



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

WILIAN MARQUES MIRON DA SILVA SOUZA

**ACCOUNTABILITY E ALTERNÂNCIA ELEITORAL: UM ESTUDO
COMPARADO ENTRE SÃO PAULO E RIO GRANDE DO SUL**

CAMPINAS

2020

WILIAN MARQUES MIRON DA SILVA SOUZA

**ACCOUNTABILITY E ALTERNÂNCIA ELEITORAL: UM ESTUDO
COMPARADO ENTRE SÃO PAULO E RIO GRANDE DO SUL**

Versão original

Dissertação apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção de título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dra. Andréa Marcondes de Freitas

ESTE TRABALHO CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELO ALUNO WILIAN MARQUES MIRON DA SILVA SOUZA, E ORIENTADO PELA PROFA. DRA. ANDREA MARCONDES DE FREITAS.

CAMPINAS

2020

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Paulo Roberto de Oliveira - CRB 8/6272

So89a Souza, Wilian Marques Miron, 1984-
Accountability e alternância eleitoral : um estudo comparado entre São Paulo e Rio Grande do Sul / Wilian Marques Miron da Silva Souza. – Campinas, SP : [s.n.], 2020.

Orientador: Andréa Marcondes de Freitas.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Comissões parlamentares de inquérito. 2. Oposição (Ciência política). 3. Rio Grande do Sul. Assembléia legislativa. 4. São Paulo (Estado). Assembléia Legislativa. I. Freitas, Andréa Marcondes de. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Horizontal accountability and political representation : a case study on legislative control in São Paulo e Rio Grande do Sul

Palavras-chave em inglês:

Parliamentary committees of inquiry

Opposition (Political science)

Rio Grande do Sul. Legislative Assembly

São Paulo (State). Legislative Assembly

Área de concentração: Ciência Política

Títuloção: Mestre em Ciência Política

Banca examinadora:

Oswaldo Martins Estanislau do Amaral

Humberto Dantas de Mizuca

Wagner de Melo Romão

Data de defesa: 03-02-2020

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0002-7761-616>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/2357941477303852>



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Dissertação de Mestrado, composta pelos Professores Doutores a seguir descritos, em sessão pública realizada em 03/02/2020, considerou o candidato Wilian Marques Miron da Silva Souza aprovado.

Prof. Dra. Andréa Marcondes de Freitas

Prof. Dr. Humberto Dantas de Mizuca

Prof. Dr. Wagner de Melo Romão

A Ata de Defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no processo de vida acadêmica do aluno.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por ter me guiado e ajudado até aqui, e sem o qual jamais teria conseguido realizar este sonho. Em seguida, agradeço à minha família pelo apoio, dedicação e carinho em todos os momentos. Cabe, aqui, a individualização de algumas contribuições nesta pesquisa: à minha companheira Michelle Barbosa de Souza Miron, pelos dez anos de apoio e cumplicidade, e também pelo incentivo, pelas dicas, infinitas revisões e correções, que foram fundamentais para o conjunto final da obra. À minha filha Nicolle de Souza Miron, pelo carinho e compreensão para que eu pudesse estudar, ler, escrever e reescrever. Agradeço a ela também por ser minha inspiração em todos os momentos.

Agradeço à minha mãe pelo esforço empregado para criar dois filhos praticamente sozinha, e pelos ensinamentos e conselhos que me deu ao longo da vida, que me ajudaram a trilhar os caminhos que acredito serem corretos, inclusive a opção pela vida acadêmica.

Não poderia deixar de agradecer aos meus amigos, colegas e professores, além de outras pessoas que conheci ao longo da vida, e que contribuíram, direta ou indiretamente, para que eu construísse minha visão de mundo e realidade particular que, de alguma maneira, me trouxeram até aqui. Dentre estes, não poderia deixar de mencionar a inesquecível professora Geni, que além de me ensinar a juntar as letras do alfabeto, sempre me deu conselhos, muitos dos quais me recordo até hoje e que me ajudam a seguir em frente.

Quero registrar também meu profundo agradecimento aos professores da graduação em jornalismo, pelos ensinamentos e pelo exemplo que me deram. Em especial à professora Maria Bernardete Toneto e Juarez Tadeu de Paula Xavier.

Também gostaria de registrar meus profundos agradecimentos à Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESP-SP), escola que me acolheu durante a pós-graduação (especialização) e me deu o norte para que pudesse seguir em direção ao mestrado. Aqui cabe um profundo agradecimento aos professores Humberto Dantas de Mizuca e Andréa Marcondes de Freitas (hoje minha orientadora de mestrado) e Carla Diéguez. Sem os ensinamentos e oportunidades oferecidas por eles, jamais conseguiria escrever estas linhas em uma dissertação de mestrado.

Seguindo a ordem praticamente cronológica dos agradecimentos, quero estender minha profunda gratidão à comunidade do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Unicamp, por terem me acolhido tão bem. Neste sentido, gostaria de manifestar meu profundo carinho pela instituição e pelos alunos e professores, entre outras pessoas que tive o prazer de conviver durante meu período de mestrado. Entre as inúmeras pessoas que fazem parte deste

agradecimento, alguns nomes não poderiam deixar de ser destacados: os professores Frederico de Almeida, Álvaro Bianchi, Wagner Romão, Valeriano Mendes Ferreira da Costa, Armando Boito Jr., Oswaldo E. do Amaral e Andréa Freitas (novamente).

Quero agradecer também ao Vitor Lacerda Vasquez, ao Marco Antônio Faganello, Bruno de Souza e aos demais integrantes do Grupo de Estudos Legislativos e de Política Brasileira (Polbras) pelas dicas e ensinamentos que foram fundamentais para a produção desta pesquisa.

Também preciso registrar meu agradecimento aos amigos do mestrado, especialmente ao Antônio Marcos, grande companheiro de estudos e de perrengues neste período.

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo compreender em que medida a alternância de partidos no Poder Executivo impacta na fiscalização e controle do Legislativo sobre os atos e omissões do governo (*accountability* horizontal). Para isto, analiso como as variáveis institucionais (regras) e políticas (alternância e formação do gabinete) afetam o uso das Comissões Parlamentares de Inquérito em São Paulo e no Rio Grande do Sul, durante o período entre 1995 e 2014. Desta maneira, procuro estabelecer uma conexão entre a efetividade do controle parlamentar e a arena eleitoral, na medida em que observo se em ambientes onde há mais oportunidades para que os partidos se alternem no poder, existem também diferenças na fiscalização, em comparação com Estados onde a alternância é baixa ou nula. A principal conclusão da pesquisa é que há padrões diferentes de atuação dos parlamentares em relação à instauração e condução das CPIs. Em São Paulo a maioria das CPIs estão direcionadas a analisar as políticas públicas, como forma de propor melhorias ou correções. No Rio Grande do Sul, por outro lado, há um número maior de CPIs direcionadas a investigar falhas e omissões do governador.

PALAVRAS-CHAVE: CPIs; ACCOUNTABILITY HORIZONTAL; ASSEMBLEIA LEGISLATIVA; OPOSIÇÃO.

ABSTRACT

The main objective of this research is the possibility the Legislature exercise horizontal *accountability* on acts and omissions of the government. Therefore, this master dissertation presents a comparative analysis of institutional regulation and of how political variables can affects access to control policies at states of São Paulo and Rio Grande do Sul. In this way, I look for a connection between the effectiveness of parliamentary control and the electoral arena, insofar as we observe the environments where there are more opportunities for parties to alternate without power, there are also differences in the control pattern, compared to states in which an alternation is low or zero. The main conclusion of the research is the evaluation of the CPIs. In São Paulo, most of the CPIs are directing the analysis as public policies, as a way of proposing improvements or corrections. In Rio Grande do Sul, on the other hand, there are CPIs directed to investigate faults and omissions of the governor.

Keywords: CPIs; ACCOUNTABILITY HORIZONTAL; LEGISLATIVE; OPPOSITIONS.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Desenho institucional das CPIs	58
Tabela 2 Poderes das CPIs nos Estados	61
Tabela 3 Cadeiras ocupadas pelo partido do governador na ALESP e na ALRS	65
Tabela 4 Resultado das eleições em SP e RS no 2º turno.....	68
Tabela 5 Presidentes da mesa diretora da ALESP 1995-2014.....	72
Tabela 6 Presidentes da mesa diretora da ALRS 1995-2014	74
Tabela 7 Pedidos de CPI pela coalizão e oposição	78
Tabela 8 Distribuição de forças nas CPIs da ALESP	80
Tabela 9 Distribuição da presidência e relatoria nas CPIs.....	80
Tabela 10 CPIs que investigam o governo de 1995 a 2014.....	82
Tabela 11 Tipo de encaminhamento das CPIs	87
Tabela 12 Participação da coalizão nos cargos de poder das CPIs	88
Tabela 13 Composição da CPI do Detran 1	89
Tabela 14 Composição da CPI da Ford.....	90
Tabela 15 Composição da CPI da Segurança Pública	91
Tabela 16 Composição da CPI do Detran 2	92
Tabela 17 Composição da CPI da Corrupção.....	94
Tabela 18 Composição da CPI Verbas para Educação	94
Tabela 19 Composição da CPI da Eletropaulo.....	95
Tabela 20 Composição da CPI da Eletropaulo.....	97
Tabela 21 Composição da CPI do CDHU	99
Tabela 22 Composição da CPI do CDHU	100

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Participação da coalizão na ALESP	66
Figura 2 Participação da coalizão na ALRS.....	67
Figura 3 Distribuição das CPIs por Legislatura	77
Figura 4 Instituições acionadas pelas CPIs em %	86

ANEXOS

Anexo 1 Lista de CPIs nos Estado de São Paulo	111
Anexo 2 Lista de CPIs nos Estado do Rio Grande do Sul	115
Anexo 3 Distribuição de cadeiras por partido na ALESP	116
Anexo 4 Distribuição de cadeiras por partido na ALRS	117
Anexo 5 Solicitantes, presidentes e relatores das CPIs que investigam o governo	118

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALESP	Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
ALRS	Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul
ALES	Assembleia Legislativa do Espírito Santo
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PGT	Partido Geral dos Trabalhadores
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPR	Partido Progressista Reformador
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRONA	Partido da Redefinição da Ordem Nacional
PRP	Partido Republicano Progressista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde

Sumário

Introdução	14
CAPÍTULO 1 - Democracia, alternância e accountability	22
1.1 Accountability: conceito e aplicação na ciência política	28
1.2 Accountability horizontal no Brasil	37
1.3 Controle parlamentar em legislativos estaduais.....	41
CAPÍTULO 02 – Como funcionam as CPIs na ALESP e na ALRS.....	52
2.1 CPIs como instrumentos da oposição e das minorias	55
2.2 Regras para instalação e funcionamento das CPIs.....	56
2.3 Nomeação de membros e regras de funcionamento.....	58
2.4 Poderes das CPIs.....	60
CAPÍTULO 03 - Estudo comparado dos casos.....	63
3.1 Distribuição de poder nas Assembleias	63
3.2 Coligações desafiantes	67
3.2 Presidência das Assembleias e distribuição dos poderes	71
3.3 Análise das CPIs	74
3.4 Efetividade das CPIs: análise dos relatórios finais	82
3.5 Análise das CPIs que investigavam o governo	87
3.6 Considerações acerca das CPIs que investigam o governo	100
CAPÍTULO 04 - Considerações finais e conclusões	103
4 Bibliografia	106

Introdução

Em que medida a alternância de partidos no governo pode aumentar ou diminuir os incentivos para que os parlamentares exerçam suas prerrogativas fiscalizatórias sobre o Poder Executivo? Em ambientes mais competitivos¹, o controle parlamentar é mais efetivo? Estas perguntas norteiam o presente estudo, no qual procuro analisar como as variáveis políticas e institucionais interagem, levando o Poder Legislativo a fiscalizar e controlar os atos e omissões do Poder Executivo (*accountability* horizontal)².

Entendo que esta é uma das principais funções do Poder Legislativo, ao lado da produção de leis, e, neste sentido, a separação formal de Poderes, somada aos instrumentos de avaliação e reavaliação da produção legislativa, bem como a possibilidade de fiscalização das ações do governo, permitem o bom funcionamento do sistema de pesos e contrapesos (*check and balances*). Este sistema, creditado a Montesquieu, foi desenhado para que um Poder limite a ação do outro, de forma a impedir a tirania (FREITAS, 2015, p. 42). Tal prática, iniciada na Europa do século XVII, quando os parlamentos modernos surgiram, tem como principal motivação limitar a capacidade dos governantes para evitar que estes abusem de seu poder.

Esta prerrogativa fiscalizatória dos Legislativos, inicialmente idealizada em governos parlamentaristas, desenvolveu-se bem no presidencialismo, devido às características deste sistema de governo, que garante a origem e a sobrevivência distintas para ambos os Poderes³ (ROCHA; SILAME, 2012). E, conforme assinalam Shugart e Carey (1997), ela seria também a base dos sistemas de pesos e contrapesos em governos presidencialistas.

Contudo, a efetividade do controle parlamentar no Brasil é questionada devido ao desequilíbrio⁴ entre os Poderes, o que levaria na opinião de O'Donnell (1991), à formação de

¹ Para efeito deste estudo considero como ambiente competitivo aquele no qual há alternância de partidos no Poder Executivo.

² Para O'Donnell (1998, 2004) *accountability*, ou responsabilização, seria um conjunto de ações praticadas para controlar a rotina, impor sanções e mover processos criminais contra gestores públicos, quando estes praticam omissões ou atos ilegais. Esse controle pode ser horizontal, quando praticado por instituições que têm autoridade legal e peso semelhantes àquele sobre a qual recai a *accountability*. Já o vertical seria aquele promovido pelos cidadãos no momento das eleições ou em críticas às ações de seus representantes.

³ Shugart e Carey (1997) caracterizam o sistema presidencialista pela separação formal de Poderes. Ou seja, Executivo e Legislativo são dois agentes do eleitorado e têm origem e sobrevivência independentes, o que favoreceria o controle mútuo.

⁴ No Brasil o Executivo é considerado forte porque os presidentes detêm maior controle sobre os recursos orçamentários, poder de decreto, através do instituto da Medida Provisória, além de poderes de agenda, ou seja, de capacidade de definir o que será votado e quando será votado, e a capacidade de vetar legislação. Desta maneira, poderiam “forçar” o voto naquilo que acha prioritário e influenciar o conteúdo das leis aprovadas pelo Congresso (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2017; LOUREIRO, 2001).

uma “democracia delegativa”⁵ nos países da América Latina, levando à situação de inexistência, fraqueza ou intermitência da *accountability* horizontal, descrita por O’Donnell (1998).

Estudos mais recentes deram origem a duas interpretações distintas sobre o desenvolvimento das capacidades fiscalizatórias no Legislativo brasileiro. A primeira se apoia na tese de Figueiredo e Limongi (1999) de que a concentração de recursos no Executivo cria mais incentivos para os partidos representados no Legislativo participem do governo através da ocupação de cargos no gabinete (ministérios ou secretarias), e, assim, adquirem poder para formular parte do programa do Executivo. Desta maneira, os membros da coalizão passam a ter também responsabilidade sobre a implementação destas políticas (FREITAS, 2016), e arcam com os custos de seu insucesso (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2017). Tal situação favorece o governo na formação de maiorias no Legislativo e na consequente aprovação de suas medidas (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1999).

O cenário descrito levou parte da literatura a questionar se tal situação contribuiria para a estabilidade política ou se ele seria conducente a uma baixa representatividade e *accountability* horizontal (ANASTASIA; MELO; SANTOS, 2004). Neste contexto, Figueiredo (2001) conclui que o Poder Executivo seria capaz de neutralizar as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), principal instrumento de controle à disposição do Legislativo. Isso aconteceria através de dois mecanismos: o limite regimental de comissões concomitantes e o controle sobre a maioria no Legislativo. No primeiro caso, o regimento interno da Câmara dos Deputados prevê um limite de Comissões Parlamentares de Inquérito funcionando ao mesmo tempo, o que levaria parlamentares governistas a criarem CPIs genéricas com o intuito de evitar que a oposição possa abrir uma investigação que atinja o Poder Executivo (FIGUEIREDO, 2001).

A segunda forma que o Executivo teria para frear as CPIs seria utilizando-se de sua base de apoio, quase sempre majoritária, e que, em função da proporcionalidade na distribuição das cadeiras nas comissões, comporia um bloco capaz de desvirtuar os propósitos da investigação, evitando que ela seja capaz de produzir informações que comprometam o governo⁶.

⁵ De acordo com O’Donnell (1991), democracia delegativa é um subsistema pautado no protagonismo do presidente, no qual os cidadãos, no momento das eleições, delegam poder e responsabilidade ao chefe do Executivo, e este teria a obrigação de entregar os resultados esperados pelos eleitores. Contudo, neste modelo, os Poderes Legislativo e Judiciário teriam um papel secundário na formulação de *policy* e na responsabilização do governante.

⁶ Para se instituir uma CPI é preciso o apoio de um terço dos parlamentares, e, após sua formação, ela ainda pode ser “engavetada” pelos partidos que apoiam o governo, uma vez que, constitucionalmente, sua composição deve ser proporcional ao número de cadeiras que cada partido tem no Legislativo (FIGUEIREDO, 2001a). Para a autora, em governos de coalizão, os partidos que compõem o governo teriam facilidade em evitar que uma CPI fosse criada, ou poderiam extingui-la sem que a mesma chegasse a uma conclusão.

No âmbito subnacional, Abrucio (1998) aponta para a falta de controle parlamentar nos subsistemas estaduais e argumenta que o desequilíbrio entre os Poderes levaria o Legislativo a abdicar de suas prerrogativas legislativa e fiscalizatória em favor do governador, criando, assim, o *ultrapresidencialismo*. Este sistema teria como consequência a anulação dos mecanismos de controle parlamentar e proporcionaria menores incentivos para que deputados controlem o governo, uma vez que neste sistema haveria mais estímulos para que os legisladores troquem suas prerrogativas fiscalizatórias por investimentos de recursos controlados pelo Executivo (emendas) em seus redutos eleitorais (ABRUCIO, 1998).

Considerando os trabalhos descritos, em ambos os contextos (nacional ou subnacional), a conclusão que se tira é que no presidencialismo brasileiro, no qual o Poder Executivo é forte, o Legislativo teria poucos incentivos para fiscalizá-lo. Esta competência, portanto, ficaria sob a responsabilidade das oposições, quase sempre minoritárias e supostamente incapazes de exercer um controle efetivo sobre os governantes.

Em oposição às pesquisas que deduziam baixa capacidade fiscalizatória do Legislativo, estudos mais recentes apontam para a eficácia no uso das CPIs como instrumento de fiscalização, quando estas são instauradas. De modo contrário ao argumento desenvolvido por Figueiredo (2001), de que o governo, através de sua base de apoio no Legislativo (coalizão) conseguiria desvirtuar as CPIs, Cadah, Centurione e Vasselai (2013) defendem que as mesmas regras que permitem ao governo carregar para dentro da comissão a sua maioria legislativa também garante a representação das minorias e oposições nas CPIs, causando um equilíbrio maior entre governo e oposição.

Desta forma eles defendem que, quando as comissões chegam a funcionar, estas seriam capazes de cumprir com seu caráter regimental e ser um mecanismo capaz de produzir informações e instruções sobre questões relativas à política. Ou seja, municiar outras instâncias para que elas possam punir os maus governantes. Assim, elas teriam como principal função reduzir a assimetria informacional entre principal e agente⁷, municiando os meios de comunicação com informações sobre os atos dos governantes, além de fornecer indícios ou provas de crimes para que a Justiça possa punir os responsáveis por eventuais infrações.

⁷ Conforme Jensen e Mackling (1976), a relação entre principal e agente seria como um contrato entre duas partes na qual o principal engaja a o agente a desempenhar um serviço em seu nome, delegando autoridade para que o agente aja em seu nome. Na política, a relação seria semelhante a de um eleitor (principal) que delega poderes e responsabilidades a um governante (agente) para que este tome decisões políticas em seu nome.

Analisando os requerimentos de informação, propostas de fiscalização e controle e projeto de decreto legislativo, Araújo (2016) argumenta que as divergências expressas no interior da coalizão que forma o Poder Executivo levariam a um "conflito" decorrente do processo de distribuição de recursos, o que beneficiaria o partido formador e seu principal aliado (o maior partido da coalizão). Esta disputa seria expressa na arena legislativa pelo uso dos mecanismos de controle horizontal das ações do Executivo pelos demais integrantes do governo, e deste modo eles buscam influenciar na formação e na implementação das políticas públicas do Executivo. Existiria, portanto, dois tipos de *accountability* horizontal: aquela feita no sentido de apontar irregularidades no governo, e geralmente atribuída à oposição, e a praticada pelos próprios atores da coalizão, como forma de pressionar o governo a ceder mais espaço para que estes interfiram na formulação de políticas, assim como garantir que os acordos feitos no interior do Executivo sejam cumpridos. De acordo com O'Donnell (1998) a outra *accountability* seria a vertical, feita pelos cidadãos no momento das eleições⁸.

Entendimento semelhante têm Lemos e Power (2013). Os autores argumentam que o controle parlamentar é exercido com a finalidade de "barganhar", ou seja, como forma dos parlamentares influenciarem na formação de políticas públicas ou ampliarem sua influência sobre a execução do orçamento. Para os autores, portanto, na medida em que cresce o número de atores que participam do governo através da distribuição de assentos no gabinete, aumenta também o interesse dos parlamentares por fiscalizar melhor as ações Executivo. Assim, *accountability* horizontal seria o resultado natural do surgimento de preferências heterogêneas dentro do governo, e, portanto, um instrumento capaz de garantir que as políticas traçadas pela coalizão sejam executadas sem usurpar os acordos feitos no momento da formação do gabinete ministerial.

