

PROCESSOS PARTICIPATIVOS NAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS: ORGANIZAÇÃO E CARACTERÍSTICAS

Cleber Ori Cuti Martins¹

RESUMO

Este trabalho analisa a definição de instâncias participativas nos parlamentos estaduais dos 26 estados brasileiros a partir das diretrizes constantes nos seus regimentos internos, normatizações e estrutura organizacional. O objetivo é detectar os fatores que podem propiciar uma aproximação com a sociedade, abrindo a possibilidade de processos participativos formais na sua estrutura organizacional. A formação de comissões específicas para o envio e encaminhamento das iniciativas legislativas da sociedade altera a compreensão do processo participativo nas assembleias legislativas. As medidas, entretanto, não foram suficientes para desencadear um número grande de proposições apresentadas por organizações sociais.

Palavras-chave: Democracia. Participação. Assembleias Legislativas.

ABSTRACT

This paper examines the definition of participatory in state parliaments of the 26 Brazilian states from the guidelines contained in their internal regulations, norms and organizational structure. The goal is to identify the factors that may provide an approach to society, opening the possibility of participatory processes in the formal organizational structure. The formation of specific commissions for sending and forwarding of the legislative initiatives of the company changes the understanding of the participatory process in the legislative assemblies. The measures, however, were not sufficient to trigger a large number of proposals presented by social organizations.

Keywords: Democracy. Participation. Legislative Assemblies.

1 Professor da Universidade Federal da Fronteira Sul, mestre e doutor em Ciência Política (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul).

1 INTRODUÇÃO

O processo legislativo nas assembleias legislativas, definido, em grande parte, pelas características do presidencialismo de coalizão², não obstante os elementos variados que existem em cada estado, também passaram 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.

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.

Desta forma, haveria uma maior possibilidade para o encaminhamento de proposições originárias na sociedade aos legislativos estaduais. O contexto está ligado à constituição da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados.

² O parâmetro é a perspectiva do presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988) e da relação entre Executivo e Legislativo sustentada nos recursos do governo, organização centralizada da Câmara dos Deputados e disciplina nas votações em plenário (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2001).

Este artigo, 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 implementação 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 estudos 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. O contexto 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 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 estabelecem mecanismos e instâncias destinados à participação da sociedade. Ou seja, mesmo nos casos com menos especificidades e peculiaridades, encontra-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. 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). A situação 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 prevêm 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, no entanto, 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 encaminhamentos 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.

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 esta 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 Paulo³. Todas foram formadas a partir de 2002 e são semelhantes na definição de seus campos de ação e atribuições.

Os objetivos e atribuições destas comissões nas assembleias legislativas são, em grande parte, originários da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, criada em 2001, destinada⁴, 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 votados pelos parlamentares conduziram à busca de alternativas,

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

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

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 Câmara⁵. (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, e ata da reunião que decidiu pelo envio da sugestão à Comissão⁶.

A Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados transformou-se 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 realizam reuniões ordinárias semanais e abertas, podendo, eventualmente, organizar audiências públicas e reuniões extraordinárias e, em situações excepcionais, realizar reuniões fechadas. Elas são formadas por, dependendo do caso, um mínimo de três e um 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

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

6 Segundo a regulação da Comissão, disponível em <<http://www.camara.gov.br>>

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.

Tendo como parâmetro a classificação das comissões legislativas por suas características e atribuições (PEREIRA, 2001), 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 político-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.

A Comissão de Legislação Participativa da Assembleia Legislativa do Acre foi instituída em 2003⁷. 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 devem 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, encaminhada para a Mesa Diretora, que a tramitará de acordo

⁷ Conforme Resolução nº 147 de 2003, ainda que, no site da Assembleia Legislativa do Acre conste como data de criação da Comissão fevereiro de 2005, se referindo ao início de funcionamento.

