

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

BRUNA DE FÁTIMA CHAVES AARÃO

O CONTROLE PARLAMENTAR DAS AÇÕES DOS EXECUTIVOS ESTADUAIS

Belo Horizonte

2016

BRUNA DE FÁTIMA CHAVES AARÃO

O CONTROLE PARLAMENTAR DAS AÇÕES DOS EXECUTIVOS ESTADUAIS

Dissertação de mestrado apresentada ao Curso de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Governos, Legislativo e Partidos Políticos em perspectiva comparada

Orientador: Prof. Dr. Carlos Ranulfo Felix de Melo

Belo Horizonte

2016

Dissertação apresentada ao curso de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte, 30 de setembro de 2016

Banca Examinadora:

Prof. Carlos Ranulfo Felix de Melo (Orientador) – UFMG

Prof. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos – UFMG

Prof. Thiago Rodrigues Silame- UFV

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, o professor Carlos Ranulfo, pela orientação sempre presente e cuidadosa. Muitos foram os ensinamentos repassados durante o mestrado, seja em sala de aula ou nas orientações. Obrigada por toda atenção dedicada a mim e a minha pesquisa. Esse trabalho só foi concluído graças a sua orientação.

À professora Magna Inácio pelas observações essenciais ao longo do mestrado. Seus comentários esclareceram e ampliaram meu horizonte sobre os temas aqui trabalhados.

Aos meus pais, Ângela e José Aarão, que sempre apoiaram as minhas escolhas e se fazem presentes na minha caminhada. À minha sobrinha, Júlia, que preenche minha vida de amor e alegria. Ao meu irmão, Diego, e a minha cunhada, Mariana, pelo apoio de sempre.

Ao Rodolfo pelo companheirismo e pelas palavras de apoio nas horas mais difíceis.

Aos amigos que tive o prazer de conhecer e conviver na pós-graduação, Alessandra Costa, Barbara Lamounier, Beatriz Costa, Breno André, Ciro Resende, Elaine Gontijo, Felipe Corrêa, Fernando Meireles, Haína Coelho, Júlio César, Leonardo Ev, Mariela Rocha, Noelle Giúdice, Paola Almeida, Roberto Rocha e Suzana Alves. O mestrado foi mais leve e mais divertido com a presença de vocês.

Gostaria de fazer um agradecimento especial para Bruno Arcas, Danubia Godinho, Denisson Silva e Thiago Silame. O apoio de vocês foi fundamental para a conclusão desse trabalho. Inúmeras foram às vezes que vocês me socorreram. Palavras não são suficientes para agradecer a ajuda de vocês.

Aos professores e amigos da PUC Minas, Beth Marques, Flora Moara, Manoel Neto, Lúcia Lamounier, Luís Flávio Saporì, Rita Fazzi, Sânia Campos e Roberta Santos. Vocês fizeram diferença na minha trajetória.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico CNPq agradeço pela bolsa de mestrado concedida.

RESUMO

Este trabalho pretende contribuir para a expansão dos estudos dos legislativos subnacionais, ao trazer um tema pouco abordado na ciência política brasileira: o controle parlamentar das ações dos Executivos. O objetivo principal do trabalho é de compreender em que circunstâncias os mecanismos formais de controle são utilizados pelos parlamentares tendo em vista as ações dos Executivos estaduais. Foram analisados os estados de Mato Grosso, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo, em duas legislaturas 2007/2011 e 2011/2015. O volume do controle parlamentar foi medido pelo Índice de Controle Parlamentar (ICP), indicador desenvolvido nessa pesquisa. Foram propostas três condições causais- o tamanho da oposição, a percepção dos deputados sobre a importância da atividade de controle parlamentar e o perfil, mais ou menos particularista, dos legisladores- para compreender o controle parlamentar das ações dos Executivos estaduais. O método de análise dos dados foi o *Qualitative Comparative Analise* (QCA). Pressupunha-se que a presença de oposição associada com a predisposição dos parlamentares para realização do controle e com perfil menos clientelista seriam condições causais suficientes para que os parlamentares exercessem o controle das atividades do poder Executivo. No entanto, verificou-se que o tamanho da oposição e parlamentares com perfil menos clientelista não se mostraram associados à ocorrência de controle parlamentar tal como aqui definido. A predisposição de controle foi uma condição causal que se mostrou presente nos casos em que o resultado de interesse esteve presente, mas não a ponto de se revelar suficiente para explicar a ocorrência de controle das ações dos Executivos estaduais.

Palavras chaves: Relação Executivo-Legislativo; *Accountability* horizontal; Controle parlamentar.

ABSTRACT

This work aims to contribute to the expansion of studies of subnational legislatures, bringing a topic rarely addressed by Brazilian political science: the parliamentary control of the Executive actions. The main goal of this work is to understand under which circumstances the formal control mechanisms are used by parliamentarians in view of the actions of the state Executive. The states of Mato Grosso, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul and São Paulo were analyzed in two terms 2007/2011 and 2011/2015. The volume of parliamentary control was measured by the Parliamentary Control Index, an indicator developed in this research. It was proposed three causal conditions - the opposition's size, the parliamentarians' perception on the importance of parliamentary control activity and profile, more or less particularistic, of the legislators - to understand the parliamentary control of the state Executive actions. The data analysis method was the Qualitative Comparative Analysis (QCA). It was assumed that the presence of an opposition associated with the predisposition of parliamentarians to perform the control and with a less patronizing approach would imply sufficient causal conditions for parliamentarians to exercise control of the activities of the executive. However, it was found that the size of the opposition and of parliamentarians with a less patronizing profile were not associated with the occurrence of parliamentary control as defined herein. The pre-layout control was a causal condition that occurred in the cases that the interest outcome was present, but not in a way that was sufficient to explain the occurrence of controlling actions of the state Executive.

Key words: Executive-Legislative relationship; horizontal accountability; parliamentary control.

LISTA DE GRÁFICOS

GRAFICO 3.1

Eficácia de instrumentos do Poder Legislativo para o controle do Executivo Federal 63

GRÁFICO 3.2

Eficácia de instrumentos do Poder Legislativo para o controle do Executivo Estadual. 69

GRÁFICO 3.3

Número efetivo de partidos, eleições 2006 e 2010..... 71

GRÁFICO 3.4

Posicionamento político dos deputados estaduais em relação ao Poder Executivo 74

GRÁFICO 3.5

Eficácia dos instrumentos de controle parlamentar 79

GRÁFICO 4.1

Percentual de deputados estaduais que estão alinhados com a oposição..... 98

GRÁFICO 4.2

Parlamentares que atribuem maior importância à atividade de controle parlamentar..... 99

LISTA DE QUADROS

QUADRO 2.1

Poderes do Executivo Federal e Estadual45

QUADRO 3.1

Regras para a convocação de autoridades por Assembleia Legislativa66

QUADRO 3.2

Regras para solicitação de informações por Assembleia Legislativa.....67

QUADRO 3.3

Partidos e coligações nas eleições para o governo estadual e
percentual de cadeiras – 2006 e 201072

QUADRO 3.4

Posicionamento dos partidos políticos frente ao governo estadual.....76

LISTA DE TABELAS

TABELA 3.1	
Atividade de maior importância para os deputados, por assembleia e por legislatura	77
TABELA 3.2	
Instrumentos de controle, por estado e por legislatura	81
TABELA 3.3	
Requerimentos de informação, por Estado, autoria e legislatura	82
TABELA 3.4	
Requerimentos de informação enviados por deputados por posicionamento político do partido frente ao governo	83
TABELA 3.5	
Convocação de autoridades, por Estado, autoria e legislatura	85
TABELA 3.6	
CPIs instaladas por legislatura e posicionamento político do autor do requerimento.....	88
TABELA 4.1	
Padronização do ICP	96
TABELA 4.2	
Índice de particularismo	101
TABELA 4.3	
Matriz de dados e calibração	101

TABELA 4.4

Matriz de dados ($Y = 1$).....	102
----------------------------------	-----

TABELA 4.5

Tabela verdade $X \Rightarrow ICP$	104
--	-----

ANEXO 1

TABELA 1.1

Requerimentos de informação, por legislatura e por partido político	119
---	-----

ANEXO 2

TABELA 2.1

Requerimentos de informações de autoria das comissões parlamentares por legislatura	121
---	-----

ANEXO 3

TABELA 3.1

Requerimentos de convocação de autoridades, por legislatura e por partido político	123
--	-----

ANEXO 4

TABELA 4.1

Requerimentos de convocação de autoridades, por legislatura e por comissão parlamentar	125
---	-----

ANEXO 5

TABELA 5.1

Atividade de maior importância para os deputados, por assembleia e legislatura	124
--	-----

LISTA DE SIGLAS

ALERGS- Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul
ALERJ- Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
ALESP- Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
ALEPE- Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco
ALMG- Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais
ALMT - Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso
CA- Convocação de Autoridade
CEL- Centro de Estudos Legislativos
CF- Constituição Federal
CPI- Comissão Parlamentar de Inquérito
DEM- Democratas
ICP- Índice de Controle Parlamentar
NEP- Número Efetivo de partidos
PEN- Partido Ecológico Nacional
PCdoB- Partido Comunista do Brasil
PDT- Partido Democrático Trabalhista
PFL- Partido da Frente Liberal
PHS- Partido Humanista da Solidariedade
PMDB- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN- Partido da Mobilização Nacional
PP- Partido Progressista
PPS- Partido Popular Socialista
PR- Partido da República
PRB- Partido Republicano Brasileiro
PRP- Partido Republicano Progressista
PRTB- Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB- Partido Socialista Brasileiro
PSC- Partido Social Cristão
PSD- Partido Social Democrático
PSL- Partido Social Liberal
PSDB- Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC- Partido Social Democrata Cristão

PSOL- Partido Socialismo e Liberdade
PT- Partido dos Trabalhadores
PTB- Partido Trabalhista Brasileiro
PTC- Partido Trabalhista Cristão
PTdoB- Partido Trabalhista do Brasil
PTN- Partido Trabalhista Nacional
PV- Partido Verde
QCA- Qualitative Comparative Analysis
RI- Requerimento de Informações
SD- Solidariedade
TCE- Tribunal de Contas do Estado
TCU- Tribunal de Contas da União
TSE- Tribunal Superior Eleitoral
UFMG- Universidade Federal de Minas Gerais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
CAPÍTULO 1	
PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE O CONTROLE HORIZONTAL	25
1.1 Introdução.....	25
1.2 Accountability: conceitos e divergências	25
1.3 Delegações nas democracias contemporâneas: problemas e soluções	34
1.4 Poder Legislativo e controle nos regimes presidencialistas	39
CAPÍTULO 2	
CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS E POLÍTICAS DO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO.....	43
2.1 Introdução.....	43
2.2 A Engenharia institucional brasileira	43
2.3 Legislativos subnacionais	51
CAPÍTULO 3	
CONTROLE PARLAMENTAR NO BRASIL E NA FEDERAÇÃO.....	59
3.1 Introdução.....	59
3.2 Controle legislativo: os mecanismos	59
3.2.1 Mecanismos de controle: regras para solicitação e percepção de eficácia	64
3.3 O quadro político nos estados: governos eleitos, fragmentação e bases legislativas	69
3.4 Os deputados e as atividades de controle legislativo.....	77
3.5 Considerações finais	89
CAPÍTULO 4	
CONDIÇÕES POLÍTICAS PARA O CONTROLE PARLAMENTAR NOS EXECUTIVOS ESTADUAIS	91
4.1 Introdução.....	91
4.2 Método de análise dos dados	91
4.2.1 Calibração dos resultados	93
4.2.1.1 Índice de Controle Parlamentar (ICP): calibração do resultado de interesse	93
4.2.1.2 Calibração das configurações causais	97
4.2.1.2.1 Tamanho da oposição.....	97

4.2.1.2.2	Importância conferida à atividade de controle	98
4.2.1.2.3	Perfil dos parlamentares	99
4.3	Análise dos dados	102
4.3.1	Análise das condições necessárias	102
4.3.2	Análise das condições suficientes	103
4.4	Considerações finais	105
CONCLUSÕES		107
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS		111
ANEXO 1		119
ANEXO 2		121
ANEXO 3		123
ANEXO 4		124
ANEXO 5		125

INTRODUÇÃO

Guilherme O'Donnell, um importante analista contemporâneo da teoria democrática, afirma que sem *accountability* não há democracia. O termo *accountability* remete à responsabilização dos governos e é um dos parâmetros utilizados para avaliar a qualidade dos regimes democráticos. O governo necessita ser controlado por quem o autoriza, o cidadão, e, ao mesmo tempo, por um conjunto de instituições políticas.

Nessa pesquisa, o foco incide sobre a *accountability* horizontal, mais especificamente, o controle exercido pelo Poder Legislativo sobre os atos do Poder Executivo nos Estados brasileiros. Cabe aos legisladores, além de fazer leis, fiscalizar os atos e falhas do Executivo. Os parlamentares são atores importantes no processo de manutenção do regime democrático, já que possuem legitimidade política garantida por meio das eleições, autorização constitucional para o exercício do controle, mecanismos formais disponíveis e capacidade de sanção, além de também estarem sujeitos ao controle vertical (eleitores) e horizontal (Judiciário).

O conceito de controle parlamentar adotado na pesquisa foi cunhado por Lemos (2005). Para essa autora, o controle parlamentar ou legislativo é aquele realizado pelo poder Legislativo sobre as ações do poder Executivo no que diz respeito ao acompanhamento das atividades de governo. Essa definição abrange não somente os casos de abusos e de corrupção, mas, também, as diversas atividades cotidianas e rotineiras. Neste sentido, o controle parlamentar em cada uma das assembleias legislativas analisadas será mensurado a partir de informações sobre requerimentos de informação, requerimentos de convocação de autoridades e requerimentos de instalação de comissões parlamentares de inquérito.¹

A abordagem dessa questão é essencial para a expansão dos estudos legislativos. A literatura que trata sobre a temática tende a priorizar o estudo do comportamento dos legisladores com foco na função legiferante, deixando em segundo plano a função fiscalizadora (LEMOS, 2005). Em âmbito subnacional, essa temática é ainda menos explorada. Abrucio (1994), no

¹ A princípio pretendia-se trabalhar com todos os requerimentos que solicitassem a instalação de CPI. O objetivo era verificar quais eram as CPIs, os autores que solicitavam e os motivos da não instalação. Em nenhuma casa parlamentar, entretanto, os dados foram disponibilizados. Desse modo, optou-se por utilizar os requerimentos das CPIs instaladas.

seu livro seminal *Barões da Federação*, já havia apontado para o déficit de fiscalização do Legislativo em relação ao Executivo. No entanto, a literatura que trata sobre os legislativos subnacionais (SANTOS et al., 2001; ANASTASIA, 2001; SILAME, 2009 e 2016; ROCHA, 2010; MELO, 2011 e 2015; NUNES, 2011; TOMIO, RICCI, 2012), concentra-se na função legiferante.

Considerando as diferenças presentes entre o ente federal e estadual, pretende-se, com esse trabalho, compreender em que circunstâncias os mecanismos formais de controle são utilizados pelos parlamentares tendo em vista as ações dos Executivos estaduais.

A escolha dos casos para o desenvolvimento da pesquisa ocorreu em duas etapas. Inicialmente, o objetivo era o de analisar as assembleias legislativas presentes no projeto “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em 12 unidades da Federação”. No desenvolvimento do projeto foram entrevistados parlamentares das assembleias legislativas da Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins, nas legislaturas 2007/2011 e 2011/2015. A pesquisa foi desenvolvida pelo Centro de Estudos Legislativos do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).²

A partir da pré-seleção dessas doze casas parlamentares, realizou-se um trabalho de coleta de dados primários de requerimentos de informações, requerimentos de convocação de autoridades e requerimentos de comissões parlamentares de inquérito instaladas. As estratégias utilizadas para obtenção dos dados foram a consulta dos sites das assembleias legislativas, o contato telefônico e o encaminhamento de ofício solicitando as informações. Mesmo com a utilização dessas estratégias somente foi possível a coleta de dados, nas duas legislaturas, em seis casas parlamentares nos estados de Mato Grosso, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo

Deste modo, a pesquisa sofre dois vieses de seleção. O primeiro, quando se utilizou das 12 assembleias selecionadas pelos pesquisadores do Centro de Estudos Legislativos da UFMG. O

² A pesquisa foi financiada pelo CNPq e pela Fapemig. Nessa dissertação a pesquisa será referida como “Trajetórias”.

segundo, quando a escolha foi baseada na disponibilidade/fornecimento dos dados de controle parlamentar nas duas legislaturas, 2007 a 2011 e 2011 a 2015. Infelizmente, devido ao pouco tempo para coleta de dados e aos recursos escassos, não foi possível realizar a pesquisa *in loco*. Dessa maneira, não se pretende realizar generalizações para todos os Estados, já que não foi possível realizar uma coleta representativa para todas as cinco regiões brasileiras.

A variável dependente da pesquisa será, portanto, o controle parlamentar, analisado com base nos três mecanismos acima mencionados: os requerimentos de informações, de convocação de autoridades e de comissões parlamentares de inquérito instaladas. Com base nestes três mecanismos foi construído um Índice de Controle Parlamentar, por meio do qual foi operacionalizada a variável. As variáveis independentes escolhidas foram: o tamanho da oposição, a percepção dos deputados sobre a importância da atividade de controle parlamentar e o perfil, mais ou menos particularista, dos legisladores.

As hipóteses a serem testadas serão as seguintes:

H1) Quanto maior a oposição ao governo, maior será o controle parlamentar.

No sistema político brasileiro a formação de coalizões governativas é o padrão dominante, tanto no nível nacional quanto no subnacional (FIGUEIREDO, 2001; NUNES, 2011). As coalizões contribuem para a estabilidade do sistema político brasileiro. Entretanto, a construção de coalizões majoritárias pode ser prejudicial ao processo de fiscalização do Executivo por parte do Legislativo, já que pertencer à base de governo pode estar associado a um menor exercício das atividades de controle (FIGUEIREDO, 2001; LEMOS; POWER, 2003). Nesse sentido, supõe-se que os atores situados na oposição sejam aqueles com maiores incentivos (políticos e eleitorais) para controlar o Executivo (LLANOS; MUSTAPIC, 2005).

H2) Quanto maior a importância conferida à atividade de controle em uma dada assembleia, maior será a fiscalização dos atos do poder Executivo.

No Brasil, em todos os âmbitos da Federação, a fiscalização legislativa conta com uma estrutura institucional formal que autoriza a supervisão legislativa. Não obstante, o exercício de atividades de controle do Executivo por parte do Legislativo não pode ser visto como simples desdobramento do arranjo institucional. Nesse sentido, mesmo com a previsão constitucional, a efetividade do controle depende da disposição e da vontade dos legisladores

de acioná-los e levar adiante ações destinadas a corrigir e punir irregularidades (ROCHA; SILAME, 2010).

H3) Quanto maior a tendência a uma atuação de tipo clientelista (ou paroquial) em uma assembleia legislativa, menor o volume do controle;

Embora a situação tenha se alterado após meados da década de 1990, os governadores brasileiros detêm o controle sobre uma considerável gama de recursos políticos, administrativos e financeiros. O manejo de tais recursos, por sua vez, pode incidir sobre as chances de sobrevivência política dos legisladores em um mercado eleitoral competitivo como o brasileiro. Isso é tanto mais verdadeiro quanto maior for a disposição do legislador no sentido de uma atuação de tipo paroquial, na qual o prioritário é a alocação de recursos para as suas bases. Como já destacou a literatura (DESPOSATO, 2004), encontra-se aí uma das explicações para o *governismo* nas assembleias legislativas. Para deputados com este perfil, portanto, a supervisão dos atos do Executivo pode tornar-se secundária, e até mesmo contraproducente, uma vez que pode ameaçar seu acesso a recursos valiosos.

De acordo com King, Keohane e Verba (1994), toda investigação tem que ser o mais replicável possível. Desta maneira, se faz necessário registrar os métodos, normas e procedimentos exatos que foram utilizados na coleta de informações e extração de inferências para que outros pesquisadores possam reproduzir as técnicas empregadas e chegar às mesmas conclusões.

Para o desenvolvimento da análise e teste das hipóteses foram mobilizadas diferentes fontes de dados primárias e secundárias. As fontes primárias foram as Constituições Estaduais e os regimentos internos das assembleias. As fontes secundárias foram o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e entrevistas provenientes de duas rodadas do já referido projeto “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em 12 unidades da Federação”.

As assembleias legislativas compartilham dos mesmos mecanismos formais de controle parlamentar: convocação de autoridades, requerimentos de informação, audiências públicas e instalação de CPI.³ De uma assembleia para outra, entretanto, existem pequenas variações nas

³Apesar de entendermos que a audiência pública pode ser um importante mecanismo de controle parlamentar, ela não será avaliada nessa pesquisa. Sua exclusão se deu pela ambiguidade (legislativa e fiscalizadora) em que esta

regras de solicitação e aprovação. Por intermédio das Constituições Estaduais e dos regimentos internos foi possível identificar como variam as regras para cada um dos instrumentos de fiscalização – e, conseqüentemente, os custos políticos demandados –, o número de vezes em que cada um foi mobilizado, e quem foram os autores dos requerimentos (deputado ou comissões).

O processo de coleta de dados dos instrumentos de controle parlamentar ocorreu de maneira diferente em cada assembleia legislativa. No Estado de São Paulo,⁴ todos os dados estavam sistematizados e disponíveis *online*. Nos Estados de Minas Gerais e do Rio de Janeiro todos os dados estavam disponíveis *online*, entretanto, os dados sobre os requerimentos de convocação de autoridades não estavam sistematizados, sendo necessária a coleta nos diários do Legislativo. Nas assembleias dos Estados de Mato Grosso e de Pernambuco, os dados não estavam disponíveis nos endereços eletrônicos das casas parlamentares.⁵ Nessas duas casas, a disponibilização dos dados solicitados se deu mediante o contato telefônico e o encaminhamento de ofício aos servidores das casas legislativas. Os dados da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul foram disponibilizados depois da solicitação realizada no portal da transparência.

É importante ressaltar que não foi realizada amostragem, assim, todos os dados disponibilizados e/ou acessíveis foram incluídos nos bancos de dados construídos para essa pesquisa. Foram coletados nas seis assembleias legislativas 6.394 requerimentos de informação, 218 requerimentos de convocação de autoridades e 81 requerimentos de instalação de CPIs.

As informações foram sistematizadas em três bancos de dados. A base de dados sobre os requerimentos de informação contém as seguintes variáveis: Estado; ano; legislatura (1-2007-

pode ser utilizada. Isto é, esse mecanismo pode ser usado tanto para tratar de assunto de interesse público como para controlar políticas públicas nas fases de implementação, monitoramento e avaliação. Dessa maneira, o tempo escasso para conclusão da pesquisa foi um fator determinante, já que as análises dos mecanismos serão trabalhadas de forma quantitativa e, assim, não conseguiríamos distinguir quando esses instrumentos seriam utilizados para debater questões pontuais e relevantes das propostas de fiscalização.

⁴ Os dados de convocação de autoridades e os requerimentos de CPIs foram coletados de forma manual. Os requerimentos de informação foram coletados pela técnica de *web scraping*. Agradeço ao doutorando do programa de pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, Denisson Silva, pela coleta de dados de requerimentos de informação do Estado de São Paulo.

⁵ Agradeço ao servidor Xisto Bueno pela disponibilidade de envio dos dados pelo correio da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso. Agradeço ao servidor Lucas pela disponibilidade e envio dos dados via e-mail da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco.

2011 e 2-2011-2015); autor (deputado/partido ou comissão); posicionamento político em relação ao governo; órgão destinatário; descrição do requerimento. As variáveis do banco de convocações de autoridade são: Estado; ano; legislatura (1-2007-2011 e 2-2011-2015); autor (deputado/partido ou comissão); posicionamento político em relação ao governo; membro convocado; descrição do requerimento. As variáveis do banco de dados das CPIs são: Estado; ano; legislatura (1-2007-2011 e 2-2011-2015); autor (deputados/partidos que requereram a instalação); posicionamento político em relação ao governo; título da CPI; ementa; possuía a finalidade de fiscalizar (sim/não); relatório final (sim/não).

Foram coletados dados eleitorais do sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O site disponibiliza dados sobre eleições executivas e legislativas em todos os âmbitos da Federação. A partir da coleta e análise dos dados eleitorais dos pleitos de 2006 e 2010 foi possível verificar quais eram os partidos de maior relevância no Legislativo, o número efetivo de partidos, a porcentagem de cadeiras que cada coligação eleitoral obteve e quais foram os governadores vitoriosos em cada legislatura analisada.

A pesquisa “Trajetórias” realizou duas rodadas de entrevistas com deputados estaduais nos Estados selecionados. A primeira, referente à legislatura 2007-2011, aconteceu no ano de 2007, com 513 deputados estaduais. A segunda rodada aconteceu no ano de 2012, com 439 deputados estaduais entrevistados e foi referente à legislatura 2011-2015. Como serão trabalhadas apenas as informações relativas aos Estados contemplados nessa dissertação, o número de parlamentares entrevistados passou a ser de 294 na primeira legislatura e 241 na segunda.⁶ A partir do questionário utilizado no projeto “Trajetórias” foram selecionadas as seguintes perguntas:

1. O (a) Sr (a) se considera do governo ou da oposição?
2. Na sua atuação como parlamentar, qual é a função, dentre as enumeradas a seguir, a que o (a) Sr. (a) dá mais importância?
3. Agora o (a) Sr. (a) poderia avaliar a eficácia dos seguintes instrumentos do Poder Legislativo para o controle do Executivo Estadual considerando: 1 totalmente ineficaz e 10 totalmente eficaz (...).

⁶ Nas seis casas parlamentares o total de deputados é de 369.

As respostas obtidas na primeira questão foram utilizadas como *proxy* para mensurar o tamanho da oposição em cada legislatura analisada. Na primeira legislatura foi utilizada uma escala que variava entre 1 e 10. Nesse caso, legisladores que se posicionaram entre 1 e 4 foram considerado governistas. Foram tratados como independentes os que responderam 5 ou 6. Ou demais foram classificados como oposicionistas. Na segunda rodada de entrevista a questão continha três respostas possíveis: governo, oposição e independente.

As questões seguintes auxiliaram na avaliação da importância e da eficácia dos instrumentos de controle, para os deputados. Na segunda questão, a importância do exercício do controle sobre o governo do Estado era cotejada com as seguintes atividades: elaboração de leis, resolução dos problemas do Estado e proposição de emendas ao orçamento de modo a beneficiar a região eleitoral, podendo ainda o deputado mencionar outra atividade qualquer. A terceira questão solicitava aos deputados uma avaliação dos seguintes instrumentos de controle: CPI, requerimento de informação, requerimento de convocação de autoridades e Tribunal de Contas do Estado.

Por fim, com o objetivo de verificar a hipótese 3, foi utilizado o índice de particularismo criado por Melo (2011; 2015). O índice foi estabelecido a partir de um conjunto de perguntas formuladas aos deputados no projeto “Trajetórias” e variou entre 1 e 6, com os deputados mais particulares situando-se nas posições superiores da escala.⁷

Trata-se, portanto, de um estudo comparativo entre seis assembleias legislativas - Mato Grosso, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo - em duas legislaturas (2007-2011 e 2011-2015), totalizando 12 casos. O propósito ao comparar é buscar explicações consistentes para o controle horizontal realizado pelo poder Legislativo subnacional. O desenho comparativo permitirá compreender esse controle para além das peculiaridades institucionais, levando em conta variáveis políticas.

⁷ As questões utilizadas na construção do índice foram:

1. Na sua atuação como parlamentar, qual é a função, dentre as enumeradas a seguir, a que o (a) sr(a). dá mais importância? E em segundo lugar?
2. O (a) sr(a). acredita representar prioritariamente os interesses [...];
3. Com que frequência o (a) sr(a). tem realizado as seguintes atividades [...];
4. Gostaria de saber com que frequência o (a) sr(a). utiliza os meios listados neste cartão para informar os seus eleitores sobre sua atuação parlamentar [...];
5. Das atividades realizadas pelos parlamentares, listadas a seguir, qual o (a) sr(a). considera a mais importante para um candidato a deputado estadual se reeleger? E em segundo lugar?

De acordo com Liñán (2009), a comparação se apresenta como estratégia analítica que tem como finalidade não somente descrever, mas também pode ser utilizada para explicar fenômenos descritivos e explicativos. Sartori (1970) afirma que o método comparativo é um dos métodos das Ciências Sociais.

De acordo com Sartori (1970), toda comparação implica certo grau de semelhança e de diferença entre os objetos comparados. Isto é, a utilização do método comparativo não pode ser efetuada entre entidades absolutamente idênticas, pois não faz sentido comparar uma coisa com ela mesma e nem entre entidades absolutamente diferentes, já que impossibilitaria qualquer tipo de controle.

As legislaturas dessa pesquisa são comparáveis, uma vez que apresentam graus de semelhança e de diferença. Os sistemas políticos estaduais são unicamerais. As eleições são realizadas simultaneamente e dão origem a mandatos de quatro anos. Todos os estados utilizam os mesmos procedimentos eleitorais – os governadores são eleitos pelo sistema majoritário (maioria, com dois turnos) e os legisladores pelo sistema proporcional de lista aberta. Os governos estaduais possuem as mesmas atribuições constitucionais e possuem semelhante poder de agenda. O multipartidarismo é a regra e, em decorrência, governa-se por meio de coalizões. Por outro lado, existem diferenças nos regimentos internos, no grau de institucionalização de cada casa legislativa,⁸ na composição partidária e no perfil dos deputados.

A pesquisa conta com uma seção descritiva e uma explicativa. Segundo King, Keohane e Verba (1994), a descrição é um determinante de toda explicação e uma atividade fundamental em si mesma. A descrição de algumas questões institucionais e políticas foi de fundamental importância para se obter familiaridade com os casos analisados.

O método utilizado para o teste de hipóteses nessa pesquisa será o *Qualitative Comparative Analyse* (QCA). O QCA é um tipo de método utilizado para analisar casos de forma comparada, sem perder de vista seus aspectos qualitativos (LINÑÁN, 2009). O método baseia-se no pressuposto de que nem sempre técnicas puramente quantitativas ou qualitativas respondem aos objetivos da pesquisa e das características particulares do objeto em estudo

⁸ Ainda que importante essa variável não será mobilizada nesta dissertação.

(SANDES, NETO, 2015).

Essa dissertação está dividida em quatro capítulos. Os dois primeiros abordam questões teóricas, o terceiro contempla a descrição dos dados e o quarto apresenta o teste das hipóteses propostas nessa pesquisa. O primeiro capítulo está dividido em três seções que apresentam temas que se conectam entre si e são de extrema importância para o entendimento da atividade de controle. São eles: *accountability*, delegação e controle parlamentar. O segundo capítulo está desmembrado em duas seções. Na primeira seção é descrito o funcionamento da engenharia institucional brasileira. Na seção seguinte são apresentadas as análises empíricas realizadas por diferentes autores da Ciência Política, que possuíam como objetivo o entendimento do funcionamento dos Estados da Federação. No terceiro capítulo são apresentados os instrumentos formais de controle parlamentar previstos nas constituições federal e estaduais. Ainda nesse capítulo, será apresentada a descrição comparativa das variáveis institucionais e políticas presentes nos Estados contemplados nessa pesquisa. No quarto capítulo será apresentada a construção do Índice de Controle Parlamentar (ICP) e, também, será realizado o teste das três hipóteses propostas. Por último, serão apresentadas as considerações finais dessa dissertação.

CAPÍTULO 1

PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE O CONTROLE HORIZONTAL

1.1 Introdução

Em um regime democrático, os funcionários públicos eleitos devem ter a consciência de que passaram pelo monitoramento/julgamento de dois grupos de atores, os eleitores e os funcionários públicos representantes dos demais poderes. Embora se reconheça a importância do monitoramento/julgamento dos atores da sociedade civil, o foco desse capítulo incidirá sobre a *accountability* horizontal, mais especificamente, sobre o controle exercido pelo Poder Legislativo sobre os atos do Poder Executivo. Na primeira seção, será trabalhado o conceito de *accountability* e sua aplicação. Na segunda seção, apresentaremos o conceito de delegação, eixo central para o debate de controle parlamentar. Na terceira seção será apresentado o conceito de controle parlamentar utilizado nessa pesquisa.

1.2 *Accountability*: conceitos e divergências

Em qualquer poliarquia⁹ existente é necessário que haja mecanismos de controle para que não ocorra usurpação de poderes e corrupção por parte dos governantes e da burocracia pública. Apesar de a *accountability* política ser inerente ao funcionamento de todos os regimes democráticos, a definição do conceito¹⁰ não é consensual na Ciência Política. Alguns autores como O'Donnell (1998), Mainwaring (2003), Kenney (2003), Moreno, Crisp e Shugart (2003), Manin, Przeworski e Stockes (2006) foram importantes na discussão sobre as formas

⁹ Dahl (1998) estabelece oito garantias institucionais para garantir a Democracia a um grande número de pessoas: 1) Liberdade de formar e aderir a organizações; 2) Liberdade de expressão; 3) Direito de voto; 4) Elegibilidade para cargos públicos; 5) Direito de líderes políticos disputarem apoio e votos; 6) Fontes alternativas de informação; 7) Eleições livres e idôneas; 8) Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferências. Ele argumenta que, tomadas integralmente, essas instituições políticas não constituem somente um novo tipo de sistema político, mas uma nova espécie de governo popular, um tipo de democracia que jamais existiu em 25 séculos de experiência, desde a primeira democracia em Atenas à primeira República em Roma. Tomado esse conjunto de instituições do moderno governo representativo democrático é bom que receba seu próprio nome, Poliarquia (DAHL, 1998, p. 100).