Logo, os dois trabalhos sinalizam que os controles legislativo e parlamentar⁹ podem ser oriundos da própria coalizão, como produto da fragmentação dos interesses representados dentro do Executivo. Portanto, sob esta ótica, a fiscalização exercida pelo Legislativo pode ser interpretada tanto como um instrumento de sinalização dos parlamentares e seus partidos sobre preferências, facilitando a leitura e antecipação presidencial quanto a políticas ou benefícios,

⁸ Também é considerado *accountability* vertical o controle feito pelos meios de comunicação, organizações sociais e agências privadas, no sentido de divulgar informações sobre as ações dos governantes.

⁹ De acordo com Araújo (2016) o controle legislativo seria aquele exercido pelos parlamentares sobre a produção de leis (revisão), e o controle parlamentar estaria relacionado à fiscalização feita pelos deputados sobre as ações e omissões dos governantes.

tanto como meio para se fazer pressão sobre o governante, para que este siga em determinada direção.

Juntamente com o apoio de uma variedade maior de partidos vem a incerteza sobre o nível de compromisso desses apoios, já que o grupo “novato” teria uma representação menor e precisaria enfrentar disputas internas nas coalizões por visibilidade (LEMOS; POWER, 2013, p. 402).

Assim, a falta de *accountability* horizontal ou sua ineficiência, não estariam relacionadas à força do Poder Executivo, e tão pouco ao presidencialismo de coalizão, mas à perspectiva que parte das análises havia conferido à temática, de modo a buscar nas instituições de controle efeitos como a responsabilização civil e criminal dos investigados; ou seja, resultados que elas não poderiam fornecer (CADAH; CENTURIONE; VASSELAI, 2013).

Há, portanto, uma divergência entre os estudos que apontam a coalizão e os poderes de agenda do Executivo como um meio de limitar a independência do Legislativo. De um lado, estão os que entendem que a coalizão e os poderes do Executivo reduziriam ou impediriam a fiscalização por parte do Legislativo, tornando o controle ineficiente (ABRUCIO, 1998; FIGUEIREDO, 2001). De outro, (ARAÚJO, 2016; CADAH; CENTURIONE; VASSELAI, 2013; LEMOS; POWER, 2013) os que entendem que a coalizão ou torna a fiscalização um instrumento de barganha, e uma forma pela qual os partidos da coalizão impedem que as políticas provenientes deste acordo se afastem de maneira significativa da posição média dos partidos que compõem o governo.

Esta divergência abre caminho para o desenvolvimento de outras hipóteses como o fato de a alternância de poder ser um dos fatores que afeta a *accountability* horizontal. Para testar esta proposição, pretendo investigar como se dá o processo de fiscalização nas Assembleias Legislativas do Rio Grande do Sul e São Paulo, tendo em vista que estas unidades federativas são afetadas de forma diferente pela competição eleitoral. No primeiro caso, três partidos (PT, PSDB e PMDB) se alternaram no cargo de governador; ou seja, não houve reeleição enquanto que no segundo um mesmo partido, o PSDB, venceu todas as eleições durante o período analisado neste estudo, entre 1995 a 2014¹⁰.

¹⁰ A escolha dos casos deu-se pelo critério da alternância, uma vez que em São Paulo apenas um partido venceu todas as eleições e no Rio Grande do Sul não houve reeleição durante o período estudado.

Desta maneira, o trabalho baseia-se na análise e comparação das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) e dois contextos, um de alta competitividade, medida pela alternância no Executivo estadual, com outro de baixa concorrência. A opção por este instrumento de controle deve-se ao fato dele ser considerado o principal mecanismo à disposição do Legislativo para investigar os governantes. Com isto, pretendo verificar se o fator que melhor explica a capacidade de fiscalização do Executivo pelo Legislativo é a competitividade eleitoral e não os poderes do Executivo.

Entendo que o grau de competitividade do processo eleitoral pode interferir na formação da coalizão, uma vez que alguns partidos podem adotar a estratégia de dissociar-se das políticas implementadas pelo governo, na espera de chegar ao poder nas eleições seguintes, enquanto que, para outros a melhor opção seria associar-se a ele (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2017). Por este motivo, a opção por verificar se em um estado onde a alternância é alta também é marcado por maior fiscalização. Mas será que só os poderes do presidente, ou a formação da coalizão explicam *accountability*?

A lógica por trás deste argumento implica que poderes do Executivo tornariam o legislativo mais dependente, e, portanto, reduziriam o incentivo para fiscalização. No entanto, Carey (2003) argumenta que em um ambiente de competição eleitoral, os legisladores estão mais propensos a pressões dos eleitores, e, por isso, necessitam comunicar a eles o que farão se forem eleitos.

Essa concorrência abre espaço para que os grupos em disputa pelo poder tenham mais incentivos a se fiscalizarem mutuamente, uma vez que a perspectiva de se chegar ao poder nas eleições seguintes faz com que os partidos derrotados tenham motivos para se posicionar como oposição ao governo, fiscalizando, cobrando e expondo eventuais falhas da administração pública. Conforme sustentam Przeworski, Ortega e Rapoport (1997), a alternância de partidos no poder produz um equilíbrio democrático essencial para a sobrevivência do sistema, uma vez que levaria os grupos em competição a aceitarem a disputa não-violenta e as regras do jogo democrático, tendo em vista a possibilidade de no futuro tornarem-se governo.

Por conta disto, acredito que em ambientes onde há grande competitividade eleitoral tendem a gerar mais pressão sobre os legisladores, e, ainda que o Executivo seja poderoso, os partidos na oposição podem ser incentivados a fiscalizar o governo, em virtude da expectativa de que isto os promova na eleição subsequente.

Uma hipótese alternativa que também é analisada nesta pesquisa é se possíveis diferenças institucionais entre os dois Estados têm influência sobre os estímulos que os

deputados estaduais têm para fiscalizar os governadores. Com isto, espero estabelecer uma correlação entre a eficácia do uso de mecanismos de controle horizontal pelo Legislativo e a possibilidade de os partidos chegarem ao poder. As duas questões são importantes para a qualidade da democracia, como aponta Dahl (1997), para quem as democracias modernas teriam como ponto fundamental o direito à oposição.

O texto está organizado da seguinte maneira: o primeiro capítulo está dedicado à definição do conceito de *accountability* horizontal e mostrar como os estudos que abordam esta temática, retratam sua aplicação na realidade brasileira. O segundo aborda a relação entre democracia e alternância de partidos no Poder Executivo.

O terceiro trata da análise dos regimentos internos e das Constituições de São Paulo e Rio Grande do Sul, de modo a observar se há diferenças nas regras de instalação e funcionamento das CPIs nos dois Estados. Neste capítulo verifico se há restrições ao uso destes instrumentos ou se existem garantias que possibilitem à oposição ou minorias exercer a fiscalização sobre o governo.

O quarto capítulo está dedicado à comparação dos dois casos e do exame referente à formação dos gabinetes nas Assembleias Legislativas de ambos os estados, de modo a definir quem são os partidos/parlamentares que fazem parte da coalizão e aqueles que estão na oposição. Neste capítulo também são comparadas as informações dos relatórios finais das comissões nos dois Estados, de modo a observar se a fiscalização é acionada pelos parlamentares da coalizão ou por aqueles que estão fora do governo, bem como avaliar a efetividade da fiscalização feita nas CPIs.

A principal conclusão da pesquisa é a ALESP e a ALRS teriam maneiras distintas de utilizar as CPIs. No primeiro caso, há um grande número de comissões abertas (67), mas uma efetividade menor no controle direto do Executivo; ou seja, há uma grande quantidade de comissões focadas em analisar políticas públicas e questões que podem auxiliar na produção de leis pela Assembleia Legislativa. Por outro lado, na ALRS funcionaram 17 Comissões Parlamentares de Inquérito, e os deputados teriam uma disposição maior de criar comissões que coloquem membros do Poder Executivo no foco de investigações. Exemplo disto pode ser a CPI da Ford, CPI da Corrupção e CPI do Detran. Neste trabalho, argumento que esta diferença seria causada pela dinâmica da competição política nos dois Estados, sendo esta mais acentuada no Rio Grande do Sul.

Já a diferença na quantidade de CPIs instauradas nos dois Estados pode ser explicada pela diferença nas regras de abertura e funcionamento destas comissões: Na ALESP existe uma

limitação de cinco CPIs funcionando ao mesmo tempo, o que pode funcionar como um incentivo para que os deputados da coalizão se antecipem na proposição de comissões com pouca relevância em termos de fiscalização de irregularidades cometidas pelo governador, dando às comissões que funcionaram no Estado uma característica de acompanhar a formulação e implementação de políticas, em detrimento à inspeção de irregularidades cometidas pelo Poder Executivo.

Na ALRS não há tal limitação. Ou seja, não é possível utilizar a estratégia de bloquear a abertura de uma comissão se antecipando na criação de uma CPI com baixo impacto sobre o governo.

CAPÍTULO 1 - Democracia, alternância e accountability

Um sistema democrático seria aquele no qual os cidadãos podem escolher seus governantes por meio de eleições livres e periódicas; e através delas, a oposição tem chances de vencer e tomar posse (DAHL, 1997b; LIPSET, 1959; PRZEWORSKI; ORTEGA; RAPOPORT, 1997)¹¹. Como resultado desta disputa, os vencedores teriam legitimidade para implementar seus projetos (SCHUMPETER, 2017), e aos vencidos caberia o papel de fiscalizar os atos e omissões dos governantes, tendo em vista chegar ao poder nas eleições seguintes (PRZEWORSKI; ORTEGA; RAPOPORT, 1997).

A democracia, numa sociedade complexa, pode-se definir como um sistema político que fornece oportunidades constitucionais regulares para a mudança dos funcionários governantes, e um mecanismo social que permite a uma parte – maior possível – da população influir nas principais decisões mediante a sua escolha entre os contendores para cargos políticos (LIPSET, 1959, p. 45).

No entanto, para que o sistema seja próximo ao ideal de poliarquia formulado por Dahl (1997)¹² ele precisa ser capaz de fornecer condições que proporcionam um alto grau de segurança mútua, tanto para o governo, quanto para as oposições. Estas características são importantes, segundo Dahl porque impedem que um grupo social tenha acesso exclusivo ao poder e garanta sua preponderância sobre os demais. Este sistema também precisa ser capaz de gerar e preservar oportunidades mais amplas para possíveis contestações de condutas daqueles que governam¹³ (DAHL, 1997b).

Por conta disto, o grupo vencedor conquista a legitimidade para implantar seu programa, enquanto o vencido tem liberdade para contestar as ações dos governantes. Esta dinâmica seria capaz de promover um equilíbrio fundamental para a sobrevivência de um sistema democrático (PRZEWORSKI; ORTEGA; RAPOPORT, 1997).

¹¹ A ideia de eleição como um processo competitivo é expressa por Schumpeter como sendo um “método democrático é o sistema institucional para chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto” (SCHUMPETER, 2017, p. 366).

¹² Robert Dahl (1997, 1969) descreve a democracia como um sistema no qual os cidadãos são considerados politicamente iguais e têm alto grau de participação nas decisões políticas. Neste regime, os governantes devem ser responsivos às preferências dos cidadãos, e estes podem contestar os atos e omissões daqueles que detêm o poder.

¹³ Dahl (1969) afirma que em uma democracia, os cidadãos teriam o direito de se engajar em atividades políticas e dissindir sobre temas diversos que afetem a vida coletiva sem sofrer restrições sociais e governamentais.

Esta estabilidade, na visão de Przeworski, Ortega e Rapoport (1997), seria ocasionada pela perspectiva dos grupos em disputa se alternarem no poder, e, assim, proporcionaria uma maneira pacífica de solucionar conflitos, na medida em que os vencedores e os perdedores de uma eleição aceitam as regras democráticas por acreditarem que estão numa situação melhor do que se lutassem fisicamente pelo Poder.

Já no conceito de democracia expresso por Dahl (1997), quanto mais baixos os custos da tolerância, maior a segurança do governo, enquanto que, quanto maiores os custos para suprimir os dissidentes, aumentaria a segurança da oposição.

Conclui-se daí que as condições que proporcionam um alto grau de segurança mútua para o governo e as oposições tenderiam a gerar e preservar oportunidades mais amplas para as oposições contestarem o governo (DAHL, 1997b, p. 37).

Huntington (1994) descreve a democracia como um sistema que abre canais adequados para a expressão da dissidência e da crítica, e desta maneira geraria menores incentivos para o uso de violência mútua. Assim, ao proporcionar meios regulares para a crítica aos atos e omissões dos governantes, e para a alternância dos grupos no Poder Executivo, a tensão entre governo e oposição se daria por meio da fiscalização e pela proposta de alternativas para se chegar ao poder através da via institucional, e não pela tomada do poder através do “método” revolucionário.

Nesta perspectiva, Huntington (1994), pontua que a democracia se caracteriza como um sistema no qual há uma concorrência igual e aberta entre os partidos políticos para alcançar o apoio da maioria dos eleitores. Este sistema teria níveis mínimos de impedimentos ou restrições do governo aos grupos de oposição, e se legitimaria como sistema através das eleições, promovidas para tornar possível que um partido ou coalizão alcance o poder com novas políticas e promessas para o futuro. E as ações dos governantes seriam legitimadas pelo seu desempenho, ou seja, na medida em que satisfazem as expectativas dos principais grupos de eleitores.

Portanto, a alternância no poder seria um critério para determinar o grau de estabilidade de uma democracia, e um sistema democrático poderia ser considerado como consolidado se o

partido que está no poder aceita pacificamente uma derrota nas eleições (HUNTINGTON, 1994)¹⁴.

Depois que chegam ao poder, os governantes eventualmente não conseguem um bom desempenho, perdem legitimidade, são derrotados nas eleições e um conjunto diferente de governantes assume. A perda de legitimidade de desempenho pelos governantes leva à reafirmação da legitimidade processual do sistema (HUNTINGTON, 1994, p. 59).

No mesmo sentido, Emerique (2006), argumenta que na ausência da alternância, a oposição pode perder de vista sua responsabilidade e se tornar ruidosa, mas sem a oferecer à sociedade um programa alternativo. “Portanto, a contínua preparação para transformar-se em maioria nas próximas eleições movimenta-a para um compromisso mais substancial com a sociedade e uma maior responsabilidade tanto ao criticar, quanto ao oferecer respostas aos problemas enfrentados pelo governo” (EMERIQUE, 2006, pág. 14 e 15).

Em vista disto, a liberdade para que os cidadãos e seus representantes possam criticar o governo não seria suficiente para a existência e manutenção de uma democracia, e esta seria efetivada a partir da existência de oportunidades para que os partidos que estão fora do poder possam transformar-se em maioria nas eleições seguintes.

Para Lijphart (2003) e Luebbert (1986) as democracias podem diferir na forma como são organizadas, o que traria reflexos também para o modo como elas funcionam, e na distribuição de poder entre os grupos em disputa e nas oportunidades para as oposições. De acordo com Lijphart (2003), os sistemas democráticos podem variar em relação à existência de instituições formais, e quanto ao funcionamento e atribuições dos poderes, além da maneira como se organizam os sistemas partidários e os grupos de interesse. As distinções entre essas características podem levar um sistema democrático a assumir características majoritárias ou consensuais¹⁵, e de acordo com Huntington (1994), estes atributos têm reflexos sobre a estabilidade do regime.

¹⁴ Os regimes democráticos, portanto, seriam sustentados por uma dupla legitimidade, e se apoiariam na premissa de que é possível mudar os governantes, na medida em que eles deixem de atender às expectativas dos cidadãos.

¹⁵ Segundo o autor, a democracia majoritária seria aquela em que as decisões coletivas podem tomadas por uma “pequena” maioria, enquanto um sistema consensual teria como característica distintiva a abrangência, a negociação e a concessão. Portanto, a tomada de decisões nesta última seria capaz de abarcar uma gama maior de interesses.

Portanto, conforme Emerique (2006) argumenta, em sistemas majoritários, os partidos que saíram perdedores no processo competitivo se tornariam mais responsáveis¹⁶, tanto ao criticar, quanto ao oferecer respostas aos problemas da atual administração. E, na expectativa de que haja uma alternância no governo, a oposição teria mais incentivos para fazer avaliações críticas da maneira como as políticas públicas são executadas pelos que estão no poder. Também caberia aos partidos que estão fora do governo o direito de propor alternativas ao programa implantado pelos vencedores das eleições, sob a perspectiva de vencerem a disputa seguinte e se tornarem governantes.

Porém, em sistemas pautados pelo consenso, o cumprimento efetivo deste papel faria com que os opositores pudessem influenciar na condução do governo, levando-o a funcionar melhor através da crítica por mostrar seus equívocos, incongruências e as consequências dos erros e omissões de suas ações, além da capacidade de denunciar as falhas dos governantes. Nesta relação, caberia aos que governam a obrigação de tolerar a existência de uma oposição institucionalizada e admitir a dissidência (EMERIQUE, 2006, p. 13).

Em vista deste cenário, Luebbert (1986) sustenta que uma maior ou menor incidência de controle horizontal sobre governantes estaria relacionada à forma como cada sistema democrático se estrutura, sua trajetória, e ao padrão de organização de grupos de interesse. Ou seja, as características institucionais e contextuais de cada Estado levariam as democracias a diferir¹⁷ na medida em que encorajam os partidos à cooperação mútua, e isto que implicaria em maneiras distintas pelas quais as lideranças partidárias estruturam suas escolhas e influenciariam no comportamento adotado pelos partidos, dentro e fora da arena eleitoral, implicando em incentivos e restrições para a formação do governo e também da oposição. Estas diferenças também determinariam as estratégias a serem utilizadas por estes grupos na competição pelo poder.

¹⁶ Dahl (1969) afirma que o direito à discordância política é elemento essencial da democracia. Contudo, o autor afirma que, para ser considerado democrático, o regime precisa ser dotado de instrumentos para a resolução de conflitos, evitando a paralisia e a impotência do governo.

¹⁷ Luebbert distingue as democracias multipartidárias, como é o caso do Brasil, em quatro categorias: consensual, competitiva, conflituosa e não-consolidada. A consensual seria caracterizada pela disposição dos partidos a chegarem a um consenso em relação às políticas que serão adotadas. Neste sistema, a oposição atuaria de modo a influenciar ou modificar as políticas do governo, e chegar ao poder seria uma meta de longo prazo. Uma democracia competitiva seria aquela na qual os partidos opositores cumprem seu papel clássico de criticar os atos e omissões dos governantes, tendo em vista substituí-los nas eleições seguintes; haveria também o sistema conflituoso, que enfrentaria sérios desafios a sua legitimidade e teria dificuldades para a construção de consenso; e o não consolidado, que sofreria de falta de legitimidade, embora apresente consenso na formulação de políticas.

Sociedades que experimentaram transições suaves adquiriram sistemas partidários não-polarizados. Aqueles que tiveram transições duras desenvolveram problemas duradouros de legitimidade refletidos na presença de partidos e polarizações antidemocráticas. Onde um sistema partidário não polarizado foi combinado com instituições corporativistas, o resultado foi uma democracia consensual. Onde não foi, o resultado foi uma democracia competitiva. Onde um sistema político não tinha legitimidade estabelecida e instituições corporativistas, o resultado foi uma democracia conflituosa (LUEBBERT, 1986, p. 233).

Mustapic e Llanos (2005) indicam que os incentivos e recursos à disposição dos parlamentares, sobretudo aos da oposição, seriam cruciais para a eficácia da *accountability* horizontal, de maneira que sem a existência de condições para a fiscalização de maneira autônoma, esta se tornaria apenas uma obrigação acessória do parlamento.

Nos regimes parlamentares do tipo Westminster não se espera que a oposição controle, mas sim que se apresente como alternativa, que expresse outro estado de opinião. Os poucos mecanismos a seu alcance estão orientados para este fim. Já nos regimes presidenciais, a oposição pode controlar, mas, para que isso ocorra, é preciso que a distribuição do poder institucional tenha como resultado um governo dividido (LLHANOS; MUSTAPIC, 2005a, p. 229).

Sob a mesma perspectiva, Balán (2011) argumenta que o controle horizontal dos governantes seria uma consequência da maneira pela qual os sistemas políticos canalizam conflitos. Ou seja, os incentivos e restrições para que os partidos fiscalizem os governantes seriam decorrentes do modo como se estrutura a concorrência entre as lideranças partidárias por acessar cargos políticos.

Portanto, em sistemas mais competitivos, e nos quais a disputa se dá entre partidos situados em polos extremos, evidenciar falhas do governo pode auferir ganhos ao denunciante e perdas àquele por elas atingido, que poderia ter sua imagem prejudicada diante dos eleitores. Tal situação criaria uma “concorrência por meio de denúncias”, na qual os atores em competição teriam mais incentivos para evidenciar as falhas da administração pública na medida em que vislumbram a possibilidade de obter vantagens com a queda dos adversários (BALÁN, 2011).

Assim, um membro da coalizão, quando insatisfeito com a distribuição de poder no interior do governo, poderia utilizar-se de denúncias para fustigar adversários políticos que

também integram o gabinete, ou o mesmo poderia passar à oposição, tendo em vista a possibilidade de se tornar o partido formador na eleição seguinte.

A concorrência interpartidária e intragovernamental molda os incentivos e restrições para a fiscalização, definindo, portanto, quando é mais provável que ocorram escândalos de corrupção. Diferentes sistemas políticos e trajetórias gerais de competição política, como visto na Argentina e no Chile, são moldados por diferentes trajetórias históricas e regras institucionais. Essas variáveis estruturais e institucionais podem ajudar a explicar as diferentes tendências da concorrência intragovernamental e interpartidária e, portanto, a probabilidade de escândalos de corrupção (BALÁN, 2011, p. 475).

No caso do Brasil, o multipartidarismo e a escolha dos deputados pelo sistema de lista aberta geram incentivos para que o partido que vence as eleições para o Poder Executivo (partido formador) busque parceiros com representação no Legislativo para conseguir governabilidade e estabilidade.

