam poucas alternativas de um comportamento com características mais autônomas em relação aos interesses do Poder Executivo. O alto custo de uma postura que contrarie o Executivo tende a impedir uma postura mais independente em relação aos governos estaduais, exceto se o custo eleitoral de uma adesão possa ser considerado como mais relevante. Entretanto, em geral, ocorre o apoio às proposições advindas do Poder Executivo.

A discussão sobre a formação de coalizões e a obtenção de maioria no Legislativo encontra-se, em grande parte, centralizada na questão dos instrumentos e prerrogativas institucionais à disposição dos chefes do Poder Executivo. Situação que influenciaria o comportamento legislativo dos parlamentares, um dos componentes centrais do argumento em torno da existência do ultrapresidencialismo estadual³⁶. Por decorrência, aos parlamentares, em geral, interessa obter os benefícios colocados à disposição pelo governo, para a busca de visibilidade no seu mandato e condição para se reeleger ou se candidatar a outros cargos.

Os deputados, portanto, optam por essa lógica de atuação por, em geral, buscarem cargos (eletivos ou não) no Poder Executivo, não tendo uma carreira no Legislativo como meta principal, principalmente nos planos estadual e municipal. Além disso, há uma determinada fragilidade dos partidos em controlar, no plano subnacional, a definição e destinação dos recursos públicos, contexto colocado como um incentivo importante na consecução do chamado governismo (a adesão ao governo) (Abrucio, Teixeira e Costa, 2001).

³⁶Santos (2001) considera que o ultrapresidencialismo estadual é um fenômeno específico de um período histórico, o qual não pode ser generalizado devido às variedades de conformações possíveis na relação entre Executivo e Legislativo nos estados. Dos seis casos analisados no livro *O Poder Legislativo nos Estados – Diversidade e Convergência* (organizado por Santos, 2001), cujo foco é a legislatura 1995-1998, em três (São Paulo, Ceará e Espírito Santo) houve a predominância do Executivo. Em Minas Gerais e no Rio de Janeiro, o parlamento atuou com um maior grau de independência; no Rio Grande do Sul, houve uma oscilação de uma e outra situação, dependendo do contexto (Pereira, 2001).

O denominado ‘federalismo estadualista’, que prevaleceu no período 1982 a 1994, colocou os governadores como figura central e dispendo de muito poder. Contudo, em 1994, esse modelo entra em crise, formando outro contexto, no qual há a redução do poder disponível aos governadores (Abrucio, Teixeira e Costa, 2001). Contexto que implica na possibilidade de mudanças no denominado presidencialismo estadual.

4. A delegação dos parlamentares estaduais para os governadores

A segunda vertente sobre a relação entre os poderes Legislativo e Executivo nos estados possui como fator explicativo a ideia da delegação. Abordagem que parte do pressuposto da existência do predomínio do Poder Executivo, ainda que enquanto uma tendência. Entretanto, os custos da prevalência dos governos estaduais são diferentes do verificado, por exemplo, na argumentação que sustenta a ocorrência do ultrapresidencialismo estadual.

Um dos fundamentos da ideia da delegação pode ser encontrado na consideração de que, ao menos em determinados setores, os parlamentares operam enquanto representantes de interesses, incidência que requer algum tipo de independência. A questão que surge é saber por quais motivos os deputados, que agem, em algumas circunstâncias, de forma autônoma em relação ao Executivo, também não o fazem em outros contextos. (Pereira, 2001).

Decorrem dessa perspectiva mais duas questões relevantes para compreender o comportamento dos parlamentares. A primeira trata de saber se eles são cooptados, conjugação mais afeita ao ultrapresidencialismo, ou se delegam sua autoridade e capacidade de produzir legislação ao Poder Legislativo. A segunda questão possui ligação com a

produção legislativa, cuja baixa incidência, com origem no próprio parlamento, pode ser contrabalançada pela condição de influenciar os rumos e políticas do governo estadual. Uma espécie de consolidação de força política na definição de políticas do Executivo em troca da sua prerrogativa de produzir legislação.

Portanto, a delegação é compreendida como sendo uma opção às possibilidades de cooptação, clientelismo e fisiologismo entre os parlamentares e o Poder Executivo (Pereira, 2001). Nesse ponto de vista, mesmo levando em conta que o trabalho legislativo no Brasil é centralizado e, em grande parte, controlado pela mesa-diretora e líderes de bancadas, é possível supor que exista a delegação de autoridade dos legisladores para o agente (o governo)³⁷. (Pereira, 2001). Argumentação sustentada nas regras constitucionais e procedimentais existentes em 26 assembleias legislativas desde 1989, as quais indicam que os governadores, em cada estado, possuem prerrogativas diferentes e a dispersão de poder nos parlamentos também é diferenciada; situações que implicam, nessa linha de raciocínio, ao tipo de delegação de atribuições estabelecido em cada unidade federativa. (Pereira, 2001).

A delegação, enquanto categoria conceitual, parte da consideração de que os parlamentares agem de maneira racional. Assim, buscam formas e meios para fortalecer seus ganhos e minimizar eventuais perdas, visando obter a efetivação de objetivos determinados. (Pereira, 2001).

As dificuldades e custos da organização de mecanismos de cooperação e desenvolvimento de ações coletivas no Poder Legislativo são suplantadas pela delegação de autoridade a um ator que possui prerrogativas suficientes para produzir ações de maneira coordenada, distribuindo benefícios e angariando apoio (Pereira, 2001).

³⁷No caso dos Estados Unidos, o parlamento é descentralizado e o seu trabalho possui ênfase no trabalho das comissões, o que abre a possibilidade da delegação de atribuições. Diferenças que não alteram a questão da delegação no Brasil. (Pereira, 2001).

No caso brasileiro, a delegação de atribuições é feita na direção do Poder Executivo. Diferente do que ocorre nos Estados Unidos, quando as comissões parlamentares e os partidos são os alvos.

A argumentação, no contexto do Brasil, leva em conta que o padrão de comportamento parlamentar na Câmara dos Deputados implica na consideração da existência de voto disciplinado nas votações nominais em plenário, por decorrência do poder concentrado nas lideranças partidárias, no tipo de organização interna do parlamento e nas atribuições constitucionais do Poder Executivo, como o poder de agenda (orçamento, por exemplo) e capacidade em conceder benefícios à sua disposição para angariar apoio na aprovação de suas proposições. Nesse ponto de vista, a produção legislativa decorre, em grande parte, das iniciativas do Executivo e não são construídas pelas comissões parlamentares. (Figueiredo e Limongi, 2001).

Afora isso, a tendência a um comportamento de cunho individual é desestimulada, pois os projetos dos parlamentares, também em geral, possuem maiores dificuldades para tramitação e aprovação. Assim, o ponto central dessa abordagem encontra-se nos poderes do presidente e no tipo de organização das lideranças no parlamento, fatores que propiciam o acesso a cargos e a outros benefícios na formação das coalizões.

Contexto que implica na efetivação de um modelo de governo cuja estabilidade encontra-se na dependência de interações entre o Executivo e os parlamentares. Lógica que considera como sendo o mais racional, diante das dificuldades e custos para alguma ação coletiva autônoma no âmbito do parlamento, a delegação de autoridade ao governo para resolver os problemas de organização e coordenação. E, nessa estruturação, as lideranças de bancada cumprem o papel de intermediar os interesses recíprocos dos deputados e do Poder Executivo, visando, ainda, estabelecer procedimentos de controle acerca das ações do governo. (Pereira, 2001).

Em suma, os parlamentares repassam, mediante delegação, no caso dos estados, ao Poder Executivo a possibilidade de apresentação e formulação de projetos de lei, aprovação em plenário e concessão de meios para a implementação de políticas. O repasse de tais prerrogativas ao governo, por consequência, diminui o papel dos deputados na proposição de leis, avaliação e fiscalização (Pereira, 2001).

5. A questão do grau de autonomia do Poder Legislativo estadual

A terceira possibilidade explicativa para relação entre Poder Executivo e Poder Legislativo nos estados parte do pressuposto de que existe uma variedade de conformações que tornam improváveis a existência de um padrão único que consiga dar conta de explicar todas as experiências (Santos, 2001). É possível que as unidades federativas estruturem subsistemas partidário-eleitorais, incluindo tipos diferentes de subsistemas parlamentares estaduais (Lima Jr., 1997). Características múltiplas e diferenciadas entre si que ocasionam o questionamento à prevalência do Executivo como algo capaz de ser generalizado.

Alguns estudos existentes sobre os legislativos estaduais indicam que pode haver uma variedade de conformações nos parlamentos subnacionais e que, por fatores diversos, nem sempre ocorre uma prevalência do Poder Executivo³⁸. Nessas situações, o Legislativo atua com um grau maior de independência e autonomia em relação ao Executivo. Em outras experiências, há uma tentativa de aproximação maior com a sociedade através de um conjunto formalizado de canais e meios voltados para a manifestação e, num determinado sentido, participação dos grupos sociais no processo de discussão de temas

³⁸ Caso do trabalho de Santos (2001), sobre a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro.

vinculados a algumas proposições em tramitação ou não³⁹.

São os casos da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (Santos, 2001) e da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (Anastasia, 2001), ambas na legislatura 1995-1998. No primeiro caso, fatores como a alta competitividade eleitoral e a estrutura descentralizada da Assembleia Legislativa carioca, junto com a crise financeira do estado (que levou o Poder Executivo a uma agenda emergencial de caráter econômico-financeiro), produziram uma ação mais autônoma e significativa dos deputados estaduais (Santos, 2001).

No caso da Assembleia mineira houve um processo de estabelecimento de mecanismos destinados à interlocução com a sociedade, possibilitando a manifestação de suas preferências, contexto cujas alterações iniciaram ainda na década de 1980. Essa inovação institucional decorreu, em parte, pela crise de legitimidade, distanciamento entre sociedade e legislativo e imagem desgastada do parlamento estadual (Anastasia, 2001).

O estudo realizado sobre a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro sustenta a argumentação de que o parlamento consegue produzir legislação relevante, com um elevado grau de autonomia no seu processo decisório. Contexto fundamentado em duas ocorrências de caráter institucional. A primeira é a alta competitividade eleitoral e a segunda a estrutura institucional da Assembleia, que possui um elevado nível de descentralização, não havendo, por exemplo, colégio de líderes e medidas provisórias. Combinação que gera um parlamento integrado por deputados com muita incerteza em relação a sua situação eleitoral e com condições favoráveis para ter uma presença ativa nas decisões legislativas. (Santos, 2001).

Portanto, é possível verificar a incidência de dois grupos de variáveis também como causas da atuação mais independente do parlamento. As variáveis externas são a

³⁹ O trabalho de Anastasia (2001), que tratou da Assembleia de Minas Gerais, possui essa abordagem.

insegurança eleitoral dos deputados produzida pelo alto grau de competitividade e um governo estadual, no período, focado em uma agenda destinada a resolver os problemas decorrentes do grande endividamento do estado. Assim, os parlamentares passam a ter a chance de trabalhar de maneira voltada a atender as demandas e reivindicações da sociedade, as quais passam a ser a sua agenda e tendo condição de uma tramitação normal, pois não concorriam com as proposições do Executivo. (Santos, 2001).

As variáveis internas incorporam um contexto institucional no qual existe a possibilidade de trabalho dos deputados que não ocupam postos relevantes na estrutura burocrática da Assembleia Legislativa (Santos, 2001). Assim, houve a redução dos entraves para a apresentação e tramitação de proposições por um grupo de parlamentares que não fazia parte mesa-diretora ou comandavam comissões, por exemplo.

O outro estudo que indica a ocorrência de uma atuação com maior independência do Poder Legislativo estadual trata da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, a partir da institucionalização de mecanismos de interação com a sociedade (Anastasia, 2001).

A interlocução com a sociedade ocorreu a partir da realização de seminários legislativos, fóruns técnicos e ciclos nacionais de debates (Anastasia, 2001). Os seminários tinham como objetivo desenvolver discussões sobre temas específicos, cabendo à Assembleia Legislativa de Minas Gerais apenas a coordenação do processo e a infraestrutura, o evento em si ficava sob responsabilidade da sociedade organizada. As propostas, após cada seminário, eram encaminhadas aos parlamentares. Já os fóruns técnicos tinham a participação de especialistas em determinado tema e técnicos da Assembleia, visando fornecer subsídios para os deputados e mesmo para o Poder Executivo. Por fim, os ciclos nacionais de debates abordavam temas vinculados à conjuntura nacional.

A inserção, de maneira institucionalizada, dos cidadãos à arena parlamentar ocorreu

por decorrência de alterações que foram feitas ao longo do tempo no regimento interno da Assembleia mineira, junto com medidas, também estabelecidas no regimento, voltadas à redistribuição do poder no interior da Assembleia (formação de comissões, tramitação de projetos, entre outras medidas) (Anastasia, 2001). Por decorrência, os cidadãos podem iniciar legislação por intermédio de iniciativa popular e eventos, abrindo a possibilidade de influir na agenda Poder Legislativo; participar, nas comissões e no plenário, de debates, nos temas de sua própria iniciativa ou outros de seu interesse, via audiências públicas das comissões e também acompanhar as ações dos parlamentares na arena parlamentar, através dos eventos institucionais, petições e representações populares (Anastasia, 2001).

A principal consequência desse conjunto de mudanças está na institucionalização da participação na arena parlamentar e no decorrente aumento da informação disponível aos parlamentares, os quais passam a ter outros meios para ter acesso às preferências dos indivíduos (Anastasia, 2001).

A relação entre demandas, políticas e resultados forma a base para compreender as instituições legislativas, levando em conta o papel dos atores políticos, preferências e recursos (Anastasia, 2001). Portanto, o produto do trabalho legislativo possui uma ligação próxima com o tipo de estrutura institucional, tanto no ambiente interno, quanto no externo (relação com o Poder Executivo e grau de competição eleitoral, por exemplo), e intercâmbio com a sociedade.

6. Efeitos da organização interna sobre a produção legislativa

As ações das assembleias legislativas dependem de variáveis externas e internas (Abrucio, Teixeira e Costa, 2001). As externas tratam, principalmente, da relação com o

Poder Executivo e na sua prerrogativa de determinar a agenda parlamentar, o nível de participação da sociedade e do peso do sistema de fiscalização e *accountability* sobre o governo.

Já as variáveis internas ao parlamento são, em grande parte, especificadas no regimento interno, o qual possui a função de determinar a organização e estruturação do trabalho legislativo e as incumbências específicas de cada um dos poderes em termos de proposições.

A argumentação que sustenta o predomínio do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo nos estados trata de uma combinação entre as prerrogativas dos governadores e sua capacidade de operar e controlar a agenda parlamentar, o orçamento e o poder de nomeação, por exemplo, no sentido de atrair parlamentares para a sua base de apoio, formalizando coalizões, e o interesse dos deputados em viabilizar suas expectativas de carreira, constituir uma aproximação com o Executivo, a fim de obter os benefícios decorrentes. O fator interno às assembleias legislativas, o qual trata do tipo de organização do trabalho parlamentar, a formação das comissões, a determinação do comando da mesa-diretora, entre outros, também faz parte desta combinação, sendo estabelecido pelos regimentos internos.

Na análise dos regimentos internos, são considerados os fatores da descentralização e da concentração do trabalho legislativo. Contexto que varia conforme o número, atribuições e áreas temáticas das comissões, da existência ou não de um colégio de líderes, de medidas provisórias, do papel da mesa-diretora no processo decisório e do nível de processos de interlocução com a sociedade. Alguns estudos sobre assembleias legislativas podem ser utilizados como parâmetros de análise.

O conteúdo dos regimentos internos nem sempre pode ser entendido como um elemento determinante no desenvolvimento do trabalho legislativo e mesmo no

comportamento dos parlamentares. Em determinadas situações, as variáveis externas, principalmente o Poder Executivo, acabam tendo um peso maior e decisivo. O caso da Assembleia Legislativa de São Paulo na legislatura de 1995 a 1998 revela indicadores dessa situação (Abrucio, Teixeira e Costa, 2001).

Segundo o regimento interno, a definição das atribuições coloca a Assembleia em uma posição central no processo decisório, entre as quais estão a escolha de 2/3 dos conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, julgamento das prestações de contas do governo, poder de iniciativa em relação ao sistema tributário estadual e criação e extinção de cargos e secretarias. Contudo, a análise feita, considerando a produção legislativa e o próprio trabalho no parlamento, aponta que a interferência do Poder Executivo, no seu intento de formar uma maioria, contribuiu de maneira decisiva para definir e controlar o ritmo dos trabalhos e os temas preferenciais que seriam debatidos no parlamento.

A preponderância do Executivo se desenvolveu a partir da ocupação, por deputados integrantes de partidos aliados, de postos centrais no encaminhamento dos trabalhos na Assembleia, tais como a mesa-diretora e comissões permanentes. O governo Mário Covas e seus partidos coligados, na eleição de 1994, elegem cerca de 20% das cadeiras, número que, ainda nos primeiros meses do mandato, é ampliado para 64%. (Abrucio, Teixeira e Costa, 2001).

A estratégia colocou representantes dos partidos governistas no controle das comissões de Constituição e Justiça e de Finanças, essenciais para a determinação da tramitação ou obstrução das proposições e Orçamento. Cerca de 75% das comissões permanentes ficaram sob domínio de partidos vinculados ao governo. As comissões cuja temática era voltada para questões sociais ficaram para a oposição. (Abrucio, Teixeira e Costa, 2001).

Por conta da formação de uma coalizão majoritária, o Poder Executivo aprovou

74,2% proposições que enviou ao Legislativo, das quais 72,8% tinham como objetivo estabelecer o programa de reforma do Estado e os processos de privatização, itens centrais na agenda do governo no período. Já entre as proposições oriundas dos parlamentares, apenas 24,5% foram aprovadas em plenário; 63,8% tinham como tema homenagens, datas comemorativas e denominação de escolas e 23% tratavam de declaração de utilidade pública. Os dados também revelam a prevalência da bancada governista na aprovação de proposições de autoria dos próprios parlamentares. (Abrucio, Teixeira e Costa, 2001).