¹⁰ Segundo Mainwaring (2003), existem cinco campos de debate sobre o conceito do termo *accountability*. Esses envolvem a questão dos limites (amplos ou restritos) que o conceito deve ter. Vejamos quais são eles: 1) Se todas as atividades que envolvem funcionários públicos responsáveis pelo seu cumprimento devem ser incluídas sob a rubrica mais ampla de *accountability*; 2) Se a prestação de contas deve ser limitada a casos de transgressões legais por atores estatais; 3) Se o conceito implica necessariamente a capacidade de sanções por parte do agente de *accountability*; 4) Se a *accountability* é limitada a relações agente-principal; 5) Quais os atores que podem servir como os mecanismos de *accountability*.

de *accountability* existentes. Suas abordagens serão trabalhadas nessa seção do texto.

Um regime político, uma democracia, é *accountable* quando existem meios através dos quais os representantes podem ser punidos ou premiados por instâncias controladoras ou pelos cidadãos. O'Donnell (1998), Mainwaring (2003), Kenney (2003), Moreno, Crisp e Shugart (2003) concordam que a *accountability* política refere-se à responsabilização e responsabilidade dos funcionários públicos. A divergência entre esses autores envolve os limites (amplos ou restritos) do conceito de *accountability*.

O'Donnell foi pioneiro na distinção entre formas de *accountability*. Para ele, os mecanismos de controle situam-se em duas esferas interdependentes de ação, os mecanismos de *accountability* vertical¹¹ e os de *accountability* horizontal.

A *accountability* vertical refere-se às atividades de fiscalização dos cidadãos e da sociedade civil organizada que procuram estabelecer formas de controle sobre os governantes e burocratas. Esse tipo de “mecanismo assegura que os países são democráticos, na medida em que os cidadãos podem exercer seu direito de participar da escolha de quem vai governá-los por um determinado período, e podem expressar livremente suas opiniões e reivindicações” (O'DONNELL, 1998, p. 30). A existência desse tipo de *accountability* é assegurada por meio de diferentes canais, entre eles estão as eleições, as reivindicações sociais e a cobertura regular e isenta da mídia.

A dimensão eleitoral, mesmo não sendo o único mecanismo da *accountability* vertical, pode ser considerada a mais importante, pois o voto do eleitor pode expressar tanto um cálculo retrospectivo em relação ao desempenho passado dos diversos candidatos, quanto uma preferência acerca da política futura. Além disso, trata-se de um mecanismo universal (inclusivo) e possui poder para remover do cargo representantes “indesejados”. Contudo, Manin, Przeworski e Stockes (2006) enfatizam que,

mesmo se as responsabilidades forem claramente assinadas, os maus governos puderem ser castigados e os bons eleitos, os eleitores forem bem informados sobre a relação entre políticos e interesses específicos, e o comportamento dos políticos em

¹¹ Para que a *accountability* vertical seja eficiente é necessário que os cidadãos tenham “liberdade de opinião e de associação, assim como variadas fontes de informação, que permitem articular reivindicações e mesmo denúncias de atos de autoridades públicas. Isso é possível graças a uma mídia razoavelmente livre” (O'DONNELL, 1998, p. 28).

busca de rentabilidades estiver sujeito a escrutínio cuidadoso, a eleição não é um instrumento suficiente de controle sobre os políticos. Os governos tomam milhares de decisões que afetam o bem-estar individual. E os cidadãos têm apenas um instrumento para controlar essas decisões: o voto (MANIN, PRZEWORSKI E STOCKES, 2006, p.133).

Também O'Donnell (1998) argumenta que as eleições representam o principal mecanismo de *accountability* vertical, contudo, essas ocorrem apenas de tempos em tempos, não sendo, desta forma, um mecanismo suficiente.

Nesse sentido, outras formas de *accountability* são necessárias para que os governantes e a burocracia pública prestem contas das ações executadas. A *accountability*, de um setor a outro na esfera pública, se torna fundamental na garantia do regime democrático. Para que esse controle entre os Poderes ocorra é necessário que sejam garantidos, constitucionalmente, mecanismos que assegurem que os Poderes serão separados, ou seja, o seu “funcionamento implica repartição e controle mútuo entre o Executivo, Legislativo e o Judiciário” (FONSECA, SANCHEZ, 2001, p. 94).

A discussão, no entanto, não se limita a modelos de presidencialismo puros, casos em que cada Poder executaria somente as suas funções específicas, mas de presidencialismos nos quais as funções dos poderes se superpõem (por exemplo, o Executivo além de executar políticas públicas também legisla), o que torna essencial a existência de mecanismos de *checks and balances*. Assim,

los pesos y contrapesos son un recurso para limitar la soberania legislativa. (...) La legislatura aprueba una ley pero el presidente tiene que firmar y puede vetarla, con la provisión adicional de que ningún otro poder encuentre que es anticonstitucional *ex ante* o *ex post*. Por tanto, el presidente y otros órganos correspondientes frenan a la legislatura. A su vez, las acciones del ejecutivo son possibilitadas por la legislación y frenadas por organismos fiscalizadores, por las cortes y la legislatura y, em caso extremo, por la amenaza de ser censuradas. Las cortes reciben su poder de la legislación y son controladas por la legislatura a través de los procedimientos de nombramiento y censura. (PRZEWORSKI, 1999)

Para garantia do funcionamento dos mecanismos de *checks and balances*, se faz necessário que no contexto de um Estado de Direito, os membros do governo e sua burocracia: “a) Sejam responsáveis por suas atividades perante o público; b) Sejam puníveis por eventuais atos ilícitos; c) Prestem contas aos cidadãos e/ou a outras instituições autônomas” (FONSECA, SANCHEZ, 2001, p. 95).

De acordo com Kenney (2003), *checks and balances* e *accountability* horizontal são condições para a efetiva separação dos Poderes: sem tais mecanismos, agências diversificadas de governo seriam incapazes de defenderem sua autonomia. O autor apresenta uma questão importante no que se refere à relação entre *accountability* horizontal e *checks and balances*. Na sua concepção, os dois conceitos não devem ser confundidos, já que nem todas as verificações e balanços são um subconjunto da prestação de contas. Desacordo político entre Legislativo e Executivo não constitui necessariamente uma relação de prestação de contas: se o legislador se recusar a aprovar um projeto de lei iniciado pelo Executivo, este ato não se caracteriza como uma relação de prestação de contas, porque não envolve um elemento de responsabilização ou sanção.

As colocações acima nos permitem dialogar com a definição proposta por O'Donnell (1998). Segundo o autor, mecanismos de *accountability* horizontal pressupõem:

a existência de agências estatais que têm o direito, o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotinas, sanções ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. (O'DONNELL, 1998, p. 40)

O'Donnell (1998) argumenta que os mecanismos de *accountability* horizontal limitam-se ao controle e à fiscalização de violações legais por parte de autoridades e agências públicas. A eficácia da *accountability* horizontal funciona na medida em que os órgãos externos aos poderes são capazes de fiscalizar e punir com eficiência. Nas democracias contemporâneas, além dos três poderes, várias outras agências de supervisão são responsáveis pela fiscalização das políticas públicas e contas, formando assim uma rede de controle, isto é,

for Horizontal Accountability to effectively function it is not only necessary that for a given issue a given state agency is legally empowered and willing to act. It is also necessary that there exists a whole network of state agencies, culminating in high courts, committed to preserving and eventually enforcing horizontal accountability, if necessary against the highest powers of the state. Otherwise, the investigations of auditorias, fiscalias and the like may feed an angry public opinion but do not reach legally appropriate resolution. As noted, in a democracy a legal system is supposed to be such a system, one that 'closes,' in the sense that nobody is exempt from it. This system consists not only of legal rules but also of institutions committed to upholding these rules. (O'DONNELL, 2003, p. 40)

Nesse sentido, a abordagem de O'Donnell (2003) enfatiza que a *accountability* horizontal efetiva não é produto de agências isoladas lidando com questões específicas, mas de uma rede

dessas agências comprometidas com esse tipo de fiscalização. Essa concepção é partilhada por Kenney (2003), já que para esse autor, o funcionamento da *accountability* horizontal depende de uma rede de agências estatais que funcionem de maneira horizontal e que não estejam localizadas ao longo de uma cadeia vertical de comando.

Um ponto importante na discussão refere-se à capacidade de sanção por parte dos agentes de *accountability*. O'Donnell (2003) argumenta que alguns mecanismos de *accountability* sustentam-se apenas pela capacidade de demandar justificação ou prestação de contas dos agentes públicos por seus atos e omissões – limitam-se à exigência de “*answerability*” – sem necessariamente ter que aplicar qualquer tipo de sanção, embora estejam capacitados a fazê-lo. Ou seja, os meios de *accountability* horizontal incluem a supervisão (monitoramento) e sanções.

Kenney (2003) diverge de O'Donnell, já que para ele uma atividade ou mecanismo de controle e fiscalização só pode ser considerado instrumento de *accountability* se for capaz de impor sanções aos governantes ou burocratas sujeitos a seu escrutínio. Nas palavras do autor:

Answerability is not just a matter of information and explanation, but itself connotes the capacity to punish. If I am answerable to someone, that person has some power with respect to me that can be exercised in the form of sanction under certain circumstances. Answerability and accountability are near synonyms: to be accountable/answerable means that someone else has the power to sanction you. Even if answerability were conceived as simply the obligation to provide information and explanations, this too would require the capacity for sanction. The obligation of A to provide information and explanations to B may be distinguished analytically from the capacity of B to sanction A, but the fact is that the former depends on the latter—without sanctions, there is no obligation. (KENNEY, 2003, p. 63)

Contudo, Kenney (2003) salienta que as agências que não têm o poder de aplicar sanções diretamente podem ainda desempenhar papéis-chave na prestação de *accountability* horizontal dentro de uma rede. Quando a rede se rompe, no entanto, estas agências serão capazes de exercer formas estritamente limitadas de *accountability* horizontal.

Mainwaring (2003) também diverge de O'Donnell (1998). Para ele, ainda que o conceito de *accountability* envolva inevitavelmente alguma forma de sanção, é preciso considerar os mecanismos indiretos de atuação (aqueles que podem remeter à Justiça, por exemplo). Na sua concepção,

as denned here, however, accountability does not require direct, legally ascribed sanctioning power. Agencies of oversight are expected to refer possible wrongdoings to actors that can impose sanctions; this indirect sanctioning power suffices to characterize a relationship of accountability. (MAINWARING, 2003, p. 13)

Seja como for, direta ou indireta, de acordo com Mainwaring (2003), a *accountability* política refere-se a uma responsabilização institucionalizada, isto é, está prevista formalmente na legislação do país e provocada por atores formalmente constituídos para essa função. Assim,

political accountability is thus a formalized relationship of oversight and/or sanctions of public officials by other actors. In a relationship of political accountability, a public official gives a reckoning of the discharge of her public duties to actors that formally (via public law) have the capacity to demand such an accounting and/or to impose sanctions on the official. Thus, my understanding of political accountability hinges on *whether* an actor is formally ascribed the right to demand answerability of a public official or bureaucracy. When monitoring of public authorities takes place outside an institutionalized framework in which agents are formally charged with this responsibility, it falls outside the scope of my understanding of accountability. (MAINWARING, 2003, p. 7)

Esse tipo de responsabilização exclui as relações não-legalizadas do conceito de *accountability*, por exemplo, aquelas que envolvem a imprensa e/ou a sociedade civil. Essa restrição do conceito seria uma demarcação analítica e não de significado político. Assim, ao excluir as relações não-legalizadas do conceito de “*accountability*” o autor não pretende dizer que relações fora deste limite são menos importantes do que aquelas que cabem dentro dele.

Outro ponto de desacordo entre esses autores (MAINWARING, 2003; KENNEY, 2003; O'DONNELL, 1998; MORENO et al., 2003) gira em torno de saber se “*accountability*” é limitado a relações do tipo agente-principal.¹² Moreno et al. (2003) abordam que a responsabilização se dá a partir de uma perspectiva de agente *versus* principal. Para esses autores, somente o principal pode demitir ou decidir contra o agente. Assim, só entre os dois existe uma relação de *accountability*. De acordo com eles:

accountability means that the principal has the right to withdraw the conditionally delegated authority altogether. This usually means dismissing (firing) the agent. However, especially in politics, often it means something short of immediate dismissal. It may mean refusing to renew a delegation relationship that has a fixed endpoint or it may mean simply downgrading the agent's authority, but allowing the

¹² De acordo com Moe (1984), “o modelo principal-agente é a expressão analítica da relação de agenciamento, na qual uma parte, o mandante, entra em um acordo contratual com a outra parte, o agente, na expectativa de que este, subsequentemente, escolherá ações que produzam o resultado desejado pelo mandante (MOE, 1984, p. 756)”. Além disso, o modelo principal-agente “é um instrumento analítico interessante para os estudos dos processos delegatários na política, pois visa esclarecer questões de controle hierárquico” (AMORIM, TAFNER, 2002, p. 14).

agent to retain her office. (MORENO, CRISP, SHUGART, 2003, p. 80)

Para O'Donnell (1998), Mainwaring (2003) e Kenney (2003), todos os atores que formalmente supervisionam ou sancionam os funcionários públicos são agentes de *accountability*. Mainwaring (2003) argumenta que existem relações de *accountability* sempre que um órgão público ou oficial responde formalmente (por lei ou decreto público) a outro ator. Nessa concepção, as agências de supervisão e o Judiciário são partes da rede de *accountability*, porque eles são formalmente encarregados de supervisionar e/ou sancionar funcionários públicos para o exercício das suas funções públicas. A partir dessa perspectiva, as relações de agente-principal são um subconjunto das relações de *accountability*. O autor cita como exemplo, o fato de que “the ombudsman¹³ and some other agencies in Latin American countries are not principals; they were not responsible for electing or appointing the president and the congress, and they cannot dismiss the president or members of congress” (MAINWARING, 2003, p. 15).

A terminologia de *accountability* horizontal, proposta por O'Donnell, foi questionada por Moreno et al. (2003) e Mainwaring (2003). Moreno et al. (2003) seguem uma linha contrária à de O'Donnell (1998). Para esses autores,

the term, “horizontal”, when applied to a political system implies two or more actors or institutions at the same level, but if one considers accountability to involve the possibility of sanctions, then the ability of one actor to sanction another implies that the one who may mete out sanctions has authority over the other. In other words, accountability implies that the actors in a political relationship are not at the same level. (MORENO, CRISP, SHUGART, 2003, p. 80)

Nessa perspectiva, a ideia de *accountability* só pode ser compreendida em sua dimensão vertical e nunca na horizontal, já que pressupõe a relação entre um principal (eleitor) e um agente (eleito). Não existiria *accountability* horizontal, simplesmente, por não haver nenhum tipo de hierarquia nesse tipo de relação. No nível horizontal haveria uma relação de troca, mas não de hierarquia.¹⁴

¹³ Kenney (2003) e Moreno et al. (2003) excluem tais agentes de supervisão, por diferentes motivos. Kenney (2003) argumenta que eles não têm poderes formais de sanção direta, e Moreno et al. (2003) afirmam que eles não estão inseridos em uma relação principal-agente.

¹⁴ Esse ponto levantado pelos autores faz sentido quando se pensa a suprema corte, no entanto, deixa de fazer quando pensamos em um Congresso votando o impeachment – nesse caso, O'Donnell está coberto de razão. Aliás, o impeachment é a evidência de que a *accountability* é mais do que uma relação agente-mandante – no presidencialismo, o presidente é agente do eleitorado e não do Congresso.

Mainwaring (2003), seguindo a linha de pensamento de Moreno et al. (2003) argumenta que a nomenclatura de O'Donnell (1998) possui dois problemas:

First, the physical metaphor conjured by the notion of vertical accountability is misleading except in principal- agent relationships. Vertical accountability expresses an image of asymmetry of power, that is, a hierarchical relationship. (...) The “vertical” image, however, is inappropriate to describe relationships that do not have a hierarchical component. (...) Second, O'Donnell's distinction conflates two different issues that should not be conflated: a physical metaphor that conveys images of independence (horizontality) and hierarchy (verticality), and the location of the agent of accountability (state versus societal actors, respectively). O'Donnell (1999c) stated that vertical accountability refers to voters and societal organizations while horizontal accountability refers to state and regime agencies. (...) Yet the correspondence between horizontal and vertical relationships, on the one hand, and intrastate and electoral accountability (and societal oversight), on the other, is not perfect. (MAINWARING, 2003, p. 19)

Deste modo, para Mainwaring (2003), algumas relações intra-estatais são verticais e não horizontais, pelo menos em termos formais. Por esta razão, ele acredita que é problemático igualar a *accountability* intra-estatais com a *accountability* horizontal, e, mais amplamente problemático, fazer distinção entre *accountability* vertical e horizontal com base na localização do agente e do principal. Kenney (2003) se coloca contrário ao questionamento desses autores (MAINWARING, 2003; MORENO et al., 2003) ao afirmar que “relacionamentos que envolvem sanções não são necessariamente verticais”. Assim, Mainwaring (2003) propõe uma distinção entre dois tipos principais de responsabilidade política: a *accountability* eleitoral e a *accountability* intra-estatais. Esta distinção é paralela à de O'Donnell (1998), mas sem as conotações de hierarquia.

Apesar das divergências sobre a amplitude do conceito de *accountability*, esses autores assinalam para uma questão em comum: a deficiência dos mecanismos de *accountability* nas novas democracias da América Latina.

Segundo O'Donnell (1998), a *accountability* horizontal seria deficiente devido ao tipo de democracia presidencialista instalada na América Latina na década de 1970 e 1980: a “democracia delegativa”.¹⁵ Para ele, as democracias vigentes após o fim dos ciclos ditatoriais

¹⁵ A “democracia delegativa”, de acordo com o autor, caracteriza-se por ser fortemente majoritária e individualista. O “presidente e sua equipe são centrais no jogo político. Ele se isola da maioria das instituições políticas e interesses organizados e se torna o único responsável pelo sucesso ou fracasso de suas políticas” (O'DONNELL, 1991, p. 8). O'Donnell (1991) cunhou o termo “democracia delegativa” para descrever um tipo

cumpririam os critérios de Robert Dahl para a definição de poliarquia. Contudo, elas não poderiam ser caracterizadas como democracias representativas, já que apresentariam um alto grau de delegação de poderes ao Executivo. Logo, ele argumenta que na maior parte das democracias da América Latina a delegação estaria prevalecendo sobre a representação. Esse modelo representaria “para o presidente a vantagem de não ter praticamente nenhuma obrigatoriedade de prestar contas (*accountability*) horizontalmente” (O’Donnell, 1991, p. 9).

Mainwaring (2003) e Moreno et al. (2003) partilham da percepção de O’Donnell (1998) quanto à fragilidade dos mecanismos de *accountability* na América Latina contemporânea. Contudo, salientam que a generalização é prejudicial ao debate, pois em muitos países da América Latina os legisladores são importantes fontes de supervisão da ação presidencial. Mainwaring (2003) afirma que O’Donnell (1998) generaliza sobre a *accountability política* nos países da América Latina contemporânea e subestima a variância, ou seja, em certo aspecto esse retrato está correto, mas está longe de ser uniforme.

Estudo mais recente, realizado por Marsteintredet (2008) sobre presidências interrompidas na América Latina, também contesta a tese de “democracia delegativa” proposta por O’Donnell (1991). Segundo a autora, as interrupções das presidências¹⁶ na América Latina estariam revelando novas formas de *accountability*, desconhecidas anteriormente. De acordo com essa autora,

las interrupciones presidenciales están también cambiando las maneras en que los presidentes son sometidos a rendir cuentas. De acuerdo con los textos de las Constituciones, los presidentes no son generalmente responsables políticamente ante el Legislativo, sólo lo son ante los votantes el día de la elección. Las interrupciones presidenciales muestran que los Congresos y los ciudadanos han inventado nuevas formas para exigir a los presidentes que rindan cuentas entre elecciones. (...) El uso del equivalente de un voto de censura hace que el presidente responda políticamente ante el Congreso, así como los procedimientos de juicio político incrementan el poder y el control del Congreso sobre la presidencia y, por ende, la *accountability* horizontal ex post. (...) El nuevo elemento en los regímenes presidencialistas es que los Congresos pueden ahora exigir al presidente que rinda cuentas por acciones u omisiones que no son calificadas como ilegales. Aún más, los casos de juicio político envían un mensaje claro: que los presidentes en América Latina ya no

de poliarquia em que a *accountability* vertical está presente, mas que a *accountability* horizontal é fraca ou ausente.

¹⁶ No período de 1985 a 2005 houve 18 interrupções de mandatos presidenciais: Brasil, Collor de Melo, 1992; Argentina, Alfonsín, 1989; Venezuela, Pérez, 1993; Guatemala, Serrano, 1993; Paraguai, Cubas, 1999; Peru, Fujimori, 2000; Bolívia, Bánzer, 2001; Argentina, De la Rúa (y otros), 2001/02; Bolívia, Sánchez de Lozada, 2003; Bolívia, Mesa, 2005; Bolívia, Siles Zuazo, 1985; Ecuador, Bucaram, 1997; República Dominicana, Balaguer, 1996; Ecuador, Gutiérrez, 2005; Peru, Paniagua, 2001; Argentina, Duhalde, 2003; Bolívia, Rodríguez, 2005.

pueden esperar “salirse con la suya” tras cometer acciones ilegales. (MARSTEINTREDET, 2008, p. 46)

Deste modo, as interrupções presidenciais simbolizariam uma crescente e nova forma de *accountability* horizontal. Essa autora argumenta que “si la ausencia de *accountability* en las democracias de América Latina ha sido el problema, la creciente *accountability* a través de interrupciones presidenciales es un primer paso hacia el mejoramiento, aunque sea un paso que implique inestabilidad política (MARSTEINTREDET, 2008, p. 46)”.

Apesar da importância dos estudos apresentados por O’Donnell (1991; 1998), sua tentativa de generalização se revelou imprecisa. As democracias latino-americanas de fato apresentam problemas relativos ao controle do Poder Executivo, mas isso não permite dizer que, em seu conjunto, os presidencialismos da região se encaixem na descrição de “democracias delegativas”.

1.3 Delegações nas democracias contemporâneas: problemas e soluções

As democracias contemporâneas são necessariamente representativas. Isto significa que a soberania popular é exercida por meio da delegação de cidadãos a políticos individuais e atores coletivos, em especial os partidos políticos (MÜLLER, BERGMAN, STROM, 2010). O’Donnell (1991) enfatiza que “a ideia de representação envolve um elemento de delegação, ou seja, por meio de algum procedimento, uma dada coletividade autoriza alguém a falar por ela e, eventualmente, se compromete a acatar o que o representante decidir, invocando sua condição de representante” (O’DONNELL, 1991, p. 8).

Müller, Bergman, Strom (2010) argumentam que o presidencialismo e o parlamentarismo concebem a delegação democrática de modos diferentes. No sistema presidencialista, a principal preocupação é minimizar os riscos da delegação, ou seja, os eleitores elegem agentes diferentes e concorrentes, assim, cada agente pode ser freado com o auxílio de uma cadeia de *checks and balances* e mecanismos de *accountability*. No parlamentarismo, por outro lado, o objetivo é maximizar a eficiência da delegação, isto é, os eleitores selecionam um único agente e maximizam o poder desse agente.

No contexto de sistemas presidencialistas bicamerais, os eleitores investem de autoridade três

agentes encarregados de representá-los e fazer valer seus interesses: o presidente, a Câmara dos Deputados e o Senado. Entre esses agentes, estabelecem-se várias delegações. Os legisladores, da Câmara e do Senado, podem delegar poderes para as comissões e para os líderes partidários no parlamento, assim como para o Poder Executivo e para a burocracia¹⁷ no contexto da relação entre os poderes. O Poder Executivo, por sua vez, delega poderes para os ministros/secretários e para a burocracia. O processo de delegação de poderes propicia a divisão do trabalho, a especialização e o desenvolvimento de atividades no interior dos sistemas democráticos.

No Brasil, existem certos preceitos constitucionais que autorizam o Poder Executivo a desempenhar funções que a princípio não seriam de sua competência. A delegação, nesses casos, foi realizada por legisladores que participaram do processo da Constituinte.¹⁸ Nesse sentido, “a Câmara e o Senado delegam poder legislativo ao Executivo quando da decretação de medidas provisórias e quando concedem legislação delegada solicitada pelo presidente (AMORIM NETO; TAFNER, 2002, p. 16)”.

A delegação efetuada por ocasião da Constituinte, no entanto, não pode ser vista como uma espécie de obstáculo intransponível aos legisladores atuais. Partindo do princípio de que os legisladores são atores racionais, eles irão agir de modo a maximizar seus ganhos. Isto é, ao delegar poderes para o Executivo, os legisladores irão avaliar se o custo da política em questão pode ser maior que seu ganho e, se assim for, irão delegar. Caso contrário, os próprios parlamentares irão arcar com os custos. Exemplificando essa questão, pode-se dizer que os legisladores delegam funções com o intuito de evitar que os custos de medidas impopulares sejam atribuídos a eles.

Strom (2003) chama atenção para o impacto do tamanho da cadeia de delegação. De acordo com o autor, quanto maior for a cadeia de delegação, maiores são as oportunidades de perda

¹⁷ In the study of public bureaucracy, the relationship between political authorities and bureaucrats is commonly understood as one of principal and agent (MOE, 2005, p. 1).

¹⁸ De acordo com Almeida (2015), as razões que levaram os constituintes brasileiros de 1987-1988 a conceder poderes extraordinários de agenda à Presidência da República faziam sentido para a época. Durante a maior parte da segunda metade da década de 1980, o país esteve sob crise econômica grave e persistente, com a inflação fora de controle. A estratégia dominante das políticas de estabilização era terapia de choque, e três tentativas traumáticas já tinham falhado desde 1986. Dada a natureza complexa, urgente e incerta de tais políticas, e a falta de expertise do Congresso sobre a questão, delegar o controle da agenda legislativa ao presidente provavelmente pareceu natural.

de agenciamento. Dessa maneira, nos sistemas presidencialistas bicamerais os problemas tendem a ser maiores do que em sistemas presidencialistas unicamerais. McCubbins (2014) também concorda que políticos e burocratas podem enfrentar problemas de agência quando têm que responder a diferentes mandantes, em especial quando alguns deles são frequentemente substituídos.

Quando todos os membros da cadeia de delegação concordam com as políticas desejadas, o poder discricionário dos ministros/secretários e da burocracia não é um problema, pois eles irão agir como agentes perfeitos para os interesses coletivos do governo. No entanto, como lembram Martin e Vanberg (2009), o risco de que o agente atue de forma a contrariar os interesses do mandante aumenta na mesma medida em que as preferências de ambos se distanciam.

O problema da delegação também passa pela questão da assimetria de informações entre agente e principal. Os agentes, geralmente, são mais especializados e informados sobre determinadas políticas que estão sendo implementadas do que os principais. Essa questão pode ser um problema, visto que a informação é uma importante fonte de poder burocrático e um aspecto crucial no processo de *accountability* entre atores estatais. Os agentes podem aproveitar da sua alta especialização sobre a política de sua responsabilidade e promover os seus interesses (AMORIM NETO, TAFNER, 2002; MCCUBBINS et al., 1987).

De acordo com a literatura, haverá risco de ocorrer abdicação de poder quando as perdas de agenciamento forem maiores que os resultados auferidos com a delegação, ou seja, se os ganhos tornarem-se menores do que aquele que o mandante obteria caso não houvesse contratado nenhum agente. Mas isso só acontecerá quando o mandante não possuir condições de saber se o que o agente faz é do seu interesse e quando este último não tiver incentivos para agir de acordo com os interesses do mandante. Todavia, é importante frisar que a abdicação absoluta só acontece em uma relação entre principal e agente se o primeiro não detiver nenhum mecanismo para modificar as ações e iniciativas do(s) agente(s). Caso haja algum tipo de controle em relação ao agente não é possível caracterizar a transferência de tarefas como uma abdicação (AMORIM NETO, TAFNER, 2002, p. 14).

Para Kiewiet e McCubbins (1991) há quatro alternativas para se tentar evitar ou minimizar as

perdas por agenciamento e a seleção adversa: o estabelecimento de contratos; mecanismos de seleção; mecanismos de monitoramento e controles institucionais. Por meio do “contrato” se procura controlar as ações do agente no momento de sua contratação. Isso acontece quando se especifica, por exemplo, as modalidades de sanções e compensações referentes às tarefas repassadas do principal para o agente. Na segunda alternativa, “mecanismos de seleção”, procura-se reduzir a falta de informação do mandante sobre as capacidades e preferências de seu agente. O terceiro caminho refere-se a monitoramentos rotineiros e avulsos, que se subdividem em patrulhas e alarmes de incêndio. Por fim, a existência de “controles institucionais” permite que o controle das ações de um agente seja realizado por meio de outro agente que possua autoridade para denunciar ou sancionar comportamento indevido. Das quatro alternativas apresentadas, duas, em particular, interessam mais de perto aos objetivos deste texto: os “mecanismos de monitoramento” e os “controles institucionais”.

McCubbins e Schwartz (1984) argumentam que os “mecanismos de monitoramento” podem ser divididos em dois tipos: os mecanismos de patrulha e os de alarmes de incêndio. Os primeiros implicam em fiscalização ostensiva e continuada, enquanto os segundos são condicionados a movimentos de outros atores. Na palavra dos autores:

Police-Patrol Oversight: Analogous to the use of real patrols, police- patrol oversight is comparatively centralized, activities direct: at its own initiative, Congress examines a sample of executive-agency activities, with the aim of detecting and remedying any violations of legislative goals and, by its surveyed by any of a number of means, such as reading documents, commissioning scientific studies, conducting field observations, and holding hearings to question officials and affected citizens.

Fire-a Alarm Oversight: Analogous to the use of real fire alarms, fire alarm oversight is less centralized and involves less active and direct intervention than police-patrol oversight : instead of examining a sample of administrative decisions, looking for violations of legislative goals, Congress establishes a system of rules, procedures, and informal practices that enable individual citizens and organized interest groups to examine administrative decision (sometimes in prospect), to charge executive agencies with violating congressional goals, and to seek remedies from agencies, courts, and Congress itself. Some of these rules, procedures, and practices afford citizens and interest groups access to information and to administrative decision-making processes. Others give them standing to challenge administrative decisions before agencies and court’s, or help them bring alleged violations to congressmen’s attention. Still others facilitate collective action by comparatively disorganized interest group. Congress’s role consists in creating and perfecting this decentralized system and, occasionally, intervening in response to complaints. Instead of sniffing for fires, Congress places fire-alarm boxes on street corners, builds neighborhood fire houses, and sometimes dispatches its own hook-and-ladder in response to an alarm”. (MCCUBBINS, SCHWARTZ, 1984, p. 166)

Kiewiet e McCubbins (1991) argumentam que, para ser eficaz, o monitoramento deve ser aplicado também de forma estocástica, de modo a preservar o elemento surpresa. O monitoramento direto poderia custar ao principal uma grande quantidade de tempo e esforço. Nesse sentido, o monitoramento do tipo “alarme de incêndio” poderia trazer várias vantagens:

first, it allows the principal to gather information at lower cost; even when it is as costly as police patrol oversight, much of the cost is borne by the affected third parties. Second, it can yield better information. Under a realistic police patrol policy the principal examines only a small sample of the agent's actions and is therefore likely to miss violations. Under a well-designed fire alarm system, third parties can bring to the principal's attention any serious violation by the agent. More important, the affected third parties have incentives that are in accord with the principal's interests and not, as in the case of the agent, in conflict with them. Third, it is usually difficult to specify a priori a contract with the agent that unambiguously covers all contingencies, and consequently it is hard to tell whether an agent has violated the contract. In this situation, complaints by the affected third parties give principals the opportunity to spell out their goals more clearly. (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991, p. 32)

De acordo com essa literatura, os parlamentos teriam uma preferência por “alarmes de incêndio” e pouco interesse por alarmes do tipo “patrulha”. De acordo com Lemos (2005), isso iria ocorrer porque as patrulhas exigiriam mais tempo e dedicação e seus custos recairiam, quase exclusivamente, sobre o Congresso. Os alarmes, ao contrário, apontariam sua atenção diretamente para questões problemáticas e imediatas, eventos que chamam mais a atenção dos eleitores e grupos de interesse, e os custos de identificar essas decisões recairiam sobre atores externos ao Congresso.

Essa afirmação, porém, deve ser considerada com cautela, pois alguns mecanismos do tipo “patrulha” (como seria o caso dos requerimentos de informação no Legislativo brasileiro) podem ser menos custosos politicamente para os parlamentares do que os mecanismos do tipo “alarmes de incêndio” (como seria o caso de uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI). Isso porque, no primeiro caso, o parlamentar/comissão pode solicitar junto à mesa diretora da Câmara dos Deputados o encaminhamento do pedido de informação sem que seja necessária a aprovação do Plenário. O custo para se instalar uma CPI, no entanto, já é mais elevado, pois é necessário considerar o número limite de comissões e, ainda, depender da indicação dos líderes partidários para sua composição. Deste modo, é necessário que essa afirmação seja verificada em cada contexto, já que variáveis endógenas (regras regimentais) e exógenas (variações partidárias e de coalizões) podem influenciar na escolha do mecanismo a ser utilizado.

