



PODER LEGISLATIVO ESTADUAL: ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS DO PARÁ E DO AMAZONAS EM UM ESTUDO COMPARADO (1991-2020)

STATE LEGISLATIVE POWER: LEGISLATIVE ASSEMBLIES OF PARÁ AND AMAZONAS IN A COMPARATIVE STUDY (1991-2020)

PODER LEGISLATIVO EN LOS ESTADOS: ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE PARÁ Y AMAZONAS EN UN ESTUDIO COMPARATIVO (1991-2020)

Rodolfo Silva Marques¹
Breno Rodrigo Messias Leite²
André Silva de Oliveira³

Resumo: Este trabalho analisa, de forma comparada, o poder legislativo nos estados, a partir das duas maiores unidades federativas do Brasil – o Amazonas e o Pará, vizinhos do Norte. Além do estudo comparado, usam-se, no presente artigo, os caminhos metodológicos da revisão de literatura e o dos registros histórico e documental dos fatos. Como base teórica, é utilizada a literatura que trata de poder legislativo em nível geral e nas esferas estaduais. Abordam-se os eixos da política local e das relações entre Executivo e Legislativo no Pará e no Amazonas. A partir de um método de estudo comparado de caráter exploratório, com a revisão de literatura, faz-se uso de variáveis como os processos de formação das constituições estaduais, os regimentos internos e as comissões permanentes das casas legislativas, entre outras. Identificam-se importantes traços conclusivos da presente pesquisa: a adequação à Constituição Federal, algum protagonismo dos parlamentos estaduais e relações de mais alinhamento com o Executivo.

Palavras-chave: Estudo comparado; Assembleias Legislativas; Variáveis; Pará; Amazonas.

Abstract: This paper analyzes, in a comparative way, the legislative power in the states, from the two largest federative units in Brazil - Amazonas and Pará, neighbors of the North. In addition to the comparative study, in this article, the methodological paths of the literature review and the historical and documentary records of the facts are used. As a theoretical basis, the literature that deals with legislative power in general and in the state spheres is used. The axes of local politics and relations between Executive and Legislative in Pará and Amazonas are approached. Based on a comparative study method of an exploratory nature, with the literature review, variables such as the processes of formation of the state Constitutions, the internal regulations and the permanent commissions of the legislative houses are used. Important concluding features of the present research are identified: the adequacy to the Federal Constitution, some role of the state parliaments and relations of more alignment with the Executive.

Keywords: Comparative study; Legislative Assemblies; Variables; Pará; Amazon.

Resumen: Este trabajo analiza, de manera comparativa, el poder legislativo en los estados, de las dos unidades federativas más grandes de Brasil - Amazonas y Pará, vecinos del Norte. Además del estudio comparativo, en este artículo se utilizan los recorridos metodológicos de la revisión de la literatura y los registros históricos y documentales de los hechos. Como base teórica se utiliza la literatura que trata sobre el poder legislativo en general y en los ámbitos estatales. Se abordan los ejes de la política local y las

¹ Professor de cursos de graduação e de pós-graduação da Universidade da Amazônia (UNAMA) e dos cursos de graduação da Faculdade de Estudos Avançados do Pará (FEAPA). Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (UFPA).

² Professor do curso de Relações Internacionais da Faculdade La Salle (AM). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (UFPA).

³ Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (UFPA).

relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en Pará y Amazonas. A partir de un método de estudio comparativo de carácter exploratorio, con la revisión de la literatura, se utilizan variables como los procesos de formación de las Constituciones estatales, el reglamento interno y las comisiones permanentes de las Cámaras, entre otras. Se identifican importantes rasgos finales de la presente investigación: la adecuación a la Constitución Federal, cierto rol de los parlamentos estatales y relaciones de mayor alineación con el Ejecutivo.

Palabras clave: Estudio comparativo; Asambleas Legislativas; Variables; Pará; Amazonas.

1 Introdução

O Brasil tem 1.060 deputados estaduais – a quantidade de parlamentares em cada assembleia legislativa guarda relação direta com o número de deputados federais – enquanto que estes dependem dos índices populacionais e de eleitores em cada unidade federativa. Os dois estados escolhidos para esta análise, Pará e Amazonas, apresentam realidades distintas em relação aos números gerais de seus parlamentos. O Pará tem 41 deputados estaduais (ALEPA) e 17 federais. Já o Amazonas apresenta 24 deputados estaduais (ALEAM) e oito federais – número mínimo de parlamentares por estado na Câmara dos Deputados (PEREIRA, 2001).

Os deputados estaduais eleitos têm mandatos de quatro anos, com pleitos realizados simultaneamente às eleições para os cargos de presidente da República, governadores, senadores e deputados federais. Desde a Constituição de 1988, os pleitos ocorreram, ininterruptamente – em 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014 e 2018. Os parlamentares dos estados participam de eleições proporcionais com sistemas de lista aberta. Não há limitações para reeleições para mandatos sucessivos.

Dentro dessa discussão, e a partir do regime de separação de poderes, elaborado por Montesquieu (2007), parte-se da premissa de que há, em cada Estado-Nação, três modalidades de poder com suas respectivas responsabilidades: o Poder Executivo (atendimento das demandas e coordenação de processos), o Poder Legislativo (elaboração e gestão dos direitos e leis, além da fiscalização das ações do poder executivo) e o Poder Judiciário (observância dos direitos civis e criminais).

De acordo com Santos (2001) e Tomio (2006), há uma percepção, tanto em nível nacional, no Brasil, quanto nas unidades federativas, de grandes semelhanças entre as transferências de responsabilidades do legislativo ao executivo e uma manutenção de padrões de interação de ambos (SPOHR e SILVA, 2016).

Algo que precisa ser sempre resgatado, no campo dos estudos constitucionais e da estrutura política do Brasil, aliás, é a ideia de que, em nível federal, existem duas instâncias legislativas (a Câmara dos Deputados, representando o povo, e o Senado Federal, representando os estados); e, nos espaços estaduais, emergem apenas as assembleias legislativas como poder representativo unicameral, dentro das funções específicas do parlamento estadual (TOMIO e RICCI, 2008).

No próprio site da Câmara dos Deputados (BRASIL 2020a), há um reforço à premissa

das funções e responsabilidades das assembleias legislativas dos 26 estados brasileiros e do parlamento do Distrito Federal. Deputados votam a respeito de orçamentos estaduais, propõem leis e têm a prerrogativa de instalar, através de leis complementares, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para o planejamento e a viabilização de funções públicas que tenham interesses comuns (TOMIO; RICCI, 2012). Demandas como a proteção ao meio ambiente, os interesses da coletividade na unidade federativa e a produção e consumo de bens e serviços estão entre as atribuições das assembleias legislativas (BRASIL, 2020b).

Nesse contexto, o Legislativo se consolida como a expressão do povo, em que os representantes eleitos por este propõem e votam as regras e leis que serão observadas por todos; o Executivo, com as pessoas eleitas para exercer as diretrizes de direção dos destinos da nação; e o Judiciário, como fiscalizador da constitucionalidade e do Estado Democrático de Direito (DAHL, 1989; AMORIM NETO, 1998).

Entre as atribuições principais das Casas Legislativas dos estados estão a fiscalização do Poder Executivo e do uso dos recursos públicos; a formulação, modificação e a criação de leis; e, em primeiro plano, a representação dos interesses do povo e do público eleitor. São premissas que constam da Constituição Federal do Brasil, e das Constituições dos estados do Pará e do Amazonas – além das Cartas das outras unidades federativas (PARÁ, 1989; AMAZONAS, 1989).

Na obra coordenada por Santos (2001), nesse contexto, a partir do levantamento realizado por vários pesquisadores a respeito das Assembleias Legislativas dos estados, visualizam-se dois cenários: a preponderância do Executivo em algumas unidades federativas avaliadas naquele momento, como o Ceará e o Rio Grande do Sul; e um equilíbrio entre os Poderes Legislativo e Executivo, em estados como Minas Gerais e Rio de Janeiro. Esse e outros estudos trazem uma importante percepção a respeito da dinâmica de decisões das assembleias legislativas e a sua correlação com os governadores em seus respectivos mandatos.

Os Executivos Estaduais, a despeito de todo o respaldo e da responsabilidade previstos nas Constituições das unidades federativas, têm suas próprias limitações vinculadas aos seus territórios, com os padrões de competição política, com o desenvolvimento institucional do Legislativo – e o seu ativismo de uma maneira mais efetiva e concreta (GROHMAN, 2001; SANTOS, 2001; PEREIRA, 2020).

O ativismo legislativo, em suas diferentes questões, e a partir de suas interações com o Poder Executivo, mostra um viés institucional que pode ser articulado a partir de blocos parlamentares, tanto em nível federal quanto nas esferas estaduais, gerando, inclusive, confrontos para a negociação de pautas relevantes (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2016; PEREIRA, 2020). A estrutura e o funcionamento dos poderes legislativos estaduais – e a questão dos sistemas de freios e contrapesos a partir das interações entre os poderes executivo e legislativo estão são foco constantes de pesquisas e investigações científicas (ANASTASIA; INÁCIO; NOVAIS, 2006).