A análise da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, na legislatura 1995-1998, tem como característica peculiar, referida anteriormente, a incorporação ao regimento interno, já desde a década de 1980, de mecanismos de interação e aproximação da sociedade com o parlamento (Anastasia, 2001). Contexto que pode produzir efeitos na produção legislativa, a partir das inovações institucionais, apresentando ou não aproximação com tendências verificadas em outros estados em termos de iniciativa e temas de proposições, casos do ultrapresidencialismo estadual (Abrucio, 1998) e da concentração do poder de agenda no Executivo e nos líderes partidários (Figueiredo e Limongi, 2001).

Por conseguinte, em Minas Gerais, 86% das proposições aprovadas foram de iniciativa dos parlamentares (individualmente ou via autoria de comissões permanentes e da mesa da Assembleia). Apenas 12,5% das leis aprovadas foram de iniciativa do Executivo. Entretanto, das proposições oriundas do Executivo, foram aprovadas 86,19%. Assim, os dados indicam que o Executivo mantém a sua elevada condição de transformar seus objetivos em políticas. Ao mesmo tempo, há uma significativa produção dos parlamentares, levando em conta não se restringem apenas ao apoio às iniciativas do governo, possuindo também iniciativa em proposições autorais, o que gera uma majoritária produção legislativa oriunda dos parlamentares⁴⁰. (Anastasia, 2001).

⁴⁰Ainda que grande parte da produção dos parlamentares possua como tema homenagens e, entre outras,

O estudo da Assembleia mineira conclui que não ocorre uma preponderância legislativa do Executivo. E, além disso, a capacidade dos parlamentares em determinar, considerando situações específicas, a agenda, possui aproximação com as modificações ocorridas ao longo do tempo, as quais resultaram na alteração do regimento interno gerando a incorporação de uma série de recursos de informação (a partir da interlocução institucionalizada com a sociedade) e a redistribuição e descentralização do trabalho legislativo (que possibilitou que um maior número de parlamentares tivessem participação ativa na produção legislativa). (Anastasia, 2001).

A relação entre Executivo e Legislativo na Assembleia Legislativa do Espírito Santo, na legislatura 1995-1998, é compreendida a partir da consideração de que o governo, além de deter a prerrogativa da gestão administrativa e poder de influência nas disputas eleitorais, também é beneficiado pela incapacidade do parlamento de estruturar e controlar uma agenda legislativa. Com isso, a agenda da Assembleia fica sob controle do Poder Executivo, considerando a maneira pela qual são distribuídos os denominados direitos administrativos no interior do parlamento e como é feito o seu controle, via mesa-diretora, comissões permanentes, plenário e bancadas. (Domingues, 2001).

Outro pressuposto relevante no estudo trata da questão da personalização do voto, como consequência do sistema eleitoral, o que, muitas vezes, conduz os deputados à realização de seu trabalho voltado para suas bases eleitorais, grupos de interesse e lideranças políticas. Considerando, nesse contexto, a ausência de incentivos para a cooperação no trabalho legislativo, indicando uma trajetória individualista. A cooperação, com isso, seria mais incentivada na relação com o Executivo, no sentido de, ao pertencer à base do governo, poder se beneficiar do acesso a cargos e ações do governo.

declarações de utilidade pública, de pouca relevância. Na produção considerada relevante, os deputados têm 16,38% das proposições, percentual superior aos 12,35% de legislação aprovada de iniciativa do governador na 13ª legislatura. (Anastasia, 2001).

Assim, a produção legislativa teria como cerne a busca por gerar benefícios eleitorais ao deputado, de maneira isolada. Situação que implicaria na ocorrência de muitas dificuldades para obter a tramitação (e aprovação) de proposições com um grau alto de complexidade, que demandaria uma capacidade de coordenação e cooperação, cuja conduta individualizada, em geral, impede. Assim, os deputados concentrariam esforços em projetos de caráter mais simples, caso das homenagens, efemérides e declarações de utilidade pública, cujos entraves para aprovação são, nessa perspectiva, menores. (Domingues, 2001).

Entretanto, além das características do sistema eleitoral, da legislação eleitoral e partidária, há a influência da organização interna dos legislativos e a capacidade das lideranças partidárias em ocuparem postos de decisão importantes no processo legislativo, as quais afetam o comportamento dos parlamentares.

Na legislatura estudada, a Assembleia do Espírito Santo era formada por bancadas pequenas (quatro cadeiras, na média). Fragmentação que também interfere na formação das comissões, que possuem temáticas amplas, o que contribui para impedir um trabalho mais especializado. Além disso, colégio de líderes, formalmente previsto no Regimento Interno, não possui atribuições relevantes para o funcionamento do parlamento. Em suma, o poder decisório está concentrado na mesa-diretora, as bancadas reduzidas fazem com que as lideranças partidárias tenham com pouco poder nas votações em plenário, o partido do governador não consegue construir uma coalizão consistente em termos ideológicos, as comissões com jurisdições amplas inviabilizam a divisão de trabalho semelhante à existente nas secretarias de estado (o que tende a aumentar o custo de um trabalho mais aprofundado em um determinado tema, favorecendo a busca por temas mais gerais ou a concordância com o que é apresentado pelo Executivo), assim, as bancadas não desenvolvem a especialização de seus integrantes nos trabalhos das comissões

permanentes, o Colégio de Líderes é amplo e tem reduzidos poderes regimentais. Características que geram uma determinada incapacidade da Assembleia Legislativa em constituir uma agenda política com autonomia em relação ao Executivo.

O governo estadual, assim, mesmo sem ter construído uma coalizão, obteve a aprovação de 86,6% das suas proposições encaminhadas ao parlamento. Os deputados tiveram aprovados em plenário 47,5% de suas proposições, grande parte classificadas como de cunho clientelista. (Domingues, 2001).

A Assembleia do Espírito Santo, portanto, possui muitos obstáculos no desenvolvimento da chamada legislação complexa, em parte pela falta de capacitação técnica e por problemas de coordenação no sentido da realização de um trabalho coletivo. Com isso, o Executivo fica, por delegação dos deputados, com a maior parte (64%) da produção legislativa complexa (não clientelista). O resultado é uma relação bem próxima às características do ultrapresidencialismo. (Domingues, 2001).

A abordagem da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, também na legislatura 1995-1998 (Grohmann, 2001), considera que as variáveis internas (organização do Legislativo, dispositivos e controle sobre a tramitação de proposições) não são determinantes na existência de um predomínio de um poder sobre o outro. São variáveis externas (tipo de relação entre Executivo e Legislativo, atribuições de cada poder, poder de agenda, formação de maioria, coalizões e sistema eleitoral), tendo as internas como intervenientes, os fatores definidores da preponderância de um ou outro poder na produção legislativa. (Grohmann, 2001).

O estudo revela que é o Poder Legislativo, devido a suas prerrogativas, que define o padrão de relacionamento com o Executivo. Ou seja, há uma dependência de dois fatores: a institucionalidade da agenda política e a composição das bancadas no parlamento. A formação de uma base de apoio coesa e disciplinada confere ao governo um fortalecimento

e a prevalência de seu poder de agenda. Caso contrário, com a oposição tendo maioria coesa, as condições para constituir uma agenda autônoma, podendo confrontar o governo (bloqueando ou derrotando suas iniciativas, por exemplo), são bastante consideráveis. (Grohmann, 2001).

Por outro lado, não havendo uma situação onde ocorra polarização entre governo e oposição, a tendência é de haver cooperação, a partir das prerrogativas do Executivo, na produção legislativa. No caso de não existir cooperação, via uso de instrumentos como poder de veto do governo e postergação ou agilização de tramitação pelo Colégio de Líderes, transformam o processo legislativo em um empreendimento de alto custo para ambos os lados. (Grohmann, 2001).

A predominância do Executivo possui como fator fundamental a sua capacidade e condição de formação de maioria no parlamento e não por delegação. Circunstância que garantiu ao governo a preponderância na produção legislativa (67,7% de proposições aprovadas, contra apenas 17,6% dos parlamentares). (Grohmann, 2001).

Na inexistência de um Colégio de Líderes, o processo legislativo na Assembleia Legislativa do Paraná é centralizado na mesa-diretora, especialmente na figura do presidente. Por decorrência, há, em um determinado sentido, uma fragilidade no papel desempenhado pelos líderes partidários, contexto que não favorece a cooperação entre os deputados. Assim, não existem constrangimentos efetivos que façam os parlamentares, na Assembleia, a seguirem decisões tomadas nas instâncias partidárias. Contexto que favorece a ação do Poder Executivo no controle do processo legislativo. (Veiga, Tomio e Paula, 2008).

Em consequência, as proposições apresentadas na legislatura 2003-2006 explicitam uma diferença entre os temas colocados pelo governo e pelos parlamentares. Os projetos oriundos do Executivo, em cerca de 90%, abordam questões pertinentes à gestão pública,

incluindo processos administrativos, temas de ordem fiscal e orçamento, e, na grande maioria dos casos, são aprovados. Já os parlamentares possuem mais êxito nos temas de discutível importância, que abrangem homenagens e denominações. As proposições que tratam de políticas públicas e temáticas voltadas à administração pública têm bem menores chances de aprovação. (Veiga, Tomio e Paula, 2008).

7. Concentração e dispersão de poder nas assembleias legislativas

Como regra geral, o Poder Executivo possui um conjunto de prerrogativas proativas, as quais são utilizadas para fazer com que suas preferências prevaleçam na arena Legislativa. Enquadram-se nessa abordagem questões como poder de decreto, solicitação de regime de urgência e, entre outros, iniciativa exclusiva em determinadas matérias. Os governadores possuem, ainda, a atribuição única de dar início a legislação que trate de tributos, orçamento, finanças e administração. (Pereira, 2001).

Afora isso, os regimentos internos das assembleias legislativas e as prerrogativas dispostas nas constituições estaduais também favorecem a manutenção das proposições da maneira como foram encaminhadas pelo governo. São pequenas as chances de que ocorram alterações, via emendas, no âmbito do Legislativo, devido, principalmente, ao uso do instrumento de veto, seja parcial ou total. Em outras palavras, o poder de iniciativa em temas relevantes é complementado com a possibilidade de vetar eventuais mudanças, caso haja alguma resistência à aprovação no parlamento, junto com as condições em geral adversas para derrubar os vetos do Executivo. (Pereira, 2001).

Portanto, os regimentos internos podem propiciar uma maior margem de manobra ao Executivo, dependendo da determinação de prazos, tamanho do quórum necessário para derrubar vetos, voto nominal ou secreto em plenário e possibilidade ou não de votar artigos

vetados de maneira separada do todo. Da mesma forma, o que se encontra estabelecido nos regimentos internos, como a existência ou não e funções do colégio de líderes e da mesa-diretora, número, organização e tipo de comissões tendem a favorecer a ação do Poder Executivo.

A centralização dos trabalhos legislativos está ligada ao tamanho e número de bancadas e na distribuição dos cargos nas comissões, colégio de líderes (quando existem) e na mesa-diretora. As prerrogativas de cada cargo e das próprias comissões também contribuem para uma maior ou menor dispersão de poder no parlamento.

No caso do poder dos líderes, que na Câmara dos Deputados é forte (Figueiredo e Limongi, 2001), a questão central, nos estados, é o tamanho da bancada. Quanto maior o número de deputados integrantes da mesma bancada, mais poder terá o seu líder e mais possibilidade de ocupar cargos em comissões, os quais estão bastante vinculados ao controle da agenda e da velocidade das tramitações. Em contrapartida, bancadas minoritárias podem ter uma grande importância, pois podem passar a ter uma posição estratégica na distribuição das funções no interior do Legislativo e mesmo na aprovação ou rejeição de matérias. (Pereira, 2001).

Situação semelhante pode ser encontrada na formação das mesas-diretoras, cujos cargos, em geral, são ocupados de forma proporcional ao tamanho de cada bancada. São as mesas-diretoras que possuem a prerrogativa de direção de grande parte do processo legislativo. Quanto maior o número de cargos com atribuições específicas nas mesas-diretoras, a tendência é que menor será o poder individual do presidente do Legislativo, ressalvadas as questões que envolvem o tipo e as relações de poder entre as bancadas.

A análise dos regimentos internos propiciou a argumentação de que existem três tipos básicos de comissões permanentes (Pereira, 2001). O primeiro trata da organização do trabalho legislativo (OTL), casos da Comissão de Constituição e Justiça, responsável

por pareceres sobre a constitucionalidade das proposições, e Comissão de Finanças e Orçamento, cuja função é analisar a adequação financeira dos projetos. São as mais disputadas, pois organizam e formatam a agenda de votações.

No segundo tipo, encontram-se as de análise de políticas públicas (APP), responsáveis pelo exame dos projetos a partir do seu impacto nas políticas sociais, econômicas, etc. Sua importância depende da área. Por exemplo, agricultura passa a ter importância em um estado cuja economia tem base agrícola.

O terceiro, defesa de direitos difusos (DDD), trata de proposições voltadas para os direitos civis, sociais, etc. Exemplo: direitos humanos, defesa do consumidor, cidadania, etc. Já o quarto tipo, fiscalização do Poder Executivo (FPE), avalia o desempenho dos governos a partir da fiscalização do cumprimento das leis e demais ações do Executivo. O último tipo, análise de assuntos políticos-institucionais (APPI), em geral trata da questão da criação de municípios.

O número de comissões do tipo OTL está ligado a maior ou menor concentração de poder no âmbito legislativo. Ou seja, quanto maior a quantidade de comissões desse tipo, maior será a quantidade de atores com capacidade de intervenção, por exemplo, na tramitação de proposições, gerando uma descentralização do poder sobre a organização interna e sobre o trabalho legislativo. (Pereira, 2001).

Portanto, é possível considerar que o tamanho das bancadas e sua posição no apoio ou oposição ao governo; que o número e prerrogativas das comissões, bem como ocorre a indicação de quem vai ocupar os postos mais importantes; a existência ou não de um colégio de líderes e a distribuição de poder na mesa-diretora são fatores que precisam ser levados em conta para analisar a relação entre Executivo e Legislativo e, por decorrência, a produção legislativa.

8. A classificação da produção legislativa

A classificação da produção legislativa, especialmente em unidades subnacionais, possui algumas diferenças com o nível nacional. É possível considerar que cada estado seja um distrito eleitoral para os parlamentares nacionais. No caso dos deputados estaduais, com suas características peculiares, a ‘regionalização’ assume outros parâmetros.

A produção legislativa pode ser analisada a partir critérios da generalidade e impacto territorial (Ricci, 2006). Sendo que a generalidade mede o número de indivíduos atingidos por determinada lei, se possui um caráter geral e seccional (atingindo muitos), ou microsseccional e individual (atingindo grupos pequenos), ou tem característica simbólica (homenagens e denominações, por exemplo) (Ricci, 2006). A questão do território trata da existência de leis que visam atingir regiões específicas (por exemplo, um projeto de incentivos ao desenvolvimento de uma determinada região) ou que possuem um caráter nacional.

No caso dos estados, pode haver uma tendência, por causas diversas, de uma maior profusão de leis com amplitude mais voltada para grupos específicos, contrariando, em determinado sentido, o que ocorre na Câmara dos Deputados, onde as leis de cunho particularista e local são em menor quantidade (Amorim Neto e Santos, 2003). Situação cuja explicação pode estar na maior proximidade dos parlamentares estaduais com suas regiões, combinada com menores possibilidades em termos de atribuições constitucionais exclusivas à legislação no âmbito dos estados. Entretanto, há ainda a possibilidade explicativa que leva em consideração as restrições constitucionais para uma produção legislativa mais relevante por parte dos parlamentares estaduais, não havendo predomínio nem de proposições de cunho universalista, nem de cunho particularista (Veiga, Tomio e

Paula, 2008).

A produção legislativa também pode ser classificada a partir da formulação de quatro tipos de proposições (Santos, 2001). O primeiro é a *transferência concentrada de recursos*, o qual consiste na transferência de recursos para indivíduos, empresas, grupos econômicos ou localidades. O segundo tipo é chamado de *regulação concentrada*, que trata da regulação das atividades de grupos especiais. Já o terceiro tipo, *transferência difusa de recursos*, trata da transferência de recursos para proteção e segurança da população em geral. O quarto tipo, denominado *regulação difusa*, aborda as regras gerais que regulam o conflito distributivo e a competição e participação política.

As duas maneiras de classificar a produção legislativa fornecem parâmetros para analisar o tipo de proposição e a sua amplitude. A partir daí, é possível verificar a temática de cada tipo, a qual será relacionada com a origem das proposições. Situação que permite analisar a produção legislativa relacionando com a organização dos trabalhos nas assembleias legislativas, estabelecida pelos regimentos internos, pelo predomínio ou não de deputados integrantes de partidos governistas em comissões e mesa-diretora, por exemplo, e pela distribuição partidária do secretariado de cada estado.

A questão da organização interna dos trabalhos legislativos, que inclui, por exemplo, a centralização ou descentralização da agenda e das possibilidades de parlamentares conseguirem aprovar suas proposições, é central na análise da produção legislativa (Ricci, 2006). Situação que, por sua vez, encontra-se ligada com o papel desempenhado e qual a estratégia escolhida pelo Poder Executivo na sua relação com o Poder Legislativo, envolvendo a formação ou não de uma coalizão majoritária de governo.

9. Considerações finais

O espaço ocupado pelo Poder Executivo nos estados pode ser explicado pelas características do processo decisório e na preponderância dos governadores sobre poderes Legislativo e Judiciário. Por decorrência, o Poder Executivo torna-se o articulador e controlador das etapas do processo de governo, implementando uma situação na qual as assembleias legislativas passam a atuar de maneira menos importante e com caráter secundário.