Por outro lado, acessar os recursos orçamentários à disposição do presidente ou do governador pode estimular os demais partidos a ingressarem na coalizão. Contudo, integrar uma coalizão envolve assumir responsabilidades pelas políticas que serão formuladas e implementadas, o que pode implicar em ganhos ou perdas, uma vez que levaria a uma identificação com o governo. Por conta disto, os partidos avaliariam de forma diversa as consequências de se atrelar a um determinado governo, e, portanto para alguns, fazer parte deste grupo implicaria em ganhos, enquanto na perspectiva de outros, associar-se à agenda do Executivo traria consequências negativas (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2017).

A lógica da formação de governos de coalizão em sistemas parlamentaristas se estende aos presidencialistas. Para alguns partidos, a melhor estratégia pode ser não participar, dissociar-se das políticas implementadas pelo governo, na espera de serem recompensadas pelo eleitorado. Para outros, a opção de entrar para o governo é vista como superior à espera da próxima eleição, seja para influenciar políticas que geraria, bons resultados eleitorais ou por não ter expectativa de conquistar o poder executivo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2017, p. 89).

É possível concluir, portanto, que a alternância de partidos no poder é essencial para a sustentação de uma democracia, uma vez que a expectativa de vencer a próxima eleição dos

partidos derrotados estimularia o controle do governo (PRZEWORSKI; ORTEGA; RAPOPORT, 1997). Desta forma, o argumento central deste trabalho passa pela ideia de que em um sistema onde prevalece a tolerância entre os grupos em competição pelo poder político, a disputa se dá através da fiscalização, pelos representantes da oposição no parlamento, dos atos e omissões dos governantes, a chamada *accountability* horizontal.

1.1 Accountability: conceito e aplicação na ciência política

O ponto de partida para os estudos sobre o controle parlamentar nas democracias modernas seria a teoria da delegação, segundo a qual os eleitores delegam poder a seus representantes, por exemplo, presidente e legisladores. Estes, por sua vez, delegam às burocracias para a implementação de decisões tomadas na esfera política, e assim por diante, criando uma cadeia pautada pela relação “*principal-agent*”, na qual o cidadão é o detentor do poder soberano e os representantes estão autorizados a tomar decisões políticas no interesse dos mandates (principais) (LLHANOS; MUSTAPIC, 2005)¹⁸.

Nesta cadeia de delegação, os eleitores seriam os principais mandantes, e, portanto, os detentores da autoridade política. Contudo, em um contexto como o apontado por Llhanos e Mustapic, haveria sempre a possibilidade de que, aquele a quem foi delegado poder, adote condutas prejudiciais a seu mandante, ou lhe oculte informações sobre suas ações. Sem informações completas sobre as ações daqueles a quem delegam poder, os cidadãos teriam dificuldades para coordenar e agregar suas preferências, e ficariam sujeitos aos problemas de “seleção adversa” e ao “risco moral”¹⁹, decorrentes da “perda de agência”. Tal situação dificultaria que eles consigam deliberar ativamente sobre a escolha e supervisão de seus representantes. Em ambos os casos, o agente deixa de atuar em favor dos interesses do mandante, ocultando-lhe informações ou tomando alguma ação contrária à sua vontade ou interesse (STRØM, 2000).

18 Lupia (2003) define a delegação como uma transferência de poder do mandante para o agente. Ou seja, em ceder parte da capacidade de governar.

19 A seleção adversa ocorre quando os mandantes (eleitores) são levados sistematicamente a selecionar os agentes errados, que não possuem as habilidades ou preferências mais apropriadas para o exercício da função. Já o risco moral surge quando os agentes, uma vez selecionados, têm incentivos e oportunidades de realizar ações contrárias aos interesses do principal.

A seleção adversa pode levar os “principais” a selecionar sistematicamente agentes “errados”, que não possuem as habilidades ou preferências mais apropriadas. O problema do risco moral, por outro lado, surge quando os agentes, uma vez selecionados, têm incentivos e oportunidades de realizar ações inobserváveis, contrárias aos interesses do principal (STRØM, 2000a, p. 270)²⁰.

Por conta dos riscos oriundos da delegação, em democracias representativas, como é o caso do Brasil, espera-se que os cidadãos (mandantes) exerçam certo grau de controle sobre seus representantes (agentes), e que estes devam prestar contas permanentemente de suas ações como agentes aos cidadãos.

Assim, para Strom (2000a) e Lhanos e Mustapic (2005), a relação de delegação entre principal e agente seria refletida por uma cadeia de responsabilidade, mas que corre na direção inversa e para garantir que a delegação atenda seus interesses, os cidadãos precisam de instrumentos capazes de controlar as ações de seus governantes. Assim, as constituições democráticas são dotadas de estruturas que permitem que os mandantes deleguem poder e responsabilidades aos agentes e os tornem fiscalizáveis.

O que torna os regimes democráticos é precisamente que eles contêm mecanismos pelos quais as pessoas, principais dirigentes nas sociedades democráticas, podem selecionar e controlar seus representantes (STRØM, 2000b, p. 267)²¹.

Neste sentido, Dahl (1997) destaca que, quanto mais claras forem as responsabilidades dos gestores perante os cidadãos, mais democrático será o regime. A este controle das burocracias somado à responsabilização dos governantes por suas ações, convencionou-se chamar de *accountability*.

A partir da necessidade de os cidadãos controlarem seus representantes, O’Donnell (1998, 2002, 2004) cria uma distinção entre dois tipos de *accountability*: o vertical e o horizontal. De acordo com o autor, ambas as categorias se diferem no que diz respeito a quem

²⁰ The former of these problems may lead principals to systemically select “the wrong” agents, agents that do not have the most appropriate skills or preferences. The problem of moral hazard, on the other hand, arises when agents, once selected, have incentives and opportunity to take unobservable action that is contrary to the interests of the principal.

²¹ Indeed, what makes democratic regimes democratic, is precisely that they contain mechanisms by which the people, the ultimate principals in democratic societies, can select and control their representatives.

exerce o controle (instituições criadas com esta finalidade ou os cidadãos), e quanto ao momento em que ele é feito (durante o processo eleitoral ou no decorrer do mandato)²².

A *accountability* vertical aconteceria no momento das eleições, quando os cidadãos teriam condições para punir os maus governantes, removendo-os do poder e elegendo a oposição para ocupar seu lugar. De igual modo, poderiam premiar os bons representantes, conferindo-lhes mais um período no poder. Por outro lado, a *accountability* horizontal²³ é descrita por O'Donnell, como o controle inspirado na concepção madsoniana, praticado por instituições ou poderes do Estado criados com esta finalidade. Este tipo de controle foi consagrado pela literatura como *check and balances* (freios e contrapesos) e aconteceria no momento posterior à eleição e se caracterizaria pelo controle recíproco entre os Poderes e pela existência de agências estatais capazes de fiscalizar os governantes de forma continuada e não apenas no momento das eleições (LOUREIRO, 2001).

Desde então, ganharam força no estudo do controle parlamentar o questionamento acerca da utilidade conceitual da *accountability* horizontal, e sobre qual instituição recairia a obrigação de fiscalizar e punir os governantes.

Neste debate, Shugart, Moreno e Crisp (2003) estabelecem uma distinção da *accountability* praticada em sistemas presidencialistas e parlamentaristas. Para estes autores, no presidencialismo, os Poderes independentes não podem responder ou controlar uns aos outros, por serem ambos agentes do eleitorado e independentes entre si. Esta característica faria com que os dois Poderes não pudessem constituir uma relação direta entre principal e agente, o que poderia levar, portanto, a uma situação na qual o exercício da *accountability* horizontal, ou a atuação deles como *veto players*²⁴, seria capaz de gerar conflitos e paralisia decisória, e não necessariamente recompensas pela suposta concorrência entre os Poderes²⁵.

Independência e responsabilidade são duas características contraditórias do design institucional. A maioria legislativa, em uma democracia presidencial, não pode

²² De acordo com Lihanos e Mustapic, seguindo a definição de Giovanni Sartori, controle político diz respeito à capacidade que as legislaturas têm para modificar, protelar ou rejeitar um projeto de lei. O controle legislativo seria equivalente ao controle parlamentar; ou seja, o acompanhamento, pelo Poder Legislativo, das decisões adotadas pelo Poder Executivo.

²³ Neste trabalho o uso dos termos *ex-ante* e *ex-post* segue a definição de Strom e Lupia (2003), uma vez que busco discutir exclusivamente a aplicação do controle horizontal no momento posterior à implementação de políticas.

²⁴ São atores individuais ou coletivos cujo acordo é necessário para uma mudança do status quo (TSEBELIS, 2014).

²⁵ No parlamentarismo, o gabinete seria agente do Legislativo, e, portanto, haveria a formação de uma cadeia direta de delegação e responsabilidade entre os Poderes (MORENO; SHUGART; CRISP, 2003a; STRØM, 2000a).

demitir o presidente e somente os eleitores (e nem mesmo eles) podem decidir se renovam ou não o direito do presidente de exercer a autoridade executiva por um novo mandato (MORENO; SHUGART; CRISP, 2003a, p. 84)²⁶.

Portanto, para estes autores, o tipo de relação que se estabeleceria entre Executivo e Legislativo em sistemas presidencialistas não seria de conflito, mas de “trocas horizontais”, por meio das quais os Poderes transacionam uns com os outros para produzir políticas, e, assim, impediriam que uma “tirania da maioria” se desenvolva. Desta maneira, o Executivo não poderia ser facilmente destituído pelo Legislativo, através de um voto de desconfiança, como acontece em sistemas parlamentaristas, e, ainda assim, ambos teriam como função controlar-se mutuamente.

Chamamos as relações entre eles de intercâmbio horizontal, no sentido de que são ramificações co-iguais (portanto, em uma relação horizontal entre si) que devem negociar (ou seja, trocar) um com o outro para produzir políticas. Na teoria da separação de poderes, primeiro avançada por James Madison, essas trocas impedem que uma tirania se desenvolva, protegendo assim os direitos dos cidadãos (MORENO; SHUGART; CRISP, 2003b, p. 80)²⁷.

Desta maneira, Shugart, Moreno e Crisp (2003a) assinalam a *accountability* vertical, feita pelos cidadãos no momento das eleições, como a forma de controle mais relevante. E, em sistemas presidencialistas, caberia ao Legislativo apenas o papel de complementar a responsabilização praticada pelos eleitores no momento da escolha de seus representantes, uma vez que uma agência formalmente organizada teria melhores condições do que os cidadãos para reduzir os custos de acesso às informações sobre as ações praticadas pelos governantes. Os autores percebem, portanto, uma complementariedade entre as duas modalidades de controle dos governantes (horizontal e vertical).

²⁶ Independence and accountability are two contradictory features of institutional design. The legislative majority in a prototypical presidential democracy cannot dismiss the president and only the voters (or not even the voters) can decide whether or not to renew the president's right to exercise the executive authority for a new term.

²⁷ We call relations between them horizontal exchange, in the sense that they are co-equal branches (hence in a horizontal relationship to one another) that must trade (i.e., exchange) with one another to produce policy. In the theory of separation of powers, first advanced by James Madison, these exchanges prevent a tyranny from developing, thereby protecting the rights of citizens.

A informação produzida pelas disputas interprofissionais públicas aumenta assim a provisão dos partidos da oposição e da mídia, e implica que os sistemas presidenciais possam fornecer mais informações para que os eleitores usem no monitoramento de seus agentes do que os sistemas parlamentares (MORENO; SHUGART; CRISP, 2003a, p. 88)²⁸.

Prezeworski, Stokes e Manin (1999) também defendem a convergência entre *accountability* horizontal e vertical. Porém, para estes autores, as instituições verticais (eleições) são dotadas de imperfeições, tais como: a assimetria informacional entre o governo e cidadãos, a natureza periódica das eleições, que permite a substituição de elites apenas a certos intervalos de tempo, e não continuamente. Estas características, segundo os autores, fazem com que as eleições não sejam um mecanismo suficiente para garantir a representação e a maximização do bem-estar dos cidadãos, com os agentes atuando em favor de seus interesses. Além disso, eles destacam, ainda, que o tamanho e a complexidade do aparato estatal, bem como a relativa imunidade dos burocratas, poderiam dificultar a tarefa dos cidadãos de fiscalizar e punir seus representantes, tornando mais frágil, portanto, a *accountability* vertical.

Representação é um tema de discussão porque os políticos têm objetivos, interesses e valores próprios, e eles sabem coisas e tomam decisões que os cidadãos não conseguem observar ou só podem monitorar com certo custo. (PREZEWORSKI; STOKES; MANIN, 1999, p. 29)²⁹.

Em vista deste cenário, os autores prescrevem o desenvolvimento de outras instituições de controle sobre o governo, no formato de agências de prestação de contas³⁰, que teriam como função fundamental reduzir o distanciamento entre representantes e representados, aumentando a quantidade de informações sobre as ações dos governantes à disposição dos cidadãos, e, assim, tornar mais efetivo o controle sobre os representantes eleitos.

²⁸ The information produced by public interbranch disputes thus augments that provided by opposition parties and the media and implies that presidential systems potentially provide more information for voter-principals to use in monitoring their agents than do parliamentary systems.

²⁹ Representation is an issue because politicians have goals, interests, and values of their own, and they know things and undertake actions that citizens cannot observe or can monitor only at a cost.

³⁰ Tais instituições, na opinião de Przeworski, Stokes e Manin (1999), devem incluir: um conselho independente para garantir a transparência das contribuições de campanha, com poderes próprios de investigação; um braço auditor independente do Estado, um auditor geral, no estilo da controladoria chilena; uma fonte independente de informações estatísticas sobre o estado da economia; e um espaço privilegiado para que a oposição vigie as mídias públicas.

A complementariedade entre *accountability* vertical e horizontal é destacada também por Lemos (2007) que vê no controle parlamentar um instrumento capaz de promover a publicidade dos atos do governo, favorecendo grupos de interesse organizados, movimentos sociais, a imprensa e as agências de controle responsáveis por sancionar os governantes, caso estes cometam irregularidades.

Normativamente, tal combinação deveria resultar em impessoalidade do poder. Instrumentos de *accountability* horizontal estiveram presentes na democracia direta clássica, nos Estados pré-modernos e constitui-se como parte fundamental do modelo de democracia liberal' representativa. Mesmo quando o conceito de democracia moveu-se na direção procedimental, alguma forma de multiplicidade de comando e difusão de poder manteve-se, de modo a resgatar a ideia basilar de controle. (LEMOS, 2007, p. 38)

Desta maneira, a competição pelos votos nas eleições deixaria os legisladores estão mais propensos a pressões dos eleitores, levando-os a comunicar o que farão se forem eleitos Carey (2003). E, uma vez no cargo, estes agentes precisam responder às exigências dos cidadãos, sob o risco de serem punidos no próximo ciclo eleitoral. Por conta desta situação, o Legislativo seria melhor capacitado a realizar a função de fiscalizar e controlar os atos e omissões dos governantes, uma vez que este Poder seria inclusivo e plural, no qual os processos de decisão são menos isolados e mais transparentes do que tribunais e agências regulatórias. Além disso, refletiria a diversidade de cada país.

Soma-se a isto o fato de que haveria um caráter relacional entre a democracia representativa e as condições sob as quais as interações entre os diferentes atores se desenvolvem, resultando em uma correspondência do tipo *principal-agent* (PRZEWORSKI, 1991; PRZEWORSKI; STOKES; MANIN, 1999). Nesta relação, pautada pela delegação, os cidadãos sinalizam suas demandas para os representantes, que devem traduzi-las em políticas, e encaminhá-las para as burocracias. Estas, por sua vez, ficam incumbidas de transformá-las em resultados.

Sob tais condições, *accountability* horizontal e vertical podem combinar-se e reforçar-se mutuamente (ANASTASIA; INÁCIO, 2010), impactando na capacidade de decisão consciente do eleitorado, na medida em que produz mais informações para os cidadãos sobre as ações dos governantes, e, deste modo, são capazes de preencher as lacunas deixadas pelo controle vertical, praticado no momento da eleição (ANASTASIA; INÁCIO, 2010; LEMOS;

POWER, 2013). Desta maneira, o reforço mútuo de ambos os tipos de *accountability* fortalece a democracia e aperfeiçoa a representação ao reduzir a assimetria informacional entre representantes e representados.

Por isto, a efetividade destes instrumentos está diretamente relacionada com a qualidade das democracias, uma vez que a inexistência ou falta de uso de mecanismos de pesos e contrapesos tem efeitos também sobre o controle vertical dos governantes, praticado pelos cidadãos por meio da eleição ou reeleição dos mesmos, ou pela divulgação de informações que possam influenciar na escolha dos representantes (*accountability* vertical), conforme evidencia O'Donnell (1998).

Assim como já apontava Madison (2008), quando desenhou o sistema de pesos e contrapesos para o presidencialismo norte-americano, a inexistência de agências de controle do Executivo e poderia levar os governantes a abusar de seu poder e violar princípios como as exigências postas às autoridades, eleitas ou não, para que se sujeitem à lei e/ou deem prioridade aos interesses públicos, em detrimento dos privados. Ou seja, favoreceria a proliferação de casos de corrupção ou desvios de conduta praticados por pessoas em cargos de comando na administração direta e indireta, e que afetam o interesse público.

McCubbins e Schwartz (1984) esclarecem que os freios constitucionais dizem respeito ao controle do agente estatal por meio de outro, com autoridade para denunciar ou punir os comportamentos inadequados do primeiro. Em relação a este tipo específico de controle, praticado pelo Legislativo para garantir que aquele que governa não abuse de suas prerrogativas, Llanos e Mustapic (2005) e Lupia (2003) destacam a importância da institucionalização de mecanismos que possam subsidiar os poderes a exercerem mutuamente sua prerrogativa fiscalizatória.

Na opinião de Lupia (2003) a perda de agência seria consequência natural da delegação, e neste sentido, haveria estímulo para que o principal desenvolva instituições, com a finalidade de monitorar o agente e produzir informações sobre seu trabalho. Estas instituições seriam capazes de afetar os incentivos e a provisão de informações aos principais. Estes mecanismos, estariam classificados como *ex-ante* e *ex-post*.

Os mecanismos de controle *ex-ante* são aqueles usados para a triagem prévia dos agentes, enquanto os *ex-post* seriam praticados posteriormente a sua seleção; ou seja estariam relacionados à responsabilização (STRØM, 2000). Neste trabalho, analiso o segundo caso, uma vez que centro a análise no controle feito pelo Poder Legislativo sobre os atos e omissões do Executivo.

Quanto aos instrumentos *ex-post*, dirigidos principalmente a enfrentar o “risco moral”, a presença de mecanismos de monitoramento e auditoria torna-se chave. Dentre esses, cabe mencionar os pedidos de informação, as interpelações, as comissões de inquérito e qualquer outro mecanismo similar – que tenha sido incorporado ao texto constitucional ou aos regimentos das câmaras legislativas – destinado a solicitar informação, iniciar investigações e/ou introduzir a possibilidade de sanção (LLHANOS; MUSTAPIC, 2005b, p. 13) .

Em relação aos tipos de mecanismos *ex-post* à disposição do Legislativo³¹ para que este cumpra com seu papel fiscalizatório, Kiewiet e McCubbins (1991) destacam as ferramentas de monitoramento e os freios institucionais. Estes instrumentos de controle teriam intensidade e força diferentes, e sua aplicação se daria em momentos e instâncias distintas (LLHANOS; MUSTAPIC, 2005).

O primeiro grupo de instrumentos diz respeito ao monitoramento do governo através do “*policy patrol*”, por meio da qual o Legislativo fiscaliza permanentemente o Executivo. Podem ser classificados neste conjunto de mecanismos os requerimentos de informação, convocação de autoridades e audiências públicas, entre outras ferramentas de monitoramento. Já nos “*fire alarms*”, a fiscalização só é iniciada quando há uma denúncia contra a conduta do agente (MCCUBBINS; SCHWARTZ, 1984), a exemplo das Comissões Parlamentares de Inquérito, destinadas a apurar fato determinado; o impeachment e as sanções judiciais.

Outro debate importante sobre *accountability* horizontal é o que relaciona os tipos e a efetividade do controle ao sistema de governo (MORENO; SHUGART; CRISP, 2003a; STROM, 2013). Na perspectiva destes autores, a função fiscalizatória dos parlamentos se desenvolveu melhor no sistema presidencialista, uma vez que a dupla legitimidade dos poderes geraria mais incentivos para que os legisladores fiscalizem os atos do governo.

Para Strom (2000) isso aconteceria porque sistemas baseados em *check and balances* seriam mais evidentes no presidencialismo do que no parlamentarismo, e, neste caso, teoricamente mais propensos a potencializar o *accountability* horizontal.

A grande diferença entre controle horizontal em sistemas presidencialistas e parlamentares, para Strom (2000; 2006), decorreria do fato de que, no primeiro caso, as origens distintas para Executivo e Legislativo os torna independentes entre si e ambos mandantes do eleitorado. Por outro lado, em sistemas parlamentaristas, o Executivo seria agente do

³¹ Aqui deixo de mencionar os mecanismos de seleção e contrato, pois entendo que são ferramentas de *accountability ex-ante*, e, portanto, estão fora do foco da análise proposta para este trabalho.

Legislativo, e este poderia destituí-lo a qualquer momento utilizando o voto de censura, o que, para o autor, seria uma vantagem das democracias parlamentares sobre as presidencialistas.

As democracias parlamentares são um regime particular de delegação, um caminho para a estruturação de processo de políticas democráticas, e uma tentativa de resolver os problemas de agência. Podemos pensar no parlamentarismo como um conjunto de constituições que compartilham um único fundamento (responsabilidade do gabinete para a maioria parlamentar) e como tipo ideal amplo (STRØM et al., 2003, p. 651)³².