Assim, o presente trabalho busca promover um estudo comparado do poder legislativo

nos estados brasileiros, elegendo como unidades de análise os dois vizinhos da região Norte – Pará e Amazonas. Os dois estados são os mais importantes da Amazônia Legal, concentrando 33% do território nacional. No desenvolvimento da pesquisa, além do estudo comparado, utilizam-se os caminhos metodológicos da revisão da literatura sobre o Poder Legislativo, com algumas referências essenciais, além da apresentação e análise dos registros históricos e documentais dos fatos que permeiam a formação das assembleias nos dois estados.

Considerando-se o alcance e os objetivos da presente pesquisa, foca-se em um estudo comparativo de caráter prioritariamente exploratório, com revisão de literatura disponível e o cumprimento da formação institucional das Casas Legislativas no Pará e no Amazonas. O marco cronológico definido é entre 1991 e 2020, considerando-se as primeiras legislaturas quando da entrada em vigor da Carta Magna de 1988 e das Constituições estaduais, respectivamente.

Os eixos principais buscados no presente artigo são o foco na atuação política local e a observância das relações do Legislativo com o Executivo no período analisado. As variáveis de comparação são os processos de formação das Constituições do Pará e do Amazonas, os regimentos internos, as Comissões Permanentes, as atribuições das Mesas Diretoras, os organogramas de cada Casa e os Colégios de Líderes; e as interações do Executivo com Legislativo nas duas unidades federativas no período entre 1991 e 2020 – com a vigência das Cartas Estaduais. Nesse contexto, aliás, Figueiredo e Limongi (2007) e Pereira e Mueller (2000) destacam que o Poder Executivo, na maioria dos casos, concentra as políticas de maior repercussão na sociedade, prevalecendo, inclusive, no contato com a população.

Além da revisão de literatura, da análise histórica e documental da composição das Assembleias Legislativas do Pará, a partir dos eixos da atuação local dos parlamentos e de sua relação com os respectivos Poderes Executivos, adota-se, aqui, o modelo de comparação a partir da semelhança para se encontrarem as diferenças. De acordo com Sartori (1994), o método comparativo representa um nível de especificidade do método científico em geral – a partir de algumas técnicas de verificação usadas nas ciências humanas e sociais aplicadas, como os métodos histórico comparado, estatístico e experimental.

Para González (2007), o uso do método comparativo guarda relação direta com a utilização do método experimental, em especial pela possibilidade de testar variáveis e identificar, mesmo com um número pequeno de casos, uma possibilidade de identificação científica relevante.

Assim, com o uso desses caminhos metodológicos, busca-se analisar o funcionamento dos poderes legislativos no Pará e no Amazonas, de forma comparada, a partir das seis variáveis selecionais. O presente artigo desenvolve, nesse texto introdutório, a revisão teórica sobre o funcionamento dos poderes legislativos estaduais, além da apresentação dos caminhos metodológicos do trabalho; depois, há a apresentação do caso do Pará, nas variáveis analisadas, a partir da análise histórico-documental; na sequência, a apresentação do caso do Amazonas, sob

os mesmos parâmetros; o estudo comparado e; as conclusões substantivas da pesquisa.

2 O caso do Pará

Nesse tópico do trabalho, apresentam-se as seis variáveis escolhidas para a análise do caso do Poder Legislativo do estado do Pará, com os registros histórico-documentais da sequência factual e em alguns diálogos com algumas referências acadêmicas que tratam do tema. Segue-se a discussão a partir da formação da Constituição do estado do Pará.

2.1. Desenho constitucional estadual

A Constituição do Estado do Pará foi promulgada em 5 de outubro de 1989, exatamente um ano depois da entrada em vigor da Constituição da República Federativa do Brasil – a Constituição cidadã. Os 41 deputados constituintes⁴, após várias sessões e debates, chegaram ao resultado final, disponível nos arquivos físicos da ALEPA e também nos canais oficiais através das plataformas digitais para consulta (PARÁ, 2020a). No preâmbulo da Constituição (1989), ficam claros os princípios adotados pelo Parlamento do Pará no contexto do processo de redemocratização do país.

O POVO DO PARÁ, por seus representantes, reunidos em Assembléia Estadual Constituinte, inspirado nos princípios constitucionais da REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, rejeitando todas as formas de colonialismo e opressão; almejando edificar uma sociedade justa e pluralista; buscando a igualdade econômica, política, cultural, jurídica e social entre todos; reafirmando os direitos e garantias fundamentais e as liberdades inalienáveis de homens e mulheres, sem distinção de qualquer espécie; pugnando por um regime democrático avançado, social e abominando, portanto, os radicalismos de toda origem; consciente de que não pode haver convivência fraternal e solidária dentro de uma ordem econômica injusta e egoísta; confiante em que o valor supremo é a liberdade do ser humano e que devem ser reconhecidos e respeitados os seus direitos elementares e naturais, especialmente, o direito ao trabalho, à livre iniciativa, à saúde, à educação, à alimentação, à segurança, à dignidade; invoca a proteção de DEUS e promulga a seguinte CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ, esperando que ela seja o instrumento eficiente da paz e do progresso, perpetuando as tradições, a cultura, a história, os recursos naturais, os valores materiais e morais dos paraenses (PARÁ, 1989).

Os principais valores⁵ da Constituição do Pará guardam consonância com a Carta Magna do país, como o compromisso de manter e preservar a República, respeitar a soberania nacional, promover a cidadania e a dignidade dos indivíduos, além de reforçar os valores sociais do trabalho, do pluralismo político, da livre iniciativa e da liberdade da expressão.

⁴ Mário Chermont (Presidente); Carlos Cavalcante (1º. Vice-Presidente e Relator-Adjunto); Zeno Veloso (2º. Vice-Presidente e Relator Geral); Haroldo Bezerra (1º. Secretário); Agostinho Linhares (2º. Secretário e Relator Adjunto); Célio Sampaio (3º. Secretário); Francisco Ramos (4º Secretário); Guaracy Silveira (Suplente); Vilson Schuber (Suplente); Costa Filho (Suplente); Wandenkolk Gonçalves (Relator Adjunto); Agenor Moreira, Alcides Corrêa, Aldebaro Klautau, Bira Barbosa, Carlos Kayath, Carlos Xavier, Edimilson Rodrigues, Edson Matoso, Emílio Ramos, Fernando Ribeiro, Giovanni Queirós, Hamilton Guedes, Itamar Francez, José Diogo, José Francisco, Kzan Lourenço, Luiz Maria, Manoel Franco, Maria de Nazaré, Mariuadir Santos, Nicias Ribeiro, Nilçon Pinheiro, Nonato Vasconcelos, Nuno Miranda, Óti Santos, Paulo Dutra, Raimundo Marques, Raimundo Santos, Ronaldo Passarinho, Themístocles Nascimento, Valdir Ganzer. IN MEMORIAN: João Batista, Paulo Fontelles. As informações estão disponíveis em www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/228, com acesso em 20 jun.2020.

⁵ Idem

2.2. O Processo Legislativo e o Regimento Interno da ALEPA

Aqui, nesta seção, discutem-se o processo legislativo e a o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Pará. Dentro dessas responsabilidades do Legislativo estadual, há a missão precípua de elaborar Leis que regulem a vida em sociedade, com a manutenção dos princípios da Constituição Brasileira e a disciplina do processo legislativo para a elaboração de leis (complementares, ordinárias e delegadas), medidas provisórias, decretos legislativos, e emendas. No âmbito do Pará, por exemplo, a medida provisória dentro dos limites territoriais cabe apenas ao governador do estado.

As regras do processo legislativo compõem, também, o Regimento Interno da ALEPA (PARÁ, 2020b), com a definição e organização das fases de introdução, construção e complementaridade. O Regimento normatiza todos os processos de funcionamento do Legislativo Estadual, os trâmites administrativos, as normas de conduta de parlamentares e servidores, as funções de cada profissional e a prestação de serviços ao público.

A partir das normas constantes, o Processo Legislativo representa um conjunto de atos pré-ordenados no contexto do Poder Legislativo, nas funções específicas para as unidades federativas. O trâmite começa com a proposição – apresentada por algum parlamentar, pelo governador do Pará, pelo Tribunal de Justiça do Estado, pelos vereadores dos 144 municípios do território paraense ou por iniciativa do povo (PARÁ, 2020a).

Na sequência, a proposição é recebida pela Mesa Diretora, aberta para receber emendas. Após às possíveis emendas, o projeto segue para as comissões permanentes, em alguns casos. Aí, a proposição e as emendas são encaminhadas pelo Presidente da ALEPA para a avaliação das Comissões Permanentes. As Comissões iniciam o debate das proposições, nos campos da legalidade e dos recursos públicos solicitados. Os integrantes de casa Comissão Permanente podem apresentar emendas e propor audiências públicas. A Comissão, após deliberar, gera um parecer, no campo do processo legislativo.

A Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) realiza a análise preliminar – avaliando a legalidade e a constitucionalidade da matéria – e, se nela aprova, a proposição segue para algumas das quinze comissões temáticas, com as definições previstas nos artigos 30 e 31 do Regimento Interno da ALEPA. Se for rejeitada na CCJ, a proposição segue para uma avaliação preliminar do Plenário e, se aprovada, a proposição prossegue para as demais Comissões. No contexto da relação com recursos públicos, a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária recebe a proposição, e nela são debatidos elementos vinculados a uma programação orçamentária.

Após o processo de análise das Comissões, o Projeto vai para o Plenário e o Presidente da Assembleia inclui as proposições, pareceres e deliberações na ordem do dia das votações. O Plenário é, pois, a principal instância de deliberações dentro da ALEPA e, nos debates, outras emendas podem ser colocadas às proposições, que serão reencaminhadas às Comissões. Após a aprovação do projeto, ele é enviado para a Comissão da Redação, para ajustes e coleta de

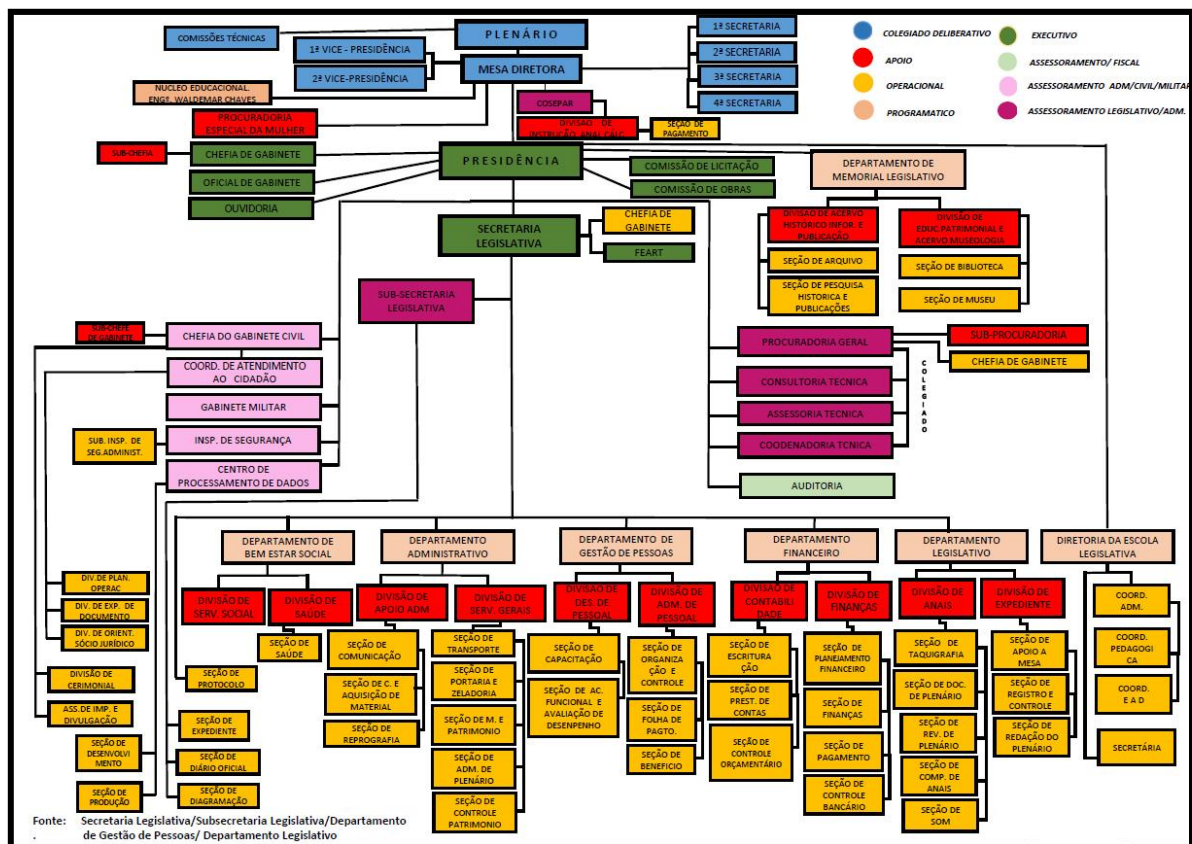
assinaturas dos parlamentares. Se for projeto de lei – complementar ou ordinário – a redação final segue para o governador do estado decidir se sanciona ou veta o projeto. Se tratar-se de um Projeto de emenda à Constituição estadual, projeto de resolução ou projeto de Decreto Ordinário, cabe à Mesa Diretora da ALEPA o processo de promulgação.

Por fim, em caso de sanção, o governador manda publicar a lei e, se houve veto, o projeto volta para a ALEPA para novas deliberações. O veto pode ser mantido ou o Presidente da Assembleia promulga a lei da mesma maneira que foi aprovada no Parlamento. A ALEPA também fiscaliza processos de cumprimento de direitos humanos, sociais, coletivos e do consumidor, além de fiscalizar permanentemente as ações do poder Executivo do Pará.

2.3. Mesa Diretora

Na estrutura do Poder Legislativo do Pará, a Mesa Diretora emerge como a responsável pela coordenação, priorização e direção-geral dos serviços administrativos e trabalhos legislativos da Casa. Formam a Mesa Diretora a Presidência – composta pelo Presidente e por dois Vice-Presidentes – e quatro Secretários. A Mesa Diretora dita a pauta e o ritmo de funcionamento do Poder Legislativo estadual, conforme é possível identificar no organograma da ALEPA, na Imagem 1:

Imagem 1 – Organograma da Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA)



Fonte: PARÁ, 2020a

No biênio 2019-2021 (em andamento), a atual composição da Mesa Diretora apresenta os seguintes parlamentares: Dr. Daniel Santos/MDB (Presidente); Renato Ogawa/PL (1º. Vice-Presidente), Michelle Begot/PSD (2ª Vice-Presidente); Eraldo Pimenta/MDB (1º Secretário); Victor Dias/PSDB (2º. Secretário); Dilvanda Faro/PT (3ª Secretária); e Hilton Aguiar/DEM (4º. Secretário)⁶.

A Mesa Diretora da ALEPA, a partir de das definições do regimento interno, apresenta em suas principais responsabilidades e finalidades a organização dos trabalhos no plenário da Casa e a coordenação da dinâmica administrativa do Poder Legislativo estadual. A Mesa é essencial instrumento nos processos decisórios, além de contemplar as diferenças partidárias e ideológicas e a organização das forças políticas dentro do poder Legislativo.

2.4. Colégio de Líderes

Os Colégios de Líderes, eles ocupam papel importante nos legislativos, tanto em nível nacional quanto nas esferas estaduais. De acordo com Santos e Almeida (2003 e 2008), algumas variáveis que emergem em debates nestes colégios estão ligadas às questões de urgências, às preferências dos executivos, às escolhas dos membros das comissões permanentes (RICCI, 2003; SANTOS e ALMEIDA, 2003 e 2008).

O funcionamento do Colégio de Líderes na Assembleia Legislativa do Pará está plenamente definido no Regimento Interno do TJPA. O artigo 32 desse documento identifica que, após à posse da Mesa Diretora, que acontece na abertura do primeiro ano da legislatura, em primeiro de fevereiro, há um prazo de dez dias para a reunião dos líderes de partidos e de blocos parlamentares para as definições numéricas de cada bancada das comissões.

Conforme a própria definição prevista no Regimento Interno, no artigo 89, identifica-se que o Líder é o efetivo porta-voz de uma agremiação partidária, de um Bloco Parlamentar ou do Governo – sendo, pois, um intermediário autorizado entre estes e os órgãos administrativos e deliberativos da Casa Legislativa. O processo de formalização de indicação dos Líderes e Vice-Líderes acontece em documento assinado pela maioria dos membros do partido e/ou do bloco parlamentar – e deve ocorrer até três dias úteis após cada sessão legislativa. Cada Líder pode ter até 3 Vice-Líderes. E o governador do Estado poderá indicar à ALEPA, um Líder e até dois Vice-Líderes de sua gestão.

O artigo 90 do Regimento Interno da ALEPA define que é da competência dos Líderes a indicação dos representantes dos seus Partidos ou Blocos Parlamentares nas Comissões. Nos artigos 92 e 93, consta a premissa de que os Líderes poderão se reunir, como um Colégio, para tratar assuntos importantes e de interesse coletivo. Este encontro pode ser definido por iniciativa dos líderes ou do Presidente da Casa e as deliberações oriundas deste Colégio podem ser

⁶ Lista dos partidos citados: MDB: Movimento Democrático Brasileiro; PL: Partido Liberal; PSD: Partido Social Democrático; PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira; PT: Partido dos Trabalhadores; DEM: Democratas.

formalizadas no Ato das Lideranças.

