

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
GESTÃO PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL**

VANESSA GOMES PEREIRA

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Orientador: Professor Doutor Orlando Alves dos Santos Júnior

**Rio de Janeiro
2017**

VANESSA GOMES PEREIRA

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Bacharel em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social.

Orientador: Prof. Dr. Orlando Alves dos Santos Júnior

Rio de Janeiro
2017

CIP - Catalogação na Publicação

P436p Pereira, Vanessa Gomes A participação popular no âmbito do poder legislativo do Estado do Rio de Janeiro / Vanessa Gomes Pereira. -- Rio de Janeiro, 2017.
51 f.

Orientador: Orlando Alves dos Santos Júnior.

Trabalho de conclusão de curso (graduação) Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Faculdade de Direito, Instituto de Economia, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Bacharel em Gestão Pública Desenvolvimento Econômico e Social, 2017.

1. Política Pública - Participação do Cidadão. 2. Participação Pública - Rio de Janeiro (RJ). 3. Democracia - Rio de Janeiro (RJ). 4. Poder Legislativo - Rio de Janeiro (RJ). I. Alves dos Santos Júnior, Orlando, orient. II. Título.

VANESSA GOMES PEREIRA

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Bacharel em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social.

Orientador: Prof. Dr. Orlando Alves dos Santos Júnior.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Orlando Alves dos Santos Júnior

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

Profa. Dra. Maria Aparecida Azevedo Abreu

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

Prof. Dr. Luis Régis Coli Silva Júnior

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

À Ana Laura. Que você possa crescer
em um mundo de equidade social.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida.

Aos meus pais, Andréia e Elias, por todo o amor e educação a mim dedicados.

André, Daniel, Felipe e Priscilla, por tornarem minha jornada mais fácil.

Ao meu orientador, Professor Orlando, por tornar viável o meu projeto.

RESUMO

O presente trabalho apresenta como propósito analisar, à luz das teorias democráticas, a efetividade dos mecanismos de participação da população no processo legislativo estadual do Rio de Janeiro, e verificar se a execução desses mecanismos trazem resultados efetivos na adoção das leis e políticas públicas estaduais. O elevado número de abstenções e votos brancos e nulos nas últimas eleições demonstram que a população pode estar desacreditada do sistema de representações política. Não obstante, o uso constante da força policial com o intuito de reprimir a sequência de manifestações populares que vêm ocorrendo no país desde 2013, reflete o distanciamento entre os cidadãos e seus representantes. A metodologia utilizada foi bibliográfica, levantando as concepções teóricas e conceituais de autores renomados e pertinentes ao tema, bem como levantamento documental da legislação brasileira vigente, que compreende os dispositivos que versam sobre a participação popular, através da Constituição Federal, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em conjunto ao Regimento Interno da ALERJ. Os resultados obtidos através de pesquisas evidenciaram a baixa utilização dos mecanismos de participação popular disponíveis no âmbito da ALERJ, assim como a falta de regulamentação de outros meios, os quais seriam capazes de proporcionar à população resultados positivos decorrentes de sua participação no processo legislativo.

Palavras Chave: Política Pública – Participação do cidadão. Participação pública – Rio de Janeiro (RJ). Democracia – Rio de Janeiro (RJ). Poder legislativo – Rio de Janeiro (RJ).

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze, in the light of democratic theories, the effectiveness of the mechanisms of participation of the population in the state legislative process of Rio de Janeiro, and to verify if the execution of these mechanisms brings effective results in the adoption of state laws and public policies. The high number of white and void abstentions and votes in the last elections shows that the population can be discredited from the system of political representation. Nevertheless, the constant use of the police force to suppress the sequence of popular demonstrations that have been taking place in the country since 2013 reflects the distance between citizens and their representatives. The methodology used was bibliographical, raising the theoretical and conceptual conceptions of renowned authors pertinent to the theme, as well as a documentary survey of current Brazilian legislation, which includes the provisions on popular participation, through the Federal Constitution, the Constitution of the State of Rio de Janeiro, together with the Internal Regulations of ALERJ. The results obtained through research evidenced the low utilization of popular participation mechanisms available within the scope of ALERJ, as well as the lack of regulation of other means, which would be able to provide the population with positive results from their participation in the legislative process.

Keywords: Public policy – Rio de Janeiro (RJ). Public participation – Rio de Janeiro (RJ). Democracy – Rio de Janeiro (RJ). Legislative power – Rio de Janeiro (RJ).

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	REFLEXÕES EM TORNO DAS TEORIAS DE DEMOCRACIA.....	13
2.1	ROBERT DAHL: O PRINCÍPIO DA IGUALDADE COMO CONDIÇÃO DA DEMOCRACIA.....	13
2.2	CHARLES TILLY: PROCESSOS DE <i>DEMOCRATIZAÇÃO</i> E <i>DESDEMOCRATIZAÇÃO</i>	16
2.3	EDSON NUNES: AS GRAMÁTICAS POLÍTICAS ENTRE O PODER PÚBLICO E A SOCIEDADE.....	18
3	INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO DO RIO DE JANEIRO.....	23
3.1	A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL COMO GARANTIA LEGAL DO DIREITO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR	23
3.2	O FUNCIONAMENTO DA CASA LEGISLATIVA E OS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO DEFINIDOS PELO REGIMENTO INTERNO	28
4	A PARTICIPAÇÃO NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO: O CASO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO DE JANEIRO - ALERJ	35
4.1	PESQUISA DE CAMPO: A EFETIVIDADE DOS ATUAIS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ALERJ.....	35
4.2	INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR ADOTADOS POR OUTRAS ESTRUTURAS LEGISLATIVAS	42
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
	REFERÊNCIA	50

1 INTRODUÇÃO

“A democracia, de vez em quando, é discutida há 2.500 anos” (DAHL, 2001, p.17). Segundo José Afonso da Silva (2005, p.125-126):

Democracia é conceito histórico. Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, [...] não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história” (grifo do autor).

O ideal democrático esteve, desde o princípio, presente nas relações sociais humanas. Todavia, o conceito de democracia em diferentes épocas adquiriu novas formas, de modo que, no século XXI, podem ser entendidos como pressupostos básicos para uma definição mínima de democracia: a) o direito de participar da tomada de decisões estendido a um elevado número de cidadãos, b) a existência de regras de procedimento e, c) a garantia de condições mínimas para que aqueles que irão tomar as decisões ou eleger os decisores tenham condições reais de assim fazer. (BOBBIO, 2015)

O Brasil adota a forma republicana de governo e o regime político democrático. A forma republicana apresenta-se na coexistência dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, sendo fundamental que os dois primeiros derivem de eleições populares e o regime político democrático ocorre sob os princípios da soberania popular e da participação direta ou indireta do povo, pois “todo poder emana do povo” (BRASIL, 1988, p. 01) e sob os valores de igualdade e liberdade. (SILVA, 2005)

Os acontecimentos no país nos últimos quatro anos demonstram a insatisfação popular ao modo como a política e a economia estão sendo conduzidas. Em meados de 2013, manifestações contra o aumento da tarifa dos transportes públicos serviram de gancho para que a população reivindicasse nas ruas seus direitos sociais, civis e políticos. A população reivindicou, também, que seus representantes tomassem medidas contra a corrupção. A partir de então, o cenário brasileiro é de levantamentos populares, divididos principalmente por posições políticas, a favor ou contra o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, que acabou por ser aprovado no Senado em 31 de agosto de 2016. As principais manifestações no país, agora, se dão a respeito da Proposta de Emenda à

Constituição 55, que congela os gastos públicos por 20 anos, incluindo gastos com educação e da reforma da previdência, que altera os direitos da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). O que há em comum nestes protestos, independentemente de sua pauta ou da posição política, é o uso da força policial na tentativa de reprimir a liberdade de expressão, direito fundamental previsto no art. 5º, IV, da Constituição Federal, e a falta de diálogo e assistência das autoridades políticas, naquilo que lhe competem, com as partes manifestantes, a fim de que se chegue a um consenso na tomada de decisões. (FREITAS, 2013; INTERVOZES, 2017; PROTESTOS..., 2015; SENADO..., 2016; TOKARNIA, 2016)

A participação nas mobilizações e manifestações públicas contrasta, no entanto, com a participação no processo eleitoral. Nas eleições municipais de 2016, o número de votos brancos e nulos e de abstenções apresentaram altos índices em todo o Brasil. Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral, divulgados pela imprensa, no primeiro turno, o total de votos inválidos e ausências foi maior do que o número de votos para o primeiro candidato mais votado para o cargo de prefeito em dez capitais brasileiras, e, em outras onze capitais, superam o número de votos do segundo colocado. No segundo turno, 32,5% dos eleitores, aproximadamente 10,7 milhões, de 32,9 milhões de eleitores aptos, optaram pelos votos branco, nulo ou pela abstenção. Em 2012, o índice foi de 26,5% do eleitorado. (CARAM, 2016; SENRA, 2016)

Este cenário demonstra que a população pode estar desacreditada do sistema de representação política. Pode-se supor que tem ocorrido um distanciamento entre os representantes do povo e o próprio povo. No próprio âmbito da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), que é o foco deste estudo, pode-se citar como reflexo deste distanciamento, o uso de grades de proteção e da força policial do batalhão de choque da Polícia Militar, em protestos ocorridos em novembro de 2016, contra a aprovação de 22 Projetos de Lei do governador do estado que visam medidas para enfrentar a crise financeira. (LEITÃO, 2016; TOKARNIA, 2016). Todos estes fatos reforçam a importância do debate sobre a democratização do Poder Legislativo, enquanto esfera de representação da vontade popular.

O papel do Poder Legislativo estadual no Brasil compreende a criação de políticas regulatórias que, segundo Sérgio de Azevedo (2011, p. 21), se referem “à

legislação e é um instrumento que permite regular (normatizar) a aplicação de políticas redistributivas e distributivas [...]”. O Parlamento também exerce o controle externo sobre o Poder Executivo, em conjunto com o Tribunal de Contas do Estado, têm papel fundamental na elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, além de diversas outras competências. Para tanto, os deputados estaduais devem ser “representantes do povo, eleitos entre cidadãos brasileiros, [...] no exercício dos direitos políticos, por voto direto e secreto” (RIO DE JANEIRO, 1989, p. 24).

Quer nos sistemas parlamentaristas, quer nos sistemas presidencialistas ou ainda nos quadros híbridos, o parlamento, hoje, é presença constante no mundo da política, em razão da sua natureza representativa, de suas atividades de controle, de sua competência financeira e orçamentária ou, até mesmo, da produção legislativa[...] (CAGGIANO, 2004, apud CALIMAN, 2009, p.8)

Neste contexto, os objetivos gerais desta pesquisa são, em primeiro lugar, a elaboração de uma análise crítica, à luz das teorias da democracia, dos mecanismos de participação popular que atualmente fazem parte do processo legislativo estadual do Rio de Janeiro, regulamentados pela Constituição Federal, pela Constituição Estadual e pelo Regimento Interno da Casa Legislativa e, em segundo lugar, a análise da efetividade destes mecanismos quando postos em prática, ou seja, averiguar em até que ponto a utilização destes mecanismos trazem efeitos verdadeiros na adoção de leis e políticas públicas estaduais. Para tanto, esta pesquisa está organizada em três capítulos, além desta introdução, descritos a seguir.