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 2003⁸, 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 foi criada em 2003⁹ e extinta em 2010¹⁰. Desde então, o Regimento Interno determina que as Comissões Especiais podem funcionar como Comissão de Legislação Participativa, com o objetivo de apreciar proposta de projeto encaminhada por entidade da sociedade civil ou cidadão¹¹.

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 à 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

8 Conforme Resolução nº 438 de 2003.

9 Conforme Resolução Legislativa nº 337/2003.

10 Conforme Resolução nº 469/2010.

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

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 2003¹², possui como atribuições o encaminhamento de propostas de ação legislativa, com origem em organizações sociais, e realização – desde que com a 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 parlamentares¹³.

Desde a constituição da Comissão até 2010, foram apresentadas 2198 propostas de ação legislativa¹⁴ 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

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

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

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

arquivadas ou anexadas). Em 2010, 245 propostas acabaram sendo apresentadas, das quais 41 rejeitadas e 204 aprovadas.

A Comissão de Legislação Cidadã da Assembleia Legislativa da Paraíba foi criada em abril de 2002¹⁵. Os objetivos¹⁶ são encaminhar e emitir parecer nas sugestões de iniciativa legislativa proposta por entidades civis (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 acordo com suas determinações estatutárias e encaminhada 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 e encaminhadas 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 a 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

¹⁵ Resolução nº 702/2002.

¹⁶ Conforme a Resolução nº 702 do Regimento Interno.

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 pertinente 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 participativa¹⁷. 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.

¹⁷ Conforme a Resolução nº 2881/2003, que criou a Comissão.

A Comissão de Legislação Participativa da Assembleia Legislativa de Santa Catarina foi criada a partir das mudanças ocorridas no seu Regimento Interno em 2004¹⁸. 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 para tramitação. As demais são remetidas para arquivamento.

A Comissão apresentou oito proposições entre 2004 (data de sua criação) e 2010. No ano de 2004, duas foram as 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 2004¹⁹ 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

¹⁸ De acordo com a Resolução nº 001/2004, em vigor desde janeiro de 2004.

¹⁹ De acordo com a Resolução nº 841/2004, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa.

Paulo, com tramitação, até então, não concluída.

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 encontra-se a tramitação (situação similar ocorre no Congresso Nacional). Em nível federal, a saída encontrada implica que um parlamentar passe a ser o autor

da tramitação, o que aconteceu em alguns casos, na tentativa de agilizar o processo de tramitação. (WHITAKER, 2003). Para a situação, a alternativa encontrada foi a implementação da possibilidade da ‘sugestão legislativa’, encaminhada por organizações sociais às comissões de legislação participativa. Em quatro das assembleias legislativas que constituíram estas comissões houve a apresentação de proposições, três das quais com poucas, em termos quantitativos, proposições (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo) e uma com um bastante expressivo, comparado com as demais, índice de proposições apresentadas (Minas Gerais).

A Assembleia Legislativa de Minas Gerais, portanto, é uma exceção. 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.

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 acabou sendo 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 legislativas²⁰ 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 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

²⁰ Situação semelhante ocorria no nível federal.

regimentos internos, das comissões, que 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. A mudança 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 discussão de proposições de lei, processo

colocado sob domínio do Poder Executivo. Esta consideração 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.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1998.

ANASTASIA, Fátima. 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, 2001. P. 23-83.

BRAGA, Fabiana Negromonte Sande. *Legislativo e sociedade civil no Brasil: a Comissão de Legislação Participativa*. 2005. Dissertação. (Mestrado). Rio de Janeiro: Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=40831>. Acesso em: 10 out. 2010.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, Ed. da Fapesp, 2001.

LIN, Nelson Shih Yien. *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 (Mestrado). São Paulo: Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20062011-101339/pt-br.php>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

PEREIRA, André Ricardo. 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: Ed. da FGV, 2001. P. 247-287.

SANTOS, Fabiano. A Dinâmica Legislativa no Estado do Rio de Janeiro: análise de uma Legislatura. In: _____ (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2001. P. 163-187.

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

Portais das 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.ale.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/>