



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

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 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 Introducción

Brasil cuenta con 1.060 diputados estatales – la cantidad de parlamentarios en cada asamblea legislativa guarda relación directa con el número de diputados federales – mientras que estos dependen de los índices poblacionales y de electores en cada unidad federativa. Los dos estados elegidos para este análisis, Pará y Amazonas, presentan realidades distintas en relación a los números generales de sus parlamentos. Pará posee 41 diputados estatales (ALEPA) y 17 federales. Amazonas, por su parte, presenta 24 diputados estatales (ALEAM) y ocho federales – número mínimo de parlamentarios por estado en la Cámara de Diputados (PEREIRA, 2001).

Los diputados estatales electos tienen mandatos de cuatro años, con contiendas realizadas simultáneamente a las elecciones para los cargos de presidente de la República, gobernadores, senadores y diputados federales. Desde la Constitución de 1988, las elecciones tuvieron lugar ininterrumpidamente – en 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014 y 2018. Los parlamentarios de los estados participan de elecciones proporcionales con sistemas de lista abierta. No hay limitaciones para reelecciones para mandatos sucesivos.

¹ Profesor de cursos de graduación y de posgrado de la Universidad de la Amazonia (UNAMA) y de los cursos de grado de la Facultad de Estudios Avanzados de Pará (FEAPA). Doctor en Ciencia Política por la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS); Master en Ciencia Política por la Universidad Federal de Pará (UFPA).

² Profesor del curso de Relaciones Internacionales de la Facultad La Salle (AM). Master en Ciencia Política por la Universidad Federal de Pará (UFPA).

³ Doctor en Ciencia Política por la Universidad Federal de Pernambuco (UFPE); Master en Ciencia Política por la Universidad Federal de Pará (UFPA).

Dentro de esa discusión, y a partir del régimen de separación de poderes, elaborado por Montesquieu (2007), se parte de la premisa que existen, en cada Estado-Nación, tres modalidades de poder con sus respectivas responsabilidades: el Poder Ejecutivo (atención de las demandas y coordinación de procesos), el Poder Legislativo (elaboración y gestión de los derechos y leyes, además de la fiscalización de las acciones del poder ejecutivo) y el Poder Judicial (observancia de los derechos civiles y penales).

De acuerdo con Santos (2001) y Tomio (2006), hay una percepción, tanto en nivel nacional, en Brasil, como en las unidades federativas, de grandes semejanzas entre las transferencias de responsabilidades del legislativo al ejecutivo y un mantenimiento de patrones de interacción de ambos (SPOHR y SILVA, 2016).

Algo que precisa ser siempre rescatado, en el campo de los estudios constitucionales y de la estructura política de Brasil, además, es la idea de que, en nivel federal, existen dos instancias legislativas (la Cámara de Diputados, representando al pueblo, y el Senado Federal, representando a los estados); y, en los espacios estaduais, emergen solo las asambleas legislativas como poder representativo unicameral, dentro de las funciones específicas del parlamento estadual (TOMIO y RICCI, 2008).

En la propia página de internet de la Cámara de Diputados (BRASILa: 2020), hay una remarcación de la premisa de las funciones y responsabilidades de las asambleas legislativas de los 26 estados brasileños y del parlamento del Distrito Federal. Diputados votan al respecto de presupuestos estaduais, proponen leyes y poseen la prerrogativa de constituir, a través de leyes complementarias, regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microrregiones para el planeamiento y la viabilidad de funciones públicas que tengan intereses comunes (TOMIO y RICCI, 2012). Demandas como la protección del medio ambiente, los intereses de la colectividad en la unidad federativa, y la producción y consumo de bienes y servicios están entre las atribuciones de las asambleas legislativas (BRASIL, 2020b).

En ese contexto, el Poder Legislativo se consolida como la expresión del pueblo, en que los representantes electos por este proponen y votan las reglas y leyes que serán respetadas por todos; el Poder Ejecutivo, con las personas electas para ejercer las directrices de dirección de los destinos de la nación; y el Poder Judicial, como fiscalizador de la constitucionalidad y del Estado Democrático de Derecho (DAHL, 1989; AMORIM NETO, 1998).

Entre las atribuciones principales de las Casas Legislativas de los estados están la fiscalización del Poder Ejecutivo y del uso de los recursos públicos; la formulación, modificación y la creación de leyes; y, en primer plano, la representación de los intereses del pueblo y del público elector. Son premisas establecidas en la Constitución Federal de Brasil, y en las Constituciones de los estados de Pará y de Amazonas – además de las Cartas de las otras unidades federativas (PARÁ, 1989; AMAZONAS, 1989).

En la obra coordinada por Santos (2001), en ese contexto, a partir del relevamiento

realizado por varios investigadores al respecto de las Asambleas Legislativas de los estados, se presentan dos escenarios: la preponderancia del Ejecutivo en algunas unidades federativas evaluadas en aquel momento, como Ceará y Rio Grande do Sul; y un equilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, en estados como Minas Gerais y Rio de Janeiro. Ese y otros estudios ofrecen una importante percepción al respecto de la dinámica de decisiones de las asambleas legislativas y su correlación con los gobernadores en sus respectivos mandatos.

Los Ejecutivos Estadales, a pesar de todo el respaldo y de la responsabilidad previstos en las Constituciones de las unidades federativas, poseen sus propias limitaciones vinculadas a sus territorios, con los patrones de competición política, con el desarrollo institucional del Legislativo – y su activismo de una manera más efectiva y concreta (GROHMAN, 2001; SANTOS, 2001; PEREIRA, 2020).

El activismo legislativo, en sus diferentes cuestiones, y a partir de sus interacciones con el Poder Ejecutivo, muestra un sesgo institucional que puede ser articulado a partir de coaliciones parlamentarias, tanto en nivel federal como en las esferas estadales, generando inclusive confrontaciones para la negociación de pautas relevantes (TATAGIBA y TEIXEIRA, 2016; PEREIRA, 2020). La estructura y el funcionamiento de los poderes legislativos estadales – y la cuestión de los sistemas de frenos y contrapesos a partir de las interacciones entre los poderes ejecutivo y legislativo resultan objeto permanente de estudios e investigaciones científicas (ANASTASIA, INÁCIO y NOVAIS, 2006).

Así, el presente trabajo busca promover un estudio comparado del poder legislativo en los estados brasileños, eligiendo como unidades de análisis los dos vecinos de la región Norte – Pará y Amazonas. Los dos estados son los más importantes de la Amazonia Legal, concentrando un 33% del territorio nacional. En el desarrollo del estudio, además del estudio comparado, se utilizan los caminos metodológicos de la revisión de la literatura sobre el Poder Legislativo, con algunas referencias esenciales, además de la presentación y análisis de los registros históricos y documentales de los hechos relacionados con la formación de las asambleas en los dos estados.

Considerándose el alcance y los objetivos de la presente investigación, se enfoca en un estudio comparativo de carácter prioritariamente exploratorio, con revisión de literatura disponible y el cumplimiento de la formación institucional de las Casas Legislativas en Pará y en Amazonas. El marco cronológico definido es entre 1991 y 2020, considerándose las primeras legislaturas a la entrada en vigor de la Carta Magna de 1988 y de las Constituciones estadales, respectivamente.

Los ejes principales buscados en el presente artículo son el centro en la actuación política local y la observancia de las relaciones del Legislativo con el Ejecutivo en el período analizado. Las variables de comparación son los procesos de formación de las Constituciones de Pará y de Amazonas, los reglamentos internos, las Comisiones Permanentes, las atribuciones de las Mesas Directoras, los organigramas de cada Casa y los Colegios de Líderes; y las interacciones del

Ejecutivo con Legislativo en las dos unidades federativas en el período entre 1991 y 2020 – con la vigencia de las Cartas Estaduales. En ese contexto, además, Figueiredo y Limongi (2007) y Pereira y Mueller (2000) destacan que el Poder Ejecutivo, en la mayoría de los casos, concentra las políticas de mayor repercusión en la sociedad, prevaleciendo, inclusive, en el contacto con la población.

Además de la revisión de literatura, del análisis histórico y documental de la composición de las Asambleas Legislativas de Pará, a partir de los ejes de la actuación local de los parlamentos y de su relación con los respectivos Poderes Ejecutivos, se adopta aquí el modelo de comparación a partir de la semejanza para encontrar las diferencias. De acuerdo con Sartori (1994), el método comparativo representa un nivel de especificidad del método científico en general – a partir de algunas técnicas de verificación usadas en las ciencias humanas y sociales aplicadas, como los métodos histórico comparado, estadístico y experimental.