O primeiro apresentará o embasamento teórico democrático através de exploração bibliográfica, trazendo concepções dos seguintes autores: Robert Dahl, Charles Tilly e Edson Nunes. A finalidade deste tópico se resume em trazer consistência teórica e conceitual para o debate.

O segundo capítulo, por sua vez, será um levantamento documental do que a atual legislação brasileira contém em dispositivos que tratam das formas de participação popular, tanto de maneira geral, através da Constituição da República, passando para a esfera estadual, com a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, chegando ao órgão legislativo fluminense, através do Regimento Interno da ALERJ.

O objetivo aqui será especificar todos os meios disponíveis à população do estado para participar ativamente dos assuntos referentes ao Poder Legislativo.

Por fim, no último capítulo, um trabalho de campo será relatado, através da experiência de estágio realizado no período de dois anos, entre 2014 e 2016, no Departamento de Apoio às Comissões Permanentes na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Esta vivência, unida aos conhecimentos adquiridos no curso de graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social, permitiu a observação de como ocorrem as relações entre o Estado e a sociedade. O propósito deste capítulo é verificar se, na prática, tais ferramentas são realmente efetivas ao meio em que são empregadas, e se são suficientes para promover a participação popular no processo legislativo.

Espera-se que este trabalho acrescente, ao campo de Gestão Pública, contribuições acerca do tratamento que deve ser dado à questão da gestão participativa. Os gestores públicos não devem ignorar as demandas dos setores sociais no momento da tomada de decisões de políticas públicas que afetam o modo de vida destes setores. Ouvir os cidadãos e fazer com que eles participem ativamente das questões políticas do meio em que estão inseridos permite que os formuladores de políticas públicas exerçam seu papel de forma democrática.

2 REFLEXÕES EM TORNO DAS TEORIAS DE DEMOCRACIA

Com o intuito de enriquecer esta pesquisa com conteúdo teórico acerca da democracia, este capítulo explora a bibliografia de três autores. Dentre os escritos de Robert Dahl (2001), usaremos a definição dos critérios necessários à *Poliarquia*, para, posteriormente, aplicarmos dois desses critérios ao nosso campo de estudo. Charles Tilly (2013) aponta três fatores que podem levar um Estado ao processo de *democratização* ou, do contrário, ao processo de *desdemocratização*. O texto de Edson Nunes (2003) define quais são as gramáticas políticas brasileiras, o que permite o aprofundamento na análise de como funcionam duas dessas gramáticas no Poder Legislativo Estadual fluminense.

2.1 ROBERT DAHL: O PRINCÍPIO DA IGUALDADE COMO CONDIÇÃO DA DEMOCRACIA

A atual definição do termo 'democracia' surgiu a partir de um longo processo histórico. Para Robert A. Dahl (2001), a democracia, foi criada em diferentes épocas e diferentes lugares, em diferentes situações propícias e não interligadas entre si.

A primeira das condições favoráveis para o surgimento das formas democráticas pode ter sido em comunidades tribais, em que havia entre seus membros uma dita *lógica da igualdade*. O sistema primitivo dos grupos tribais perdurou por milhares de anos, até que o homem deu início às atividades agrícolas e comerciais e, por consequência, à competitividade, a formas de governos monarcas, déspotas, aristocratas e oligárquicos.

Somente muito tempo depois criaram-se novas condições para que governos populares voltassem a prevalecer. Em locais e tempos diferentes e de diferentes maneiras, principalmente na Grécia e Roma antigas e ao Norte europeu, a democracia primitiva foi reinventada de forma mais avançada. Por volta do ano 500 a.C., o termo *demokratia* (em grego: governo do povo) surgiu nas cidades-estado gregas, onde as assembleias elegiam os representantes do povo através de sorteio, em que todos os cidadãos estavam aptos a participar. No entanto, cidadãos eram somente os homens livres e com algum poder aquisitivo. Excluídos estavam mulheres, pobres e escravos.

Em Roma, a República, do latim *res publicus*, ou os negócios do povo, a evolução do direito de participação estendeu-se à plebe, porém também estava restrito aos homens. Como grande conquistadora de territórios, Roma concedia o direito de cidadania a todos os povos conquistados, mas as assembleias continuavam a ocorrer somente na cidade central, o que impossibilitava a participação de muitos por conta da distância a ser percorrida para tal. Como conta a história, a república romana acabou por tornar-se ditadura, tornando-se o Império Romano, em 44 a.C. As práticas democráticas só voltaram a aparecer na Itália mil anos depois, com o fim da Idade Média e a transição para o Renascimento, no século XIII. Em pequenas cidades como Veneza e Florença, com o surgimento de uma nova classe social, composta de mercadores e artesãos, a classe superior teve que ceder a estes, que cada vez mais organizados reivindicavam também participar das questões do governo. No século seguinte, as pequenas cidades mais uma vez perderam força e iniciou-se um processo de subordinação a um estado maior, o país.

Ainda no longo processo histórico da democracia, Dahl (2001) cita as comunidades da Europa do Norte, os Vikings. Nos anos 600 d.C., esse povo criou a *Ting*, a assembleia judicial que reunia os homens livres para deliberar diversos assuntos. A lógica da igualdade aqui também era naturalmente aplicada (aos homens livres), mesmo sem ter o conhecimento da existência e das práticas de outros povos que anteriormente a aplicaram. Em 930 a.C., as assembleias regionais se transformavam em assembleias nacionais (*Althing*). Islândia, Dinamarca, Noruega, Suécia, por exemplo, fizeram dessas assembleias a fonte da legislação que muitas vezes tentavam refrear o autoritarismo dos reis, abrindo caminho para que séculos depois se instalasse os Parlamentos nesses países.

Apesar de todos estes exemplos constituírem-se grandes avanços da democracia à época em que ocorreram, quando observados sob a atual concepção democrática, nota-se que ainda apresentavam-se muitas faltas nessas comunidades: a lógica da igualdade não incluía toda a população, haviam desigualdades sociais, as mulheres não participavam da vida pública, os escravos não tinham direitos, as classes sociais mais baixas eram excluídas; faltava representatividade para estes setores, as decisões das assembleias os ignoravam e, as mesmas assembleias eram subordinadas às ordens e interesses do monarca,

não havia liberdade de expressão, não era permitida a oposição política. Analisando os fatos, o autor busca definir a *Poliarquia*, usando para isso de cinco critérios de um processo democrático que devem estar presentes no governo das associações:

- Participação efetiva. Antes de ser adotada uma política pela associação, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser esta política.
- Igualdade de voto. Quando chegar o momento em que a decisão sobre a política for tomada, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto e todos os votos devem ser contados como iguais.
- Entendimento esclarecido. Dentro de limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências.
- Controle do programa de planejamento. Os membros devem ter a oportunidade exclusiva para decidir como e, se preferirem, quais as questões que devem ser colocadas no planejamento. Assim, o processo democrático exigido pelos três critérios anteriores jamais é encerrado. As políticas da associação estão sempre abertas para a mudança pelos membros, se assim estes escolherem.
- Inclusão dos adultos. Todos ou, de qualquer maneira, a maioria dos adultos residentes permanentes deveriam ter o pleno direito de cidadãos implícito no primeiro de nossos critérios. (DAHL, 2001, p. 49-50)

A forma democrática de governo assegura aos membros das associações seus direitos fundamentais, estimula o desenvolvimento humano, garante as liberdades individuais, como a liberdade de expressão, além da igualdade política e da proteção dos interesses da comunidade, evitando, assim, formas de governo tiranos e autoritários. Em resumo, garante a participação popular nas decisões do governo.

Supondo-se que os membros do Poder Legislativo sejam eleitos democraticamente, como garantir que o funcionamento, ou seja, como garantir que as deliberações tomadas por esta instância de poder, sejam efetivamente representativas dos desejos e interesses do conjunto da população? Partindo da abordagem de Dahl, vamos tomar como referência os princípios da participação efetiva e do controle do programa do planejamento. A partir destes princípios, buscase identificar se o poder legislativo adota mecanismos para conhecer a opinião da população sobre as matérias que estão sendo discutidas e votadas, e se existem mecanismos de controle social sobre a atuação dos seus membros.

2.2 CHARLES TILLY: PROCESSOS DE *DEMOCRATIZAÇÃO* E *DESDEMOCRATIZAÇÃO*

Charles Tilly (2013) cita os critérios de Robert Dahl como parte das abordagens democráticas orientadas para o processo. Segundo ele, “elas identificam um conjunto mínimo de processos que precisam estar continuamente presentes para que a situação possa ser considerada democrática” (TILLY, 2013, p. 23). No entanto, há dois fatores que se tornam inconvenientes quando os critérios de Dahl são aplicados a fim de estudar-se um ou mais regimes políticos: Primeiro, esse conjunto de instituições não apresentam variáveis, então não possibilita a comparação entre dois ou mais regimes, quando se busca definir se um é mais democrático e o outro menos. Segundo, cada uma das instituições opera dentro de limites significativos, onde o limite de um critério está exatamente onde o outro critério também se encontra. Na prática, pode haver situações de conflitos, por exemplo, entre a liberdade de expressão e a autonomia associativa. Consequentemente, a aplicação de alguma política relativa à situação, sobreporia um critério ao outro.

Charles Tilly compõe sua teoria através de três elementos: o Estado, reconhecido por outros Estados; os cidadãos que vivem sob sua jurisdição, e o Regime, ou conjunto de relações entre o Estado e seus cidadãos. O Estado deve comprometer-se em atender às demandas advindas de seus cidadãos. Quatro fatores definem tal comprometimento:

- 1) A amplitude da manifestação política popular, que julga o grau de cidadania e inclusão nos processos políticos;
- 2) Igualdade de direitos e de ações do Estado referente a demandas de diferentes setores sociais,
- 3) Proteção política do Estado ao direito de todos manifestarem suas demandas, incluindo a proteção contra o próprio Estado e
- 4) Caráter mutuamente vinculante: significa o quanto as demandas são traduzidas em ações do Estado que conceda os devidos benefícios aos setores sociais, sem exigirem situações que causem vínculos imorais, como por exemplo, o clientelismo.

Há ainda, para o autor, outro fator contribuinte para tornar democrático o regime de um Estado, o qual ele chama de Capacidade do Estado. “Nenhuma democracia pode funcionar se o Estado não possui capacidade de supervisionar o processo de decisão democrática e de pôr em prática seus resultados” (TILLY, 2013, p. 29). A capacidade extremamente alta reproduz um Estado intervencionista, enquanto a capacidade extremamente baixa reproduz um Estado que não intervém na distribuição de recursos, atividades e conexões interpessoais dentro de seu território. A variação da Capacidade do Estado em implementar suas decisões políticas e a variação do nível de elementos da democracia presentes no Estado resulta em quatro diferentes tipos de Regimes:

- 1) Estados não democráticos com baixa capacidade (*Hegemonias Fechadas*).
- 2) Estados não democráticos com alta capacidade (*Oligarquias Competitivas*).
- 3) Estados democráticos com baixa capacidade (*Hegemonias Inclusivas*).
- 4) Estados democráticos com alta capacidade (*Poliarquias*).