Os líderes podem promover acordos para a votação imediata de requerimentos, para a inclusão de matérias para decisão do plenário e a inversão de pauta para a 2ª Parte da Ordem do Dia, preferencialmente em diálogo com a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Pará (PARÁ, 2020b).

A formação dos blocos parlamentares, nos termos do artigo 94 do Regimento Interno, é definida pelas representações de duas ou mais agremiações partidárias, a partir de deliberações das bancadas, agregando o mesmo tratamento concedido aos partidos com representação na ALEPA. E, no artigo 122, há definições sobre o Horário da Liderança para as manifestações no Plenário da Casa. Cada Líder pode falar por cinco minutos – e esse tempo é focado para os Líderes de Partidos, de Blocos Parlamentares, ou do Governo, com a premissa de fazer comunicações inadiáveis e urgentes, além de poder responder a críticas à política que defendam (PARÁ, 2020b).

Assim, as ações e deliberações tomadas pelo Colégio de Líderes dentro da ALEPA estão no contexto das discussões parlamentares e vinculadas aos interesses partidários dos blocos estabelecidos, em constante diálogo com a presidência da Casa e com o Poder Executivo.

2.5. As comissões permanentes

Dentro do Poder Legislativo, tanto no campo federal, como no nível estadual, as comissões são essenciais para as discussões temáticas e mais focadas em relação aos temas. Dentro do campo das discussões das pautas legislativas, os debates se tornam mais relevantes quando há um diálogo maior com a sociedade civil e um aprofundamento dos temas respectivos de cada comissão.

Dentro do campo das discussões das pautas legislativas, os debates se tornam mais relevantes quando há um diálogo maior com a sociedade civil e um aprofundamento dos temas respectivos de cada comissão.

No estudo de Rocha e Costa (2012), há importantes contribuições para entender de forma mais efetiva sobre o funcionamento das comissões permanentes dentro dos legislativos estaduais, principalmente em relação ao caráter decisório e na definição das pautas temáticas e agendas de prioridades.

No levantamento realizado no ano de 2020, são 15 as comissões em funcionamento no Parlamento do Pará, com os cargos e funções sendo distribuídos entre os 41 deputados da Casa, conforme é possível observar no quadro 1:

Quadro 1 – Comissões da Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA) – junho de 2020

Comissão	Principais funções	Composição
Comissão de Constituição e Justiça (CCJ)	Analisa a constitucionalidade e a legalidade dos projetos que ingressam na ALEPA.	10 titulares 11 suplentes
Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (CCFO)	Analisa e emite pareceres sobre projetos ligados ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, ao Orçamento Anual e sobre contas apresentadas, anualmente, pelo governo estadual e pelos Tribunais de Contas, além de ser responsável por avaliar a prestação de contas da Mesa Diretora da Casa.	11 titulares 10 suplentes
Comissão da Educação (CEDU)	Avalia o desenvolvimento cultural e artístico, a educação pública e particular, a saúde pública e os procedimentos de higiene e a assistência sanitária.	7 titulares 7 suplentes
Comissão de Transportes, Comunicação e Obras Públicas (CTCOP)	Realiza análises sobre temas ligados às comunicações, serviços de viação e transportes e quanto às obras públicas.	7 titulares 7 suplentes
Comissão de Agricultura, Terras, Indústria e Comércio (CATIC)	Analisa questões sobre atividades agropecuárias, comércio, indústria, temas fundiários e cooperativismo	7 titulares 7 suplentes
Comissão de Turismo e Esporte (CTE)	Avalia assuntos de esportes e turismo em geral, incentivando congressos e debates a respeito das pautas. A Comissão sugere ao Poder Público medidas indispensáveis ao incremento turístico e ao desenvolvimento dos esportes.	7 titulares 7 suplentes
Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor (CDHDC)	Tem como responsabilidades a realização de eventos sobre a pessoa humana, a promoção de direitos através de conferências e seminários, a efetivação de investigações e estudos sobre a violação dos direitos humanos, a investigação de conflitos fundiários e a opinião sobre assuntos de defesa do consumidor, entre outras tarefas.	7 titulares 7 suplentes
Comissão de Divisão Administrativa do Estado e Assuntos Municipais (CDAEAM)	Opina sobre propostas que tratem das alterações político-administrativas do Estado, como a criação e a fusão de municípios; promove estudos sobre interesses municipais e a redivisão do Estado; e aprecia projetos que impliquem mudanças na estrutura administrativa do Pará.	6 titulares 7 suplentes
Comissão de Ecologia, Meio Ambiente, Geologia, Mineração e Energia (CEMAGME)	Opina sobre projetos que impliquem alterações no meio ambiente, realiza campanhas educativas para a preservação do meio ambiente e das fontes de energia, encaminha denúncias de agressões ao meio ambiente, legisla sobre a política mineral do Pará e emite parecer sobre reajuste de tarifas de energia elétrica e de água.	7 titulares 7 suplentes
Comissão de Relações do Trabalho, Previdência e Assistência Social (CRTPAS)	Emite parecer em questões das naturezas trabalhista e previdenciárias dos servidores do Pará; promove debates sobre direitos trabalhistas e previdenciários; dá ciência às autoridades competentes sobre denúncias de violação a contratos de trabalho ou a convenções coletivas; patrocina a realização de inquéritos e campanhas de esclarecimento nas áreas do Pará onde existem questões trabalhistas.	7 titulares 7 suplentes
Comissão de Prevenção às Drogas (COPRED)	Analisa matérias sobre o uso de drogas em geral, atua na promoção de estudos e medidas de prevenção ao uso de drogas; estuda e apresenta proposições sobre o abuso de drogas; mantém diálogo constante com o Executivo a respeito da pauta; e realiza intercâmbio com organismos públicos e privados para discussões e atualizações sobre o combate ao uso de drogas.	7 titulares 7 suplentes
Comissão de Segurança Pública (CSP)	Opina sobre questões inerentes à segurança pública; promove audiências públicas as questões de segurança pública no Pará; faz estudos para encaminhar sugestões ao Poder Executivo; designa um de seus membros para o acompanhamento de inquéritos policiais; e viabiliza contatos com a sociedade paraense para o encaminhamento	7 titulares 7 suplentes

	de denúncias e críticas sobre a atuação das Políticas Civil e Militar no estado.	
Comissão de Redação (CRL)	Preconiza a busca do aperfeiçoamento da técnica e da redação legislativas; revisa, ordena e aperfeiçoa a técnica legislativa, mantendo o conteúdo das proposições.	5 titulares 4 suplentes
Comissão de Cultura (CCULT)	Propõe pautas para discussões culturais e a promoção de eventos e artistas do estado do Pará, a partir de diálogo constante com o Executivo	6 titulares 7 suplentes
Comissão de Saúde (CSAU)	Analisa questões de saúde pública e coletiva no estado do Pará, assim como demandas inerentes ao tempo no terreno legislativo	7 titulares 7 suplentes

Fonte: Autoria própria, a partir de informações colhidas no portal da ALEPA, 2020.

No desenho institucional (SARTORI, 1996) observado no estado do Pará, as 15 Comissões constituídas na Assembleia Legislativa do Pará, até julho de 2020, mostram uma diversificação de temas abordados e uma proposta de se discutir temas inerentes à vida da população, além de um diálogo permanente como poder executivo do estado. As duas Comissões mais recentes são a de Cultura e da Saúde, a com composição mais enxuta é a de Redação (5 integrantes) e as mais relevantes, pelos temas predominantes e pela participação de parlamentares – titulares e suplentes – são a de Constituição e Justiça e a de Fiscalização Financeira e Orçamentária.

No caso da Assembleia Legislativa do Pará (PARÁ, 2020a), as Comissões tratam de questões relevantes e ocupam seus papéis junto à Mesa Diretora e a mediação para com a sociedade. Essa estrutura das Comissões Parlamentares dentro da ALEPA reforça a premissa de que elas se inserem tanto na necessidade de se dividir a execução de tarefas e de discussões temáticas e no contexto do aumento consistente das demandas legislativas – além do incremento de diálogo do Parlamento com os cidadãos que elegeram seus representantes.

2.6. Relações com o Executivo Estadual (1991-2020)

Na discussão das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, as votações, o controle da pauta e a busca de uma linha de trabalho pautam o funcionamento de uma unidade federativa, com o equilíbrio de forças (PEREIRA e MUELLER, 2000). Sobre o controle da agenda, aliás, há sempre uma observação sobre as prioridades dos Poderes Legislativo e Executivo – em especial na proposição de novos projetos e leis (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

É importante lembrar que o ano legislativo começa em 1º de fevereiro e, na abertura, há a leitura da mensagem do governador do Estado. Nos anos ímpares, acontece a eleição e a posse da Mesa Diretora da Casa Legislativa. Dentro desse contexto, busca-se nessa seção apresentar e analisar as relações entre Executivo e Legislativo no Estado do Pará, no, considerando-se o governador e o presidente da ALEPA nos respectivos mandatos selecionados, entre 1991 e 2020, a partir da vigência da Constituição Estadual, promulgada em 1989.