Para Llhanos e Mustapic (2005), tendo em vista as características de cada sistema, o presidencialismo, por ter sido planejado para que muitos agentes intervenham no processo de tomada de decisões, multiplicaria as instâncias de delegação, mas aumentaria os riscos decorrentes deste aumento. Outro ponto destacado pelas autoras seria que os interesses dos agentes podem ser antagônicos, levando a impasses nessas decisões. “Por essa razão, não bastam os mecanismos de controle *ex-ante*, e se tornam mais decisivos os mecanismos de monitoramento e freios institucionais que começam a agir depois do processo eleitoral, razão pela qual se sobressaem os mecanismos de controle *ex-post*” (LLHANOS; MUSTAPIC, 2005, p. 15).

No parlamentarismo pelo fato de o Executivo ser agente do Legislativo, os mecanismos *ex-ante* seriam mais adequados, uma vez que, neste sistema, haveria um esquema linear de delegação que enfatizaria a escolha inicial dos funcionários públicos. Neste caso, os mecanismos de controle seriam mais eficientes quando usados no momento da eleição ou imediatamente depois dela (LLHANOS; MUSTAPIC, 2005).

Pode-se concluir, então, que a *accountability* horizontal é um mecanismo fundamental para garantir a integridade dos governos, uma vez que o controle feito pelos eleitores no momento da eleição acontece apenas de tempos em tempos. Assim, este instrumento serve para que governantes prestem contas rotineiramente de suas ações e para evitar que ocultem informações dos cidadãos ou para impedir que os mesmos tomem ações contrárias aos interesses dos mandantes. Desta maneira a *accountability* horizontal e a vertical seriam

³² Parliamentary democracy is a particular delegation regime, a way to structure the democratic policy process, and an attempt to solve agency problems. We can thus think of parliamentarism both as a set of constitutions that share a single, fundamental property (the cabinet’s responsibility to the parliamentary majority), and as a broad ideal type.

complementares, uma vez que a primeira produz informações essenciais para que o cidadão possa formar uma opinião sobre seus representantes, e, assim, tomar a decisão de puni-lo ou não nas urnas.

1.2 Accountability horizontal no Brasil

Os primeiros estudos sobre *accountability* horizontal no Brasil surgem a partir do trabalho de O'Donnell³³ (1991, 1998, 2004) na esteira da teoria da democracia delegativa, segundo a qual aquele que vence as eleições é autorizado a governar como lhe parecer conveniente. Ou seja, instituições como o Legislativo ou Judiciário e as demais organizações de *accountability* seriam consideradas um impedimento para o exercício pleno da autoridade que o presidente recebeu dos eleitores. Portanto, nesse sistema os presidentes teriam fortes poderes legislativos e acabariam por interferir na capacidade de fiscalização do Parlamento.

De acordo com O'Donnell (1991) a democracia delegativa tem os elementos estabelecidos por Robert Dahl para serem uma poliarquia³⁴. Contudo, estes sistemas seriam pouco consolidados e não estariam a caminho de serem representativos, uma vez que o presidente concentraria grandes poderes e autoridade, e seria o principal fiador do interesse nacional a ponto de relegar o Legislativo e o Judiciário, instituições incumbidas de controlá-lo, a um papel secundário.

Desta maneira, em uma democracia delegativa, o presidente não tem praticamente nenhuma obrigatoriedade de prestar contas a outras instituições. O'Donnell (1991) destaca também que este sistema tem a aparente vantagem de permitir uma elaboração rápida de políticas, mas à custa de uma alta probabilidade de erros, de implementação incerta destas políticas, e de uma alta concentração da responsabilidade no Executivo pelos resultados do governo.

³³ Os estudos que enfocam a *accountability* horizontal no Brasil tiveram início a partir da década de 1990, na esteira de pesquisas que buscavam compreender se as instituições que surgiram com a Constituição de 1988 seriam capazes de sustentar o regime democrático. Nesta primeira fase destacam-se as análises de O'Donnell (1991, 1998, 2004) sobre as características assumidas pelo sistema político recém-adotado. Em resumo, estes estudos apontavam para uma diferença no tipo de democracia emergido entre os anos 1970 e 1980 na América Latina, que configurariam um sistema pautado na delegação

³⁴ De formular suas preferências; de expressá-las aos demais e ao governo através de ações individuais ou coletivas; e de ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo, sem discriminação decorrente de conteúdo ou da fonte da preferência.

Esse debate sobre representação e *accountability*, iniciado por Guilherme O'Donnell, embasou teorias que descreviam governantes com superpoderes que levariam o Legislativo a abdicar de suas funções legislativas e fiscalizatórias, criando, assim, teorias como o ultrapresidencialismo descrito por (ABRUCIO, 1998).

A tese da democracia delegativa foi também o ponto de partida para pesquisas mais focadas no funcionamento das instituições de controle, e, com a evolução dos estudos legislativos no Brasil, principalmente a partir do trabalho seminal de Figueiredo e Limongi (1999), surge uma segunda vertente de pesquisas sobre *accountability* horizontal, que procura questionar se a mesma condição que gera governabilidade (formação de coalizões) seria causa suficiente para impedir a fiscalização.

Tais pesquisas buscavam relacionar o controle parlamentar, ou sua suposta ineficácia, a fatores como: a formação de gabinetes de coalizão, o que geraria menos incentivos ao controle (FIGUEIREDO, 2001; LOUREIRO, 2001); concentração de recursos nas mãos do Executivo, capaz de criar um padrão de interação baseado na patronagem (ABRUCIO; COSTA, 1998), e a conseqüente abdicação das funções legislativas e fiscalizatórias do Legislativo, criando, um sistema ultrapresidencialista (ABRUCIO, 1998). Já Silame e Rocha (2012) argumentam que os parlamentares não enxergariam a *accountability* como uma tarefa relevante, e, por isto, teriam menos propensão a fiscalizar os governos.

Com base nestas pesquisas, é possível fazer as seguintes observações sobre os estudos relacionados ao controle parlamentar no Brasil: a grande maioria dos estudos sobre a capacidade fiscalizatória do Legislativo sobre o Executivo leva em consideração o parlamento nacional; procuram compreender a efetividade de alguns instrumentos de fiscalização e controle do governo à disposição do Legislativo, principalmente das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). Portanto, de um modo geral, estas pesquisas tentam verificar se a maneira pela qual o Executivo organiza sua base de apoio no Legislativo (coalizão) e questões endógenas ao sistema político brasileiro são, por si sós, capazes de explicar a existência de *accountability* horizontal.

Anastasia, Melo e Santos (2004) e Cox & Morgenstern (2001) descrevem o controle parlamentar no Brasil como ineficiente. Ponto central nestas abordagens seria o desequilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo, descrito por Figueiredo & Limongi (1999).

Portanto, na visão de Figueiredo (2001); Anastasia, Melo e Santos (2004), a estrutura institucional que emergiu no Brasil após a Constituição de 1988, e que garante governabilidade ao presidente, afetaria o desempenho do Congresso em sua função de agência horizontal de

controle do Executivo, da mesma forma que impacta no seu papel como órgão autônomo de elaboração de políticas³⁵, e, assim, causando um déficit de *accountability*.

À medida que aumenta a capacidade de controle do Executivo sobre a coalizão governista, diminui a do Congresso para fiscalizar o Executivo. O poder de estabelecer a agenda e controlar o processo legislativo reduz tanto as iniciativas de fiscalização dos parlamentares, quanto suas chances de sucesso. (FIGUEIREDO, 2001, p. 692)

Contudo, para Figueiredo (2001) o controle da coalizão pelo governo reduz, mas não elimina totalmente a capacidade fiscalizadora do Congresso, bem como a existência de um aparato legal, de uma sólida estrutura organizacional, e de um sistema confiável de informações.

Em um contexto de concentração de poder institucional, a eficácia do controle do Congresso passa a depender muito de fatores externos, como a mobilização da opinião pública pela imprensa e por grupos organizados (FIGUEIREDO, 2001c, p. 692).

A partir destas constatações, Figueiredo (2001) defende que as CPIs, talvez o principal instrumento de fiscalização de irregularidades na gestão pública, funcionam como instrumentos de governo, e não como de controle das burocracias. Ou seja: são usadas pelos chefes do Executivo para se proteger de ações que fiscalizem pontos críticos de sua gestão, através da criação de comissões genéricas e que não investiguem irregularidades cometidas pelo governo.

Na contramão destes argumentos, tem emergido uma literatura que descreve a existência e uma relativa eficácia da *accountability* horizontal na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (CADAH; CENTURIONE; VASSELAI, 2013; LEMOS; LLANOS, 2007; LEMOS; POWER, 2013).

Lemos e Power (2013) demonstram que, apesar de os parlamentares opositores terem mais incentivos para fiscalizar os governos, a *accountability* é exercida dentro de um contexto da política de coalizão, na qual legisladores de partidos que apoiam o governo buscam acesso

³⁵ A estrutura à qual Figueiredo se refere é a concentração de poderes legislativos no Executivo, somada a um processo decisório centralizado, que levariam a uma ação coordenada e eficaz do presidente e dos líderes da coalizão que o apoia, fazendo o governo funcionar como se houvesse uma fusão de poderes.

a recursos administrados pelo Poder Executivo, e utilizam as iniciativas de controle como uma das formas de barganhar com o governante. Deste modo, quanto maior o apoio do Executivo no parlamento, mais iniciativas de controle legislativo são feitas como um primeiro passo para uma barganha objetivando o acesso a tais recursos. Na perspectiva de Lemos e Power, portanto, o controle sobre o Executivo seria exercido principalmente pela coalizão, como forma de pressionar o governo a ceder mais poder para seus aliados ou verbas para projetos que estes consideram prioritários.

Este argumento é próximo àquele defendido por Araújo (2016), que descreve o uso dos mecanismos de controle horizontal por partidos no interior da coalizão, para monitorar áreas de *policy* sob o controle de seus parceiros, com a finalidade de diminuir a assimetria de informação e agregar preferências às políticas que lhes interessam.

Neste caso, Araújo parte do pressuposto que, em democracias presidencialistas³⁶, a tomada de decisões em algumas áreas seria de tipo "porteira fechada", na qual a delegação aos ministros seria absoluta. Neste caso, não haveria uma decisão colegiada sobre as medidas a serem adotadas no âmbito dos ministérios, o que proporcionaria oportunidades para que o titular da pasta extraia o máximo de retornos eleitorais do cargo. Esta falta de negociações no momento da formulação das políticas produziria também mais estímulo à fiscalização, uma vez que em um ambiente de competição, dado que os partidos estariam unidos na coalizão, mas em permanente disputa por votos na arena eleitoral. Portanto, quanto mais heterogênea a coalizão, maior seria o interesse dos partidos por utilizar instrumentos de controle para conhecer melhor os projetos em execução pelo Executivo.

O controle de implementação de políticas permite que todos os partidos do gabinete tenham a chance de influenciar as ações executadas por outros partidos que integram o Executivo, mesmo passado o processo de elaboração e discussão das políticas (ARAÚJO, 2017, p. 433).

Portanto, para os partidos da coalizão, a função fiscalizatória pode servir como instrumento para redução da assimetria informacional e permitir que os partidos que integram o governo possam influenciar mutuamente nas políticas formuladas em ministérios controlados

³⁶ Araújo destaca que em sistemas parlamentaristas a agenda adotada pelo governo é formulada por um colegiado, no qual todos os ministros têm oportunidade de externar suas preferências sobre as políticas do governo antes que elas sejam colocadas em prática.

pelos demais parceiros. Entretanto, dado que estes atores fazem parte do governo, haveria poucos incentivos para que a fiscalização feita por eles avance de forma a prejudicar a imagem do governante. Por outro lado, os partidos que se situam na oposição têm autonomia frente ao Executivo e sua sobrevivência depende da maneira como criticam o governo. Por conta disto, a *accountability* significa para estes parlamentares uma oportunidade para se posicionar perante o eleitor e mostrar as falhas do governo, tendo em vista vencer as eleições seguintes.

Neste sentido, Cadah, Centurione e Vasselai (2013) demonstram que as CPIs cumprem com seu papel de investigar e oferecer em seus relatórios, propostas ou encaminhar suas conclusões finais para outras instituições que seriam responsáveis por julgar atos ilícitos praticados pelo governo. Os autores apontam também para um uso destas comissões como instrumentos da oposição para pressionar o governo, quando necessário, conclusão no mesmo sentido que os argumentos defendidos por Anastasia, Melo e Santos (2004), de que arranjos institucionais nos quais prevalece um maior grau de dispersão de poder tornam mais provável que a oposição atue como um agente da sociedade, criando melhores condições para o exercício de *accountability*.

Em linha com este argumento, Rocha e Silame (2012) mostram que, apesar de a *accountability* horizontal ser uma prerrogativa inerente ao Poder Legislativo como um todo, os parlamentares da oposição exercem com mais liberdade o papel de fiscalizar o Poder Executivo do que os deputados de partidos que situam-se no campo governista.

Desta maneira, a atuação oposicionista dentro do parlamento e de suas instâncias internas são fatores decisivos do ponto de vista da força do Poder Legislativo como órgão fiscalizador. Assim, a relação de forças entre a base de sustentação do governo e a oposição influencia profundamente no cumprimento do papel do Legislativo de acompanhar criticamente a alocação dos recursos públicos pelo governo.

A literatura sobre *accountability* horizontal no Brasil avançou ao analisar como o sistema presidencialista e a formação de coalizões criam um conjunto de incentivos e restrições à fiscalização dos governantes, e ao questionar o papel da oposição a eficácia dos mecanismos de controle. Contudo, ainda existe um vácuo nesta literatura sobre como a competição entre os partidos pelo poder afeta a fiscalização exercida pelos parlamentos, foco deste trabalho.

1.3 Controle parlamentar em legislativos estaduais

Os subsistemas estaduais guardam inúmeras semelhanças com o nível nacional, tanto em termos de suas características institucionais, quanto em relação às normas que regulam a interação entre Executivo e Legislativo, institucionalizadas nas Constituições estaduais e nos regimentos internos das Assembleias³⁷. Há semelhanças também nas regras eleitorais, que estabelecem como os governadores e deputados estaduais são eleitos³⁸. No entanto, a principal diferença entre ambos os níveis de governo seria o fato de que nos Estados vigora um sistema unicameral, ou seja, o Legislativo seria representado apenas pelas Assembleias Legislativas, enquanto no federal há um sistema bicameral, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

Contudo, apesar das semelhanças, ambas as esferas de governo teriam desenvolvido padrões diferentes de interação entre Executivo e Legislativo. Enquanto em âmbito federal os presidentes garantiriam a estabilidade dos seus governos através da formação de coalizões (AMORIM NETO, 2006)³⁹; nos Estados, as Assembleias Legislativas apresentariam diferentes maneiras de interagir com os governadores, e algumas unidades subnacionais apresentariam mais autonomia frente aos governadores, ao passo que em outras, essa relação seria pautada por maior centralização decisória no Poder Executivo (SANTOS, 2001).

De acordo com Tomio e Ricci (2010, 2012) estas distinções se explicam pelas dinâmicas políticas internas de cada unidade da federação, e pela existência de agendas políticas e pautas próprias dos Legislativos em cada Estado.

O arranjo institucional ajuda-nos a compreender o fato de que o governador detém o monopólio da agenda legislativa à qual o deputado estadual está subordinado para a implementação de uma agenda pública, mas é a dinâmica partidária que nos informa quanto às diferenças encontradas entre as próprias Assembleias Legislativas (TOMIO; RICCI, 2012, p. 2002).

³⁷ Estas diferenças são decorrentes do modelo de federalismo adotado no Brasil, desenhado de modo a garantir o equilíbrio de representação das unidades subnacionais, levando em consideração as diferenças regionais dos Estados (ARRETCHE, 2012).

³⁸ Os governadores são eleitos em eleição majoritária de dois turnos, enquanto para os deputados estaduais vale a regra proporcional, na qual as cadeiras são distribuídas de acordo com a quantidade de votos que cada partido recebeu, considerando-se a soma de todos os candidatos da legenda. Após esta divisão, os mais votados de cada agremiação são considerados eleitos.

³⁹ A formação de coalizões se caracteriza pela nomeação, para os Ministérios e outros cargos do Poder Executivo, de pessoas vinculadas aos partidos representados no Legislativo, colocando parte das políticas públicas sob a responsabilidade destes grupos, e compartilhado com os mesmos a responsabilidade pelo sucesso do governo.

As distinções apontadas pelos autores teriam se desenvolvido nas 26 unidades federativas e no Distrito Federal, e seriam decorrentes de dinâmicas partidárias próprias de cada Estado, o que leva à conclusão de que as Assembleias Legislativas estaduais não seriam apenas miniaturas da Câmara dos Deputados; elas teriam suas próprias agendas políticas, baseadas em questões locais, e inúmeras maneiras de interação entre os Poderes Executivo e Legislativo, determinadas pelas dinâmicas partidárias e disputas eleitorais de cada Estado (TOMIO; RICCI, 2010)⁴⁰.

Este argumento corrobora as conclusões de Santos (2001), para quem os governadores teriam poderes constitucionais que lhes permitem sempre implantar sua agenda. Porém, a interação destes com suas respectivas Assembleias Legislativas não seria idêntica em todas as unidades federativas, uma vez que os legisladores se comportariam de modo distinto, devido a fatores contextuais locais como: o nível de endividamento de cada Estado, o nível de estruturação do sistema partidário, e a dinâmica da disputa eleitoral. A conformação destes fatores, segundo Santos (2001), seria capaz de alterar os recursos e estratégias à disposição dos deputados estaduais e determinaria a forma como o Executivo negocia e aprova sua agenda, bem como o custo para a operacionalização da política nos Estados.

Por conta disto, a principal conclusão de Santos (2001) é que a relação entre os dois Poderes nos Estados se caracterizaria por cenários marcados por similaridades e divergências na construção da agenda política, e que isto se deve a questões relacionadas ao desenvolvimento de cada unidade subnacional, impactando na operacionalização política local e nas relações entre os Poderes.

Em vista deste cenário, Silame (2018) argumenta que a existência de múltiplos sistemas partidários nos Estados estaria relacionada à combinação do arranjo federativo e da ausência de um sistema partidário estruturado nacionalmente.

Os recursos e estratégias disponíveis aos atores políticos variam quando se transita de uma esfera de governo a outra, podendo estabelecer diferenciações acentuadas entre o sistema partidário nacional e os diversos subsistemas existentes nos vinte e sete estados brasileiros (SILAME, 2018, p. 53).

⁴⁰ Estas teorias estão alinhadas com a tese desenvolvida por Lima Júnior (1983, 1997), para quem os estados operam por meio de “racionalidades políticas contextuais e particulares”, levando cada unidade da federação a desenvolver suas próprias dinâmicas de interação entre Executivo e Legislativo.

Desta maneira, os Legislativos de Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul teriam caminhado para uma maior autonomia frente ao Executivo, enquanto em São Paulo e Espírito Santo, por exemplo, teria se desenvolvido um ambiente de maior cooperação entre as Assembleias e os governadores.

Conclusão semelhante é expressa no trabalho de Melo e Pereira (2013), para quem estas múltiplas dinâmicas na relação entre Executivo e Legislativo nos estados, assinaladas por Tomio e Ricci (2010) e Santos (2001), estariam relacionadas a questões como a cultura política desenvolvida em cada unidade da federação. Além disto, os legislativos estaduais teriam um sistema de comissões extremamente fraco e seriam pouco desenvolvidos, cumprindo um papel meramente reativo frente a um domínio do Executivo.

A tomada de decisões nas legislaturas estaduais é muito centralizada, com um sistema de comissão extremamente fraco e pouco profissional, e os órgãos legislativos seriam, em grande parte, reativos ao domínio do executivo. Os Judiciários estaduais seriam formalmente independentes e, em alguns casos, funcionam como um importante constrangimento às preferências do executivo. Cada estado possui Tribunais de Contas, responsáveis por auditar e supervisionar a execução de orçamentos (MELO; PEREIRA, 2013, p. 70)⁴¹.

Dentre os exemplos de Legislativo subnacional autônomo, destacados por Santos (2001), a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ) teriam desenvolvido mecanismos de interlocução com a sociedade civil e disponibilizariam recursos de informação aos deputados, o que teria profissionalizado a atuação dos mesmos (ANASTASIA, 2001; GRAÇA, 2016; NUNES, 2011).

No Rio Grande do Sul, a política local seria marcada por uma competição eleitoral mais intensa do que aquela observada em outros estados (GROHMANN, 2001a, 2002, 2006). De acordo com o autor, este cenário de forte disputa entre os partidos levaria a política gaúcha a uma acentuada polarização entre grupos dos campos de direita e esquerda, o que daria suporte para que a disputa entre situação e oposição ultrapassasse o momento das eleições e passasse a influenciar as negociações entre o Legislativo e o governador para aprovação de seu programa.

⁴¹ The decision-making process within state legislatures is very centralized, with an extremely weak and unprofessional committee system. In fact, legislative bodies are mostly reactive to executive dominance. The state courts are formally independent and in some cases work as an important constraint to the executive's preferences. Every state possesses audit courts that oversee the execution of budgets.

Tal disputa, descrita por Grohmann (2002), levaria os partidos que se situam fora da coalizão a terem mais incentivos para fiscalizar o Executivo, inclusive através da abertura de CPIs que têm como foco questões relacionadas à administração do governador Olívio Dutra, do PT, entre 1999 e 2003. Desta maneira, “a polarização levou os partidos a buscarem não a negociação, mas o confronto, a radical demarcação de espaço político” (GROHMANN, 2002, p. 4).

A polarização partidária e ideológica no Rio Grande do Sul também é assinalada por Oliveira (2016), segundo o qual, a polarização seria uma característica do sistema partidário gaúcho, que nos últimos 20 anos se estruturou com base na competição entre o entre PT e um bloco anti-PT. O primeiro grupo seria formado pelo Partido dos Trabalhadores e partidos de centro-esquerda, enquanto o segundo teria em sua composição partidos mais à direita, especialmente o PMDB e o PP.

O PMDB mostrou-se capaz de desempenhar o papel de liderança desse polo na maior parte das eleições para o governo do Estado: foi o principal competidor do PT em cinco das seis eleições para o Executivo estadual ocorridas entre 1994 e 2014, vencendo três pleitos (Antônio Britto, Germano Rigotto e José Ivo Sartori) (OLIVEIRA, 2016, p. 86).