O que acontece é que, dentro dos Estados, percebe-se que há oscilações entre um regime e outro. Não há um processo contínuo de democratização, nem o contrário, mas sim, ondas de variações. Levando em conta que há diversos fatores que podem vir a influenciar no processo, o autor sugere três que são os principais responsáveis pela democratização no regime:

- a) As redes de confiança interpessoais devem ser bem integradas aos processos políticos públicos. Desse modo, não haverá espaço para a integração de redes de confiança segregadas, e a participação de diferentes setores sociais será garantida.
- b) As desigualdades categóricas devem sofrer insulamento em relação aos processos políticos públicos. As políticas públicas devem atuar não apenas para reduzir desigualdades sociais, mas também para garantir que categorias distintas tenham os mesmos direitos.
- c) Os centros de poder coercitivo não devem exercer influência sobre os processos políticos públicos. Estes devem ser autônomos em relação àqueles, impedindo, assim, práticas clientelistas, e garantindo a maior influência popular nas políticas públicas.

Os três fatores descritos acima “se articulam para causar a democratização, algo que não ocorre na sua ausência” e “a reversão de qualquer um ou de todos esses processos implica a desdemocratização dos regimes” (Tilly, 2013, p.201). O cumprimento desses critérios levaria o Estado a um grau de democracia elevado. Porém, a realidade é que o processo democrático não segue uma trajetória contínua e linear, ou seja, quando os critérios são cumpridos com maior regularidade, há um processo de democratização do Estado, quando há menor regularidade, passa-se a um processo de desdemocratização.

Cabe salientar que o autor aplica sua teoria ao Estado, de forma geral. Neste estudo, que foca o Poder Legislativo do Estado do Rio de Janeiro, os critérios serão adaptados para fins de análises mais coerentes e consistentes. De acordo com a definição de Charles Tilly, o Brasil pode ser considerado um país que vive sob o regime de *Poliarquia*, no qual os Estados possuem alta capacidade e alto nível de elementos democráticos? De que forma as redes de confiança estão sendo integradas aos processos legislativos do estado? Ocorrem ainda práticas clientelistas neste meio? Ocorrem influências externas de grupos de interesse? As desigualdades sociais têm sido combatidas? Por fim, com base em Charles Tilly, pode-se dizer que atualmente ocorre um processo de democratização ou de desdemocratização na ALERJ?

2.3 EDSON NUNES: AS GRAMÁTICAS POLÍTICAS ENTRE O PODER PÚBLICO E A SOCIEDADE

Edson Nunes (2003) analisa as organizações políticas e sociais no Brasil no período compreendido entre 1930-1960, quando o país passa por um processo de implantação do capitalismo moderno, adotando a lógica do mercado, da industrialização e da produção econômica. A consequência dessa nova ordem econômica atinge todas as relações sociais, fazendo surgir instituições públicas, a fim de sanar as novas necessidades de resolução de conflitos entre grupos de interesse distintos e classes sociais impactados pela mudança.

Dado o contexto histórico, Nunes (2003) supõe a existência de quatro padrões de relações entre sociedade e instituições formais, os quais ele denomina Gramáticas Políticas Brasileiras: Clientelismo, Corporativismo, Insulamento Burocrático e Universalismo de Procedimentos. O sistema institucional brasileiro não

poderia mais ser apresentado como simplesmente dualista (tradicional e moderno, centralizado e descentralizado), mas sim, haveria um sistema sincrético e multifacetado. Bresser Pereira faz o Prefácio da obra de Edson Nunes e reitera que:

O clientelismo e o corporativismo são instrumentos de legitimidade política; o insulamento burocrático, a forma através da qual as elites modernizantes tecnoburocráticas e empresariais promovem o desenvolvimento; o universalismo de procedimentos, a afirmação lenta de um regime burocrático racional-legal e eventualmente democrático (NUNES, 2003, p. 11-12).

O longo processo histórico da formação das sociedades capitalistas modernas e industrializadas permitiu que estas formassem um padrão de relações entre os novos grupos sociais de interesse, surgidos como consequência da nova lógica de produção, baseado no universalismo de procedimentos, no individualismo e impersonalismo, fatores fundamentais para o desenvolvimento da democracia, através da integração entre a garantia do liberalismo econômico e a garantia dos direitos de cidadania por parte do Estado (domínio público). Nos países periféricos e subdesenvolvidos, como o Brasil, as condições históricas não foram tão favoráveis ao surgimento deste ambiente, mesmo porque, por muitas vezes, o não desenvolvimento destas economias em detrimento da sua evolução política e social implicou, em parte, no desenvolvimento daquelas. Quando o capitalismo moderno chegou ao Brasil, já havia um contexto de conflitos sociais, fim da oligarquia e garantia de alguns direitos sociais de cidadania, o caminho estava aberto para o surgimento de grupos corporativistas. Quando ocorreu o surgimento de uma nova classe burguesa, o Estado participou dos interesses econômicos, incentivando a industrialização do país. O clientelismo, que já era herança da formação histórica brasileira, não viu o seu fim em meio a tantas mudanças, mas se tornou parte das relações que viabilizaram tais incentivos. Em todo o momento da história brasileira, esta gramática esteve presente e foi institucionalizada como parte das relações de interesses políticos entre líderes e grupos estaduais, municipais e o Governo, a fim de estabelecerem trocas de favores específicos.

A partir da Revolução de 30 e do primeiro governo Vargas, onde se iniciou no país um período de *state building*, de intervenção estatal, de centralização de poder, de ditadura e de mudanças políticas e econômicas em prol da modernização, foram acrescentadas às relações entre Estado e sociedade as tendências do

corporativismo, principalmente como forma de o Estado intermediar os interesses dos diversos grupos sociais inseridos na sociedade capitalista, do insulamento burocrático, como forma de proteger da arena política, e de suas influências, o gerenciamento nas agências públicas, como o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e, por fim, do universalismo de procedimentos, que, apesar de ter sido implantado como tentativa de reforma do serviço público e de incentivar o sistema de mérito, inicialmente não tinha como foco estabelecer a democracia. O foco das elites modernizantes era o desenvolvimento que seria gerado através da industrialização.

Essas quatro gramáticas permaneceram como definidoras das relações do Estado com a sociedade brasileira, com oscilações entre os períodos políticos do país, com a prevalência de uma gramática sobre as demais em um ou outro governo, como o insulamento burocrático nos governos de Juscelino Kubitschek e durante a Ditadura Militar, e como o universalismo de procedimentos após o retorno da democracia.

Dada a contextualização histórica, duas das referidas gramáticas políticas serão aprofundadas em nosso campo de estudo. O clientelismo é caracterizado pela utilização da coisa pública, pelos detentores de poder, em prol do mantimento de um sistema de troca de favores pessoais. A prática personalista acabou por se tornar um padrão de relações institucionalizado no setor público, pois a estrutura de relações sociais brasileira, marcada por relações *patron-clientes* e por relações baseadas na vida familiar, no entrelaçamento, adentrou as instituições políticas e as agências públicas. “Os brasileiros enaltecem o *jeitinho* (isto é, uma acomodação privada e pessoal de suas demandas) e a autoridade pessoal como mecanismos cotidianos para regular relações sociais e relações com instituições formais” (NUNES, 2003, p.32, grifo do autor). Os partidos políticos se aproveitam disso para manterem-se no poder.

O universalismo de procedimentos, em contrapartida, é tido como alternativa à gramática clientelista, “baseado nas normas de impersonalismo, direitos iguais perante a lei, e *checks and balances*, poderia refrear e desafiar os favores pessoais” (NUNES, 2003, p.33, grifo do autor). A gramática universalista é a que mais se aproxima das condições favoráveis para a cidadania plena e a igualdade.

As práticas clientelistas permanecem até hoje enraizadas no sistema político brasileiro. É necessário entender de que formas elas ocorrem nas repartições públicas, sobretudo na ALERJ, e discutir formas de combatê-las, assim como perceber as práticas universalistas existentes, mesmo que sejam mínimas e buscar, de alguma forma, expandi-las.

O papel essencial da assembleia dos deputados estaduais é a elaboração e aprovação de políticas regulatórias, em forma de leis, decretos, resoluções, etc., para garantir o cumprimento de políticas públicas distributivas e redistributivas à população, principalmente pelo Poder Executivo. Os serviços públicos prestados pelo estado do Rio de Janeiro são antes discutidos e regulados pelos deputados nas reuniões que acontecem na ALERJ, nas quais a participação da sociedade civil se faz fundamental, pois o exercício da cidadania inclui aos cidadãos o dever de se atentar às decisões que serão tomadas por seus representantes eleitos, exercer controle sobre tais decisões e reivindicar suas demandas. A opinião pública deve ser consultada no momento de escolha entre as alternativas possíveis para uma determinada ação do Estado, pois é a população a principal interessada e a principal afetada por essa ação.

Sérgio de Azevedo (2011) caracteriza três tipos de associativismo e dois tipos de participação populares. O Associativismo Restrito independe do poder público para exercer suas atividades. Associativismo Reivindicativo é formado por cidadãos em prol de exigir que o poder público tome medidas para sanar determinada carência social por um bem material. O Associativismo do tipo Social Clássico, por sua vez, inclui movimentos sociais que se levantam em busca de conquistar valores sociais.

Os grupos associativos reivindicativos em busca de políticas distributivas participam de forma restrita para atingirem seus objetivos, visto que suas demandas são específicas, enquanto os movimentos sociais clássicos buscam a participação ampliada, buscando nas políticas regulatórias uma forma de estabelecerem diretrizes que garantam a implantação de políticas públicas.

Cabe a nós, refletir sobre a maneira como grupos associativos e movimentos sociais têm agido na luta pela garantia daquilo que é de interesse público, sobre quais os mecanismos legais disponíveis para que esses grupos atuem e sobre os

efeitos que estão ou não sendo obtidos através desta atuação. Um modo que encontramos disponível para fazer esta reflexão é aplicando os princípios de participação efetiva e de controle do programa de planejamento, definidos por Robert Dahl (2001), os conceitos de democratização e desdemocratização propostos por Charles Tilly (2013) e a gramática do universalismo de procedimentos observada por Edson Nunes (2003), como parâmetros para nosso estudo de caso. Definidos nossos critérios, partiremos para a observação dos instrumentos previstos por lei para garantir a participação popular no âmbito legislativo.

3 INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO DO RIO DE JANEIRO

Nesta seção, o objetivo será explanar sobre os instrumentos de participação previstos pela legislação vigente no estado do Rio de Janeiro, seja pela Constituição Federal ou pela Constituição Estadual, entre outros dispositivos legais e, sobre os instrumentos disponíveis para que a população participe ativamente das questões discutidas pelo órgão legislativo estadual, implantados pelo Regimento Interno da ALERJ.

Buscaremos explicar o que é cada um destes instrumentos, para, no próximo capítulo, analisá-los à luz das teorias democráticas e, assim, fazermos questionamentos acerca da efetividade destes mecanismos.

3.1 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL COMO GARANTIA LEGAL DO DIREITO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

“PREÂMBULO. Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, [...] promulgamos, [...] a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil”. (BRASIL, 1988, p. 01)

A frase inicial da Carta Magna brasileira, promulgada em 1988, reflete o momento histórico de transição de um Estado regido por forças militares para um Estado democrático de direito, instituído por meio de Assembleia Constituinte, em que se buscou, sobretudo, garantir de forma legal os direitos sociais dos cidadãos.