Para González (2007), el uso del método comparativo guarda relación directa con la utilización del método experimental, en especial por la posibilidad de testar variables e identificar, incluso con un número pequeño de casos, una posibilidad de identificación científica relevante.

Así, con el uso de esos caminos metodológicos, se busca analizar el funcionamiento de los poderes legislativos en Pará y en Amazonas, de forma comparada, a partir de las seis variables seleccionadas. El presente artículo desarrolla, en ese texto introductorio, la revisión teórica sobre el funcionamiento de los poderes legislativos estaduales, además de la presentación de los caminos metodológicos del trabajo; luego aparece la presentación del caso de Pará, en las variables analizadas, a partir del análisis histórico-documental; a continuación, la presentación del caso de Amazonas, bajo los mismos parámetros; el estudio comparado; y las conclusiones substantivas del estudio.

2 El caso de Pará

Bajo este tema del trabajo se presentan las seis variables elegidas para el análisis del caso del Poder Legislativo del estado de Pará, con los registros histórico-documentales de la secuencia factual y en algunos diálogos con algunas referencias académicas que tratan el tema. Sigue la discusión a partir de la formación de la Constitución del estado de Pará.

2.1. Diseño constitucional estadual

La Constitución del Estado de Pará fue promulgada el 5 de octubre de 1989, exactamente un año después de la entrada en vigor de la Constitución de la República Federativa de Brasil – la Constitución ciudadana. Los 41 diputados constituyentes⁴, después de varias sesiones y debates,

⁴ Mario Chermont (Presidente); Carlos Cavalcante (1°. Vicepresidente y Relator-Adjunto); Zeno Veloso (2°. Vicepresidente y Relator General); Haroldo Bezerra (1°. Secretario); Agostinho Linhares (2°. Secretario y Relator Adjunto); Célio Sampaio (3°. Secretario); Francisco Ramos (4° Secretario); Guaracy Silveira (Suplente); Wilson

llegaron al resultado final, disponible en los archivos físicos de la ALEPA y también en los canales oficiales a través de las plataformas digitales para consulta (PARÁ, 2020a). En el preámbulo de la Constitución (1989) quedan claros los principios adoptados por el Parlamento de Pará en el contexto del proceso de redemocratización del país.

El PUEBLO DE PARÁ, por sus representantes, reunidos en Asamblea Estadual Constituyente, inspirado en los principios constitucionales de la REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL, rechazando todas las formas de colonialismo y opresión; deseando edificar una sociedad justa y pluralista; buscando la igualdad económica, política, cultural, jurídica y social entre todos; reafirmando los derechos y garantías fundamentales y las libertades inalienables de hombres y mujeres, sin distinción de cualquier especie; pugnando por un régimen democrático avanzado, social y abominando, por lo tanto, los radicalismos de todo origen; consciente de que no puede haber convivencia fraternal y solidaria dentro de un orden económico injusto y egoísta; confiando en que el valor supremo es la libertad del ser humano y que deben ser reconocidos y respetados sus derechos elementales y naturales, especialmente, el derecho al trabajo, a la libre iniciativa, a la salud, a la educación, a la alimentación, a la seguridad, a la dignidad; invoca la protección de DIOS y promulga la siguiente CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE PARÁ, esperando que ella sea el instrumento eficiente de la paz y del progreso, perpetuando las tradiciones, la cultura, la historia, los recursos naturales, los valores materiales y morales de los paraenses (PARÁ, 1989).

Los principales valores⁵ de la Constitución de Pará guardan consonancia con la Carta Magna del país, como el compromiso de mantener y preservar la República, respetar la soberanía nacional, promover la ciudadanía y la dignidad de los individuos, además de reforzar los valores sociales del trabajo, del pluralismo político, de la libre iniciativa y de la libertad de la expresión.

2.2. El Proceso Legislativo y el Reglamento Interno de la ALEPA

Aquí, en esta sección, se discuten el proceso legislativo y la el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa de Pará. Dentro de esas responsabilidades del Legislativo estadual, está la misión precípua de elaborar Leyes que regulen la vida en sociedad, con el mantenimiento de los principios de la Constitución Brasileña y la disciplina del proceso legislativo para la elaboración de leyes (complementarias, ordinarias y delegadas), medidas provisionales, decretos legislativos, y enmiendas. En el ámbito de Pará, por ejemplo, la medida provisional dentro de los límites territoriales cabe solo al gobernador del estado.

Las reglas del proceso legislativo componen, también, el Reglamento Interno de la ALEPA (PARÁ: 2020b), con la definición y organización de las fases de introducción,

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. Las informaciones están disponibles en www.sistemas.pa.gov.br/sisleyes/legislacao/228, con acceso el 20 de junio de 2020.

⁵ Ídem

construcción y complementariedad. El Reglamento normatiza todos los procesos de funcionamiento del Legislativo Estadual, los trámites administrativos, las normas de conducta de parlamentarios y servidores, las funciones de cada profesional y la prestación de servicios al público.

A partir de las normas establecidas, el Proceso Legislativo representa un conjunto de actos preordenados en el contexto del Poder Legislativo, en las funciones específicas para las unidades federativas. El trámite comienza con la proposición – presentada por algún parlamentario, por el gobernador de Pará, por el Tribunal de Justicia del Estado, por los concejales de los 144 municipios del territorio paraense o por iniciativa del pueblo (PARÁ, 2020a).

A continuación, la proposición es recibida por la Mesa Directora, abierta para recibir enmiendas. Después de las posibles enmiendas, el proyecto sigue hacia las comisiones permanentes, en algunos casos. Allí, la proposición y las enmiendas son encaminadas por el Presidente de la ALEPA para la evaluación por parte de las Comisiones Permanentes. Las Comisiones inician el debate de las proposiciones, en los campos de la legalidad y de los recursos públicos solicitados. Los integrantes de casa Comisión Permanente pueden presentar enmiendas y proponer audiencias públicas. La Comisión, después de deliberar, genera un parecer, en el campo del proceso legislativo.

La Comisión de Constitución y Justicia (CCJ) realiza el análisis preliminar – evaluando la legalidad y la constitucionalidad de la materia – y, si en ella aprueba, la proposición sigue hacia algunas de las quince comisiones temáticas, con las definiciones previstas en los artículos 30 y 31 del Reglamento Interno de la ALEPA. Si fuere rechazada en la CCJ, la proposición sigue hacia una evaluación preliminar del Plenario y, si aprobada, la proposición prosigue hacia las demás Comisiones. En el contexto de la relación con recursos públicos, la Comisión de Fiscalización Financiera y Presupuestaria recibe la proposición, y en ella son debatidos elementos vinculados a una programación presupuestaria.

Después del proceso de análisis de las Comisiones, el Proyecto pasa al Plenario y el Presidente de la Asamblea incluye las proposiciones, pareceres y deliberaciones en el orden del día de las votaciones. El Plenario es, pues, la principal instancia de deliberaciones dentro de la ALEPA y, en los debates, otras enmiendas pueden ser agregadas a las proposiciones, que serán reencaminadas a las Comisiones. Después de la aprobación del proyecto, éste es enviado a la Comisión de la Redacción, para ajustes y recolección de firmas de los parlamentarios. Si fuere proyecto de ley – complementario u ordinario – la redacción final pasa al gobernador del estado para que decida si sanciona o veta el proyecto. Si se trata de un Proyecto de enmienda a la Constitución estadual, proyecto de resolución o proyecto de Decreto Ordinario, cabe a la Mesa Directora de la ALEPA el proceso de promulgación.