De acordo com Kiewiet e McCubbins (1991), os “controles institucionais” oferecem condições ao principal de conter a usurpação de poder por parte de um agente. Assim, sempre que um agente realizar ações que prejudiquem os interesses do principal, esse pode frustrar a capacidade do agente de prosseguir com tal conduta. Segundo os autores, “the desirability of imposing checks on delegated authority thus increases with the utility the principal derives from the status quo and with the amount of danger posed by inappropriate agency actions” (KIEWIET, MCCUBBINS, 1991, p. 32).

No entanto, é importante enfatizar que os “controles institucionais” e os “mecanismos de monitoramento” são planejados com o objetivo de barrar a usurpação de poder do agente, mas não necessariamente são capazes de fazê-lo. O potencial de controle irá depender tanto da existência de mecanismos quanto da capacidade/interesse político de impedir *ex ante* ou punir *ex post* os agentes.

O processo de delegação é importante e se faz necessário para a manutenção dos regimes democráticos atuais. No entanto, o ato de delegar poder, como foi demonstrado nessa seção, contém riscos que necessitam ser minimizados. A capacidade de controlar a usurpação de poderes e os riscos da seleção adversa depende tanto do desenho institucional quanto dos incentivos que os atores políticos possuem de utilizar cada instrumento.

1.4 Poder Legislativo e controle nos regimes presidencialistas

Em tese, a separação formal dos Poderes, presente no presidencialismo, proporcionaria maior independência ao Legislativo e uma relação mais equilibrada entre este e o Executivo. Poder-se-ia imaginar que, tendo origem distinta e sendo autônomos no que se refere à sobrevivência, Executivo e Legislativo dessem vazão a interesses distintos o que, por sua vez, potencializaria a fiscalização mútua (FIGUEIREDO, 2001). Essa expectativa possui como referência o modelo de presidencialismo bipartidário norte-americano. Nesse sentido, essa afirmação não pode ser transposta de forma automática para outros contextos, em especial para a América Latina, onde o presidencialismo multipartidário é a combinação político-institucional vigente. Isso implica em mais atores (partidos) e interesses, ideológicos ou não, envolvidos no jogo político. Dessa maneira, variáveis institucionais e políticas podem alterar a lógica de controle parlamentar existente.

Nas democracias presidencialistas, de modo geral, existem duas formas de controle, que podem ser exercidas de forma complementar: o controle interno e o externo. O controle interno é realizado dentro de cada poder, isto é, existem órgãos específicos para controlar as ações dentro de cada poder. O controle externo, por sua vez, é realizado por meio da função de fiscalizar os atos dos demais Poderes do Estado. Nessa pesquisa será trabalhado o controle externo que o Poder Legislativo exerce sobre as ações do Poder Executivo.

Entende-se que o Poder Legislativo possui mais legitimidade democrática para exercer o controle dos atos do Poder Executivo, uma vez que está sujeito ao controle vertical por meio das eleições, diferente do que ocorre com o Poder Judiciário (LEMOS, POWER, 2013). Além disso, o controle parlamentar configura-se como função típica do processo legislativo e é fundamental na relação estabelecida entre Executivo-Legislativo. A supervisão das ações do poder Executivo por parte do Legislativo contribui para a qualidade da democracia ao deixar o processo de decisão política mais transparente (FUCHS, NOTLE, 2006).

Nessa pesquisa será adotado o conceito de controle parlamentar de Lemos (2005). Para essa autora, “o controle parlamentar é aquele que é aplicado nas relações entre Poderes, em que um deles, o Poder Executivo, deve a um segundo, o Poder Legislativo, obrigações ou informações” (LEMOS, 2005, p. 27). Essa definição de controle não abrange somente casos de abusos e de corrupção, mas também atividades cotidianas e rotineiras (LEMOS, 2005).

As atividades que envolvem o controle parlamentar podem ser exercidas em dois momentos distintos: antes (*ex ante*) ou depois (*ex post*) que o governo promulgue ou torne-se envolvido em uma atividade política. A literatura norte-americana considera como mecanismos de controle *ex ante* o processo legislativo, que define de forma detalhada os recursos da política a ser implementada, as atribuições de seus implementadores e, também, os dispositivos destinados a controlar o poder discricionário que o parlamento está disposto a delegar ao Executivo e à burocracia no momento da implementação. Os mecanismos *ex post* possuem a finalidade de evitar o poder discricionário dos agentes por meio de mecanismos de monitoramento e auditorias (EPSTEIN, O’HALLORAN 1999; HUBER, SHIPAN, 2002).

A fiscalização legislativa conta com uma estrutura institucional formal que autoriza a supervisão. Não obstante, o exercício de atividades de controle das atividades do Executivo

por parte do Legislativo não pode ser visto como simples desdobramento do arranjo institucional. É preciso lembrar que o Legislativo não é um ator único e, sim, um corpo mais ou menos fragmentado, a depender do número e do peso relativo dos partidos presentes em seu interior.

Ressalva feita à existência de divisões ideológicas ou motivadas por questões estritamente regionais, o que o Poder Legislativo fará e como se comportará depende de como os partidos se alinham ao Executivo. Considera-se que os atores situados na oposição são aqueles que possuem maiores incentivos (eleitorais) para controlar o Executivo. Essa visão é partilhada com Lemos e Power (2003) já que, para esses autores, pertencer à base de governo estará associado a um controle legislativo menos intenso, ficando a cargo da oposição o maior volume de controle parlamentar.

O controle parlamentar, contudo, deve ser analisado a partir de uma perspectiva que coloque em evidência não só a disjuntiva oposição/situação, mas também a formação de coalizões partidárias e a coesão da base governista. Llanos e Mustapic (2006) destacam que:

la oposición no tiene vida exclusivamente fuera de las filas de gobierno sino que puede encontrarse en su propio interior. Por ejemplo, en el caso de gobiernos de coalición, la cohesión de la coalición afecta el comportamiento de los miembros: a menor cohesión, mayor potencial de conflicto. Es previsible, también, que el tamaño de la coalición sea importante, dependiendo en parte de las divergencias políticas e ideológicas: el costo de administrar una gran coalición compuesta de partidos heterogéneos es mayor que el de una coalición pequeña y homogénea. (LIANOS, MUSTAPIC, 2006, p. 28)

Em um primeiro momento, pode-se supor que, quando o poder Executivo possui uma maioria governista no parlamento, mais fácil será para ele implementar sua agenda e menos inclinado estará o Legislativo a exercer o controle sobre seus atos (mantidas constantes variáveis como popularidade do presidente, ocorrência de escândalos, ocorrência de movimentos de protesto de massa). Por outro lado, um governo minoritário, diante de uma oposição coesa, sofrerá maior controle e terá mais dificuldades em implementar sua agenda. Mas é necessário considerar que se o governo conta com uma maioria instável e composta por partidos cujas preferências sejam muito distantes umas das outras, pode haver necessidade de negociações no interior da coalizão. Se tal processo não é levado a bom termo, o resultado pode ser a ocorrência de ações de controle parlamentar com origem na base de governo. Outra situação

possível é a existência de um governo minoritário que consiga dialogar com parte do Legislativo e, dessa forma, aprovar sua agenda. Essas duas últimas situações levariam a um quadro de maior controle sobre o Executivo sem, necessariamente, implicar em paralisia.

Como já se tornou comum dizer, instituições importam. Dessa maneira, o contexto político-institucional exerce influência sobre a efetividade das atividades de controle parlamentar. No entanto, ainda que mecanismos institucionais formais sejam necessários, sozinhos eles não são suficientes para garantir o controle parlamentar das ações do Poder Executivo. Assim, para que o corpo legislativo possa controlar o Poder Executivo, é necessário que se considere tanto variáveis estritamente institucionais, como as regras que regulam o trâmite legislativo ou aquelas que definem as relações entre este último poder e o Executivo, como variáveis de ordem política, tais como o tamanho e coesão da base governistas, o número de partidos, etc.

CAPÍTULO 2

CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS E POLÍTICAS DO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

2.1 Introdução

Estudos sobre a dinâmica de funcionamento do processo legislativo no nível estadual ainda são pouco numerosos e pode-se dizer que, apenas recentemente, as Assembleias Estaduais despontaram como objetos de investigação importante para a Ciência Política brasileira. Este capítulo tem por objetivo apresentar a dinâmica de funcionamento dos legislativos subnacionais no que concerne a variáveis institucionais e políticas. Assim, foi dividido em duas seções. Na primeira seção, serão apresentados estudos que abordam as semelhanças e diferenças do desenho institucional em âmbito federal e estadual. Na seção seguinte, o debate será em torno da análise seminal de Abrucio (1998), sobre as características do presidencialismo nos Estados.

2.2 A Engenharia institucional brasileira

No Brasil, após o fim do regime autoritário e em decorrência das decisões tomadas pela Assembleia Nacional Constituinte, o Poder Executivo continuou a deter extensas prerrogativas legislativas. A Constituição, ao garantir amplos poderes de iniciativa legislativa ao Executivo, fez com que, do ponto de vista estritamente institucional, o presidente brasileiro fosse considerado um dos mais fortes do mundo. Isto é,

a partir do exercício dos amplos poderes legislativos que lhe concedeu a Constituição de 1988, o Executivo se tornou o principal legislador de *jure e de facto*. Mais do que isso, tais poderes foram capazes de determinar a agenda do Legislativo, tanto em termos de *timing* quanto de conteúdo, garantindo-lhe uma alta capacidade de aprovação de seus projetos e de sucesso nas suas propostas Legislativas. (CEBRAP, 1996, p. 68)¹⁹

A análise dos padrões de relação entre Executivo e Legislativo no âmbito dos estados da Federação não conduz a conclusões muito diferentes, já que o arranjo institucional foi

¹⁹Não consta o nome dos autores. Fonte: http://beta.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/cadernos_de_pesquisa_poderes_legislativos_do_executivo.pdf.

replicado para os três níveis da Federação, de forma a compor um quadro bastante homogêneo.

A principal distinção a ser feita entre os poderes do Presidente da República e o dos governadores estaduais, reside na faculdade de editar medidas provisórias (MP) com força de lei. Segundo Figueiredo,

a MP é o mais poderoso instrumento para modificar resultados previsíveis de acordo com a distribuição de cadeiras no Parlamento. Ela dá ao presidente o poder de alterar unilateralmente o *status quo* e, conseqüentemente, mudar a estrutura das opções à disposição do Legislativo. Vale dizer, o Legislativo vê-se obrigado a levar em consideração as modificações já produzidas pela vigência do decreto. Isto significa que um projeto aprovado poderia ter sido rejeitado se fosse introduzido como lei ordinária (FIGUEIREDO, p. 693, 2001).

Esse instrumento não está disponível para todos os Executivos estaduais. Mesmo para aqueles estados que preveem a edição de MP, Tomio e Ricci (2012b) afirmam que “o efeito prático não é muito mais que um penduricalho institucional, restrito a poucas experiências estaduais e escassamente utilizado” (TOMIO, RICCI, 2012, p. 275). No Quadro 2.1 é possível visualizar as prerrogativas legislativas do Executivo no Brasil.

Quadro 2.1- Poderes do Executivo Federal e Estadual

Poder	Presidente	Governadores, em geral
Iniciar legislação ordinária	Sim	Sim
Iniciativa exclusiva em determinadas matérias	Sim, projeto de lei orçamentária.	Sim, assuntos tributários, orçamentários, financeiros e administrativos.
Requerer regime de tramitação extraordinária	Sim, art. 64 da Constituição – presidente tem prerrogativas de solicitar urgência para os projetos de lei de sua iniciativa	Sim, solicitação de urgência.
Propor reformas ou emendas a constituição	Sim	Sim
Convocar plebiscito ou referendo	Não	Não
Poder delegado de Decreto	Sim	Sim, exceto Piauí, Bahia, DF, ES, MA, PR, RS, SP.
Poder constitucional de Decreto	Sim	Não (apenas os governadores do AC, PI, SC, e TO podem editar MPs).
Poder de veto	Sim, parcial e total.	Sim, parcial e total.
Nomeações e exonerações dos ministros ou secretários de Estado	Sim	Sim
Indicação de membros do Congresso	Sim, designar deputados para exercerem a liderança do governo, composta de líder e três vice-líderes (art. 11 R.I. Câmara).	Sim, designar deputados para exercerem a liderança do governo, composta de líder e três vice-líderes.
Indicações dos controladores	Sim, 1/3 do Tribunal de Contas da União (TCU); os ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores.	Sim, 1/3 do Tribunal de Contas dos Estados e o quinto institucional (ou Constitucional?) dos Tribunais Estaduais.

Fonte: Constituição do Brasil de 1988; Constituições Estaduais. Pereira, 2001 *apud* ANASTASIA, 2007, p. 235. Com adaptações.

Existem duas casas legislativas em âmbito federal: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. A configuração bicameral²⁰ é uma variável importante nas relações entre os poderes Executivo e Legislativo, pois “proporciona a duplicação dos controles e implica em custos maiores para a construção de maiorias governistas” (ROCHA, 2010, p. 74). Isso não acontece nos estados, onde o poder legislativo é unicameral, de modo que a Assembleia Legislativa concentra todos os procedimentos legislativos – legislar, fiscalizar, julgar e deliberar – e representa os cidadãos independentemente da região.

Em que pese a centralidade conferida ao poder Executivo pela Constituição de 1988, o

²⁰ O sistema brasileiro possui um grau considerável de incongruência, uma vez que: a Câmara dos Deputados adota o sistema da representação proporcional, enquanto no Senado é o majoritário, sendo os distritos eleitorais idênticos. Outra diferença importante é quanto à composição numérica das casas e a duração dos mandatos. O processo de renovação é diverso em cada casa: total na câmara dos Deputados e parcial no Senado, com eleições alternadas para a renovação de 1/3 e 2/3 dos membros da casa (INÁCIO, 2007, p. 200).

processo legislativo passou a ser mais representativo e autônomo, em todos os âmbitos da Federação. Esse compreende, de maneira geral, a elaboração de emenda à Constituição, lei complementar, lei ordinária, lei delegada e resolução. A elaboração de leis e a fiscalização das ações do Poder Executivo ocorrem em duas instâncias dentro das casas legislativas: no plenário e na comissão. As comissões permanentes e temporárias são criadas de acordo com a necessidade de cada legislatura, ou seja, o critério de ocupação dos deputados, a atribuição das comissões, a proporcionalidade com as secretarias estaduais e os poderes das comissões podem variar de estado para estado. As comissões parlamentares podem desempenhar um papel relevante no processo de fiscalização das ações do Poder Executivo, uma vez que podem receber queixas, petições e representações da população contra atos ou omissões de autoridades ou entidades públicas. Entre as comissões temporárias estão as comissões especiais, as de inquérito e a de representação.

No que se refere ao desenho federativo, a Constituição Federal de 1988 delimitou de forma detalhada as atribuições dos entes federados. A União, no âmbito da legislação concorrente, limitar-se-á a estabelecer normas gerais, mas essa atribuição não exclui a competência suplementar dos Estados. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender as suas peculiaridades. Caso haja lei federal sobre normas gerais, a lei estadual é suspensa. Cabe aos Estados legislar de maneira concorrente/comum com a União em assuntos tributários, de administração pública e de políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente). Dessa maneira, a capacidade legislativa dos estados, em especial no que se refere à elaboração de políticas públicas, também foi fortemente afetada pelo fato da Constituição de 1988 ter elevado os municípios a entes federativos dotados de autonomia política. Assim, os deputados estaduais viram diminuir sua área de atuação no campo das políticas públicas (TOMIO; RICCI, 2012b).

Outra variável importante para se entender o funcionamento do poder Legislativo e suas relações com o Executivo é o sistema partidário. No Brasil, a configuração partidária é multipartidária e os deputados, federais e estaduais, são eleitos pelo sistema proporcional. Presidente, governadores e senadores, pelo sistema majoritário. Como se sabe, o Brasil possui um dos sistemas mais fragmentados dentre as democracias modernas. Após a eleição de 2014, o número efetivo de partidos na Câmara dos Deputados chegou a 13 e, no Senado, a 8,4 (MELO, 2015). Entre 1994 e 2014, a competição presidencial manteve-se estruturada em dois

polos, um capitaneado pelo PT e outro pelo PSDB (MELO, 2015). Em âmbito subnacional, Lima Junior (1980) já argumentava que os partidos políticos orientam-se por estratégias locais na competição político-eleitoral. Segundo o autor, no Brasil caberia falar em subsistemas partidários, devido à combinação entre o arranjo federativo vigente no país e a inexistência de um sistema partidário nacionalmente estruturado. Esse tipo de arranjo federativo permitiu o surgimento de interesses arquitetados de acordo com as circunstâncias políticas regionais de cada unidade territorial (LIMA JUNIOR, 1997). Melo (2011) concorda com esse autor e afirma que os 27 subsistemas partidários brasileiros apresentam grande variação, tanto no que se refere a quais são os partidos relevantes quanto no que tange ao padrão de interação estabelecido (quando existe) entre eles.

Ainda segundo Melo (2015), existe variação também quando se analisa o perfil partidário dos deputados nas Assembleias Legislativas. O autor realizou um estudo em 12²¹ assembleias estaduais e constatou que:

a) existe uma relação de reforço mútuo entre o tempo de filiação e a importância que o deputado confere ao partido; b) os deputados estaduais tendem a apresentar um perfil mais partidário nos estados com maior estabilidade na competição eleitoral por se tratar de uma dimensão crucial do grau de institucionalização dos sistemas partidários; c) deputados que apresentam um mandato mais universalista tendem a apresentar um perfil mais partidário; d) deputados que expressaram opiniões mais progressistas sobre temas polêmicos (contra a pena de morte, a favor da descriminalização do uso de drogas, da união civil de pessoas do mesmo sexo, do aborto como direito das mulheres e da proibição da venda de armas de fogo) também se revelaram menos individualistas e mais partidários. (MELO, 2015)

Caberia verificar, ainda, o impacto do comportamento dos deputados em plenário sobre as relações entre os poderes Executivo e Legislativo no âmbito dos estados. É sabido que em âmbito federal, as lideranças partidárias desenvolvem um importante papel no tocante à disciplina partidária. No entanto, são raros os estudos com foco nesse aspecto para as unidades subnacionais. De acordo com Rocha (2010), ainda que os Regimentos Internos das Assembleias apresentem um mesmo desenho geral, existem diferenças no que se refere às prerrogativas dos líderes partidários. O Colégio de Líderes, importante instância de negociação e coordenação da Câmara dos Deputados, não existe em todas as casas legislativas subnacionais e, onde existe, suas prerrogativas variam de Assembleia para Assembleia. Seja como for, é possível tomar como ponto de partida que “líderes e liderados não se encontram

²¹ A base de dados utilizada nesse artigo pertence ao projeto “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais” e contempla duas legislaturas, 2007-2011 e 2011-2015.

em pé de igualdade no processo legislativo e os primeiros continuam sendo importantes na coordenação dos trabalhos legislativos” (ROCHA, 2010, p. 67). A diferença, no entanto, tende a diminuir com o tamanho das casas legislativas. Quanto menor a Assembleia Legislativa, menos importante será o papel dos líderes na coordenação do processo legislativo, uma vez que é mais fácil para os legisladores dispensar a intermediação dos líderes e estabelecer relações face a face.

No sistema político brasileiro, a formação de coalizões governativas é o padrão dominante, tanto no nível nacional quanto no subnacional (FIGUEIREDO, 2001; NUNES, 2011). As coalizões, de modo geral, podem ser de dois tipos: “a) Coalizão ministerial – um grupo de legisladores pertencentes a partidos que ocupam cargos no gabinete; b) Coalizão parlamentar – um grupo de legisladores pertencentes a diferentes partidos que votam da mesma maneira” (CHEIBUD; PRZEWORSKI; SAIEGH; 2002, p. 190). Coalizões são frequentes no presidencialismo porque o jogo não é de soma zero, ou seja, alguns partidos têm interesse em participar do governo, seja em função de cargos, políticas ou votos em eleições futuras. Assim, formada uma coalizão majoritária, e desde que ela efetivamente funcione, deixa de fazer sentido tratar o Legislativo como um ator único, dotado de interesses diferenciados do Executivo. A agenda do Executivo passará a ser a agenda da maioria. No entanto, se um partido político avaliar que sendo oposição poderá ter “ganhos” mais expressivos, mesmo que não imediatos, ele permanecerá na oposição. Ademais, deve-se reconhecer a possibilidade de que diferentes partidos de oposição adotem estratégias distintas perante o governo. Dessa maneira, alguns partidos podem preferir uma posição mais conciliadora, moderada ou de menor conflito, enquanto outros podem preferir uma postura de confronto sistemático e direto. Desse modo, os partidos que optaram por essa última estratégia podem realizar uma fiscalização mais intensa a fim de se diferenciar do partido governista (ROCHA, SILAME, 2010).

Santos (2003) argumenta que a partir da Constituição de 1988, “as coalizões de apoio ao presidente têm se formado em torno de uma estrutura partidária consistente. O que significa que o êxito do governo passou a depender do apoio partidário e não de alianças *ad hoc* construídas mediante a distribuição marginal de patronagem” (SANTOS, 2003, p. 95). Para Figueiredo (2002), a formação de coalizões diminuiu a influência individual dos parlamentares e ajudou a prevenir conflitos institucionais decorrentes de diferenças nas bases

eleitorais do Executivo e do Legislativo. O presidencialismo brasileiro, segundo a autora, funcionaria como se houvesse uma fusão de poderes.

Por outro lado, são raras as análises com foco na formação de coalizões para as unidades subnacionais. Uma das razões está no fato de que, ao contrário do que ocorre na Câmara dos Deputados, os dados de votação nominal não costumam estar disponíveis aos pesquisadores. Um dos estudos, o de Nunes (2009), propõe que o sistema político presidencialista multipartidário estadual tende a gerar coalizões de governos baseadas em acordos partidários. Esse autor, ao estudar as assembleias de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, no período de 1998 a 2006, afirma que os governadores cumprem etapas de formação de coalizões de governo, que se iniciam a partir das coligações eleitorais e, depois, são formadas ou mantidas pela distribuição de cargos no gabinete. Assim, “as coalizões iriam variar de acordo com o número de atores em competição, a distribuição de preferências e sua distância relativa. É direta a associação entre essa variação e o padrão de configuração e competição encontrado nos estados” (NUNES, 2009, p. 73).

Para Sandes-Freitas e Massonetto (2012), o processo de formação de maiorias estaduais poderia seguir caminhos distintos. Os autores estudaram o processo de formação de coalizões partidárias a partir da distribuição de pastas dos gabinetes aos partidos aliados em dois estados, São Paulo e Piauí, no período que compreende 1994 a 2010. Os dados analisados permitem concluir que, se for levado em conta apenas a formação dos gabinetes, boa parte dos governos no período deveria ser considerado minoritário. Se assim não foi, a razão está em que os governadores construíram sua maioria por mecanismos diversos daqueles utilizados no plano federal, mantendo as pastas do gabinete concentradas nas mãos de seu partido ou designando-as a auxiliares de perfil técnico e, dessa forma, limitando a cota das pastas distribuídas aos partidos aliados.

A formação de coalizões e os fortes poderes legislativos do Executivo nos regimes presidencialistas multipartidários são importantes para a garantia da governabilidade. No entanto, essa junção pode ser prejudicial ao processo de fiscalização do Poder Executivo por parte do Poder Legislativo. Parte-se do pressuposto que o partido incumbente e/ou os partidos que compõem a coalizão governista são os menos interessados, eleitoralmente e politicamente, no controle das ações do Poder Executivo.

Nesse sentido, a oposição torna-se condição necessária para sucesso legislativo no que se refere ao controle parlamentar. De acordo com Figueiredo (2001), os partidos fora do governo são mais motivados a investigar do que os partidos localizados dentro da coalizão governista, visão essa, partilhada por Lemos (2005). Para essa autora, parlamentares/partidos fora da base governista tendem a apresentar mais propostas de fiscalização do que os que pertencem à base do governo. Outro elemento que pode impactar o processo de fiscalização do Poder Legislativo é a composição da coalizão governista.

Figueiredo (2001) e Lemos (2005) apresentam avaliações distintas sobre a competência do Poder Legislativo em fiscalizar o Poder Executivo em âmbito federal. A primeira autora faz uma análise das CPIs propostas e concluídas entre o período de 1946 a 1999, levando em consideração as diferenças institucionais de cada período. Ela conclui que, apesar da intensa atividade propositiva, a taxa de sucesso das instâncias de controle parlamentar é muito reduzida, ou seja, apesar do aparato legal, informacional e organizacional disponível, o Congresso não realizaria uma fiscalização direta e rotineira. Lemos (2005), utilizando outra fonte de dados (convocação de autoridades; requerimentos de informação; audiências públicas; propostas de fiscalização e controle) e analisando período diferente (1988-2004), chega a outra conclusão. Ela afirma que as iniciativas de controle horizontal têm uma participação significativa na atividade legislativa no Brasil. A autora apresenta algumas características do controle parlamentar no Brasil, sendo elas: o controle ocorre independente da sua afiliação partidária e/ou preferência ideológica; o volume do controle parlamentar é maior em anos não eleitorais do que em anos eleitorais; o Senado exerce mais controle do que a Câmara dos Deputados; o volume do controle será menor durante períodos de “lua de mel”, considerados os primeiros seis meses do governo.

Há uma carência de estudos que abordem o tema do controle parlamentar em âmbito subnacional no Brasil. Um dos poucos estudos comparativos que trabalha essa questão é o de Centurione (2012), que analisa as comissões parlamentares de inquérito em 20 Assembleias Estaduais, cobrindo uma legislatura (2007/2011). Uma das hipóteses do autor era de que, quanto menores fossem as prerrogativas legislativas nas mãos dos governadores, maior seria a pró-atividade de fiscalização e controle dos Legislativos Estaduais via CPIs (CENTURIONE, 2012, p. 50). Apesar da utilização de um único mecanismo de controle e de uma única legislatura, foi encontrada uma evidência interessante: nos Estados em que os governadores

possuem baixo poder legislativo²² há uma concentração de 50% do total das CPIs. Outra constatação desse autor é que, das 66 CPIs instaladas, apenas 19,6% tiveram como objetivo fiscalizar o Executivo Estadual e/ou secretarias. As outras (80,3%) não possuíam qualquer ligação objetiva com o Executivo Estadual. Apesar dos méritos do trabalho de Centurionie (2012), é preciso considerar que o controle parlamentar é uma atividade complexa. Sendo assim, pode-se supor que os resultados serão mais razoáveis sempre que for possível levar em conta o conjunto de mecanismos utilizados para esse fim.

2.3 Legislativos subnacionais

No que se refere à dinâmica de funcionamento dos Legislativos subnacionais, o estudo desenvolvido por Abrucio (1998) foi, sem dúvida, um ponto de partida importante. O autor fez uma análise sobre 14 Estados da Federação mais o Distrito Federal, no período situado entre 1991 e 1994. Sua conclusão foi de que, em geral, as Assembleias Legislativas estaduais eram instituições frágeis e dominadas pelo Poder Executivo. Nesse sentido, naquele período, estaria em vigência no Brasil uma espécie de pacto homologatório entre governadores e deputados estaduais pelo qual os legisladores aprovariam sem maiores discussões as iniciativas do Poder Executivo, em troca da distribuição de recursos clientelistas.

Para Abrucio (1998), no ultrapresidencialismo estadual o governador controlaria todo o processo decisório, constituindo-se no único e incontestado centro de decisões do governo. Estaria em vigência no Brasil um presidencialismo sem *checks and balances* na esfera estadual. A hipertrofia dos Executivos estaduais ocorreria por quatro fatores:

- a) A ausência de uma opinião pública que debatesse e fiscalizasse constantemente a política estadual e as ações dos governadores;
- b) Governadores possuíam um grande poder sobre as bases municipais dos deputados estaduais;
- c) Governadores possuíam grande margem de manobra para definir a distribuição dos cargos dentro da administração pública, numa situação mais confortável que a enfrentada pelo Governo Federal;
- d) A vigência do ultrapresidencialismo nos estados seria a “neutralização” das funções dos órgãos de fiscalização e controle do Poder Executivo estadual. (ABRUCIO, 1994, p. 6-7)

²² Estados em que o governador possui a prerrogativa da medida provisória ou da lei delegada, ou as duas, foram classificados como unidades nas quais os governadores possuíam altos poderes legislativos. Foram eles: Acre, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Sergipe e Tocantins. Estados em que o governador possui baixo poder legislativo: Distrito Federal, Espírito Santo, Rio Grande do Sul e São Paulo (CENTURIONIE, 2012, p. 49).

Com base nesse estudo poder-se-ia concluir que, no nível estadual, a centralização do processo decisório em torno do Poder Executivo seria ainda maior do que aquela observada por Figueredo e Limongi (1999) na Câmara dos Deputados (ROCHA, 2010). Nos Estados, ainda de acordo com Abrucio (1994), os deputados estaduais abdicariam de sua responsabilidade no que se refere ao exercício do controle dos atos do governador, desde que este os deixasse perseguir seus interesses particularistas.

Contudo, como é sabido, o ultrapresidencialismo, tal como descrito, foi um fenômeno peculiar de um período. Eleitos diretamente desde 1982, os governadores assumiram enorme protagonismo no período de transição da ditadura para a democracia, o que lhes possibilitou não apenas enorme poder em seus estados, como também influência sobre o cenário federal. Tal situação, no entanto, iria ser drasticamente alterada a partir da aplicação do plano de estabilidade econômica no governo Fernando Henrique Cardoso (SANTOS, 2001; ABRUCIO, 2001).

As primeiras evidências neste sentido foram apontadas na coletânea organizada por Santos (2001). O livro, que reúne seis estudos de casos de diferentes autores,²³ contém análises detalhadas do funcionamento das Assembleias Legislativas e de sua relação com os Executivos estaduais, cobrindo o período de 1995 a 1998. Nesse volume fica retratado que “existe uma variedade significativa de experiências políticas em nível estadual no que tange às relações Executivo-Legislativo, à produção legal das Assembleias, bem como à organização interna desses órgãos representativos” (SANTOS, 2001, p. 289). A seguir, serão abordados os estudos de casos dessa coletânea que coincidem com os estados abordados nessa pesquisa.

Anastasia (2001), ao analisar as proposições da 13ª legislatura (1995-1999)²⁴ do Estado de Minas Gerais, revelou a inexistência de preponderância legislativa por parte do Poder Executivo. Apesar disso, o governador teve sucesso na implementação de sua agenda – das 210 proposições apresentadas, 181 (86,19%) foram aprovadas. Por sua vez, o Poder

²³ Fátima Anastasia analisa Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais; Mauro Petersem Domingues analisa Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo; Gustavo Grohman analisa a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul; Fabiano dos Santos analisa a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro; Filomeno Moraes a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará; Fernando Luiz Abrucio, Marco Antônio Carvalho e Valeriano Mendes analisam a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

²⁴ A autora faz uma análise incluindo as Propostas de Emenda à Constituição Estadual.

Legislativo apresentou 1.895 propostas e conseguiu aprovação em 1.266 (66,8%).²⁵ Para essa autora,

a capacidade do governador em aprovar a sua agenda pode ser explicada por variáveis externas à organização legislativa, como a distribuição de cadeiras pelos partidos – decorrente das urnas e dos efeitos da legislação eleitoral-, e os recursos não legislativos controlados pelo Executivo. Pode-se supor que o expressivo poder de agenda dos deputados decorra, em grande parte, das variáveis internas, que ampliaram os recursos de informação à disposição dos legisladores e redistribuíram direitos parlamentares no interior da ALMG. (ANASTASIA, 1991, p. 67)

Ainda segundo a autora, a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG), no final da década de 1980 e início da de 1990, passou por um processo de reestruturação interna²⁶ que resultou no avanço de seu processo de institucionalização. As mudanças e inovações institucionais ocorreram com a incorporação de dispositivos que incrementam a troca de informações no interior da Assembleia e com a ampliação de seu poder de fiscalização das ações do Executivo estadual. A ALMG criou oportunidades para a participação dos cidadãos no ciclo de políticas públicas por meio de diversas práticas institucionais, tais como seminários legislativos, fóruns técnicos, ciclos de debates, audiências públicas, debates públicos e consultas públicas via internet. Segundo Anastasia (2001, p. 71), as “inovações institucionais afetaram a relação entre *agentes* e *principals* e incidiram positivamente sobre os graus de *responsiveness* e de *accountability* do Legislativo mineiro perante os cidadãos”.

Santos (2001) analisou o caso do Estado do Rio de Janeiro. Segundo o autor, seria incorreto caracterizar a ALERJ como homologatória das decisões do Poder Executivo, já que os deputados estaduais teriam demonstrado capacidade de estabelecer e implementar uma agenda própria. Do total de leis aprovadas nesse período, 80,7% foram de responsabilidade dos legisladores e das comissões, cabendo ao Executivo a iniciativa em apenas 15,5% dos casos. A agenda dos deputados era composta de temas sociais, enquanto a agenda do governador era fundamentalmente econômica, financeira e administrativa. Os projetos de lei

²⁵ De modo geral, as iniciativas legislativas se concentraram entre o maior partido da base de governo (PSDB) com 29,38% das proposições, e o maior partido da oposição (PT), com 12,37%.