Norberto Bobbio sustenta como definição mínima de democracia como “um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*” (BOBBIO, 2015, p. 35, grifos do autor). Como regra fundamental, entende-se a “regra da maioria”, pois, como as vontades coletivas não são sempre unânimes, o ideal é que se adote a decisão aprovada pela maioria competente.

O regime democrático deve expressar legalmente de que forma se dará a participação popular na tomada de decisões coletivas. Com base em SILVA (2005), podemos organizar os mecanismos de participação previstos em Lei como direitos populares da seguinte forma: (a) participação direta dos cidadãos no processo

político e decisório e (b) participação orgânica corporativa e participação não corporativa. Detalha-se a seguir estes dois processos.

a) Participação direta dos cidadãos no processo político e decisório

De acordo com o parágrafo único do artigo 1º da Constituição brasileira, “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, p. 01). Esta frase se repete na Constituição Estadual do Rio de Janeiro, promulgada em outubro de 1989. O sufrágio universal, direto, secreto e periódico garante o exercício da soberania popular e é tratado como cláusula pétrea no art.60, §4º, II, da Constituição Federal, não podendo ser abolido pelo Estado, nem mesmo por meio de emenda constitucional. Por sufrágio universal, entende-se que é o direito igual de todos de votar e de ser votado. O plebiscito, o Referendo e a Iniciativa Popular também são parte da soberania popular.

As eleições no Brasil acontecem a cada dois anos, de forma intercalada: o povo elege os representantes municipais e, dois anos depois, os representantes estaduais e federais. O voto é obrigatório para homens e mulheres entre 18 e 70 anos, facultativo aos analfabetos e aqueles que tenham idade entre 16 e 18 ou acima de 70 anos. Assim, é um direito de todos os adultos, substanciando a cidadania política, que é um requisito da democracia (DAHL, 2001; TILLY, 2013).

Os deputados estaduais que compõem a ALERJ são eleitos a cada quatro anos, por eleições estaduais. Atualmente, setenta parlamentares eleitos fazem parte da 11ª legislatura, que iniciou-se em 2015 e se findará em 2018. Vinte e dois partidos são representados na Casa, o PMDB é o que tem a maior bancada, com 15 deputados.

Os representantes são eleitos pelo povo para protagonizar parte das tomadas de decisões políticas. O sistema eleitoral brasileiro não será matéria de discussão neste escrito, pois a intenção aqui é entender a participação popular apenas no processo legislativo estadual. No entanto, simultaneamente, o povo também é responsável por tomar decisões de forma direta, através de três instrumentos: Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular, regulamentados pela Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

O Plebiscito tem por função consultar à população, com anterioridade ao ato administrativo ou legislativo, sobre determinada matéria constitucional, administrativa ou legislativa, considerada de relevância acentuada pelo Congresso Nacional, pois a convocação de Plebiscito é de competência exclusiva deste órgão (art. 49, XV). A lei brasileira dá um enfoque mais orgânico para o Plebiscito, tratando-o como instrumento de aprovação para a incorporação, divisão ou desmembramento dos Estados do território nacional (art. 18, §3º). Apesar disso, o mais relevante Plebiscito a nível federal foi previsto no artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em que o eleitorado decidiu entre as formas de governo republicana ou monárquica constitucional e os sistemas parlamentarista ou presidencialista.

O Referendo é a convocação posterior ao ato legislativo ou administrativo, a fim de adquirir-se a aprovação ou rejeição popular sobre alguma lei, projeto de lei ou emenda constitucional. Para Denise Auad (2003, p.14), submeter as leis à aprovação popular “enseja a participação popular direta na construção de seu ordenamento jurídico, e por isso amplia espaços democráticos paralelamente ao sistema político representativo”. A autorização de Referendo no Brasil também compete exclusivamente ao Congresso Nacional, de acordo com o art. 49, XV, da Constituição Federal.

A Lei nº 9.709/1998 apenas distingue o Plebiscito e o Referendo pelo aspecto temporal, o primeiro deve ser convocado anteriormente a ato administrativo ou legislativo, enquanto o segundo é uma convocação posterior. Pelo seu artigo 3º, ambos dependem de decreto legislativo de ao menos um terço dos membros das Casas do Congresso Nacional. Após a convocação, a Justiça Eleitoral ficará responsável pelos trâmites e pela apuração e divulgação dos resultados, que serão aprovados ou rejeitados por maioria simples (art. 8º e 10º). A lei ainda prevê, no art. 6º, que as questões de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o Plebiscito e o Referendo devem obedecer à Constituição Estadual e à Lei Orgânica Municipal, respectivamente.

Ao nível estadual, convocar Plebiscito e autorizar Referendo é competência exclusiva da Assembleia Legislativa, e a sanção do Governador do Estado não é exigida para estes atos (art. 98 e 99, XXI, Constituição Estadual). No entanto, a lei citada dá mais ênfase ao plebiscito: “art. 120. Mediante proposição devidamente

fundamentada de dois quintos dos Deputados ou de cinco por cento dos eleitores inscritos no Estado, será submetida a plebiscito popular questão relevante para os destinos do Estado” (RIO DE JANEIRO, 1989, p. 35). O Tribunal Regional Eleitoral é o órgão responsável pela organização do plebiscito, que costuma ser convocado para consulta pública sobre a criação, anexação, fusão e desmembramento de municípios. Neste caso, somente a população dos municípios envolvidos participa da consulta.

Já a Iniciativa Popular é um instrumento tratado pela Constituição Federal no artigo 61, §2º:

A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (BRASIL, 1988, p. 40)

Em suma, um grupo de cidadãos se reúne para apresentar à Câmara um projeto de lei, elaborado e assinado pelo próprio grupo. Projeto este que deverá limitar-se a tratar de apenas um assunto, cabendo à Câmara providenciar a correção da redação e incorporação à técnica legislativa, sendo vedado aos deputados a não aprovação do projeto por conta destas possíveis faltas.

Apesar de refletir como instrumento de exercício da soberania do povo, a iniciativa popular não está prevista na legislação para propostas de emenda constitucional. Ao contrário, os juristas entendem que este mecanismo refere-se apenas aos projetos de lei. (AUAD, 2003). Segundo o art. 60 da constituição Federal, Congresso Nacional só poderá votar propostas de emenda constitucional advindas:

I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
II – do Presidente da República;
III – de mais da metade das Assembleia Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. (BRASIL, 1988, p. 39)

A Constituição Estadual, em seu artigo 119, decide que a iniciativa popular poderá apresentar Projeto de Lei à ALERJ, desde que subscrito por no mínimo 0,2%

do eleitorado estadual, distribuído em ao menos 10% dos Municípios e com 0,1% do eleitorado de cada um destes Municípios, no mínimo.

Quanto aos Municípios fluminenses, estes deverão adotar a iniciativa popular mediante manifestação de pelo menos 5% e seu eleitorado, para assuntos de interesse específico do Município ou de seus bairros (art. 345, VII, da Constituição Estadual).

b) Participação Orgânica Corporativa e Participação Comunitária Não Corporativa

Em capítulo que trata dos direitos sociais, a Constituição brasileira assegura, no art. 8º, a associação profissional ou sindical, para a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas, sendo obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho.

A manifestação coletiva de uma categoria profissional, quando esta quer reivindicar seus direitos, acontece principalmente através do exercício do direito de greve, previsto no art. 9º, e da participação (art.10), tanto de trabalhadores quanto de empregadores, “nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação” (BRASIL, 1988, p. 09). Da mesma forma, a associação profissional e sindical e o direito de greve são direitos sociais assegurados pelos artigos 40 e 41 da Constituição Estadual.

Quanto à participação política no Brasil, a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos é livre e é um direito fundamental, como posto no artigo 17. No entanto, a filiação partidária é apenas uma das condições de elegibilidade. As outras condições são: nacionalidade brasileira, pleno exercício dos direitos políticos, alistamento eleitoral, domicílio eleitoral na circunscrição e idade mínima, que varia para cada cargo político pretendido (art. 14, §3º).

Os cidadãos podem defender os interesses coletivos de forma não corporativa. Por exemplo, segundo o artigo 194, § único, VII, a organização da seguridade social no Brasil, por parte do poder público, deve ocorrer através de uma gestão quadripartite, em que as decisões a serem tomadas pelos órgãos colegiados devem ser decididas por trabalhadores, empregadores, aposentados e Governo.

Para atingir este objetivo, surge o Conselho Nacional da Previdência Social, através da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Da mesma forma, outras leis ordinárias surgiram para regulamentar a participação democrática através de inúmeros conselhos gestores municipais, estaduais e nacionais, em áreas sociais como saúde, educação, meio ambiente, assistência social, política urbana, etc.

Há, ainda, a participação popular que acontece de forma fiscalizatória, pois o cidadão tem o direito e o dever de acompanhar a prestação de contas dos órgãos públicos, que devem cumprir com a transparência em seus atos. Para exemplificar, têm-se o artigo 132 da Constituição do Rio de Janeiro: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma a lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado” (RIO DE JANEIRO, 1989, p. 41).

3.2 O FUNCIONAMENTO DA CASA LEGISLATIVA E OS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO DEFINIDOS PELO REGIMENTO INTERNO

A Resolução nº 810, promulgada em 12 de dezembro de 1997 dispõe sobre o Regimento Interno da ALERJ, norma jurídica que trata sobre o funcionamento do órgão legislativo. Durante o ano de 2017, a Casa funciona pelo terceiro ano da 11ª legislatura, com setenta deputados, obedecendo assim, ao seguinte critério constitucional:

Art. 27. O número de Deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze. (BRASIL, 1988, p. 18)

Caliman (2009) resume:

No bojo de cada legislatura o Legislativo detém incumbências específicas dela decorrentes: eleger a Mesa Diretora dos trabalhos; compor com novos membros as Comissões permanentes e instalar seu funcionamento; arquivar proposições da legislatura anterior na forma disciplinada no Regimento Interno. Enfim, à nova legislatura garante-se começar as atividades legislativas desvinculada de obrigatoriedades ou compromissos políticos então assumidos pela que se findou. (CALIMAN, 2009, p. 45)

As reuniões acontecem em Plenário, em sessões legislativas ordinárias, no período de 1º de fevereiro a 30 de junho e 1º de agosto a 31 de dezembro, para

deliberar sobre matérias incluídas na Ordem do Dia, em que a votação só pode ser feita se houver quórum de maioria absoluta dos deputados e, no Expediente Final, os Deputados têm a palavra por dez minutos para discursarem sobre assuntos relevantes ao Estado. Em sessões legislativas extraordinárias, que podem ser convocadas inclusive em períodos de recesso, garantindo, assim, que o princípio da ininterruptibilidade do Poder Legislativo seja cumprido, somente podem ser discutidas matérias específicas para as quais as sessões são convocadas. Há, também, as sessões preparatórias, que precedem a inauguração dos trabalhos do primeiro e do terceiro ano de cada legislatura, e as sessões solenes, que incluem comemorações, homenagens e solenidades. As reuniões em Plenário são públicas, a matéria a ser discutida deve ser divulgada com antecedência no Diário Oficial e reuniões de Comissões não podem acontecer nos horários de sessão.

A Mesa Diretora é o órgão colegiado composto por um Presidente, quatro Vice-Presidentes, quatro Secretários e quatro Vogais, que decide sobre a direção dos serviços legislativos e administrativos. As reuniões ordinárias da Mesa Diretora são semanais e as decisões ocorrem por voto da maioria dos membros. A ALERJ é presidida por um deputado, que representa, supervisiona e conduz os trabalhos legislativos, através de suas muitas funções.