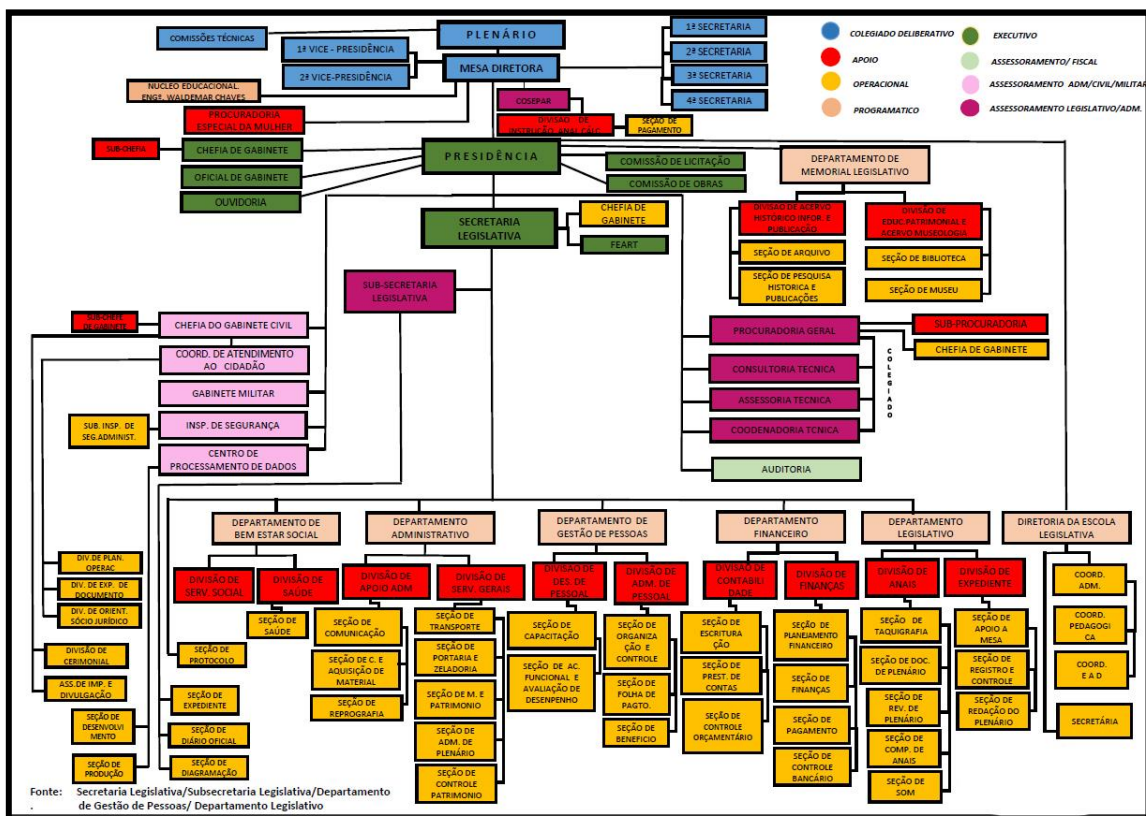
Por último, en caso de sanción, el gobernador manda publicar la ley y, si hubo veto, el proyecto vuelve a la ALEPA para nuevas deliberaciones. El veto puede ser mantenido o el

Presidente de la Asamblea promulga la ley de la misma manera que fue aprobada en el Parlamento. La ALEPA también fiscaliza procesos de cumplimiento de derechos humanos, sociales, colectivos y del consumidor, además de fiscalizar permanentemente las acciones del Poder Ejecutivo de Pará.

2.3. Mesa Directora

En la estructura del Poder Legislativo de Pará, la Mesa Directora emerge como la responsable por la coordinación, priorización y dirección-general de los servicios administrativos y trabajos legislativos de la Casa. Forman la Mesa Directora la Presidencia – compuesta por el Presidente y por dos Vicepresidentes – y cuatro Secretarios. La Mesa Directora dicta la pauta y el ritmo de funcionamiento del Poder Legislativo estadual, conforme es posible identificar en el organigrama de la ALEPA, en la Imagen 1:

Imagem 1 – Organigrama de la Asamblea Legislativa del Estado de Pará (ALEPA)



Fuente: PARÁ, 2020

En el bienio 2019-2021 (vigente), la actual composición de la Mesa Directora presenta los siguientes parlamentarios: Dr. Daniel Santos/MDB (Presidente); Renato Ogawa/PL (1º Vicepresidente), Michelle Begot/PSD (2ª Vicepresidente); Eraldo Pimenta/MDB (1º Secretario); Victor Dias/PSDB (2º. Secretario); Dilvanda Faro/PT (3ª Secretaria); y Hilton Aguiar/DEM (4º.

Secretario)⁶.

La Mesa Directora de la ALEPA, a partir de las definiciones del reglamento interno, presenta en sus principales responsabilidades y finalidades la organización de los trabajos en el plenario de la Casa y la coordinación de la dinámica administrativa del Poder Legislativo estadual. La Mesa es esencial instrumento en los procesos decisorios, además de contemplar las diferencias partidarias e ideológicas y la organización de las fuerzas políticas dentro del poder Legislativo.

2.4. Colegio de Líderes

Los Colegios de Líderes desempeñan un rol importante en los poderes legislativos, tanto en nivel nacional como en las esferas estaduais. De acuerdo con Santos y Almeida (2003 y 2008), algunas variables que emergen en debates en estos colegios están ligadas a las cuestiones de urgencias, a las preferencias de los ejecutivos, a las elecciones de los miembros de las comisiones permanentes (RICCI, 2003; SANTOS y ALMEIDA, 2003 y 2008).

El funcionamiento del Colegio de Líderes en la Asamblea Legislativa de Pará está plenamente definido en el Reglamento Interno del TJPA. El artículo 32 de este documento identifica que, después de la asunción de la Mesa Directora, que tiene lugar en la apertura del primer año de la legislatura, el primero de febrero, hay un plazo de diez días para la reunión de los líderes de partidos y de coaliciones parlamentarias para las definiciones numéricas de cada grupo parlamentario de las comisiones.

Conforme la propia definición prevista en el Reglamento Interno, en el artículo 89, se identifica que el Líder es el efectivo vocero de una agremiación partidaria, de una Coalición Parlamentaria o del Gobierno – siendo, pues, un intermediario autorizado entre estos y los órganos administrativos y deliberativos de la Casa Legislativa. El proceso de formalización de indicación de los Líderes y Vicelíderes ocurre en documento firmado por la mayoría de los miembros del partido y/o de la coalición parlamentaria – y debe ocurrir hasta tres días hábiles después de cada sesión legislativa. Cada Líder puede tener hasta 3 Vicelíderes. y el gobernador del Estado podrá indicar a la ALEPA, un Líder y hasta dos Vicelíderes de su gestión.

El artículo 90 del Reglamento Interno de la ALEPA define que es de la competencia de los Líderes la indicación de los representantes de sus Partidos o Coaliciones Parlamentarias en las Comisiones. En los artículos 92 y 93, consta la premisa de que los Líderes podrán reunirse, como un Colegio, para tratar asuntos importantes y de interés colectivo. Este encuentro puede ser definido por iniciativa de los líderes o del Presidente de la Casa y las deliberaciones originadas en este Colegio pueden ser formalizadas en el acto de los Líderes.

Los líderes pueden promover acuerdos para la votación inmediata de requerimientos, para la inclusión de materias para decisión del plenario y la inversión de pauta para la 2ª Parte del

⁶ Lista de los partidos citados: MDB: Movimiento Democrático Brasileño; PL: Partido Liberal; PSD: Partido Social Democrático; PSDB: Partido de la Social Democracia Brasileña; PT: Partido de los Trabajadores; DEM: Demócratas.

Orden del Día, preferencialmente en diálogo con la Mesa Directora de la Asamblea Legislativa de Pará (PARÁ, 2020b).

La formación de las coaliciones parlamentarias, en los términos del artículo 94 del Reglamento Interno, es definida por las representaciones de dos o más agremiaciones partidarias, a partir de deliberaciones de los grupos parlamentarios, agregando el mismo tratamiento concedido a los partidos con representación en la ALEPA. y, en el artículo 122, hay definiciones sobre el Horario del Liderazgo para las manifestaciones en el Plenario de la Casa. Cada Líder puede hablar por cinco minutos – y ese tiempo es enfocado para los Líderes de Partidos, de Coaliciones parlamentarias, o del Gobierno, con la premisa de hacer comunicaciones impostergables y urgentes, además de poder responder a críticas a la política que defiendan (PARÁ, 2020b).

Así, las acciones y deliberaciones tomadas por el Colegio de Líderes dentro de la ALEPA están en el contexto de las discusiones parlamentarias y vinculadas a los intereses partidarios de las coaliciones establecidas, en constante diálogo con la presidencia de la Casa y con el Poder Ejecutivo.