²⁶ As reformulações impactaram diretamente no processo de recrutamento e capacitação dos servidores públicos, na criação da Escola do Legislativo, no sistema de disseminação de informações internas, na estruturação da gerência de Projetos Institucionais (GPI), na organização do Centro de Atendimento do Cidadão, na reformulação do Departamento de Comunicação Social e na criação do sistema de apoio à atividade parlamentar (ANASTASIA, 2001).

de origem do Poder Legislativo tramitavam de maneira ordinária enquanto o Executivo adota trâmites de urgência. Santos (2001) afirma ainda que a ALERJ não só possui uma agenda própria, como também impõe sua aprovação a despeito das preferências do governador. Assim, segundo o autor, a Assembleia Legislativa carioca apresentaria um maior equilíbrio entre os poderes Executivo e Legislativos se comparada com as outras analisadas na coletânea.²⁷

Grohman (2001) analisou o estado do Rio Grande do Sul durante o governo de Britto, do PMDB – 1995 a 1998. Segundo o autor, o Executivo começou a governar em minoria, mas à medida que incorporou outros partidos²⁸ a seu secretariado, conseguiu formar uma coalizão parlamentar majoritária. O governador também conseguiu a maioria no Colégio de Líderes, o controle da mesa diretora e de comissões importantes como a de Constituição e Justiça e de Finanças e Planejamento. Esses fatores foram essenciais para aprovação da agenda do Executivo. Nessa legislatura, a taxa de aprovação de leis ordinárias e complementares foi de 99,1% para o Executivo e 35,3% para o Legislativo.²⁹ Durante esse período, a ALERGS derrubou 90 vetos totais do governador, dado que demonstraria um expressivo grau de autonomia por parte dos legisladores, apesar da condição majoritária do governo. O estado apresenta um quadro em que o conflito de natureza ideológica e partidária dá o tom da dinâmica legislativa.

Abrucio et al. (2001) realizaram o estudo de caso da ALESP e constataram que essa instituição mantinha-se politicamente subordinada ao Executivo. A principal explicação para essa questão seria a posição dominante que o Poder Executivo possuía no processo decisório, bem como a neutralização dos controles institucionais (TCE, MP e CPIs). Desde o início da redemocratização, o governador teria sido capaz de determinar a composição do TCE: todos os conselheiros teriam sido por ele escolhidos. Os nomes propostos pelo Executivo teriam sido homologados sem maior discussão, enquanto aqueles propostos pela Assembleia teriam sido determinados *ex ante* pelas negociações junto ao governador (ABRUCIO et al., 2001, p.

²⁷ As outras assembleias da coletânea são: Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo. Um reparo que pode ser feito a respeito da análise de Santos refere-se ao fato de que o autor considera iniciativas como denominação de próprios públicos e homenagens como temas relevantes, uma vez que elas seriam importantes *para os deputados*. Dessa forma, a importância da agenda dos deputados fica superestimada.

²⁸ PMDB, PPR, PFL, PSDB, PL e PTN

²⁹ Dos projetos apresentados pelo Poder Executivo, 85,4% eram de sua prerrogativa exclusiva por se tratar de matéria de cunho administrativo, orçamentário e econômico. Dos projetos apresentados pelo Poder Legislativo, 60% tratavam de questões municipais.

223). Na legislatura em questão (1995-1999), o governador apresentou 248 proposições legislativas e conseguiu aprovar 75%. O detalhe é que, dentre os 25% restantes, nenhum havia sido reprovado – tratava-se de projetos que ainda não haviam sido apreciados pelos parlamentares por ocasião da elaboração do texto pelo autor. Os deputados estaduais, por outro lado, apresentaram 3.088 proposições legislativas e conseguiram aprovação em apenas 24,5% dos casos. Segundo os autores, o Executivo, nesse período, conseguiu aprovação da sua agenda já que detinha o controle da Mesa da Casa, das comissões permanentes e do Colégio de Líderes.

Assim, a partir da análise dessa coletânea, verificou-se que o padrão “ultrapresidencial”, descrito por Abrucio (1994), permaneceu presente na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Nos estados de Minas Gerais e do Rio de Janeiro verificou-se uma relação mais equilibrada entre os poderes Executivo e Legislativo uma vez que as casas legislativas possuíam capacidade legislativa própria. Contudo, conforme apresentado nessa seção, o fato de existir equilíbrio entre os poderes não significou obstáculos na aprovação da agenda do Executivo. A experiência do Rio Grande do Sul demonstrou que, apesar da predominância do Executivo na produção e na aprovação de leis, a força da oposição, aliada a uma maior autonomia dos partidos, fez com que o jogo político fosse mais equilibrado entre os dois Poderes.

Estudos mais recentes, realizados por Tomio e Ricci (2012a), reforçam o diagnóstico da diversidade dos legislativos estaduais. Os autores realizaram uma análise da produção legislativa em três estados brasileiros (ES, MG, SP), cobrindo o período entre 1951 e 2010, e mostraram que: a) De maneira geral, as taxas de aprovação das iniciativas com origem no Poder Legislativo estadual eram significativamente maiores que aquelas obtidas pelos deputados federais; b) As taxas de sucesso do Executivo apresentavam variações, não apenas entre um estado e outro, mas entre uma legislatura e outra no mesmo estado; e c) Existe uma agenda política e uma pauta decisória própria dos estados. Assim, os governos subnacionais possuem peculiaridades próprias no que se refere às dinâmicas decisórias (TOMIO; RICCI, 2012b).

Segundo Tomio e Ricci (2012a), o sucesso dos governadores não ocorre da fragilidade das Assembleias e, sim, de um desdobramento das Constituições estaduais, naquilo que se refere

ao conjunto de prerrogativas constitucionais delegadas ao Poder Executivo nos estados. Em outras palavras, parte da explicação para o fato de que a taxa de aprovação dos projetos de lei de origem do Executivo seja alta reside no fato de que boa parte de tais proposições encontra-se relacionada ao funcionamento da máquina pública. A rejeição de parcela significativa dessas proposições poderia implicar em paralisação do Estado ou de ações específicas do governo. Por isso, continuam os autores, mesmo se houver oposição ao governo, a maioria dos parlamentares não tem motivos para contrapor a ação cotidiana do Executivo.

Em outro estudo, Tomio e Ricci (2012b) apresentam uma análise comparativa sobre a produção legislativa em 12 assembleias³⁰ durante duas legislaturas (1999-2002 e 2002-2006). Os autores apontam que a variação na taxa de sucesso dos poderes Executivo e Legislativo verifica-se tanto entre estados, como entre legislaturas em um mesmo estado. Em Minas Gerais, a taxa de sucesso do Executivo mostrou-se elevada, porém menor que a encontrada nos demais estados e até menor que a do governo federal – na primeira legislatura analisada, a taxa de sucesso foi de 67,4% e, na segunda, de 74,1%. Ainda segundo os autores, o Poder Legislativo mineiro possuiria uma das maiores taxas de sucesso dentre os casos – 54% na primeira legislatura e 51,8% na segunda. No Estado do Rio de Janeiro, o Executivo também obteve sucesso na aprovação da sua agenda – 78,0% na primeira legislatura e 82,7% na segunda; em contrapartida, o Poder Legislativo carioca apresentou as menores taxas de sucesso para os períodos e estados analisados no estudo – 23,2% na primeira legislatura analisada e 21,2% na seguinte. No Estado do Rio Grande do Sul, o destaque foi para a diferença encontrada na taxa de sucesso do Poder Executivo de uma legislatura para outra – 78,3% no primeiro período e 91,1% no período seguinte. Por outro lado, a taxa de sucesso do Legislativo revelou-se baixa nas duas legislaturas – 26,2% na primeira e 27,2% na segunda. Em São Paulo, a taxa de sucesso do Poder Executivo foi elevada: 75,3% na 16ª legislatura e 79,6% na 17ª legislatura. O sucesso, no entanto, foi inferior ao verificado em outros estados. Para esses autores, a ALESP, assim como outros legislativos estaduais e ao contrário do cenário descrito por Abrucio (1994), não pode ser caracterizada como um órgão subordinado ao Poder Executivo.

³⁰ As assembleias legislativas contempladas nesse estudo foram: Alagoas, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e São Paulo.

Leite e Santos (2010) realizaram um estudo de caso das instituições políticas do Estado de Pernambuco entre a 14ª legislatura e o primeiro ano da 16ª (1999 a 2007), período semelhante ao das análises realizadas por Tomio e Ricci (2012b). Segundo os autores, as relações entre Executivo e Legislativo no Estado ocorreram em um contexto de “ultrapresidencialismo” estadual. Durante este período, a taxa de sucesso do Poder Executivo foi de 93,3%. O Poder Legislativo, por outro lado, apresentou 2.022 proposições, das quais 30,8% foram aprovadas, 20,3% rejeitadas e 48,9% foram retidas.³¹ Dos projetos apresentados pelo Poder executivo, 69,7% tramitaram em regime de urgência, enquanto apenas 0,8% dos projetos propostos pelo Poder Legislativo tramitaram nesse regime.³² Além disso, o chefe do Executivo possuiria controle sobre os órgãos de fiscalização, por meio da nomeação de membros titulares do Tribunal de Contas do Estado e do Procurador Geral de Justiça. Sendo assim, a ALEPE, no período analisado, se encaixaria no modelo proposto por Abrucio (1994).

Em estudo recente, Silame (2016) leva em conta a configuração partidária nas assembleias ao enfrentar a questão dos condicionantes políticos do sucesso legislativo dos governadores. Na mesma linha de Tomio e Ricci, o autor apresenta dados atualizados que evidenciam a diferenciação existente nos estados quando são analisadas as taxas de sucesso e de manutenção de veto dos governadores nas duas últimas legislaturas (2007-2011 e 2011-2015). O resultado da análise fornece evidências de que a ausência de uma oposição legislativa forte seria uma condição necessária a um maior grau de sucesso dos Executivos estaduais. Além disso, em 60% dos casos analisados,³³ esse fator esteve acompanhado de uma baixa fragmentação no interior do Legislativo. O grau de polarização ideológica encontrado no interior do Legislativo não pareceu ter impacto sobre o desempenho dos governadores.

Os estudos apresentados nessa seção questionam a abrangência temporal e espacial do argumento de Abrucio (1998), mas nenhum deles se debruça de modo específico sobre a capacidade de fiscalização dos atos do poder Executivo pelas assembleias. Apesar da

³¹ Leite e Santos (2010), informam que a retenção implica em não decisão. Seria o caso de proposições em tramitação, de outras que foram retiradas a requerimento do autor e daquelas que foram arquivadas automaticamente ao final da legislatura. Essas estratégias eram utilizadas visando diminuir os custos políticos, tanto internos quanto de opinião pública, da reprovação taxativa de uma proposição iniciada por um membro do Legislativo.

³² Isso significa que o tempo médio de tramitação de uma proposição de origem do Executivo foi de 28,4 dias, ao passo que, no caso do Legislativo, o tempo foi, em média, de 186,2 dias (LEITE, SANTOS, 2010).

³³ Foram analisados os casos da Bahia, do Ceará, de Minas Gerais, do Rio Grande do Sul e de São Paulo, nas legislaturas 2007-2011 e 2011 a 2015; de Santa Catarina para a legislatura 2007-2011 e os casos do Pará, de Pernambuco e do Rio de Janeiro para o biênio 2007-2008.

capacidade limitada de iniciação política, os legisladores em âmbito estadual podem utilizar de sua prerrogativa de supervisão para desafiar um Poder Executivo ineficiente ou corrupto. Este será o foco do próximo capítulo.

CAPÍTULO 3

CONTROLE PARLAMENTAR NO BRASIL E NA FEDERAÇÃO

3.1 Introdução

O objetivo deste capítulo é descrever os aspectos institucionais e políticos que envolvem o controle parlamentar. Dessa maneira, ele foi dividido em duas partes. Na primeira parte, são apresentados os mecanismos formais de controle parlamentar presentes no ordenamento constitucional brasileiro. Ainda nessa parte, são descritas as regras para a utilização dos mecanismos de controle em cada uma das casas parlamentares contempladas nessa pesquisa. Na segunda parte, de caráter descritivo, são apresentados: a) O quadro político nos Estados – governos eleitos, fragmentação e bases legislativas; b) A percepção dos deputados sobre as atividades de controle parlamentar; c) A sistematização dos dados sobre controle parlamentar.

3.2 Controle legislativo: os mecanismos

Após a retomada democrática, foi garantido ao Poder Legislativo, via Constituição, a prerrogativa exclusiva de controlar os atos do Poder Executivo. A fiscalização contábil, orçamentária, patrimonial e operacional da União e das entidades da administração direta e indireta tem como responsável o Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). Nos Estados, são as Assembleias Legislativas as responsáveis pela fiscalização, auxiliadas pelos Tribunais de Contas dos Estados (TCE). Tanto o TCU quanto o TCE possuem a competência de apreciar, mediante parecer prévio, as contas do presidente da República e dos governadores, mas quem possui a competência de julgá-las é o Congresso Nacional ou as Assembleias Legislativas.

Os Tribunais de Contas são órgãos vinculados ao Poder Legislativo, sem subordinação hierárquica a qualquer órgão deste Poder, e sua autonomia é garantida constitucionalmente. A missão desses órgãos é orientar o Poder Legislativo no exercício do controle externo, sendo sua fiscalização de natureza administrativa. Na sua composição, o TCU possui nove ministros. Desses, 2/3 são nomeados pelo Congresso Nacional e 1/3 pelo presidente da República. Os Tribunais de Contas Estaduais contam com sete conselheiros. Desses, quatro

são nomeados pelas Assembleias Legislativas e três pelo governador do Estado – nomeação sujeita à aprovação da Assembleia.

Em âmbito federal, o controle pode ser exercido pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, sendo que cada uma das casas legislativas possui competências que são próprias. Compete à Câmara dos Deputados autorizar, mediante 2/3 dos seus membros, a instauração de processos de impeachment contra o presidente da República e o vice-presidente e a instauração de processos contra ministros de Estado (CF, art. 51). Ao Senado, cabe processar e julgar, além dessas autoridades públicas, os ministros do Supremo Tribunal Federal, o procurador geral da república e o advogado geral da União nos crimes de responsabilidade (CF, art. 51, I-II). Nos demais entes federados, o controle é realizado pelas Casas Legislativas correspondentes. São elas as responsáveis pela instauração de processos de *impeachment* contra o Poder Executivo e por julgar autoridades públicas.

Dentro dessas Casas Legislativas, as prerrogativas de controle são atribuições tanto do Plenário quanto das comissões. As comissões permanentes, em razão de sua matéria de competência, podem: realizar audiências públicas, convocar autoridades públicas para prestar informações, receber reclamações e representações contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas, solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão e apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer (CF, Art. 58, I-II-III-IV-V-VI). Essa “organização descentralizada em comissões favorece a atividade fiscalizadora do Legislativo, pois fornece subsídios informacionais aos parlamentares acerca das políticas públicas facilitando o exercício do controle” (ROCHA, SILAME, 2010).

Todas as Casas Legislativas brasileiras dispõem de mecanismos formais, previstos nos textos constitucionais, para controlar as ações do Poder Executivo. Esses instrumentos são: audiências públicas, convocações de autoridades, requerimentos de informação e comissões parlamentares de inquérito (CPI). Cada Casa Legislativa possui regras próprias para acionar cada um desses mecanismos de controle.

A audiência pública possui a finalidade de instruir matéria e tratar de assuntos de interesse público relevante. Trata-se de uma reunião aberta aos interessados, em que se

convocam/convidam autoridades ou especialistas para se discutir determinado assunto, podendo qualquer pessoa se manifestar para complementar informações, questionar ou fazer ponderações. A sua realização pode ser feita por solicitação de entidade da sociedade civil, sindicatos, associações, parlamentares e comissões. Pode ter como objeto uma proposição legislativa ou o acompanhamento de uma política pública, de tal forma que pode estar vinculada tanto à função Legislativa quanto à fiscalizadora. A audiência pública é um mecanismo propício à deliberação pública.

A prerrogativa de convocar autoridades do Poder Executivo para prestar esclarecimentos é uma forma pela qual os parlamentares podem obter informações sobre atos do governo e sobre a execução das políticas públicas. No âmbito federal, a convocação de autoridades deve ser dirigida a ministros de Estado e a qualquer autoridade subordinada diretamente ao chefe do Poder Executivo. Nos estados, aos secretários estaduais e, em alguns casos, a outras autoridades ligadas ao Poder Executivo – presidentes e diretores de autarquias, fundações, etc. De maneira geral, a convocação pode ser realizada por parlamentares e pelas comissões do Senado Federal, Câmara dos Deputados e das Assembleias Legislativas. O requerimento de convocação, uma vez aprovado, é enviado à autoridade correspondente para prestar informação pessoalmente de assunto previamente determinado. A ausência, sem uma justificativa adequada, é crime de responsabilidade e o presidente de cada Casa promoverá a instauração do procedimento legal cabível ao caso. A sessão em que a autoridade comparecer será dedicada exclusivamente a sua explanação e, se necessário, poderá ser prorrogada ou convocada uma segunda reunião.

Lemos (2005) afirma que é comum os parlamentares convidarem, ao invés de convocarem, as autoridades. Os parlamentares chamam esse procedimento de “cortesia parlamentar” já que não apresentam um requerimento de convocação, mas fazem um “convite” para que a autoridade compareça ao Plenário e explique determinada política. Esses convites não constam no sistema de informática do Congresso como requerimentos de convocação (LE MOS, 2005).

O requerimento de informação é um instrumento formal de controle que pode contribuir para minimizar a assimetria informacional na relação estabelecida entre os poderes Executivo e Legislativo e cobrar dos órgãos da administração pública e/ou de autoridades do Estado

esclarecimentos sobre fatos sujeitos à fiscalização. No ente federal, os parlamentares das Casas Legislativas e as comissões podem apresentar o requerimento, por escrito, no Plenário de uma das Casas, onde é lido e submetido à votação, e deve ser aprovado por maioria simples. Nas Assembleias Legislativas, os requerimentos também são apresentados por escrito, mas a diferença está nas regras de aprovação, que podem variar dentro de cada Casa Legislativa. O requerimento não pode conter pedido de providência, sugestão, conselho ou interrogação à autoridade a quem se dirija. Os órgãos do Poder Executivo possuem um prazo determinado para responder, geralmente 30 dias. A recusa ou não atendimento do pedido, bem como a prestação de informações falsas, importam em crime de responsabilidade.

De acordo com Lemos (2005), os requerimentos de informação são os instrumentos preferidos dos parlamentares federais devido ao baixo custo de sua apresentação e por ser uma ação predominantemente individual. Segundo dados fornecidos por essa autora, entre a promulgação da Constituição, em 1988, até 2004, haviam sido “apresentados 15.341 requerimentos de informação na Câmara dos Deputados e 3.097 requerimentos de informação no Senado Federal, totalizando 18.438 solicitações” (LEMOS, 2005, p. 87).

A CPI, pelo menos formalmente, é o mais poderoso instrumento à disposição do Poder Legislativo para o exercício de sua função de fiscalização. Trata-se de um instrumento de controle constitucional, por meio do qual o Legislativo pode avaliar se um fato determinado caracteriza um crime de responsabilidade por parte do governante. Essa comissão possui poderes próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos internos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e das Assembleias Legislativas. Segundo o artigo 58 da Constituição Federal, a Comissão Parlamentar de Inquérito pode ser criada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de 1/3 de seus membros, para apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público para que promova a responsabilidade civil e criminal dos infratores. Em âmbito federal, somente cinco comissões de inquérito³⁴ podem funcionar simultaneamente. As regras de instalação e funcionamento das CPIs vão sofrer alterações de acordo com as prerrogativas constitucionais das Assembleias Legislativas.

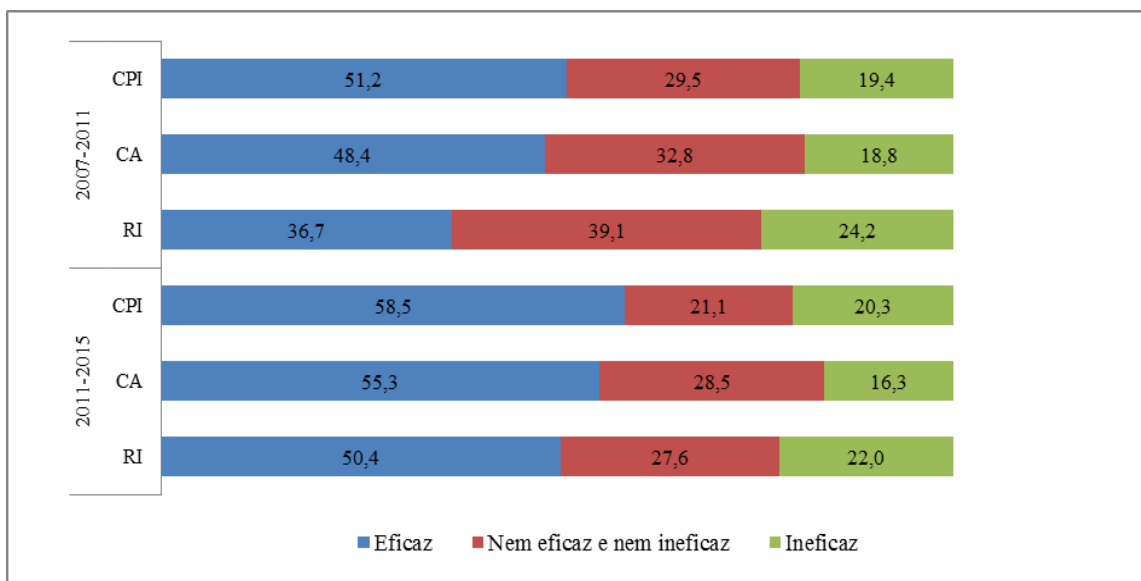
³⁴ É possível constituir uma sexta CPI, mas isso exige o voto majoritário das duas casas (FIGUEIREDO, 2002).

Segundo Inácio (2007), a CPI consiste no principal mecanismo disponível aos deputados e senadores para realizar as atividades de fiscalização que lhe competem. No entanto, apesar de garantidas pela Constituição, manobras podem dificultar o funcionamento dessas comissões, uma vez que “estratégias protelatórias dos líderes partidários, como a não indicação de membros para compor a CPI ou a não conclusão das investigações, têm sido observadas no período pós-constitucional” (INÁCIO, 2007, p. 226). Vale mencionar também que

nem sempre ela é instalada exclusivamente com o fim de apurar irregularidades: muitas vezes uma CPI é instalada para se angariar benefícios eleitorais ou prestígio com um grupo de interesse; como estratégia da oposição para desgastar a imagem do governo; para se conseguir benefícios políticos, de barganha com o governo; como forma de pressionar outro grupo a retardar ou suspender investigações em outra arena, até mesmo outra CPI; para impedir a instalação de outra comissão, dado o limite de cinco CPIs trabalhando simultaneamente. (LEMOS, 2005, p. 84)

É possível visualizar no Gráfico 3.1 os dados referentes à percepção dos deputados federais, nas legislaturas 2007/2011 e 2011/2015, sobre a eficácia dos instrumentos formais de controle do Poder Legislativo. O instrumento considerado mais eficaz pelos parlamentares federais foi a CPI e o menos eficaz o requerimento de convocação de autoridades, para as duas rodadas de entrevistas.

Gráfico 3.1. Eficácia de instrumentos do Poder Legislativo para o controle do Executivo Federal.



Fonte: Projeto Representação Política e Qualidade da Democracia: um estudo das elites latino-americanas, coordenado pelo Centro de Estudos legislativos do DCP-UFMG, com financiamento do CNPq e Fapemig.

Vale destacar que, na esfera federal, os mecanismos de fiscalização formais foram precedidos por um trabalho de desenvolvimento da estrutura organizacional, tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal. De acordo com Figueiredo (2001), ainda durante o regime militar foi criado o sistema de informação que atendia ao Congresso Nacional. Esse aparato conduzido por técnicos das Casas Legislativas foi de fundamental importância para o processo de institucionalização do Congresso e, em consequência, para o desempenho das ações de fiscalização das ações do Poder Executivo. Um sistema de informação que atenda as casas legislativas pode minimizar os custos de informação para os parlamentares e, ainda, aprimorar a qualidade dos trabalhos técnicos desenvolvidos pelas Casas Legislativas. Em âmbito subnacional, as assembleias legislativas possuem diferentes graus de institucionalização³⁵.

3.2.1 Mecanismos de controle: regras para solicitação e percepção de eficácia

Como já foi mencionado na seção anterior, todas as Assembleias Legislativas dispõem de mecanismos formais de controle parlamentar. Entretanto, as regras para solicitação desses mecanismos podem sofrer variação em cada casa parlamentar. Nesse sentido, foi realizada uma análise das Constituições Estaduais e dos Regimentos Internos das Assembleias Legislativas dos Estados de Mato Grosso, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo.

Em todas as assembleias analisadas, o requisito para instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) é a assinatura de 1/3 dos deputados estaduais via requerimento. A diferença refere-se ao número de CPIs que podem funcionar simultaneamente: na ALMT, o limite é de três; nas Assembleias Legislativas dos estados de Pernambuco e São Paulo, o limite é de cinco; na ALMG, o limite é de seis; na ALERJ, o limite é de sete; e na ALRGS não há limitação regimental.

³⁵ O grau de institucionalização do Legislativo depende, entre outros fatores, da existência de especialização e divisão de trabalho, ou seja, uma assembleia com grau elevado de institucionalização deve: conter tantas comissões quantas forem as secretarias de Estado; garantir que as comissões tenham poder sobre os assuntos de sua alçada; criar condições para que os legisladores se especializem ou aproveitar a especialização já existente; fornecer informações (assessoria) e condições de trabalho a cada comissão, e divulgar informações referentes ao processo legislativo. Nessa pesquisa, o grau de institucionalização não foi utilizado como variável independente. A não utilização dessa variável deve-se a falta de fontes secundárias e ao pouco tempo para coleta de dados.

A convocação de autoridades está prevista nas Constituições Estaduais e nos Regimentos Internos das Assembleias Legislativas. Existe variação nas regras de convocação de autoridades no que diz respeito a quais são as instâncias decisórias que podem requerer a convocação, quais são os atores que podem ser convocados e o processo de tramitação do requerimento. Conforme pode ser visualizado no Quadro 3.1, diferente do que ocorre em outras assembleias legislativas, em Minas Gerais a convocação de autoridades é restrita às comissões parlamentares. A ALESP restringe a convocação a comissões permanentes e aos deputados. Nas demais assembleias, os deputados estaduais e as comissões parlamentares permanentes e/ou temporárias podem remeter requerimentos de convocação de autoridades.

O processo de tramitação depende da deliberação do Plenário e/ou das comissões. Na ALMT, a deliberação também poderá ser automática, caso o requerimento seja assinado por 1/3 dos deputados da casa.

Quadro 3.1 Regras para a convocação de autoridades por Assembleia Legislativa.

Estado	Autor	Tramitação do requerimento	Destinatário
MT	Assembleia Legislativa, bem como qualquer de suas comissões.	A convocação será automática e independe de deliberação do Plenário, se firmada: por 1/3 dos membros da Assembleia; por maioria absoluta de comissão. A convocação poderá se dar, ainda, por requerimento escrito de qualquer deputado e aprovação do Plenário.	Secretários de Estado; procurador-geral de Justiça; procurador-geral do Estado; procurador-geral da Defensoria Pública; titulares dos órgãos da administração pública indireta.
MG	Comissões	Sujeitos à deliberação do plenário.	Secretário de Estado, dirigente de entidade da administração indireta ou titular de órgão diretamente subordinado ao governador do Estado.
PE	Por deliberação das suas comissões parlamentares (permanentes e de inquérito) ou por maioria dos seus membros	Sujeitos à deliberação do plenário.	Secretários de Estado, o corregedor geral de Justiça, os procuradores gerais de Justiça, do Estado e da Defensoria Pública e os dirigentes da administração direta, indireta ou fundacional.
RJ	Assembleia Legislativa, bem como qualquer de suas comissões.	Maioria simples do plenário e das comissões.	Secretários de Estado e procuradores gerais
RS	Assembleia, por suas comissões permanentes ou comissões temporárias.	O convite será deliberado pela Assembleia Legislativa ou pela comissão por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros. A convocação de secretário de Estado será comunicada àquela autoridade pelo governador, mediante ofício da Presidência, que conterá a indicação do motivo da convocação.	Secretários de Estado
SP	Assembleia Legislativa, bem como qualquer de suas comissões.	Será escrito, dependerá de deliberação do Plenário e sofrerá discussão o requerimento que solicite: IV convocação de secretário de Estado.	Secretários de Estado; dirigentes de autarquias; empresas públicas; procurador-geral de Justiça; procurador-geral do Estado; defensor público geral; sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público.

Fonte: Elaboração da autora a partir de informações das Constituições Estaduais e Regimentos Internos de MG; MT; PE; RJ; RS e SP.

As regras para encaminhamento de requerimentos de informação também apresentam divergências entre as casas parlamentares. Os requerimentos são despachados por um membro da mesa e/ou pelo presidente, com exceção da ALMG, que necessita de aprovação do plenário. A ALERJ limita em 12 requerimentos por ano e por requerente (deputado/comissão); nas demais casas não há limite regimental. Os regimentos internos das assembleias de Mato Grosso, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo descrevem de maneira detalhada a que

atores pode ser dirigido o requerimento. Em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul a descrição está mais abrangente, ou seja, não há especificação dos destinatários. Serão considerados, para fins dessa pesquisa, somente os destinatários da administração direta e indireta estaduais, excluindo os órgãos de Justiça, Ministério Público e órgãos da administração federal e municipal (Quadro 3.2).

Quadro 3.2. Regras para solicitação de informações por Assembleia Legislativa.

Estado	Autor	Tramitação do requerimento	Destinatário
MT	Deputado ou comissão da Assembleia Legislativa	A Mesa da Assembleia Legislativa poderá encaminhar pedidos escritos de informação.	Secretários de Estado; procurador-geral de Justiça; procurador-geral do Estado; procurador-geral da Defensoria Pública; titulares dos órgãos da Administração Pública indireta.
MG	Deputado ou comissão da Assembleia Legislativa	Pedidos de informação a órgãos estaduais: são encaminhados à Mesa da Assembleia, para receber parecer. Em seguida, são votados em Plenário.	Órgãos públicos estaduais.
PE	Deputado ou comissão da Assembleia Legislativa	Despachado pelo presidente. O pedido de informação será encaminhado pelo presidente da Assembleia, até 72 horas de sua publicação, à autoridade competente, por meio de ofício protocolado.	Governador do Estado; secretários de Estado; corregedor geral de Justiça; procurador geral de Justiça; procurador geral do Estado; chefe da Defensoria Pública; dirigentes da administração direta, indireta ou fundacional do Estado.
RJ	Deputado ou comissão da Assembleia Legislativa.	Será despachado pelo presidente (independentemente de parecer das comissões) e publicado no Diário Oficial do Poder Legislativo. Recebidos pela Mesa Diretora deverão ser encaminhados aos respectivos destinatários dentro de, no máximo, dez dias. Limite de 12 requerimentos por ano e por requerente	Secretários de Estado ou procuradores gerais
RS	Compete à Assembleia	Será despachado pelo presidente. No entanto, antes de encaminhar o pedido à autoridade competente, o presidente mandará averiguar se existe pedido igual anterior ou se já foram prestados esclarecimentos sobre o assunto e, em caso afirmativo, o devolverá ao autor com as informações que tiver.	Solicitar informações aos Poderes Executivo e Judiciário,
SP	Deputados, partidos e comissões	Será despachado pelo presidente. No caso de entender o presidente da Assembleia que determinado requerimento de informação não deva ser encaminhado, dará conhecimento da decisão ao autor. Se este insistir no encaminhamento, o presidente o enviará à Comissão de Constituição, Justiça e Redação. Parágrafo único – Se o parecer for favorável, o requerimento será transmitido; se contrário, arquivado.	Secretários de Estado; dirigentes, diretores e superintendentes de órgãos da administração pública direta e indireta; procurador-geral de Justiça; reitores das universidades públicas.