Art. 5º. Na segunda sessão preparatória da primeira sessão legislativa, às quinze horas do dia 2 de fevereiro, sempre que possível sob a direção da Mesa da sessão anterior, realizar-se-á a eleição do Presidente e dos demais membros da Mesa Diretora, para mandato de dois anos, permitida a reeleição.

Parágrafo único. Enquanto não for escolhido o Presidente não se procederá à apuração para os demais cargos.

Art. 6º. No terceiro ano de cada legislatura, a primeira sessão preparatória para a verificação do quórum necessário à eleição da Mesa Diretora será realizada durante a primeira quinzena do mês de fevereiro. (RIO DE JANEIRO, 2015, p. 19-20)

Os deputados podem, ainda, eleger um líder para representar a bancada de seus partidos ou da formação de um bloco parlamentar. O Governador do Estado também pode indicar a liderança do Governo na Casa legislativa. O intuito dessas lideranças é defender a linha política dos partidos ou blocos nas discussões e, dessa forma, orientar o voto dos respectivos membros.

Há, também, outro espaço onde os deputados se reúnem para realizar os trabalhos legislativos: no âmbito das comissões permanentes e temporárias. Tanto o

Regimento Interno quanto a Constituição Estadual asseguram que a proporcionalidade partidária deve ser obedecida, tanto quanto possível, na composição de cada comissão. Seus respectivos membros são escolhidos através de um cálculo que permitirá constatar o número de vagas a serem preenchidas por cada partido.

As comissões permanentes são as comissões que subsistem através das legislaturas, por isso, fazem parte da estrutura legislativa e podem emitir parecer acerca de matérias a elas submetidas (CALIMAN, 2009). Atualmente, a ALERJ conta com trinta e seis comissões permanentes, divididas pelos assuntos a serem por elas tratados, por exemplo, a Comissão de Educação, a Comissão de Saúde, a Comissão da Pessoa com Deficiência e a Comissão de Segurança Pública e Assuntos de Polícia. Destacam-se a Comissão de Constituição e Justiça, que abrange todas as matérias e proposições das demais comissões, pois deve analisar os projetos à luz da constitucionalidade, legalidade e juridicidade, e a Comissão de Orçamento, Finanças, Fiscalização Financeira e Controle, que possui entre suas atribuições o dever de efetuar a tomada e contas do Governador e do Tribunal de Contas do Estado e opinar sobre projetos de lei relativos ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias, à Lei Orçamentária Anual e aos créditos orçamentários.

As comissões temporárias são constituídas para fins específicos e extinguem-se quando tais fins são alcançados ou ao término da legislatura em que foram criadas. São três os tipos de comissões temporárias: i) Comissão de Representação, cuja finalidade é representar a Assembleia em atos externos, composta pela Mesa Diretora ou por deputados escolhidos pelo Presidente e aprovados pelo Plenário, ii) Comissões Especiais, constituídas para fins predeterminados, requeridas pela Mesa Diretora ou por um décimo dos deputados e aprovada em Plenário e iii) Comissões Parlamentares de Inquérito, criadas a partir do requerimento de um terço dos deputados para apurar um dado fato, dentro de um prazo predeterminado, investidas de poder de investigação próprio das autoridades judiciais. Em suma, as CPIs, como são chamadas, assumem a função fiscalizadora do poder legislativo.

Dada esta visão geral do funcionamento da Assembleia Legislativa, a relação a seguir detalha os meios de participação no sistema legislativo estadual, disponíveis à população do Rio de Janeiro:

a) Eleição, Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular de Projetos de Lei: estes mecanismos já foram explanados nas seções anteriores. O voto é o meio obrigatório de participação popular e é por meio dele que os deputados são eleitos para representar seus eleitores. O Regimento Interno da ALERJ não trata do Referendo, apenas do Plebiscito, no artigo 219, para decidir questão relevante para os destinos do Estado, por meio de proposição subscrita por dois quintos dos deputados ou 5% dos eleitores inscritos no Estado (por meio de iniciativa popular), aprovada por maioria absoluta em Plenário.

A iniciativa popular de projeto de lei, por sua vez, conforme o artigo 218 do Regimento Interno, deverá ser assinada por 0,2% do eleitorado estadual em 10% dos municípios e com 0,1% do eleitorado de cada município. Estes são os percentuais mínimos. Entidades de sociedade civil podem patrocinar e tomar a responsabilidade no recolhimento de assinaturas. Após ser verificado e protocolizado pela Secretaria-Geral da Mesa Diretora, o projeto de lei de iniciativa popular irá tramitar pelos órgãos da Casa como os demais projetos de autoria dos próprios deputados.

Durante as discussões da matéria, nas comissões ou em Plenário, o primeiro signatário ou quem for indicado receberá o direito de discursar sobre o projeto de lei por até vinte minutos e um deputado será indicado pela Mesa Diretora para exercer os mesmos poderes e atribuições conferidas pelo Regimento ao autor de uma proposição, considerando a indicação de um parlamentar para exercer este papel, feita pelo primeiro signatário do projeto de lei.

b) Reuniões das Comissões: art. 44, §1º - “salvo deliberação em contrário, as reuniões serão públicas” (RIO DE JANEIRO, 2015, p. 55). As comissões permanentes, especiais e de inquérito realizam reuniões ordinárias em dias e horas prefixados, reuniões extraordinárias, quando há necessidade de serem convocadas e audiências públicas. Estas audiências são realizadas a fim de instruir processos ou esclarecer assunto específico e de interesse público. Quando acontecem, devem ser convocadas autoridades, personalidades especialistas, entidades representativas e as demais pessoas interessadas para discursarem sobre a matéria pautada. No caso de haver defensores e opositores da matéria, ambos os lados terão o direito de serem ouvidos.

c) Petições e Reclamações:

Art. 223. As petições, reclamações, representações ou queixas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas serão recebidas e examinadas pelas comissões ou pela Mesa, desde que encaminhados por escrito, vedado o anonimato.

Parágrafo único. O membro da comissão a que for distribuído o processo, terminada a fase de instrução, apresentará relatório circunstanciado ao Presidente da Assembleia, que tomará as providências cabíveis, dando-se ciência ao interessado. (RIO DE JANEIRO, 2015, p. 121)

O poder legislativo busca cumprir essa ordenança através do ALÔ ALERJ, instrumento criado para funcionar como uma ouvidoria de caráter conciliatório, a qual o cidadão pode contatar via ligações telefônicas, e-mails e algumas mídias sociais. A demanda, então, é encaminhada ao órgão competente, seja uma comissão, algum outro setor interno ou até mesmo externo, que deverá buscar uma resposta para tal.

d) Parlamento Juvenil Anual: é um projeto da ALERJ que visa o incentivo à participação de jovens na política. Alunos da rede pública estadual que estejam cursando o 1º ou 2º ano do ensino médio são votados como deputados-mirins, através de eleições simuladas nas próprias escolas, para participarem da vivência na Casa, aprendendo sobre a rotina dos deputados e o funcionamento do poder legislativo estadual. O Parlamento Juvenil foi criado pela Resolução nº 1012/1998 e, posteriormente, atualizado pela Resolução nº 184/2015.

e) Fórum Permanente de Participação Popular no Processo Legislativo: este instrumento está previsto, conforme podemos observar:

Art. 26. Compete às comissões permanentes:

II – realizar audiências públicas representativas da sociedade civil e convocar obrigatoriamente, na forma do §2º do art. 43 deste Regimento, o “Fórum Permanente de Participação Popular no Processo Legislativo”, para as reuniões que tenham por objetivo a apreciação de processo legislativo de sua iniciativa ou que haja sido distribuído. (RIO DE JANEIRO, 2015, p. 34)

Além disso, quando regulamenta o credenciamento das entidades, no artigo 224, §3º, o Regimento diz:

§3º. Fica institucionalizada, em caráter permanente, a participação da sociedade civil no processo legislativo, mediante transformação no Fórum Permanente de Participação Popular no Processo Legislativo, do Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte Estadual e do Fórum Suprapartidário para Acompanhamento Legislativo da Transição Governamental, cujos representantes terão credenciamento nos termos do parágrafo antecedente. (RIO DE JANEIRO, 2015, p. 122)

f) Manifestações Populares: são asseguradas na Constituição Federal como direitos e garantias fundamentais, no artigo 5º. Segundo os incisos IV, “é livre a manifestação de pensamento, sendo vedado o anonimato”; XVI, “todos podem reunir-se pacificamente” e, XVII, “é plena a liberdade de associação para fins lícitos”.

Em síntese, verifica-se que a legislação prevê, para o poder legislativo do Estado do Rio de Janeiro, a existência dos seguintes instrumentos de participação:

Quadro 1 - Instrumentos de Participação no Poder Legislativo Estadual

Mecanismo de Participação	Dispositivos Legais
Plebiscito	Lei Federal nº 9.709/1998 Constituição Estadual arts. 3º e 120 Regimento Interno, art. 219
Iniciativa Popular de Projeto de Lei	Lei Federal nº 9.709/1998 Constituição Estadual arts. 3º e 119 Regimento Interno, art. 218
Audiências Públicas das Comissões Ouvitoria (ALÔ ALERJ)	Regimento Interno, arts. 44, §1º; 61 e 221 Regimento Interno, art. 223
Parlamento Juvenil Anual	Resolução Estadual nº 1012/1998 Resolução Estadual nº 184/2015
Fórum Permanente de Participação Popular no Processo Legislativo	Regimento Interno, arts. 26 e 224, §3º
Manifestações Populares	Constituição Federal, art. 5, IV, XVI e XVII

Fonte: Elaborado pelo autor.

Através de um olhar superficial, pode-se questionar se os instrumentos existentes são suficientes para garantir uma participação popular em grande escala, com uma qualidade tal que garanta um processo de *democratização* (TILLY, 2013) do processo legislativo estadual. Ademais, é admissível outro questionamento, referente à existência ou ausência de efetividade na execução destes mecanismos.

Para alcançar respostas, no próximo capítulo, será verificado se, na prática legislativa, a execução destes mecanismos tem sido frequente e se a opinião pública

tem sido levada em conta nos espaços deliberativos e, ainda, se há oportunidades iguais para que grupos das diversas classes sociais participem nestes espaços.

4 A PARTICIPAÇÃO NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO: O CASO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO DE JANEIRO - ALERJ

Esta seção versará sobre os instrumentos participativos constantes da legislação sob a qual a ALERJ é regida, de duas formas. Primeiramente, a análise quanto à efetividade no funcionamento dos meios de participação atualmente existentes, tal como indicados no capítulo anterior, à luz das teorias democráticas descritas no primeiro capítulo, ocorrerá por meio de pesquisa de campo. Em segundo lugar, a partir do levantamento de experiências de participação popular de estruturas legislativas similares, se buscará refletir sobre mecanismos que não foram adotados pela ALERJ.