Ao lançarem mão de um amplo grupo de vantagens e benefícios, tipo poder de agenda, definição de obras e políticas públicas e compartilhamento do governo, os governadores obtêm apoio, em geral, permanente e consistente para estabelecer uma relação de prevalência com o Poder Legislativo.

As possibilidades de ação mais autônoma dos parlamentos estaduais remetem a situações com um grau considerável de especificidades (os casos de Minas Gerais e Rio de Janeiro). Em outra situação, a ocorrência de polarização entre oposição e situação gera um contexto de conflito e custo elevado para ambos.

Portanto, sem desconsiderar as exceções e mesmo as características diferentes que o predomínio do Poder Executivo pode ter, subsiste, na produção legislativa, a tendência cooperativa, sustentada nas prerrogativas do Executivo, com a sua predominância. Assim, a prevalência dos governos estaduais está vinculada à formação de maioria no parlamento, ou, ainda, por delegação dos parlamentares.

Nas situações onde há um grau mais elevado de autonomia do parlamento, verificam-se fatores peculiares, os quais dependem, em grande parte, de um contexto específico. Com isso, a análise da produção legislativa dos parlamentos estaduais leva em conta, inicialmente, a questão da centralização da organização nas assembleias legislativas,

situação que estabelece vínculos com o tipo de relação entre os poderes Executivo e Legislativo, sendo um dos fatores importantes para analisar a predominância do primeiro sobre o segundo.

O ponto central, nessa argumentação, está na capacidade do Poder Executivo obter maioria suficiente para constituir governabilidade. Contexto que passa pela formação do governo, tamanho e número das bancadas no parlamento.

Outro fator relevante na análise da produção legislativa trata das condições efetivas de os parlamentares produzirem legislação, envolvendo as questões necessárias para a tramitação das proposições, tais como a capacidade de coordenação e aprovação. Além disso, há a denominada confusão de atribuições na federação brasileira⁴¹, na qual aos estados couberam atribuições não muito específicas, comparando com os municípios e União. A abrangência de áreas e temas à disposição dos parlamentares estaduais, nesta perspectiva, tem restrições importantes, pela divisão de atribuições entre os níveis federativos e pelas prerrogativas do Poder Executivo estadual.

Portanto, é possível verificar que, muitas vezes, o estabelecimento de uma relação estável entre os poderes Executivo e Legislativo depende do tipo de estratégia adotado por cada um dos agentes envolvidos, considerando se o governo tem ou não maioria no parlamento. Sendo coeso e majoritário, o governo pode optar pela medida que considere mais adequada na relação com o Legislativo, incorporando a oposição ou isolando-a do processo. Caso não possua maioria, a tendência é de o governo optar por estratégias que visem criar um ambiente de cooperação no Legislativo, a partir da formação de uma coalizão e compartilhamento do governo ou a realização de negociação caso a caso.

O tamanho das bancadas e sua posição no apoio ou oposição ao governo; o número e prerrogativas das comissões permanentes e temporárias, bem como é feita a indicação de

⁴¹Analisada no Capítulo 2.

quem vai ocupar os postos mais importantes; a existência ou não de um colégio de líderes e a distribuição de poder na mesa-diretora são fatores relevantes na análise da relação entre Executivo e Legislativo e, por decorrência, da produção legislativa.

Por decorrência dessas abordagens, a existência da predominância do Poder Executivo no processo legislativo tende a produzir uma situação na qual o estabelecimento de instâncias participativas nos parlamentos estaduais terá dificuldades em gerar condições para a participação da sociedade no próprio processo legislativo, aqui considerado como as chances de um projeto de lei de iniciativa popular, proposta de ação legislativa e sugestão legislativa obterem êxito na tramitação. Também é um fator importante para analisar a questão da existência ou não dos grupos sociais em utilizarem os referidos procedimentos participativos.

Capítulo 4: Processos participativos nas assembleias legislativas e a formação das comissões de legislação participativa

1. Introdução

O processo legislativo nas assembleias legislativas, definido, em grande parte, pelas características do presidencialismo de coalizão⁴², não obstante os elementos variados que existem em cada estado, também passou a operar, desde a Constituição de 1988, com um conjunto amplo de instâncias participativas. O estabelecimento, nos regimentos internos e constituições estaduais, ao longo das duas últimas décadas, de audiências públicas, tribunas populares, fóruns, seminários, projetos de lei de iniciativa popular e, entre outros, sugestões legislativas, produziu espaço para que a sociedade civil pudesse, ao menos, se manifestar no âmbito da própria instituição legislativa, situação assegurada e definida pelas normas reguladoras do trabalho legislativo, e por decorrência, do arcabouço legal. Ou seja, em menor ou maior grau, as assembleias legislativas passaram a ter, na sua regulamentação e normatização, possibilidades para a participação dos grupos sociais.

⁴²Questão analisada nos capítulos 2 e 3.

A formação das comissões de legislação participativa se constituiu, a partir de 2002, como um elemento central para a questão da participação nas assembleias. Considerando que, até então, as instâncias participativas, em geral, não possuíam elos com proposições de leis, diante dos obstáculos para a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular, as comissões surgiram com a atribuição principal de receber e encaminhar também ações com caráter de sugestão e de proposta, e não mais um projeto de lei pronto e com as exigências de antes. Dessa forma, haveria uma maior possibilidade para o encaminhamento de proposições originárias na sociedade aos legislativos estaduais. Contexto que está ligado à constituição da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados.

Este capítulo, com isso, tem por objetivo tratar dos mecanismos e instâncias participativas definidos nos regimentos internos das assembleias legislativas, do processo e características da formação das comissões de legislação participativa nos estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

2. Processos participativos nas assembleias legislativas

A democratização do Brasil, institucionalizada a partir da segunda metade da década de 1980, estabeleceu uma série de questões que passaram a integrar a rotina das organizações políticas e sociais, no âmbito do Estado e da sociedade, entre as quais está a participação. A Constituição de 1988 proporcionou a formação de órgãos abertos à participação da sociedade. A maior parte destes organismos, tais como conselhos, fóruns e, entre outros, comissões, possui, direta ou indiretamente, ligação com o Poder Executivo. Entretanto, ao longo da década de 1990, o Poder Legislativo também constituiu instâncias

destinadas à participação das organizações sociais.

A análise dos regimentos internos dos parlamentos estaduais é um indicador no sentido de verificar as possibilidades institucionalizadas de participação da sociedade no processo legislativo. Verifica-se uma regularidade acerca dos mecanismos de participação existentes nos regimentos das assembleias legislativas analisadas. Contexto explicado, em grande parte, pela determinação constitucional federal acerca da implementação de processos participativos nos poderes públicos.

A relação entre demandas, políticas e resultados forma a base para compreender as instituições legislativas, levando em conta o papel dos atores políticos, preferências e recursos (Anastasia, 2001). Também são importantes as variáveis externas ao legislativo. Portanto, o produto do trabalho legislativo possui uma ligação próxima com o tipo de estrutura institucional, tanto no ambiente interno, quanto no externo (relação com o Poder Executivo e grau de competição eleitoral, por exemplo), e intercâmbio com a sociedade.

Os estudos⁴³ acerca de processos decisórios no âmbito dos parlamentos estaduais brasileiros detectam a existência da prevalência do Poder Executivo, ainda que por motivos diversos, alguns de caráter conjuntural, e não apenas pelas prerrogativas dos governos estaduais. Contexto que envolve os objetivos e estratégias do Poder Executivo, se este possui ou não maioria na Assembleia Legislativa. Ao mesmo tempo, há um conjunto de variáveis externas, além do próprio Poder Executivo, que podem influenciar o Poder Legislativo.

As possibilidades, levando em conta a argumentação que coloca o Poder Executivo como elemento central no funcionamento e na tomada de decisões no âmbito dos legislativos estaduais, de uma atuação mais autônoma do parlamento possuem como explicação, de acordo com a discussão desenvolvida anteriormente, a existência de

⁴³Abordados no Capítulo 2.

mecanismos de interação com a sociedade, casos da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (Santos, 2001) e da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (Anastasia, 2001). Em relação à análise sobre o parlamento carioca, o argumento envolve a elevada competitividade eleitoral e a estrutura interna descentralizada da Assembleia Legislativa, a qual possibilitou aos deputados mais oportunidades de apresentação de projetos de lei e de vê-los aprovados, situação que ocorreu de forma concomitante à crise financeira do estado, onde o Poder Executivo teve de produzir uma agenda emergencial de caráter econômico-financeiro, resultando em uma ação com caráter mais independente e mais relevante dos deputados estaduais (Santos, 2001).

No caso mineiro, a explicação engloba o desenvolvimento de mecanismos destinados à interação com a sociedade (Anastasia, 2001). Mesmo considerando que os casos das assembleias legislativas de Minas Gerais e do Rio de Janeiro tenham bases em especificidades contextuais de cada estado, em especial a análise do parlamento mineiro, é possível verificar que todos os regimentos internos das assembleias legislativas estabeleçam mecanismos e instâncias destinados à participação da sociedade. Ou seja, mesmo nos casos com menos especificidades e peculiaridades, encontram-se um conjunto de normas voltadas para o estabelecimento de elos entre os grupos sociais e o parlamento.

A definição, nos regimentos, de instâncias participativas institucionalizadas, ocorre de maneira paralela com a própria atuação de cada parlamentar na relação com suas bases e grupos sociais específicos, por exemplo. Entretanto, a existência nos regimentos internos das referidas instâncias destinadas à participação implica em, ao mesmo tempo, normatizar e regar a presença da sociedade ou de parte dela, no parlamento, como um elemento diferente da relação individual de cada deputado com a sua base eleitoral ou grupos sociais com os quais possa ter maior proximidade. Nessa linha argumentativa, a incidência de um regimento da participação nos regimentos internos das assembleias legislativas tende a

formalizar, em termos procedimentais, tais processos participativos, contexto que, todavia, pode redundar em uma simples ocorrência da participação, não necessariamente estabelecendo vínculos com os resultados do processo legislativo.

Ao mesmo tempo, a mensuração dos resultados e dos efeitos da existência das instâncias participativas pode ser feita, ao menos, levando em conta a produção legislativa. O estabelecimento de uma relação entre a existência, nas normativas, de mecanismos e instâncias participativas com a produção legislativa não implica em esgotar ou eliminar outras possibilidades e nem contrapor outros fatores explicativos para a questão. Todavia, se configura como uma possibilidade de resposta, ao englobar a participação relacionada com a produção legislativa, levando em conta a análise dos regimentos internos, a própria produção e a existência de comissões de legislação participativa nos casos estudados.

3. A definição da participação nos regimentos internos das assembleias legislativas

Os regimentos internos das assembleias legislativas indicam a existência de um padrão acerca dos mecanismos e instrumentos que possibilitam a participação da sociedade no processo legislativo (Quadro 1). Em todos os parlamentos estaduais é possível a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular e de representações populares. No caso dos primeiros, as diferenças estão apenas no que é necessário para que a proposição advinda da sociedade possa tramitar, questão relativa ao número de eleitores (as) (ao menos 1% do eleitorado) assinantes da proposta, distribuição mínima por município (variações em relação ao número de municípios domicílio dos signatários e ao percentual de eleitores por município). Situação que segue determinação da Constituição Federal e

das constituições estaduais.

A tramitação dos projetos de iniciativa popular ocorre de maneira similar às demais proposições que não possuem regimes especiais que apressem o processo de votação em plenário e passagem pelas comissões. A exceção ocorre na Assembleia Legislativa da Paraíba, onde a tramitação acontece de forma urgente, agilizando a condução do projeto ao plenário para votação.

Na Assembleia de Sergipe, embora a tramitação ocorra de forma normal, os projetos de iniciativa popular possuem prioridade na ordem do dia das sessões plenárias. Em todas as situações, o primeiro signatário dos projetos passa a ter o direito de defendê-lo, seja nas comissões, seja em sessão plenária.

Em todos os parlamentos, os regimentos internos também preveem que as comissões permanentes, temporárias e especiais realizem audiências públicas para a discussão de temas em tramitação ou outros. Da mesma forma, há a possibilidade de manifestação de representantes de organizações da sociedade nas sessões plenárias, mediante cadastramento e agendamento prévios, e nas comissões de trabalho.

Cada comissão possui a prerrogativa de convidar representantes de organizações sociais ou pessoas com conhecimento em determinado assunto para participar das suas reuniões. Os participantes, contudo, não têm direito a voto. Nas audiências públicas, a participação é aberta e o direito à palavra obedece ao critério de cada comissão.

Os regimentos internos ainda trazem outras formas de manifestação da sociedade no parlamento. No caso da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, há o Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional, o qual realiza reuniões em várias regiões do estado para debater assuntos diversos, não necessariamente voltados para temas constantes em projetos de lei em tramitação.

A Assembleia do Espírito Santo instituiu o mecanismo da sugestão legislativa.

Nesse caso, integrantes da sociedade podem encaminhar propostas a serem analisadas pelas comissões, podendo ser transformados em projetos de lei postos em tramitação.

Instrumento semelhante funciona em Minas Gerais, com a Proposta de Ação Legislativa. Aqui, o objetivo é tornar mais simplificado o processo de encaminhamento de demandas da sociedade voltados para constituir um projeto de lei. Além disso, a Assembleia mineira realiza seminários e fóruns técnicos, nos quais representantes de organizações sociais podem manifestar suas opiniões e posicionamentos sobre projetos em tramitação e sobre outros assuntos que podem ser utilizados no processo legislativo.

No Rio de Janeiro, o parlamento utiliza o Fórum Permanente de Participação Popular. A meta é, por determinação do Regimento Interno, discutir com a sociedade o processo legislativo.

QUADRO 1

POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS

<i>Instâncias e mecanismos participativos</i>	<i>Incidências nas assembleias legislativas</i>
Projetos de Lei de Iniciativa Popular	Todas (com, ao menos, assinatura de 1% do eleitorado)
Audiências públicas	Todas
Manifestações nas sessões plenárias	Todas (mediante inscrição prévia)
Fóruns de debates participativos	Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo
Participação em Comissões permanentes especiais e temporárias	Todas (mediante convite e sem caráter deliberativo)

Fonte: Elaboração própria a partir dos regimentos internos e constituições estaduais.

As dificuldades em relação aos projetos de iniciativa popular possibilitaram a busca de alternativas. Uma delas é a de ‘sugestão legislativa’, casos das assembleias legislativas do Espírito Santo, Santa Catarina, Minas Gerais e Maranhão. Com essa forma, organizações sociais podem assinar propostas e encaminhá-las ao Poder Legislativo sem, em geral, a necessidade de um número grande de assinaturas de eleitores (as). As propostas, no entanto, serão avaliadas por uma comissão parlamentar específica de legislação participativa ou por outra comissão com temática afim. A transformação em proposição para tramitação no parlamento vai depender do parecer da comissão.

Na Assembleia Legislativa do Ceará funciona, desde 2003, um instrumento legislativo no qual organizações sociais podem transformar suas demandas e reivindicações em proposições e projetos de lei, elaborados em parceria com um parlamentar.

Portanto, os regimentos internos, significativos em termos de organização interna e regulação, possuem um conjunto de normas voltadas para a incidência de instâncias participativas nas assembleias legislativas. A principal diferença é encontrada na constituição de comissões permanentes de legislação participativa, nos estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo⁴⁴. Todas foram formadas a partir de 2002 e são semelhantes na definição de seus campos de ação e atribuições.

Os objetivos e atribuições dessas comissões nas assembleias legislativas são, em grande parte, originários da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, criada em 2001, destinada⁴⁵, principalmente, a facilitar a participação da sociedade no processo de elaboração legislativa. Ou seja, as dificuldades encontradas no sentido de que projetos de lei de iniciativa popular sejam formulados, tramitem e sejam

⁴⁴No estado do Maranhão também existe uma comissão similar, mas os dados estavam indisponíveis.

⁴⁵De acordo com a regulamentação da Comissão, disponível no site www.camara.gov.br.

votados pelos parlamentares conduziram à busca de alternativas, para tornar mais factível a participação. A alternativa foi a criação da figura da sugestão legislativa, colocada na constituição da Comissão de Legislação Participativa da Câmara⁴⁶. (Whitaker, 2003).

Assim, a sociedade, por meio de qualquer entidade civil organizada, organização não governamental, sindicatos, associações, órgãos de classe, apresenta à Câmara dos Deputados suas sugestões legislativas, as quais incluem propostas de leis complementares e ordinárias, sugestões de emendas ao Plano Plurianual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias. Em termos procedimentais, o encaminhamento da sugestão legislativa foi facilitado, em relação às exigências para os projetos de lei de iniciativa popular (Whitaker, 2003). As organizações sociais precisam comprovar o registro em cartório ou em órgão do Ministério do Trabalho, a composição de sua diretoria e seus responsáveis, judicial e extrajudicialmente no envio da sugestão legislativa, ata da reunião que decidiu pelo envio da sugestão à Comissão⁴⁷.

A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados se transformou em um parâmetro para a constituição de comissões semelhantes nas assembleias legislativas.

4. Características do funcionamento das comissões de legislação participativa

As comissões de legislação participativa (Quadro 4) realizam reuniões ordinárias semanais e abertas, podendo, eventualmente, organizar audiências públicas e reuniões extraordinárias e, em situações excepcionais, realizar reuniões fechadas (Quadro 2). Elas

⁴⁶Sobre a formação e funcionamento da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, ver Braga, 2005 e Lin, 2010.