Quadro 2 – Relações entre Governo do Pará e Presidência da ALEPA (1991-2020)

GOVERNADOR / PERÍODO	PRESIDENTE DA ALEPA	RELAÇÕES EXECUTIVO / LEGISLATIVO
Jader Barbalho (PMDB) – 1991/1994	Ronaldo Passarinho (PDS) – 1991/1993 e Bira Barbosa (PMDB) – 1993/1995	Equilíbrio entre Executivo e Legislativo, com certa autonomia dos deputados estaduais na elaboração da pauta. Barbalho deixou o cargo em meados de 1994 para concorrer ao Senado Federal.
Almir Gabriel (PSDB) – 1995/1998	Zenaldo Coutinho (PSDB) – 1993/1995 e Luiz Otávio Campos (PP) – 1997/1999	Legislativo alinhado com o Poder Executivo, com a identidade partidária e andamento das pautas do Executivo.
Almir Gabriel (PSDB) – 1999/2002	Martinho Carmona (PSDB) – 1999/2001 e 2001/2003	Os chefes do Poder Executivo e do Poder Legislativo mantêm relações de proximidade, com a pauta sendo tratada por ambos.
Simão Jatene (PSDB) – 2003/2006	Mário Couto Filho (PSDB) – 2003/2005 e 2005/2007	Governador e Presidente da ALEPA mantêm um diálogo ativo e positivo, principalmente, para o Poder Executivo.
Ana Júlia Carepa (PT) – 2007-2010	Domingos Juvenil (PMDB) – 2007/2009 e 2009/2011	Apesar de representarem partidos diferentes, parte do PMDB apoiou o governo Ana Júlia durante o seu mandato. Não houve grandes conflitos, no período, entre a governadora do Pará e o presidente da ALEPA
Simão Jatene (PSDB) – 2011/2014	Manoel Pioneiro (PSDB) – 2011/2012, Júnior Ferrari (DEM) – 2012-2013 e Márcio Miranda/DEM (2013-2015)	As relações entre Executivo e a Presidência da ALEPA foram equilibradas e amenas. Manoel Pioneiro deixou o Legislativo em 2012 para ser candidato à Prefeitura de Ananindeua-PA
Simão Jatene (PSDB) – 2015/2018	Márcio Miranda/DEM (2015-2017 e 2017/2019)	Clima de total sintonia entre Simão Jatene e Márcio Miranda. Este, inclusive, foi candidato ao governo do Estado em 2018, como apoio do então governador. Miranda também gozava de muito apoio na Casa Legislativa, sendo o primeiro a exercer a Presidência da ALEPA por 3 mandatos consecutivos.
Hélder Barbalho (MDB) – 2019/2022 (em andamento)	Daniel Santos (MDB) – 2019/2021, em andamento	O governador Hélder Barbalho e o presidente da ALEPA, Daniel Santos, têm várias parcerias, inclusive nas pautas mais polêmicas, como a votação da Reforma de Previdência, em 2019. Daniel Santos deve ser candidato à Prefeitura de Ananindeua-PA, em 2020, com apoio do governador.

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações do portal da ALEPA, 2020.

3 O caso do Amazonas

3.1. Desenho constitucional estadual

Publicada no dia 05 de outubro de 1989, a Constituição do Estado do Amazonas foi um símbolo e um marco legal do penoso processo de redemocratização do país. A constituição do Amazonas, bem como todas as demais constituições estaduais, deriva da Carta Magna de 1988. Vale dizer que a constituição estadual obedece à lógica hierárquica dos níveis de governo num regime federativo.

Harmonizada com o espírito da Carta Magna de 1988 e com o princípio da simetria constitucional, a constituição estadual estabelece as regras de funcionamento dos poderes. Por essa razão, a CE-AM distribui os seus títulos na seguinte ordem: a) Das disposições fundamentais

(arts. 1º e 2º); b) Dos direitos e garantias fundamentais (arts. 3º a 9º); c) Da organização político-administrativa e territorial (arts. 10 a 141); d) Da tributação e do orçamento (arts. 142 a 161); e) da ordem econômica e social (arts. 162 a 263); f) Das disposições constitucionais gerais (arts. 164 a 289-a); e g) Atos das disposições constitucionais transitórias (arts. 1º a 62) (AMAZONAS, 1989).

A CE-AM prevê um tipo de organização do Poder Legislativo. Em termos constitucionais, tendo em vista principalmente a autonomia financeira e administrativa da Assembleia Legislativa; e os direitos e deveres dos deputados estaduais (AMAZONAS, 1989).

A Assembleia Legislativa também possui mecanismo de controle e fiscalização do Executivo a respeito de assuntos, como: a) Tributos, arrecadação e distribuição de rendas; b) Plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de créditos e dívida pública; c) Bens de domínio do Estado; d) Organização administrativa, judiciária, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Procuradoria Geral do Estado; e) Criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas e fixação dos respectivos vencimentos, observados os parâmetros estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias; f) Criação, estruturação e definição de atribuições das Secretarias de Estado e outros Órgãos da administração direta, autárquica e fundacional; g) Criação de empresas públicas e sociedades de economia mista ou quaisquer outras entidades, inclusive subsidiárias, que explorem atividade econômica, assim como a participação de qualquer delas e do Estado em empresas privadas; h) Planos e programas estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento; i) Exploração direta, ou mediante concessão, dos serviços locais de distribuição de gás canalizado; j) Normas gerais para exploração ou concessão, bem como para fixação de tarifas ou preços dos serviços públicos; l) Criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios; m) Fixação e modificação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; n) Limites do território estadual; o) Transferência temporária da sede do governo estadual (AMAZONAS, 1989).

A forma como o Poder Legislativo está colocado no desenho institucional da constituição estadual aposta a necessidade de centrarmos a análise entre duas agências: partidos políticos e comissões. No primeiro caso, temos a modelagem de um princípio regimental parlamentar multipartidário e fragmentado. A centralidade dos partidos emula com fidelidade a CF/88. A conexão partidária responde a incentivos eleitorais, a formação de maiorias e minorias e capacidade de se formar coalizões de governo, onde a bancada governista controla secretarias estaduais (AMAZONAS, 1989).

As comissões, por sua vez, são estratégicas no gerenciamento do legislativo, tendo em vista a distribuição dos interesses partidários e a montagem da agenda e prioridades da casa. Há um relativo consenso quanto ao poder de delegação de atribuições para as comissões como um avanço no tratamento das matérias especializadas.

3.2. O Processo Legislativo e o Regimento Interno da ALEAM

O regimento interno é um regulamento que assegura as regras de funcionamento racional do legislativo. É o regimento interno, portanto, que sustenta e legitima a coordenação estratégica, interação e conflito entre os parlamentares, os partidos e as bancadas na ALEAM, isto é, o jogo da representação parlamentar. As bases institucionais do regimento interno permitem que os trabalhos legislativos fiquem centralizados em partidos políticos que controlam a Mesa Diretora e as comissões.

Esta variável endógena é perfeitamente comparável e compatível à ordem regimental da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Assim, de acordo com Figueiredo e Limongi (2001),

[...] por força regimental, os líderes dispõem de um arsenal significativo de recursos por meio dos quais controlam e circunscrevem a atuação dos parlamentares. Eles contam com os recursos necessários para atuar em nome de suas bancadas. O campo aberto para a estratégia individual e oportunista dos parlamentares é bastante restrito. Sobretudo, os líderes têm como neutralizar os apelos dos membros de suas bancadas nesse sentido. A despeito do que se passa na arena eleitoral, os partidos contam e atuam de maneira disciplinada [...]. Assim, os líderes partidários no Brasil dispõem de importantes poderes de agenda e por meio destes preservam e garantem a unidade do partido (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 31).

O regimento interno da ALEAM não escapa à regra: é centralizado nas mãos das lideranças partidárias, como é possível ver na estrutura interna do documento que abrange os seguintes temas da organização do Legislativo: a) Reuniões preparatórias à legislatura; b) Instalação da legislatura e posse da Mesa Diretora; c) Lideranças partidárias, Colégio de Líderes e Blocos Permanentes (bancadas temáticas); d) Maioria e minoria; e) Comissões permanentes, temporárias, especiais, parlamentares de inquérito, representação externa, representativa e audiências públicas; f) Legislatura, sessões legislativas e reuniões plenárias; g) Projetos de lei, decretos legislativos e resoluções legislativas; h) Regimes de tramitação (proposições, disposições gerais, ordinária, urgência e prioridade); i) Discussão; j) Regime de votação (simbólica, nominal e secreta).

3.3. Mesa diretora

Tendo como objetivo dirigir o processo legislativo, a organizar dos trabalhos no plenário e a dinâmica administrativa do Poder Legislativo, a Mesa Diretora assume um papel estratégico no processo de tomada de decisão. Uma observação importante a respeito da composição da Mesa Diretora diz respeito a sua natureza colegiada e multipartidária. Por conta da natureza estratégica dos cargos que são ocupados por parlamentares, a disputa política é acirrada e tem, via de regra, a interferência do governador no processo de escolha dos membros.