2.5. Las comisiones permanentes

Dentro del Poder Legislativo, tanto en el campo federal, como en el nivel federal, las comisiones son esenciales para las discusiones temáticas y más enfocadas en relación a los temas. Dentro del campo de las discusiones de las pautas legislativas, los debates se tornan más relevantes cuando hay un diálogo mayor con la sociedad civil y una profundización de los temas respectivos de cada comisión.

Dentro del campo de las discusiones de las pautas legislativas, los debates se tornan más relevantes cuando hay un diálogo mayor con la sociedad civil y una profundización de los temas respectivos de cada comisión.

En el estudio de Rocha y Costa (2012), hay importantes contribuciones para entender de forma más efectiva el funcionamiento de las comisiones permanentes dentro de los poderes legislativos estaduais, principalmente en relación al carácter decisorio y en la definición de las pautas temáticas y agendas de prioridades.

En el relevamiento realizado en el año 2020, son 15 las comisiones en funcionamiento en el Parlamento de Pará, con los cargos y funciones distribuidos entre los 41 diputados de la Casa, conforme es posible observar en el cuadro 1:

Cuadro 1 – Comisiones de la Asamblea Legislativa del Estado de Pará (ALEPA) – junio de 2020

Comisión	Principales funciones	Composición
Comisión de Constitución y Justicia (CCJ)	Analiza la constitucionalidad y la legalidad de los proyectos que ingresan en la ALEPA.	10 titulares 11 suplentes
Comisión de Fiscalización Financiera y Presupuestaria (CCFO)	Analiza y emite pareceres sobre proyectos ligados al Plan Plurianual, a las Directrices Presupuestarias, al Presupuesto Anual y sobre cuentas presentadas, anualmente, por el gobierno estadual y por los Tribunales de Cuentas, además de ser responsable por evaluar la rendición de cuentas de la Mesa Directora de la Casa.	11 titulares 10 suplentes
Comisión de la Educación (CEDU)	Evalúa el desarrollo cultural y artístico, la educación pública y particular, la salud pública y los procedimientos de higiene y la asistencia sanitaria.	7 titulares 7 suplentes
Comisión de Transportes, Comunicación y Obras Públicas (CTCOP)	Realiza análisis sobre temas ligados a las comunicaciones, servicios de transportes y en cuanto a las obras públicas.	7 titulares 7 suplentes
Comisión de Agricultura, Tierras, Industria y Comercio (CATIC)	Analiza cuestiones sobre actividades agropecuarias, comercio, industria, temas territoriales y cooperativismo	7 titulares 7 suplentes
Comisión de Turismo y Deporte (CTE)	Evalúa asuntos de deportes y turismo en general, incentivando congresos y debates al respecto de las pautas. La Comisión sugiere al Poder Público medidas indispensables para el incremento turístico y al desarrollo de los deportes.	7 titulares 7 suplentes
Comisión de Derechos Humanos y Defensa del Consumidor (CDHDC)	Tiene como responsabilidades la realización de eventos sobre la persona humana, la promoción de derechos a través de conferencias y seminarios, la efectividad de investigaciones y estudios sobre la violación de los derechos humanos, la investigación de conflictos territoriales y la opinión sobre asuntos de defensa del consumidor, entre otras tareas.	7 titulares 7 suplentes
Comisión de División Administrativa del Estado y Asuntos Municipales (CDAEAM)	Opina sobre propuestas que traten de las alteraciones político-administrativas del Estado, como la creación y la fusión de municipios; promueve estudios sobre intereses municipales y la redivisión del Estado; y aprecia proyectos que impliquen cambios en la estructura administrativa de Pará.	6 titulares 7 suplentes
Comisión de Ecología, Medio Ambiente, Geología, Minería y Energía (CEMAGME)	Opina sobre proyectos que impliquen alteraciones en el medio ambiente, realiza campañas educativas para la preservación del medio ambiente y de las fuentes de energía, encamina denuncias de agresiones al medio ambiente, legisla sobre la política mineral de Pará y emite parecer sobre reajuste de tarifas de energía eléctrica y de agua.	7 titulares 7 suplentes
Comisión de Relaciones del Trabajo, Previdencia y Asistencia Social (CRTPAS)	Emite parecer en cuestiones de las naturalezas laborales y previsionales de los servidores de Pará; promueve debates sobre derechos laborales y previsionales; da conocimiento a las autoridades competentes sobre denuncias de violación de contratos de trabajo o de convenciones colectivas; patrocina la realización de investigaciones y campañas de esclarecimiento en las áreas de Pará donde existen cuestiones laborales.	7 titulares 7 suplentes
Comisión de Prevención a las Drogas (COPRED)	Analiza materias sobre el uso de drogas en general, actúa en la promoción de estudios y medidas de prevención al uso de drogas; estudia y presenta proposiciones sobre el abuso de drogas; mantiene diálogo constante con el Poder Ejecutivo al respecto de la pauta; y realiza intercambio con organismos públicos y privados para discusiones y actualizaciones sobre el combate al uso de drogas.	7 titulares 7 suplentes
Comisión de Seguridad Pública	Opina sobre cuestiones inherentes a la seguridad pública; promueve audiencias públicas sobre las cuestiones de seguridad pública en	7 titulares 7 suplentes

(CSP)	Pará; realiza estudios para encaminar sugerencias al Poder Ejecutivo; designa uno de sus miembros para el seguimiento de instrucciones policiales; y viabiliza contactos con la sociedad paraense para el encaminamiento de denuncias y críticas sobre la actuación de las Policías Civil y Militar en el estado.	
Comisión de Redacción (CRL)	Preconiza la busca del perfeccionamiento de la técnica y de la redacción legislativas; revisa, ordena y perfecciona la técnica legislativa, manteniendo el contenido de las proposiciones.	5 titulares 4 suplentes
Comisión de Cultura (CCULT)	Propone pautas para discusiones culturales y la promoción de eventos y artistas del estado de Pará, a partir de diálogo constante con el Ejecutivo	6 titulares 7 suplentes
Comisión de Salud (CSAU)	Analiza cuestiones de salud pública y colectiva en el estado de Pará, así como demandas inherentes al tiempo en el terreno legislativo	7 titulares 7 suplentes

Fuente: Autoría propia, a partir de informaciones reunidas en el portal de la ALEPA, 2020.

En el diseño institucional (SARTORI, 1996) observado en el estado de Pará, las 15 Comisiones constituidas en la Asamblea Legislativa de Pará, hasta julio de 2020, muestran una diversificación de temas abordados y una propuesta de discutir temas inherentes a la vida de la población, además de un diálogo permanente como poder ejecutivo del estado. Las dos Comisiones más recientes son la de Cultura y de Salud; aquella con composición más enjuta es la de Redacción (5 integrantes) y las más relevantes, por los temas predominantes y por la participación de parlamentarios – titulares y suplentes – son la de Constitución y Justicia y la de Fiscalización Financiera y Presupuestaria.

En el caso de la Asamblea Legislativa de Pará (PARÁ, 2020a), las Comisiones tratan de cuestiones relevantes y ocupan sus roles junto a la Mesa Directora y la mediación para con la sociedad. Esa estructura de las Comisiones Parlamentarias dentro de la ALEPA refuerza la premisa de que ellas se insertan tanto en la necesidad de dividir la ejecución de tareas y de discusiones temáticas y en el contexto del aumento consistente de las demandas legislativas – además del incremento de diálogo del Parlamento con los ciudadanos que eligieron a sus representantes.

2.6. Relaciones con el Ejecutivo Estadual (1991-2020)

En la discusión de las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, las votaciones, el control de la pauta y la búsqueda de una línea de trabajo pautan el funcionamiento de una unidad federativa, con el equilibrio de fuerzas (PEREIRA y MUELLER, 2000). Sobre el control de la agenda, además, hay siempre una observación sobre las prioridades de los Poderes Legislativo y Ejecutivo – en especial en la proposición de nuevos proyectos y leyes (FIGUEIREDO y LIMONGI, 1999).

Es importante recordar que el año legislativo comienza el 1º de febrero y, en la apertura, hay lectura del mensaje del gobernador del Estado. En los años impares, ocurre la elección y la asunción de la Mesa Directora de la Casa Legislativa. Dentro de ese contexto, se busca en esa sección presentar y analizar las relaciones entre el poder Ejecutivo y Legislativo en el Estado de

Pará, no considerándose el gobernador y el presidente de la ALEPA en los respectivos mandatos seleccionados, entre 1991 y 2020, a partir de la vigencia de la Constitución Estadual, promulgada en 1989.