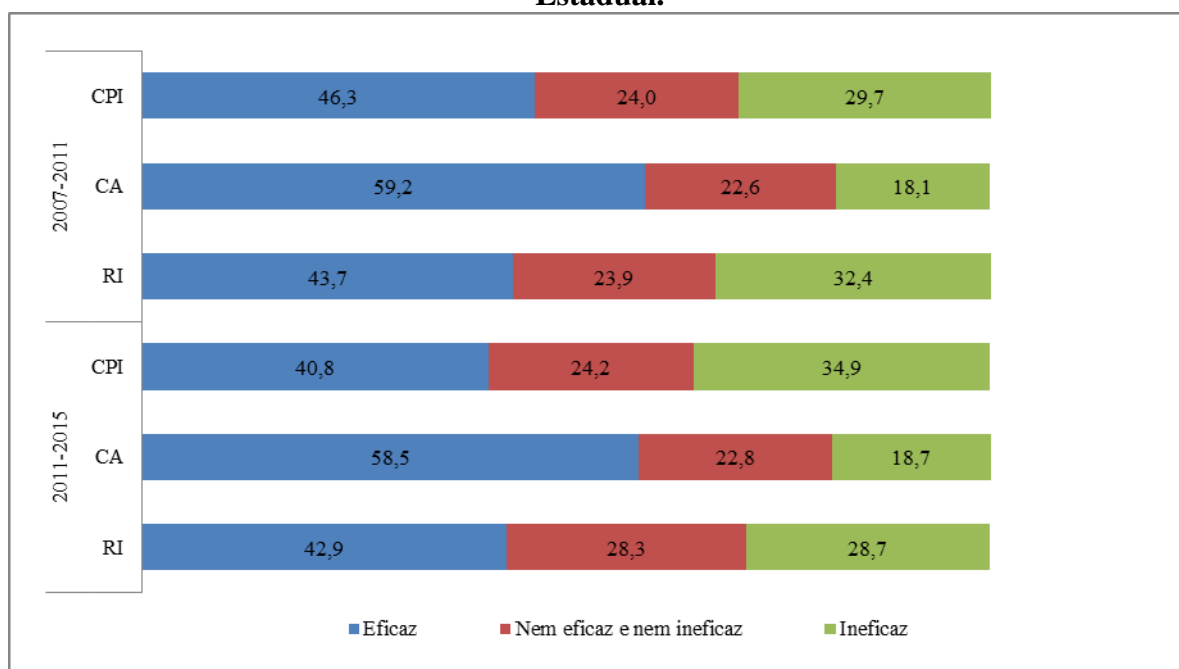
Fonte: Elaborado pela autora a partir das Constituições Estaduais e Regimentos Internos das respectivas Assembleias.

A partir da análise desses três instrumentos de controle, pode-se concluir que os custos de solicitação variam de Assembleia para Assembleia. No entanto, quando se faz uma análise de qual instrumento tem maior “custo político” dentro de cada casa parlamentar chegamos a um resultado comum: a CPI apresenta maior “custo político” que a convocação de autoridades, que, por sua vez, apresenta maior “custo político” que o requerimento de informação. A diferenciação nesses custos é decorrente das regras de solicitação e de aprovação. No caso dos requerimentos de informação, a solicitação pode ser feita por um parlamentar, enquanto o encaminhamento à autoridade competente, na maioria dos casos, depende do encaminhamento da mesa. O requerimento de convocação de autoridades depende da deliberação do Plenário. A CPI é o instrumento com maior custo político, já que depende da assinatura de 1/3 dos membros da Casa Parlamentar; sem essas assinaturas não é possível a sua instalação.

Os parlamentares das seis Assembleias Legislativas desse estudo avaliaram a eficácia dos instrumentos de controle parlamentar.³⁶ Em ambas as legislaturas, diferente do que foi verificado para a Câmara dos Deputados, o instrumento de controle parlamentar considerado mais eficaz foi a convocação de autoridades. Comissão Parlamentar de Inquérito e Requerimento de Informação alternam posições nos períodos analisados (Gráfico 3.2).

³⁶ A pergunta que consta no questionário aplicado aos legisladores pelo projeto “Trajetórias” é: “Agora o sr (a) poderia avaliar a eficácia dos seguintes instrumentos do Poder Legislativo para o controle do Executivo estadual?”. Os instrumentos eram: requerimento de informação; convocação de autoridades; comissão parlamentar de inquérito. Nas duas rodadas foi utilizada uma escala de 1 a 10. As respostas situadas entre 1 e 4 foram consideradas como denotando ineficácia; 5 e 6, nem eficaz e nem ineficaz, e 7 a 10 como denotando eficácia.

Gráfico 3.2 Eficácia de instrumentos do Poder Legislativo para o controle do Executivo Estadual.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em 12 unidades da Federação” – Centro de Estudos Legislativos do DCP/ UFMG.

3.3 O quadro político nos Estados: governos eleitos, fragmentação e bases legislativas

A hegemonia do PSDB em São Paulo se inicia com a vitória de Mário Covas em 1994. Posteriormente, o partido venceria todas as eleições ao cargo de governador do Estado.³⁷ Em Minas Gerais, entre 1995 e 2015, o Poder Executivo foi dirigido por dois partidos políticos, PSDB e PMDB. O PMDB foi vitorioso apenas nas eleições de 1998; nos demais pleitos a vitória coube ao PSDB.³⁸ Nesses dois Estados, verifica-se que a partir das eleições de 2002, PT e PSDB polarizam a disputa em torno do Poder Executivo estadual, seguindo a mesma

³⁷ Nas eleições de 1998, Mário Covas (PSDB) foi reeleito governador do Estado vencendo Paulo Maluf (PPB). Seu mandato, no entanto, foi interrompido em 2001 devido a seu falecimento. O vice-governador, Geraldo Alkmim (PSDB), assumiu o posto e se reelegeu em 2002, derrotando José Genoíno (PT). No ano de 2006, Cláudio Lembo (PFL) assumiu o cargo de governador após a desincompatibilização de Geraldo Alckimin (PSDB) do Executivo estadual para a disputa presidencial. No pleito eleitoral de 2006, José Serra (PSDB) foi eleito governador do Estado, derrotando Aloizio Mercadante (PT). Em 2010, Alberto Goldman (PSDB) assumiu o governo do Estado, visto que José Serra seria o candidato do PSDB à Presidência da República. Nesse mesmo ano, mais uma vez, Geraldo Alckmin (PSDB) venceu as eleições para o governo do Estado e o candidato do PT, Aloizio Mercadante, ficou em segundo lugar.

³⁸ Em 1994, Eduardo Azeredo (PSDB) foi eleito governador derrotando Helio Costa (PP). Em 1998, o ex-presidente Itamar Franco elegeu-se governador pelo PMDB vencendo o candidato à reeleição Eduardo Azeredo. Nos pleitos de 2002 e 2006, o candidato do PSDB, Aécio Neves, venceu as eleições contra o candidato do PT, Nilmário Miranda. Aécio Neves renunciou ao cargo de governador em 2010 para concorrer a uma vaga de senador por Minas Gerais, e seu vice, Antônio Anastasia, do PSDB, assumiu o governo estadual e se reelegeu para o cargo nas eleições de 2010.

lógica do Executivo federal – ainda que, em 2010, em Minas Gerais, o Partido dos Trabalhadores tenha cedido a cabeça de chapa ao PMDB.

No Estado de Pernambuco, a disputa política também foi polarizada por dois partidos, o PSB e o PMDB. A família Arraes venceu três pleitos eleitorais pelos socialistas – Miguel Arraes foi eleito em 1994; Eduardo Campos, neto de Miguel Arraes, venceu as eleições em 2006 e foi reeleito ao cargo em 2010. O PMDB elegeu Jarbas Vasconcelos ao Executivo estadual por outros dois períodos – 1999 a 2003 e 2003 a 2007.

Nos Estados do Rio de Janeiro e Mato Grosso, durante 20 anos (1995-2015) foi verificada alternância entre vários partidos políticos na chefia do Executivo estadual. O Estado do Rio de Janeiro foi governado pelo PSDB de 1995 a 1999; pelo PDT de 1999 a 2003; pelo PSB de 2003 a 2007; e pelo PMDB de 2007 a 2015. O Estado do Mato Grosso foi governado, nesse período, por quatro partidos políticos e três governadores diferentes. Dante de Oliveira foi governador por dois períodos (1995-1999 e 1999-2003); no primeiro, pelo PDT, e no segundo, pelo PSDB. Blairo Maggi foi governador entre 2003 e 2010 pelo PPS. Sinval Cunha (PMDB) foi eleito governador do Estado em 2010.³⁹

O Estado do Rio Grande do Sul possui a tradição de não reeleger os seus governadores. Entre 1995 e 2015, o PMDB e o PT governaram o Estado por dois mandatos cada um; e o PSDB governou por uma única vez. O PMDB governou de 1995 a 1999 e de 2003 a 2007. O PT governou de 1999 a 2003 e de 2011 a 2015. E o PSDB governou de 2007 a 2011.

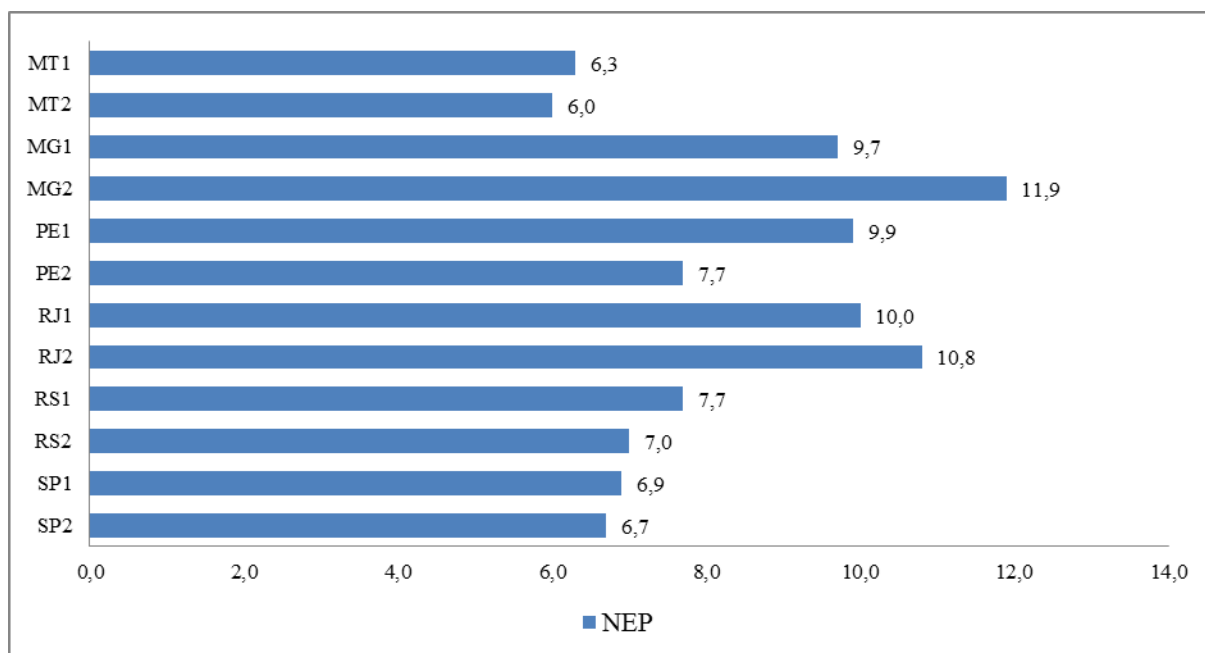
O número mínimo de deputados estaduais nas Assembleias Legislativas é de 24 e o máximo de 94. Assim, são eleitos, a cada legislatura, 24 deputados estaduais na ALMT; 49 na ALEPE; 55 na ALRGS; 70 na ALERJ; 77 na ALMG; e 94 na ALESP. O Gráfico 3.3 apresenta o número efetivo de partidos políticos (NEP)⁴⁰ nas seis assembleias analisadas nesse estudo. Nas duas legislaturas analisadas, verificou-se maior fragmentação partidária nos Estados de

³⁹ Blairo Maggi renunciou ao cargo de governador em 2010 para concorrer a uma vaga de senador por Mato Grosso; seu vice, Sinval Cunha, do PMDB, assumiu o governo estadual e se reelegeu para o cargo nas eleições de 2010.

⁴⁰ Número efetivo de partidos (NEP) é calculado pela expressão matemática $NEP = 1/\sum pi^2$, em que pi é a proporção de cadeiras ou votos (*em números decimais*) do partido i . Como se faz: a) Eleva-se ao quadrado o percentual de cadeiras obtido por cada partido; b) Soma-se os resultados; c) Divide-se 1 pelo resultado da soma anterior. O índice NEP revela o número de partidos em uma situação hipotética em que todos receberiam a mesma votação (MELO, 2016).

Minas Gerais e do Rio de Janeiro. Minas foi ainda o Estado que apresentou maior crescimento no número efetivo de partidos entre as duas legislaturas. A Assembleia do Estado de Mato Grosso apresentou a menor fragmentação partidária, seguida de perto pela paulista. Há que se considerar, no entanto, o tamanho das casas. No caso de São Paulo, a cada 13,8 deputados corresponderia 01 “genérico” partido efetivo⁴¹. No caso de Mato Grosso, são 3,8 por 01. A Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco foi a que apresentou a maior queda no NEP entre um período e outro, o que pode ser explicado, entre outros fatores, pelo crescimento eleitoral do PSB, na esteira da força política de Eduardo Campos (PSB) no Estado.

Gráfico 3.3 Número efetivo de partidos, eleições 2006 e 2010.



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – de 1994 a 2010.
Elaboração da autora.

O Quadro 3.3 apresenta dados sobre as coligações eleitorais efetivadas entre 2006 e 2010. As coligações dos governadores eleitos (indicados em negrito no quadro) obtiveram a maioria das cadeiras nas Assembleias Legislativas nas duas legislaturas em Mato Grosso e Minas Gerais, e na segunda legislatura em Pernambuco (PE2) e Rio de Janeiro (RJ2). O percentual de cadeiras vem indicado entre parênteses. Nas demais legislaturas, as coligações vencedoras ao cargo de governador não tiveram o mesmo desempenho.

⁴¹ O NEP não diz quais são os partidos, mas apenas quantos são.

Quadro 3.3 Partidos e coligações nas eleições para o governo estadual e percentual de cadeiras – 2006 e 2010.

Estado	Partido ou coligação e votação no primeiro turno (%)																					
Mato Grosso (2006)	PPS ; PP; PTB; PMDB; PTN; PL; PFL; PAN; PRTB; PMN; PTC; PSB; PV (79,2%)		PT; PTdoB; PCdoB; PRONA (8,3%)		PSOL; PSTU (0)		PRP (0)		PSDB (8,3%)		PSC (0)		PSDC (0)		PHS (0)							
Mato Grosso (2010)	PMDB ; PT; PRB; PP; PTN; PSC; PR; PCdoB; PHS; PTC; PRP (70,8%)		PDT; PPS; PSB; PV (12,5%)				PSOL (0)				PTB; PSL; DEM; PSDC; PRTB; PSDB; PTdoB; PMN (16,6%)											
Minas Gerais (2006)	PSDB ; PP; PTB; PSC; PL; PPS; PFL; PAN; PHS; PSB (51,9%)		PSDC; PTC; PRONA (3,9%)		PSTU; PSOL (0)		PTN; PRTB; PRP; PTdoB (1,3%)		PCO (0)		PT; PMDB; PRB; PCdoB (24,6%)											
Minas Gerais (2010)	PSDB ; PP; PDT; PTB; PSL; PSC; PR; PPS; DEM; PSDC; PMN; PSB (53,2%)		PRB; PT; PMDB; PCdoB (23,8%)		PTN; PRTB; PHS; PTC; PRP; PTdoB (9,9%)		PSTU (0)		PSOL (0)		PV (7,8%)		PCO (0)		PCB (0)							
Pernambuco (2006)	PSB ; PP; PDT; PSC; PL (26,5%)*		PMDB; PTN; PPS; PFL; PHS; PSDB (34,7)*		PRB; PT; PTB; PAN; PMN; PCdoB (24,5%)		PRONA (0)		PSTU (0)		PSOL; PCB (0)		PCO (0)		PSDC (2%)							
Pernambuco (2010)	PSB ; PDT; PT; PP; PTB; PSL; PSC; PR; PSDC; PHS; PTC; PRP; PCdoB; PTdoB; PRB (79,6%)		PMDB; PPS; DEM; PMN; PSDB (18,4%)				PV (2%)		PTN; PRTB (0)		PCB (0)		PSOL (0)		PSTU (0)							
Rio de Janeiro (2006)	PMDB ; PP; PTB; PSC; PL; PAN; PMN; PTC; PRONA (47,1%)*		PPS; PFL; PV (12,8%)*		PRB; PTN; PRTB (1,4%)		PT; PSB; PCdoB (14,3%)		PSOL; PSTU; PCB (1,4%)		PSDB (8,6%)		PSL 1,4%		PCO (0)		PRP (0)		PSDC (1,4%)		PDT (7,4%)	
Rio de Janeiro (2010)	PMDB ; PP; PDT; PT; PTB; PSL; PTN; PSC; PSDC; PRTB; PHS; PMN; PTC; PSB; PRP; PCdoB - (65,7%)		PPS; DEM; PV; PSDB (14,2%)				PR; PTdoB (14,2%)				PCB (0)		PSOL (2,8%)		PSTU (0)							
Rio Grande do Sul (2006)	PSDB ; PSC; PL; PPS; PFL; PAN; PRTB; PHS; PTC; PRONA; PTdoB (21,8%)*		PSOL; PCB; PSTU (0)		PMDB 16,4%		PT; PCdoB (20%)*		PV (0)		PP 16,3%		PSDC (0)		PDT (12,7%)		PSB (3,6%)		PCO (0)			
Rio Grande do Sul (2010)	PT ; PR; PSB; PCdoB (32,7%)		PDT; PMDB; PTN; PSDC (27,3%)		PRB; PP; PSL; PSC; PPS; PHS; PSDB; PTdoB (27,3%)		PTC; PRP (0)		PSTU (0)		PV (0)		PRTB (0)		PSOL (0)		PMN (0)		PCB (0)			
São Paulo (2006)	PSDB ; PFL; PTB; PPS (46,8%)		PT; PRB; PL; PCdoB (23,4%)		PTN; PRP; PTdoB (0)		PP; PMDB (6,4%)		PSOL; PCB; PSTU (2,2%)		PCO (0)		PV 8,5%		PDT 5,3%		PSDC (0)		PSL; PHS (0)		PSB (4,2%)	
São Paulo (2010)	PSDB ; DEM; PMDB; PSC; PPS; PHS; PMN (45,7%)		PRB; PDT; PT; PTN; PR; PSDC; PRTB; PRP; PCdoB; PTdoB (35,1%)				PSOL (1%)		PSTU (0)		PSL; PSB (3,2%)		PP; PTC (1%)		PCO (0)		PCB (0)		PV (9,6%)			

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral – eleições 2006 e 2010.

* Indica as coligações que participaram do segundo turno.

Cabe destacar, ainda, o crescimento da bancada eleita pelos governadores nos casos de Pernambuco e do Rio de Janeiro entre a primeira e a segunda legislaturas, em um claro demonstrativo do impacto do instituto da reeleição para o Executivo. Fiel à sua trajetória, o Rio Grande do Sul foi o Estado onde as coligações vitoriosas conquistaram o menor percentual de cadeiras, seja na vitória do PSDB, seja na do PT na eleição seguinte. Os governadores paulistas, por sua vez, podem ser situados na posição de *quase maioria*, com percentuais superiores a 45% na ALESP.

A não obtenção da maioria das cadeiras pelas coligações que elegeram os governadores não significa, necessariamente, governos minoritários. As maiorias podem ser construídas no segundo turno, quando houver, ou após o início do governo, pela adesão de outros partidos à base governista. Os instrumentos para a composição de tais maiorias podem ser os mais diversos e não necessariamente, como lembram Sandes-Freitas e Massonetto (2012), incluem a participação no secretariado. Em todos os Estados e legislaturas aqui analisados – à exceção do Rio Grande do Sul – os legisladores apontaram a execução de emendas orçamentárias como o recurso mais importante que o Executivo estadual havia utilizado para obter apoio legislativo⁴². Na ALERGS, nas duas legislaturas analisadas (2007-2011 e 2011-2015), de acordo com os entrevistados, o recurso mais importante empregado pelo governador foi a distribuição de cargos no gabinete aos partidos⁴³.

No Gráfico 3.4, o apoio legislativo dos governadores é analisado com base em outro dado: o auto posicionamento dos deputados na disjuntiva oposição/governo⁴⁴. Diante da ausência de dados que permitam, para todos os Estados, delimitar com precisão o tamanho da base governista, e sabendo que as coligações governativas tendem a ser maiores que as eleitorais, o auto posicionamento dos deputados pode funcionar como uma boa *proxy*.

O Gráfico apresenta os dados sobre o posicionamento político dos deputados entrevistados.

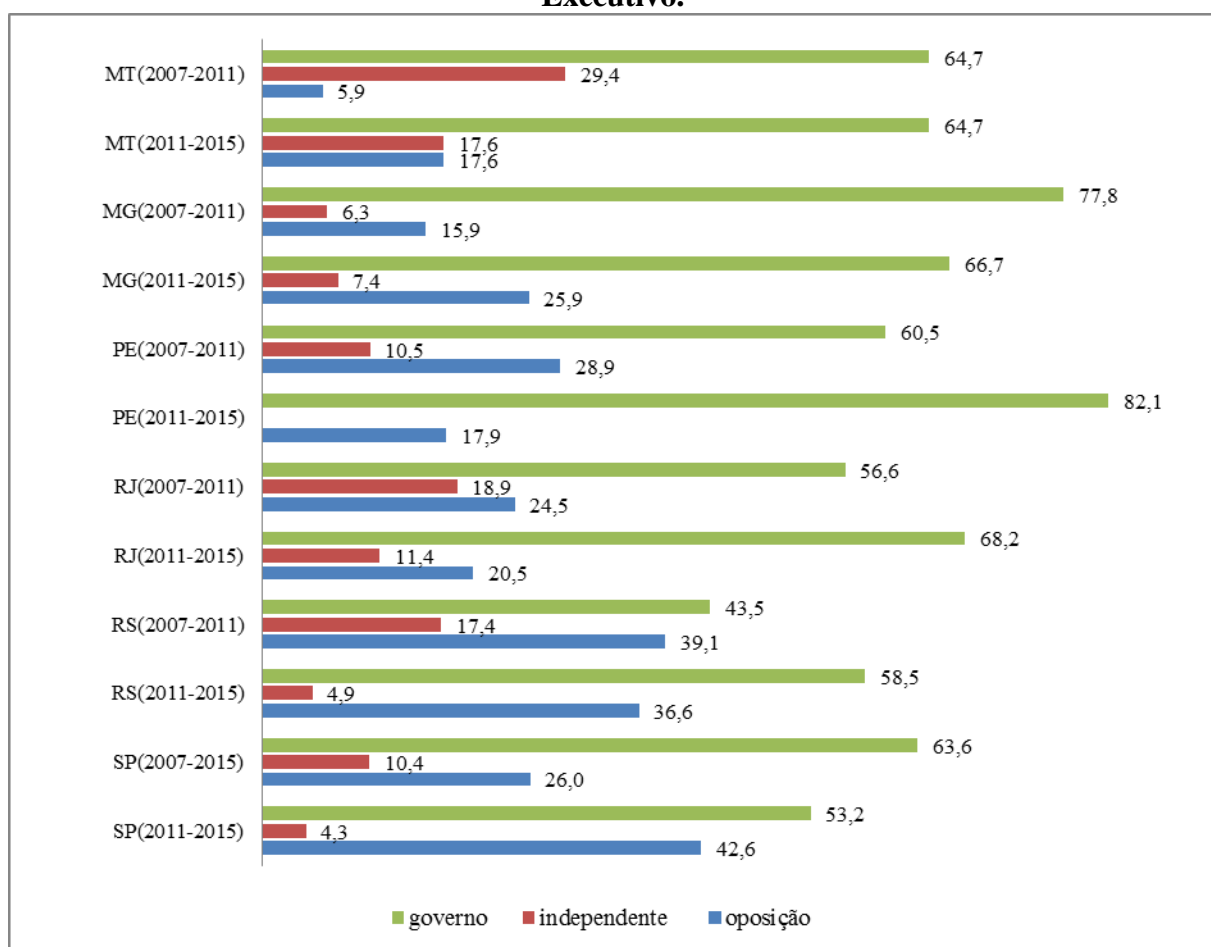
⁴² Na primeira legislatura (2007 a 2011) analisada, os percentuais são: MT com 47%; MG com 79%; PE com 46%; RJ com 41%; e SP com 70%. Na segunda legislatura (2012 a 2015) analisada, os percentuais são: MT com 71%; MG com 84%; PE com 59%; RJ com 39%; e SP com 72%. Os dados são proveniente do projeto “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em 12 unidades da Federação”.

⁴³ Na primeira legislatura analisada o percentual foi de 44% e, na segunda, de 61%.

⁴⁴ Como mencionado no capítulo 1, a pergunta consta do questionário aplicado aos legisladores pelo projeto “Trajetórias”. Na primeira rodada, foi utilizada uma escala de 1 a 10. Na segunda, foram apresentadas as opções “governo”, “independente” e “oposição”. Para efeito de comparação, no caso da primeira rodada, as respostas situadas entre 1 e 4 foram consideradas como indicando apoio ao governo. Respostas 5 e 6 foram consideradas sinalização de independência e, as demais, de oposição.

Nos Estados de Pernambuco e Rio de Janeiro, que reelegeram os governadores, verifica-se queda no percentual de deputados opositores da primeira para a segunda legislatura analisada. Na ALERGS, a oposição manteve-se acima da média das demais casas parlamentares, o que pode ser um reflexo da ausência de reeleições no Executivo estadual. De modo geral, duas observações podem ser feitas. Em primeiro lugar, os dados são compatíveis com aqueles do quadro 3.3. O Rio Grande do Sul foi o estado onde as coligações eleitorais vitoriosas para o governo estadual conquistaram o menor percentual de cadeiras legislativas. Por outro lado, Minas Gerais e Mato Grosso foram os Estados onde as coligações eleitorais vitoriosas para o governo fizeram maioria nas duas legislaturas. Finalmente, Rio de Janeiro e Pernambuco foram os estados onde o número de cadeiras conquistadas pelas coligações dos governadores eleitos cresceu de um período a outro. Em segundo lugar, exceção feita à primeira legislatura no Rio Grande do Sul, o governismo é predominante em todos os casos.

Gráfico 3.4. Posicionamento político dos deputados estaduais em relação ao Poder Executivo.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em 12 unidades da Federação” – Centro de Estudos Legislativos do DCP/UFMG.

Para identificar quais eram os partidos que compunham cada uma das bases (governo/oposição), foi realizado um cruzamento de dados entre a variável de posicionamento político e partido. Em algumas legislaturas, parlamentares entrevistados de um mesmo partido político se posicionaram de maneira diferente em relação ao governo. Nesses casos, optou-se por duas estratégias para a definição do posicionamento político dos parlamentares. A primeira, pelo posicionamento político da maioria dos deputados de um mesmo partido. Em caso de empate, recorreu-se às coligações eleitorais. Por exemplo, no Estado de Pernambuco, na segunda legislatura analisada, seis deputados do PSDB foram entrevistados, três declararam apoio ao governo e três afirmaram que pertenciam à oposição. O PSDB concorreu à eleição para o Executivo estadual em uma coligação contrária à vitoriosa. Dessa maneira, o partido foi enquadrado na oposição. A classificação do posicionamento político entre governo, independente e oposição é necessária para a identificação do posicionamento político dos parlamentares que requeriam informações, convocavam autoridades e instalavam CPIs. O resultado pode ser visualizado no Quadro 3.4.

Quadro 3.4. Posicionamento dos partidos políticos frente ao governo estadual.

Estado	Governo	Oposição	Independente	Não classificado
MT1	PP; PT; PR; DEM; PPS	PMDB	PDT; PTB; PSDB	
MT2	PT; PMDB ; PR; PSD; PP	DEM; PSDB; PSB	PDT	
MG1	PP; PTB; PSC; PR; PPS; DEM; PHS; PMN; PSB; PV; PSDB ; PDT; ⁴⁵ PMDB ⁴⁶	PT; PCdoB		
MG2	PDT; ⁴⁷ PTB; PSC; PPS; DEM; PHS; PMN; PV; PSDB ; PTC; PTdoB; PRTB; PSD	PT; PCdoB; PMDB ⁴⁸	PRB	PRP ⁴⁹
PE1	PDT; PT; PR; ⁵⁰ PTB; PAN; PMN; PTC; PSB ; PCdoB	PMDB; DEM; PSDC; PSDB	PSC; PTdoB	
PE2	PDT; PT; PTB; PR; PTC; PSB ; PCdoB; PP; PHS; PRB; PSD	PMDB; DEM; PMN; PSDB ⁵¹		
RJ1	PT; ⁵² PTB; PSL; PSC; PHS; PSB; PMDB ; PP; PR; PAN; DEM ⁵³	PRB; PPS; PTC; PSOL; PCdoB; PDT; ⁵⁴ PSDB ⁵⁵	PMN; PV; PTB	
RJ2	PMDB ; PDT; PT; ⁵⁶ PTB; PSC; PPS; PMN; PSB; PRTB; PSD ⁵⁷	PR; ⁵⁸ PSDB; ⁵⁹ PSOL; PTN	PP; PCdoB;	
RS1	PP; ⁶⁰ PMDB; ⁶¹ PPS; PSDB	PCdoB; PSB; PT; PDT ⁶²	PTB	DEM ⁶³
RS2	PDT; PT ; PSB; PCdoB; PRB; PTB ⁶⁴	PP; ⁶⁵ PPS; DEM; PMDB; ⁶⁶ PSDB		
SP 1	PTB; PMDB; ⁶⁷ PSC; PPS; ⁶⁸ DEM; ⁶⁹ PSB; PV; ⁷⁰ PSDB	PT; PSOL	PP; PDT	
SP 2	PTB; PSDB ; PSC; PPS; PRB; PSB; PV	PCdoB; PT; PDT	DEM	

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em 12 unidades da Federação” – Centro de Estudos Legislativos do DCP/UFGM.
Observação: os partidos que estão em negrito são os mesmos que elegeram os governadores estaduais.

⁴⁵ Quatro deputados do PDT responderam à pesquisa, três governistas e um independente.

⁴⁶ Nove deputados do PMDB responderam à pesquisa, cinco governistas, três independentes e um de oposição.

⁴⁷ Quatro deputados do PDT responderam à pesquisa, três eram governistas e um era independente.

⁴⁸ Cinco deputados do PMDB responderam à pesquisa, três de oposição, um governista e um independente.

⁴⁹ Dois deputados do PRP responderam à pesquisa, um governista e um independente.

⁵⁰ Três deputados do PR responderam à pesquisa, dois governistas e um independente.

⁵¹ Seis deputados do PSDB responderam à pesquisa, três governistas e três de oposição. O partido foi considerado oposição, já que concorreu à eleição estadual em coligação diferente da do governador eleito.

⁵² Seis deputados do PT responderam à pesquisa, cinco governistas e um independente.

⁵³ Seis deputados do DEM responderam à pesquisa, três governistas; dois de oposição e um independente.

⁵⁴ Quatro deputados do PDT responderam à pesquisa, três de oposição e um independente.

⁵⁵ Quatro deputados de PSDB responderam à pesquisa, dois de oposição, um governista e um independente.

⁵⁶ Seis deputados do PT responderam à pesquisa; cinco eram governistas e um independente.

⁵⁷ Oito deputados do PSD responderam à pesquisa; sete eram governistas e um independente.

⁵⁸ Quatro deputados do PR responderam à pesquisa, três de oposição e um independente.

⁵⁹ Três deputados do PSDB responderam à pesquisa, dois de oposição e um governista. Como o partido concorreu em uma coligação diferente da do governador eleito, por isso, foi considerado oposição.

⁶⁰ Cinco deputados do PP responderam à pesquisa, três governistas e dois independentes.

⁶¹ Sete deputados do PMDB responderam à pesquisa, cinco governistas e dois independentes.

⁶² Sete deputados do PDT responderam à pesquisa, cinco de oposição e dois independentes.

⁶³ Três deputados do DEM responderam à pesquisa, um governista; um independente e um de oposição. Esse partido elegeu o vice-governador do Estado, o que o colocaria como governista. No entanto, houve conflito entre Yeda Crusius (governadora) e Paulo Feijó (vice-governador).

⁶⁴ Quatro deputados do PTB responderam à pesquisa; três eram governistas e um de oposição.

⁶⁵ Cinco deputados do PP responderam à pesquisa, três de oposição e dois independentes.

⁶⁶ Cinco deputados do PMDB responderam à pesquisa, quatro de oposição e um governista.

⁶⁷ Quatro deputados do PMDB responderam à pesquisa, três governistas e um independente.

⁶⁸ Cinco deputados do PPS responderam à pesquisa, quatro governistas e um independente.

⁶⁹ Oito deputados do DEM responderam à pesquisa, seis governistas e dois independentes.

⁷⁰ Seis deputados do PV responderam à pesquisa, cinco governistas e um independente.

3.4 – Os deputados e as atividades de controle legislativo

Nessa seção serão apresentados dados sobre como os legisladores avaliam os instrumentos de controle e a frequência com que os utilizam. Como pode ser visto na Tabela 3.1, nos casos das legislaturas MT1, RJ1, RS2, MG2, RS1, RJ2, SP1 e SP2 pouco mais de 20% dos parlamentares considera o controle das ações do Poder Executivo como a mais importante das atividades legislativas. O dado parece corroborar a observação de Lemos (2006), segundo a qual a maioria dos parlamentares, em âmbito federal, atribui pouca importância à tarefa de fiscalizar. A tendência parece se verificar também no nível subnacional. Em nenhum dos casos os que consideram o controle mais importante chegaram a compor a maioria simples dos entrevistados. Para os parlamentares das legislaturas MG1, RJ2, RJ1, SP1 e PE1 a atividade de maior importância é a elaboração de leis. Já os parlamentares das legislaturas RS1, MT2, RS2, PE2, SP2, MT1 e MG2 apontaram a resolução dos problemas do Estado (os valores em negrito indicam a maioria simples em cada caso).