O interesse do governador na indicação dos nomes visa controlar o processo decisório e, na medida do possível, aprovar projetos de seu interesse. Assim, a Mesa Diretora pode mediar os

interesses dos deputados e do governador. A Mesa Diretora da ALEAM é preenchida pelos seguintes cargos: oito cargos: Presidente, 1º Vice-Presidente, 2º Vice-Presidente, 3º Vice-Presidente, Secretário Geral, 1º Secretário, 2º Secretário e Ouvidor-Corregedor.

Quanto as funções estritamente legislativas da Mesa Diretora estão: a) apresentar privativamente proposições e apreciar indicação sobre a organização dos serviços administrativos da Assembleia; b) propor a criação de cargos, empregos ou funções públicas no âmbito do Poder Legislativo e fixar os seus respectivos vencimentos, nos termos da lei; c) fixar a remuneração de seus membros e dos Deputados, do Governador, Vice-Governador e Secretários de Estado, observado o disposto nos incisos X e XI, do art. 28 da Constituição do Estado; d) dar parecer sobre proposição que vise a modificar o Regimento Interno, no prazo de cinco dias; e) promulgar Emenda à Constituição, Decreto e Resolução Legislativa e lei ou parte de lei não promulgada pelo Governador, no prazo firmado no § 6º do art. 36 da Constituição do Estado; f) mudar temporariamente a sede da Assembleia, em caso de urgência e fato grave, ad referendum do Plenário; g) propor ação de inconstitucionalidade, nos termos da Constituição Federal; h) adotar providência para dar cumprimento à decisão judicial; e i) supervisionar e apoiar os trabalhos das Comissões Técnicas.

E no que se refere a parte administrativa, orçamentária e financeira, as funções da Mesa Diretora são as seguintes:

a) prover a polícia interna da Assembleia, a segurança dos Parlamentares e das autoridades convidadas, por intermédio da Casa Militar;

b) autorizar a realização de concursos públicos, homologar seus resultados e decidir sobre recursos interpostos;

c) adotar procedimentos para pagamento de despesa, obedecidas as normas que regem a execução orçamentária;

d) homologar resultado de processo licitatório e assinar contrato administrativo; autorizar a dispensa ou inexigibilidade de licitação;

e) apreciar e decidir sobre a proposta de orçamento da Assembleia, enviando-a ao Poder Executivo para ser incluída no Projeto de Lei do Orçamento Anual do Estado;

f) solicitar a abertura de créditos adicionais ao Poder Executivo;

g) determinar a instauração de sindicância e inquérito administrativo;

h) elaborar o regulamento administrativo da Assembleia, interpretando conclusivamente, em grau de recurso, as disposições nele contidas;

i) prestar contas sobre a gestão do Poder Legislativo, nos termos da lei;

j) determinar a publicação do quadro de cargos e funções da Assembleia Legislativa, até trinta de abril, sempre que durante o exercício anterior verificar-se alteração;

l) apresentar ao Plenário, na última reunião do ano, relatório dos trabalhos realizados durante a sessão legislativa, publicando-o de forma sintética no Diário Oficial;

m) permitir, sem ônus para o erário, sejam irradiados, filmados, ou televisionados os trabalhos da Assembleia, por veículo de comunicação social devidamente credenciado; e

n) adotar providências cabíveis, atendendo a solicitação de Deputado para sua defesa judicial e extrajudicial, contra ameaça ou prática de atentado ao livre exercício e às prerrogativas constitucionais do mandato parlamentar.

3.4. O Colégio de Líderes

Dentro da estrutura da Assembleia Legislativa do Amazonas, o Colégio de Líderes se insere como um importante espaço para a pluralidade das discussões e para a organização das bancadas e das manifestações em plenário. Os líderes de cada partido e/ou de cada bloco parlamentar se apresentam como interlocutores da presidência da Casa e têm de dois a três vice-líderes para auxiliar na busca das pautas.

Dessa forma, as decisões e procedimentos aplicados a partir do Colégio de Líderes da ALEAM se inserem no cenário das discussões do parlamento estadual, traduzindo os interesses político partidários das lideranças e dos blocos estabelecidos no Legislativo e na interlocução com o Executivo.

O Colégio de Líderes assume uma função estratégica na organização dos trabalhos legislativos, pois o líder parlamentar é peça importante na definição da pauta legislativa, bem como premia ou pune seus liderados na distribuição de emendas parlamentares. A distribuição das emendas parlamentares na bancada facilita o papel do líder.

3.5. Comissões Permanentes

De acordo com Rocha e Costa (2012), a percepção do funcionamento das comissões parlamentares não deve se restringir aos aspectos que motivaram as suas criações, pois a criação de instituições é permeada de incertezas – e nem sempre elas, as instituições têm um fluxo de acordo com as propostas de seus criadores (ROCHA e COSTA, 2012).

As comissões apresentam relevância ao criar espaços de diálogo com a população e aumentar os mecanismos de participação política – e o reforço do Legislativo no âmbito dos estados. (ANASTASIA, 2001; ANASTASIA e INÁCIO, 2010; ZORZAL e CARLOS, 2017).

Quadro 3 – Comissões da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas (ALEAM) –junho de 2020

Comissão	Principais funções	Composição
Comissão de Empreendedorismo, Comércio Exterior e Mercosul	Política Industrial, Incentivos e Isenções Fiscais, envolvendo todas as modalidades de empreendimento.	5 titulares 3 suplentes
Comissão de Assistência Social e Trabalho	Política pública, programas, projetos e atividades relativas à assistência social e trabalho.	Não informado
Comissão de Promoção Social e Cultural	Política cultural, envolvendo a preservação e o desenvolvimento do patrimônio histórico material e imaterial	Não informado
Comissão de Constituição, Justiça e Redação	Aspecto constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de proposições sujeitas a apreciação da Assembleia e de matérias que lhe sejam encaaminhadas.	Não informado
Comissão de Assuntos Econômicos	Matérias financeiras, tributárias, orçamentárias, empréstimos públicos, dívida interna e externa.	Não informado
Comissão de Agricultura, Pecuária, Pesca, Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural	Política florestal e fomento da produção agrícola, da pecuária e da pesca.	Não informado
Comissão de Meio Ambiente, Proteção aos Animais e Desenvolvimento Sustentável	Política florestal, abrangendo a preservação e o controle do ambiente e da biodiversidade; <i>(Redação dada pela Resolução Legislativa 584, de 09.02.2015)</i>	Não informado
Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação, Informática e Inovação	Política estadual de ciência, pesquisa e tecnologia, e análise das condições funcionais do sistema a ela inerente.	Não informado
Comissão de Defesa do Consumidor	Direitos e garantias do consumidor.	
Comissão De Direitos Humanos, Cidadania, Assuntos Indígenas e Legislação Participativa	Políticas públicas, programas, projetos, atividades e matérias sobre direitos humanos, cidadania e minorias sociais.	Não informado
Comissão de Educação	Política educacional e análise das condições de funcionalidade do sistema a ela inerente.	Não informado
Comissão de Esporte e Lazer	Política de educação física e desportiva e análise de programas, projetos e atividades dela decorrentes.	Não informado
Comissão de Obras, Patrimônio e Serviços Públicos	Matérias e assuntos relativos ao serviço público estadual.	Não informado
Comissão de Assuntos Municipais e Desenvolvimento Regional	Políticas públicas, programas, projetos, atividades e matérias relativas à habitação, defesa civil, desenvolvimento urbano, região metropolitana.	Não informado
Comissão de Indústria, Comércio e Zona Franca	Política Industrial, Incentivos e Isenções Fiscais, envolvendo todas as modalidades de empreendimento; Zona Franca de Manaus e desenvolvimento regional sustentável	Não informado
Comissão de Turismo, Fomento e Negócios	Empreendedorismo, micro e pequena empresa.	Não informado
Comissão da Mulher, da Família e do Idoso	Políticas públicas, programas, projetos, atividades e matérias relativas aos direitos e às condições de vida das mulheres, famílias, crianças, adolescentes, jovens e idosos.	Não informado
Comissão de Geodiversidade, Recursos Hídricos, Minas,	Políticas, programas, projetos e atividades relacionados à geodiversidade, recursos hídricos,	Não informado

Gás, Energia e Saneamento	minas, gás, energia e saneamento.	
Comissão de Segurança Pública	Política e condições de funcionalidade do sistema estadual de segurança pública.	Não informado
Comissão de Saúde e Previdência	Política Pública, Programas, Projetos e Atividades relativas à saúde e previdência.	Não informado
Comissão de Transporte, Trânsito e Mobilidade	Política pública, programas, projetos e atividades relativas ao transporte, trânsito e mobilidade.	Não informado
Comissão de Promoção e Defesa dos Direitos das Crianças, Adolescentes e Jovens	Pesquisar, acompanhar, debater, defender, orientar, apoiar e fiscalizar, de forma intersetorial, programas e ou projetos relativos aos interesses dos Jovens, Crianças e Adolescentes.	Não informado
Comissão de Políticas sobre Drogas	Matérias relativas ao combate e às ações sobre drogas.	Não informado
Comissão de Ética Parlamentar (atípica)	Zelar pelo funcionamento harmônico do Poder Legislativo, cuidando de sua imagem, nos termos deste Regimento e da legislação pertinente.	Não informado

Fonte: Autoria própria, a partir de informações colhidas em no portal da ALEAM, 2020.