⁴⁷Segundo a regulação da Comissão, disponível em www.camara.gov.br.

são formadas por, dependendo do caso, um mínimo de três e máximo de 12 membros. Todos são indicados pelas lideranças de bancadas partidárias ou de blocos parlamentares, obedecendo ao critério de proporcionalidade na distribuição das vagas de acordo com o número de integrantes das bancadas ou blocos e o número de vagas disponíveis nas comissões. A deliberação interna segue a normativa das demais comissões, sendo por maioria simples. Há, portanto, um padrão na organização das comissões. A diferença principal ocorre no número de integrantes (Quadro 3).

Tendo como parâmetro a classificação das comissões legislativas por suas características e atribuições⁴⁸, organização do trabalho legislativo (OTL), análise de políticas públicas (APP), defesa de direitos difusos (DDD) e fiscalização do Poder Executivo (FPE) e análise de assuntos políticos-institucionais (APPI), é possível situar as comissões de legislação participativa como estando mais próximas do terceiro tipo (DDD). A defesa de direitos difusos engloba proposições que tenham como temática direitos civis e sociais, envolvendo direitos humanos, defesa do consumidor e, entre outros, cidadania. Considerando que suas atribuições estejam mais ligadas ao estabelecimento de mecanismos de aproximação com a sociedade, recebimento e análise de sugestões de proposições legislativas, é possível entender que suas características possuem peculiaridades em relação às demais comissões.

⁴⁸Pereira (2001), referida no Capítulo 3.

QUADRO 2
CARACTERÍSTICAS DAS COMISSÕES
DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

<i>Assembleias Legislativas</i>	<i>Composição das comissões</i>	<i>Distribuição</i>	<i>Definição do presidente</i>	<i>Número de integrantes</i>	<i>Deliberação na Comissão</i>	<i>Reuniões</i>
Acre	Indicação dos líderes partidários	Proporcional	Eleição por maioria simples	Cinco titulares	Maioria simples	Semanais e abertas
Alagoas	Indicação dos líderes partidários ou de bloco parlamentar	Proporcional (incluindo, em qualquer caso, um membro da minoria)	Eleição por maioria simples	Três titulares	Maioria simples	Semanais e abertas
Amazonas	Indicação dos líderes partidários	Proporcional	Eleição por maioria simples	Cinco titulares	Maioria simples	Semanais e abertas
Mato Grosso do Sul	Indicação partidária	Proporcional	Eleição por maioria simples	Cinco titulares	Maioria simples	Semanais e abertas
Minas Gerais	Indicação dos líderes de bancadas ou blocos parlamentares	Proporcional	Eleição por maioria simples	Cinco titulares	Maioria simples	Semanais e abertas
Paraíba	Líderes de bancadas ou blocos parlamentares	Proporcional		No mínimo cinco e no máximo nove	Maioria simples	Semanais e abertas
Rio Grande do Sul	Indicação dos líderes partidários	Proporcional (Ao menos duas vagas em comissões para cada deputado)	Eleição por maioria simples	Doze titulares	Maioria simples	Semanais e abertas
Santa Catarina	Indicação dos líderes partidários	Proporcional	Eleição por maioria simples	Sete titulares	Maioria simples	Semanais e abertas
São Paulo	Indicação dos líderes partidários	Proporcional	Eleição por maioria simples	Onze titulares	Maioria simples	Semanais e abertas

Fonte: Elaboração própria a partir dos regimentos internos.

A Comissão de Legislação Participativa da Assembleia Legislativa do Acre foi instituída em 2003⁴⁹. As suas atribuições, de acordo com o Regimento Interno, são opinar nas sugestões de iniciativa legislativa proposta por entidades civis, fiscalizar e acompanhar a implementação das leis aprovadas, promover estudos e debates sobre temas jurídicos, éticos e sociais.

O Regimento determina que as sugestões de iniciativa legislativa devam ser encaminhadas para a Comissão com documentação comprovando sua aprovação em assembleia pela entidade proponente. Após o encaminhamento, a Comissão emite um parecer, o qual, sendo favorável, transforma a sugestão em uma proposição legislativa de sua iniciativa, a qual é encaminhada para a mesa-diretora e tramitará de acordo com as normas do Regimento.

No período que compreende a criação da Comissão até o ano de 2010, não há registro de apresentação de sugestão legislativa à Comissão e, por decorrência, de tramitação de nenhuma proposição legislativa.

A Comissão de Legislação Participativa da Assembleia Legislativa de Alagoas, criada em 2003⁵⁰, visa analisar projetos que tratem da participação popular. Suas atribuições são receber sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações, órgãos de classe, sindicatos e outras entidades organizadas da sociedade civil (exceto partidos políticos) e formular pareceres técnicos a partir de informações encaminhadas por entidades da sociedade civil. Também não há registro de sugestões encaminhadas ou em tramitação.

A Comissão de Legislação Participativa da Assembleia Legislativa do Amazonas

⁴⁹Conforme Resolução nº 147 de 2003, ainda que, no site da Assembleia Legislativa do Acre conste como data de criação da Comissão o mês de fevereiro de 2005, se referindo ao início de funcionamento.

⁵⁰De acordo com a Resolução nº 438 de 2003.

foi criada em 2003⁵¹ e extinta em 2010⁵². Desde então, o Regimento Interno determina que as Comissões Especiais possam funcionar como Comissão de Legislação Participativa, com o objetivo de apreciar proposta de projeto encaminhada por entidade da sociedade civil ou cidadão⁵³.

A Comissão, enquanto operou com caráter permanente, visava conduzir os assuntos relacionados com a participação popular no chamado processo legislativo especial, ou seja, o que não entra em conflito com o que é delegado à representatividade institucional; receber, processar e dar encaminhamento aos projetos e requerimentos encaminhados a Assembleia pelas Associações Comunitárias, Órgãos de Classe, Sindicatos, Câmaras Municipais, Prefeituras Municipais e entidades organizadas da Sociedade Civil (exceto partidos) e possibilitar a participação do representante da entidade que apresentar o projeto, com direito a voz em todas as comissões técnicas por onde tramitar a proposição, inclusive o direito de defendê-la na Tribuna. Não existem registros acerca do encaminhamento de propostas de sugestão legislativa.

As atribuições da Comissão de Legislação Participativa da Assembleia Legislativa do Mato Grosso do Sul são receber sugestões de iniciativa legislativa apresentada por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades da sociedade civil, exceto partidos políticos, e receber pareceres técnicos, exposições e propostas das mesmas entidades. Não há registros de proposições ou sugestões nem recebidas, nem encaminhadas pela Comissão.

A Comissão de Legislação Popular da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, criada em 2003⁵⁴, possui como atribuições o encaminhamento de propostas de ação legislativa, as quais possuem origem em organizações sociais, realização, desde que com a

⁵¹Conforme Resolução Legislativa nº 337/2003.

⁵²Conforme Resolução nº 469/2010.

⁵³Artigo 51, inciso 3 do Regimento Interno (Resolução nº 469/2010).

⁵⁴Constituída pelo artigo 2º da Resolução nº 5.212/2003.

anuência da mesa-diretora, de consulta pública sobre assunto considerado como de relevante interesse e o recebimento de sugestão popular tendo como meta melhorar os trabalhos parlamentares⁵⁵.

Desde a constituição da Comissão até 2010, foram apresentadas 2198 propostas de ação legislativa⁵⁶ a partir de iniciativa popular (organizações sociais), das quais 424 foram rejeitadas, 1409 aprovadas e 365 arquivadas. Em 2003, 213 apresentadas, sendo 116 aprovadas, 95 rejeitadas e duas arquivadas. No ano de 2004, 214 apresentadas, das quais 136 aprovadas, 69 rejeitadas e nove arquivadas. Em 2005, 226 apresentadas, sendo 155 aprovadas, 69 rejeitadas e duas arquivadas. Em 2006, 78 apresentadas, das quais 70 aprovadas e oito rejeitadas. No ano de 2007, 571 propostas foram apresentadas, das quais 54 foram arquivadas; 66 foram rejeitadas e 451 foram aprovadas. Em 2008, ocorreram 458 propostas, 216 anexadas, 40 rejeitadas, 82 arquivadas e 120 aprovadas. No ano de 2009, foram 193 propostas, sendo 36 rejeitadas e 157 aprovadas (não houve propostas arquivadas ou anexadas). Em 2010, 245 propostas acabaram sendo apresentadas, das quais 41 rejeitadas e 204 aprovadas. (Quadro 5).

A Comissão de Legislação Cidadã da Assembleia Legislativa da Paraíba foi criada em abril de 2002⁵⁷. Os objetivos⁵⁸ são encaminhar e emitir parecer nas sugestões de iniciativa legislativa proposta por entidades civis, como sindicatos, órgãos de classe, associações, conselhos e organizações não governamentais. Além disso, cabe à Comissão fiscalizar e acompanhar a implementação das leis aprovadas no Estado e promover estudos e debates sobre temas jurídicos, éticos e sociais, de interesse da comunidade.

As sugestões de iniciativa legislativa precisam ser aprovadas nas entidades, de

⁵⁵De acordo com o Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

⁵⁶Números obtidos no sistema de busca de proposições da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, disponível em www.almg.gov.br. As datas se referem aos anos em que as propostas de ação legislativa foram publicadas.

⁵⁷Resolução nº 702/2002.

⁵⁸Conforme a Resolução nº 702 do Regimento Interno.

acordo com suas determinações estatutárias e encaminhadas junto ao pedido, e mais cópia da ata da assembleia que deliberou pelo pedido, bem como cópia do estatuto da entidade. As sugestões de iniciativa legislativa que obtiverem parecer favorável da Comissão são transformadas em proposição legislativa de sua iniciativa, a qual é encaminhada à mesa-diretora para tramitação na forma regimental.

A Resolução nº 883, de abril de 2004, estabeleceu o regulamento interno da Comissão de Legislação Cidadã. Além do funcionamento da Comissão, tratando, por exemplo, da organização e realização das reuniões, houve a regulação da documentação a ser apresentada junto com as sugestões de iniciativa legislativa (registro, em cartório, ou em órgão do Ministério do Trabalho; documento legal que comprove a composição da diretoria efetiva e responsáveis, judicial e extrajudicialmente, pela entidade à época da sugestão). A Resolução também exclui da possibilidade de apresentar sugestões órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, excetuados aqueles com participação paritária da sociedade civil, e organismos internacionais. As possibilidades são Sugestão de Projeto de Lei Complementar, Sugestão de Projeto de Lei, Sugestão de Projeto de Decreto Legislativo, Sugestão de Projeto de Resolução, Sugestão de Projeto de Consolidação, Sugestão de Requerimento de Audiência Pública, entre outros.

Não foram encontrados registros de tramitação de projetos de iniciativa popular na Assembleia Legislativa da Paraíba.

No Rio Grande do Sul, a Comissão Mista Permanente de Participação Legislativa Popular, instituída em 2003, opera no sentido de viabilizar a participação no processo legislativo, através da apresentação de sugestões, estudos, pareceres técnicos e exposições, de organizações sociais. A Comissão é mista por funcionar em conjunto com uma ou mais comissões permanentes, dependendo da temática de cada uma delas. Caso os integrantes da

Comissão considerem pertinentes as questões debatidas, podem transformá-las em proposições legislativas.

Os objetivos da Comissão Mista Permanente de Participação Legislativa Popular são apreciar sugestões legislativas apresentadas pela sociedade organizada, promover a integração entre o Legislativo e a comunidade, debater e incentivar a participação popular na gestão pública, todos no sentido de aprofundar a democracia participativa⁵⁹. Portanto, à Comissão cabe receber, examinar e transformar em proposição de sua iniciativa, quando aprovadas, as sugestões de proposições legislativas apresentadas por associações, órgãos de classe, sindicatos, conselhos, organizações não governamentais e entidades organizadas da sociedade, excetuando-se os partidos políticos e organismos internacionais, além de promover pareceres técnicos e exposições sobre experiências consideradas inovadoras em gestão pública, participação popular e transparência administrativa.

No período de 2003 a 2010, foram apresentadas duas proposições pela Comissão na Assembleia Legislativa. O Projeto de Lei 500 2006 foi arquivado e o Projeto de Lei 336 2007 foi promulgado e transformado na Lei 13.531.

A Comissão de Legislação Participativa da Assembleia Legislativa de Santa Catarina foi criada a partir das mudanças ocorridas no seu Regimento Interno em 2004⁶⁰. As atribuições são receber e emitir pareceres sobre sugestões de iniciativa legislativa apresentada por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos, além de pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais.

As sugestões de iniciativa legislativa que receberem parecer favorável da Comissão de Legislação Participativa são transformadas em proposição de autoria desta e encaminhadas à mesa-diretora para tramitação. As demais são remetidas para

⁵⁹Conforme a Resolução nº 2881/2003, a qual criou a Comissão.

⁶⁰De acordo com a Resolução nº 001/2004, em vigor desde janeiro de 2004.

arquivamento.

A Comissão apresentou oito proposições entre 2004, data de sua criação, e 2010. No ano de 2004, foram duas proposições e ambas foram arquivadas. Em 2005, uma proposição foi apresentada, tendo sido arquivada. Em 2006, ocorreram quatro proposições, das quais duas foram aprovadas e transformadas em leis; as outras acabaram sendo arquivadas. No ano de 2007 houve a apresentação de uma proposição, a qual foi transformada em lei.

A Comissão de Legislação Participativa da Assembleia de São Paulo possui a atribuição de manifestar-se sobre sugestões legislativas apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil; sobre pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais. As sugestões legislativas que receberem parecer favorável serão transformadas em proposições de sua autoria, e encaminhadas à tramitação.

A Comissão foi constituída em 2004⁶¹ e no período compreendido entre 2004 e 2010, há apenas o registro de tramitação do Projeto de resolução 42/2005, o qual trata da criação do Fórum Suprapartidário para a Definição do Papel do Terceiro Setor na Região Metropolitana de São Paulo, com tramitação, até então, não concluída.

⁶¹De acordo com a Resolução nº 841/2004, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa.

QUADRO 3

REGULAMENTAÇÃO DAS SUGESTÕES LEGISLATIVAS

<i>Podem apresentar sugestões legislativas</i>	<i>Requisitos</i>	<i>Não podem apresentar sugestões legislativas</i>	<i>Tipos de proposições que podem ser sugeridas</i>
Organizações da sociedade civil: sindicatos, associações, entidades civis, entre outras.	Documentação que comprove a existência legal da organização social. Comprovantes da deliberação em cada organização (incluindo atas das assembleias), da composição da diretoria e dos participantes.	Partidos políticos Organizações internacionais Na Paraíba: também órgãos da administração pública direta	Projetos de leis Projetos de leis Complementares Emendas ao Orçamento

Fonte: Elaboração própria com informações dos regimentos internos.

QUADRO 4
COMISSÕES DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA
NAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS

<i>Assembleias Legislativas</i>	<i>Ano de criação das comissões</i>	<i>Proposições apresentadas (até 2010)</i>	<i>Proposições aprovadas (até 2010)</i>	<i>Proposições rejeitadas (até 2010)</i>
Acre	2003	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma
Alagoas	2003	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma
Amazonas	2003 ⁶²	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma
Mato Grosso do Sul	Sem data especificada	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma
Minas Gerais	2003	2198	1409	424 ⁶³
Paraíba	2002	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma
Rio Grande do Sul	2003	2	1 ⁶⁴	Nenhuma
Santa Catarina	2004	8	3 ⁶⁵	Nenhuma
São Paulo	2004	1	1	Nenhuma

Fonte: Elaboração própria a partir de dados obtidos nos sites das assembleias legislativas. Nos casos do Acre e Paraíba, os dados têm origem no Sistema de Apoio ao Processo Legislativo.

⁶²Extinta em 2010.

⁶³As demais 365 foram arquivadas.

⁶⁴A outra foi arquivada.

⁶⁵As demais foram arquivadas.

5. Processos participativos nos parlamentos estaduais

Os regimentos internos das instituições legislativas estaduais indicam a ocorrência de um padrão nos mecanismos e canais de participação e interlocução entre sociedade e parlamento. Padrão que envolve a previsão de audiências públicas pelas comissões de trabalho legislativo e projetos de iniciativa popular. Situações que se efetivaram no plano regimental a partir da definição na Constituição Federal de 1988 do princípio participativo nos poderes públicos, junto com o princípio da representação política.

As audiências públicas, nas quais podem participar integrantes de organizações sociais e demais indivíduos, colocam em discussão temas que podem estar relacionados aos projetos em tramitação e a outros assuntos. As comissões também podem convidar integrantes da sociedade para participar das reuniões.

Em relação aos projetos de iniciativa popular, os dados disponíveis permitem considerar que sua efetivação não ocorre de maneira mais profícua por um conjunto de obstáculos. O primeiro deles é a necessidade de que qualquer proposição deste tipo seja subscrita por 1% do eleitorado de cada estado, distribuídos em vários municípios (variações especificadas em cada regimento interno). O segundo obstáculo refere-se à tramitação, pois em apenas uma das instituições legislativas analisadas ela ocorre de maneira preferencial. Nas demais, a tramitação acontece obedecendo aos procedimentos normais das outras proposições.

Entre os obstáculos que impedem a incidência de um maior número de projetos de iniciativa popular nas assembleias legislativas, situação similar ocorre no Congresso Nacional, um deles pode ser encontrado na tramitação. No nível federal, a saída encontrada implica na transformação de um parlamentar em autor da tramitação, o que aconteceu em alguns casos, na tentativa de agilizar o processo de tramitação. (Whitaker, 2003). Situação

cuja alternativa encontrada foi a implementação da possibilidade da 'sugestão legislativa', a qual é encaminhada por organizações sociais às comissões de legislação participativa. Em quatro das assembleias legislativas que constituíram essas comissões há registro de proposições, três das quais com poucas incidências, em termos quantitativos, casos do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, e uma com um número bastante expressivo, comparado com as demais, situação de Minas Gerais.