Tabela 3.1 Atividade de maior importância para os deputados, por assembleia e por legislatura.

Estado	Elaborar leis	Resolver os problemas do seu estado	Controlar as ações do Executivo	Defender interesses do seu partido	Propor emendas ao orçamento estadual que beneficiem a sua região	Outra
MT1	25,0	37,5	25,0	0,0	12,5	0,0
MT2	23,5	52,9	17,6	0,0	0,0	5,9
MG1	43,5	27,4	14,5	1,6	12,9	0,0
MG2	21,8	30,9	22,5	0,0	16,4	5,5
PE1	31,6	28,9	15,8	5,3	18,4	0,0
PE2	15,4	41,0	17,9	0,0	17,9	7,7
RJ1	34,0	24,5	22,6	0,0	18,9	0,0
RJ2	41,3	13,0	21,7	0,0	19,6	4,3
RS1	19,6	56,5	10,9	6,5	6,5	0,0
RS2	24,4	51,2	9,8	0,0	7,3	7,3
SP1	33,3	26,7	22,7	0,0	17,3	0,0
SP2	17,0	38,3	17,0	2,1	23,4	2,1

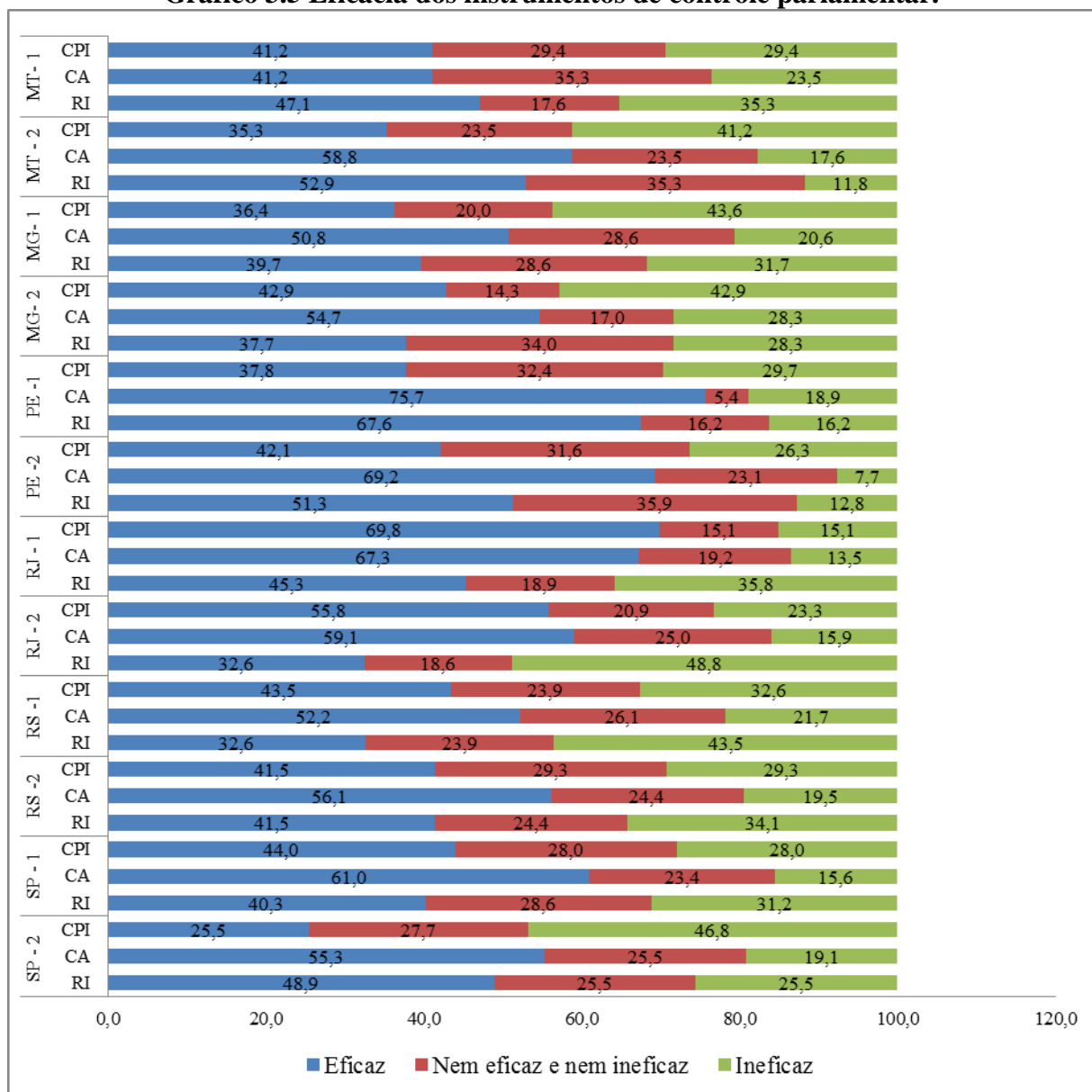
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em 12 unidades da Federação” – Centro de Estudos Legislativos do DCP/ UFMG.

O Gráfico 3.5, a seguir, expõe dados referentes à percepção dos deputados estaduais sobre a eficácia dos instrumentos formais de controle para as duas legislaturas (2007-2011 e 2011-

2015). A convocação de autoridades foi considerada o instrumento de controle parlamentar mais eficaz nas legislaturas MT2, MG1, MG2, PE1, PE2, RJ2, RS1, RS2, SP1 e SP2. A CPI foi considerada o instrumento de controle parlamentar mais eficaz apenas na primeira legislatura da ALERJ. Já os deputados da primeira legislatura do Estado do Mato Grosso afirmaram que o instrumento mais eficaz é o requerimento de informações.

Segundo avaliação dos deputados das assembleias dos Estados de MT2, MG1, MG2, PE1, PE2 e SP2, a CPI é o instrumento de controle parlamentar de menor eficácia. Já para os deputados das legislaturas MT1, RJ1, RJ2, RS1, RS2 e SP1, o instrumento de controle considerado menos eficaz foi o requerimento de informações.

Gráfico 3.5 Eficácia dos instrumentos de controle parlamentar.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em 12 unidades da Federação” – Centro de Estudos Legislativos do DCP/UFMG.

Observação: o número 1 refere-se à primeira legislatura analisada nessa pesquisa e o número 2 refere-se à segunda legislatura analisada nessa pesquisa.

Nos seis Estados analisados, o mecanismo formal de controle mais utilizado pelos parlamentares foi o requerimento de informação (ver Tab. 3.2, a seguir). O requerimento de convocação de autoridades, nas legislaturas MT1, MT2, MG1, MG2, RJ1 e RJ2, foi o segundo mecanismo mais utilizado pelos deputados estaduais. Nas legislaturas de PE1, PE2, RS1, RS2, SP1 e SP2 foram instaladas mais CPIs do que autoridades foram convocadas.

O número elevado de requerimentos de informação, em relação aos outros dois instrumentos

de controle, pode ser explicado pelo baixo custo político. A solicitação de informações pode ser realizada pelo parlamentar de maneira individual e o encaminhamento à autoridade competente, na maioria dos casos, depende da aprovação da mesa (ver Quadro 3.2). A convocação de autoridades necessita de aprovação do Plenário⁷¹ e a CPI, da assinatura de 1/3 dos parlamentares para que seja instalada. De todo modo, cabe lembrar, no entanto, que as convocações de autoridade são subnotificadas uma vez que quando feitas na forma de convite não são registradas.

As legislaturas que mais remeteram requerimentos de informação ao Poder Executivo estadual foram: MT2, SP1, MT1, SP2 e MG2, com média superior a 20 solicitações por deputado. Nas demais legislaturas, a média de requerimentos de informação por parlamentar foi menor ou igual a 4,7. O valor médio de convocação de autoridades por deputado foi inferior a um; a única legislatura que apresentou valor superior foi a de MT2. Cabe notar que, apesar de os parlamentares do Estado de Pernambuco avaliarem positivamente a interpelação parlamentar, esse instrumento não foi utilizado em nenhuma das duas legislaturas analisadas.

Nos dois períodos analisados, a ALESP foi a que mais instalou CPIs, seguida pela ALERJ, enquanto a ALMG foi a que menos utilizou o instrumento. Um ponto interessante de se destacar é que em ambas as legislaturas analisadas do Estado de Minas Gerais, a CPI foi considerada o instrumento de controle parlamentar de menor eficácia, o que pode ajudar a explicar a sua baixa utilização por parte dos parlamentares.

Nas Assembleias Legislativas dos Estados de Mato Grosso e Minas Gerais verifica-se aumento no uso dos instrumentos de controle parlamentar da primeira para a segunda legislatura. Nesses dois estados, da primeira para a segunda legislatura, houve crescimento no percentual de deputados que se alinhavam com a oposição. Em contrapartida, no Estado de São Paulo, apesar do aumento do número de deputados de oposição da primeira para a segunda legislatura, verificou-se queda na utilização dos instrumentos de controle.

As Assembleias dos Estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Pernambuco apresentaram queda no percentual de deputados de oposição da primeira para a segunda

⁷¹ No Estado do Mato Grosso a convocação será automática e independerá de deliberação do Plenário, se firmada por 1/3 dos membros da Assembleia, ou por maioria absoluta de Comissão.

legislatura. Nesses três estados, constatou-se que o volume de requerimentos de informação também foi menor na segunda legislatura. Nos Estados do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul houve queda no número de CPIs instaladas. Houve redução no número de convocação de autoridade apenas no Estado do Rio de Janeiro.

Tabela 3.2 Instrumentos de controle, por estado e por legislatura.

Estado	Requerimento de informação	Média por parlamentar	Convocação de autoridades	Média por parlamentar	CPI instalada
MT 1	390	16,3	16	0,67	3
MT 2	481	20,0	28	1,17	5
MG 1	334	4,3	19	0,25	0
MG 2	1.027	13,3	51	0,66	1
PE 1	133	2,7	0	0,00	2
PE 2	119	2,4	0	0,00	2
RJ 1	326	4,65	60	0,86	12
RJ 2	192	2,74	33	0,47	11
RS 1	231	4,2	1	0,02	4
RS 2	75	1,4	4	0,07	3
SP 1	1.640	17,4	6	0,06	21
SP 2	1.444	15,4	0	0,00	17
Total	6.394		218		81

Fonte: Elaboração própria a partir da coleta de dados de requerimentos de informação, convocação de autoridade e das comissões parlamentares de inquérito que foram instaladas, no período de 2007 a 2014.

Observação: o número 1 refere-se à primeira legislatura analisada (janeiro de 2007 a dezembro de 2010); o número 2 refere-se à segunda legislatura analisada (janeiro de 2011 a dezembro de 2014). A média foi calculada levando em conta o número de deputados das Casas Parlamentares.

As comissões parlamentares e os deputados estaduais podem pleitear informações por meio dos requerimentos de informação. Conforme pode ser visualizado na Tabela 3.3, com exceção da ALMG, nos demais casos, a solicitação é feita de forma predominante ou exclusivamente pelos deputados. O dado mostra um contraste agudo entre a ALMG e as demais Casas Parlamentares, e aponta para a maior importância conferida às comissões pelos legisladores mineiros.⁷²

⁷² Na legislatura 2007/2011, as Comissões Parlamentares e o Plenário foram considerados instâncias decisórias igualmente importantes por 36,5% dos deputados mineiros. Na legislatura seguinte, 48,1% dos parlamentares consideravam o Plenário a instância mais importante da casa e 22,2% afirmaram que eram as Comissões. Apesar da queda no percentual de deputados que atribui maior importância à comissão parlamentar, essa é ainda maior do que o encontrado nas outras Casas Parlamentares, para esse período.

Tabela 3.3 Requerimentos de informação, por Estado, autoria e legislatura.

Estado	Autor	Legislaturas			
		2007-2011	%	2011-2015	%
Mato Grosso	Deputado	388	99,5	466	96,9
	Comissão	2	0,5	15	3,1
	Total	390	100,0	481	100,0
Minas Gerais	Deputado	103	30,8	128	12,5
	Comissão	231	69,2	899	87,5
	Total	334	100,0	1.027	100,0
Pernambuco	Deputado	133	100,0	119	100,0
	Total	133	100,0	119	100,0
Rio de Janeiro	Deputado	302	92,6	175	91,1
	Comissão	24	7,4	17	8,9
	Total	326	100,0	192	100,0
Rio Grande do Sul	Deputado	228	98,7	72	96,0
	Comissão	3	1,3	3	4,0
	Total	231	100,0	75	100,0
São Paulo	Deputado	1.601	97,6	1.393	96,5
	Comissão	39	2,4	51	3,5
	Total	1.640	100,0	1.444	100,0

Fonte: Elaboração própria a partir da coleta de dados de requerimentos de informação, no período de 2007 a 2014.

A Tabela 3.4 mostra como os requerimentos de informação encaminhados pelos deputados se distribuem entre os partidos alinhados com o governo ou situados na oposição. Como se pode perceber, nas legislaturas PE1, PE2, RS1, RS2, SP1, MG2 e SP2, os requerimentos foram, de forma amplamente majoritária, encaminhados por partidos situados em oposição ao governo.

Tabela 3.4 Requerimentos de informação enviados por deputados por posicionamento político do partido frente ao governo

Legislaturas	Governo	Oposição
MT1	64,9	12,8
MT2	41,8	43,7
MG1	68,9	29,1
MG2	23,4	64,8
PE1	12,8	84,9
PE2	21,8	78,1
RJ1	48,0	32,4
RJ2	32,5	32,0
RS1	22,3	74,1
RS2	23,6	68,0
SP1	27,6	67,6
SP2	17,5	64,4

Fonte: Elaboração própria a partir da coleta de dados de requerimentos de informação no período de 2007 a 2014 e dos dados da pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em 12 unidades da Federação” – Centro de Estudos Legislativos do DCP/UFMG.

No Estado de Mato Grosso, em ambas as legislaturas analisadas, os deputados do DEM⁷³ foram os que mais encaminharam requerimentos solicitando informações ao Poder Executivo estadual. No período entre 2007 a 2011, os deputados do DEM estavam alinhados com o governo e, na legislatura seguinte, com a oposição. Dentre as comissões parlamentares, a que se destacou na solicitação de requerimentos foi a de Infraestrutura Urbana e Transporte, responsável por seis dos 17 pedidos. Na época da solicitação, essa comissão era presidida por um membro do DEM.⁷⁴

Em Minas Gerais, as comissões parlamentares que mais encaminharam solicitação de informações foram as de Direitos Humanos, Participação Popular e Segurança Pública⁷⁵. As duas primeiras, em ambas as legislaturas, foram presididas por deputados do PT, partido de oposição. A Comissão de Segurança Pública foi presidida, durante todo o período, por deputados pertencentes a partidos governistas – no primeiro biênio da 16^a legislatura pelo PDT e, no segundo biênio, pelo PSDB, partido que se manteve à frente da Comissão na 17^a legislatura. Nesse estado, verifica-se o crescimento de 207% das solicitações de informações

⁷³ A média de requerimentos de informação por deputado do DEM foi de 33,4 na primeira legislatura e 60,5 na segunda.

⁷⁴ Os dados referentes às Comissões podem ser vistos no Anexo 2.

⁷⁵ Os dados referentes às Comissões podem ser vistos no Anexo 2.

da primeira para a segunda legislatura, o que pode representar uma relação mais conflituosa dos poderes Executivo e Legislativo.

Em Pernambuco, na primeira legislatura analisada, deputados do DEM e PSDB, partidos alinhados com a oposição, encaminharam ao poder Executivo estadual 79,7% dos requerimentos de informação. Entre 2011 a 2015, 63,8% dos requerimentos de informação foram remetidos por parlamentares do PSDB, partido que se manteve na oposição.⁷⁶

O Rio de Janeiro foi o estado onde deputados vinculados a partidos independentes (pelos critérios aqui adotados) tiveram maior protagonismo na solicitação de informações. Dentre as comissões⁷⁷ que encaminharam solicitações, destacaram-se as de Educação; Orçamento, Finanças, Fiscalização e Controle; e Defesa da Pessoa Portadora de Deficiência. Apenas a primeira foi presidida por um parlamentar vinculado à oposição.

No Estado do Rio Grande do Sul, onde a oposição liderou os requerimentos, a única mudança foi referente ao partido ao qual estavam vinculados os parlamentares. Na primeira legislatura analisada, os deputados do PT foram responsáveis por 50,9% das solicitações, seguidos pelos do PDT com 12,3%. Na legislatura seguinte, a maior parte dos encaminhamentos foi efetuada pelos deputados do PMDB (26,4%), PSDB (18,1%) e PP (15,3%).⁷⁸

Em São Paulo, onde os parlamentares foram responsáveis por 96,5% dos requerimentos de informação, os deputados do PT, partido de oposição, foram os que mais remeteram requerimentos de informação ao Executivo estadual: 59,2% na primeira legislatura analisada e 53,9% na segunda.⁷⁹ As comissões⁸⁰ de Direitos Humanos e de Saúde foram as que mais solicitaram informações na primeira legislatura. Na legislatura seguinte, as comissões de Saúde e de Transportes e Comunicações solicitaram 23 e 11 requerimentos de informação, respectivamente.

A Tabela 3.5 mostra a utilização do instrumento de convocação de autoridades, por Estado,

⁷⁶ Os dados referentes aos requerimentos encaminhados pelos deputados podem ser vistos no Anexo 1.

⁷⁷ Os dados referentes às Comissões podem ser vistos no Anexo 2.

⁷⁸ Os dados referentes aos requerimentos encaminhados pelos deputados podem ser vistos no Anexo 1.

⁷⁹ Os dados referentes aos requerimentos encaminhados pelos deputados podem ser vistos no Anexo 1.

⁸⁰ Não foi possível identificar quem eram os parlamentares que presidiam essas comissões. Os dados referentes às Comissões podem ser vistos no Anexo 2.

autoria (comissão ou deputado) e legislatura. Apenas na ALMG a convocação é atribuição exclusiva das comissões parlamentares. Nas demais, os deputados também podem fazê-lo. Não obstante, no Rio de Janeiro todos os membros da administração pública foram convocados pelas comissões parlamentares. Nos Estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul, o número de convocações foi muito pequeno e a convocação de autoridades, quando realizada, foi feita exclusivamente pelos deputados. No Estado do Mato Grosso, os deputados estaduais foram os responsáveis por 70% dos requerimentos de convocação de autoridades. Finalmente, merece destaque o caso de Pernambuco, onde, em oito anos de governo de Eduardo Campos, nenhuma autoridade pública foi convocada para prestar esclarecimentos.

Tabela 3.5 Convocação de autoridades, por Estado, autoria e legislatura.

Estado	Autor	Legislatura		Total
		(2007-2011)	(2011-2015)	
Mato Grosso	Comissão	7	6	13
	Deputado	9	22	31
	Total	16	28	44
Minas Gerais	Comissão	19	51	70
	Total	19	51	70
Rio de Janeiro	Comissão	60	33	93
	Total	60	33	93
Rio Grande do Sul	Deputado	1	4	5
	Total	1	4	5
São Paulo	Deputado	6	0	6
	Total	6	0	6

Fonte: Elaboração própria a partir da coleta de dados de convocação de autoridades, no período de 2007 a 2014.

Em São Paulo e no Rio Grande do Sul, os deputados de partidos de oposição foram os responsáveis pelos encaminhamentos. No Mato Grosso, o protagonismo foi dividido entre deputados do governo e da oposição. Ainda no Mato Grosso, cinco Comissões⁸¹ aprovaram convocação de autoridades: na primeira legislatura, a Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social (4), a de Segurança Pública (2) e a de Educação (1); na segunda, as Comissões de Constituição, Justiça e Redação e de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária se responsabilizaram por três convocações cada uma. Apenas a

⁸¹ Os dados referentes às Comissões podem ser vistos no Anexo 4.

Comissão de Fiscalização e Acompanhamento era presidida por um legislador vinculado a um partido de oposição (DEM).

Em Minas Gerais,⁸² a Comissão de Direitos Humanos, em ambas as legislaturas, foi a que mais solicitou o comparecimento de autoridade pública. Em ambos os períodos, a Comissão esteve sob a presidência do principal partido de oposição ao governo (PT).

Na ALERJ,⁸³ na legislatura 2007/2011, as comissões parlamentares que mais realizaram convocações foram as de Segurança Pública e Assuntos de Polícia (25%); Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania (13,3%); Educação (11,7%). A Comissão de Segurança Pública e Assuntos de Polícia era presidida por um deputado do PDT e a Comissão de Educação era presidida por um do PPS, dois partidos que estavam alinhados com a oposição. A Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania, no primeiro biênio (2007-2008) foi presidida por um membro do PT, partido que estava alinhado com o governo; no segundo biênio, foi presidida por um membro do PSOL, partido de oposição ao governo. A comissão encaminhou oito convocações de autoridades; três quando era presidida pelo PT e cinco pelo PSOL.

Na legislatura seguinte, as Comissões de Segurança Pública e Assuntos de Polícia (21,2%) e de Educação (21,2%) foram as que mais convocaram autoridades. A Comissão de Segurança Pública e Assuntos de Polícia, no primeiro biênio foi presidida pelo PT e, no segundo, pelo PSD – partidos alinhados com o governo. A comissão de Educação era presidida por um parlamentar do PPS; os membros desse partido também estavam alinhados com o governo.

Os dados sobre as CPIs são mostrados na tabela 3.6. Das 81 CPIs instaladas em todas as legislaturas analisadas, 54,3% tratavam de assuntos de interesse público, *mas não possuíam a finalidade de investigar as ações do governo estadual ou órgãos a ele vinculados*. Sobre esse dado, cabe observar que os parlamentares podem instalar CPIs que não possuem o objetivo de fiscalizar as ações do Poder Executivo, com intuito de travar a instalação de comissões que tenham essa finalidade.

⁸² Os dados referentes às Comissões podem ser vistos no Anexo 4.

⁸³ Os dados referentes às Comissões podem ser vistos no Anexo 4.

Das CPIs instaladas, 29 foram propostas, exclusivamente, pelo partido governista ou por membros de partidos da base governista; apenas 37,9% dessas possuíam como finalidade investigar as ações do Poder Executivo. Membros de partidos alinhados com a oposição foram responsáveis pela assinatura de 11,1% dos requerimentos das CPIs instaladas. Membros de partidos governistas e de oposição assinaram, em conjunto, 12,3% dos requerimentos das CPIs instaladas. Parlamentares que se declararam governistas, oposicionistas e independentes assinaram 17,3% dos requerimentos de instalação de CPIs.

São Paulo e Rio de Janeiro foram os Estados que mais instalaram CPIs. Em São Paulo, membros de partidos alinhados com o governo assinaram *todos* os requerimentos de instalação de CPIs. Das CPIs instaladas no Estado, na primeira legislatura, 52,1% possuíam como objetivo fiscalizar atos do governo estadual; na segunda legislatura, somente 23,5% das comissões instaladas possuía tal finalidade. No Estado do Rio de Janeiro, membros de partidos governistas assinaram 83,3% dos requerimentos das CPIs instaladas na primeira legislatura e 72,7% na segunda. Em ambas as legislaturas analisadas, a maior parte das comissões instaladas não possuía a finalidade de controle das ações do Executivo estadual.

Nas legislaturas de MG2 e PE2, nenhuma CPI instalada tinha por “alvo” o governo estadual. Nas legislaturas MT1, MT2, PE1 e MG2, membros de partidos pertencentes à base governista assinaram a maioria dos requerimentos das CPIs instaladas. Na ALMT, a maioria das comissões instaladas possuía como objetivo a fiscalização dos atos do Poder Executivo estadual, 100% na primeira legislatura e 80% na seguinte. Em Pernambuco, das duas CPIs instaladas, uma o foi para fiscalizar ações do governador. Em Minas Gerais, a única CPI instalada não tinha como objetivo fiscalizar atos do governo estadual.

No Rio Grande do Sul, a oposição assinou todos os requerimentos de instalação de CPIs. Na primeira legislatura, todas as quatro CPIs instaladas tinham como objetivo fiscalizar as ações do Executivo. Na legislatura seguinte, das três CPIs instaladas, somente uma tinha esse objetivo. Os dados podem ser visualizados na tabela 3.6.

Tabela 3.6 CPIs instaladas por legislatura e posicionamento político do autor do requerimento.

Estado	Posicionamento político	Fiscalização		Total
		Sim	Não	
MT1	Governo	1	0	1
	Não classificado	2	0	2
	Subtotal	3	0	3
MT2	Governo	3	1	4
	Não classificado	1	0	1
	Subtotal	4	1	5
MG2	Governo	0	1	1
	Subtotal	0	1	1
PE1	Governo	1	1	2
	Subtotal	1	1	2
PE2	Não classificado	0	2	2
	Subtotal	0	2	2
RJ1	Governo	3	6	9
	Oposição	1	1	2
	Governo e oposição	0	1	1
	Subtotal	5	7	12
RJ2	Governo	1	6	7
	Oposição	2	1	3
	Governo e oposição	1	0	1
	Subtotal	4	7	11
RS1	Oposição	2	0	2
	Governo e oposição	2	0	2
	Subtotal	4	0	4
RS2	Oposição	1	1	2
	Governo e oposição	0	1	1
	Subtotal	1	2	3
SP1	Governo	2	2	4
	Governo e oposição	3	0	3
	Governo, oposição e independente	3	3	6
	Governo e independente	3	5	8
	Subtotal	11	10	21
SP2	Governo	0	1	1
	Governo e oposição	2	0	2
	Governo, oposição e independente	2	6	8
	Governo e independente	0	6	6
	Subtotal	4	13	17
Total		37	44	81

Fonte: Elaboração própria a partir da coleta de dados de Comissões Parlamentares instaladas no período de 2007 a 2014.

3.5 Considerações finais

Tendo como base a descrição dos dados coletados e das informações extraídas da pesquisa “Trajetórias” é possível fazer algumas considerações sobre o processo de controle parlamentar das ações do Executivo.

Nos Estados analisados, os legisladores, em sua maioria, estão mais interessados em elaborar leis e resolver os problemas do seu Estado do que em realizar a tarefa de fiscalização das ações do Poder Executivo. Verifica-se que, de maneira geral, os parlamentares membros da oposição estão mais inclinados a realizar a atividade de controle das ações do Poder Executivo do que deputados pertencentes ao partido governista ou da base governista (Ver anexo 5).

Sobre a utilização dos instrumentos de controle, verificou-se que o requerimento de informação é o mecanismo de fiscalização preferido dos parlamentares em âmbito estadual. Esse instrumento pode ser usado de maneira individual, não sendo necessária a negociação com as maiorias. O acesso à informação é garantido, já que o não cumprimento da prestação de informação por parte do Executivo implica em crime de responsabilidade. O baixo custo de solicitação pode ser a explicação para a maior utilização desse instrumento em detrimento dos demais. Necessário dizer também que se trata do instrumento que menos expõe o Executivo, uma vez que as informações solicitadas são prestadas apenas ao legislador, que decide como, quando e se utilizá-las. Quanto aos outros dois instrumentos de controle parlamentar, em que os custos de solicitação são maiores, assim como a exposição pública do Executivo, a utilização variou de Assembleia para Assembleia. Nos Estados de Pernambuco, Rio Grande do Sul e São Paulo, instalou-se mais CPIs do que autoridades foram convocadas para prestarem esclarecimentos.

Nas legislaturas de MT2, MG1, MG2, PE1, PE2, RS1, RS2, SP1 e SP2, os requerimentos de informação foram mais solicitados por parlamentares/comissões presididas por parlamentares vinculados à oposição. Nas duas legislaturas dos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo, comissões/deputados cujos membros estavam vinculados à oposição foram os que mais requereram a convocação de autoridades públicas para esclarecimento de

informações. A CPI foi um instrumento de controle utilizado, primordialmente, por deputados do partido do governo ou da base do governo.

Com exceção do Estado de São Paulo, pode-se afirmar que quanto maior a oposição, maior foi o controle parlamentar das ações do Executivo estadual. Nos Estados de Minas Gerais e do Mato Grosso, da primeira para a segunda legislatura, houve crescimento no uso dos instrumentos de controle. Nesses dois Estados, foi constatado que na segunda legislatura o número de parlamentares alinhados com a oposição era maior do que na anterior. A mesma relação também foi constatada nos Estados de Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Da primeira para a segunda legislatura analisada, houve redução no tamanho da oposição e queda no uso dos instrumentos de controle parlamentar.

CAPÍTULO 4

Condições políticas para o controle parlamentar nos Executivos estaduais

4.1 Introdução

Esse capítulo tem como objetivo analisar que condições podem favorecer, nos Estados analisados, o controle legislativo sobre o Poder Executivo. Parte-se do pressuposto de que variações no perfil das Assembleias e dos legisladores tendem a impactar a atividade do controle parlamentar das ações dos Executivos estaduais. Estas variações dizem respeito ao “*tamanho da oposição, à percepção dos deputados sobre a importância da atividade de controle e ao perfil, mais ou menos particularista, dos legisladores*”. Mais ainda, supõe-se que tal controle irá variar a depender de como se combinem tais fatores – condições causais – nos contextos subnacionais. Para a análise dos dados será utilizado o QCA – *Qualitative Comparative Analysis*.

O capítulo está dividido em duas partes. Na primeira são apresentados o método e a calibração do resultado de interesse e das condições causais para a viabilização da análise de dados. A operacionalização do resultado de interesse (variável dependente) será feita a partir da construção do Índice de Controle Parlamentar (ICP). Utilizou-se dos dados da pesquisa “Trajetórias” para a operacionalização das condições causais (variáveis independentes). Na segunda parte do capítulo será apresentada a análise da condição de necessidade e da condição de suficiência pelo método do QCA.

4.2 Método de análise dos dados

O método do QCA foi considerado o mais adequado para o teste das hipóteses dessa pesquisa. Essa técnica foi desenvolvida por Charles Ragin (1987) com intuito de comparar um número pequeno ou intermediário de casos que possuíam modelos explicativos multicausais (PÉREZ-LIÑÁN, 2010; SANDES FREITAS, BIZARRO NETO, 2015). O método correlaciona análises quantitativas e qualitativas. Com a utilização desse modelo de análise, é possível identificar padrões, respeitando a diversidade dos casos e sua heterogeneidade no que diz respeito às diferentes condições causais.

De acordo com Sandes Freitas e Bizarro Neto (2015), o QCA é uma das variantes de métodos das teorias dos conjuntos (*set-theoretic methods*), em que múltiplas condições são analisadas para tratar sistematicamente as associações que produzem uma configuração específica. Esse método analisa o fenômeno com base em três aspectos principais:

- a) Os dados são pensados em *scores* de pertencimento a um determinado conjunto;
- b) As relações entre fenômenos sociais são modeladas em termos de relações entre conjuntos;
- c) Os resultados são apontados em termos de condições de *necessidade e suficiência*, com ênfase na complexidade causal (SANTOS, 2016).

Alguns conceitos são centrais na análise do QCA para o entendimento da complexidade causal. Um deles é a “causalidade conjuntural múltipla” que ocorre, exclusivamente, quando fatores combinados podem ser considerados necessários e/ou suficientes. Ou seja, alguns fenômenos são dependentes de ações simultâneas de múltiplas causas. A “equifinalidade”, outro conceito importante, ocorre quando diferentes configurações causais e contextos podem levar aos mesmos resultados. Na “assimetria”, a não ocorrência de um resultado não pode ser automaticamente derivada da falta de condições que explicam a ocorrência desse resultado em outras instâncias (PÉREZ-LIÑÁN, 2010; SCHINNEIDER; WAGEMANN, 2012; SANTOS, 2016; SILAME, 2016).

Existem três técnicas para o emprego do método do QCA: Crisp-set/QCA (csQCA), Fuzzy-set/QCA (fsQCA) e Multi-value/QCA (mvQCA). Nesse trabalho, será mobilizada a técnica de *Crisp-set/QCA*, que é baseada na lógica binária booleana. Essa é utilizada para a “obtenção de ‘fórmulas mínimas’, tendo como desafio a dicotomização das variáveis para obter uma *truth-table*, que mostra a tabela de configurações possíveis teoricamente, a partir das condições selecionadas” (RIHOUX; MEUR, (2009) *apud* SANDES FREITAS; BIZARRO NETO, 2015). Com essa técnica, é possível verificar o pertencimento de uma condição causal a um determinado grupo. Para isso, são atribuídos valores de 0 ou 1 ao resultado de interesse e às condições causais, que representam ou não o pertencimento a um determinado grupo.

O QCA possui quatro fases analíticas: a) a construção de uma tabela comparativa (matriz de dados), que serve para organizar a informação qualitativa e identificar possíveis condições necessárias; b) articulação da teoria tipológica e classificação dos casos em função dessa tipologia; c) análise dos contrafactuais, ou seja, das configurações para as quais não há exemplos empíricos na pesquisa; d) redução do número de condições suficientes (quando

possível) por meio do processo de minimização lógica (LIÑÁN, 2009). Nessa pesquisa, aplicaremos as duas primeiras etapas para a análise dos dados.