Cuadro 2 – Relaciones entre el Gobierno de Pará y Presidencia de la ALEPA (1991-2020)

GOBERNADOR / PERÍODO	PRESIDENTE DE LA ALEPA	RELACIONES EJECUTIVO / LEGISLATIVO
Jader Barbalho (PMDB) – 1991/1994	Ronaldo Passarinho (PDS) – 1991/1993) y Bira Barbosa (PMDB) – 1993/1995	Equilibrio entre Ejecutivo y Legislativo, con cierta autonomía de los diputados estaduais en la elaboración de la pauta. Barbalho dejó el cargo a mediados de 1994 para competir por una banca en el Senado Federal.
Almir Gabriel (PSDB) – 1995/1998	Cenaldo Coutinho (PSDB) – 1993/1995 y Luiz Otávio Campos (PP) – 1997/1999	Legislativo alineado con el Poder Ejecutivo, con la identidad partidaria y marcha de las pautas del Ejecutivo
Almir Gabriel (PSDB) – 1999/2002	Martinho Carmona (PSDB) – 1999/2001 y 2001/2003	Los jefes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo mantienen relaciones de proximidad, con la pauta siendo tratada por ambos
Simão Jatene (PSDB) – 2003/2006	Mario Couto Filho (PSDB) – 2003/2005 y 2005/2007	Gobernador y Presidente de la ALEPA mantienen un diálogo activo y positivo, principalmente, para el Poder Ejecutivo.
Ana Júlia Carepa (PT) – 2007-2010	Domingos Juvenil (PMDB) – 2007/2009 y 2009/2011	A pesar de representar partidos diferentes, parte del PMDB apoyó al gobierno Ana Júlia durante su mandato. No hubo grandes conflictos, en el período, entre la gobernadora de Pará y el presidente de la ALEPA
Simão Jatene (PSDB) – 2011/2014	Manoel Pioneiro (PSDB) – 2011/2012, Júnior Ferrari (DEM) – 2012-2013 y Márcio Miranda/DEM (2013-2015)	Las relaciones entre Ejecutivo y la Presidencia de la ALEPA fueron equilibradas y amenas. Manoel Pioneiro dejó el Legislativo en 2012 para ser candidato a la Prefectura de Ananindeua-PA
Simão Jatene (PSDB) – 2015/2018	Márcio Miranda/DEM (2015-2017 y 2017/2019)	Clima de total sintonía entre Simão Jatene y Márcio Miranda. Este, inclusive, fue candidato al gobierno del Estado en 2018, como apoyo del entonces gobernador. Miranda también gozaba de mucho apoyo en la Casa Legislativa, siendo el primero en ejercer la Presidencia de la ALEPA por 3 mandatos consecutivos.
Hélder Barbalho (MDB) – 2019/2022 (vigente)	Daniel Santos (MDB) – 2019/2021, vigente	El gobernador Hélder Barbalho y el presidente de la ALEPA, Daniel Santos, tienen varias alianzas, inclusive en las pautas más polémicas, como la votación de la Reforma Previsional, en 2019. Daniel Santos sería candidato a la Prefectura de Ananindeua-PA, en 2020, con apoyo del gobernador.

Fuente: Elaboración propia, a partir de informaciones del portal de la ALEPA, 2020.

3 El caso de Amazonas

3.1. Diseño constitucional estadual

Publicada el día 5 de octubre de 1989, la Constitución del Estado de Amazonas fue un símbolo y un hito legal del penoso proceso de redemocratización del país. La constitución de

Amazonas, así como todas las demás constituciones estaduais, deriva de la Carta Magna de 1988. Es decir que la constitución estadual obedece la lógica jerárquica de los niveles de gobierno en un régimen federativo.

Armonizada con el espíritu de la Carta Magna de 1988 y con el principio de la simetría constitucional, la constitución estadual establece las reglas de funcionamiento de los poderes. Por esa razón, la CE-AM distribuye sus títulos en el siguiente orden: a) de las disposiciones fundamentales (arts. 1º y 2º); b) de los derechos y garantías fundamentales (arts. 3º a 9º); c) de la organización político-administrativa y territorial (arts. 10 a 141); d) de la tributación y del presupuesto (arts. 142 a 161); e) del orden económico y social (arts. 162 a 263); f) de las disposiciones constitucionales generales (arts. 164 a 289-a); y g) actos de las disposiciones constitucionales transitorias (arts. 1º a 62) (AMAZONAS, 1989).

La CE-AM prevé un tipo de organización del Poder Legislativo. En términos constitucionales, teniendo en vista principalmente la autonomía financiera y administrativa de la Asamblea Legislativa; y los derechos y deberes de los diputados estaduais (AMAZONAS, 1989).

La Asamblea Legislativa también posee mecanismo de control y fiscalización del Ejecutivo al respecto de asuntos, como: a) Tributos, recaudación y distribución de renta; b) Plan plurianual, directrices presupuestarias, presupuesto anual, operaciones de créditos y deuda pública; c) bienes de dominio del Estado; d) Organización administrativa, judicial, del Ministerio Público, de la Defensoría Pública y de la Procuraduría General del Estado; e) creación, transformación y extinción de cargos, empleos y funciones públicas, y fijación de los respectivos vencimientos, respetados los parámetros establecidos en la Ley de Directrices Presupuestarias; f) creación, estructuración y definición de atribuciones de las Secretarías de Estado y otros Órganos de la administración directa, autárquica y fundacional; g) creación de empresas públicas y sociedades de economía mixta o cualquier otra entidad, inclusive subsidiaria, que explote actividad económica, así como la participación de cualquiera de ellas y del Estado en empresas privadas; h) Planes y programas estaduais, regionales y sectoriales de desarrollo; i) Explotación directa, o mediante concesión, de los servicios locales de distribución de gas canalizado; j) Normas generales para explotación o concesión, así como para fijación de tarifas o precios de los servicios públicos; l) creación, incorporación, fusión y desmembramiento de Municipios; m) Fijación y modificación de los efectivos de la Policía Militar y del Cuerpo de Bomberos Militar; n) Límites del territorio estadual; o) Transferencia temporaria de la sede del gobierno estadual (AMAZONAS, 1989).

La forma en que el Poder Legislativo está ubicado en el diseño institucional de la constitución estadual apuesta a la necesidad de centrar el análisis entre dos agencias: partidos políticos y comisiones. En el primer caso, tenemos la modelación de un principio reglamentario parlamentario multipartidario y fragmentado. La centralidad de los partidos emula con fidelidad

la CF/88. La conexión partidaria responde a incentivos electorales, la formación de mayorías y minorías y capacidad de formar coaliciones de gobierno, donde el grupo parlamentario gobernista controla secretarías estaduais (AMAZONAS, 1989).

Las comisiones, a su vez, son estratégicas en la gestión del legislativo, teniendo en vista la distribución de los intereses partidarios y la definición de la agenda y prioridades de la casa. Existe un relativo consenso en cuanto al poder de delegación de atribuciones para las comisiones como un avance en el tratamiento de las materias especializadas.

3.2. El Proceso Legislativo y el Reglamento Interno de la ALEAM

El reglamento interno es un reglamento que asegura las reglas de funcionamiento racional del legislativo. Es el reglamento interno, por lo tanto, que sustenta y legitima la coordinación estratégica, interacción y conflicto entre los parlamentarios, los partidos y los grupos parlamentarios en la ALEAM, esto es, el juego de la representación parlamentaria. Las bases institucionales del reglamento interno permiten que los trabajos legislativos queden centralizados en partidos políticos que controlan la Mesa Directora y las comisiones.

Esta variable endógena es perfectamente comparable y compatible con el orden reglamentario de la Cámara de Diputados y del Senado Federal. Así, de acuerdo con Figueiredo y Limongi (2001),

[...] por fuerza reglamentaria, los líderes disponen de un arsenal significativo de recursos por medio de los cuales controlan y circunscriben la actuación de los parlamentarios. Ellos cuentan con los recursos necesarios para actuar en nombre de sus grupos parlamentarios. El campo abierto para la estrategia individual y oportunista de los parlamentarios es bastante restricto. Sobre todo, los líderes tienen cómo neutralizar el apelo de los miembros de sus grupos parlamentarios en ese sentido. A pesar de lo que ocurre en la arena electoral, los partidos cuentan y actúan de manera disciplinada [...]. Así, los líderes partidarios en Brasil disponen de importantes poderes de agenda y por medio de estos preservan y garantizan la unidad del partido (FIGUEIREDO y LIMONGI, 2001, p. 31).