A Assembleia Legislativa de Minas Gerais, portanto, é uma exceção, pois vários fatores e inovações possibilitaram o estabelecimento de mecanismos e canais de interlocução com a sociedade ao longo das últimas décadas. Uma das consequências é o número elevado, em comparação com os demais legislativos, de proposições oriundas da sociedade.

A análise dos dados permite considerar que, na comparação entre os legislativos estaduais, o padrão que envolve a realização de audiências públicas, reuniões abertas das comissões legislativas e possibilidade de projetos de lei de iniciativa popular, só é quebrado, mesmo entre os estados que possuem comissões específicas para legislação participativa, quando ocorre uma organização estrutural mais ampla voltada à implementação de mecanismos institucionalizados e interlocução com a sociedade, caso de Minas Gerais.

Nas demais instituições legislativas, as possibilidades de interação entre parlamento e sociedade restringem-se às audiências públicas, reuniões e eventos do tipo fóruns e seminários, os quais podem não estar vinculados às proposições em tramitação.

QUADRO 5

**PROPOSTAS DE AÇÃO LEGISLATIVA
NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS**

<i>Ano</i>	<i>Proposições</i>	<i>Aprovadas</i>	<i>Rejeitadas</i>	<i>Arquivadas</i>
2003	213	54,4% (116)	44,6% (95)	0,9% (2)
2004	214	63,5% (136)	32,2% (69)	4,2% (9)
2005	226	68,5% (155)	30,5% (69)	0,8% (2)
2006	78	89,7% (70)	10,2% (8)	-
2007	571	78,9% (451)	11,5% (66)	9,4% (54)
2008	458 ⁶⁶	26,2% (120)	8,7% (40)	17,9% (82)
2009	193	81,3% (157)	18,6% (36)	-
2010	245	83,2% (204)	16,7% (41)	-
	2198	64,1% (1409)	19,2% (424)	6,7% (149)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, disponíveis em www.almg.gov.br

⁶⁶Do total, 47,1% (216) das propostas foram anexadas a outras.

6. Considerações finais

O estabelecimento de instâncias e mecanismos destinados a ações participativas nas assembleias legislativas se desenvolveu, principalmente, a partir do início da década de 1990. Com isso, seguindo a determinação da Constituição Federal de 1988, um conjunto de medidas foi definido, configurando um padrão que pode ser verificado nos próprios regimentos internos. O padrão envolve a regulação para apresentação de projetos de lei de iniciativa popular, realização de audiências públicas, fóruns e seminários, sempre no sentido de propiciar às organizações sociais a possibilidade de participar do processo legislativo.

A análise dos dispositivos constantes nos regimentos internos permite compreender que os processos participativos nos parlamentos estaduais podem ser classificados em dois grupos. O primeiro engloba as instâncias voltadas para propiciar a manifestação das organizações sociais e mesmo de indivíduos. Fazem parte deste grupo as audiências públicas, fóruns temáticos, seminários, discurso em tribunas populares durante as sessões legislativas e participação em reuniões de comissões legislativas.

O segundo grupo de processos participativos trata da apresentação de proposições, incluindo projetos de lei de iniciativa popular, propostas e sugestões legislativas. Os reduzidos índices de projetos de lei de iniciativa popular nas assembleias legislativas⁶⁷ foi um dos fatores que influenciaram as iniciativas no sentido de reduzir as exigências para que organizações sociais pudessem apresentar proposições. Assim, tendo como parâmetro a constituição, em 2001, da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, começaram a ser formadas comissões similares nas assembleias legislativas, destinadas, principalmente, a receber, analisar e encaminhar as propostas advindas da

⁶⁷Situação semelhante ocorria no nível federal.

sociedade. Ou seja, a criação das comissões de legislação participativa nos parlamentos estaduais, a partir de 2002, nos estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraíba, São Paulo e Minas Gerais, configurou-se como uma inovação nos mecanismos participativos. Consideração que se sustenta na análise das atribuições, estabelecidas nos regimentos internos, das comissões, as quais definem como função principal do seu trabalho a implementação de um elo entre o parlamento e a sociedade, especialmente no sentido de receber as propostas e sugestões legislativas.

A formação de uma comissão específica para o envio e encaminhamento das iniciativas legislativas da sociedade muda, junto com outros fatores, a compreensão do processo participativo nas assembleias. Mudança que está ligada, além da criação das comissões, à simplificação das exigências para que as organizações sociais pudessem apresentar proposições. As regras incluem a documentação que comprove a existência legal da organização social, comprovantes da deliberação em cada organização (incluindo atas das assembleias), da composição da diretoria e dos participantes. Condições mais exequíveis do que, por exemplo, a obtenção de assinaturas de 1% do eleitorado (exigência para projetos de lei de iniciativa popular).

As medidas, entretanto, não foram suficientes para desencadear um número grande de proposições apresentadas por organizações sociais. Entre as nove assembleias legislativas que formaram comissões de legislação participativa, apenas em quatro há registros de proposições (Rio Grande do Sul, São Paulo, Santa Catarina e Minas Gerais). À exceção do caso mineiro, nos outros três há um reduzido número de proposições. Na Comissão de Legislação Popular da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, entre 2003 e 2010, houve a apresentação de 2198 propostas de ação legislativa. A Comissão Mista Permanente de Participação Legislativa Popular da Assembleia Legislativa do Rio Grande

do Sul teve duas proposições apresentadas entre 2003, ano de sua criação, e 2010. A Comissão de Legislação Participativa da Assembleia Legislativa de Santa Catarina teve, no período 2004-2010, oito proposições oriundas de organizações sociais. A Comissão de Legislação Participativa da Assembleia Legislativa de São Paulo, entre 2004 e 2010, somente uma proposição.

Assim, a aproximação entre parlamento e sociedade tende a não estar voltada, de forma prioritária, para a apresentação de proposições de lei, processo colocado sob domínio do Poder Executivo. Consideração que leva em conta a problemática e a discussão existente em relação às funções e atribuições dos poderes legislativos estaduais, o tipo de estruturação do presidencialismo no Brasil pós-1988, com suas peculiaridades características, como um fator que produz governos estáveis e com maiorias parlamentares, estabelece alguns parâmetros para a análise das relações entre Executivo e Legislativo no nível estadual. Entre eles, estão as considerações sobre as prerrogativas do governo como elementos de formação e manutenção de maiorias nos parlamentos, principalmente o poder de agenda e a obtenção de apoio a partir da própria formação do governo (distribuição de secretarias e outros cargos, por exemplo, enquanto fator de atração de apoio partidário), além da iniciativa legislativa (em geral, a lei de diretrizes orçamentárias) e da consecução de políticas públicas do interesse da base de cada parlamentar.

Capítulo 5: As características das proposições encaminhadas às comissões de legislação participativa do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Minas Gerais e São Paulo

1. Introdução

A existência, a partir de 2003, das comissões destinadas à apresentação de proposições nas assembleias legislativas se configura como um elemento decisivo na compreensão acerca dos processos participativos nos parlamentos estaduais. Com isso, neste Capítulo é realizada uma análise sobre o conteúdo das proposições encaminhadas às comissões de legislação participativa nos parlamentos do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Minas Gerais e São Paulo, nos quais há registro de encaminhamento de propostas e proposições.

O caso da Comissão de Legislação Popular da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, pela especificidade de ter um elevado número de propostas, é um dos centros da análise, buscando verificar a origem e características das proposições, especialmente as

que têm origem nas audiências públicas do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), ambos coordenados pela Secretaria Estadual de Planejamento de Minas Gerais.

O outro parâmetro utilizado para compreender os processos participativos no âmbito das assembleias legislativas é a produção legislativa dos deputados estaduais. Nesse sentido, o Capítulo também aborda o conteúdo das proposições apresentadas pelos parlamentares em duas legislaturas (1995-1998 e 1999-2002) anteriores ao funcionamento das comissões e uma legislatura e meia (2003-2006 e 2007-2008) após o início dos trabalhos nas comissões.

O conteúdo da produção legislativa nos parlamentos estaduais é classificado levando em conta três grupos temáticos de projetos de lei⁶⁸. No primeiro grupo estão as proposições que tratam de temas vinculados à administração, incluindo leis orçamentárias, financeiras, patrimoniais e administrativas. As políticas públicas estaduais (educação, saúde e, entre outras, meio ambiente) estão no segundo grupo. O terceiro abrange a elaboração de projetos de lei cujas características são honoríficas (homenagens e datas) e declarações de entidades como de utilidade pública.

A análise da produção legislativa em duas legislaturas anteriores ao começo do funcionamento das comissões e após o início tem a intenção de verificar a existência de mudanças a partir da efetivação de mecanismos e instâncias participativas nas assembleias legislativas, principalmente a partir da existência das comissões de legislação participativa. Assim, busca-se saber a possibilidade de uma relação entre participação e produção

⁶⁸ Critérios estabelecidos por Tomio e Ricci (2010) para classificar a produção legislativa nas assembleias estaduais. A pesquisa *Instituições e decisões: estudo comparativo do processo legislativo nas Assembleias Estaduais*, apresentada no 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, realizado em Recife (PE), em 2010, trata do processo legislativo nos estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e São Paulo. O estudo analisa os períodos 1999-2002 e 2002-2008. Aqui, utiliza-se uma parte dos dados acerca do conteúdo da produção legislativa dos deputados estaduais das assembleias de Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

legislativa, usando como parâmetro as próprias comissões.

2. A produção das comissões de legislação participativa

Entre as nove assembleias legislativas analisadas, no período 2003 e 2010, que possuem comissões permanentes destinadas à participação da sociedade (Acre, Alagoas, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo), apenas existem registros de proposições e propostas em quatro delas (Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo). Os dados disponíveis indicam a ocorrência de uma grande disparidade na apresentação de proposições, seja enquanto projetos de lei de iniciativa popular, seja nos termos de sugestão legislativa e proposta de ação legislativa, entre a Comissão de Legislação Participativa da Assembleia Legislativa de Minas Gerais com as demais que também tiveram proposições tramitando.

No caso da Comissão Mista Permanente de Participação Legislativa Popular, da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, somente houve a tramitação de dois projetos de lei apresentados pela própria Comissão, oriundos de organizações sociais. O primeiro, único aprovado e promulgado, trata do estabelecimento da Política Estadual de Fomento da Economia Popular Solidária, situação que aconteceu em 2007. O outro projeto, de 2010, foi arquivado e tinha como objeto a regulamentação da comercialização e prestação de serviços na aplicação de produtos domissanitários, produtos de expurgo e fumigação, produtos veterinários e outros biocidas.

A Comissão de Legislação Participativa da Assembleia Legislativa de São Paulo apresentou e, após tramitação, foi aprovado apenas um projeto de Resolução, o qual constituiu, em caráter temporário, o Fórum Suprapartidário para a Definição do Papel do

Terceiro Setor na Região Metropolitana de São Paulo. Única, conforme os registros, sugestão advinda da sociedade apresentada à Comissão.

Na Comissão de Legislação Participativa da Assembleia Legislativa de Santa Catarina, oito projetos de lei foram encaminhados e tramitaram com autoria da própria Comissão. Cinco dos quais foram arquivados e três transformados em lei. Entre os arquivados, os objetos trataram da gratuidade do transporte municipal e intermunicipal às pessoas deficientes auditivas; alteração do artigo 3º da Lei n. 12.731, de 06 de novembro de 2003, qual trata do funcionamento de grêmios estudantis; promoção e reconhecimento de liberdade de orientação, prática, manifestação, identidade, preferência sexual; Conselho Estadual de Desenvolvimento Social; e alteração na regulação das custas e emolumentos judiciais. Os objetos das três proposições transformadas em projetos de leis são a denominação de Escola de Ensino Médio Jacó Anderle para uma instituição de ensino da rede pública estadual em Florianópolis; nova redação à Lei 12.865, de 12 de janeiro de 2004, que institui o Dia Estadual da Cultura e da Paz no âmbito do Estado de Santa Catarina; e a solicitação de revisão da denominação de Escola de Educação Básica Osmar Cunha de Florianópolis.

3. Comissão de Legislação Popular da Assembleia Legislativa de Minas Gerais

A Comissão de Legislação Popular da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, entre 2003 e 2010, apresentou 2198 propostas de ação legislativa⁶⁹, número que inclui a aprovação de 64,1% (1409) e a rejeição ou arquivamento das demais 35,8% (789).

⁶⁹Números obtidos no sistema de busca de proposições da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, disponível em www.almg.gov.br. As datas se referem aos anos em que as propostas de ação legislativa foram publicadas.

Em termos de procedência das propostas de ação legislativa, uma parte importante teve origem em eventos organizados pelo Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e pelo Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG)⁷⁰, coordenados pela Secretaria Estadual de Planejamento. Entre as ações do PPAG e do PMDI estão a realização de audiências públicas. E do número total de propostas de ação legislativa que tramitaram na Assembleia Legislativa, a partir da formação da Comissão de Legislação Popular, 58,4% (1285) tiveram origem nestas audiências públicas, sendo 73,7% (948) aprovadas, 24,0 % (309) rejeitadas e 2,1% (28) arquivadas (Quadros 6 e 7).

⁷⁰As informações sobre o PMDI e o PPAG constam no site www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/ppag.asp, da Secretaria Estadual de Planejamento de Minas Gerais.

QUADRO 6

**PROPOSIÇÕES ORIGINÁRIAS
NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO PMDI E PPAG**

<i>Ano</i>	<i>Proposições</i>	<i>Aprovadas</i>	<i>Rejeitadas</i>	<i>Arquivadas</i>
2003	203	52,7% (107)	46,7% (95)	0,4% (1)
2004	180	60% (108)	37,2% (67)	2,7% (5)
2005	213	67,6% (144)	31,9% (68)	0,4% (1)
2006	30	100% (30)	-	
2007	118	96,6% (114)	0,8% (1)	2,5% (3)
2008	119	84,0% (100)	0,8% (1)	15,1% (18)
2009	192	81,2% (156)	18,7% (36)	-
2010	230	82,1% (189)	17,8% (41)	-
	1285 MÉDIA 160,6	73,7% (948) MÉDIA: 118,5	24,0% (309) MÉDIA 38,6	2,0% (28) MÉDIA: 3,5

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, disponíveis em www.almg.gov.br

O Plano Plurianual tem por objetivo normatizar o planejamento da administração pública em termos de médio prazo. É o parâmetro para a formulação dos programas governamentais no quadriênio, especialmente em relação às proposições de diretrizes orçamentárias e o próprio orçamento anual.

O PPAG é a referência da ação do Estado, estabelecendo os programas e ações de governo que serão realizados no período. No Estado de Minas Gerais, o PPAG é constituído com a meta de garantir o cumprimento, adequação e aplicação dos objetivos de longo prazo definidos no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado. Portanto, o PMDI é o instrumento de planejamento de longo prazo da Administração Pública estadual de Minas Gerais, estabelecendo diretrizes para o próprio PPAG e o orçamento.

Ainda em termos de procedência, outras 16,1% (354) proposições foram apresentadas por prefeituras ou secretarias municipais (ou as tinham como objeto de encaminhamento de demandas); das quais 65,5% (232) aprovadas, 21,1% (75) rejeitadas e 13,2% (47). Sindicatos e associações apresentaram 18,8% (415) propostas de ação legislativa, das quais 63,6% (264) aprovadas e 19,5% (81) rejeitadas e 16,8% (70) arquivadas.

O Quadro 7 apresenta uma comparação entre o número total de propostas de ação legislativa por ano com as propostas que tiveram origem nas audiências públicas do PMDI e PPAG. Os dados indicam que nos anos de 2003, 2004, 2009 e 2010 mais de 80% das proposições tiveram origem nas audiências públicas. Sendo que em 2009 houve o índice mais alto, de 99,4%; em 2003, de 95,3%; em 2005, de 94,2%; em 2010, de 93,8% e 84,1% em 2003. Os índices mais baixos se encontram nos anos de 2006, 2007 e 2008, com, respectivamente, 38,4%, 20,6% e 25,8%.

A aprovação média destas propostas foi de 73,7% (118,5 por ano). Foram reprovadas 24% (média de 38,6 por ano) e arquivadas 2,0% (média de 3,5 por ano). Os

anos com índices mais altos de aprovação são 2006, quando todas as 30 propostas de ação legislativa obtiveram êxito; 2007, com 96,6% (114); 2008, com 84% (100); 2010, com 82,1% (189) e 2009, com 81,2% (156). Os índices de rejeição mais elevados se encontram em 2003, com 46,7% (95); 2004, com 37,2% (67); 2005, com 31,9% (68), seguidos por 2009, com 18,7% (36); 2010, com 17,8% (41); e 2007 e 2008, com 0,8% (1) em cada ano.

QUADRO 7

COMPARAÇÃO ENTRE O TOTAL DE PROPOSTAS
POR ANO E AS ORIGINÁRIAS NO PMDI E PPAG

<i>Ano</i>	<i>Proposições totais</i>	<i>Propostas PMDI/PPAG</i>	<i>Aprovadas</i>	<i>Rejeitadas</i>	<i>Arquivadas</i>
2003	213	95,3% (203)	52,7% (107)	46,7% (95)	0,4% (1)
2004	214	84,1% (180)	60% (108)	37,2% (67)	2,7% (5)
2005	226	94,2% (213)	67,6% (144)	31,9% (68)	0,4% (1)
2006	78	38,4% (30)	100% (30)	-	
2007	571	20,6% (118)	96,6% (114)	0,8% (1)	2,5% (3)
2008	458 ⁷¹	25,8% (119)	84,0% (100)	0,8% (1)	15,1% (18)
2009	193	99,4% (192)	81,2% (156)	18,7% (36)	-
2010	245	93,8% (230)	82,1% (189)	17,8% (41)	-
	2198	58,4% (1285)	73,7% (948)	24,0% (309)	2,0% (28)
	MÉDIA 274,7	MÉDIA 160,6	MÉDIA: 118,5	MÉDIA 38,6	MÉDIA: 3,5

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, disponíveis em www.almg.gov.br

As propostas de ação legislativa encaminhadas tendo como origem as audiências

⁷¹Do total, 47,1% (216) das propostas foram anexadas a outras.

públicas do PMDI e PPAG representam, em cinco dos oito anos analisados, mais de 80% do total de propostas apresentadas, obtendo índices de aprovação que superam 80% em cinco anos e nunca ficando abaixo de 52,%. Ou seja, os números permitem compreender a existência de um predomínio destas propostas na Comissão de Legislação Popular da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Predomínio que é muito alto, mais de 90% do total de propostas, nos anos de 2003, 2005, 2009 e 2010. Há, ainda, altos índices de aprovação, sendo mais de 90% em 2006 e 2007; mais de 80% em 2008, 2009 e 2010 e mais de 50% 2003, 2004 e 2005 (Quadro 7).