De acordo com Oliveira (2016), haveria um grupo de partidos fora do eixo polarizado, estes serviriam de sustentação às coalizões formadas no Estado, impedindo, assim, que a disputa política se encaminhe para uma situação de paralisia decisória. Contudo, para Grohmann (2002, 2006), devido à distância ideológica entre os polos, e à possibilidade de que um grupo rival vença as próximas eleições, as tensões entre os dois grupos seria uma característica da política rio-grandense, e levaria a relação entre Executivo e Legislativo a uma situação na qual a Assembleia apresenta grande autonomia frente ao Executivo, repartindo com o governador a prerrogativa de produzir leis. Tal situação implicaria em maior negociação entre os Poderes para aprovação das medidas importantes ao andamento do programa de governo do Executivo. Porém, o autor observa também períodos marcados por conflitos entre os Poderes, em casos de governos com minoria no parlamento⁴².

⁴² Grohmann afirma que entre 1995 a 1998 a relação entre Executivo e Legislativo no Estado seria pautada pela cooperação e divisão da produção legislativa, enquanto que, durante a legislatura seguinte (1999 a 2003), o parlamento manteve uma postura guiada pela fiscalização do Poder Executivo, inclusive, com a abertura de CPIs e pedidos de impedimento do governador.

A oposição ao governo do estado ancorou-se principalmente na atuação dos deputados estaduais. A corrida passou a ser quem atacava mais o governo e seu partido. Destacaram-se os quadros do PMDB (depois PPS), seguidos pelo PPB e pelo PDT. Pelo menos três sentidos foram dados a esta oposição: 1) polarização; 2) radicalização da polarização via relação amigo/inimigo e 3) revanche (GROHMANN, 2002, p. 4).

A força da ALRS é destacada também por Pereira (2014), que identificou a política gaúcha como marcada pela disputa entre polos distintos, o que levaria o Legislativo daquele estado a apresentar um efetivo confronto de ideias. Devido à característica da competição eleitoral polarizada no Rio Grande do Sul, a ALRS apresentaria um cenário mais favorável ao desenvolvimento e atuação da oposição (SILAME, 2018).

Situação semelhante é mencionada por Nunes (2011). Ele, contudo, descreve que estas disputas se dão no campo partidário, uma vez que o Poder Legislativo no Rio Grande do Sul seria altamente concentrado em torno dos líderes dos partidos, com os deputados dispostos a atuar mais alinhados às orientações de suas agremiações do que através da ação individual⁴³.

A Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro também é descrita como independente frente ao governador, conforme relata Graça (2016). De acordo com o autor, a ALERJ teria se desenvolvido institucionalmente nos anos 1990, com a projeção do Estado na política nacional, e após as reformas que tiraram parte da força dos governadores. Neste contexto, portanto, os deputados teriam desenvolvido uma agenda em torno de políticas públicas e outros assuntos, e a Assembleia Legislativa assumido um protagonismo na formulação de leis e no diálogo com movimentos sociais que buscam influenciar os gastos orçamentários do Estado, como salários e recursos para fundações e autarquias.

No caminho inverso, Abrucio (1998) retrata as Assembleias Legislativas da São Paulo e Espírito Santo como instituições pouco autônomas em relação ao governador, e que se caracterizariam pela fraqueza institucional⁴⁴ e esvaziamento da capacidade dos deputados para desenvolver preferências políticas independentes da ação do Poder Executivo.

⁴³ Dantas 2009 ao analisar o padrão de votações dos deputados estaduais também chega à conclusão que em outros estados eles também têm um comportamento guiado por seus partidos.

⁴⁴ Nos Estados, assim como em nível Federal, o Executivo tem o direito de iniciativa exclusiva em algumas matérias, de veto total e parcial, de solicitar urgência para os projetos de sua autoria, bem como a iniciativa de lei de forma concorrente com o Legislativo. Contudo, alguns Estados não possuem o instrumento da medida provisória.

Elas caracterizariam, portanto, um sistema ultrapresidencialista, no qual os partidos seriam fracos em nível estadual⁴⁵, e ao poder discricionário conferido aos governadores para manejar o orçamento, fazendo com que eles fossem capazes de influenciar as perspectivas eleitorais dos deputados estaduais. Somadas, tais situações criariam um conjunto de oportunidades para que os deputados procurassem, individualmente, o acesso a recursos sob controle do Executivo para atender às demandas de suas bases locais ou setoriais (ANDRADE, 1998).

Há fortes incentivos institucionais para isso, em particular, a concentração de poderes de execução orçamentária e de promoção política nas mãos do governo, o baixo custo eleitoral da infidelidade partidária, e o baixo grau de controle pelo eleitorado (ANDRADE, 1998, p. 18).

Neste contexto, Abrucio (1994, 1998)⁴⁶, assinala a preponderância do Executivo sobre o Legislativo, a partir da qual deduz a inexistência de controle das Assembleias sobre os governos estaduais, que se configurariam em um cenário no qual os deputados estaduais teriam laços partidários frágeis e seriam eleitos a partir de trocas clientelistas com sua base eleitoral. E, para atender a seus redutos, estes se disporiam a trocar apoio aos governadores pelo acesso a cargos e investimentos públicos nas localidades onde se concentram seus eleitores, fato que ajudaria a melhorar a imagem individual do parlamentar junto ao eleitor (ABRUCIO, 1998; ANDRADE, 1998; LACERDA, 2012).

A partir desta abordagem, Andrade (1998) argumenta que a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) seria pouco institucionalizada, dado que os deputados teriam escassas oportunidades para influenciar o conteúdo da produção legislativa, cabendo a eles o mero papel de homologar os projetos vindos do Poder Executivo.

Numa situação como essa, o Poder Legislativo adquire centralidade no processo decisório, no sentido de que não apenas aprova ou rejeita projetos de lei, mas

⁴⁵ Na visão de Andrade (1998a) os partidos teriam pouca capacidade de punir casos de infidelidade partidária

⁴⁶ Abrucio analisa 12 parlamentos estaduais e conclui que em 80% dos casos, o governador tinha o apoio de ampla maioria dos deputados. A partir deste resultado, ele defende que a Constituição de 1988 deu amplos poderes aos governadores, que conseguem formar grandes coalizões através do uso de barganhas clientelistas e distribuição de cargos no primeiro e no segundo escalão na administração pública. A partir disto, os governadores se tornariam o centro gravitacional da política estadual e teriam condições de coordenar todo o processo legislativo, além de ficar imunes a iniciativas fiscalizatórias de deputados opositores.

contribui para a definição do seu conteúdo; em consequência, os parlamentares assumem, diante da opinião pública, sua cota de responsabilidade pelo desempenho do governo (ANDRADE, 1998, p. 21).

Nesta perspectiva de que os deputados estaduais seriam dependentes do governador e abririam mão de suas prerrogativas legislativas em troca do acesso aos recursos detidos pelo Executivo, é de se esperar que também hajam poucos incentivos para que eles fiscalizem os atos e omissões do governador. Neste sentido, Siqueira (2009) afirma que, como consequência da hipertrofia do Executivo e da relação de troca entre o governador e os deputados estaduais, que se estabeleceria nestes estados, a formação de uma oposição consistente e combativa no interior das Assembleias Legislativas ficaria comprometida, limitando, portanto, a *accountability* horizontal.

Este predomínio do Executivo sobre o Legislativo é descrito também por Domingues (2001) para o caso do Espírito Santo, onde haveria um “pacto homologatório”⁴⁷, decorrente de um contexto de fraqueza institucional da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (ALES), caracterizada pela incapacidade da mesma de organizar sua agenda. Este fenômeno, somado à concentração de poderes nas mãos do Executivo, e da capacidade do governador de influir nas disputas eleitorais para os cargos legislativos, levaria os deputados ao governismo.

Desta forma, as propostas encaminhadas pelo governador teriam alta taxa de sucesso e tramitariam de maneira mais rápida em comparação com os projetos nascidos no interior da ALES, que não chegavam a 50% do total aprovado em Plenário. E, dentre as proposições feitas por deputados, a maioria tinha pouca relevância, sendo elas homenagens, declarações de utilidade pública e benefícios diversos a parcelas específicas da população.

Assim, os deputados estaduais abririam mão de manter suas preferências políticas no processo decisório, uma vez que o Executivo tinha altas taxas de aprovação de seus projetos, e os mesmos tramitavam de forma rápida quando comparados com as propostas nascidas no interior da Assembleia (DOMINGUES, 2001).

A assembleia legislativa do Espírito Santo mostrou, no período estudado, um poder subserviente às demandas do Executivo, incapaz de traduzir na

⁴⁷ De acordo com Abrucio (1994) esta relação baseia-se em trocas entre Executivo e Legislativo, por meio das quais os deputados dariam apoio incondicional às iniciativas do governador, e, como contrapartida, receberiam acesso privilegiado à burocracia e recursos para que possam atender com favores ao seu eleitorado.

legislação produzida preferências políticas próprias. Podemos dizer, portanto, que vigorou no período estudado aquilo que Fernando Luiz Abrucio denominou “pacto homologatório” – uma relação entre Poderes em que o Legislativo abdica de apreciar as iniciativas do Executivo, aprovando-as de forma praticamente automática e em curto período de tempo (DOMINGUES, 2001, p. 86).

Da mesma forma que os deputados estaduais relegariam a segundo plano sua capacidade legislativa em favor dos projetos do Executivo, os mesmos demonstrariam menor interesse por fiscalizá-lo (SIMÕES, 2017).

Embora o *ultrapresidencialismo* defendido por Abrucio tenha se tornado influente nos estudos sobre governos subnacionais, especialmente no caso do Estado de São Paulo, esta teoria apresenta limitações para a compreensão da dinâmica entre governadores e deputados, por conta de o estudo ter sido feito com base no momento posterior à redemocratização, no qual os governadores teriam desempenhado um papel decisivo na política nacional, e, portanto, se fortalecido.

A partir do governo Fernando Henrique Cardoso, quando foram implementadas reformas voltadas para o enfraquecimento dos governos estaduais, os governadores viram reduzidas as possibilidades de utilizar seu principal trunfo para a construção de suas amplas bases de apoio: os recursos dos bancos estaduais (NUNES, 2011, p. 41).

Da década de 1990 em diante, as reformas do Estado trouxeram modificações no entorno da política de ajuste fiscal, descentralização de políticas públicas e construção de um sistema de financiamento destas, e tais fatores que teriam afetado a capacidade de governadores usarem cargos e recursos orçamentários como forma de beneficiar aliados e punir adversários (GRAÇA, 2016).

As privatizações de bancos e empresas estaduais e a descentralização de políticas tão centrais como Saúde e Educação diminuíram a influência de governadores, permitindo, inclusive, o estabelecimento de relações entre municípios e o governo Federal que passam ao largo dos atores estaduais, como é o caso do Programa Bolsa Família. O governador não deixou de ter relevância, mas seus recursos de atração de apoio foram fortemente diminuídos (GRAÇA, 2016, p. 125).

Por outro lado, Tomio e Ricci (2018; 2012) sustentam que a suposta fraqueza institucional das Assembleias Legislativas frente ao Executivo deve-se às limitações à produção legislativa dos Estados, colocada pela Carta de 1988⁴⁸ e as Constituições estaduais⁴⁹, e pelo fato de a maior parte das propostas do Executivo tratarem de temas administrativos, que não dependeriam de negociações em torno de aspectos ideológicos ou partidários.

Neste caso, os atores argumentam que não seria interessante para os deputados e partidos divergir do governador em relação à sua agenda legislativa, majoritariamente composta por questões relativas à organização da administração pública, uma vez que isto poderia implicar em paralisia da máquina administrativa.

Inclusive, para a maioria dos parlamentares, um Governador com capacidade de implementação de uma agenda legislativa deve ser preferível a um Executivo incapaz de implementar qualquer legislação. Isso, de certa forma, explica as altas taxas de sucesso encontradas nas propostas oriundas do poder executivo (TOMIO; RICCI, 2012, p. 201).

Em vista desta literatura, é possível concluir que a interação entre Executivo e Legislativo nos Estados dependeria dos recursos conferidos aos governadores pela Constituição de 1988, e da dinâmica partidária local de cada unidade federativa. Mas, a despeito das semelhanças e diferenças institucionais entre a Câmara dos Deputados e das Assembleias, em ambos os casos haveria a formação de coalizões, que permitem estabilidade e previsibilidade nas negociações pela aprovação da agenda do governador, conforme destaca Nunes (2011).

Entretanto, a forma como as coalizões são negociadas e a força do Executivo estariam relacionadas ao grau de disputa presente na política local (GROHMANN, 2001, 2002, 2006), bem como a fatores internos a cada Legislativo (SANTOS, 2001). A explicação para as diferenças entre as unidades federativas seria a existência de elementos contextuais locais (LIMA JR., 1983, 1997; MELO; PEREIRA, 2013; TOMIO; RICCI, 2012), que poderiam levar

⁴⁸ O Artigo 25§1 da Constituição Federal determina que são reservados aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas pela Carta. A Constituição determina, ainda, que caberia aos entes federados legislar de modo concorrente com a União em assuntos tributários, econômicos e de políticas públicas como educação, saúde, desenvolvimento, meio-ambiente e administração pública

⁴⁹ Ainda, caberia exclusivamente ao Poder Executivo propor legislação sobre o efetivo e funcionamento da Polícia Militar, cargos, salários e pensões do serviço público, questões tributárias e orçamentárias, a defensoria pública e a estrutura administrativa do poder executivo, como secretarias e demais órgãos.

a maior ou menor institucionalização em cada Assembleia (ANASTASIA, 2001; GRAÇA, 2016; NUNES, 2011).

CAPÍTULO 02 – Como funcionam as CPIs na ALESP e na ALRS

No Brasil, os poderes conferidos ao Legislativo para fiscalizar e controlar os atos e omissões do Poder Executivo são descritos nos artigos 49 a 74 da Constituição Federal⁵⁰, e compreendem uma ampla gama de instrumentos de avaliação e reavaliação da produção legislativa⁵¹, do controle orçamentário, e de investigação de eventuais irregularidades praticadas pelos governantes.

Estes mecanismos conferidos ao Legislativo fazem parte da chamada dimensão de prestação de contas e fiscalização, e têm como finalidade possibilitar que os parlamentares possam acompanhar o planejamento e a execução de políticas públicas, a implementação do programa de governo, além da previsão para que possam autorizar a celebração de convênios com entidades privadas, entre outras ações que tenham impacto sobre o orçamento. Desta maneira, eles visam garantir que o Executivo preste contas rotineiramente ao Legislativo em relação às suas ações e à aplicação de recursos públicos (ZAULI, 2011).

Portanto, para cumprir com seu papel de *accountability* horizontal, os deputados podem operar por meio de quatro mecanismos formais: comissões parlamentares (temporárias e permanentes), pedidos de fiscalização aos Tribunais de Contas, e solicitar informações referentes à implementação de políticas, ou convocar autoridades e pessoas ligadas à administração direta e indireta para que estas prestem esclarecimentos relativos ao desempenho de atividades sob sua responsabilidade.

Dentre estas prerrogativas que constituem as atribuições legais que o Poder Legislativo brasileiro tem para fiscalizar e controlar o Executivo, as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) são consideradas o principal instrumento, e seriam o meio pelo qual os parlamentares se organizam para investigar um fato de natureza política.

⁵⁰ As regras formalizadas na Constituição Federal foram mimetizadas pelas Constituições estaduais e funcionam como uma “espinha dorsal” de como os Legislativos subnacionais devem proceder em relação à sua função fiscalizatória.

⁵¹ O Legislativo pode aprovar a nomeação de ministros de Tribunais Superiores; convocar autoridades, dirigentes de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, convocar o Procurador-Geral de Justiça e o Defensor Público-Geral; solicitar ao presidente e ministros a prestação de informações; acompanhar a execução orçamentária; realizar audiências públicas; receber queixas, representações e reclamações de qualquer pessoa sobre atos e omissões do Poder Executivo; tomar depoimento de autoridades e solicitar depoimento qualquer cidadão; fiscalizar e apreciar programas de desenvolvimento e emitir parecer; convocar representantes de empresa de sociedade privatizada e representantes de prestadoras de serviço público concedido ou permitido para prestar informações.

Estas comissões possuem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, o que dá aos parlamentares que as compõem o direito de solicitar documentos, pedir a quebra dos sigilos telefônico, bancário e fiscal dos investigados e convocar pessoas e autoridades para prestar esclarecimento de questões referentes aos fatos que são objeto da apuração (NINA, 2005).

Além dos poderes de investigação que estas comissões possuem, elas também têm o potencial de interlocução com outros órgãos, como Ministério Público, Judiciário, Tribunais de Contas e polícias, para que estes órgãos possam auxiliar nos trabalhos de investigação, de modo a produzir provas, bem como na colheita de informações relevantes para os trabalhos das CPIs (SANTI, 2007).

Desta maneira, os amplos poderes de investigação destas comissões temporárias, somados à sua natureza política, fazem com que elas sejam capazes de gerar resultados significativos no controle dos governantes; e, assim, tornam-se também essenciais ao cumprimento das funções legislativa e representativa do Poder Legislativo, uma vez que sua aplicação pode servir para melhorar o desempenho dos governos, e, ainda, subsidiar o Legislativo com informações cujo conhecimento sobre fatos analisados ou objetivos podem ser essenciais à produção de leis (MARTÍNEZ, 2015; NINA, 2005).

E, para além dos efeitos jurídicos e políticos que as CPIs são capazes de gerar, elas também têm grande apelo junto à opinião pública, uma vez que seus trabalhos costumam gerar repercussão na imprensa, fato que as torna capazes de constranger as autoridades averiguadas e podem causar danos à imagem pública de pessoas e órgãos investigados por elas (BALÁN, 2011).

Desta maneira, as CPIs têm capacidade de gerar grande impacto entre os eleitores, que podem se apoiar nas informações produzidas por estas comissões no momento das eleições, seja para punir ou recompensar seus representantes (SANTI, 2007). Por conta desta característica, as Comissões Parlamentares de Inquérito contribuem para a avaliação feita pelos cidadãos sobre seus governantes, e reforça a dimensão de *accountability* vertical.

Apesar da grande capacidade para fiscalizar as ações dos governantes, as CPIs possuem apenas poderes instrutórios; ou seja, podem acumular provas e informações que guiarão um eventual processo contra autoridades que cometam atos ilegais (NINA, 2005). Ou seja, estas comissões não têm poder para prender ou impor punições civis e criminais a agentes públicos, quando os trabalhos da comissão apontam irregularidades. Nestes casos, elas são capazes apenas de fornecer elementos para um julgamento correto pelo Poder Judiciário. Este, por sua

vez, seria o responsável por impor sanções; ou, quando for necessário, de provisionar informações para auxiliar o desempenho das funções do Poder Legislativo, reduzindo a assimetria informacional entre os Poderes para o acompanhamento adequado das políticas públicas (PAIM, 2008, p. 17).

Por conta das limitações institucionais que as CPIs encontram, os relatórios finais destas comissões devem ser encaminhados ao Ministério Público, à Justiça⁵² e às autoridades policiais, para que estas deem prosseguimento ao caso, quando as informações colhidas apontam para desvios de conduta dos gestores públicos ou para casos de corrupção. Assim, as CPIs seriam capazes de articular uma rede de instituições de controle, com a finalidade de esclarecer os fatos que motivaram sua criação, tornando-se uma forma efetiva de fiscalização da gestão pública pelo Legislativo, dando publicidade e visibilidade aos fatos de interesse público, e auxiliando outros órgãos para que eles consigam cumprir corretamente com suas funções. Por este motivo, as Comissões Parlamentares de Inquérito são mais do que um mecanismo à disposição do Legislativo para investigar crimes, estas comissões podem ser usadas também para que um órgão do governo preste contas sobre políticas que estão sob sua responsabilidade, reduzindo a assimetria informacional e permitindo que outros atores acessem e interfiram no conteúdo final das políticas do governo. Outro uso comum das CPIs é para esclarecer fatos considerados pelos parlamentares como relevantes para embasar a produção legislativa.

Assim, é possível concluir que mesmo no caso brasileiro, onde a formação de coalizões é comum, alguns partidos têm incentivos para permanecer na oposição e assim se afirmarem como uma alternativa para as eleições futuras. Por isto, argumento que ambientes competitivos eleitoralmente estimulam a oposição a apresentar agendas alternativas e também aumentam os incentivos para que haja mais fiscalização dos atos e omissões do Executivo, a chamada *accountability* horizontal.

Embora as regras eleitorais sejam as mesmas para todos os Estados do Brasil, o nível de competição eleitoral nas diferentes unidades subnacionais varia, devido a fatores contextuais de cada unidade federativa, fornecendo um ambiente favorável à avaliação comparativa dos efeitos da competição eleitoral na capacidade do Legislativo controlar o Poder Executivo.

⁵² Pelo princípio da separação de Poderes, cabe ao Judiciário impor sanções civis e criminais aos agentes públicos que cometam atos ilegais. Já o Legislativo tem a capacidade de infligir medidas administrativas, como a perda do mandato ou do cargo.

Os estudos sobre a *accountability* horizontal no Brasil dividem-se em dois grupos: aqueles que deduzem a partir das regras que não haveria incentivos para a fiscalização dos governantes pelo Poder Legislativo e os que questionam essa visão, apontando a eficácia destes instrumentos como meio de barganha, dentro da coalizão, ou pela oposição como meio de pressionar o governo a alterar alguma política.

No âmbito subnacional, Abrucio (1998c) argumenta que não haveria incentivos para a fiscalização porque nesta esfera de governo vigeria um sistema ultrapresidencial, no qual os governadores teriam o controle das Assembleias Legislativas e conseguiriam barrar qualquer investida da oposição no sentido de fiscalizar sua gestão. Por outro lado, Gohmann (2001b) descreve que no Rio Grande do Sul haveria um cenário de competição intenso, com um Legislativo mais autônomo em relação à figura do governador, o que causaria um cenário conflitivo entre Executivo e Legislativo, diferindo, portanto a teoria do ultrapresidencialismo.