4.1 PESQUISA DE CAMPO: A EFETIVIDADE DOS ATUAIS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ALERJ

O objetivo deste estudo de caso é concluir se, na prática legislativa, os instrumentos previstos nas leis sob as quais a ALERJ funciona são executados de forma que a participação da sociedade aconteça efetivamente. Para tanto, algumas questões, acerca do funcionamento de cada mecanismo de participação listado no capítulo anterior, serão elaboradas de modo que suas respostas propiciem uma conclusão à nossa análise. A execução deste estudo de caso exige, também, um planejamento dos métodos pelos quais as informações sobre cada um dos meios participativos deverão ser obtidas. Os métodos, assim como os questionamentos, estão compactados no quadro a seguir:

Quadro 2 - Método de Análise dos Mecanismos de Participação da ALERJ.

Forma de Participação	Questionamento	Método Utilizado
Plebiscito	Já foi realizado algum Plebiscito pelo Poder Legislativo do Estado do Rio de Janeiro? Quantos, quando e sobre que assuntos? Algum deles partiu de iniciativa popular?	Levantamento Documental

<p>Iniciativa Popular de Projeto de Lei</p>	<p>Já foi apresentada alguma proposta de iniciativa popular de lei? Quantas, quando, sobre que assuntos e quantos eleitores subscreveram cada uma das propostas? Se já foi apresentada, quais delas foram apreciadas e votadas pelos deputados? Quais delas foram aprovadas?</p>	<p>Levantamento Documental</p>
<p>Audiências Públicas das Comissões</p>	<p>Quando e com que frequência as comissões realizam audiências públicas? Há oportunidades iguais para que os distintos grupos de interesse exponham suas opiniões antes que as decisões finais das Comissões sobre determinada matéria sejam votadas? Como são garantidas estas condições? Como as públicas audiências são divulgadas e convocadas? As comissões realizam audiências em locais externos para facilitar a participação dos cidadãos?</p>	<p>Entrevista</p>
<p>Ouvidoria (ALÔ ALERJ)</p>	<p>Qual é a dinâmica de funcionamento da ouvidoria da ALERJ? Que tipo de reclamação é mais frequente? Há uma sistematização das demandas e reclamações recebidas? Pode-se ter acesso a esta sistematização? Há um controle sobre as ações dos órgãos públicos posteriores ao recebimento de determinada demanda por parte de um cidadão, visando garantir que o respectivo problema seja resolvido? Há algum controle sobre a efetividade da ouvidoria na resolução dos problemas demandados pelos cidadãos?</p>	<p>Entrevista</p>
<p>Parlamento Juvenil Anual</p>	<p>Qual o objetivo do parlamento juvenil anual? Qual é a dinâmica de funcionamento do parlamento juvenil anual? São desenvolvidas alguma atividade nas escolas visando a sensibilização dos alunos? Quais? Quantas escolas participam deste projeto? Qual a avaliação que os deputados fazem desta iniciativa? Existe algum tipo de avaliação do impacto deste trabalho sobre a formação dos alunos?</p>	<p>Entrevista</p>

Fórum Permanente de Participação Popular no Processo Legislativo	Quais são as dificuldades para a criação e regulamentação deste fórum? Há resistência por parte dos deputados ou dos partidos para a criação deste Fórum?	Entrevista
Manifestações Populares	De que forma o Poder Legislativo (através do seu presidente) reage quando a população usufrui de seu direito de manifestação diante do parlamento estadual? Há casos de uso da força por parte da polícia? Quais são os meios de diálogo entre o Poder Legislativo e as categorias reivindicativas?	Consultas em jornais e revistas na internet

Fonte: Elaborado pelo autor.

O quadro acima apresenta o projeto inicial da pesquisa, indicando as questões levantadas e os meios pelos quais elas deveriam ser respondidas, seja por entrevista, pesquisa documental ou pesquisa em noticiários. As visitas à ALERJ foram realizadas nos dias 16 e 21 de março de 2017. Abaixo, seguem as informações coletadas através da pesquisa:

a) Plebiscito e Iniciativa Popular de Projeto de Lei

A pesquisa documental foi o método utilizado aqui, a fim de responder os questionamentos levantados sobre este meio de participação. Em consulta ao acervo da biblioteca da ALERJ, não foi encontrada uma obra que reunisse informações quanto aos plebiscitos já realizados no estado do Rio de Janeiro. Nos dias em que foi consultada, parte do acervo da biblioteca encontrava-se restrito, por conta de obras de reforma da estrutura do Palácio Tiradentes, o que dificultou a obtenção de respostas.

O portal da ALERJ na *web*, entretanto, possui um mecanismo de buscas por leis e projetos de lei estaduais, o que permitiu que informações relevantes fossem encontradas. A pesquisa por meio deste mecanismo revelou, desde a fusão entre o estado da Guanabara e o estado do Rio de Janeiro, em 1975, um decreto legislativo e 51 resoluções estaduais, que determinaram Plebiscito, sendo todos eles referentes a pautas semelhantes: criação, incorporação, fusão e desmembramento dos municípios. Do total de resoluções, que datam entre os anos de 1983 e 1999, 41 são de autoria da Comissão de Assuntos Municipais e Desenvolvimento Regional, duas são da Comissão de Constituição e Justiça e três são da Comissão de Assuntos da

Criança, do Adolescente e do Idoso. O decreto legislativo é de coautoria de oito deputados, do ano de 2010. Nestes documentos, não há menção sobre proposta de iniciativa popular para decidir a realização dos plebiscitos correspondentes.

Dados históricos de eventos eleitorais no site do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro apontam o plebiscito realizado em 1993, a nível federal, para decidir entre as formas de governo republicana e monarquista constitucional e entre os sistemas presidencialista ou parlamentarista. Houve, também, em 2005, o referendo nacional para manifestação do eleitorado sobre o comércio de armas de fogo e munição.

A legislação estadual, no art. 120 da Constituição Estadual, solicita que as questões relevantes para os destinos do Estado sejam submetidas a plebiscito. No entanto, falta uma definição de quais são estas questões relevantes. Por conta disso, o mecanismo do plebiscito tem sido utilizado somente para discutir limites territoriais de municípios, o que indica a baixa efetividade deste instrumento como mecanismo de participação popular.

Sobre a iniciativa popular de projeto de lei, constatou-se a falta de informação no poder legislativo estadual. Em visita à biblioteca da ALERJ no dia 21 de março de 2017, não foram encontrados dados sobre a temática no acervo. O *website* da ALERJ, por sua vez, não compila informações sobre projetos de lei de iniciativa popular, impossibilitando o levantamento de dados quantitativos. A inexistência de informações talvez seja um indicador de que não foi elaborado nenhum projeto de lei de iniciativa popular, o que expressaria da baixa efetividade deste instrumento.

Recentemente, a iniciativa popular de lei foi discutida na ALERJ em dois momentos em que se percebe um processo de *democratização* (TILLY, 2013) do poder legislativo. Primeiro, pela aprovação da EC 56/2013, que institui a iniciativa popular também para apresentação de propostas de emendas constitucionais, o que antes era somente permitido aos projetos de lei. E, a EC 61/2015, permite que os projetos de lei de iniciativa popular sejam total ou parcialmente subscritos por meio de assinatura digital autenticada, tornando o recolhimento de assinaturas para apresentação de proposta de lei de iniciativa popular mais viável.

Tanto o instrumento do Plebiscito, quanto o da iniciativa popular de lei, se empregados de forma plena, garantiriam ao processo legislativo a participação efetiva e o controle do programa do planejamento (DAHL, 2001) por parte dos

cidadãos e, através da igualdade de voto, as desigualdades categóricas seriam insuladas (TILLY, 2013).

b) Audiências Públicas das Comissões

As audiências públicas são realizadas pelas comissões permanentes e especiais da ALERJ. De acordo com o depoimento do secretário da Comissão de Ciência e Tecnologia, Marcelo Catarino, em 17 de abril de 2017, a frequência com que as reuniões são convocadas variam em cada comissão, em função da demanda de assuntos, sobretudo das demandas dos deputados presidentes de cada uma. As reuniões são convocadas com antecedência, mediante edital publicado no Diário Oficial, permitindo o acesso público. Para as audiências, são convocados Secretários de Estado e outras autoridades, com a finalidade de prestar contas de suas gerências e mandatos. Os representantes populares e das categorias envolvidas são convidados a participar dos debates, o que garante que os deputados ouçam opiniões diversas antes de votarem a matéria discursada. Cabe destacar, no entanto, que não fica claro quais são os critérios para o convite aos representantes populares e que a participação, por ser coordenada pelas próprias comissões, é controlada. Em outras palavras, este instrumento parece não permitir uma participação efetiva (DAHL, 2001) da sociedade na discussão das matérias legislativas, nem garante que não haja segregação das redes de confiança em relação aos processos políticos públicos (TILLY, 2013). Como aspecto positivo, o entrevistado Marcelo Catarino afirmou que são realizadas audiências públicas externas, nos municípios, para que a participação popular seja facilitada.

c) ALÔ ALERJ

No dia 17 de março de 2017, as perguntas foram encaminhadas por e-mail à empresa contratada para realizar os serviços da central de atendimento, conforme foi solicitado pelo Gerente em visita à ALERJ, no dia anterior. No entanto, até o momento do término da transcrição desta pesquisa, não houve resposta.

De acordo com as informações contidas no *website* do ALÔ ALERJ, os atuais meios de atendimento são por telefonemas, em que cada comissão possui um número de atendimento gratuito e específico, através de um *chat online* ou, ainda, pelas plataformas de mensagem *Whatsapp* e *Telegram*. Cada demanda é

cadastrada por um número de protocolo, pelo qual o cidadão pode acompanhar o andamento de seu processo. A demanda do cidadão é encaminhada ao órgão competente, que terá um prazo de sessenta dias para respondê-la. O cidadão, então, recebe em seu endereço uma correspondência contendo uma cópia do registro de reclamação e a resposta do órgão reclamado.

Se há algum levantamento sobre as demandas recebidas, as respostas geradas e a efetividade da ouvidoria, tal levantamento ainda não foi divulgado, o que impede uma avaliação mais aprofundada deste instrumento como mecanismo de participação social. No entanto, mesmo que este seja efetivo, a natureza deste instrumento está muito mais voltada para o encaminhamento de reclamações e demandas, do que para a participação de grupos de interesse na discussão de projetos de interesse público.

d) Parlamento Juvenil Anual

As questões levantadas referentes a este projeto foram respondidas pelo gestor do Parlamento Juvenil e assessor do Deputado Wanderson Nogueira, Filipe Asht. Segundo ele, o objetivo do projeto é fazer com que jovens estudantes da rede pública estadual conheçam sobre o funcionamento da Casa Legislativa e as atribuições de um deputado e vivenciem o processo legislativo, desde a elaboração de um projeto de lei até a sua sanção.

Quanto à dinâmica do Parlamento Juvenil as seguintes etapas ocorrem entre os meses de março e dezembro: lançamento da edição anual, divulgação, abertura de inscrições, “dia D de divulgação do Parlamento Juvenil”, primeiro e segundo turno de eleições nas escolas, eleições suplementares (caso haja necessidade), capacitação *online* e presencial, envio de projetos de lei e a semana de realização do evento com os deputados mirins. Ainda, ao final de edição, os projetos de lei considerados melhores são encaminhados ao governador, podendo ser aprovados como lei estadual.