As prefeituras e secretarias municipais apresentaram 16,1% (média de 44,2) propostas por ano, muitas das quais foram formuladas e encaminhadas por intermédio das audiências públicas do PMDI e PPAG (Quadro 8).

QUADRO 8

**PROPOSTAS DE AÇÃO LEGISLATIVA ORIUNDAS
DE PREFEITURAS E SECRETARIAS MUNICIPAIS**

<i>Ano</i>	<i>Proposições totais</i>	<i>Proposições 72</i>	<i>Aprovadas</i>	<i>Rejeitadas</i>
2003	213	28,6% (61)	15,4% (33)	13,1% (28)
2004	214	14,0% (30)	7,9% (17)	5,1% (11)
2005	226	8,8% (20)	5,3% (12)	3,0% (7)
2006	78	7,6% (6)	100% (6)	-
2007	571	7,8% (45)	5,9% (34)	1,2% (7)
2008	458 ⁷³	12,2% (56)	2,1% (10)	1,3% (6)
2009	193	32,1% (62)	27,9% (54)	4,1% (8)
2010	245	30,2 (74)	26,9% (66)	3,2% (8)
	2198	16,1% (354)	10,5% (232)	3,4% (75)
	MÉDIA 274,7	MÉDIA 44,2	MÉDIA 29	MÉDIA 9,3

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Assembleia Legislativa de Minas Gerais disponíveis em www.almg.gov.br

Em relação aos temas das propostas apresentadas à Comissão de Legislação

⁷² Prefeituras ou secretarias ou como proponentes, ou como objeto de encaminhamento de demandas da sociedade para o poder público municipal.

⁷³Do total, 47,1% (216) das propostas foram anexadas a outras.

Popular, 15,7% (347) tratam de temas relativos ao ensino, sendo 63,1% (219) aprovadas, 21,9% (76) rejeitadas e 14,9% (52) arquivadas. Outras 17,2% (380) possuem como objeto temas relativos ao desenvolvimento (indústria, agropecuária), das quais 61,8% (235) aprovadas, 16,3% (62) rejeitadas e 21,8% (83) arquivadas. Temas relativos ao meio ambiente (saneamento básico, proteção ambiental, entre outros), integram 8,7% (192) proposições, sendo 65% (125) aprovadas, 18,7% (36) rejeitadas e 16,1% (31) arquivadas.

No caso da Comissão de Legislação Popular da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, as mudanças institucionais ocorridas, principalmente, desde o início da década de 1990⁷⁴, produziram efeitos na relação entre deputados e sociedade, a partir da efetivação de mecanismos de interlocução com a sociedade civil, constituindo canais de comunicação entre os processos de participação e de representação. O argumento central dessa compreensão considera que, ao implementar instâncias de interlocução com a sociedade, o parlamento possibilita a manifestação de preferências pelos grupos sociais, incluindo apoio e oposição às temáticas, constituindo a formatação de debates e confronto de perspectivas, situação que propicia aos legisladores acesso a um volume maior de informações, influenciando a produção legislativa. Ao mesmo tempo, a proximidade da sociedade civil cria condições para um maior controle acerca das ações dos representantes no processo legislativo.

Em suma, o estabelecimento institucionalizado de instâncias abertas à manifestação passa a ter importância na distribuição de recursos entre os parlamentares, ganhos de informação e possibilitando poder de agenda e fiscalização aos cidadãos. Processo que ocorre com predomínio do Poder Executivo no trabalho legislativo e, entre outros elementos, práticas de caráter clientelista. (Anastasia, 2001).

A Comissão de Legislação Popular de Minas Gerais, portanto, integra um processo

⁷⁴Contexto descrito no Capítulo 2.

institucional mais amplo do que o existente no parlamento. Não obstante a implantação de instâncias de interlocução entre deputados e sociedade no âmbito da Assembleia Legislativa, outras instâncias públicas, muitas vinculadas aos governos estaduais e municipais, contribuem para o encaminhamento de propostas de ação legislativa à Comissão. É o caso de 58,4% (1285) das propostas, as quais tiveram origem nas audiências públicas dos planos Mineiro de Desenvolvimento Integrado e Plurianual de Ação Governamental, ambos coordenados pelo Poder Executivo. Além disso, verifica-se que 16,1% (354) têm como origem proposições encaminhadas por prefeituras e secretarias municipais.

4. A não especificidade das comissões de participação legislativa

As comissões de legislação participativa nas assembleias legislativas, constituídas a partir de 2002, tiveram como referência a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, formada em 2001. As regras para a apresentação de proposições por parte de organizações sociais são, por decorrência, muito similares.

Em termos de características, as comissões existentes no âmbito dos estados se diferenciam das demais comissões por não possuírem uma área temática específica. Ou seja, assim como ocorre na Câmara dos Deputados, as comissões de legislação participativa operam a partir da sua atribuição de receber, analisar e encaminhar proposições e sugestões originárias na sociedade, independente do tema. Portanto, é possível encontrar, entre as comissões nas quais houve proposições (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Minas Gerais e São Paulo), uma ampla variedade de assuntos, incluindo denominação de escolas, realização de cursos, ações de proteção ambiental, ensino, saúde e

desenvolvimento.

À não especialização temática, que contribui para a sua peculiaridade em relação às demais comissões, soma-se a sua atribuição de encaminhamento de proposições. Isto é, conforme definido nos regimentos internos, estas comissões avaliam as condições legais para enviar sugestões e proposições para tramitação e, assim, o envolvimento dos integrantes da comissão e do próprio parlamentar encarregado da relatoria pode ser meramente burocrático, comparando com o funcionamento das outras comissões, nas quais cada projeto de lei é defendido por seu autor ou bancada⁷⁵.

Por outro lado, o objetivo central destas comissões, de facilitar o encaminhamento de proposições por parte da sociedade civil, a partir da restrição de exigências, não havendo necessidade de um grande número de assinaturas subscrevendo cada proposta, não se verificou. A exceção é a Comissão de Legislação Popular da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, na qual houve uma incidência grande de propostas de ação legislativa, embora muitas delas tenham origem em audiências públicas coordenadas pelo Poder Executivo e outras tenham sido encaminhadas por órgãos públicos de âmbito municipal. Nas demais comissões, ou não ocorreram proposições (casos dos estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Mato Grosso do Sul e Paraíba), ou ocorreram em baixo número (casos do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo).

No mesmo sentido, nas comissões das assembleias legislativas do Acre, Alagoas, Amazonas, Mato Grosso do Sul e Paraíba, não há registros de encaminhamento de alguma proposição por parte das organizações sociais.

⁷⁵Análise semelhante pode ser encontrada em Braga (2005), sobre as características peculiares da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados.

5. A produção legislativa dos parlamentares nas assembleias com comissões de legislação participativa

Para classificar o conteúdo da produção legislativa nos parlamentos estaduais, são constituídos três grupos de projetos de lei⁷⁶. O primeiro grupo concentra as proposições que visam organizar a administração, tais como leis orçamentárias, financeiras, patrimoniais e administrativas. O segundo trata de projetos que tratam de políticas públicas estaduais, incluindo áreas como educação, saúde e, entre outras, meio ambiente. O terceiro grupo trata da produção de leis com caráter honorífico e declarações de utilidade pública.

Essa classificação é utilizada para comparar o conteúdo⁷⁷ da produção legislativa nos parlamentos estaduais onde houve a formação de comissões de legislação participativa, com a ocorrência de proposições. São os casos do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Minas Gerais. O período estabelecido anterior a formação das comissões é 1995-1998 e 1999-2002. O período no qual há o funcionamento das comissões é de 2003-2006 e 2007-2008.

A análise, portanto, compreende duas legislaturas anteriores ao funcionamento das comissões de legislação participativa e uma legislatura e meia após a sua entrada em operação. Assim é possível verificar a produção legislativa antes e depois das comissões terem sido formadas. O objetivo é buscar elementos indicadores acerca do conteúdo da produção e se houve alguma mudança significativa a partir de 2003.

A produção legislativa dos parlamentares da Assembleia do Rio Grande do Sul (Quadro 9) no período 1995-1998 teve como tema políticas públicas em 79,2% (631), sendo que os vinculados à administração possuem índice de 19,1% (152) e os de caráter honorífico tem 1,8% (14), em um número total de 797 proposições. Já no período 1999-

⁷⁶Critérios estabelecidos por Tomio e Ricci (2010) para classificar a produção legislativa nas assembleias estaduais.

⁷⁷Apenas projetos de lei.

2002, totalizando 698, há um aumento dos projetos que tratam da administração, configurando 26,1% (182), uma redução dos que abordam políticas públicas, 62,5% (436) e um grande aumento nos projetos honoríficos, atingindo 11,5% (80). Nestas duas legislaturas, se verifica uma importante preponderância dos temas voltados para políticas públicas.

Já no período 2003-2006, os projetos que tratam de políticas públicas seguem em situação de predominância, com 61,1% (554), de um total de 908. Os que abordam questões de cunho administrativo representam 12,9% (117) e os que abrangem temas honoríficos, 26,0% (237). Situação bastante similar com a que ocorreu no período 2007-2008, no qual temáticas voltadas para políticas públicas atingiram 56,8% (248) das proposições; enquanto as que incorporam características honoríficas, 28,0% (121) e 15,2% (66) nas que tratam da administração, considerando o total de 435 proposições.

Os dados indicam, em todo o período, a preponderância dos projetos voltados para políticas públicas, antes e depois da formação da Comissão Mista Permanente de Participação Legislativa Popular na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Há uma redução no índice de projetos voltados para a administração e um aumento considerável dos que tratam de temáticas honoríficas.

Na Assembleia Legislativa de Santa Catarina (Quadro 10), o levantamento da produção legislativa indica uma predominância das proposições que tratam de questões honoríficas. No período 1995-1998, 10,2% (84) tiveram como objeto temáticas administrativas; 17,7% (146) foram voltadas para políticas públicas e 72,2% (597), trataram de temas honoríficos, de um total de 827 proposições. Situação que se repete de 1999-2002, em um total de 1345 projetos, com 56,9% (766) voltados para assuntos honoríficos; 26,9% (362) para políticas públicas e 16,2% (217) para temas administrativos.

No período que abrange o funcionamento da Comissão de Legislação Participativa

se mantém a predominância das temáticas honoríficas. De 2003 a 2006, totalizando 1406, foram 65,9% (926) das proposições e, de 2007 a 2008, 52,9% (454). As temáticas vinculadas à administração foram tratadas em 9,9% (139) e 8,2% (70), respectivamente. As questões voltadas para políticas públicas estiveram presentes em 24,3% (341) e 38,9% (334).

Além da predominância, em todos os períodos, das temáticas de cunho honorífico, os números indicam um aumento das proposições que tratam de políticas públicas e redução das honoríficas e das de caráter administrativo. No período posterior ao início do funcionamento da Comissão, há o aumento no percentual de proposições vinculadas a temas de políticas públicas. Entretanto, as alterações não são suficientes para configurar o predomínio de outra área temática.

A produção legislativa dos deputados estaduais de São Paulo (Quadro 11), no período 1995-1998, totalizando 3011, revela um equilíbrio entre as áreas temáticas de políticas públicas, com 40,6% (1221) e de cunho honorífico, com 40,2% (1211). As proposições voltadas para temas administrativos foram 19,3% (581). Equilíbrio que se mantém no período 1999-2002, em um total de 3243 proposições, com 38,4% (1244) dos projetos tratando de políticas públicas e 41,3% (1338) de questões honoríficas.

No período subsequente, verifica-se a preponderância das proposições honoríficas, com 48,4% (1772) em 2003-2006, de um total de 3665, e 47,8% (1082) em 2007-2008, totalizando 2267. As que tratam de temas administrativos foram 14,0% (513), em 2003-2006, e 21,7% (491), em 2007-2008 e, as que abordam políticas públicas, 37,6% (1378), em 2003-2006, e 30,5% (690), em 2007-2008.

Observa-se, no período que inicia em 2003, um aumento das temáticas honoríficas, as quais passam a ser predominantes, e uma redução nas de políticas públicas. Também há uma importante elevação no número de proposições de caráter administrativo.

Em Minas Gerais (Quadro 12), há um predomínio das proposições que tratam de temas honoríficos. No período 1995-1998, de um total de 1769, 63,0% (1114) tiveram temáticas honoríficas; 19,2% (339), políticas públicas e 17,9% (316) de administração. Já em 1999-2002, totalizando 2288, foram 53,6% (1225) de proposições voltadas para temas de cunho honorífico; 25,8% (590) de temas administrativos e 20,6% (471) de políticas públicas.

Já no período 2003-2006, de um total de 3262, 57,3% (1861) trataram de questões honoríficas; 24,7% (805) de políticas públicas e 18,0% (587) da área administrativa. Em 2007-2008, totalizando 2690, as temáticas honoríficas estiveram em 54,9% (1480); as de políticas públicas em 31,1% (838) e as de temas administrativos, 13,9% (372).

Há um aumento das proposições que tratam de políticas públicas em todos os períodos. No caso das que abordam temáticas administrativas, há uma redução. Mesmo diminuindo, ao longo dos períodos, o predomínio das temáticas honoríficas se mantém.

Levando em conta a classificação nas três áreas temáticas, nos períodos anteriores ao funcionamento (1995-1998 e 1999-2002) das comissões de legislação participativa, há o predomínio das proposições que tratam de políticas públicas no Rio Grande do Sul, com média de 70,8% (533). Em São Paulo, há um equilíbrio entre as temáticas de políticas públicas e honoríficas, com médias de 39,5% (1232) e 40,7% (1274) respectivamente. Já em Santa Catarina e Minas Gerais, a preponderância é das proposições voltadas para temáticas honoríficas, com médias de 64,5% (681) e 58,3% (1169,5).

No período posterior ao início do funcionamento das comissões (2003-2006 e 2007-2008), segue a preponderância dos temas voltados para políticas públicas no Rio Grande do Sul, com uma média de 58,9% (401). Em Santa Catarina, as proposições que tratam de temas honoríficos seguem predominando, com média de 59,4% (690), embora haja um relevante aumento das que abordam políticas públicas, tendo média de 31,6%

(337,5). No caso de São Paulo, passa a haver um predomínio das proposições voltadas para questões honoríficas, representado por uma média de 48,1% (1427), e uma redução das que englobam políticas públicas, de 39,5% (1232) para 34,0% (1034) na média, não se observando um distanciamento tão grande. Em Minas Gerais, é mantida a preponderância da área honorífica, com uma média de 56,1% (1670,5), havendo, também, uma elevação das que tratam de políticas públicas (de 19,9% (405) para 27,9% (821,5)).

Por decorrência, se estabelece, no período subsequente ao começo do funcionamento das comissões, a permanência da situação anterior no tocante ao conteúdo da produção legislativa nos casos do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Minas Gerais. A mudança ocorre em São Paulo, com a saída de uma situação de equilíbrio para um predomínio, ainda que não muito amplo, das temáticas honoríficas, as quais são menos relevantes que as das outras duas áreas temáticas. Assim, verifica-se uma situação que não se altera de maneira a afetar o conteúdo da produção legislativa nos períodos analisados.

QUADRO 9

**CONTEÚDO DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA
DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL**

<i>Período</i>	<i>Administração</i>	<i>Políticas Públicas</i>	<i>Honoríficos/UPs</i>	<i>N</i>
1995-1998	19,1 (152)	79,2 (631)	1,8 (14)	797
1999-2002	26,1 (182)	62,5 (436)	11,5 (80)	698
	MÉDIA	MÉDIA	MÉDIA	1495 ⁷⁸
	22,6% (167)	70,8% (533)	6,6% (47)	
2003-2006	12,9 (117)	61,1 (554)	26 (237)	908
2007-2008	15,2 (66)	56,8 (248)	28 (121)	435
	MÉDIA	MÉDIA	MÉDIA	1343 ⁷⁹
	14,0% (91)	58,9% (401)	27,00% (358)	

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados referentes ao conteúdo da produção legislativa elaborados por Tomio e Ricci (2010), utilizando o Banco de Dados Legislativos das assembleias estaduais.

QUADRO 10

**CONTEÚDO DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE SANTA CATARINA**

<i>Período</i>	<i>Administração</i>	<i>Políticas Públicas</i>	<i>Honoríficos/UPs</i>	<i>N</i>
1995-1998	10,2% (84)	17,7% (146)	72,2% (597)	827
1999-2002	16,2% (217)	26,9% (362)	56,9% (766)	1345
	MÉDIA	MÉDIA	MÉDIA	2172 ⁸⁰
	13,2% (150,5)	22,3% (254)	64,5% (681)	
2003-2006	9,9% (139)	24,3% (341)	65,9% (926)	1406
2007-2008	8,2% (70)	38,9% (334)	52,9% (454)	858
	MÉDIA	MÉDIA	MÉDIA	1132 ⁸¹
	9,0% (104,5)	31,6% (337,5)	59,4% (690)	

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados referentes ao conteúdo da produção legislativa elaborados por Tomio e Ricci (2010), utilizando o Banco de Dados Legislativos das assembleias estaduais.