El reglamento interno de la ALEAM no escapa a la regla: es centralizado en las manos de los líderes partidarios, como es posible ver en la estructura interna del documento que abarca los siguientes temas de la organización del Legislativo: a) Reuniones preparatorias a la legislatura; b) Instalación de la legislatura y asunción de la Mesa Directora; c) Líderes partidarios, Colegio de Líderes y Coaliciones Permanentes (grupos parlamentarios temáticos); d) Mayoría y minoría; e) Comisiones permanentes, temporarias, especiales, parlamentarias de investigación, representación externa, representativa y audiencias públicas; f) Legislatura, sesiones legislativas y reuniones plenarias; g) Proyectos de ley, decretos legislativos y resoluciones legislativas; h) Regímenes de tramitación (proposiciones, disposiciones generales, ordinaria, urgencia y prioridad); i) Discusión; j) Régimen de votación (simbólica, nominal y secreta).

3.3. Mesa Directora

Teniendo como objetivo dirigir el proceso legislativo, la organizar de los trabajos en el plenario y la dinámica administrativa del Poder Legislativo, la Mesa Directora asume un papel estratégico en el proceso de toma de decisión. Una observación importante al respecto de la composición de la Mesa Directora concierne a su naturaleza colegiada y multipartidaria. Debido a la naturaleza estratégica de los cargos que son ocupados por parlamentarios, la disputa política es ardua y sufre, como regla, la interferencia del gobernador en el proceso de elección de los miembros.

El interés del gobernador en la indicación de los nombres apunta a controlar el proceso decisorio y, en la medida de lo posible, aprobar proyectos de su interés. Así, la Mesa Directora puede mediar en los intereses de los diputados y del gobernador. La Mesa Directora de la ALEAM es completada por los siguientes cargos: ocho cargos: Presidente, 1º Vicepresidente, 2º Vicepresidente, 3º Vicepresidente, Secretario General, 1º Secretario, 2º Secretario y Defensor-Corregidor.

En cuanto las funciones estrictamente legislativas de la Mesa Directora se cuentan: a) presentar exclusivamente proposiciones y apreciar la indicación sobre la organización de los servicios administrativos de la Asamblea; b) proponer la creación de cargos, empleos o funciones públicas en el ámbito del Poder Legislativo y fijar sus respectivos vencimientos, en los términos de la ley; c) fijar la remuneración de sus miembros y de los Diputados, del Gobernador, Vicegobernador y Secretarios de Estado, respetando lo dispuesto en los incisos X y XI, del Art. 28 de la Constitución del Estado; d) dar parecer sobre proposición que se proponga modificar el Reglamento Intemo, en el plazo de cinco días; e) promulgar Enmienda de la Constitución, Decreto y Resolución Legislativa y ley o parte de ley no promulgada por el Gobernador, en el plazo firmado en el § 6º del Art. 36 de la Constitución del Estado; f) transferir temporariamente la sede de la Asamblea, en caso de urgencia y hecho grave, ad referendum del Plenario; g) proponer acción de inconstitucionalidad, en los términos de la Constitución Federal; h) adoptar medida para dar cumplimiento a la decisión judicial; e i) supervisar y apoyar los trabajos de las Comisiones Técnicas.

Y en lo que se refiere a la parte administrativa, presupuestaria y financiera, las funciones de la Mesa Directora son las siguientes:

- a) proveer la policía interna de la Asamblea, la seguridad de los parlamentarios y de las autoridades invitadas, por intermedio de la Casa Militar;
- b) autorizar la realización de concursos públicos, homologar sus resultados y decidir sobre recursos interpuestos;
- c) adoptar procedimientos para pago de gastos, respetadas las normas que rigen la ejecución presupuestaria;
- d) homologar resultado de proceso licitatorio y firmar contrato administrativo; autorizar

la dispensa o inexigibilidad de licitación;

- e) apreciar y decidir sobre la propuesta de presupuesto de la Asamblea, enviándola al Poder Ejecutivo para ser incluida en el Proyecto de Ley del Presupuesto Anual del Estado;
- f) solicitar la apertura de créditos adicionales al Poder Ejecutivo;
- g) determinar la instauración de averiguación e investigación administrativa;
- h) elaborar el reglamento administrativo de la Asamblea, interpretando conclusivamente, en grado de recurso, las disposiciones contenidas en él;
- i) rendir cuentas sobre la gestión del Poder Legislativo, en los términos de la ley;
- j) determinar la publicación del cuadro de cargos y funciones de la Asamblea Legislativa, hasta el treinta de abril, siempre que durante el ejercicio anterior se verifique alteración;
- l) presentar al Plenario, en la última reunión del año, informe de los trabajos realizados durante la sesión legislativa, publicándolo de forma sintética en el Diario Oficial;
- m) permitir, sin cargo para el erario, que sean irradiados, filmados, o televisados los trabajos de la Asamblea, por medio de comunicación social debidamente acreditado; y
- n) adoptar medidas procedentes, atendiendo a solicitud de Diputado para su defensa judicial y extrajudicial, contra amenaza o práctica de atentado al libre ejercicio y a las prerrogativas constitucionales del mandato parlamentario.

3.4. El Colegio de Líderes

Dentro de la estructura de la Asamblea Legislativa de Amazonas, el Colegio de Líderes se inserta como un importante espacio para la pluralidad de las discusiones y para la organización de los grupos parlamentarios y de las manifestaciones en plenario. Los líderes de cada partido y/o de cada coalición parlamentaria se presentan como interlocutores de la presidencia de la Casa y tienen de dos a tres vicelíderes para auxiliar en la búsqueda de las pautas.

De esa forma, las decisiones y procedimientos aplicados a partir del Colegio de Líderes de la ALEAM se incluyen en el escenario de las discusiones del parlamento estadual, traduciendo los intereses político-partidarios de los líderes y de las coaliciones establecidas en el Legislativo y en la interlocución con el Ejecutivo.

El Colegio de Líderes asume una función estratégica en la organización de los trabajos legislativos, pues el líder parlamentario es una pieza importante en la definición de la pauta legislativa, así como premia o pune a sus liderados en la distribución de enmiendas parlamentarias. La distribución de las enmiendas parlamentarias en el grupo parlamentario facilita el papel del líder.

3.5. Comisiones Permanentes

De acuerdo con Rocha y Costa (2012), la percepción del funcionamiento de las comisiones parlamentarias no debe restringirse a los aspectos que motivaron sus creaciones, pues

la creación de instituciones está impregnada de incertezas – y no siempre las instituciones tienen un flujo de acuerdo con las propuestas de sus creadores (ROCHA y COSTA, 2012).

Las comisiones presentan relevancia al crear espacios de diálogo con la población y aumentar los mecanismos de participación política – y el refuerzo del poder Legislativo en el ámbito de los estados. (ANASTASIA, 2001; ANASTASIA e INÁCIO, 2010; ZORZAL y CARLOS, 2017).