4.2.1 Calibração dos resultados

A calibração do resultado de interesse e das condições causais antecede a análise de dados. A calibração consiste na atribuição de um ponto de corte para os valores dos indicadores. O objetivo é de separar os casos em grupos e, assim, tornar a análise possível. Nas seções seguintes apresentaremos o critério utilizado para a definição de limiares para o resultado de interesse (controle parlamentar) e para as condições causais (tamanho da oposição; percepção dos deputados sobre a importância da atividade de controle; perfil, mais ou menos particularista, dos legisladores).

4.2.1.1 Índice de Controle Parlamentar (ICP): calibração do resultado de interesse

O índice de controle parlamentar (ICP) possui como finalidade mensurar o controle exercido pelos legisladores sobre as ações do Poder Executivo em perspectiva comparada. As Assembleias Legislativas analisadas apresentam diferenças nas regras de solicitação dos instrumentos de controle parlamentar. Isto é, o “custo político” de instalar uma CPI é superior ao de requerer informações ou de convocar uma autoridade para prestar esclarecimentos. Além disso, as casas parlamentares possuem composições diferentes.

A criação do ICP equipara as casas parlamentares e, dessa maneira, torna a comparação entre elas possível. A fórmula geral desenvolvida para a concepção do ICP levou em conta o custo de solicitação dos instrumentos e o tamanho das casas parlamentares. Nos requerimentos de informação e nas convocações de autoridades a lógica para atribuição dos pesos foi a mesma. Quando a solicitação foi feita pelo parlamentar de maneira individual (RI_d/RA_d), a operação realizada foi: a multiplicação do número total de requerimentos por $1/T$, em que 1 representa um parlamentar e T o total de parlamentares da casa. Quando a solicitação foi realizada por meio das comissões (RI_c/RA_c) a operação foi: a multiplicação do número total de requerimentos solicitados pela comissão por t_c/T , em que t_c é o número de deputados da comissão e T o número de parlamentares da Assembleia Legislativa. O peso atribuído ao requerimento de CPIs instaladas é superior ao dos demais instrumentos de fiscalização. A

operação desenvolvida para atribuição do peso foi a multiplicação do número de requerimentos de CPI pela divisão de um terço dos parlamentares da casa. Foram excluídas desse cálculo as CPIs que não possuíam como finalidade o controle das ações dos Executivos estaduais. Depois do cálculo dos instrumentos de controle parlamentar, foi realizada a soma e encontrado o valor do numerador. O denominador foi baseado no número de parlamentares das Assembleias Legislativas.

Desse modo, a fórmula geral é:

$$ICP = \frac{\left[\frac{RIId * \left(\frac{1}{T}\right) + RIc * \left(\frac{tc}{T}\right)}{\left[\left(\frac{1}{T}\right) + \left(\frac{tc}{T}\right)\right]} \right] + \left[\frac{RAAd * \left(\frac{1}{T}\right) + RAc * \left(\frac{tc}{T}\right)}{\left(\frac{1}{T}\right) + \left(\frac{tc}{T}\right)} \right] + CPI * \left(\frac{T}{3}\right)}{\left[\left(\frac{1}{T}\right) + \left(\frac{tc}{T}\right)\right] + \left[\left(\frac{1}{T}\right) + \left(\frac{tc}{T}\right)\right] + \left(\frac{T}{3}\right)}$$

Onde:

RIId → número de requerimentos de informação solicitados pelos deputados;

RIc → número de requerimentos de informação solicitados pelas comissões;

RAAd → número de requerimentos de convocação de autoridades solicitados pelos deputados;

RAc → número de requerimentos de convocação de autoridades solicitados pelas comissões;

CPI → número de Comissões Parlamentares de Inquérito instaladas;

T → Total de deputados da Assembleia Legislativa;

tc → Total de deputados da comissão parlamentar.

Essa fórmula foi utilizada para o cálculo do ICP nas legislaturas dos Estados do Mato Grosso, de Pernambuco, do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul e de São Paulo. Nas duas legislaturas de Minas Gerais, a fórmula teve que ser adequada. Essa alteração se fez necessária, já que não há previsão regimental/constitucional para que a convocação de autoridades ocorra por solicitação dos parlamentares. Desse modo, foi retirado RAAd do numerador e, também, do denominador correspondente.

$$ICP = \frac{\left[\frac{RI_d * \left(\frac{1}{T}\right) + RI_c * \left(\frac{tc}{T}\right)}{\left[\left(\frac{1}{T}\right) + \left(\frac{tc}{T}\right)\right]} + RA_c \left(\frac{tc}{T}\right) + CPI * \left(\frac{T}{3}\right) \right]}{\left[\left(\frac{1}{T}\right) + \left(\frac{tc}{T}\right)\right] + \left(\frac{tc}{T}\right) + \left(\frac{T}{3}\right)}$$

A fim de facilitar a interpretação dos dados, o indicador foi padronizado na escala de 0 a 1.

Para tanto, utilizou-se a seguinte padronização:

$$ICP = \frac{x_1 - X_{min}}{X_{max} - X_{min}}$$

Onde:

ICP = indicador

X_1 = menor valor do índice

X_{min} = cálculo do mínimo comum de todos os resultados

X_{max} = cálculo do máximo comum de todos os resultados

Na Tabela 4.1 é possível visualizar o cálculo do ICP e o resultado padronizado. O valor 0, ou próximo desse valor, significa que o controle parlamentar é menos recorrente. Quando o índice é 1 ou próximo desse valor, significa que o controle é mais recorrente.

Tabela 4.1 Padronização do ICP

Legislaturas	ICP	ICP padronizado
PE2	1,2	0,00
RS2	1,8	0,02
PE1	2,3	0,04
RS1	6,1	0,17
RJ2	7,0	0,20
MG1	8,2	0,24
RJ1	10,1	0,31
MT1	11,5	0,36
SP2	12,7	0,40
MT2	15,4	0,49
SP1	20,5	0,67
MG2	30,0	1,00

Fonte: Elaboração da autora.

Como mostra a Tabela 4.1, o controle parlamentar das ações dos Executivos estaduais apresenta diversidade entre as Assembleias Legislativas e legislaturas. A variação do índice ocorre em função dos contextos políticos de cada unidade subnacional. Noutros termos, a depender das circunstâncias políticas presentes em cada unidade subnacional, os mecanismos formais de controle serão mais ou menos utilizados pelos parlamentares para o controle das ações dos Executivos estaduais.

Para a divisão dos casos em diferentes grupos, a partir dos valores do ICP, foi realizada uma análise de *cluster* com o auxílio do *software* estatístico R. A análise determinou que nas legislaturas de SP1 e MG2 o controle parlamentar se fez mais presente que nas demais. Dessa maneira, esses casos passam a corresponder ao resultado de interesse, de forma que Y assume o valor 1. Nos demais casos, o $Y = 0$. A divisão dos casos servirá de parâmetro para a utilização da técnica de *Crisp-set/QCA*, a ser mobilizada nas próximas seções.

4.2.1.2 Calibração das configurações causais

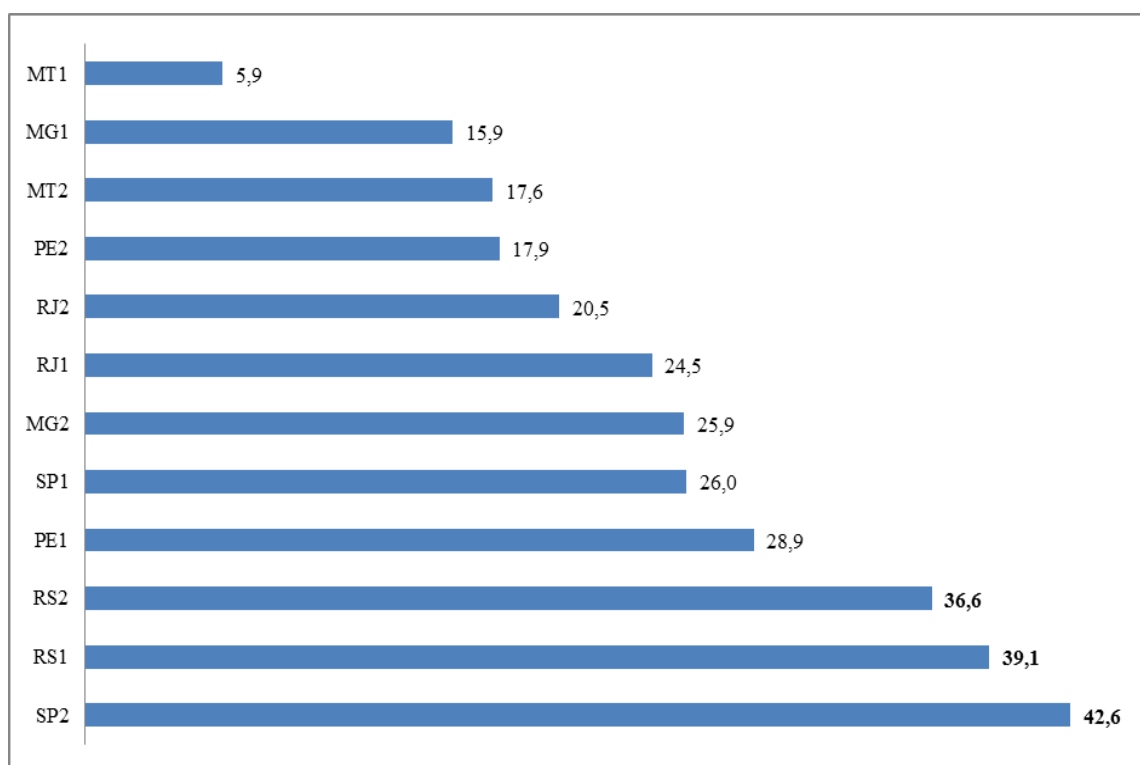
4.2.1.2.1 Tamanho da oposição

A primeira condição causal a ser calibrada é o tamanho da oposição. Espera-se que “quanto maior for a oposição ao governo, maior será o controle parlamentar”. Para fins desse trabalho, considera-se que uma oposição representativa é aquela que consegue instalar uma CPI sem que seja necessária a assinatura de deputados independentes ou governistas. Ou seja, é necessário que 1/3 (33,4%) dos parlamentares estejam alinhados com a oposição. Assim, foi atribuído o valor de 1 para as Casas Parlamentares que possuem um contingente igual ou superior a 1/3 dos deputados alinhados com a oposição. O valor 0 foi conferido às Casas Parlamentares em que o contingente era inferior ao valor de 1/3.

Utilizando somente esse parâmetro, as legislaturas de RS1, RS2 e SP2 apresentam um contingente mais expressivo de parlamentares situados na oposição.⁸⁴ Nesse sentido, nessas legislaturas poder-se-ia esperar um controle legislativo mais intenso. O menor contingente de parlamentares de oposição foi verificado na primeira legislatura da ALMT.

⁸⁴ Os dados para São Paulo, na segunda legislatura, devem ser analisados com cautela, uma vez que a equipe de pesquisadores do CEL-DCP encontrou dificuldades para entrevistar deputados do PSDB que, em muitos casos, simplesmente se recusaram a atender à pesquisa. O episódio ficou restrito ao Estado. De toda forma, a coligação eleitoral encabeçada pelo PT elegeu 35,1% dos deputados estaduais.

Gráfico 4.1. Percentual de deputados estaduais que estão alinhados com a oposição.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em 12 unidades da Federação” – Centro de Estudos Legislativos do DCP/ UFMG.

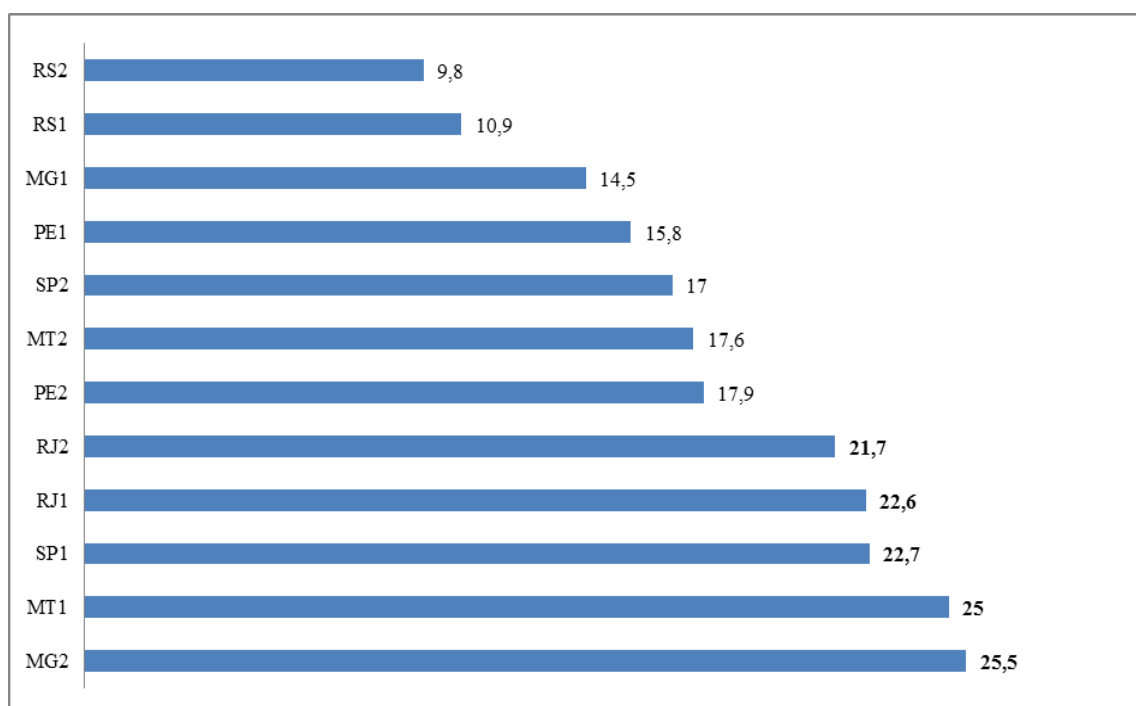
4.2.1.2.2 Importância conferida à atividade de controle

A segunda condição causal a ser calibrada é a importância atribuída à atividade de controle parlamentar das ações dos Executivos estaduais. A efetividade do controle parlamentar irá depender da disposição e da vontade dos legisladores de acioná-los e levar adiante ações destinadas a corrigir e punir irregularidades (ROCHA, SILAME, 2010). Assim, pressupõe-se que, “quanto maior a importância conferida à atividade de controle, em uma dada Assembleia, maior será a atividade de controle”.

O limiar definido para delimitar a calibração foi de 18,4. Na ausência de parâmetros empíricos fornecidos pela literatura, optou-se por considerar a média simples. Nos casos em que o valor for superior ao ponto de corte (18,4) espera-se que haja mais controle. Nesses casos, foi atribuído o valor 1. Nos casos em que o valor é inferior ao ponto de corte, o resultado esperado é que haja menos controle. Nesses casos, o valor atribuído foi 0.

Conforme pode ser observado no Gráfico 4.2, das 12 legislaturas analisadas em cinco Estados, os valores são superiores ao ponto de corte estabelecido. São elas: MG2, MT1, SP1, RJ1 e RJ2. Em termos hipotéticos, nessas legislaturas o controle parlamentar seria mais recorrente.

4.2. Parlamentares que atribuem maior importância à atividade de controle parlamentar.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em 12 unidades da Federação” – Centro de Estudos Legislativos do DCP/ UFMG.

4.2.1.2.3 Perfil dos parlamentares

O perfil de atuação dos parlamentares pode configurar uma condição causal que afeta a atividade de controle parlamentar das ações dos Executivos estaduais. Em tese, parlamentares com preferências clientelistas seriam menos dispostos a controlar as atividades dos Executivos do que deputados universalistas. Em contextos mais marcadamente clientelistas, os legisladores simplesmente tenderiam a conceder maior margem de manobra ao Executivo, desde que pudessem se voltar prioritariamente para o atendimento das reivindicações de suas bases eleitorais. Desse modo, supõe-se que, “quanto maior a tendência a uma atuação de tipo clientelista (ou paroquial) em uma Assembleia Legislativa, menor o volume do controle”.

O índice de particularismo⁸⁵ criado por Melo (2011; 2014) foi utilizado para o teste dessa condição causal. A escala do índice varia de 0 a 6; entre 0 e 2 os parlamentares possuíam um perfil mais universalista e, entre 4 a 6, mais particularista. Conforme pode ser visualizado na tabela 4.2, de maneira geral, os parlamentares apresentam perfis mais clientelistas (paroquiais) do que universalistas. As legislaturas de RJ1 e RS1 estão praticamente divididas entre parlamentares clientelistas (paroquiais) e universalistas. Em todos os casos analisados, da primeira para a segunda legislatura verifica-se o crescimento no percentual de deputados com perfis mais clientelistas.

O ponto de corte estabelecido para a calibração foi de 50%. Nas legislaturas em que mais de 50% dos parlamentares apresentaram o perfil clientelista (paroquial) o valor de interesse será 0. Nessas legislaturas, o controle tenderia a ser menor. Nas legislaturas que apresentam menos de 50% dos parlamentares com perfil clientelista (paroquial) foi atribuído o valor 1. Nesses casos, o controle seria mais recorrente, uma vez que os parlamentares estariam voltados para ações mais universalistas. Considerando esse ponto de corte, o controle parlamentar seria maior nas legislaturas de MT1, RJ1, RS1 e RS2.

⁸⁵ Para a medida do grau de particularismo dos deputados foi criado um índice com base nas seguintes questões: 1. Na sua atuação como parlamentar, qual é a função, dentre as enumeradas a seguir, a que o (a) sr(a). dá mais importância? E em segundo lugar? 2. O (a) sr(a). acredita representar prioritariamente os interesses [...]; 3. Com que frequência o (a) sr(a). tem realizado as seguintes atividades [...]; 4. Gostaria de saber com que frequência o (a) sr(a). utiliza os meios listados neste cartão para informar os seus eleitores sobre sua atuação parlamentar [...]; 5. Das atividades realizadas pelos parlamentares, listadas a seguir, qual o (a) sr(a). considera a mais importante para um candidato a deputado estadual se reeleger? E em segundo lugar?

Tabela 4.2. Índice de particularismo.

Estado/ Legislatura	Universalista			Subtotal universalista	3	Clientelista (paroquial)			Subtotal clientelista (paroquial)	Total
	0	1	2			4	5	6		
MT1	0,0	5,9	17,6	23,5	35,3	11,8	29,4	0,0	41,2	100
MT2	0,0	0,0	23,5	23,5	5,9	47,1	17,6	5,9	70,6	100
MG1	1,6	6,3	12,7	20,6	25,4	20,6	20,6	12,7	53,9	100
MG2	0,0	3,6	12,7	16,3	9,1	23,6	40,0	10,9	74,5	100
PE1	0,0	13,2	5,3	18,5	21,1	28,9	23,7	7,9	60,5	100
PE2	0,0	2,6	15,4	18,0	17,9	28,2	25,6	10,3	64,1	100
RJ1	5,7	11,3	24,5	41,5	15,1	17,0	15,1	11,3	43,4	100
RJ2	0,0	15,2	6,5	21,7	26,1	30,4	17,4	4,3	52,1	100
RS1	4,3	15,2	15,2	34,7	30,4	17,4	10,9	6,5	34,8	100
RS2	2,4	14,6	12,2	29,2	24,4	19,5	17,1	9,8	46,4	100
SP1	2,6	3,9	11,7	18,2	22,1	10,4	32,5	16,9	59,8	100
SP2	2,1	0,0	10,6	12,7	12,8	27,7	19,1	27,7	74,5	100

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em 12 unidades da Federação” – Centro de Estudos Legislativos do DCP/ UFMG.

Após o processo de calibração do resultado de interesse e das configurações causais, foi construída a Tabela 4.3 da matriz de dados. Ao lado de cada uma das configurações consta a variação binária de 0 e 1, sendo que 0 significa ausência da característica estimada para que o controle ocorra, e 1 a presença.

Tabela 4.3. Matriz de dados e calibração.

UF	ICP	Resultado de interesse (Y)	Oposição	Oposição (X ₁)	Atividade de controle	Atividade de Controle (X ₂)	Perfil parlamentar	Perfil parlamentar (X ₃)
MG1	0,24	0	15,9	0	14,5	0	53,9	0
MG2	1,0	1	25,9	0	25,5	1	74,5	0
MT1	0,36	0	5,9	0	25,0	1	41,2	1
MT2	0,49	0	17,6	0	17,6	0	70,6	0
PE1	0,04	0	28,9	0	15,8	0	60,5	0
PE2	0,00	0	17,9	0	17,9	0	64,1	0
RJ1	0,31	0	24,5	0	22,6	1	43,4	1
RJ2	0,20	0	20,5	0	21,7	1	52,1	0
RS1	0,17	0	39,1	1	10,9	0	34,8	1
RS2	0,02	0	36,6	1	9,8	0	46,4	1
SP1	0,67	1	26	0	22,7	1	59,8	0
SP2	0,40	0	42,6	1	17,0	0	74,5	0
Limiar			33,4		18,4		50,0	

Fonte: Elaboração da autora.

4.3 Análise dos dados

4.3.1 Análise das condições necessárias

A análise das condições necessárias é o primeiro passo para verificação dos dados utilizando o método de QCA. A estratégia de seleção que aponta para os casos paradigmáticos do fenômeno de interesse foi denominada como método da similitude por John Stuart Mill. Nesse método, os casos escolhidos devem coincidir os seus resultados. De acordo com Liñán (2009, p. 9), “la presentación de este principio envolve uma lógica determinista: todos los casos positivos deben presentar la causa, y todos los casos negativos deben carecer de ella”.

Na análise de condições necessárias, a condição X é necessária quando X encontra-se sempre presente no *outcome* Y. Nesses casos, Y não poderá ocorrer sem X ou em nenhum caso na tabela com Y aceitará a ausência de X. Para verificar as condições necessárias, dois procedimentos devem ser adotados. Primeiro, seleciona-se todos os casos em que o resultado de interesse (Y) for igual a 1. Após esse processo, identificam-se as condições causais que são comuns a todos os casos.

A Tabela 4.4 apresenta somente os casos em que o resultado de interesse (Y) é igual a 1, excluindo, dessa maneira, dez legislaturas (MG1, MT1, MT2, PE1, PE2, RJ1, RJ2, RS1, RS2, SP1).

Tabela 4.4. Matriz de dados (Y = 1).

Casos	Y	X ₁	X ₂	X ₃
MG2	1	0	1	0
SP1	1	0	1	0

Fonte: Elaboração da autora.

Ao observar a Tabela 4.4, verifica-se que nos dois casos em que o resultado de interesse é igual a 1, ocorre uma condição causal em comum: a importância conferida à atividade de controle pelos parlamentares. Ou seja, X₂ foi a única condição causal que estabeleceu uma condição necessária com o resultado de interesse Y.

4.3.2 Análise das condições suficientes

A segunda etapa do método de *QCA* consiste na análise das condições suficientes. Essa etapa apresenta diferenças fundamentais da análise de necessidade. Na análise de suficiência é necessário que se considere todas as configurações causais possíveis,⁸⁶ uma vez que essas passam a ser o foco da análise e não apenas o resultado de interesse. De acordo com Liñán (2009), a regra para identificar suficiência é o inverso do critério de necessidade: “si la configuración causal X es condición suficiente para Y, todas las instancias de X deben ofrecer también la presencia de Y” (LIÑÁN, 2009, p. 20). Nesse sentido, a comparação deve ser realizada em função de todas as configurações causais correspondentes e não de forma individual. Assim, quando duas ou mais condições são conjuntamente necessárias para produzir o resultado, essas também são individualmente necessárias.

A Tabela 4.5 apresenta a tabela da verdade, cuja função é fornecer dados para que seja possível a identificação de “configurações causais suficientes”. A primeira coluna apresenta o número de configurações possíveis. As três próximas colunas referem-se às condições causais (X_1 = oposição X_2 = atividade de controle; X_3 = perfil parlamentar). A quinta coluna representa os casos para os quais o resultado de interesse se fez ausente e a sexta os casos em que esse resultado estava presente. Na sétima coluna é descrito o número de casos de acordo com cada condição, independente do resultado de interesse. Na oitava coluna é apresentado o número de casos em que resultado de interesse $Y = 1$ está presente. A nona coluna apresenta a análise de consistência,⁸⁷ que é calculada pela divisão de N_y por N . A última coluna indica a evidência disponível para cada configuração causal, sendo que: quando o índice de consistência é superior a 0,8, a resposta é verdadeira [V]; quando a consistência é igual a 0, é considerada falsa [F]; quando o valor é inferior a 0,8, mas maior que 0, é considerada contraditória [C]; os resíduos remanescentes são aqueles que não apresentam nenhum caso e são representados pelo símbolo [?].

⁸⁶ O número de configurações causais possíveis é obtido por meio da utilização da fórmula k^j , em que k são os valores possíveis para cada uma das condições causais e j é o número de condições causais mobilizadas no modelo. Nessa análise, foram consideradas três configurações causais que assumiram os valores de 0 e 1. Desse modo, o cálculo a ser realizado é $2^3 = 8$. Ou seja, há oito configurações causais possíveis.

⁸⁷ A análise desse indicador permite verificar se uma dada configuração causal é suficiente; a literatura adota como referência o valor de consistência acima de 0,8 (RAGIN, 2006).

Tabela 4.5. Tabela Verdade X=>ICP.

Configuração	X ₁	X ₂	X ₃	Y=0	Y=1	N	N(y)	Consistência	X=>Y
1	0	0	0	MG1; MT2; PE1; PE2;		4	0	0	[F]
2	0	0	1						[?]
3	0	1	0	RJ2	MG2; SP1	3	2	0,6666667	[C]
4	1	0	0	SP2		1	0	0	[F]
5	1	1	1						[?]
6	1	1	0						[?]
7	1	0	1	RS1; RS2		2	0	0	[F]
8	0	1	1	MT1; RJ1		2	0	0	[F]

Fonte: Elaboração da autora.

Como pode ser visualizado na Tabela 4.5, nenhuma configuração apresenta o resultado de interesse, ou seja, é suficiente. Dessa maneira, pode-se afirmar que as configurações causais apresentadas nessa pesquisa não foram suficientes para explicar o fenômeno de controle parlamentar das ações do Executivo.

A configuração 3 é contraditória. Essa configuração apresenta uma cobertura de 0,6666667, ou seja, dos três casos representativos, o resultado de interesse se manifestou em dois. Nessa configuração, verificou-se a ausência de oposição, a presença de pré-disposição dos parlamentares para o exercício da função fiscalizadora e a presença de parlamentares com perfil mais clientelista. Apesar da manifestação da condição causal X₂, a sua presença não pode ser considerada suficiente para a ocorrência de controle parlamentar. Outras condições, não avaliadas nessa pesquisa, necessitam ser testadas para compreensão do fenômeno. Os governadores dos casos de SP1 e MG2 realizaram o seu primeiro mandato completo. No caso de RJ2, em que o resultado de interesse não se manifestou (Y = 0), Sérgio Cabral era governador do Estado pela segunda vez. Em estudos futuros seria interessante o teste dessa condição causal. Supomos que governos em primeiro mandato seriam mais sujeitos a controle do que governos em segundo mandato.

Nas configurações 1, 4, 7 e 8 a consistência foi 0, portanto, são falsas [F]. Essas configurações juntas representam nove casos analisados nessa pesquisa. Os casos de RS1 e RS2 parecem

particularmente interessantes, uma vez que se encontram presentes duas das condições causais – presença da oposição e menor percentual de deputados de perfil particularista – sem que se verifique o resultado de interesse. Tal configuração pode ser entendida como fortalecendo a ideia de que a percepção dos legisladores sobre a importância das atividades de controle – ausente nos dois casos – possa de fato ser caracterizada como uma condição necessária a um maior controle do Executivo pelo Legislativo. As configurações 2, 6 e 7 não representam nenhum caso empírico. Dessa maneira, não se pode concluir que essas configurações são ou não suficientes para que haja o controle parlamentar das ações dos Executivos estaduais. Este tipo de configuração causal na análise de QCA é considerada como resíduo e utilizada para análise contrafactual. Para essa pesquisa, no entanto, não será realizada essa análise.

4.4 Considerações finais

O controle parlamentar das ações do Poder Executivo é fenômeno multicausal. De acordo com a literatura, era de se esperar que a presença de oposição associada à predisposição dos parlamentares para realização do controle e ao perfil menos clientelista seriam condições causais suficientes para que os parlamentares exercessem o controle das atividades do Poder Executivo. Utilizando o método do QCA, no entanto, verificou-se que o tamanho da oposição e parlamentares com perfil menos clientelista não se mostraram associados à ocorrência de controle parlamentar tal como aqui definido. A pré-disposição de controle foi uma condição causal verificada nos casos em que o resultado de interesse esteve presente, mas não a ponto de se revelar suficiente para explicar a ocorrência de controle das ações dos Executivos estaduais.

Isto quer dizer que outras configurações causais podem influenciar na atividade de controle parlamentar. Apesar da não ocorrência do resultado esperado, essas condições causais não devem ser descartadas em estudos futuros, pois verificou-se que variações presentes nas condições causais impactam na atividade de controle parlamentar das ações do Poder Executivo entre uma legislatura e outra no mesmo Estado.

Nos Estados de Pernambuco, do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul, em ambas as legislaturas analisadas, o controle parlamentar das ações do Poder Executivo é baixo. Nesses Estados, o primeiro governo analisado foi alvo de mais tentativas de controle por parte da

Assembleia do que o segundo. Entre 2007 e 2011, os governadores enfrentaram uma oposição maior e os parlamentares apresentavam um perfil menos clientelista. Além desses fatores, nos Estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul⁸⁸ os deputados da primeira legislatura atribuíam mais importância à atividade de controle parlamentar das ações do Poder Executivo.

Nos Estados de Mato Grosso e de Minas Gerais, o segundo governo analisado foi submetido a um maior controle das suas ações por parte das Assembleias do que o primeiro. Nesses Estados, verifica-se um crescimento substancial da oposição da primeira para a segunda legislatura analisada. Em Minas Gerais, também houve aumento no percentual de parlamentares que atribuem maior importância à atividade de fiscalização.

No Estado de São Paulo, a gestão de José Serra (PSDB) foi submetida a um maior controle parlamentar do que a de Geraldo Alkmin (PSDB). Entre 2007 e 2011, os parlamentares da ALESP apresentavam mais pré-disposição para o controle das ações do Executivo e um perfil menos clientelista.

⁸⁸ O governo de Yeda Crusis (PSDB), do Estado do Rio Grande Sul, enfrentou problemas com o vice-governador e sua gestão foi marcada por escândalos de corrupção. Esses fatores também podem ter contribuído para o controle mais recorrente de seu governo.

CONCLUSÃO

O Poder Legislativo, no desempenho das suas funções constitucionais, possui duas atribuições inerentes ao seu funcionamento: legislar e fiscalizar. Na Ciência Política brasileira, os estudos que contemplam o funcionamento dos legislativos tendem a priorizar a relação entre os poderes Executivo-Legislativo⁸⁹ e a produção legislativa. O controle parlamentar dos atos do Poder Executivo, parâmetro utilizado para avaliar a qualidade dos regimes democráticos, é um tema pouco explorado por essa literatura. Sobre essa temática, destacam-se os trabalhos de Figueiredo (2001) e o de Lemos (2005).

Em âmbito subnacional, esse tema tem ainda menos destaque. Abrucio (1998), no seu livro seminal, “Os Barões da Federação”, afirmou que, em geral, as Assembleias Legislativas estaduais eram instituições frágeis e dominadas pelo Poder Executivo. A hipertrofia dos Executivos estaduais ocorreria, entre outros fatores, pela neutralização das funções dos órgãos de fiscalização e controle do Poder Executivo estadual. Os estudos realizados (SANTOS, 2001; ANASTASIA, 2001; NUNES, 2009; LEITE e SANTOS, 2010, TOMIO e RICCI, 2012; SILAME, 2016;) questionam o argumento de Abrucio (1998). Nenhuma dessas análises, entretanto, se debruça especificamente sobre a capacidade de fiscalização dos atos do Poder Executivo.

O objetivo dessa pesquisa foi compreender em que circunstâncias os mecanismos formais de controle eram utilizados pelos parlamentares, tendo em vista as ações dos Executivos estaduais. O controle parlamentar, conceito cunhado por Lemos (2005), seria realizado pelo Poder Legislativo sobre o Executivo, no que diz respeito ao acompanhamento rotineiro das atividades de governo. Assim, ao propor hipóteses, oriundas da literatura, procurou-se de um ponto de vista comparativo, compreender o controle do Poder Executivo pelo parlamento segundo a perspectiva de que este fenômeno está sujeito a variáveis políticas e conjunturais.

Os pressupostos da pesquisa foram três. O primeiro, vinculava um melhor desempenho nas atividades de controle, nas Assembleias, ao percentual de deputados perfilados com a oposição. O segundo, era de que mesmo com a previsão constitucional, a efetividade do

⁸⁹ A relação Executivo-Legislativo é abordada, predominantemente, pelas conexões, empiricamente verificáveis, entre a formação do governo de coalizão e o padrão de atuação dos *agenda setters* no Legislativo (INÁCIO; RENNO, 2009).

controle dependeria da disposição e da vontade dos legisladores de acioná-los e levar adiante ações destinadas a corrigir e punir irregularidades. A última suposição baseava-se na ideia de que Assembleias Legislativas em que os deputados possuíssem um perfil mais clientelista realizariam menos controle sobre as ações do Executivo.