⁷⁸Soma do total de proposições nos dois períodos.

⁷⁹Soma do total de proposições nos dois períodos.

⁸⁰Soma do total de proposições nos dois períodos.

⁸¹Soma do total de proposições nos dois períodos.

QUADRO 11

**CONTEÚDO DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA
DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE SÃO PAULO**

<i>Período</i>	<i>Administração</i>	<i>Políticas Públicas</i>	<i>Honoríficos/UPs</i>	<i>N</i>
1995-1998	19,3% (581)	40,6% (1221)	40,2% (1211)	3011
1999-2002	20,4% (661)	38,4% (1244)	41,3% (1338)	3243
	MÉDIA	MÉDIA	MÉDIA	6254 ⁸²
	19,8% (621)	39,5% (1232)	40,7% (1274)	
2003-2006	14,0% (513)	37,6% (1378)	48,4% (1772)	3665
2007-2008	21,7% (491)	30,5% (690)	47,8% (1082)	2267
	MÉDIA	MÉDIA	MÉDIA	2966 ⁸³
	17,8% (502)	34,0% (1034)	48,1% (1427)	

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados referentes ao conteúdo da produção legislativa elaborados por Tomio e Ricci (2010), utilizando o Banco de Dados Legislativos das assembleias estaduais.

QUADRO 12

**CONTEÚDO DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA
DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS**

<i>Período</i>	<i>Administração</i>	<i>Políticas Públicas</i>	<i>Honoríficos/UPs</i>	<i>N</i>
1995-1998	17,9% (316)	19,2% (339)	63,0% (1114)	1769
1999-2002	25,8% (590)	20,6% (471)	53,6% (1225)	2288
	MÉDIA	MÉDIA	MÉDIA	4057 ⁸⁴
	21,8% (453)	19,9% (405)	58,3% (1169,5)	
2003-2006	18,0% (587)	24,7% (805)	57,3% (1861)	3262
2007-2008	13,9% (372)	31,1% (838)	54,9% (1480)	2690
	MÉDIA	MÉDIA	MÉDIA	5952 ⁸⁵
	31,9% (479,5)	27,9% (821,5)	56,1% (1670,5)	

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados referentes ao conteúdo da produção legislativa elaborados por Tomio e Ricci (2010), utilizando o Banco de Dados Legislativos das assembleias estaduais.

⁸²Soma do total de proposições nos dois períodos.

⁸³Soma do total de proposições nos dois períodos.

⁸⁴Soma do total de proposições nos dois períodos.

⁸⁵Soma do total de proposições nos dois períodos.

6. Considerações finais

A implementação de instâncias participativas nas assembleias legislativas pode ser compreendida levando em conta dois fatores. O primeiro envolve a previsão, nos regimentos internos, de um conjunto variado de mecanismos e possibilidades destinados à manifestação da sociedade civil. Entre os quais a realização de audiências públicas, seminários, fóruns, debates e tribunas populares. Situação que não necessariamente está vinculada a proposições ou projetos de lei em discussão.

O segundo fator na compreensão da participação nos parlamentos estaduais reside na constituição de comissões permanentes visando tornar viável às organizações sociais o encaminhamento de sugestões e propostas legislativas. A viabilidade se encontra na redução das exigências para a apresentação de proposições, diferente do que ocorria com os projetos de lei de iniciativa popular, cuja exequibilidade depende de um alto grau de mobilização e organização social para obter o número mínimo de assinaturas, condição para a tramitação.

Entretanto, o número de proposições encaminhadas pelas organizações sociais às comissões de legislação participativa no período 2003 e 2010 é baixo. No caso da Comissão de Legislação Popular da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, a qual possui números elevados de propostas de ação legislativa, é possível verificar a existência de estruturas institucionais mais amplas e, em parte, vinculadas a outros órgãos públicos, incluindo o governo do estado e prefeituras. Nas demais comissões, ou inexitem registros de proposições oriundas da sociedade, ou o número é reduzido.

Além disso, a análise da produção legislativa dos deputados estaduais nos períodos 1995-1998, 1999-2002, 2003-2006 e 2007-2008, considerando a comparação entre os dois primeiros períodos, anteriores à formação das comissões de legislação participativa, e os

outros dois, já com as comissões operando, indica que o conteúdo dos projetos de lei não mudou de maneira decisiva. Possibilidade considerada no sentido de verificar se a incidência de processos participativos, de forma específica nos parlamentos estaduais que formaram comissões de legislação participativa⁸⁶, gera efeitos nas temáticas da produção legislativa como um todo, situação que poderia ser um dos fatores explicativos sobre o impacto das instâncias participativas, e a formação das comissões em primeiro lugar, no trabalho de legislar dos parlamentares, significando algum tipo de inflexão no sentido de mudar os temas das proposições apresentadas pelos próprios deputados.

Nos casos do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Minas Gerais se mantém o predomínio das mesmas áreas temáticas antes e depois. No caso do Rio Grande do Sul, há a prevalência das políticas públicas. Nos casos de Minas Gerais e Santa Catarina, verifica-se a maior incidência de proposições cujo conteúdo se encontra na área de temas honoríficos.

A mudança acontece na Assembleia Legislativa de São Paulo, na qual uma situação, nos dois primeiros períodos, de equilíbrio é substituída para um predomínio, mesmo que de forma não muito ampliada, das temáticas honoríficas, consideradas de menor importância, quando comparadas com as demais áreas temáticas (administração e políticas públicas).

A análise da produção legislativa nos estados onde as comissões de legislação participativa passaram a funcionar em 2003, nas quais houve a incidência de proposições, levando em conta os períodos anterior e posterior ao início das comissões, tem o objetivo de verificar a possibilidade de mudanças no conteúdo da produção a partir das instâncias participativas definidas nos regimentos internos, incluindo as próprias comissões. Dessa forma, o reduzido número de proposições originárias nas organizações sociais, com

⁸⁶O mesmo procedimento não pode ser feito nas demais assembleias legislativas que formaram comissões de legislação participativa, as quais não houve registro de proposições, pela impossibilidade de acesso aos dados nas legislaturas anteriores à formação das comissões, exceto no caso do estado do Amazonas.

exceção da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, poderia ser entendido como um indicador não definitivo sobre a importância e o espaço das instâncias e mecanismos participativos. Participação que tenderia a estar voltada para outras ações, em vez de encaminhar propostas e projetos próprios.

No entanto, levando em conta que uma das bases importantes do trabalho legislativo é a produção legislativa, a análise dos dados não indicam alterações no conteúdo dos projetos de lei apresentados antes do início do funcionamento das comissões e após. O que permite considerar que todo o arcabouço institucional aberto à participação nas assembleias legislativas não produz efeito suficiente para mudar o conteúdo da produção legislativa. Ou seja, verifica-se um distanciamento entre as instâncias participativas existentes e as proposições encaminhadas nas assembleias legislativas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da participação das organizações sociais nas assembleias legislativas foi construída a partir de três etapas. A primeira visou, a partir de uma visão geral embasada nos regimentos internos, fazer um levantamento acerca dos mecanismos e instâncias participativas existentes nos parlamentos dos estados do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, São Paulo, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins.

A segunda etapa, definida pela formação das comissões de legislação participativa, iniciada em 2002, fundamenta-se na formatação dessa nova estrutura institucional. Perspectiva na qual a pesquisa enfocou as atribuições das comissões e as proposições encaminhadas a elas. Os critérios utilizados foram a origem, quantidade e conteúdo das proposições apresentadas na Comissão de Legislação Participativa da Assembleia Legislativa do Acre, na Comissão de Legislação Participativa da Assembleia Legislativa de Alagoas, na Comissão de Legislação Participativa da Assembleia Legislativa do Amazonas; na Comissão de Legislação Participativa da Assembleia Legislativa do Mato Grosso do Sul, na Comissão de Legislação Popular da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, na Comissão de Legislação Cidadã da Assembleia Legislativa da Paraíba, na Comissão Mista Permanente de Participação Legislativa Popular da Assembleia

Legislativa do Rio Grande do Sul, na Comissão de Legislação Participativa da Assembleia Legislativa de Santa Catarina e na Comissão de Legislação Participativa da Assembleia de São Paulo.

A terceira etapa abrangeu a análise do conteúdo da produção legislativa dos deputados estaduais das assembleias legislativas do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Minas Gerais. Nesses parlamentos estaduais houve o registro de proposições enviadas às suas respectivas comissões de legislação participativa. A opção por analisar a produção legislativa dos deputados no período anterior à formação das comissões (1995-1998 e 1999-2002) e o período após o início das suas atividades (2003-2006 e 2007-2008) buscou caracterizar o conteúdo da produção e a existência de alguma mudança em termos de temas, incluindo a sua relevância.

O Capítulo 1, **A implementação de processos participativos nas instituições representativas brasileiras**, abordou a relação entre representação e participação, desenvolvendo alguns elementos explicativos sobre o estabelecimento de processos participativos no Brasil após a Constituição de 1988, período no qual ocorreu a implementação de instâncias participativas nas instituições representativas e órgãos públicos. Assim, constituiu-se uma situação na qual há a combinação de representantes políticos eleitos com processos participativos, não necessariamente em contraposição, mas no desenvolvimento de complementaridade entre representação e participação. A conformação das instituições representativas, pós-regime autoritário de 1964, teve como efeito, nas assembleias legislativas, o estabelecimento de mecanismos e instâncias voltadas para que a sociedade possa se manifestar, expressar preferências, fiscalizar as ações dos representantes e subsidiar os parlamentares com informações acerca de políticas públicas.

A definição de procedimentos participativos nos regimentos internos institucionaliza, no trabalho legislativo, espaços e instâncias destinadas às manifestações

oriundas da sociedade. A participação, portanto, passa a integrar as normas que regem o processo legislativo. Normatização que produz o efeito de possibilitar a presença de outros agentes políticos no âmbito do Poder Legislativo, transformando a participação em um elemento que compõe o trabalho legislativo e não mais algo sazonal ou eventual.

Entretanto, o processo legislativo nos estados é permeado por outros fatores, abordados no Capítulo 2, **As atribuições das assembleias legislativas e a dinâmica dos governos estaduais**. O argumento desenvolvido opera no sentido de entender que a Constituição de 1988, através da criação do estatuto da competência concorrente e não exclusiva de nenhum dos três níveis federativos, não definiu de forma clara e específica as atribuições das assembleias legislativas, principalmente as áreas e temas nas quais os parlamentos estaduais podem atuar. Assim, se estabelece a percepção de que os parlamentos estaduais não possuem uma clara definição de especificidades em termos de atribuições e poder de ação relevante. Contexto que tende a gerar uma concepção na qual ações de mobilização social teriam mais resultados se dirigidas para outras instituições, além do próprio Poder Executivo, tais como o Congresso Nacional e as câmaras municipais de vereadores⁸⁷. Argumento fundamentado no princípio de prevalectimento da lei federal nos casos de divergência com leis estaduais, estabelecendo o predomínio da União sobre a legislação concorrente. Assim, as questões e temas mais relevantes estão na área de predominância federal.

Os municípios, também unidades federativas, têm atribuições mais específicas, como educação básica, saúde, transporte e coleta de lixo. As matérias de competência das câmaras municipais as tornam alvo da atenção de todos os que vivem na cidade e têm os seus interesses em jogo, gerando a ideia de que a mobilização resulte em respostas mais efetivas na comparação com as assembleias legislativas.

⁸⁷A exceção, por exemplo, é o funcionalismo público estadual, cuja regulação, em parte, está relacionada com as assembleias legislativas.

Junto com o debate que considera os parlamentos estaduais com atribuições, em geral, não exclusivas, há a compreensão de que as assembleias legislativas, em grande parte, se encontram em uma situação de pouca autonomia na relação com o Poder Executivo. Análise que está ligada à estruturação do presidencialismo no Brasil pós-1988, com as prerrogativas e condições dos governos em constituir maiorias nos parlamentos (poder de agenda e nomeação, além das suas atribuições em termos de estabelecer iniciativa legislativa - lei de diretrizes orçamentárias, principalmente - e de executar políticas públicas e obras em áreas, bases eleitorais, dos parlamentares).

Por decorrência, o controle do trabalho legislativo nos parlamentos estaduais pelo Poder Executivo e as características do federalismo brasileiro corroboram a percepção de que, entre as instituições representativas, os níveis federal e municipal tendem a ter um poder decisório maior e mais relevante.

O Capítulo 3, **A autonomia do Poder Legislativo e o grau de autonomia na relação com o Poder Executivo**, apresentou o argumento no qual a preponderância dos governadores, devido às suas prerrogativas como poder de agenda, definição de obras e políticas públicas e compartilhamento do governo, limitam as chances de atuação mais autônoma dos parlamentos estaduais. E, quando ocorre um grau maior de autonomia, se deve a características específicas e, em parte, eventuais. A questão central está na capacidade do Poder Executivo obter maioria suficiente para governar.

A predominância do Poder Executivo no processo legislativo pode ser um fator que inibe o encaminhamento de proposições legislativas oriundas das organizações sociais, a partir da mensuração das possibilidades de um projeto de lei de iniciativa popular, proposta de ação legislativa e sugestão legislativa obterem êxito na tramitação. Por conseguinte, essa situação constitui-se como um elemento importante na compreensão sobre o volume de proposições apresentadas pelos grupos sociais.

A análise dos dispositivos destinados à participação da sociedade constantes nos regimentos internos, desenvolvida no Capítulo 4, **Processos participativos nas assembleias legislativas e a formação das comissões de legislação participativa**, classificou os processos participativos nos parlamentos estaduais em dois grupos. O primeiro delimita as instâncias voltadas para a manifestação das organizações sociais e mesmo de indivíduos, através de audiências públicas, fóruns temáticos, seminários, discurso em tribunas populares durante as sessões legislativas e participação em reuniões de comissões legislativas.

O segundo grupo de processos participativos envolve a apresentação de proposições, incluindo projetos de lei de iniciativa popular, propostas e sugestões legislativas. Situação que, a partir de 2002, passou a ter outra conformação. Os reduzidos índices de projetos de lei de iniciativa popular nas assembleias legislativas influenciaram as iniciativas no sentido de reduzir as exigências para que organizações sociais pudessem apresentar proposições. A criação das comissões de legislação participativa nos parlamentos estaduais, a partir de 2002, nos estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraíba, São Paulo e Minas Gerais, configurou uma nova estrutura institucional. As atribuições, definidas nos regimentos internos, especificam como função principal do seu trabalho o recebimento de propostas e sugestões legislativas oriundas da sociedade.

A constituição de uma comissão específica para o envio e encaminhamento das iniciativas legislativas da sociedade altera a compreensão do processo participativo nas assembleias. Mudança vinculada, principalmente, à simplificação das condições para que organizações sociais possam apresentar proposições, mais viáveis do que, por exemplo, a obtenção de assinaturas de 1% do eleitorado (exigência para projetos de lei de iniciativa popular).

Todavia, as medidas não foram suficientes para a apresentação de um número grande de proposições por organizações sociais. Entre as nove assembleias legislativas que formaram comissões de legislação participativa, apenas em quatro há registros de proposições (Rio Grande do Sul, São Paulo, Santa Catarina e Minas Gerais). À exceção do caso mineiro, nos outros três há um número baixo de proposições.

Na Comissão de Legislação Popular da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, entre 2003 e 2010, houve a apresentação de 2198 propostas de ação legislativa. A Comissão Mista Permanente de Participação Legislativa Popular da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul teve duas proposições apresentadas entre 2003, ano de sua criação, e 2010. A Comissão de Legislação Participativa da Assembleia Legislativa de Santa Catarina teve, no período 2004-2010, oito proposições oriundas de organizações sociais. A Comissão de Legislação Participativa da Assembleia Legislativa de São Paulo, entre 2004 e 2010, registrou somente uma proposição.

Assim, mesmo levando em conta que a formação das comissões de legislação participativa visava possibilitar a apresentação de proposições pelas organizações sociais, a aproximação entre parlamento e sociedade não se verifica se o parâmetro utilizado for a discussão de proposições de lei originárias por iniciativa da própria sociedade.

O Capítulo 5, **As características das proposições encaminhadas às comissões de legislação participativa do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Minas Gerais e São Paulo**, demonstrou, além do baixo número de proposições apresentadas, alguns elementos que auxiliam na compreensão do caso da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, cuja Comissão de Legislação Popular da possui números elevados de propostas de ação legislativa. Verifica-se a existência de estruturas institucionais ligadas a outros poderes públicos, especialmente o governo do Estado e prefeituras.

A argumentação desenvolvida considera que a apresentação de proposições

significa um processo diferenciado no processo participativo, ampliando as possibilidades de participação nos parlamentos e criando um contexto que influenciaria o conteúdo de toda a produção legislativa dos deputados estaduais. Para medir esse pressuposto, foi realizada a análise da produção legislativa dos deputados estaduais nos períodos 1995-1998, 1999-2002, 2003-2006 e 2007-2008, considerando a comparação entre os dois primeiros períodos, anteriores à formação das comissões de legislação participativa, e os outros dois, já com as comissões operando. Os dados indicam que o conteúdo dos projetos de lei não mudou de maneira decisiva. Especificamente nos casos do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Minas Gerais, se mantém o predomínio das mesmas áreas temáticas antes e depois. No caso do Rio Grande do Sul, há a prevalência das políticas públicas. Nos casos de Minas Gerais e Santa Catarina, verifica-se a maior incidência de proposições cujo conteúdo se encontra na área de temas honoríficos.