Cuadro 3 – Comisiones de la Asamblea Legislativa del Estado de Amazonas (ALEAM) – junio de 2020

Comisión	Principales funciones	Composición
COMISIÓN DE EMPRENDEDURISMO, COMERCIO EXTERIOR Y MERCOSUR	Política Industrial, Incentivos y exenciones Fiscales, envolviendo todas las modalidades de emprendimiento.	5 titulares 3 suplentes
COMISIÓN DE ASISTENCIA SOCIAL Y TRABAJO	Política pública, programas, proyectos y actividades relativas a la asistencia social y trabajo.	No informado
COMISIÓN DE PROMOCIÓN SOCIAL Y CULTURAL	Política cultural, envolviendo la preservación y el desarrollo del patrimonio histórico material e inmaterial	No informado
COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, JUSTICIA Y REDACCIÓN	Aspecto constitucional, legal, jurídico, reglamentario y de técnica legislativa de proposiciones sujetas a apreciación de la Asamblea y de materias que le sean encaminadas.	No informado
COMISIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS	Materias financieras, tributarias, presupuestarias, préstamos públicos, deuda interna y externa.	No informado
COMISIÓN DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA, AGRICULTURA, ABASTECIMIENTO Y DESARROLLO RURAL	Política forestal y fomento de la producción agrícola, de la ganadería y de la pesca.	No informado
COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, PROTECCIÓN A LOS ANIMALES Y DESARROLLO SUSTENTABLE	Política forestal, abarcando la preservación y el control del ambiente y de la biodiversidad; (<i>Redacción dada por la Resolución Legislativa 584, de 09.02.2015</i>)	No informado
COMISIÓN DE CIENCIA, TECNOLOGÍA, COMUNICACIÓN, INFORMÁTICA E INNOVACIÓN	Política estadual de ciencia, investigación y tecnología, y análisis de las condiciones funcionales del sistema inherente a ella.	No informado
COMISIÓN DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR	Derechos y garantías del consumidor.	
COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, CIUDADANÍA, ASUNTOS INDÍGENAS Y LEGISLACIÓN PARTICIPATIVA	Políticas públicas, programas, proyectos, actividades y materias sobre derechos humanos, ciudadanía y minorías sociales.	No informado
COMISIÓN DE EDUCACIÓN	Política educacional y análisis de las condiciones de funcionalidad del sistema inherente a ella.	No informado

COMISIÓN DE DEPORTE Y RECREACIÓN	Política de educación física y deportiva y análisis de programas, proyectos y actividades derivadas de ella.	No informado
COMISIÓN DE OBRAS, PATRIMONIO Y SERVICIOS PÚBLICOS	Materias y asuntos relativos al servicio público estadual.	No informado
COMISIÓN DE ASUNTOS MUNICIPALES Y DESARROLLO REGIONAL	Políticas públicas, programas, proyectos, actividades y materias relativas a vivienda, defensa civil, desarrollo urbano, área metropolitana.	No informado
COMISIÓN DE INDUSTRIA, COMERCIO Y ZONA FRANCA	Política Industrial, Incentivos y exenciones Fiscales, comprendiendo a todas las modalidades de emprendimiento; Zona Franca de Manaus y desarrollo regional sustentable	No informado
COMISIÓN DE TURISMO, FOMENTO Y NEGOCIOS	Emprendedurismo, micro y pequeña empresa.	No informado
COMISIÓN DE LA MUJER, DE LA FAMILIA Y DEL ANCIANO	Políticas públicas, programas, proyectos, actividades y materias relativas a los derechos y a las condiciones de vida de las mujeres, familias, niños, adolescentes, jóvenes y ancianos.	No informado
COMISIÓN DE GEODIVERSIDAD, RECURSOS HÍDRICOS, MINAS, GAS, ENERGÍA Y SANEAMIENTO	Políticas, programas, proyectos y actividades relacionados a la geodiversidad, recursos hídricos, minas, gas, energía y saneamiento.	No informado
COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA	Política y condiciones de funcionalidad del sistema estadual de seguridad pública.	No informado
COMISIÓN DE SALUD Y PREVISIÓN	Política Pública, Programas, Proyectos y actividades relativas a la salud y previsión.	No informado
COMISIÓN DE TRANSPORTE, TRANSITO Y MOVILIDAD	Política pública, programas, proyectos y actividades relativas al transporte, tránsito y movilidad.	No informado
COMISIÓN DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, ADOLESCENTES Y JÓVENES	Estudiar, acompañar, debatir, defender, orientar, apoyar y fiscalizar, de forma intersectorial, programas y / o proyectos relativos a los intereses de los Jóvenes, Niños y Adolescentes.	No informado
COMISIÓN DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS	Materias relativas al combate y a las acciones sobre drogas.	No informado
COMISIÓN DE ÉTICA PARLAMENTARIA (ATÍPICA)	Celar por el funcionamiento harmónico del Poder Legislativo, cuidando de su imagen, en los términos de este Reglamento y de la legislación pertinente.	No informado

Fuente: Autoría propia, a partir de informaciones recogidas en el portal de la ALEAM, 2020.

3.6. Relaciones con el Ejecutivo estadual

Pereira y Mueller (2000) y Medeiros (2019) enfatizan la necesidad de observar los niveles de interacción y de debates entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo – y cómo las prioridades son definidas. A continuación, el cuadro 4, que muestra el escenario de Amazonas entre los años 1991 y 2020.

Cuadro 4 – Relaciones entre Gobierno de Amazonas y Presidencia de la ALEAM (1991-2020)

GOBERNADOR / PERÍODO	PRESIDENTE DE LA ALEAM	RELACIONES EJECUTIVO/LEGISLATIVO
Gilberto Mestrinho (PMDB) – 1991/1994	Josué Cláudio de Souza Filho – 1991/1992 y Manoel del Carmo Chaves Neto – 1993/1994	Dominación del Ejecutivo sobre el Legislativo. Ejecutivo poseía mayoría parlamentaria y controla con eficiencia la Mesa Directora y el Colegio de Líderes.
Amazonino Mendes (PPR) – 1995/1999 (PFL) – 1999/2003	Humberto Michiles – 1995/1996 Lupércio Ramos – 1997-2002	Legislativo alineado con el Poder Ejecutivo, con la identidad partidaria y el avance de las pautas del Ejecutivo. Cooperación de los dos poderes para inicio de un amplio programa de privatizaciones.
Eduardo Braga (PPS) – 2003/2007 (PMDB) – 2007/2010	Lino José de Souza – 2003/2004 Belarmino Lins – 2005/2010	Alineamiento entre los dos poderes.
Omar Aziz (PMN) – 2010/2011 PSD – 2011/2014	Ricardo Nicolau – 2011/2012 Josué Neto – 2013/2016	Alineamiento entre los dos poderes.
José Melo (PROS) – 2014/2015 2015/2017	David Almeida – 2017/2018	Relación de tensión entre los poderes que culminó en el <i>impeachment</i> del gobernador.
David Almeida (PSD) – 2017/2017	David Almeida – 2017/2018	Presidente de la ALEAM se torna gobernador interino.
Amazonino Mendes (PDT) – 2017/2019	Josué Neto – 2019 (en ejercicio)	Relación de tensión entre los intereses del gobernador y del presidente de la ALEAM. Amazonino es electo en elección directa, contrariando los intereses de los diputados de la ALEAM.
Wilson Lima (PSC) – 2019 (en ejercicio)	Josué Neto – 2019 (en ejercicio)	Relación de tensión entre los dos poderes, apertura de CPI de la Salud y una comisión especial de impeachment.

Fuente: Elaboración propia, a partir de informaciones disponibles en el portal de la ALEAM, 2020.

4 Estudio comparado entre los Poderes Legislativos de Pará y de Amazonas

La Figura 2, a continuación, presenta en efecto de ilustración, las variables analizadas en el estudio comparado entre las Asambleas Legislativas de Pará y de Amazonas, objeto de estudio del presente trabajo.

Figura 2 – Nube de palabras con las variables analizadas



Fuente: Elaboración propia

Las variables de análisis elegidas – y ya anteriormente citadas – son las siguientes: a) Diseño Constitucional estadual; b) el proceso legislativo y el reglamento interno; c) Mesa Directora; d) Colegio de Líderes; e) Comisiones Permanentes e; f) Interacciones del Legislativo con el Ejecutivo. El cuadro 5 muestra el resumen de los principales puntos de semejanza y de diferencia entre los poderes legislativos de Pará y de Amazonas.

Cuadro 5 – Estudio comparado entre las Asambleas Legislativas de Pará y de Amazonas a partir de seis variables

VARIABLE/ESTADO	PARÁ	AMAZONAS
1. Diseño constitucional estadual	Mantiene los principios de la Constitución Federal	Mantiene los principios de la Constitución Federal
2. El proceso legislativo y el reglamento interno	Procesos siguen los trámites previstos en el reglamento interno, que es un gran definidor de las normas y coordina la gestión estratégica de la asamblea	Procesos siguen los trámites previstos en el reglamento interno, que es un gran definidor de las normas y coordina la gestión estratégica de la asamblea
3. Mesa Directora	Mantiene la función de control de la pauta, con 7 integrantes	Mantiene la función de control de la pauta, con 8 integrantes
4. Colegio de Líderes	Protagonismo de la interlocución y en el contexto de las discusiones parlamentarias	Participación efectiva de los líderes en el escenario de los diálogos legislativos
5. Comisiones Permanentes	Son 15 las Comisiones, tratando las principales pautas del estado	Son 24 comisiones, con una diversidad más amplia de temas y con destacadas especificidades
6. Interacciones del Legislativo con Ejecutivo (1991-2020)	Alineamiento y pocos conflictos. Mayor nivel de divergencia entre los años de y 2010, en que los jefes de poderes eran de grupos políticos distintos.	Relaciones pendulares de alineamiento y de conflicto entre los líderes de los poderes ejecutivo y legislativo. Los períodos más tensos se iniciaron en 2015 – inclusive con procesos de impeachment del gobernador José Melo, en 2017, y de aperturas de Comisiones Parlamentarias de Investigación (CPI's), en 2019.