Todas as escolas públicas estaduais de nível médio participam, onde os alunos são sensibilizados por meio de palestras e apresentações de vídeos. Não há uma avaliação da iniciativa por parte dos deputados. A Secretaria de Estado de Educação elabora relatórios a cada edição do projeto, os quais servem, também, para avaliar o impacto sobre a formação dos alunos.

e) Fórum Permanente de Participação Popular no Processo Legislativo

A pesquisa de campo revelou a inexistência deste fórum. Um funcionário da Secretaria Geral da Mesa Diretora da ALERJ afirmou não ter conhecimento sobre a existência e o funcionamento desta ferramenta, porém, não aceitou responder às questões propostas.

Sabe-se que a ALERJ instituiu, a partir da Resolução 225/2003, o Fórum Permanente de Desenvolvimento Estratégico do Estado do Rio de Janeiro, com o propósito de fazer com que entidades da sociedade civil organizada interajam com o poder público, estimulando ações que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do Estado. De acordo com seu *website*, o foco deste fórum é a interação entre academia, setores produtivos e poder legislativo, para promover estratégias de desenvolvimento para o Estado. No entanto, pode-se notar que este mecanismo aborda assuntos específicos e não está relacionado com o Fórum Permanente de Participação Popular no Processo Legislativo, previsto no Regimento Interno da Casa.

A não implementação deste instrumento é bastante expressivo da baixa efetividade de canais de participação popular no poder legislativo. De fato, de todos os instrumentos previstos, este poderia ter um impacto significativo na dinâmica de funcionamento do poder legislativo, na democratização dos processos decisórios, através da promoção da participação e controle populares sobre o planejamento e do insulamento das desigualdades entre categorias distintas (DAHL, 2001; TILLY, 2013).

f) Manifestações Populares

O direito de reunião pacífica é assegurado como garantia fundamental no art. 5º, XVI, da Constituição brasileira. Para simplificar a análise sobre o mecanismo, tomaremos como base os acontecimentos da atualidade em torno dos protestos na ALERJ. De acordo com os noticiários de jornais e revistas publicados na *web*, desde meados do ano de 2016, os deputados têm votado um conjunto de medidas de iniciativa do Poder Executivo para amenizar a crise financeira do Estado. Esta ação gerou mobilização, principalmente por parte dos servidores públicos estaduais e de seus sindicatos e entidades representantes, por considerar que estão sendo

prejudicados pelo conteúdo dos projetos de lei. (SALES, 2016; SENADO..., 2016; TOKARNIA, 2016)

O que se pode perceber, é que há pouco diálogo entre o Poder Legislativo e as classes reivindicativas. Além disso, é evidente o uso da força policial nas manifestações, a Polícia Militar e a Força Nacional são acionadas com frequência pela ALERJ nos dias de protestos e o acesso público à Casa fica impedido pelo uso de grades de proteção. (SALES, 2016; SENADO..., 2016; TOKARNIA, 2016)

4.2 INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR ADOTADOS POR OUTRAS ESTRUTURAS LEGISLATIVAS

Além do estudo referente às formas de participação popular disponíveis na ALERJ, buscou-se, através de exemplos de mecanismos que fazem parte do processo legislativo de casas parlamentares diversas, sugerir ferramentas que poderiam fomentar a participação da sociedade no âmbito na esfera de atuação do poder legislativo estadual fluminense. O veto popular, o recall, a Comissão de Legislação Participativa e a tribuna livre foram os instrumentos encontrados, e estão descritos a seguir:

a) Veto Popular e *Recall*

O veto popular é um mecanismo participativo que possibilita que, após a aprovação de uma lei pelo poder legislativo e antes de sua entrada em vigor, os cidadãos solicitem que esta seja submetida à aprovação popular. De acordo com Santos (2009, p. 58): “entre a elaboração da lei pelo legislativo e sua vigência, há um determinado prazo para que os cidadãos requeiram que o corpo eleitoral se manifeste, por meio de voto, sobre a norma já publicada”. Caso haja requerimento de voto popular por um certo número de cidadãos e, após a votação, o resultado seja contra a promulgação da norma, esta não entrará em vigor.

O *recall* “é a forma de revogação individual de mandato de deputado ou magistrado” (SANTOS, 2009). Os eleitores podem requerer o voto reiterado para “revogar a investidura (eleitoral ou administrativa) de um agente público ou rever uma decisão judicial” (SANTANA, 2004, apud SANTOS, 2009, p.59). Tal instrumento é aplicado em alguns estados-membros e municípios dos Estados Unidos e em âmbito nacional na Venezuela (SANTOS, 2009; ANDRADE, 2003). Na Suíça, há o

abberufungsrecht, instrumento que permite aos suíços votar a revogação de uma assembleia inteira (BONAVIDES, 2006, apud SANTOS, 2009).

Ambos os instrumentos permitem a participação efetiva, pois dá a oportunidade de todos os cidadãos manifestarem sua opinião através do voto, além de permitir que a população decida sobre quais questões serão colocadas em pauta e votadas por ela mesma. É direito de qualquer cidadão requerer tanto o veto popular, quanto o recall, garantindo o universalismo de procedimentos, o insulamento das desigualdades entre categorias e evitando o clientelismo (DAHL, 2001; TILLY, 2013; NUNES, 2003).

b) Comissão de Legislação Participativa

A Câmara dos Deputados brasileira adota, desde 2001, a Comissão de Legislação Participativa, com o intuito de viabilizar a participação da sociedade no processo de elaboração de leis. De acordo com as informações do portal da Câmara na web, a sociedade apresenta sugestões legislativas à Comissão, através de entidades civis, organizações não governamentais, sindicatos, associações e órgãos de classe. Órgãos da administração pública direta e indireta e organismos internacionais não podem elaborar sugestões de lei. As propostas apresentadas incluem dezoito classificações, entre elas, sugestões de emendas constitucionais, requerimento de criação de comissões parlamentares de inquérito e emendas ao plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. Os cidadãos podem, ainda, individualmente, alimentar o “Banco de Ideias”, com sugestões de temas que ficam disponíveis para consulta aos deputados, podendo estes transformá-los em projetos de lei na Câmara.

A pesquisa de Faria (2011) revelou que associações de defesa de direitos de grupos minoritários são os que mais fazem uso deste instrumento na Câmara. Segundo o autor, “o perfil básico das entidades que acionam a comissão é predominantemente de associações civis sem grande poder de articulação política direta no Congresso Nacional, ou seja, de exercer atividade de *lobby*” (FARIA, 2011, p. 104).

O funcionamento da Comissão de Legislação Participativa permite que o cidadão tenha controle sobre as questões que devem ser postas em pauta, segundo a definição de controle do programa de planejamento, de Robert Dahl (2001). Se

instituída na ALERJ, a Comissão permitiria também, que houvesse um controle sobre informações e dados relativos aos projetos de lei de iniciativa popular, facilitando o acesso público a tais informações.

c) Tribuna Livre

“Embora possam apresentar-se com diferentes nomes, as tribunas da plebe permitem que a sociedade se expresse por meio de petições, reclamações, declarações e qualquer outra manifestação oral relativa a problemas públicos” (FARIA, 2011, p. 99).

Mais comum em âmbito legislativo municipal no Brasil, a tribuna livre concede a cidadãos comuns ou representantes de movimentos sociais o direito de utilização do Plenário para se manifestarem sobre temas de seus interesses, como movimentos negros, sindicais, de servidores públicos, religiosos, etc. Ao ser aprovado pelo órgão legislativo, o regulamento deve definir se o direito de participar na tribuna será de qualquer cidadão devidamente registrado ou de apenas representantes de grupos de interesse e, também, estabelecerá os dias da semana e horários para que tal participação aconteça, assim como o tempo de fala destinado a cada orador. (FARIA, 2009; NACIF, 2005)

A Tribuna Livre promove o universalismo de procedimentos na participação popular, garantindo as oportunidades iguais de expressão de opinião, a decisão popular sobre as pautas que devem ser debatidas e a integração das redes de confiança aos processos políticos públicos, de acordo com os conceitos teóricos de Robert Dahl (2001), Charles Tilly (2013) e Edson Nunes (2003).

A partir de todo o exposto, podemos entender que os instrumentos de participação popular já previstos na legislação estadual do Rio de Janeiro têm se mostrado ineficientes, por não terem sido adotados de forma plena no funcionamento da ALERJ. A falta de divulgação de informações e dados de avaliação sobre os mecanismos já é um problema em si, pois sem a divulgação, a população não obtém conhecimento sobre o direito de fazer parte e como fazer parte do processo de regulamentação de políticas públicas. Observa-se, também, que a instituição de outros instrumentos no processo legislativo e no processo político tornaria o rol dos meios de participação disponíveis mais completo e robusto,

podendo proporcionar aos cidadãos mais garantias de que seus esforços por se expressarem e reivindicarem ao poder público seus direitos resultarão de forma positiva na sociedade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O atual conceito de democracia abrange regras de procedimento que estendam a todos os cidadãos o direito de participar das tomadas de decisão da vida política, seja direta ou indiretamente, de modo que o princípio da soberania seja cumprido. No entanto, observa-se no país uma crise democrática, caracterizada por uma onda de levantes populares, seguida de repressões pelo uso da força policial por parte do Estado e, ainda, pelo alto número de abstenções, votos brancos e nulos no processo eleitoral. A ALERJ, enquanto órgão legislativo, é parte importante do sistema democrático estadual. O processo de elaboração de leis é o ponto inicial da criação de políticas públicas e, para garantir que as políticas sejam compatíveis com as necessidades da sociedade, os setores sociais devem fazer parte de tal processo, para que suas demandas possam ser ouvidas pelos legisladores. A forma pela qual a população será ouvida, contudo, necessita de um planejamento em bases conceituais capazes de assegurar que a soberania das vontades populares seja plenamente observada.

Tomando o conceito de *Poliarquia* (DAHL, 2001) percebemos que, além da igualdade de voto para eleger os membros do corpo parlamentar, a representatividade é concedida através de oportunidades iguais de todas as opiniões serem ouvidas pelos deputados antes que estes exerçam seu papel deliberativo e através do controle sobre as questões que serão postas em votação, por meio de iniciativa popular. Para Charles Tilly (2013), a *Poliarquia* se resume a um Estado democrático com alta capacidade de supervisionar o processo decisório. Assim, na democratização dos processos políticos, o papel de uma Casa Legislativa seria estabelecer a integração de diferentes redes de confiança, a redução das desigualdades entre categorias distintas e a autonomia das decisões em relação aos centros de poder coercitivos, evitando, deste modo, influências clientelistas. As convocações para debates em audiências públicas, por exemplo, precisam incluir setores sociais que manifestem diferentes interesses sobre o tema a ser discutido, possibilitando que todas as vontades sejam ouvidas antes da decisão final da comissão. Já para Edson Nunes (2003), as gramáticas políticas são definidas como padrões de relações na esfera pública da sociedade brasileira. Dentre as gramáticas, o clientelismo mostra-se a mais nociva. Sua prevalência no processo

legislativo pode impedir a efetividade da participação popular ao permitir a influência de centros de poder coercitivos nas tomadas de decisões sobre a regulamentação de políticas públicas. Já o universalismo de procedimentos assegura a impessoalidade ao processo legislativo, propiciando que os movimentos sociais recebam igual tratamento na câmara de deputados, independentemente da pauta de suas reivindicações.