A mudança ocorre na Assembleia Legislativa de São Paulo, na qual uma situação, nos dois primeiros períodos, de equilíbrio, passa para um predomínio, não muito amplo, das temáticas honoríficas, consideradas de menor importância, quando comparadas com as demais áreas temáticas (administração e políticas públicas).

Assim, o reduzido número de proposições originárias nas organizações sociais, com exceção da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, indica que a participação não está voltada para o encaminhamento de propostas legislativas e projetos próprios. Além disso, o arcabouço institucional aberto à participação nas assembleias legislativas não produz efeito suficiente para mudar o conteúdo da produção legislativa.

A Comissão de Legislação Popular de Minas Gerais faz parte de um processo institucional mais amplo do que o existente no parlamento. Outras instâncias públicas, muitas vinculadas aos governos estaduais e municipais, contribuem para o encaminhamento de propostas de ação legislativa à Comissão. É o caso de 58,4% (1285)

das propostas, as quais se originaram nas audiências públicas dos planos Mineiro de Desenvolvimento Integrado e Plurianual de Ação Governamental, ambos coordenados pelo Poder Executivo. Além disso, verifica-se que 16,1% (354) são proposições encaminhadas por prefeituras e secretarias municipais.

Os fatores explicativos sobre a amplitude dos processos participativos nas assembleias legislativas, no período 2003-2010, tratam das atribuições e características das comissões de legislação participativa e nos seus resultados, mensurados pelo número, origem, conteúdo e índices de aprovação, rejeição e arquivamento. Situação consubstanciada em duas hipóteses. A primeira considera que 'As características do processo e do trabalho legislativo nas assembleias legislativas limitam os processos participativos nos parlamentos estaduais, não produzindo condições para a apresentação de proposições por parte das organizações sociais'. A segunda compreende que 'O funcionamento das comissões de legislação participativa não altera o conteúdo e origem da produção legislativa nos parlamentos estaduais'.

Os resultados indicam que, nos limites deste trabalho, a primeira hipótese se confirma, pois as assembleias legislativas não possuem, como regra geral, atribuições exclusivas, situação que, junto com a predominância do Poder Executivo no processo legislativo, inibe a apresentação de proposições por parte das organizações sociais. No entanto, essa observação não esgota a questão, pois não leva em conta se a apresentação de proposições é uma estratégia considerada adequada e viável pelas próprias organizações sociais.

A segunda hipótese também se confirma. Nos estados onde houve a formação de comissões de legislação participativa e a apresentação de proposições originadas na sociedade, o conteúdo da produção legislativa não mudou de maneira decisiva. Ou seja, a existência das comissões e a apresentação de proposições não afetaram o restante da

produção legislativa.

O contexto trabalhado, que enfoca as instâncias participativas definidas nos regimentos internos, focando, de maneira principal, nas comissões de legislação participativa, não abrange as possibilidades de que as organizações sociais optem por encaminhar suas demandas diretamente aos parlamentares, sem a apresentação direta de proposições. Outra questão importante, no mesmo sentido, implica em deixar em aberto os efeitos da participação nos espaços de caráter mais discursivos, casos de audiências públicas, fóruns, seminários e tribunas populares.

Em todos os casos, pelos motivos explicitados, a apresentação de proposições por parte de organizações sociais não ocorre de maneira efetiva, exceto no caso da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Por fim, os elementos que envolvem a conformação das instâncias e mecanismos participativos nas assembleias legislativas, junto com as atribuições dos poderes legislativos estaduais, o tipo de estruturação do presidencialismo no Brasil pós-1988, como um fator que produz governos estáveis e com maiorias parlamentares, as prerrogativas do governo para formação de maiorias nos parlamentos, principalmente o poder de agenda e a obtenção de apoio a partir da própria formação do governo, constituem um contexto no qual a apresentação de proposições legislativas por parte de organizações sociais não se verifica de maneira efetiva. Mesmo no caso da Comissão de Legislação Popular de Minas Gerais, onde ocorre um grande número de proposições, mais da metade, entre 2003 e 2010, tem origem em estruturas coordenadas pelo Poder Executivo, situação que não se repete nos demais estados e nem estabelece vínculos com as respectivas comissões de legislação participativa.

BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, Sérgio Henrique H. (1988). *Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro*. Rio de Janeiro, Revista Dados, volume 31, número 1.
- ABRUCIO, Fernando Luiz (1998). O Ultrapresidencialismo Estadual. In ANDRADE, Regis de Castro. *Processo de Governo no Município e no Estado*. São Paulo: Edusp e Fapesp. pp 87-116.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho e COSTA, Valeriano Mendes Ferreira (2001). O Papel Institucional da Assembléia Legislativa Paulista: 1995 a 1998. In SANTOS, Fabiano (org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV Editora. p. 219-246.
- SANTOS, Fabiano (2003). O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ.
- AMES, Barry (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- AMORIM NETO, Octavio (2007). O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung e São Paulo: Editora Unesp. 2ª edição. pp 131-141.
- _____ (2000). *Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil*. Revista Dados. Vol.43, nº 3. pp.479-519.
- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. (2003). O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.46, n. 4. p. 661-698.
- ANASTASIA, Fátima (2001). Transformando o Legislativo: a experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais. In SANTOS, Fabiano (org.). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV. p. 23-83
- ANDRADE, Regis de Castro (1998). Processos Decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembléia Legislativa de São Paulo. In ANDRADE, Regis de Castro. *Processo de Governo no Município e no Estado*. São Paulo: Edusp e Fapesp. Pp 15-40.
- BENEVIDES, Maria Victoria Mesquita (2003). *A Cidadania Ativa – referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Editora Ática.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) (2002). *Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

BOBBIO, Norberto (1986). *O futuro da democracia – uma defesa das regras do jogo*. Segunda edição. São Paulo: Paz e Terra.

_____ (1990). *Liberalismo e democracia*. Terceira edição. São Paulo: Brasiliense. 1990.

BONFIM, Washington Luís de Sousa (2002). *Descentralização, Participação e Esfera Pública: reflexões sobre a literatura a partir do caso de Teresina, Piauí*. Paper apresentado no XXVI Encontro da Anpocs, Grupo de Trabalho de Políticas Públicas. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br>, acesso em 25 de outubro de 2008.

BRAGA, Fabiana Negromonte Sande (2005). *Legislativo e sociedade civil no Brasil: a Comissão de Legislação Participativa*. Dissertação, Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, disponível em www.ufrj.br, acesso em outubro de 2010.

CINTRA, Antônio Octávio (2007). O Sistema de Governo no Brasil. In AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung e São Paulo: Editora Unesp. 2ª edição. p. 59-79.

Côrtes, Soraya Maria Vargas (2005). Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: *Desenho institucional e participação política : experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis : Vozes. p. 13-32.

COSTA, Valeriano (2007). Federalismo: as relações intergovernamentais. In AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung e São Paulo: Editora Unesp. 2ª edição. p. 211-241.

COSTA, Valeriano Mendes F. e OLIVEIRA, Carlos Thadeu C. de (1998). A Fraqueza da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. In ANDRADE, Regis de Castro. *Processo de Governo no Município e no Estado*. São Paulo: Edusp e Fapesp. Pp 117-148.

COSTA, Sérgio (1997). *Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais*. In Revista Brasileira de Ciências Sociais. Volume 12. Número 35.

COUTO, Cláudio Gonçalves (1998). Negociação, Decisão e Governo: Padrões Interativos na Relação Executivo-Legislativo e o Caso Paulistano. In ANDRADE, Regis de Castro. *Processo de Governo no Município e no Estado*. São Paulo: Edusp e Fapesp. p. 41-72.

COTTA, Maurizio (2007). Representação Política. In BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (orgs.). *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Unb. p. 1101-1107.

COUTO, Cláudio Gonçalves e ABRUCIO, Fernando Luiz (1995). *Governando a Cidade? A*

Força e a Fraqueza da Câmara Municipal. Revista São Paulo em Perspectiva, volume 9, número 2, abril-junho. p. 57-65.

DAHL, Robert (2005). *Poliarquia*. São Paulo: Edusp.

DIAS, Márcia Ribeiro (2002). Entre a representação e a participação política: o debate acerca da institucionalização do Orçamento Participativo de Porto Alegre. In MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINÍS, Germán. *Democracia e Governança Mundial*. Porto Alegre: Editora UFRGS. p. 204-230.

_____. (2002). *Sob o signo da vontade popular – o orçamento participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

DOMINGUES, Mauro Petersem (2001). Espírito Santo: produção legal e relações entre os poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998. In SANTOS, Fabiano (org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV Editora. p. 85-111.

FAORO, Raymundo (2004). *Os donos do poder – a formação do patronato político brasileiro*. São Paulo, Globo.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo e BONFIM, Washington Luís de Souza (2005). *Gestão Municipal e Participação Municipal no Brasil: Dialogando entre Teoria e Fatos*. Paper apresentado no XXIX Encontro Anual da Anpocs, no Grupo de Trabalho Cidades: Sociabilidades, cultura, participação e gestão. Disponível em www.anpocs.org.br, acesso em 14 de janeiro de 2009.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (2001). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, Fapesp e Fundação Getúlio Vargas.

_____. (2006). Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In SOARES, Gláucio Ary Dillon e RENNÓ, Lucio R. (orgs.). *Reforma Política – Lições da História Recente*. Rio de Janeiro: FGV Editora. p. 249-280.

FRASER, Nancy (1996). Rethinking the Public Sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In CALHOUN, Craig (ed.). *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press. 1996.

Goodin, Robert (1996). *The theory of institutional design*. Cambridge: Cambridge University Press.

GROHMANN, Luis Gustavo (2001). O Processo Legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998. In SANTOS, Fabiano (org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV Editora. p. 113-161.

HIRST, Paul (1993). *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores.

KELSEN, Hans (1993). *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli (2005). As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. In *Revista Opinião Pública*. Volume XI. Número 2. p. 337-365.

_____ (2002). *Descentralização e processo decisório local: um estudo comparado*. Paper apresentado no XXVI Encontro da Anpocs, Grupo Temático Políticas Públicas. Disponível em www.anpocs.org.br, acesso em 13 de janeiro de 2009.

KINZO, Maria D'Alva Gil (2004). *Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, volume 19, número 54.

KINZO, Maria D'Alva Gil e BRAGA, Maria do Socorro (orgs.) (2007). *Eleitores e representação partidária no Brasil*. São Paulo: Humanitas e CNPq.

LEAL, Victor Nunes (1978). *Coronelismo, Enxada e Voto – o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo, Alfa-Omega.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de (1997). *Instituições políticas democráticas*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.

_____ (org.) (1997). *O Sistema Partidário Brasileiro*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora.

LIMA, Marie Madeleine Hutyra de Paula (2005). *A sugestão legislativa perante a Comissão de Legislação Participativa da Câmara Federal: nova forma de iniciativa popular*. Dissertação, Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Pontifícia Universidade de São Paulo. Disponível em www.pucsp.br, acesso em novembro de 2010.

LIN, Nelson Shih Yien (2010). *Participação Popular no legislativo federal – um estudo de seus mecanismos institucionais: emendas populares no processo constituinte, iniciativa popular de lei e Comissão de Legislação Participativa (CLP)*. Dissertação, Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Disponível em www.usp.br, acesso em dezembro de 2011.

LOCKE, John (1998). *Dois Tratados sobre o Governo*. São Paulo: Martins Fontes.

MAINWARING, Scott. (1991). *Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada*. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, 29, março.

MAINWARING, Scott e TORCAL, Mariano (2005). *Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização*. *Opinião Pública*, Campinas, Volume 12, número 2, outubro, p. 249-286.

- MANIN, Bernard (1995). *As Metamorfoses do Governo Representativo*. In Revista Brasileira de Ciências Sociais. Volume 10. Número 29.
- MANIN, Bernard, PRZEWORSKI, Adam e STOKES, Susan C. (2006). *Eleições e Representação*. Revista Lua Nova (on line). Número 67. Disponível em www.scielo.br, acesso em setembro de 2010.
- MENEGUELLO, Rachel (1998). *Partidos e governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra.
- MILANI, Carlos (2005). O “princípio participativo” na formulação de políticas públicas locais: análise comparativa de experiências européias e latino-americanas. Paper apresentado no XXIX Encontro Anual da ANPOCS. Grupo de Trabalho de Políticas Públicas. Disponível em www.anpocs.org.br, acesso em junho de 2008.
- MILL, John Stuart (1980). *Considerações Sobre o Governo Representativo*. Brasília: Editora UnB.
- MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Martin Claret. 2002.
- MORAES, Filomeno (2001). *A Dinâmica Legislativa da Assembléia do Estado do Ceará: 1995 a 1998*. In SANTOS, Fabiano (org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV Editora. p. 189-218.
- NICOLAU, Jairo (2004). *Sistemas Eleitorais*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- _____ (2006). *Voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil*. In SOARES, Gláucio Ary Dillon e RENNÓ, Lucio R. (orgs.). *Reforma Política – lições da história recente*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. pp 23-33.
- NUNES, Edson (2003). *A Gramática Política do Brasil – clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, terceira edição.
- PATEMAN, Carole (1992). *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PEREIRA, André Ricardo (2001). Sob a ótica da delegação: governadores e assembleias no Brasil pós-1989. In SANTOS, Fabiano (org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV Editora. p. 247-287.
- PHILLIPS, Anne (1997). Dealing with Difference: a Politic of Ideias or a Politics of Presence? In BENHABIB, Seyla. *Democracy and Difference*. New Jersey: Princeton University Press.
- PITKIN, H. F. (1979). O Conceito de Representação. In CARDOSO, Fernando Henrique;

- MARTINS, Carlos Estevam (orgs.). *Política & Sociedade*. São Paulo: Companhia Editora Nacional. Volume 2. p. 8-22.
- RENNÓ, Lúcio R. (2006). Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos. In AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fatima (orgs.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG. p. 269-271.
- RICCI, Paolo (2006). *De onde vêm nossas leis? Origem e conteúdo da legislação em perspectiva comparada*. Tese defendida no Programa de Pós-graduação do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1996). *Do Contrato Social*. São Paulo: Martins Fontes.
- SANTOS, André Marengo dos (1993). *Imagens da Representação Política: o Poder Legislativo no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Programa de Mestrado em Ciência Política.
- SANTOS, Fabiano (2001). A Dinâmica Legislativa no Estado do Rio de Janeiro: Análise de uma Legislatura. In SANTOS, Fabiano (org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV Editora. p. 163-187.
- SANTOS, Fabiano (2006). Em defesa do presidencialismo de coalizão. In SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNO, Lucio R. (orgs.). *Reforma Política – lições da história recente*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. p. 281-295.
- SARTORI, Giovanni (2003). *Qué es la democracia?* Buenos Aires (AR), Taurus.
- _____ (1962). *A Teoria da Representação no Estado Representativo Moderno*. Belo Horizonte: Edições da Revista Brasileira de Estudos Políticos.
- SCHUMPETER, Joseph (1961). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- SHUGART, Matthew S. e CAREY, John M. (1992). *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SCHWARTZMAN, Simon (1988). **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus. 3ª edição.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de (1988). A Nova República brasileira: sob a espada de Dâmocles. In STEPAN, Alfred (org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. p. 563-627.
- SOUZA, Celina (2004). *Governos locais e gestão de políticas sociais universais*. In

Revista São Paulo em Perspectiva. Volume 18. Número 02.

TOCQUEVILLE, Alexis (1981). *A Democracia na América*. Brasília: Editora Unb.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; RICCI, Paolo (2010). *Instituições e decisões: estudo comparativo do processo legislativo nas Assembleias Estaduais*. Paper apresentado no 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Recife. Disponível em www.abcp.org.br, acesso em outubro de 2010.

URBINATI, Nadia (2006). O que torna a representação democrática? Lua Nova, número 67.

VEIGA, Luciana Fernandes; TOMIO, Fabrício e PAULA, Carolina Almeida de (2008). *Conexão Eleitoral em uma Assembleia Legislativa: A atuação do parlamentar e atitude do eleitor*. Disponível em www.cienciapolitica.org.br (trabalho apresentado no 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Campinas, 2008).

YOUNG, Iris. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press. 2000.

WITHAKER, Francisco (2003). Iniciativa popular de lei: limites e alternativas. In BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo e KERCHE, Fábio (orgs.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Instituto Cidadania e Editora Fundação Perseu Abramo. p. 182-200.

REFERÊNCIAS DOS SITES

Informações sobre o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI): www.planejamento.mg.gov.br/, acessos em outubro de 2011.

Sites assembleias legislativas (regimentos internos e proposições), acessos entre junho e dezembro de 2010 e outubro e dezembro de 2011:

Rio Grande do Sul: <http://www.al.rs.gov.br/>

Santa Catarina: <http://www.alesc.sc.gov.br/>

Amazonas: <http://www.aleam.gov.br/>

Acre: <http://www.aleac.ac.gov.br/>

Amapá: <http://www.al.ap.gov.br/>

Rondônia: <http://www.ale.ro.gov.br/>

Roraima: <http://www.al.rr.gov.br/>

Pará: <http://www.alepa.pa.gov.br/>

Ceará: <http://www.al.ce.gov.br/>

Maranhão: <http://www.al.ma.gov.br/>

Paraíba: <http://www.al.pb.gov.br/>

Pernambuco: <http://www.alepe.pe.gov.br/>

Espírito Santo: <http://www.al.es.gov.br/>

Minas Gerais: <http://www.almg.gov.br/>

Rio de Janeiro: <http://www.alerj.rj.gov.br/>

São Paulo: <http://www.al.sp.gov.br/>

Goiás: <http://www.assembleia.go.gov.br/>

Mato Grosso do Sul: <http://www.al.ms.gov.br/>

Tocantins: <http://www.al.to.gov.br/>

Constituição Federal: www.senado.gov.br, acesso em abril de 2008.

Câmara de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados: www.camara.gov.br, acessos entre maio e dezembro de 2011.