É neste contexto que o presente trabalho busca verificar como a alternância pode servir como incentivo para que o Poder Legislativo investigue o Executivo.

2.1 CPIs como instrumentos da oposição e das minorias

As Comissões Parlamentares de Inquérito são instrumentos que visam garantir às minorias parlamentares e à oposição a possibilidade de cumprir com seu papel de agência de *accountability* horizontal. Portanto, a fixação de regras para a abertura e funcionamento destas comissões visa garantir que as CPIs sejam instrumentos destes grupos e tornem a fiscalização das ações dos governantes não apenas possível, mas também eficaz (SANTI, 2007).

A necessidade de recolher a assinatura de aproximadamente 1/3 dos parlamentares com assento no Legislativo, por exemplo, é essencial para garantir às minorias capacidade para fiscalizar o Executivo. Ao mesmo tempo, esta regra confere legitimidade e representatividade à comissão, uma vez que ela impede que uma minoria inexpressiva instaure CPIs apenas como forma de desestabilizar o governo. A mesma lógica é aplicada à dispensa de aprovação prévia do relatório final da CPI pelo plenário da Casa legislativa. A inexigência de aprovação do relatório seria uma maneira de evitar que os parlamentares da coalizão possam deliberar sobre a validade do documento final que tem capacidade para nortear eventuais denúncias civis e criminais contra o governo, e, desta forma, impedirem que a fiscalização seja efetiva.

Querendo ou não a maioria, basta um terço de cada Casa para que a CPI seja criada na forma da lei. É um caso de deliberação minoritária. Pode desagradar a maioria, não obstante, a decisão cabe à minoria, independentemente de votação (SANTI, 2007, p. 163).

Por outro lado, a obrigatoriedade para que a escolha dos membros que vão compor a CPI respeite a proporcionalidade e a representatividade das bancadas na Assembleia seria uma regra que visa impedir que a minoria distorça os propósitos da comissão e banalize as denúncias, tornando-a um instrumento meramente político (NINA, 2005, p. 372).

Contudo, dadas as características do sistema político brasileiro, no qual o Poder Executivo possui fortes poderes legislativos e há incentivos para a formação de coalizões, as mesmas regras que conferem legitimidade e representatividade às CPIs podem ser usadas para desvirtuar o propósito deste instrumento, tornando as comissões parte da estratégia de um político em particular ou de um partido que, através da criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, buscam estabelecer um registro em determinada questão para explorá-lo numa próxima eleição, ou transformando-a num mecanismo de blindagem do governo (FIGUEIREDO, 2001).

Situação semelhante é apontada por Pereira (2010), para quem a exigência de que as CPIs sejam compostas levando-se em consideração a proporcionalidade da representação dos partidos no Legislativo poderia dar superioridade à bancada governista, o que frustraria o direito de a minoria investigar o governo, devido à superioridade numérica dos votos de deputados que fazem parte da base de apoio ao governo e que seriam capazes de barrar as iniciativas da minoria para averiguar irregularidades praticadas por órgãos ou autoridades governamentais no fato que se investiga.

O direito da minoria de requerer a instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito é constitucional, regimental e consagrado por decisões do Supremo Tribunal Federal. No entanto, a composição proporcional das vagas nas Comissões impõe uma maioria governista que decide sobre os requerimentos aprovados, sobre as autoridades convocadas e sobre o relatório final encaminhado ao Judiciário (PEREIRA, 2010, p. 22).

2.2 Regras para instalação e funcionamento das CPIs

De modo semelhante ao que ocorre em âmbito federal, os procedimentos necessários para a abertura e o funcionamento das CPIs, bem como os poderes que estas comissões têm para investigar fatos relacionados ao governo, são norteados por normas inscritas nas Constituições Estaduais e nos Regimentos Internos das Assembleias Legislativas.

Estas regras determinam a quantidade de assinaturas necessárias para a abertura de uma CPI, seu prazo de funcionamento, a quantidade de deputados que vão compor os quadros da comissão, como eles devem ser indicados, bem como a possibilidade de prorrogação do tempo determinado para os trabalhos investigatórios e as regras para o encerramento dos trabalhos, com a publicação de um relatório final, que pode recomendar alterações nas políticas ou, quando for necessário, sanções a políticos e funcionários públicos que tenham praticado atos que podem ser considerados ilegais.

Tanto na Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP), quanto na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul (ALRS), a instauração de uma CPI necessita de três requisitos básicos: a) investigar fato determinado⁵³, b) mediante a apresentação de um relatório assinado por parte dos deputados com assento na Assembleia⁵⁴, e c) ter o prazo de funcionamento previamente definido no momento de sua criação, sendo que o mesmo pode ser prorrogado nos termos regimentais mediante a requisição dos membros da comissão⁵⁵.

De acordo com Martínez (2015), estes elementos fazem parte dos critérios formais, temporais e substanciais que tornam a CPI restrita ao campo da produção legislativa, e da atribuição fiscalizatória do Legislativo sobre os demais Poderes do Estado.

Cumpridas estas pré-condições, o requerimento de CPIs deve ser endereçado ao presidente da Assembleia Legislativa, que tem poder para recepcionar ou rejeitar o pedido, caso não existam estes elementos. Na possibilidade de a abertura da comissão não ser admitida, o primeiro signatário do requerimento pode formalizar um recurso ao Plenário e solicitar uma reavaliação da criação da comissão. Se o recurso for aceito, a CPI poderá ser criada normalmente.

⁵³ Segundo o art. 35§1 Regimento Interno da Câmara dos Deputados, considera-se fato determinado o acontecimento de interesse relevante para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do país. O mesmo requisito consta no artigo 34 do Regimento da Alesp e no artigo 83 do Regimento da Alrs.

⁵⁴ Na Constituição Federal é preciso ter a assinatura de 1/3 dos parlamentares com assento no Legislativo. Já nos Legislativos subnacionais a quantidade necessária está estabelecida na Constituição de cada Estado e no Regimento Interno da Assembleias.

⁵⁵ Em ambos os casos o prazo de funcionamento das CPIs pode ser estendido, mediante requerimento dos deputados que compõem a comissão temporária.

Em ambos os Estados, a criação de uma CPI ocorre a partir da apresentação de requerimento assinado por 1/3 dos deputados com assento no Legislativo. Tanto na ALESP quanto na ALRS após a obtenção das assinaturas necessárias o presidente da Assembleia pode determinar a criação da comissão, sem a necessidade de aprovação do Plenário. Nos dois Estados, quando o requerimento que pede a abertura da CPI é indeferido, o solicitante pode entrar com recurso junto ao Plenário, que poderá determinar ou não a abertura da comissão.

Contudo, os dois parlamentos têm diferenças relevantes quanto às regras para a instauração e funcionamento das CPIs. Em São Paulo há um limite de apenas cinco comissões funcionando ao mesmo tempo, e a definição de quais serão criadas é determinada por ordem cronológica de solicitação. Por outro lado, no Rio Grande do Sul não há uma quantidade máxima de comissões em funcionamento.

A tabela 1 abaixo resume as principais regras de criação das CPIs em São Paulo e Rio Grande do Sul.

Tabela 1 Desenho institucional das CPIs

Estado	Limitação	Requerimento	Prazo	Aprovação em Plenário	Nº de Membros	Prorrogação
São Paulo	5 CPIs	1/3 dos deputados	120 dias prorrogáveis	Não	9	60 dias
Rio G. do Sul	Não há	1/3 dos deputados	120 dias prorrogáveis	Não	12	60 dias

Fonte: elaboração do autor com dados do regimento interno e das Constituições da ALESP e ALRS.

2.3 Nomeação de membros e regras de funcionamento

Na ALRS, as Comissões Parlamentares de Inquérito estão sujeitas às mesmas normas de funcionamento das Comissões Permanentes. No entanto, as duas modalidades diferem pelo fato de que nas CPIs os trabalhos devem obedecer aos prazos regimentalmente definidos para o seu funcionamento, que é de 120 dias, prorrogáveis por mais 60 por deliberação do Plenário da Assembleia Legislativa.

O Regimento Interno da ALRS determina que cada CPI deve funcionar com 12 membros titulares e o mesmo número de suplentes. Desta maneira, cabe aos líderes partidários definirem quem serão os parlamentares que ocuparão um assento entre os integrantes da CPI, e indicam os nomes ao presidente da comissão para que sejam feitas as designações, obedecendo a quantidade de vagas que cada partido dispõe.

Após a instalação da comissão, os líderes das bancadas têm cinco dias para apresentar os nomes dos deputados que vão compor a comissão. Caso não exista número suficiente para sua instalação, após ser convocada por duas vezes consecutivas com intervalo de 24 horas, a comissão funcionará em terceira convocação com quantidade mínima de cinco membros. Este será o quórum necessário para o início dos trabalhos.

A nomeação do presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito se dá por eleição entre os integrantes dela na primeira reunião do grupo, quando também é eleito o relator. O Regimento da ALRS prevê ainda que o presidente da Assembleia pode declarar extinta uma CPI que não seja instalada dentro do prazo. Entretanto, o documento é omissivo em relação aos fatos que poderiam levar uma Comissão Parlamentar de Inquérito a não ser instalada.

No Legislativo paulista, a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito ocorre a partir de um ato do presidente da ALESP, que, após certificar-se de que foram cumpridos todos os requisitos constitucionais e regimentais que regulamentam o assunto, determina a instauração da CPI e solicita aos líderes partidários a indicação dos deputados que vão compor a comissão. Após criada, a CPI terá prazo de funcionamento de 120 dias prorrogáveis por outros 60 dias.

De acordo com o artigo 34 do Regimento Interno da Assembleia paulista, o número de deputados que vai compor cada CPI é indicado no ato de sua criação. No entanto, a quantidade de membros de cada CPI não é fixada regimentalmente, e, por costume, os autores dos requerimentos de constituição das comissões solicitam que ela tenha 9 membros. Esta regra informal não impede que, em alguns casos, o grupo de trabalho seja formado por mais ou menos deputados.

Após o ato de criação da CPI pelo presidente da ALESP, cada líder partidário tem até 72 horas para informar os nomes dos deputados indicados para representar sua legenda na comissão. Caso não haja acordo, o presidente da Assembleia pode fazer as nomeações de ofício, observando a representação proporcional dos partidos, por meio do quociente partidário.

Cinco dias após a publicação do ato do presidente da ALESP no “Diário da Assembleia”, o mais idoso entre os membros efetivos da comissão deve convocar a primeira reunião na qual são eleitos o presidente e o vice-presidente da CPI. Feitas as designações dos principais cargos de poder dentro da comissão, os deputados podem se organizar para iniciar as discussões e análises dos fatos que motivaram a criação do grupo.

Em ambos os Estados, o requerimento de abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito pode ser indeferido pelo presidente da Assembleia Legislativa, caso o mesmo entenda

que o pedido está em desacordo com as regras regimentais e constitucionais necessárias para a abertura de uma CPI. Em São Paulo, após o indeferimento, o requerimento é devolvido ao primeiro signatário que poderá, no prazo de cinco sessões, recorrer ao Plenário e à Comissão de Constituição de Justiça. Caso o Plenário aprove o requerimento, a CPI pode ser constituída, do contrário, o pedido é arquivado.

Na ALRS também há previsão para que o autor do requerimento indeferido recorra ao Plenário, que analisará o recurso após manifestação da Comissão de Constituição e Justiça. Contudo, o prazo recursal é de cinco dias, contados a partir da data em que o proponente for notificado da decisão do presidente da Assembleia. Estas normas são importantes para impedir que líderes partidários possam barrar a criação de uma CPI pela não-indicação de membros para compor os quadros da comissão.

Ao término dos trabalhos, o relator deve apresentar um relatório final com as conclusões às quais a comissão chegou. O mesmo é votado pelos deputados que participam da CPI, e, se aprovado, o texto é publicado no Diário da Assembleia.

Após estes trâmites, o relatório pode ser encaminhado: i) à mesa da Assembleia Legislativa e ao Plenário para que a Casa tome providências em caso de recomendação de projeto de lei, decreto legislativo ou outra resolução da alçada do Legislativo estadual; ii) ao Ministério Público e à Procuradoria do Estado para que promovam a responsabilização criminal ou civil dos responsáveis, em caso de infrações apuradas pela CPI; iii) ao Poder Executivo, em caráter disciplinar, para que este adote providências saneadoras quando necessário; iv) e à Comissão Permanente que tenha maior pertinência com o tema, para que a mesma fiscalize o atendimento prescrito ao Executivo no relatório final da CPI; v) ou à Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle e ao Tribunal de Contas do Estado, nos casos em que couber a análise deste órgão⁵⁶.

2.4 Poderes das CPIs

⁵⁶ A mesa ou as comissões das Assembleias Legislativas podem requisitar aos Tribunais de Contas informações sobre inspeções realizadas pelo órgão. Além disso, compete aos TCEs auxiliar o Poder Legislativo no controle contábil dos Estados e Municípios.

Conforme já demonstrado anteriormente, as Comissões Parlamentares de Inquérito têm prerrogativas similares às dos Tribunais⁵⁷. Entre elas estão as capacidades para quebrar sigilos bancários, telefônicos e fiscais, e de deslocar seus membros a qualquer ponto do território para realizar diligências e investigações.

Desta maneira, as CPIs podem determinar diligências, ouvir indiciados, tomar depoimento de testemunhas; requisitar informações e documentos de órgãos e entidades da administração pública; requerer a audiência de deputados e secretários de Estado e de quaisquer autoridades, inclusive policiais.

Os deputados e funcionários da Assembleia à serviço das CPIs podem também realizar sindicâncias, audiências públicas e diligências externas, necessárias aos trabalhos da comissão, desde que autorizados pela mesa da Assembleia.

Estas características estão presentes também entre os direitos das CPIs nos Legislativos estaduais, embora haja diferenças nas prerrogativas conferidas às comissões investigatórias em cada Estado. Na ALESP, o Regimento Interno dá poder às CPIs para determinar a quebra de sigilo bancário, fiscal e de dados telefônicos de pessoas investigadas pela comissão⁵⁸, além de requisitar o auxílio de forças policiais⁵⁹ para auxiliar nos trabalhos da comissão e zelar pela segurança dos membros da CPI, de testemunhas ou de pessoas relacionadas aos fatos investigados. As CPIs podem, ainda, solicitar à Justiça que determine busca e apreensão ou a quebra de sigilos fiscal, bancário e telefônico de pessoas investigadas.

A tabela 2 abaixo mostra as diferenças existentes em relação aos poderes que as CPIs têm em São Paulo e no Rio Grande do Sul.

Tabela 2 Poderes das CPIs nos Estados

Atribuições	São Paulo	Rio G. do Sul
Quebra de sigilo fiscal	Sim	Não
Quebra de sigilo bancário	Sim	Não
Quebra de sigilo telefônico	Sim	Não
Solicitar busca e apreensão	Sim	Não
Requisitar explicação de autoridade	Sim	Sim

⁵⁷ A literatura convencionou chamar esta capacidade de “poderes de investigação próprios de autoridades judiciais”.

⁵⁸ Para determinar a quebra de sigilo bancário, fiscal e de dados telefônicos, a CPI precisa apresentar motivação, pertinência com o tema investigado, limitação temporal e necessidade absoluta da medida, comprovando que não seria possível fazer a apuração por outra fonte de prova.

⁵⁹ Civil e Militar

Solicitar documentos a órgãos públicos	Sim	Sim
Tomar depoimentos de testemunhas	Sim	Sim
Tomar depoimento de autoridades	Sim	Sim
Poderes sancionatórios	Não	Não

Fonte: *Elaboração do autor com base nos Regimentos Internos da ALESP e da ALRS.*

CAPÍTULO 03 - Estudo comparado dos casos

O argumento central deste trabalho é que alternância no Poder Executivo aumenta os incentivos para que os partidos façam oposição ao governo, e, assim, fiscalizem mais os atos e omissões deste, tendo como meta vencer as eleições seguintes. Ou seja, a principal hipótese a ser testada é se em Estados onde há mais alternância também é possível observar um aumento nas iniciativas de fiscalização, neste trabalho restritas à análise das Comissões Parlamentares de Inquérito, por serem consideradas o principal instrumento de controle à disposição do Legislativo. Se esta proposição estiver correta, é de se esperar que em São Paulo, onde um mesmo partido (PSDB) venceu cinco eleições consecutivas para o Poder Executivo, exista menor incidência de CPIs que investiguem os atos e omissões do governador do que no Rio Grande do Sul, três partidos protagonizaram uma disputa acirrada com a finalidade de chegar ao governo.

Contudo, para testar esta hipótese, é preciso, antes, olhar para a correlação de forças nas Assembleias Legislativas, uma vez que a distribuição interna de poder é feita de acordo com princípios de proporcionalidade partidária. Desta maneira, o número de cadeiras alcançado por cada bancada é condicionante do poder dos partidos no interior do Legislativo (FREITAS, 2016). Ou seja, a quantidade de cadeiras ocupadas por cada partido, assim como os recursos à disposição dos deputados são distribuídos levando-se em conta esta variável, o que torna importante a análise do tamanho das bancadas nas Assembleias Legislativas. Outro ponto que torna importante a análise das bancadas é que, regimentalmente, as decisões internas do parlamento são tomadas pela maioria. Da mesma forma, a composição das comissões e a nomeação dos relatores são determinadas pela quantidade de deputados que cada partido possui no parlamento.

3.1 Distribuição de poder nas Assembleias

Em função do tamanho das bancadas, e da conseqüente distribuição de poderes dentro do parlamento, os custos de montagem de uma coalizão podem se alterar, assim como o posicionamento dos partidos como atores de veto frente ao Executivo. Por exemplo, uma situação na qual o partido do governador detenha uma maioria no parlamento seria distinta de uma na qual a principal sigla desafiante seja majoritária (SILAME, 2018).

Se o principal partido de oposição é bem representado nas assembleias, estas podem adotar estratégias de veto à agenda do governador (SILAME, 2018, p. 82).

Dada esta situação, nas CPIs os recursos e os postos de poder são distribuídos de acordo com a proporcionalidade das bancadas e podem fazer com que as conclusões e os encaminhamentos das comissões variem.

Em outras palavras: após requerimento dos integrantes da CPI, cabe ao presidente da comissão solicitar diligências, pedir a convocação de autoridades ou providenciar recursos para que a investigação ocorra. Portanto, estar em postos-chave na comissão pode ser crucial para determinar os rumos que a CPI levará, se investigará de fato algo relacionado aos governantes ou se a mesma produzirá um conteúdo “genérico”, como aponta Figueiredo (2001). A mesma lógica pode ser aplicada à relatoria das comissões. Se um deputado da oposição é designado para o cargo, é possível que o balanço final dos trabalhos possa implicar um pedido de sanção ou a denúncia de fatos sensíveis ao governo. Isso aconteceria porque os incentivos para apontar as falhas da administração seriam maiores entre os deputados da oposição do que em meio aos da coalizão. Por outro lado, caso um parlamentar filiado ao partido do governador ou a um membro da coalizão ocupe este posto, é mais plausível que a conclusão dos trabalhos não chegue a comprometer a reputação do governo, tampouco recomendar alguma punição.

Esta correlação de forças nas Assembleias Legislativas pode ser medida pelo tamanho das bancadas de cada partido ou das coalizões no parlamento. Ou seja, quantos deputados cada legenda conseguiu eleger em cada período.

Levando-se em conta as cinco legislaturas ocorridas entre 1995 e 2014, os partidos dos governadores não conseguiram alcançar 30% das cadeiras na ALESP e nem na ALRS⁶⁰. Em São Paulo, o PSDB alcança, no máximo, 26% das cadeiras após a eleição de 2007, enquanto que no Rio Grande do Sul, a representação dos partidos dos governadores variou entre 9% com o PSDB de Yeda Crucius (PSDB) e 25% no governo de Tarso Genro (PT).

⁶⁰ Na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, nenhuma coligação conseguiu atingir 50% das cadeiras, variando entre 22% no governo de Antônio Britto (PMDB), em 1995, a 33% com Tarso Genro (PT), em 2011. Em São Paulo, as coligações formadas no período também não atingem uma maioria de cadeiras na ALESP, sendo o maior número de cadeiras obtido pelos partidos unidos ao PSDB no momento das eleições 47% das cadeiras para a legislatura iniciada em 2007, no governo de José Serra e 46% em 2011, no governo Alckmin II. Na legislatura iniciada em 1995 os partidos que apoiaram Mário Covas obtiveram 23% da Assembleia, percentual que subiu a 28% no período começado em 1999. Em 2006, primeira eleição de Alckmin a coligação vencedora alcançou 26% das cadeiras.

A tabela 3 mostra o percentual de cadeiras detidas pelos partidos dos governadores no início de cada legislatura na ALESP e na ALRS.

Tabela 3 Cadeiras ocupadas pelo partido do governador na ALESP e na ALRS

Ano	ALESP		ALRS	
	Partido	Cadeiras	Partido	Cadeiras
1995-1998	PSDB	18% (17)	PMDB	18% (10)
1999-2002	PSDB	22% (21)	PT	22% (12)
2003-2006	PSDB	19% (18)	PMDB	16% (9)
2007-2010	PSDB	26% (24)	PSDB	9% (5)
2011-2014	PSDB	23% (22)	PT	25% (14)

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do TSE.

Dado que os partidos dos governadores não conseguiram obter mais de 50% das cadeiras no parlamento, os chefes do Executivo procuraram se associar a outras legendas no período pós-eleitoral, como forma de garantir mais estabilidade às suas gestões, formando coalizões.

Neste arranjo político, os partidos podem se beneficiar de participar do Poder Executivo, mas também assumem os custos de seu insucesso (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1999). E, por fazerem parte do governo, os legisladores da coalizão podem ter menos incentivos para fiscalizar o governo. Por este motivo, a principal maneira de se observar a distribuição de forças dentro do parlamento é analisando o tamanho das bancadas de acordo com os partidos da coalizão⁶¹.