A fim de testar esses pressupostos, realizou-se um estudo comparativo entre seis Assembleias Legislativas (Mato Grosso, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo) em duas legislaturas (2007 a 2011 e 2011 a 2015). Os 12 casos contemplados são passíveis de comparação, já que apresentam características institucionais comuns e variação no que se refere aos fatores causais aventados.

Para a análise dos dados foram utilizados três instrumentos formais de controle parlamentar (requerimento de informação, requerimento de convocação de autoridades e requerimento de instalação de CPIs) e a pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em 12 unidades da federação” do Centro de Estudos Legislativos da UFMG. A partir da compilação dos dados dos três instrumentos formais de controle parlamentar foi possível a criação do Índice de Controle Parlamentar (ICP) e, dessa forma, a operacionalização do resultado de interesse. Os dados da pesquisa “Trajetórias” foram utilizados como indicadores das condições causais.

Os dados coletados mostram que o instrumento de controle parlamentar preferido dos deputados foi o requerimento de informação. Quanto aos outros dois instrumentos, a utilização variou de Assembleia para Assembleia. O baixo custo de solicitação pode ser a explicação para a maior utilização do requerimento de informação em detrimento dos demais.

Ao analisar os dados, verificou-se que apenas uma condição causal se fez presente quando o resultado de interesse se manifestou. O resultado pode ser apresentado da seguinte maneira:

- a) A condição causal X_1 , “quanto maior a oposição ao governo maior será o controle parlamentar”, não se manifestou quando o resultado de interesse ($Y = 1$) se fez presente. Ou seja, não foi verificada a correlação entre Casas Parlamentares que possuíam mais de $1/3$ dos parlamentares de oposição e um maior controle parlamentar das ações do Poder Executivo.

Apesar disso, com exceção do Estado de São Paulo, foi constatado que o aumento do tamanho da coalizão governativa foi acompanhado pelo aumento no controle parlamentar das ações do Executivo (MT e MG). Quando o tamanho da coalizão foi reduzido, o controle também apresentou queda (PE, RJ e RS). Além disso, verificou-se que nos Estados de Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Sul e São Paulo, ser parte do governo afeta a ação de controle dos parlamentares – deputados pertencentes a partidos da oposição apresentaram mais propostas de requerimentos de informação e de convocação de autoridades⁹⁰ do que parlamentares governistas ou da base do governo.

- b) a condição causal X_2 , “quanto maior a importância conferida à atividade de controle, em uma dada Assembleia, maior será a fiscalização dos atos do Poder Executivo”, se manifestou quando o resultado de interesse ($Y = 1$) se fez presente. Na análise de necessidade realizada pelo QCA, essa foi a única condição causal que se manifestou conforme previsto pela literatura.
- c) a condição causal X_3 , “quanto maior a tendência a uma atuação de tipo clientelista (ou paroquial) em uma Assembleia Legislativa, menor o volume do controle”, também não se manifestou quando o resultado de interesse ($Y = 1$) se fez presente.

A não observância das condições causais demonstra que o fenômeno de controle parlamentar das ações do Executivo é complexo e necessita de mais estudos para o seu entendimento. Era de se esperar, de acordo com os pressupostos teóricos, que Estados que apresentassem maior contingente de deputados na oposição em conjunto com deputados mais predispostos a realizar o controle e com perfis menos clientelistas seriam suficientes na função de controle parlamentar das ações do Poder Executivo. Não foi possível, entretanto, a partir da análise dos seis estados em duas legislaturas explicar esse fenômeno ou sua ausência partindo desses três pressupostos teóricos.

Em estudos futuros, sugere-se que mais Estados e legislaturas sejam incorporados à comparação. Além disso, é necessário que outras condições causais (variáveis independentes) sejam incluídas na análise de dados. Desse modo, sugere-se considerar: a) O fator reeleição;

⁹⁰ Com exceção de Pernambuco, que não utilizou esse mecanismo de controle parlamentar nas duas legislaturas analisadas.

b) A taxa de renovação parlamentar da Assembleia Legislativa; c) O grau de institucionalização das Assembleias Legislativas; d) O apoio da opinião pública ao governador.

A pesquisa possuiu limitações e não teve a pretensão de generalização para todos os Estados brasileiros. No que se refere às limitações, cabem duas observações sobre a qualidade dos dados obtidos. Em primeiro lugar, cabe lembrar que a convocação de autoridade é subnotificada, uma vez que, quando assume a forma de “convite”, deixa de ser registrada. Em segundo lugar, os dados foram obtidos de forma diferenciada. Nos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, os dados foram extraídos diretamente dos sites das Casas Parlamentares. Nos demais Estados analisados nessa pesquisa, foram obtidos após insistentes pedidos e fornecidos sem que se pudesse realizar qualquer tipo de checagem.

Apesar dessas limitações, pode-se concluir, a partir das análises realizadas, que o controle parlamentar das ações do Executivo estadual é um fenômeno diverso entre os Estados e entre uma legislatura e outra no mesmo Estado. Isto demonstra que, em alguns Estados, Abrucio (1998) estava correto em afirmar que houve uma neutralização das funções fiscalizadoras por parte do Executivo, entretanto, esse diagnóstico não é uniforme.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ABRÚCIO, Fernando. Os Barões da Federação - os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo. DCP/USP-Hucitec, 1998.

_____. O ultra presidencialismo estadual. In: ANDRADE, Regis (Org.). *Processo de Governo no Município e no Estado*. São Paulo: EDUSP. 1998b.

_____; TEIXEIRA, Marco Antônio; COSTA, Valeriano. O papel institucional da assembleia legislativa paulista: 1995 a 1998. In SANTOS, Fabiano (Org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

AMORIM NETO, O. TAFNER, P. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 1, 2002, pp. 5 a 38.

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

ANASTASIA, Fátima. Federação e relações intergovernamentais. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octavio. *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo: UNESP, 2007.

BERG-SCHLOSSER, D.; DE MEUR, G.; RIHOUX, B. e RAGIN, C. Qualitative Comparative Analysis (QCA) as an Approach. In: *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*, RIHOUX, B. e RAGIN, C. (eds) Sage, Thousand Oaks, CA. 2009a.

CEBRAP - Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. Poderes legislativos do Executivo. *Cadernos de Pesquisa*, n. 5, out. 1996. Disponível em http://beta.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/cadernos_de_pesquisa_poderes_legislativos_do_executivo.pdf. Acesso em: maio 2014.

CENTURIONE, D. P. (2012) COOPERAÇÃO E CONTROLE: O papel do legislativo em 20 estados da federação na legislatura 2007-2010. Dissertação de mestrado apresentada ao

Programa de Pós- graduação de Ciência Política da Universidade de São Paulo. Orientador?
José Álvaro Moisés

CHEIBUB, J.A.; PRZERWORSKI, A.; SAIEGH, S. Governos de coalizão nas democracias
Presidencialistas e parlamentaristas. *Dados*, vol. 45, nº 2, 2002. pp. 187-217.

DAHL, Robert. Que Instituições Políticas Requer a Democracia em Grande Escala? In:
DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Brasília. Editora UNB, 1998.

DESPOSATO, S. W. (2004) Explaining Patterns of Oversight in Brazilian Subnational
Governments in: *Legislatures and Oversight*. PELIZZO, R. STAPENHURST, R. World Bank
Institute

EPSTEIN, David e O`HALLORAN (1999). *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics
Approach to Policy Making under Separate Powers*. Cambridge: Cambridge University Press

FIGUEIREDO, A. M. C.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem
Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. p. 7-99.

FIGUEIREDO, Argelina (2001). "Instituições e Política no Controle do Executivo". *Dados:
Revista de Ciências Sociais*. Vol. 44, no. 4. PP. 689-727.

FIGUEIREDO, A. LIMONGI, F. (2007). "Instituições Políticas e Governabilidade.
Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira" in MELO, Carlos R. &
SAEZ, Manuel A. *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo
Horizonte: Editora UFMG.

FONSECA, F.SANCHEZ, O. *Controle da Corrupção e Reforma do Estado (O governo
Covas- 1995-2000)*. Lua Nova, nº 52, 2001.

FUCHS, R. NOLTE, D. (2006) *Los Pedidos de Información Escritos y Orales como
Instrumentos de Control Parlamentario in El Control Parlamentario em Alemania, Argentina y
Brasil. Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. LLANOS, M.
MUSTAPÍC, A. M. (orgs.) Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer.

GROHMANN, Luis Gustavo. *O processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998*. In
SANTOS, Fabiano (Org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio
de Janeiro: Editora FGV, 2001.

HUBER, J.D. E SHIPAN, C.R. (2002). *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press

INÁCIO, M. Estrutura e funcionamento da Câmara dos Deputados. *In*: MELO, C. & ALCÂNTARA, M. (orgs.). *A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: UFMG. 2007

_____; RENNÓ, Lúcio. Estudos Legislativos no Brasil. *In*: INÁCIO, M. e RENNÓ, Lúcio (Orgs.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

KENNEY, C.D. (2003) *Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts in S.Mainwaring y C.Welna, Democratic Accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press.

KIEWIET, D Roderick e McCUBBINS, Mathew D. (1991). *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: University of Chicago Press.

KING, Gary, KEOHANE, Robert, and VERBA, Sidney.1994. *Designing Social Inquiry*. Princeton University Press.

LEMOS, B. Leany. *Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada*. Tese de doutorado apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós Graduação sobre as Américas-CEPPAC, do Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília. Orientadora: Profa. Dra. Maria das Graças Rua. 2005

LEMOS, L. B. POWER, T. J. Determinantes do Controle Horizontal em Parlamentos Reativos: O Caso do Brasil (1988-2005). *DADOS–Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol.56, nº 2, 2013, pp.383 a 412.

LEITE, Adailton Amaral; SANTOS, Manoel Leonardo. *Voto, Parlamento e Políticas Públicas: instituições políticas em Pernambuco*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2010.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. *Evolução e crise do Sistema Partidário Brasileiro: as eleições legislativas Estaduais de 1947 a 1962*. Dados, 17, 1978.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. *Os Partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional: 1946/1964*. Rio de Janeiro, Edições Graal, 1983.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 237-257, 2006.

LIÑÁN, P. Aníbal (2009). El método compartivo y el análisis de configuraciones causales. In: http://www.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/8da94d_lemetodocomparativoyel analisisde configuracionescausales.pdf

LINZ, Juan (1991). Presidencialismo ou Parlamentarismo: Faz Alguma Diferença? In: LAMOUNIER, Bolívar. **A opção parlamentarista**. Ed: Sumaré, 1991.

LLANOS, Mariana e MUSTAPÍC, Ana Maria (orgs.). Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer. 2005

MAINWARING, S. Y; CH WELNA (eds). (2003) *Democratic accountability in Latin America*. Oxford University Press. New York.

MANIN, B. PRZEWORSKI, A. STOCKES, S.C. (2006) Eleições e Representação. *Lua Nova*, São Paulo, 67: 105-138, 2006

MARSTEINTREDET, Leiv. Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina: Regime consequences of presidential interruptions in Latin America *América Latina Hoy*, 49, 2008, pp. 31-50

MARTIN, L. VANBERG, G. (2011). *Parliaments and Coalitions: The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance*. Oxford: Oxford University Press.

McCUBBINS, M. D. and SCHWARTZ, Thomas (1984). "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms," *AJPS* 28 (February 1984), 165-179. <http://www.jstor.org/discover/2110792?uid=2&uid=70&uid=387396591&uid=60&uid=2134&uid=3&uid=387396601&purchase-type=none&accessType=none&sid=21105091794611&showMyJstorPss=false&seq=3&showAccess=false>

McCUBBINS, M. D (2014) Common Agency? Legislatures and Bureaucracies. *in: The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Edited by Shane Martin, Thomas Saalfeld, and Kaare W. Strøm

MELO, R. CARLOS. Individualismo e Partidarismo em doze Estados Brasileiros. RBCS Vol. 26 n° 75 fevereiro/2011

_____. Avaliando vínculos entre partidos e deputados nas Assembleias Legislativas brasileiras. Opinião Pública, Campinas, vol. 21, n° 2, agosto, 2015

MORENO, E. CRISP, B.F. SHUGART, M. S. (2003) The Accountability Deficit in Latin America. in S.Mainwaring y C.Welna, *Democratic Accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press.

MULLER, W. C., STROM, K. (orgs.). (2000), *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press. pp. 1-31 e 559-592.

NUNES, Felipe. Governos de coalizão e resultados de soma positiva em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul – 1999-2006. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Orientadora: Profa. Dra. Fátima Anastasia Co-orientadora: Profa. Dra. Monica Mata Machado Castro. Belo Horizonte, 2009.

NUNES, Felipe. Coalizões Legislativas Estaduais: uma análise comparativa dos governos de Minas Gerais e Rio Grande do Sul entre 1998-2006. TEORIA SOCIEDADE n° 19.2 - julho-dezembro de 2011

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e as novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 41-71, 1998.

O'DONNELL, G. (2003) 'Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust' en S.Mainwaring y C.Welna, *Democratic Accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press.

PALANZA, V. (2006) Delegación y control parlamentário en Argentina in El Control Parlamentario em Alemania, Argentina y Brasil. Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil. LLANOS, M. MUSTAPÍC, A. M. (orgs.) Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. & MANIN, Bernard (eds.). (1999), *Democracy, Accountability, and Representation*. New York, Cambridge University Press.

PRZEWORSKI, Adam (1999). El Estado y el ciudadano. http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/5615_Cached.pdf

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, p.39-73, 1998.

RAGIN, Charles C. *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University of California Press, 1987.

RICCI, Paolo e TOMIO, Fabrício. O poder da caneta: a Medida Provisória no processo legislativo estadual. *Opinião Pública*, vol. 18, nº 2, 2012. pp. 255-277.

ROCHA, M.M; BARBOSA, C. F. Regras, incentivos e comportamento: as comissões parlamentares nos países do cone sul. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 16, número suplementar, p. 93-104, ago. 2008

ROCHA, M. Representação, informação e deliberação no processo legislativo estadual. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais. Orientadora: Profa. Dra. Fátima Anastasia, Co-orientadora: Profa. Dra. Magna Inácio. Belo Horizonte, 2010.

ROCHA, Marta; SILAME, Thiago. Controle Parlamentar nos legislativos estaduais brasileiros: uma análise dos incentivos para a fiscalização do Poder Executivo. http://paperroom.ipse.org/papers/paper_2280.pdf (2010).

SANDES-FREITAS, Vítor E. V. de. Alianças partidárias nos estados brasileiros: das coligações às coalizões de governo (1986-2010). Tese de Doutorado em Ciência Política – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

SANDES-FREITAS, Vítor; BIZARRO NETO, Fernando. Qualitative Comparative Analysis (QCA): usos e aplicações do método. *Revista Política Hoje*, vol. 24, nº 2, 2015. pp. 103-117.

SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2001.

SANTOS, Fabiano. “A Dinâmica Legislativa no Estado do Rio de Janeiro: Análise de uma Legislatura”. In: SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 163-187.

_____. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. In: O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003, p. 84-110.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2011. Disponível em http://www.al.sp.gov.br/StaticFile/documentacao/regimento_interno.htm. Data de acesso 30/10/2015.

SARTORI, Giovanni. CONCEPT MISFORMATION IN COMPARATIVE POLITICS. The American Political Science Review, Vol. 64, No. 4 (Dec., 1970), pp. 1033-1053. Published by: American Political Science Association

SILAME, Thiago. Comissões Permanentes e política de recrutamento nas Assembleias Legislativas de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Dissertação de Mestrado em Ciência Política apresentada a Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, 2009.

_____. Querer não é poder: Uma abordagem alternativa para se pensar o recrutamento parlamentar nas comissões permanentes em assembleias legislativas. Isegoria. Ação Coletiva em Revista. vol. 1, n. 2, 2012. pp. 59-72.

_____. DIÁLOGOS SOBRE O “ULTRAPRESIDENCIALISMO” ESTADUAL: dos condicionantes políticos do sucesso legislativo dos governadores brasileiros. Tese de Doutorado em Ciência Política apresentada a Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, 2016.

_____; MEIRA, João Francisco. Entre a delegação e o lobby: um estudo de caso sobre o processo de criação da Agência Nacional de Aviação Civil. Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos. Vol 3., nº 1, 2014. pp.35- 51..

SANTOS, Fabiano. Conclusão. In: SANTOS, Fabiano. O Poder Legislativo dos Estados: diversidade e convergência. Editora FGV, 2001.

SANTOS, Manoel Leonardo. Representação de Interesses na Arena Legislativa: os Grupos de Pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). In: **Texto para discussão**. Junho de 2014. Rio de Janeiro: IPEA.

_____. Representação de Interesses na Câmara dos Deputados: o Lobby e o Sucesso da Agenda Legislativa da Indústria. In: **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**

(RIEL), nº 1, mar. 2014. Rio de Janeiro: FGV.

_____. Qualitative Comparative Analysis (QCA). Curso de metodologia quantitativa (MQ). Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (2016).

SILVA, Denisson; MEIRELES, Fernando. Ciência Política na era do Big Data: automação na coleta de dados digitais. *Revista Política Hoje*, vol. 24, nº 2, 2015. pp. 87-101.

SILVEIRA, Alair. O perfil do poder legislativo da capital e do Estado do Mato Grosso (1983-2004). *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, v. 17, n. 34, 2009. pp. 271-299

SIMONE JÚNIOR, Sérgio; MOÍSES, José Álvaro. Proposta de um índice para medir força do Legislativo. In: In: 9º Encontro da ABCP, 2014, Brasília – DF. Anais. Brasília: ABCP, 2014.

STROM, Kaare; MULLER, Wolfgang C; BERGMAN, Torbjorn. (2010). *Cabinets and Coalition Bargaining*. Oxford: Oxford University Press

TOMIO, Fabrício R. L. e RICCI, Paolo. Instituições e decisões: estudo comparativo do processo legislativo nas Assembleias Estaduais. Trabalho apresentado no 7º Encontro da ABCP, 4 a 7 de agosto de 2010, Recife. Área Temática: Instituições Políticas/ Variações institucionais no federalismo brasileiro. 2010.

TOMIO, F. R. L.; RICCI, P. O poder da caneta: a Medida Provisória no processo legislativo estadual. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, vol. 18, nº 2, novembro, 2012, p. 255-277

VALENZUELA, Arturo. Presidencias Latinoamericanas interrumpidas. *América Latina Hoy* nº 49, 2008. pp. 15-30.

ANEXO 1

Tabela 1.1 Requerimentos de informação, por legislatura e por partido político.

Partidos	MT1	MT2	MG1	MG2	PE1	PE2	RJ1	RJ2	RS1	RS2	SP1	SP2
DEM	167	121	2	0	53	1	27	0	0	0	13	46
DEM; PP	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DEM; PP; PT	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DEM; PR	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DEM; PSC; PSDB; PTB; PDT; PCdoB; PMDB; PP; PSB; PV	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lideranças partidárias*	8	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PCdoB	0	0	4	4	0	0	2	9	19	1	5	24
PDT	2	30	2	2	0	1	33	6	28	5	54	41
PDT; PSB	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
PEN	0	0	0	1	0	0	0	11	0	0	1	14
PHS	0	0	0	0	0	0	28	0	0	0	0	0
PL	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0
PMDB	48	25	25	12	7	16	27	11	18	19	4	26
PMDB; PPS	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PMDB; PSDB; PR; PP	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PMDB; PSDB; PT	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0
PMDB; PT	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0
PMDB; PT; PSB; PP; PR; DEM	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PMN	3	0	0	1	0	0	14	2	0	0	0	0
PMN; PR	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0
PP	16	82	0	0	0	3	21	14	10	11	7	1
PP; PV; PDT; PSDB; PT; PPS; DEM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0
PPS	23	17	0	0	0	0	28	15	14	6	120	7
PPS; PT; PR; PFL; PTB; PT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
PPS; PT; PSOL; PDT	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
PR	27	52	0	1	0	0	3	12	0	0	0	57
PR;PP; PSOL; PSDB; PSOL; PSOL; PDT	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
PRB	0	0	1	6	0	0	0	4	0	1	5	9
PRB; PT	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
PRB; PV; PDT; PSDB; PR; PCdoB; PSOL	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0
PRONA	0	0	0	0	0	0	6	0	0	0	1	0
PROS	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0
PRTB	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0

PSB 3 56 25 5 6 1 14 4 6 1 30 50

(continuação) Tabela 1.1 Requerimentos de informação, por legislatura e por partido político.

Partidos	MT1	MT2	MG1	MG2	PE1	PE2	RJ1	RJ2	RS1	RS2	SP1	SP2
PSB; PTB	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
PSC	0	0	2	0	0	0	7	1	0	0	2	1
PSD	11	10	0	1	0	0	0	3	0	0	0	15
PSD; PV; PSB; PT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
PSDB	44	27	10	4	53	76	31	12	9	13	208	77
PSDB; PR; PMDB; PP; PMDB; PSDB	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PSL	0	0	0	1	0	0	3	0	0	0	0	0
PSOL	0	0	0	0	0	0	6	29	0	0	134	79
PSOL; PPS	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
PSOL; PSDB	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
PT	16	26	26	64	8	21	16	10	116	12	948	752
PT; PCdoB; PSOL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
PT; PP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
PT; PPS; PR; PT; PV; PDT	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
PT; PSB; PT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
PTB	13	10	2	16	2	0	13	1	8	2	3	18
PTC	0	0	0	2	1	0	8	0	0	0	0	0
PTdoB	0	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0	0
PTN	0	0	0	0	0	0	4	3	0	0	0	0
PV	0	0	3	2	3	0	3	11	0	0	62	91
PV; PT; PPS; PP; PSC; PSDB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
SD	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	78
Total	388	466	103	128	133	119	302	175	228	72	1.601	1.393

Fonte: Elaboração própria a partir da coleta de dados de requerimentos de informação, no período de 2007 a 2014.

* Não foram identificados os partidos que compunham as “lideranças partidárias”.

ANEXO 2

Tabela 2.1 Requerimentos de informações de autoria das comissões parlamentares por legislatura.

Estado	Comissões parlamentares	2007-2011	2011-2015
Mato Grosso	Comissão de Agropecuária, Desenvolvimento Florestal e Agrário e de Regularização Fundiária	0	1
	Comissão de Constituição, Justiça e Redação	0	1
	Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura e Desporto	2	1
	Comissão de Infraestrutura Urbana e de Transporte	0	6
	Comissão de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Recursos Minerais	0	2
	Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social	0	1
	Comissão de Segurança Pública e Comunitária	0	2
	CPI da Telefonia Móvel	0	1
	Total	2	15
Minas Gerais	Comissão Extraordinária	0	4
	Comissão de Assuntos Municipais e Regionalização	6	38
	Comissão de Administração Pública	3	17
	Comissão de Constituição e Justiça	0	2
	Comissão de Cultura	1	4
	Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte	14	17
	Comissão de Direitos Humanos	63	287
	Comissão de Minas e Energia	0	12
	Comissão de Participação Popular	36	122
	Comissão de Saúde	7	21
	Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência	0	27
	Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia	11	33
	Comissão Especial	8	36
	Comissão de Esporte, Lazer e Juventude	0	6
	Comissão Extraordinária	0	26
	Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária	9	11
	Comissão Interestadual Parlamentar	1	0
	Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	13	40
	Comissão de Política Agropecuária e Agroindustrial	3	21
	Comissão de Prevenção e Combate ao uso de Crack e outras Drogas	0	6
	Comissão de Segurança Pública	31	97
	Comissão de Trabalho, da Previdência e da Ação Social	2	21
	Comissão de Transporte, Comunicação e Obras Públicas	9	45
Comissão de Turismo, Indústria, Comércio e Cooperativismo	14	6	
Total	231	899	
Rio de Janeiro	Comissão de Educação	8	2
	Comissão de Agricultura, Pecuária e Política Rural, Agrária e Pesqueira	1	0
	Comissão de Assuntos Municipais	0	1

(continuação) Tabela 2.1 Requerimentos de informação de autoria das comissões parlamentares por legislatura

Estado	Comissões parlamentares	2007- 2011	2011- 2015
Rio de Janeiro	Comissão de Combate às Discriminações e Preconceito de Raça, Cor, Etnia, Religião e Procedência Nacional	3	0
	Comissão de Defesa Civil	0	1
	Comissão de Defesa da Pessoa Portadora de Deficiência	1	5
	Comissão de Defesa do Meio Ambiente	1	0
	Comissão de Direitos Humanos e Cidadania	2	1
	Comissão de Economia, Indústria e Comércio	0	2
	Comissão de Tributação, Controle da Arrecadação Estadual e de Fiscalização dos Tributos Estaduais	2	0
	Comissão de Orçamento, Finanças, Fiscalização e Controle	1	0
	Comissão de Política Urbana, Habitação e Assuntos Fundiários	0	1
	Comissão de Saneamento Ambiental	3	2
	Comissão de Segurança Alimentar	0	1
	Comissão Especial	2	0
	Comissão para prevenir e combater a pirataria no Estado do Rio de Janeiro	0	1
Total	24	17	
Rio Grande do Sul	Comissão de Educação	1	0
	Comissão de Serviços Públicos	1	0
	Comissão Especial de Bacia de Sinos	0	1
	Comissão Especial de Prática Esportiva	1	0
	Comissão Especial de Precatórios Especiais	0	2
Total	3	3	
São Paulo	Comissão de Administração Pública e Relações do Trabalho	0	1
	Comissão de Atividades Econômicas	0	1
	Comissão de Finanças e Orçamento	2	0
	Comissão de Fiscalização e Controle	0	3
	Comissão de Serviços e Obras Públicas	1	0
	Comissão de Transportes e Comunicações	5	11
	CPI da Remuneração dos Serviços Médico-Hospitalares	2	0
	CPI da Santa Casa	2	0
	CPI do Desaparecimento de Pessoas	0	1
	Comissão de Educação	6	3
	Comissão de Defesa do Meio Ambiente	1	0
	Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, da Cidadania, da Participação e das Questões Sociais	0	7
	Comissão de Direitos Humanos	10	0
Comissão de Saúde	10	24	
Total	39	51	

Fonte: Elaboração da autora a partir da coleta de dados de requerimentos de informação, convocação de autoridade e das Comissões Parlamentares de Inquérito que foram instaladas, no período de 2007 a 2014.

ANEXO 3

Tabela 3.1 Requerimentos de convocação de autoridades, por legislatura e por partido político.

Estado	Partido	Legislatura		Total
		(2007-2011)	(2011-2015)	
Mato Grosso	DEM	0	6	6
	PDT	0	3	3
	PMDB	3	1	4
	PP	0	3	3
	PPS	2	2	4
	PR	0	2	2
	PSD	1	1	2
	PSD; PR	1	0	1
	PSDB	1	4	5
	PT	1	0	1
	Total	9	22	31
Rio Grande do Sul	PMDB	0	1	1
	PSDB	0	1	1
	PT	1	2	3
	Total	1	4	5
São Paulo	PSOL	4	0	4
	PT	2	0	2
	Total	6	0	6

Fonte: Elaboração da autora a partir da coleta de dados de convocação de autoridades, no período de 2007 a 2014.

ANEXO 4

Tabela 4.1 Requerimentos de convocação de autoridades, por legislatura e por comissão parlamentar.

Estado	Comissões Parlamentares	Legislatura		Total
		(2007-2011)	(2011-2015)	
Mato Grosso	Comissão de Constituição, Justiça e Redação	0	3	3
	Comissão de Educação, Ciência, Tecnologia, Cultura e Desporto	1	0	1
	Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária	0	3	3
	Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social	4	0	4
	Comissão de Segurança Pública e Comunitária	2	0	2
	Total	7	6	13
	Minas Gerais	Comissão de Administração Pública	2	7
Comissão de Assuntos Municipais e Regionalização		1	4	5
Comissão de Cultura		0	1	1
Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte		1	0	1
Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência		0	1	1
Comissão de Direitos Humanos		6	33	39
Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia		0	1	1
Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária		1	1	2
Comissão de Meio Ambiente e Recursos Naturais		2	0	2
Comissão de Política Agropecuária e Industrial		1	0	1
Comissão de Segurança Pública		3	1	4
Comissão do Trabalho		1	0	1
Comissão de Transporte, Comunicação e Obras Públicas		1	2	3
Total	19	51	70	
Rio de Janeiro	Comissão de Obras Públicas	0	2	2
	Comissão de Agricultura, Pecuária e Políticas Rural, Agrária e Pesqueira	1	0	1
	Comissão de Ciência e Tecnologia	1	1	2
	Comissão de Cultura	3	0	3
	Comissão de Defesa Civil	2	0	2
	Comissão de Defesa da Pessoa Portadora de Deficiência	4	1	5
	Comissão de Defesa do Meio Ambiente	2	0	2
	Comissão de Defesa Dos Direitos da Mulher	3	0	3
	Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania	8	4	12
	Comissão de Economia, Indústria e Comércio	2	2	4
	Comissão de Educação	7	7	14
	Comissão de Esporte e Lazer	2	0	2
	Comissão de Minas e Energia	1	0	1
	Comissão de Saúde	1	0	1
	Comissão de Segurança Pública e Assuntos de Polícia	15	7	22
	Comissão de Trabalho, Legislação Social e Seguridade Social	2	0	2
	Comissão de Transportes	0	3	3
Comissão de Tributação, Controle da Arrecadação Estadual e de Fiscalização dos Tributos Estaduais	3	5	8	
Comissão de Turismo	3	1	4	
Total	60	33	93	

Fonte: Elaboração própria a partir da coleta de dados de convocação de autoridades, no período de 2007 a 2014.

ANEXO 5

Tabela 5.1 Atividade de maior importância para os deputados, por assembleia e legislatura.

Estado	Atividade	2007-2011			2011-2015		
		Governo	Oposição	Indep.	Governo	Oposição	Indep.
MT	Elaborar leis	30,0	0	20,0	27,3	33,3	0,0
	Resolver os problemas do seu Estado	50,0	0	20,0	72,7	0,0	33,3
	Controlar a atuação do governo do seu Estado	10,0	0	60,0	0,0	66,7	33,3
	Propor emendas ao orçamento que beneficiem sua região	10,0	100	0,0	0,0	0,0	0,0
	Outra. Qual?	0,0	0	0,0	0,0	0,0	33,3
	Total	100,0	100	100,0	100,0	100,0	100,0
MG	Elaborar leis	45,8	40,0	25,0	19,4	21,4	50,0
	Resolver os problemas do seu Estado	25,0	30,0	50,0	30,6	35,7	25,0
	Controlar a atuação do governo do seu Estado	10,4	30,0	25,0	19,4	35,7	25,0
	Defender os interesses do seu partido	2,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Propor emendas ao orçamento que beneficiem sua região	16,7	0,0	0,0	25,0	0,0	0,0
	Outra. Qual?	0,0	0,0	0,0	5,6	7,1	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
PE	Elaborar leis	34,8	9,1	75,0	12,5	28,6	0,0
	Resolver os problemas do seu Estado	39,1	18,2	0,0	43,8	28,6	0,0
	Controlar a atuação do governo do seu Estado	13,0	27,3	0,0	12,5	42,9	0,0
	Defender os interesses do seu partido	4,3	9,1	0,0	0,0	0,0	0,0
	Propor emendas ao orçamento que beneficiem sua região	8,7	36,4	25,0	21,9	0,0	0,0
	Outra. Qual?	0,0	0,0	0,0	9,4	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	
RJ	Elaborar leis	33,3	38,5	30,0	50,0	0,0	40,0
	Resolver os problemas do seu Estado	26,7	15,4	30,0	10,0	11,1	40,0
	Controlar a atuação do governo do seu Estado	16,7	38,5	20,0	10,0	66,7	20,0
	Propor emendas ao orçamento que beneficiem sua região	23,3	7,7	20,0	26,7	11,1	0,0
	Outra. Qual?	0,0	0,0	0,0	3,3	11,1	0,0
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
RS	Elaborar leis	20,0	16,7	25,0	33,3	13,3	0,0
	Resolver os problemas do seu Estado	55,0	66,7	37,5	45,8	53,3	100,0
	Controlar a atuação do governo do seu Estado	10,0	11,1	12,5	8,3	13,3	0,0
	Defender os interesses do seu partido	0,0	5,6	25,0	0,0	0,0	0,0
	Propor emendas ao orçamento que beneficiem sua região	15,0	0,0	0,0	4,2	13,3	0,0
	Outra. Qual?	0,0	0,0	0,0	8,3	6,7	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
SP	Elaborar leis	33,3	31,6	37,5	20,0	10,0	50,0
	Resolver os problemas do seu Estado	29,2	21,1	25,0	48,0	30,0	0,0
	Controlar a atuação do governo do seu Estado	10,4	47,4	37,5	0,0	35,0	50,0
	Propor emendas ao orçamento que beneficiem sua região	27,1	0,0	0,0	32,0	15,0	0,0
	Defender os interesses do seu partido	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	0,0
	Outra. Qual?	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa “Trajetórias, perfis e padrões de interação de legisladores estaduais em 12 unidades da Federação” – Centro de Estudos Legislativos do DCP/UFMG.