3.6. Relações com o Executivo estadual

Pereira e Mueller (2000) e Medeiros (2019) enfatizam a necessidade de se observar os níveis de interação e de debates entre os Poderes Executivo e Legislativo – e como as prioridades são definidas. A seguir, o quadro 4, que mostra o cenário do Amazonas entre os anos de 1991 e 2020.

Quadro 4 – Relações entre Governo do Amazonas e Presidência da ALEAM (1991-2020)

GOVERNADOR / PERÍODO	PRESIDENTE DA ALEAM	RELAÇÕES EXECUTIVO/LEGISLATIVO
Gilberto Mestrinho (PMDB) – 1991/1994	Josué Cláudio de Souza Filho – 1991/1992 e Manoeldo Carmo Chaves Neto – 1993/1994	Dominação do Executivo sobre o Legislativo. Executivo possuía maioria parlamentar e controla com eficiência a Mesa Diretora e o Colégio de Líderes.
Amazonino Mendes (PPR) – 1995/1999 (PFL) – 1999/2003	Humberto Michiles – 1995/1996 Lupércio Ramos – 1997-2002	Legislativo alinhado com o Poder Executivo, com a identidade partidária e andamento das pautas do Executivo. Cooperação dos dois poderes para início de um amplo programa de privatizações.
Eduardo Braga (PPS) – 2003/2007 (PMDB) – 2007/2010	Lino José de Souza – 2003/2004 Belarmino Lins – 2005/2010	Alinhamento entre os dois poderes.
Omar Aziz (PMN) – 2010/2011 PSD – 2011/2014	Ricardo Nicolau – 2011/2012 Josué Neto – 2013/2016	Alinhamento entre os dois poderes.
José Melo (PROS) – 2014/2015 2015/2017	David Almeida – 2017/2018	Relação de tensão entre os poderes que culminou no <i>impeachment</i> do governador.
David Almeida (PSD) – 2017/2017	David Almeida – 2017/2018	Presidente da ALEAM torna-se governador interino.

Amazonino Mendes (PDT) – 2017/2019	Josué Neto – 2019 (em exercício)	Relação de tensão entre os interesses do governador e do presidente da ALEAM. Amazonino é eleito em eleição direta, contrariando os interesses dos deputados da ALEAM.
Wilson Lima (PSC) – 2019 (em exercício)	Josué Neto – 2019 (em exercício)	Relação de tensão entre os dois poderes, abertura de CPI da Saúde e uma comissão especial de impeachment.

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações disponíveis no portal da ALEAM, 2020.

4 Estudo comparado entre os Poderes Legislativos do Pará e do Amazonas

A Figura 2, a seguir, traz com efeito de ilustração, as variáveis analisadas no estudo comparado entre as Assembleias Legislativas do Pará e do Amazonas, objeto de estudo do presente trabalho.

Figura 2 – Nuvem de palavras com as variáveis analisadas



Fonte: Elaboração própria

As variáveis de análise escolhidas – e já retrocitadas – são as seguintes: a) Desenho Constitucional estadual; b) o processo legislativo e o regimento interno; c) Mesa diretora; d) Colégio de Líderes; e) Comissões Permanentes e; f) Interações do Legislativo com o Executivo. O quadro 5 mostra o resumo dos principais pontos de semelhança e de diferença entre os poderes legislativos do Pará e do Amazonas.

Quadro 5 – Estudo comparado entre as Assembleias Legislativas do Pará e do Amazonas a partir de seis variáveis

VARIÁVEL/ESTADO	PARÁ	AMAZONAS
1. Desenho constitucional estadual	Mantém os princípios da Constituição Federal	Mantém os princípios da Constituição Federal
2. O processo legislativo e o regimento interno	Processos seguem os trâmites previstos no regimento interno, que é um grande definidor das normas e coordena a gestão estratégica da assembleia	Processos seguem os trâmites previstos no regimento interno, que é um grande definidor das normas e coordena a gestão estratégica da assembleia
3. Mesa diretora	Mantém a função de controle da pauta, com 7 integrantes	Mantém a função de controle da pauta, com 8 integrantes

4. Colégio de Líderes	Protagonismo da interlocução e no contexto das discussões parlamentares	Participação efetiva dos líderes no cenário dos diálogos legislativos
5. Comissões Permanentes	São 15 as Comissões, tratando das principais pautas do estado	São 24 comissões, com uma diversidade mais amplas de temas e com destacadas especificidades
6. Interações do Legislativo com Executivo (1991-2020)	Alinhamento e poucos conflitos. Maior nível de divergência entre os anos de e 2010, em que os chefes de poderes eram de grupos políticos distintos.	Relações pendulares de alinhamento e de conflito entre as chefias dos poderes executivo e legislativo. Os períodos mais tensos se iniciaram em 2015 – inclusive com processos de impeachment do governador José Melo, em 2017, e de aberturas de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI's), em 2019.

Fonte: Elaboração própria, 2020.

A partir do modelo comparado, considerando-se as semelhanças entre os dois estados (grandes unidades federativas e baixa densidade demográfica no interior dos estados, por exemplo), parte-se para a avaliação aqui proposta, de analisar as variáveis referentes ao funcionamento das assembleias legislativas de ambos os estados.

Nas variáveis 1 (desenho constitucional estadual) e 2 (processo legislativo e o regimento interno), Pará e Amazonas apresentam aspectos praticamente idênticos em relação ao funcionamento de seus respectivos Poderes Legislativos dentro do contexto das normas estaduais.

Na terceira variável, referente à Mesa Diretora, o protagonismo em relação à condução da pauta das casas legislativas é uma semelhança, mas a composição guarda pequenas diferenças. No Pará, há, além do presidente da ALEPA, 2 vice-presidentes e 4 secretários, totalizando 7 parlamentares. No Amazonas, há o presidente, 3 vice-presidentes, um Secretário-Geral, 2 secretários e um ouvidor-corregedor.

Na variável seguinte, a do Colégio de Líderes, ambas as assembleias mantêm as características de conceder um certo protagonismo às lideranças dos partidos e dos blocos parlamentares, nas falas públicas e também nas internações dentro das Casas.

Em relação à quinta variável, no contexto das Comissões Permanentes, a Assembleia Legislativa do Amazonas, embora menor, apresenta mais espaços de discussões específicas no contexto da política local. No levantamento de dados realizado em junho de 2020, a ALEAM apresenta 24 Comissões, enquanto que a ALEPA dispõe de 15 comissões. As respectivas Comissões de Constituição e Justiça e a de Finanças apresentam protagonismo em ambas as Casas, assim como há um espaço importante para as áreas de Educação, Cultura, Lazer e de Obras. Todavia, no Amazonas, pelo menos em nível de comissões, há mais campo de debates para questões como a Zona Franca de Manaus, a Geodiversidade, Desenvolvimento Regional e a de Ética Parlamentar – esta, atípica.

No contexto das interações dos Poderes Executivo e Legislativo, em geral as relações apresentaram mais alinhamentos do que conflitos. No Pará, o período de maior divergência foi registrado entre os anos de 2007 e 2010, quando o presidente da ALEPA, Domingos Juvenil (PMDB), fazia uma oposição – não muito agressiva – ao governo de Ana Júlia Carepa (PT) – quadro 2. No Amazonas, houve relações pendulares de dominação do legislativo pelo executivo e de alinhamento entre os dois poderes, até o momento em que houve divergências e tensões, em especial a partir de 2015, como se observou no quadro 4.

Outra observação se dá no número de parlamentares, que é bem maior no Pará (41) do que no Amazonas (24), reflexo também do número de eleitores de cada estado (no Pará, quase 5 milhões de eleitores e, no Amazonas, cerca de 2 milhões e 700 mil eleitores), de acordo com dados do Tribunal Superior Eleitoral, disponível em www.tse.gov.br, com acesso em 20 de junho e 2020.

Assim, no modelo comparativo aqui adotado, apesar de um número maior de semelhanças entre os dois poderes legislativos estaduais – e suas interações com o Executivo –, há questões específicas em cada estado, principalmente em relação à participação parlamentar, às pautas e alguns aspectos de organização e de funcionamento das Casas (ZORZAL e CARLOS, 2017).

5 Conclusões

A partir de todos os elementos descritos e analisados no presente trabalho, é essencial destacar a importância de avaliar os poderes legislativos em suas funções precípuas nos estados e ampliar essa discussão, posteriormente, a respeito das pautas e dos próprios mecanismos de funcionamentos das assembleias estaduais – nos casos escolhidos do Pará e do Amazonas. Considerando-se as discussões aqui propostas e os dados já levantados, é possível apresentar alguns importantes traços conclusivos.