A figura 1 mostra o tamanho das coalizões⁶² formadas pelos governadores de São Paulo na ALESP, com base na composição inicial⁶³ de cada legislatura. Na gestão Covas I (1995 a

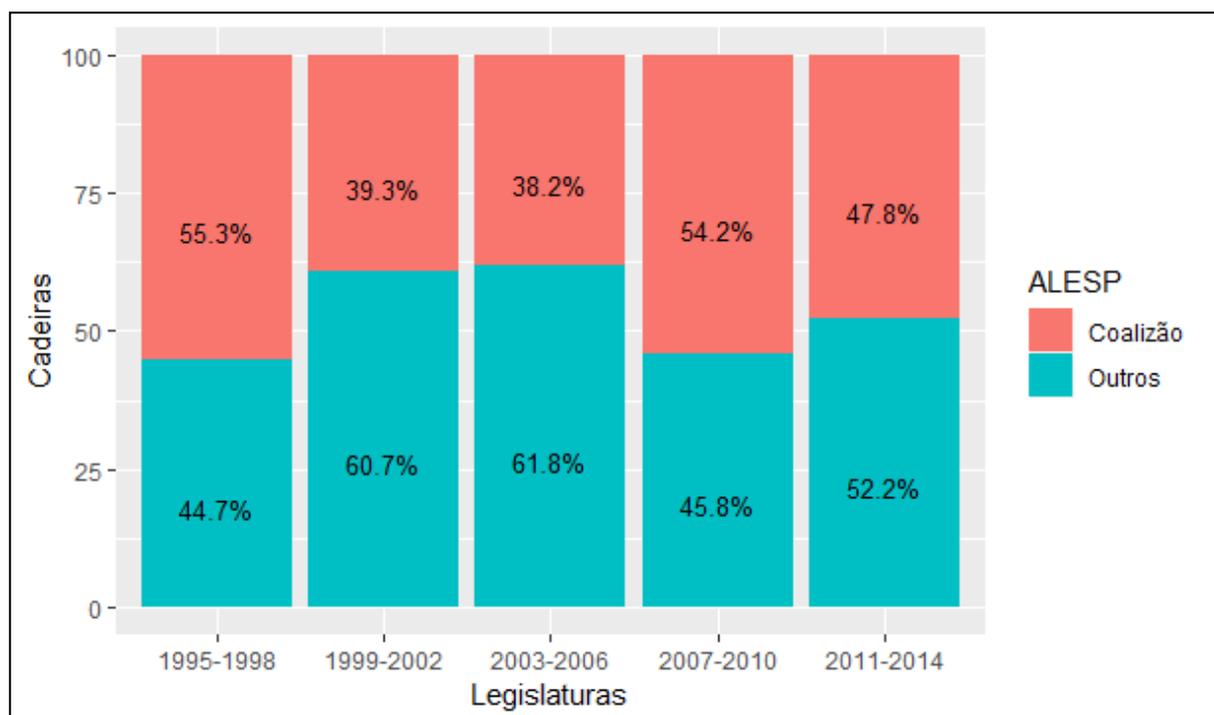
⁶¹ Neste trabalho, coalizão é definida como um acordo político ou aliança interpartidária formada para alcançar um fim comum (FREITAS, 2016b). Ou seja, abordo o conceito de coalizão governamental adotado por Laver e Schofield (1998), de que os partidos que a compõem participam do governo através da ocupação de pastas ministeriais (secretarias), e dividem poder e responsabilidades.

⁶² Os dados das coalizões foram obtidos através de requerimentos feitos aos governos estaduais por meio da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), e comparados com registros de candidaturas e de filiação partidária fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Quando estas informações não foram encontradas na Justiça Eleitoral, foram confrontadas com informações nos sites dos partidos, em sites pessoais dos secretários, ou em notícias veiculadas pela imprensa. As coalizões foram formadas com base na ocupação das secretarias estaduais e não levam em conta, por exemplo, a nomeação de presidentes e outros funcionários de empresas públicas e autarquias.

⁶³ As coalizões consideram a composição inicial da ALESP e da ALRS e não considera mudanças como migração partidária ou outras alterações na composição das Assembleias no decorrer da legislatura.

1998), a coalizão foi formada por PSDB, PFL, PTB e PMDB alcançou 55,3% das cadeiras da ALESP. Contudo, nos dois períodos seguintes (1999 a 2002 e 2003 a 2006) os governadores foram minoritários, só voltando a controlar mais de 50% da ALESP a partir de 2007, quando o governo detinha 54,2% das cadeiras na Assembleia. No entanto, esta situação não se repete entre 2011 e 2014, quando a coalizão controlou, no máximo, 47,8% do Legislativo.

Figura 1 Participação da coalizão na ALESP

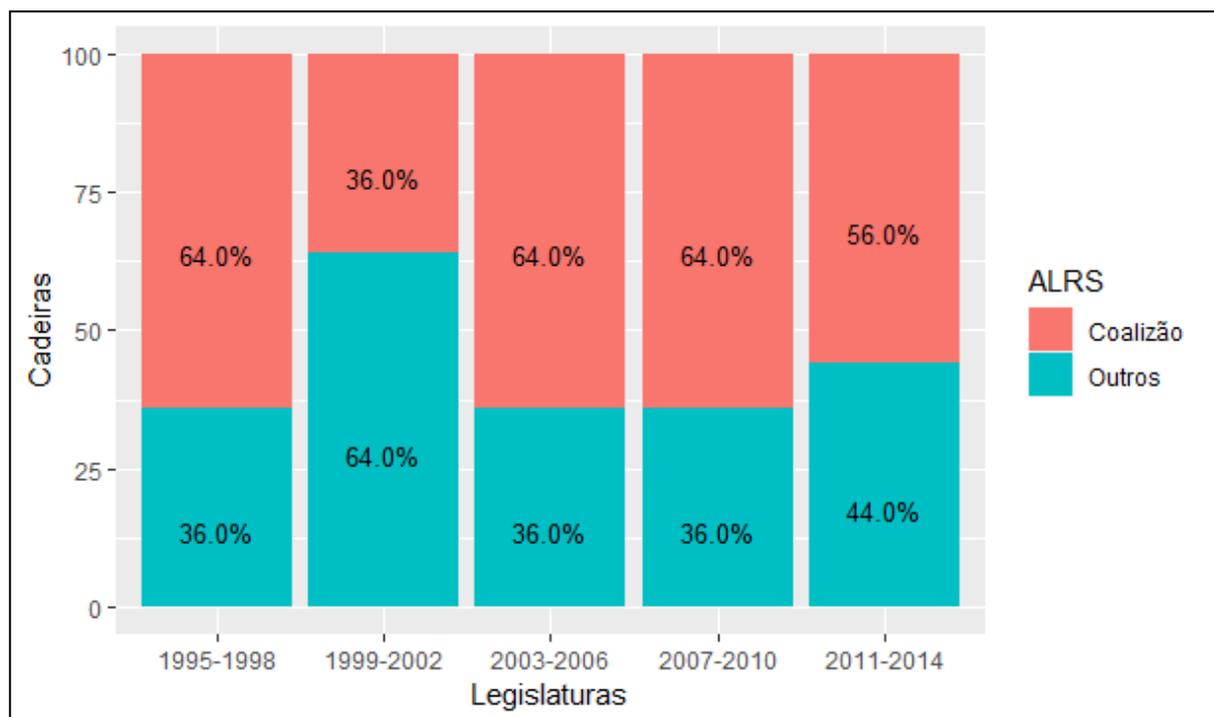


Fonte: Elaboração própria com fornecidos pelo governo estadual e pelo TSE.

No Rio Grande do Sul, quatro dos cinco governadores que ocuparam o Palácio Piratini⁶⁴ entre 1995 e 2014 obtiveram mais de 50% das cadeiras na Assembleia Legislativa, após formar uma coalizão. A exceção foi Olívio Dutra (PT), que foi minoritário, com o apoio de 36% dos deputados na ALRS.

A figura 2 apresenta a participação das coalizões na ALRS, no início de cada legislatura, compreendendo todo o período em análise.

⁶⁴ Sede do governo do Rio Grande do Sul.

Figura 2 Participação da coalizão na ALRS

Fonte: Elaboração própria com fornecidos pelo governo estadual e pelo TSE.

Estes achados contrariam a expectativa inicial de que as coalizões formadas pelos governadores paulistas contariam com uma maioria expressiva na ALESP, enquanto os governadores do Rio Grande do Sul tenderiam a ser minoritários devido ao ambiente mais competitivo.

No primeiro caso, o governador obteve o apoio formal da minoria dos parlamentares na ALESP, ou seja, em três das cinco Legislaturas analisadas, e em apenas duas a coalizão ocupava mais de 50% das cadeiras na Assembleia. Por outro lado, na ALRS três coalizões tiveram 64% do parlamento e uma delas obteve o apoio de 56% do Legislativo, com apenas um governo sendo de fato minoritário.

3.2 Coligações desafiantes

Uma das maneiras de identificar os partidos que compõem a oposição é através das “coligações desafiantes” ou perdedoras, caracterizadas pelos partidos que apoiaram o principal rival do candidato que venceu a eleição. Considera-se desafiante o partido ou coligação que mais se aproximou de vencer o pleito, e que após a eleição não aderiu à coalizão (SILAME, 2018). Estes partidos, portanto, teriam incentivos para se constituírem como atores de veto

frente ao Executivo durante o mandato, tendo em vista chegar ao governo na eleição seguinte. Sendo assim, é possível supor que eles apresentem também uma disposição maior para fiscalizar o governador durante este período.

Entre 1994 e 2010, todas as eleições terminaram em segundo turno nos dois Estados. Em São Paulo, três partidos competiram com o PSDB pelo cargo de governador. Na eleição ocorrida em 1994 o candidato Francisco Rossi (PDT) chegou a concorrer no segundo turno com o candidato Mário Covas (PSDB). Na eleição seguinte foi Paulo Maluf (PP) quem protagonizou a disputa. Nas três eleições posteriores, os tucanos Geraldo Alckmin e José Serra se alternaram no cargo de governador vencendo os petistas José Genoino, em 2002, e Aloísio Mercadante, em 2006 e 2010.

Por sua vez, no Rio Grande do Sul, o período foi marcado por uma polarização mais intensa entre PT e PMDB. Em 1994 o pemedebista Antônio Britto venceu Olívio Dutra (PT) no segundo turno. Dutra, por sua vez, venceu o pleito de 1998, frustrando a tentativa de reeleição de Britto.

Em 2002, Germano Rigotto (PMDB) ganhou de Tarso Genro (PT). Porém, a polarização entre os dois partidos foi intercalada com a vitória de Yeda Crusius (PSDB), em 2006. Na ocasião o segundo turno foi disputado contra o ex-governador petista Olívio Dutra. Na eleição seguinte (2010), o Partido dos Trabalhadores volta ao Palácio Piratini com Tarso Genro que venceu José Alberto Medeiros (PMDB).

A tabela 4 apresenta o resultado das eleições, em segundo turno, nos dois Estados.

Tabela 4 Resultado das eleições em SP e RS no 2º turno

Eleição	Candidato	Partido	Situação	UF
1994	Mário Covas	PSDB	Eleito	SP
1998	Mário Covas	PSDB	Eleito	SP
2002	Geraldo Alckmin	PSDB	Eleito	SP
2006	José Serra	PSDB	Eleito	SP
2010	Geraldo Alckmin	PSDB	Eleito	SP
1994	Antônio Britto	PMDB	Eleito	RS
1998	Olívio Dutra	PT	Eleito	RS
2002	Germano Rigotto	PMDB	Eleito	RS
2006	Yeda Crusius	PSDB	Eleito	RS
2010	Tarso Genro	PT	Eleito	RS

1994	Francisco Rossi	PDT	Não Eleito	SP
1998	Paulo Maluf	PP	Não Eleito	SP
2002	José Genoio	PT	Não Eleito	SP
2006	Aloísio Mercadante	PT	Não Eleito	SP
2010	Aloísio Mercadante	PT	Não Eleito	SP
1994	Olívio Dutra	PT	Não Eleito	RS
1998	Antônio Britto	PMDB	Não Eleito	RS
2002	Tarso Genro	PT	Não Eleito	RS
2006	Olívio Dutra	PT	Não Eleito	RS
2010	José Alberto Medeiros	PMDB	Não Eleito	RS

Fonte: Elaboração própria com dados do TSE.

As tabelas 6 e 7 mostram as coligações que mais se aproximaram de vencer as eleições nos dois Estados durante todo o período estudado.

A tabela 6 mostra que em São Paulo as coligações desafiantes têm entre 6%, em 1995, e 32% das cadeiras na Assembleia em 1999. Nos períodos posteriores, a quantidade cadeiras alcançadas pelos desafiantes diminuiu consideravelmente, chegando a 10% na eleição de 2010.

Tabela 6 Coligações desafiantes em São Paulo

Período	Partidos	N %
1995-1999	PDT, PV, PRP	(6) 6%
1999-2003	PP / PSL / PRN / PST / DEM / PL	(30) 32%
2003-2007	PT / PCB / PC do B	(25) 27%
2007-2011	PRB / PT / PL / PC do B	(23) 24%
2011-2014	PT, PDT, PCdoB, PR, PSDC, PTN, PRB, PRP, PRTB, PTdoB	(9) 10%

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do TSE

No Rio Grande do Sul as coligações desafiantes alcançaram um percentual de cadeiras mais significativo do que na ALESP, o que pode indicar uma competição mais acentuada no momento das eleições e se traduzir em oportunidades maiores para as oposições na ALRS. Na Legislatura que se iniciou em 1999, por exemplo, praticamente 60% dos deputados estaduais eram filiados aos partidos da coligação derrotada nas eleições para o Poder Executivo.

Tabela 7 Coligações desafiantes no Rio Grande do Sul

Período	Partidos	N %
1995-1999	PT, PSB, PPS, PC do B, PV, PSTU	(10) 18%
1999-2003	PPB / PRP / PT do B / PSDB / PSD / PMDB / PSC / PL / PFL / PSL / PTB	(33) 60%
2003-2007	PT / PCB / PMN / PC do B	(14) 25%
2007-2011	PT/PC do B	(11) 20%
2011-2014	PDT/PMDB/PTN/PSDC	(15) 27%

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do TSE

No Rio Grande do Sul, a participação dos partidos que fazem oposição à coligação vencedora para o cargo de governador é constante entre 25% e 27%, sendo a Legislatura surgida da eleição de 1999 a que mais teve deputados eleitos pelos desafiantes, com 60% dos deputados. Já a Legislatura iniciada em 1995 teve o menor percentual de parlamentares eleitos pela coalizão desafiante, com 18%.

Por outro lado, em São Paulo, há um crescimento nas coalizões desafiantes entre as eleições de 1994 e 1999 e, posteriormente, a cada legislatura a força das coligações desafiantes diminuiu, chegando a 10% em 2011.

Portanto, é possível supor que no Rio Grande do Sul a polarização gere mais oportunidades para que no momento das eleições os partidos que participem das coalizões desafiantes, gerando um equilíbrio maior entre governo e oposição. Por outro lado, em São Paulo, a redução das coalizões desafiantes pode estar relacionada à baixa polarização no Estado, o que aumentaria os incentivos para os partidos se alinhem ao governo.

Desta maneira, se na ALRS a oposição é forte, é possível supor que isto crie mais oportunidades para que se coloquem como atores de veto em algumas questões, assim como ao exercício da *accountability* horizontal. O mesmo não pode ser dito em relação à correlação de forças na ALESP.

Desta maneira, é possível concluir que nos dois Estados as coligações vitoriosas não conseguem maioria após as eleições, e os governadores buscam formar uma coalizão no período posterior, com a entrada no governo de partidos que não faziam parte da aliança eleitoral.

3.2 Presidência das Assembleias e distribuição dos poderes

Conforme mencionado na seção anterior, a distribuição de direitos parlamentares é feita com base no princípio majoritário. Logo, os principais postos de poder dentro do Legislativo tendem a ficar nas mãos dos partidos com maior número de deputados. A mesma lógica é aplicada para a eleição dos membros da Mesa Diretora das Assembleias⁶⁵, órgão responsável por comandar todas as atividades administrativas e legislativas do parlamento, de modo que este órgão tem papel central na capacidade de iniciar processo legislativo e na definição do sistema de comissões (PEREIRA; MUELLER, 2000).

No campo político⁶⁶, cabe à Mesa diretora alterar o Regimento Interno da Assembleia Legislativa, avaliar pedido para cassação de mandato de deputado estadual, promulgar emendas à Constituição, iniciar processo legislativo; emitir parecer e expedir “Resolução de Mesa” sobre matérias que tramitam no Legislativo; organizar, com o Colégio de Líderes a Ordem do Dia da sessão; requisitar informações ao Tribunal de Contas do Estado. Tais poderes dariam a este órgão a capacidade de disciplinar o comportamento da bancada e permitem o domínio do governo sobre a agenda no processo legislativo (CENTURIONE, 2012).

Desta forma, por ser um órgão com capacidade de decisão dentro do Legislativo, a Mesa Diretora é um espaço importante tanto para o governo, quanto para a oposição, uma vez que, quanto mais distribuído for o poder nas instâncias decisórias, maior será a possibilidade de atuação das oposições (SILAME, 2018).

E, dado que estes órgãos são compostos respeitando-se a representação proporcional dos partidos no parlamento, eles podem ser uma das maneiras pelas quais o Executivo consegue influenciar a agenda do Legislativo. Isso aconteceria pela forma como são ocupados os cargos de presidente, vice-presidente e secretários da Mesa Diretora. Destes, o cargo de maior prestígio

⁶⁵ De modo geral, este órgão é composto pelo presidente, secretários e seus respectivos suplentes, e sua eleição se dá pela apresentação de chapas que são votadas pelo conjunto dos deputados com assento na Assembleia Legislativa. Na ALESP, ela é composta por três deputados: um presidente, o primeiro e o segundo secretários. Na ALRS, o colegiado tem um presidente, dois vice-presidentes e quatro secretários, e nos dois Legislativos, os membros da mesa e os suplentes são eleitos por meio de voto aberto entre os demais parlamentares, em eleições que ocorrem a cada dois anos. Os Regimentos Internos da ALESP e da ALRS também determinam que a composição da Mesa Diretora deve assegurar, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos na Assembleia. Nos dois Estados, os deputados eleitos para a colegiado não podem se candidatar para os mesmos cargos no período de um mandato.

⁶⁶ Na área administrativa o órgão é responsável por fixar os salários dos deputados, do governador e do vice-governador, além de ter a atribuição de gerir o quadro de funcionários da Assembleia e deliberar sobre questões orçamentárias do órgão.

é a presidência do órgão, e cabe ao parlamentar que ocupa este posto, dirigir os trabalhos do plenário, e o mesmo conta com amplos poderes para decidir questões controversas (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1999b).

Especificamente em relação às CPIs, o presidente da Mesa Diretora tem como prerrogativa rejeitar ou mandar arquivar relatório ou parecer de uma comissão, ou publicar o requerimento de CPI no prazo máximo de duas sessões, além de ter o poder para declarar extinta a comissão temporária.

Em São Paulo, houve dez eleições para a mesa da ALESP. Destas, o partido do governador venceu oito vezes, e em duas ocasiões a presidência coube ao PTB, partido que fazia parte da coalizão. A tabela 5, abaixo, traz o nome dos presidentes eleitos para a ALESP, a filiação partidária e o período do mandato.

Tabela 5 Presidentes da mesa diretora da ALESP 1995-2014

DEPUTADO	PARTIDO	MANDATO
Ricardo Tripoli	PSDB	15/03/1995 a 15/03/1997
Paulo Kobayashi	PSDB	15/03/1997 a 01/02/1999
Vanderlei Macris	PSDB	15/03/1999 a 15/03/2001
Walter Feldman	PSDB	15/03/2001 a 31/01/2003
Sidney Beraldo	PSDB	15/03/2003 a 15/03/2005
Rodrigo Garcia	DEM	15/03/2005 a 15/03/2007
Vaz de Lima	PSDB	15/03/2007 a 15/03/2009
Barros Munhoz	PSDB	15/03/2009 a 04/03/2011
Barros Munhoz	PSDB	15/03/2011 a 15/03/2013
Samuel Moreira	PSDB	15/03/2013 a 31/01/2015

Fonte: Elaboração própria com dados fornecidos pela ALESP.

Durante o período analisado, a oposição não chegou a assumir o controle da Assembleia Legislativa de São Paulo, mesmo durante os períodos em que os presidentes da Mesa Diretora se afastaram do cargo, ou em situações de renúncia. Quando isto aconteceu, a presidência da ALESP ficou com um deputado do partido do governador ou da coalizão⁶⁷.

⁶⁷ Assumiram interinamente a presidência da Assembleia Legislativa de São Paulo os deputados: José Abelardo Guimarães Camarinha (PMDB); José Carlos Vaz de Lima (PSDB); Juscelino Cardoso de Sá (PSDB); Jorge Luiz Caruso (PMDB); Waldir Agnello (PSDB); Conte Lopes (PPB/PP); Celso Giglio (PSDB).

No Rio Grande do Sul, o Regimento Interno da Assembleia prevê que em caso de vacância de qualquer cargo da mesa até 30 de novembro do segundo ano do mandato do colegiado, a vaga será preenchida por eleições. Esta regra fez com que a ALRS tivesse grande alternância de presidentes no período, com a presidência da Casa sendo renovada a cada ano.

No Legislativo gaúcho, a oposição chegou a assumir o controle da Assembleia Legislativa em alguns momentos. No governo Antônio Britto, a ALRS teve quatro presidentes, sendo que em 1997 um deles, o deputado João Luiz Vargas, era do PTD, partido da oposição.