Com base nestas premissas democráticas, esta pesquisa investigou os mecanismos de participação disponíveis à população fluminense em âmbito parlamentar estadual, a partir de consulta à legislação. A Constituição Federal garante a soberania popular, além do voto, também pelo plebiscito, referendo e pela iniciativa popular de projeto de lei. A Constituição Estadual, por sua vez, não enfatiza o referendo, portanto, temos o plebiscito e a iniciativa popular como instituições de participação direta dos cidadãos. O Regimento Interno e as demais resoluções da ALERJ definem o seu funcionamento, incluindo a previsão de ferramentas que aproximam os cidadãos dos seus representantes: a oportunidade de fala em audiências públicas das comissões permanentes e temporárias, o direito de reclamação e denúncia, através do ALÔ ALERJ, o incentivo à participação de jovens na vida política, pelo Parlamento Juvenil e a instituição do Fórum Permanente de Participação Popular no Processo Legislativo. A Constituição assegura, ainda, o direito de greve e de liberdade de expressão como meios de participação corporativa e comunitária.

A pesquisa de campo resultou em algumas conclusões referentes à baixa efetividade na implementação dos mecanismos descritos acima. A partir da pesquisa exploratória em arquivos, de entrevistas realizadas e de buscas em *websites*, pode-se observar que a execução de tais meios de atuação popular é falha. O plebiscito e a iniciativa popular, se devidamente aplicados, permitiriam à população ter controle sobre o planejamento das políticas regulatórias, pois estes são os meios pelos quais os eleitores manifestam individualmente suas opiniões sobre as pautas discutidas. Falta definir, por meio de norma jurídica, quais “questões relevantes aos destinos do Estado”, conforme disposto no art. 120 da Constituição Estadual, devem ser submetidas a consulta popular.

Quanto à iniciativa popular, a criação de um setor com responsabilidade exclusiva para tratar deste mecanismo, a exemplo da Comissão de Legislação

Participativa da Câmara dos Deputados brasileira, permitiria à ALERJ ter um controle de dados e uma avaliação frequente sobre quais são, quantos são e se são aprovados os projetos de lei de iniciativa popular. Além disso, o veto popular e o *recall* seriam instrumentos complementares ao plebiscito e à iniciativa popular, como meio de manifestação da vontade popular através do voto.

As audiências públicas são reuniões cuja participação de setores representativos conseguem levar suas ideias aos deputados membros das respectivas comissões, fazendo-os levarem em conta a opinião pública antes de votarem um projeto de lei. Porém, não há garantia de que as redes de confiança não sejam segregadas, em prol de favorecimentos clientelistas, no ato de convocação dos oradores de uma audiência, pois não há critérios estabelecidos para a composição da mesa de debates. A tribuna livre, se adotada no plenário, teria papel fundamental de permitir a manifestação oral de opinião sobre assuntos postos em pauta na Assembleia. Também seria um meio de diálogo entre o corpo parlamentar e as classes reivindicativas, uma forma de grupos manifestantes exporem suas demandas aos deputados.

O Parlamento Juvenil e o Alô ALERJ são meios pelos quais o cidadão participa de forma individual. O primeiro está voltado para uma parcela específica da população: jovens alunos de ensino médio da rede pública estadual. Apresentar o funcionamento da casa legislativa a este público é importante, à medida em que agrega-lhe conhecimento sobre cidadania e direitos e deveres políticos. O ALÔ ALERJ permite ao cidadão realizar denúncias e reclamar seu direito de acesso à informação e é bastante abrangente, no sentido de disponibilizar o acesso a partir de diferentes meios de comunicação. Falta, ainda assim, um meio de avaliação do impacto deste mecanismo e a divulgação destes resultados.

Por último, o Fórum Permanente de Participação Popular no Processo Legislativo, se regulamentado, se tornaria o mais expressivo canal participativo na ALERJ, pois a participação popular seria normatizada, proporcionando a integração de todos os setores sociais aos processos políticos públicos, inibindo as desigualdades entre categorias e as práticas clientelistas, pois todos os setores sociais teriam, no fórum, oportunidades iguais de se expressarem.

Ao fim de todo o exposto, verifica-se que a baixa efetividade dos mecanismos de participação popular no âmbito do poder legislativo do estado do Rio de Janeiro

deve-se, principalmente, à subutilização dos instrumentos existentes e a falta de regulamentação de outros meios que proporcionem procedimentos universalistas a todos os setores da sociedade. Acrescenta-se, também, que a soberania da vontade popular é dependente de outras questões relevantes, às quais este estudo não se estendeu, porém, são dignas de debates e pesquisas.

O voto direto e secreto, a cada quatro anos, para eleger representantes, sejam municipais, estaduais ou federais, é suficiente para garantir que as opiniões dos eleitores sejam plenamente respeitadas no momento de formulação de políticas públicas? O sistema presidencialista é o ideal para a representação popular ou o sistema parlamentarista deveria ser adotado no Brasil? É possível que a representação de todos os setores sociais de uma sociedade diversificada se resume a um plenário com setenta deputados? Os grupos minoritários são devidamente retratados na Assembleia, através dos parlamentares eleitos? Qual é o percentual de deputados pertencentes aos grupos minoritários e o que este número representa? As questões descritas acima podem servir de ponto de partida para estudos posteriores.

Este escrito acrescenta, ao campo da gestão pública, a premissa de que, desde o momento inicial da formulação de políticas públicas, que é o momento de regulação, deve ser garantido à população o direito de participar, de opinar, expor suas ideias e exibir aos seus representantes seus pontos de vista. As demandas dos setores sociais precisam ser conhecidas pelos gestores públicos, pois a proximidade entre os responsáveis por tomadas de decisões políticas e a camada da sociedade à qual estas decisões irão afetar contribui para a democratização do sistema político, enquanto o distanciamento entre os representados e seus representantes provoca o efeito contrário. É papel do gestor público tomar medidas para a difusão do acesso à informação e ao conhecimento, de forma que a sociedade conheça o direito de participar e a materialização deste direito, através de mecanismos cujo funcionamento pleno é dependente de uma gestão eficiente que se comprometa em fazer com que regulamentos saiam do papel e tornem-se realidade.

REFERÊNCIA

ANDRADE, Aparecida de Moura. **A Participação da Sociedade Civil no Processo Legislativo**: a contribuição da comissão de legislação participativa da Câmara dos Deputados. 2003. 69f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Legislativa) – Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

AUAD, Denise (Coord.). **Mecanismos de Participação Popular no Brasil**: plebiscito, referendo e iniciativa popular. Revista Brasileira de Direito Constitucional. São Paulo, n.3, p. 291-323, 2003. Disponível em <<http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/73/73>>. Acesso em 30 nov. 2016.

AZEVEDO, Sérgio de. Políticas Públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando; CHRISTÓVÃO, Ana Carolina; NOVAES, Patrícia Ramos (Org.). **Políticas Públicas e Direito à Cidade**: Programa Interdisciplinar de Formação de Agentes Sociais e Conselheiros Municipais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 17-25.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 13. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015. 301 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 ago. 2016.

BRASIL. Lei n. 9.709, 18-11-1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm>. Acesso em: 05 out. 2016.

CALIMAN, Auro Augusto. **Processo Legislativo Estadual**. 2009. 209f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CARAM, Bernardo; RAMALHO, Renan. Abstenções, votos brancos e nulos somam 32,5% do eleitorado do país. G1. Brasília, 30 out. 2016. Eleições 2016. Disponível em; <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/noticia/2016/10/abstencoes-votos-brancos-e-nulos-somam-326-do-eleitorado-do-pais.html>>. Acesso em 21 mar. 2017.

CASTRO, Henrique Carlos de O. de; REIS, Fernanda Teixeira. **Participação Política no Brasil no Séc. XXI**: mudanças e continuidades. Teoria & Pesquisa Revista de Ciência Política. São Carlos, v. 21, n. 2, p. 20-33, 2012. Disponível em

<<http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/issue/view/73>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. 230 p.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O Parlamento Participativo no Séc. XXI**: pode o povo ajudar os parlamentares a fazerem leis melhores? 2011. 330f. Tese (Doutorado em Ciência Política e Sociologia), Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

FREITAS, Cláudia. Retrospectiva – manifestações de junho agitaram todo o país. *Jornal do Brasil*. 17 dez. 2013. Retrospectiva 2013. Disponível em <<http://www.jb.com.br/retrospectiva-2013/noticias/2013/12/17/retrospectiva-manifestacoes-de-junho-agitaram-todo-o-pais/>>. Acesso em 30 ago. 2016.

INTERVOZES. Protestos contra a reforma da previdência: o que você não viu na TV. **Carta Capital**. 16 mar. 2017. Política. Disponível em <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/protestos-contra-a-reforma-da-previdencia-o-que-voce-nao-viu-na-tv>>. Acesso em: 21 mar. 2017.

LEITÃO, Leslie. Protesto de Servidores na ALERJ termina em quebra-quebra. *Veja*. 16 nov. 2016. Brasil, Política. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/politica/alerj-volta-a-ser-palco-de-protesto-e-tumulto/>>. Acesso em 21 mar. 2017.

NACIF, Fernando A.; CAVALLI JÚNIOR, José; ROCHA, Selma; ABRAMO, Zilah W. (Org). **O Modo Petista de Atuação Parlamentar**: uma contribuição para vereadores e vereadoras. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005, 222p.

NEDER, Vinicius; PENNAFORT, Roberta. ALERJ tenta solução para pacote de austeridade. **Estadão**. Rio de Janeiro, 12 dez. 2016. Economia & Negócios. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,alerj-tenta-solucao-para-pacote-de-austeridade,10000093938>>. Acesso em 21 mar. 2017.

NUNES, Edson. **A Gramática Política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 3.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003. 146 p.

PROTESTOS de junho de 2013 atraíram 1 milhão no auge. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 15 mar. 2015. Poder. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/03/1602961-protestos-de-junho-de-2013-atrairam-1-milhao-no-auge.shtml>>. Acesso em 30 ago. 2016.

RIO DE JANEIRO. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em

<<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

RIO DE JANEIRO. **Resolução n. 810 de 1997**. Dispõe sobre o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. 15. Ed. Rio de Janeiro: Gráfica Digital da ALERJ, 2015.

SALES, Robson; KLEIN, Cristian. Deputados enterram ajuste fiscal no Rio. **Valor econômico**. 23 nov. 2016. Política. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/527200>>. Acesso em 21 mar. 2017.

SANTOS, Luiz Cláudio Alves dos. **A participação popular na iniciativa das leis no contexto da democracia representativa e da participação política no Brasil**. 2009. 144p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009.

SENADO aprova impeachment, Dilma perde o mandato e Temer assume. **G1**. Brasília, 31 ago. 2016. Política. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/senado-aprova-impeachment-dilma-perde-mandato-e-temer-assume.html>>. Acesso em: 21 mar. 2017.

SENRA, Ricardo. Nulos, brancos e abstenções superam 1º colocado em 22 capitais. **BBC Brasil**. 03 out. 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-37514671>>. Acesso em: 21 mar. 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 123-146; 261-262.

TILLY, Charles. **Democracia**. Tradução de Raquel Weiss. Petrópolis: Vozes, 2013. 252 p.

TOKARNIA, Mariana; LOURENÇO, Iolando. PM dispersa manifestação contra PEC do Teto em frente ao Congresso. **Agência Brasil**. 29 nov. 2016. Política. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-11/com-bombas-de-gas-lacrimogeneo-pm-dispersa-manifestacao-contrapec-do-teto>>. Acesso em 21 mar. 2017.