O primeiro deles é que as assembleias legislativas do Pará e do Amazonas seguem um padrão de funcionamento a partir das respectivas Constituições Estaduais e que apresentam, em seus traços constitutivos, certo nível de funcionamento das Mesas Diretoras e dos Colégios de Líderes, cumprindo suas funções parlamentares e buscando interfaces com a sociedade. Ambas as Constituições apresentam um alinhamento, também, com a Carta Magna do Brasil de 1988 (BRASIL, 2020a; TOMIO E RICCI, 2008; FIGUEIREDO E LIMONGI, 2007; PARÁ, 1989; AMAZONAS, 1989).

Em relação ao protagonismo dos poderes legislativos no período analisado, tornou-se claro, nos casos do Pará e do Amazonas, a importância da função da Presidência da Assembleia Legislativa no encaminhamento das discussões e no exercício das funções que são pertinentes a esse ramo de poder da República, no contexto do pacto federativo.

No contexto das relações entre os poderes executivo e legislativo, observa-se um alinhamento mais presente no Pará, no período analisado, do que no Amazonas. O fato de

praticamente todos os presidentes da ALEPA serem do mesmo grupo político dos governadores – com exceção do período entre 2006 e 2010 –, mostrou uma grande simetria nas relações entre Executivo e Legislativo no Pará. No Amazonas, alguns conflitos apareceram de maneira mais efetiva, em especial através de Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI’s. Essa relação de pêndulo nas interações do legislativo com o Executivo tornou-se uma tônica nos dois estados analisados, no período de 1991 a 2020.

O alinhamento mais consistente entre Executivo e Legislativo no Pará leva a inferir que os governadores tenham encontrado mais facilidade de implementar suas agendas. Não por acaso, a governadora de Ana Júlia Carepa (2006-2010), em cujo mandato a presidência da ALEPA esteve entregue a grupo político diverso, não conseguiu se reeleger.

O nível de coordenação estratégica do Legislativo, no caso do Amazonas, está centrado nas comissões e no efetivo controle da agenda legislativa pelo Poder Executivo. Nas palavras de Leite (2010), “para além do poder de barganha na definição da agenda do Legislativo e de suas prerrogativas na formulação e execução das macropolíticas, se constata igualmente que o governador consegue monopolizar os mecanismos de distribuição de patronagem para os seus aliados e para a oposição residual nas pautas de negociação”. Assim, “os poderes de agenda e os recursos de patronagem, combinados, são condições necessárias (mas, não suficientes) para a formação de maiorias partidárias e parlamentares pró-governadoria na arena legislativa”.

Dessa forma, promover um escrutínio analítico a partir das categorias políticas e de variáveis, em um estudo comparado, é um importante exercício para as discussões no âmbito da Ciência Política e no funcionamento dos poderes da República, em sua integridade ou com falhas de um exercício democrático. As unidades sub-nacionais e o poderes legislativos, já amplamente estudados pela literatura nacional e internacional, precisam ainda de um forte incremento nas pesquisas empíricas sem perder de vista a qualidade analítica.

Referências

AMAZONAS. Assembleia Legislativa. **Comissões**. Disponível em www.ale.am.gov.br/comissoes. Acesso em 20 jun. 2020.

AMAZONAS. **Constituição do Estado do Amazonas**, promulgada em promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em www.aleam.am.gov.br/. Acesso em 20 jun. 2020.

AMORIM NETO, Octavio. **Of Presidents, parties, and ministers: cabinet formation and Legislative decision-making under separation of Powers**. Dissertation. San Diego: University of California, 1998.

ANASTASIA, Fátima. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, F. (org.). **O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2001.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna; NOVAIS, Raquel. Referendo e democracia: perdas e ganhos. In: ANASTASIA, Fátima (Org.). **Democracia e referendo no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 15-33.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. Democracia, Poder Legislativo, Interesses e Capacidades. **Cadernos ASLEGIS**, Brasília, n°40, p. 53-61, maio, 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Portal da Câmara dos Deputados**. 2020a. Disponível em: www.camara.leg.br/. Acesso em 20 jun. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Conheça as atribuições do Poder Legislativo**. 2020b. Disponível em: www.camara.leg.br/noticias/90145-conheca-as-atribuicoes-do-poder-legislativo/. Acesso em 10 jul. 2020.

DAHL, Robert. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

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

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. In: CHEIBUB, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade. Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, C. R. & SAEZ, M. A. **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

GONZÁLEZ, Rodrigo. O método comparativo e a ciência política. **Revista de Estudos e Pesquisas Sobre As Américas**, Brasília, v.5, n. 2, p.51-63, abr., 2008.

GROHMAN, Gustavo. O processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998. In: SANTOS, F. (org.). **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2001.

LEITE, Breno. **Governos de gabinete e coalizões cíclicas no ultrapresidencialismo estadual: a experiência no Amazonas**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). UFPA, Belém, 2010.

MEDEIROS, Akira Pinto. **Aspectos da interação entre executivo e legislativo no município de São Paulo através da produção legal entre 1991 e 2016**. Trabalho preparado para apresentação no IX Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 6 a 10 de maio de 2019. São Paulo: USP, 2019.

MONTESQUIEU, Barão de. **Do Espírito das Leis**. São Paulo: Martin Claret, 2007.

PARÁ. **Constituição do Estado do Pará**, promulgada em promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em www.alepa.pa.gov.br/. Acesso em 20 jun. 2020.

PARÁ. **Resolução n° 02/94**. Institui o Regimento Interno da ALEPA. Disponível no link www.alepa.pa.gov.br/midias/midias/129_a904fe972a964ddcbf14dfacd7298484.pdf. Acesso em 15 jun. 2020.

PARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. **Comissões**. 2020a. Disponível em: www.alepa.pa.gov.br/comissoes.asp. Acesso em 20 jun. 2020.

PARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. **Processo legislativo**. 2020b. Disponível em: www.alepa.pa.gov.br/processolegislativo.asp. Acesso em 15 jun. 2020.

PARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. **Processo legislativo**. 2020c. Disponível em: www.alepa.pa.gov.br/processolegislativo.asp. Acesso em 15 jun. 2020.

PARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. **Legislação**. 2020d. Disponível em www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/228. Acesso em 20 jun.2020.

PARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. **Organograma**. 2020e. Disponível em <http://transparencia.alepa.pa.gov.br/v2019/organograma.php>. Acesso em 20 jun. 2020.

PEREIRA, André Ricardo. Sob a ótica da delegação: governadores e Assembleia no Brasil pós-

1988. In: SANTOS, F. (org.). **O Poder Legislativo nos Estados: divergência e convergência**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2001.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.15, n° 43, p.45-67, 2000.

PEREIRA, Matheus Mazzilli. Ativismo Institucional no Poder Legislativo: confrontos políticos, assessores ativistas e frentes parlamentares. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n° 31, janeiro - abril de 2020, p 301-338, 2020.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 699-734, abr., 2003.

ROCHA, Marta Mendes; COSTA, Alessandra. Percepções dos deputados estaduais sobre o sistema de comissões das Assembleias Estaduais brasileiras. Campinas: **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n.2, p. 81-102, nov., 2012.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. **Urgency Petitions and the Informational Problem in the Brazilian Chamber of Deputies**. São Paulo, Mimeo, 2008.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo nos Estados: divergência e convergência**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2001.

SARTORI, Giovanni. Comparación y método comparativo. In: SARTORI, Giovanni; MORLINO, Leonardo (Ed.) **La comparación en las ciencias sociales**. Madrid: Alianza Editorial, 1994, p. 29 – 50.

SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional: Como Mudam as Constituições**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1996, p. 112.

SPOHR, Alexandre Piffero e SILVA, André Luiz Reis da. A relação entre executivo e legislativo na formulação de política externa no Brasil. **Relações Internacionais**, São Paulo, n.50, p.123-140, jun., 2016.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 85-102, 2016.

TOMIO, Fabricio. Medidas provisórias, iniciativas e decisões legislativas no processo decisório estadual catarinense. In: CARREIRÃO, Yan. BORBA, Julian (Orgs.). **Os partidos na política catarinense: eleições, processo legislativo, políticas públicas**. Florianópolis: Insular, 2006.

TOMIO, Fabricio; RICCI, Paolo. Conexão eleitoral, processo legislativo e estratégias parlamentares nas Assembleias Legislativas Estaduais. VI ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP), 29 de julho a 1º de agosto de 2008. Unicamp, Campinas, 2008.

TOMIO, Fabrício; RICCI, Paolo. Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações Executivo/Legislativo nos Estados (1951-2010). **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 13, n. 21, p.41-59, jan/jun., 2012.

ZORZAL, Gabriela; CARLOS, Euzeneia. Audiências públicas do Legislativo estadual: fatores endógenos e exógenos na análise da efetividade da participação. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n. 64, p.23-46., jun., 2017.

Artigo recebido em: 2020-11-11 ; Artigo reapresentado em: 2020-12-09; Artigo aceito para publicação em: 2020-12-10