Fuente: Elaboración propia, 2020.

A partir del modelo comparado, considerándose las semejanzas entre los dos estados (grandes unidades federativas y baja densidad demográfica en el interior de los estados, por ejemplo), se parte hacia la evaluación aquí propuesta, de analizar las variables referentes al funcionamiento de las asambleas legislativas de ambos estados.

En las variables 1 (diseño constitucional estadual) y 2 (proceso legislativo y el reglamento interno), Pará y Amazonas presentan aspectos prácticamente idénticos en relación al funcionamiento de sus respectivos Poderes Legislativos dentro del contexto de las normas estaduais.

En la tercera variable, referente a la Mesa Directora, el protagonismo en relación a la conducción de la pauta de la Casas es una semejanza, pero la composición guarda pequeñas diferencias. En Pará existen, además del presidente de la ALEPA, 2 vicepresidentes y 4 secretarios, totalizando 7 parlamentarios. En Amazonas, está el presidente, 3 vicepresidentes, un Secretario-General, 2 secretarios y un defensor-corregidor.

En la variable siguiente, la del Colegio de Líderes, ambas asambleas mantienen las características de conceder un cierto protagonismo a los líderes de los partidos y de las coaliciones parlamentarias, en los discursos públicos y también en las internaciones dentro de las Casas.

En relación a la quinta variable, en el contexto de las Comisiones Permanentes, la Asamblea Legislativa de Amazonas, aunque menor, presenta más espacios de discusiones específicas en el contexto de la política local. En el relevamiento de datos realizado en junio de 2020, la ALEAM presenta 24 Comisiones, mientras que la ALEPA dispone de 15 comisiones. Las respectivas Comisiones de Constitución y Justicia y la de Finanzas presentan protagonismo en ambas Casas, así como hay un espacio importante para las áreas de Educación, Cultura, Recreación y de Obras. Sin embargo, en Amazonas, al menos en nivel de comisiones, hay más campo de debates para cuestiones como la Zona Franca de Manaus, la Geodiversidad, Desarrollo Regional y la de Ética Parlamentaria – esta, atípica.

En el contexto de las interacciones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en general las relaciones presentaron más alineamientos que conflictos. En Pará, el período de mayor divergencia fue registrado entre los años 2007 y 2010, cuando el presidente de la ALEPA, Domingos Juvenil (PMDB), hacía una oposición – no muy agresiva – al gobierno de Ana Júlia Carepa (PT) – cuadro 2. En Amazonas hubo relaciones pendulares de dominación del legislativo por el ejecutivo y de alineamiento entre los dos poderes, hasta el momento en que hubo divergencias y tensiones, en especial a partir de 2015, como se observó en el cuadro 4.

Otra observación se da en el número de parlamentarios, que es mucho mayor en Pará (41) que en Amazonas (24), reflejo también del número de electores de cada estado (en Pará, casi 5 millones de electores y, en Amazonas, cerca de 2 millones y 700 mil electores), de acuerdo con datos del Tribunal Superior Electoral, disponible en www.tse.gov.br, con acceso el 20 de junio de 2020.

Así, en el modelo comparativo aquí adoptado, a pesar de un número mayor de semejanzas entre los dos poderes legislativos estaduais – y sus interacciones con el Ejecutivo –, hay cuestiones específicas en cada estado, principalmente en relación a la participación parlamentaria, a las pautas y algunos aspectos de organización y de funcionamiento de las Casas (ZORZAL y CARLOS, 2017).

5 Conclusiones

A partir de todos los elementos descritos y analizados en el presente trabajo, es esencial destacar la importancia de evaluar los poderes legislativos en sus funciones precipuas en los estados y ampliar esa discusión, posteriormente, al respecto de las pautas y de los propios mecanismos de funcionamiento de las asambleas estaduais – en los casos elegidos de Pará y de Amazonas. Considerándose las discusiones aquí propuestas y los datos ya recabados, es posible presentar algunos importantes trazos conclusivos.

El primero de ellos es que las asambleas legislativas de Pará y de Amazonas siguen un patrón de funcionamiento a partir de las respectivas Constituciones Estaduales y que presentan, en sus trazos constitutivos, cierto nivel de funcionamiento de las Mesas Directoras y de los Colegios de Líderes, cumpliendo sus funciones parlamentarias y buscando interfaces con la sociedad. Ambas Constituciones presentan un alineamiento, también, con la Carta Magna de Brasil de 1988 (BRASIL, 2020a; TOMIO y RICCI, 2008; FIGUEIREDO y LIMONGI, 2007; PARÁ, 1989; AMAZONAS, 1989).

En relación al protagonismo de los poderes legislativos en el período analizado, quedó claro, en los casos de Pará y de Amazonas, la importancia de la función de la Presidencia de la Asamblea Legislativa en el encaminamiento de las discusiones y en el ejercicio de las funciones que son pertinentes a ese ramo de poder de la República, en el contexto del pacto federativo.

En el contexto de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, se observa un alineamiento más presente en Pará, en el período analizado, que en Amazonas. El hecho de que prácticamente todos los presidentes de la ALEPA sean del mismo grupo político de los gobernadores – con excepción del período entre 2006 y 2010 –, mostró una gran simetría en las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Pará. En Amazonas, algunos conflictos aparecieron de manera más efectiva, en especial a través de Comisiones Parlamentarias de Investigación – CPI's. Esa relación pendular en las interacciones del legislativo con el Ejecutivo se tornó una tónica en los dos estados analizados, en el período de 1991 a 2020.

El alineamiento más consistente entre Ejecutivo y Legislativo en Pará lleva a inferir que los gobernadores han encontrado más facilidad de implementar sus agendas. No por casualidad, la gobernadora de Ana Júlia Carepa (2006-2010), en cuyo mandato la presidencia de la ALEPA estuvo entregada a grupo político diverso, no consiguió reelegirse.

El nivel de coordinación estratégica del Legislativo, en el caso de Amazonas, está

centrado en las comisiones y en el efectivo control de la agenda legislativa por el Poder Ejecutivo. En las palabras de Leite (2010), “más allá del poder de regateo en la definición de la agenda del Legislativo y de sus prerrogativas en la formulación y ejecución de las macropolíticas, se constata igualmente que el gobernador consigue monopolizar los mecanismos de distribución de apoyo para sus aliados y para la oposición residual en las pautas de negociación”. Así, “los poderes de agenda y los recursos de apoyo, combinados, son condiciones necesarias (pero no suficientes) para la formación de mayorías partidarias y parlamentarias pro gobernación en la arena legislativa”.

De esta forma, promover un escrutinio analítico a partir de las categorías políticas y de variables, en un estudio comparado, es un importante ejercicio para las discusiones en el ámbito de la Ciencia Política y en el funcionamiento de los poderes de la República, en su integridad o con fallas de un ejercicio democrático. Las unidades subnacionales y / o poderes legislativos, ya ampliamente estudiados por la literatura nacional e internacional, requieren aún un fuerte incremento en los estudios empíricos sin perder de vista la calidad analítica.

Referencias

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

AMAZONAS. **Constituição do Estado do Amazonas**, 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. 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 nº 02/94. 1994. 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. 2020a. Disponível em: www.alepa.pa.gov.br/comissoes.asp. Acesso em 20 jun. 2020.
- PARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. 2020b. Disponível em: www.alepa.pa.gov.br/processolegislativo.asp. Acesso em 15 jun. 2020.
- PARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. 2020c. Disponível em: www.alepa.pa.gov.br/processolegislativo.asp. Acesso em 15 jun. 2020.
- PARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. 2020d. Disponível em www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/228. Acesso em 20 jun.2020.
- PARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. 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, nº 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, nº 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. Apresentado no 6º 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.