Já no intervalo seguinte, quando o governador era Olívio Dutra (PT), os quatro deputados que estiveram na presidência da Mesa Diretora eram opositores do governo. Por outro lado, durante o mandato pemedebista de Germano Rigotto, todos os presidentes da Mesa eram da coalizão. Entre 2007 e 2010, na gestão Yeda Crussius, o petista Adão Villaverde chegou a presidir a Assembleia Legislativa mesmo sendo da oposição ao governo.

No período posterior, durante o governo Tarso Genro, dois presidentes da ALRS foram de partidos da coalizão (Adão Villaverde e o pedetista Gilmar Sossella) e dois da oposição (Pedro Westphalen, do PP, e Alexandre Postal, do PMDB).

A tabela 6 apresenta os presidentes da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul e o ano em que eles estiveram à frente da Mesa Diretora.

Tabela 6 Presidentes da mesa diretora da ALRS 1995-2014

DEPUTADO	PARTIDO	MANDATO
José Otavio Germano	PP	1995
José Otavio Germano	PP	1996
João Luiz Vargas	PDT	1997
José Ivo Sartori	PMDB	1998
Paulo Odone	PPS	1999
Otomar Vivian	PP	2000
Sérgio Zambiasi	PTB	2001
Sérgio Zambiasi	PTB	2002
Vilson Covatti	PP	2003
Vieira da Cunha	PDT	2004
Iradir Pietroski	PTB	2005
Fernando Záchia	PMDB	2006
Frederico Antunes	PP	2007
Alceu Moreira	PMDB	2008
Ivar Pavan	PT	2009
Giovani Cherini	PDT	2010
Adão Villaverde	PT	2011
Alexandre Postal	PMDB	2012
Pedro Westphalen	PP	2013
Gilmar Sossella	PDT	2014

Fonte: Elaboração própria com dados fornecidos pela ALESP.

Desta maneira, é possível observar um contraste entre São Paulo e Rio Grande do Sul quanto à distribuição de poderes no interior do Legislativo. Enquanto no primeiro caso o principal cargo de comando da Assembleia coube sempre ao partido do governador, no segundo a oposição teve oportunidades para ocupar estes cargos. Assim, é possível concluir que na ALRS há chances para a oposição influenciar a agenda da Casa, enquanto na ALESP essa possibilidade é reduzida.

3.3 Análise das CPIs

Esta seção é dedicada ao exame das Comissões Parlamentares de Inquérito na ALESP e na ALRS. Nela, pretende-se verificar se existem diferenças quanto ao uso destas comissões nas duas Assembleias, uma vez que em São Paulo todos os governadores foram do PSDB,

enquanto no Rio Grande do Sul, três partidos (PT, PMDB e PSDB) alternaram-se no Poder Executivo. Ou seja, no primeiro caso não houve alternância de partidos no governo, o que pode indicar menos competição ou a dificuldade para a entrada de novos atores. No segundo, a inexistência de reeleição pode ser marcada por uma polarização mais aguda entre atores do campo da direita e da esquerda, conforme assinala Grohmann (2002).

Para fins desta análise, foi elaborado um banco de dados com informações relativas às Comissões Parlamentares de Inquérito criadas nas duas Assembleias Legislativas entre janeiro de 1995 e dezembro de 2014⁶⁸. Estas informações foram extraídas dos relatórios finais das comissões⁶⁹ e organizadas em variáveis como: o tema da CPI; nomes e partidos dos propositores, presidentes e relatores das comissões. Também houve uma distinção das CPIs entre aquelas que produziram relatório final e as que foram encerradas sem gerar uma conclusão.

Em relação às comissões que produziram relatório final, houve uma classificação segundo critérios que constavam no texto aprovado pelos membros da CPI, como os órgãos acionados pela comissão (TCE, Judiciário, Ministério Público, Polícia, Órgãos internos do Legislativo, Poder Executivo) e também das medidas recomendadas pelo texto aprovado pelos parlamentares que integraram a CPI (accountability, políticas públicas, revisão de políticas ou proposição de leis).

A análise destas classificações resultou na tipificação das CPIs em três classes: “CPIs que investigam o governo”, “CPIs que analisam os governos anteriores” e “CPIs criadas com outras finalidades”. A primeira categoria é composta por comissões nas quais os parlamentares investigaram questões sensíveis à gestão atual na época da realização da CPI. A segunda compreende as comissões que investigaram o governo, ou seja, de *accountability*, mas tinham como alvo as gestões anteriores. Já a terceira categoria engloba as CPIs que foram abertas com o propósito de acompanhar a implementação de políticas públicas e questões relacionadas à qualidade de serviços prestados sob regime de concessão, ao direito do consumidor, ou de serviços públicos. Dentre as CPIs enquadradas nesta categoria encontram-se as que investigaram deficiências na prestação de serviços de telecomunicações, por exemplo.

⁶⁸ A lista das CPIS na ALRS foi obtida junto à secretaria da Assembleia Legislativa através de pedidos pela Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011). Já na ALESP essas informações foram retiradas do ementário de CPIs (<https://www.al.sp.gov.br/alesp/cpi-ementario/#inicio>), um banco de dados da Assembleia paulista que reúne informações sobre comissões parlamentares de inquérito que funcionaram na casa desde 1970.

⁶⁹ Os relatórios foram obtidos por meio de consultas nos sites das Assembleias e em consultas ao Diário Oficial do Estado.

Entre as CPIs classificadas, aquelas identificadas como sendo de *accountability* foram analisadas sob a perspectiva governo/oposição, uma vez ambos os polos podem fazer leituras diferentes sobre a natureza e o uso deste mecanismo de controle: para os partidos da oposição, o dispositivo significa a possibilidade de investigar o Executivo e seus aliados, de produzir e dar seguimento a denúncias de irregularidades e corrupção. Pode também representar uma forma de emplacar uma agenda política ao grande eleitorado, objetivando se tornar o próximo governo. Já no caso dos partidos que compõem a coalizão, qualquer proposta de CPI com função investigativa em área importante para os interesses do Executivo é identificada como ameaça a seu capital político (CENTURIONE, 2012, p. 43).

Assim, a organização destes registros permitiu avaliar os parlamentares que solicitaram as CPIs, se o controle destas comissões ficou a cargo de parlamentares da coalizão ou da oposição, e quais os resultados finais destas comissões: órgãos acionados quais medidas foram recomendadas.

Conforme explicitado nos capítulos anteriores, parte da literatura que aborda a *accountability* do Executivo por meio de CPIs dá conta de que estes instrumentos seriam pouco eficazes em um contexto no qual o partido do governador forma uma coalizão com outras siglas para obter apoio no Legislativo. Deste modo, Figueiredo (2001) coloca duas situações: a primeira é que os parlamentares da coalizão podem requerer a abertura de CPIs com o intuito de impedir que a oposição inicie uma investigação de fatos sensíveis ao governo. Assim, as comissões até poderiam ser criadas, mas seriam ineficientes como instrumento de controle do Poder Executivo. A segunda é que a predominância da coalizão no interior da CPI poderia levar a um desvirtuamento dos resultados da comissão, uma vez que os parlamentares de partidos que compõem o governo teriam poucos incentivos para fazer essas investigações.

De maneira complementar ao primeiro conjunto de informações compilado, foi criado um segundo banco de dados com os nomes e partidos dos deputados que compuseram as CPIs. Esse registro permitiu a análise da distribuição de forças no interior das comissões. Isso foi importante para verificar se nas CPIs que fiscalizam o governador havia um desequilíbrio entre coalizão e oposição influenciou o resultado da comissão.

No período, ocorreram 67 Comissões Parlamentares de Inquérito na Assembleia Legislativa de São Paulo⁷⁰, enquanto no Rio Grande do Sul, foram instauradas 17 CPIs.

⁷⁰ Em 1995 foram abertas duas CPIs dos Bingos no mesmo período. Ambas tiveram a mesma composição, e, portanto, neste trabalho foram consideradas como a mesma CPI. Nenhuma delas produziu relatório final.

Observando a distribuição destas comissões nos dois Estados ao longo das cinco legislaturas analisadas, é possível observar que na ALESP a quantidade de comissões instauradas é sistematicamente maior do que na ALRS e cresce nos dois últimos períodos, conforme mostra a figura 3. Já na assembleia gaúcha, há certa estabilidade na quantidade de CPIs abertas. A hipótese aqui é que isto guarde relação com a restrição de número de CPIs que podem funcionar ao mesmo tempo, como será explorado adiante. Ou seja, o limite regimental existente em São Paulo, que permite o funcionamento de apenas cinco CPIs ao mesmo tempo, estimularia os deputados governistas apresentarem uma quantidade maior de comissões, como forma de evitar que opositores consigam abrir comissões contrárias ao governo.

Essa característica do regimento interno do Legislativo paulista pode explicar por que no início de cada legislatura os deputados da coalizão governista formam filas nos corredores da ALESP para protocolar pedidos de abertura de CPIs, e, assim, frear iniciativas fiscalizatórias dos opositores⁷¹.

Figura 3 Distribuição das CPIs por Legislatura



Fonte: Elaboração própria com dados da ALESP e da ALRS.

⁷¹ <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/03/psdb-passa-mais-de-60h-em-fila-na-assembleia-de-sp-e-consegue-conter-cpi-sobre-paulo-preto.shtml>

Tal hipótese é reforçada quando consideramos o status em relação ao governo de quem solicita a abertura das CPIs. A análise desse recorte mostra que em São Paulo 50,7% das CPIs foram solicitadas por membros da coalizão. Já no Rio Grande do Sul, a maioria das comissões de investigação foi aberta pela oposição, 59%.

Entretanto, a tabela 7 demonstra que, quando as legislaturas são observadas isoladamente, não é possível notar um padrão claro de distribuição entre governo e oposição na abertura das comissões nos Estados.

Tabela 7 Pedidos de CPI pela coalizão e oposição

Período	Coalizão		Outros	
	SP	RS	SP	RS
1995-1999	5 (41,6%)	1 (33%)	7 (58,3%)	2 (67%)
1999-2003	5 (45,4%)	1 (25%)	6 (54,4%)	3 (75%)
2003-2007	0 (0%)	2 (100%)	2 (100%)	0 (0%)
2007-2011	10 (50%)	2 (50%)	10 (50%)	2 (50%)
2011-2014	14 (63,6%)	1 (25%)	8 (36,6%)	3 (75%)
Total	34 (50,7%)	7 (41%)	33 (49,3%)	10 (59%)

Fonte: Elaboração própria com dados da ALESP e da ALRS.

Portanto, a análise apenas numérica da quantidade de CPIs requeridas pela coalizão e/ou oposição indica que não é factível a hipótese de que as regras de proporcionalidade impedem a oposição de criar CPIs para fiscalizar o Poder Executivo. Em São Paulo, onde era esperado um predomínio das CPIS abertas pela coalizão governista com a finalidade de blindar o governo, os dados indicam um equilíbrio maior do que o esperado entre governo e oposição, tanto em termos de criação das CPIs, quanto na distribuição de cargos de poder nestas comissões, como será demonstrado a seguir.

Mas ainda é necessário considerar o objetivo das CPIs para melhor separá-las. Como anunciado acima, a abertura de comissões por membros da coalizão no Estado de São Paulo pode ser uma estratégia para impedir a instauração de CPIs que investiguem o governo. Assim, a discrepância na quantidade de comissões criadas nos dois Estados pode ser explicada pela diferença nas regras para abertura e funcionamento das CPIs descritas no início do capítulo 3. Na ALESP, há um limite de cinco comissões que podem funcionar ao mesmo tempo, o que

seria um incentivo para que os deputados da coalizão façam inúmeros requerimentos para a abertura de CPIs “genéricas”, como modo de obstruir o direito da oposição de fiscalizar os atos e omissões do Poder Executivo. Por outro lado, no Rio Grande do Sul, a adoção de tal estratégia não é possível, pois não há limite para a quantidade de CPIs funcionando concomitantemente.

Outro ponto a ser considerado para medir a efetividade de uma CPI é como a distribuição de forças no interior da comissão afeta sua capacidade de produzir resultados. De acordo com Figueiredo (2001), devido ao fato de as decisões no interior do Legislativo serem tomadas com base no princípio majoritário, e a distribuição de cargos-chave nas comissões feita através da regra de proporcionalidade, é possível dizer que, quando a coalizão que apoia o governador é majoritária, os partidos que a integram conseguem ocupar cargos de presidência de relatoria com mais frequência do que a oposição, e, assim, podem impedir que a investigação seja efetiva.

Ou seja, os partidos que possuem mais deputados conseguem indicar um número maior de membros, relatores e presidentes das CPIs, e, desta maneira, conseguem dirigir os trabalhos das comissões, tornando-as menos ofensivas ao governo (FIGUEIREDO, 2001; PEREIRA, 2010). A mesma situação pode ocorrer quando a oposição controla a maioria das cadeiras do Legislativo, e seria possível supor que nesta situação as CPIs sejam mais incisivas no que diz respeito à investigação dos atos e omissões do governo.

Esta análise é importante para compreender a capacidade fiscalizatória das CPIs, uma vez que o presidente tem a capacidade de fazer pedidos de informações, convocar autoridades, e solicitar recursos, além de tomar outras providências administrativas que podem definir os rumos da investigação. Estas decisões, contudo, são tomadas levando-se em consideração as deliberações aprovadas pelos demais membros da comissão. Já o relator pode construir um texto que se desvie dos propósitos iniciais da comissão, ou suavizar seu conteúdo e reduzir o impacto da denúncia sobre o governo. Desta maneira, quem detém estes postos possui a capacidade de determinar o conteúdo do relatório final e o potencial investigatório da CPI.

Em São Paulo, diferente do esperado, quando olhamos isoladamente as legislaturas, o controle da coalizão dos postos-chaves das CPIs é menor do que no Rio Grande do Sul. Quando comparamos o agregado das legislaturas, ao todo, as presidências das Comissões foram ocupadas pela coalizão em 33 (49,2%) dos casos em São Paulo, enquanto no Rio Grande do Sul em 7 (41,1%) das comissões. Já as relatorias foram ocupadas 36 (56,7%) na ALESP e 11 (16,4%) na ALRS, respectivamente. Chama a atenção o fato de que, no Legislativo paulista, nas legislaturas 2003 a 2006, ano em que não foram pedidas CPIs pela coalizão, a presidência

e a relatoria das mesmas também fiquem a cargo de outros partidos. Contudo, a partir de 2007 aumenta a presença de partidos da coalizão em postos de presidência das CPIs para 60% e na legislatura seguinte sobe para 63%, e, portanto, estes passam a ser majoritários no comando das comissões. Tal situação ocorre num momento em que há o ingresso de uma quantidade maior de partidos na coalizão. Já na relatoria das comissões, a coalizão detém 45% e 68%, respectivamente.

Tabela 8 Distribuição de forças nas CPIs da ALESP

Período	São Paulo			
	Coalizão		Outros	
	Presidente	Relator	Presidente	Relator
1995-1999	3 (16,6%)	7 (58,3%)	9 (83,4%)	5 (41,6%)
1999-2003	4 (36,3%)	5 (45,4%)	7 (63,6%)	6 (54,5%)
2003-2007	0 (0%)	0 (0%)	2 (100%)	2 (100%)
2007-2011	12 (60%)	9 (45%)	8 (40%)	11 (55%)
2011-2014	14 (63,6%)	15 (68,1%)	8 (36,3%)	7 (31,8%)
TOTAL	33 (49,2%)	36 (53,7%)	34 (50,74%)	31 (46,2%)

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios finais das CPIs na ALESP e na ALRS.

No Legislativo gaúcho, os parlamentares da coalizão ocuparam a maioria dos cargos de presidência e relatoria das CPIs em praticamente todas as legislaturas, com exceção do período que compreende os anos de 1999 a 2003, quando Olívio Dutra fez um governo minoritário. Em todas as demais legislaturas a presença de governistas nos principais postos de poder dentro das CPIs supera os 50%.

Tabela 9 Distribuição da presidência e relatoria nas CPIs

Período	Rio Grande do Sul			
	Coalizão		Outros	
	Presidente	Relator	Presidente	Relator
1995-1999	2 (67%)	2 (67%)	1 (33%)	1 (33%)
1999-2003	1 (25%)	2 (50%)	3 (75%)	2 (50%)
2003-2007	2 (100%)	2 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
2007-2011	2 (50%)	2 (100%)	2 (50%)	0 (0%)

2011-2014	0 (0%)	3 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
Total	7 (41,1%)	11 (64,7%)	10 (58,8%)	6 (35,2)

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios finais das CPIs na ALESP e na ALRS.

* Na legislatura 2011 a 2014 houve uma CPI que não teve relator.

No entanto, para melhor compreensão da capacidade fiscalizatória das CPIs, é necessário separar aquelas que têm como objetivo investigar o governo, e as que foram instauradas com outros desígnios.

Das 17 CPIs que funcionaram na ALRS durante o período analisado, cinco tiveram como objetivo analisar denúncias contra o governo. Destas comissões, duas foram destinadas a investigar irregularidades ocorridas no Detran (1997 e 2007). Houve também uma CPI destinada a debater a responsabilidade do governador Olívio Dutra na desistência da Ford e da General Motors de implantar de fábricas no Estado. Já a CPI da Segurança Pública teve como objetivo averiguar um suposto desmonte nas forças policiais do Estado; enquanto a CPI da Corrupção investigou a participação de agentes públicos em crimes contra a lei de licitações, lavagem de dinheiro e ocultação de bens, e corrupção ativa.

Já na ALESP, apenas 4 de 67 Comissões Parlamentares de Inquérito instauradas entre 1995 e 2014 tinham esse objetivo. Na primeira das cinco legislaturas que fazem parte da análise, a ALESP teve 12 Comissões Parlamentares de Inquérito, sendo que três delas visavam algum tipo de investigação sobre atos e omissões do Poder Executivo. No entanto, nenhuma delas tinha como objetivo investigar a gestão Mário Covas, e as duas CPIs que visavam cumprir com esta meta, eram direcionadas a investigar problemas ocorridos no governo anterior em relação ao Banco do Estado de São Paulo (Banespa).

Este tipo de fiscalização só aconteceu em 1999, no segundo mandato de Covas, com a CPI das Verbas para Educação, que investigava o descumprimento pelo governo da destinação mínima obrigatória de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino e a avaliação das consequências da sonegação de tais recursos para a educação, bem como propor formas de reparação de eventuais danos, além da caracterização da responsabilidade de todos os agentes desse descumprimento.

A segunda comissão destinada a fiscalizar atos do governo PSDB ocorreu apenas em 2006, com a CPI da Eletropaulo, que tinha como missão analisar o processo de privatização da distribuidora de energia elétrica do Estado. Apenas três anos depois a ALESP voltaria a ter uma CPI investigando o governo paulista, ou seja, a CPI da CDHU. Por fim, em 2014 os deputados

voltaram a investigar o governo com a CPI das Tarifas de Pedágio. Nenhuma dessas comissões pediu a alguma responsabilização de membros do governo.

Tabela 10 CPIs que investigam o governo de 1995 a 2014

ANO	ESTADO	CPI
1997	RS	Detran 1
1999	RS	Ford
2001	RS	Segurança Pública
2007	RS	Detran 2
2009	RS	Corrupção
1999	SP	Verbas da Educação
2006	SP	Eletropaulo
2007	SP	CPI da CDHU
2014	SP	Tarifas de Pedágio

Fonte: Elaboração própria com dados da ALESP e da ALRS.

3.4 Efetividade das CPIs: análise dos relatórios finais

Durante o funcionamento de uma CPI os deputados têm reuniões periódicas nas quais podem ouvir testemunhas, analisar provas, e discutir os próximos passos da investigação. E, ao final dos trabalhos, cada comissão deve produzir um relatório final com um resumo do que foi realizado, as conclusões da investigação e os encaminhamentos. Estes últimos podem conter resoluções, projetos de lei e recomendações a outros Poderes, como o Judiciário ou Ministério Público, por exemplo, para que estes façam as responsabilizações civil ou criminal, quando necessário. O relatório final também pode pedir que a polícia ou o Ministério Público continuem a investigação realizada pela Assembleia Legislativa, com a finalidade de gerar a responsabilização jurídica.

Figueiredo (2001) afirma que, mesmo que as Comissões Parlamentares de Inquérito sejam criadas, elas podem não chegar a produzir um relatório final, e, desta forma, se tornariam ineficientes como meio de controle do Executivo. Isso aconteceria especialmente quando há um limite regimental para o funcionamento das comissões, de modo que a simples abertura de uma poderia impedir que outras fossem criadas. Figueiredo (2001) argumenta também que um político pode propor uma Comissão Parlamentar de Inquérito como parte de uma estratégia em particular, em busca de estabelecer um registro em determinada ocasião. Desta maneira, em

alguns casos, ela não precisa chegar ao final dos trabalhos para cumprir com a finalidade do seu autor. Basta a instauração para que seu proponente atinja os fins desejados.

Mesmo quando as CPIs chegam a apresentar um relatório final, este pode não implicar em custos para o governo, uma vez que as CPIs nem sempre precisam investigar desvios do governante, e mesmo quando têm este foco, seu conteúdo não necessitam indicar uma malversação dos recursos e bens públicos, uma vez que os investigados podem ser inocentes.

Por conta disso, é necessário observar quais encaminhamentos foram dados nos relatórios produzidos nestas comissões, para compreender a efetividade da CPI como instrumento de *accountability* horizontal. Na ALESP, as comissões abertas com finalidade de investigar questões sem relação com o Poder Executivo ocorreram com mais intensidade nas legislaturas entre 2007 a 2010 e 2011 a 2014, quando houve uma quantidade maior de comissões instaladas, sendo que a minoria tinha como objetivo analisar temas relacionados ao governo. No primeiro período, 15% das CPIs foram direcionadas a analisar fatos sensíveis ao Poder Executivo, enquanto na legislatura seguinte, das 22 Comissões Parlamentares de Inquérito instauradas, nenhuma era direcionada a investigar o governo.

A observação das CPIs que produziram relatório final apresentada na tabela 9 mostra que, nos dois Estados, mais da metade das comissões chega à conclusão dos trabalhos. O Rio Grande do Sul é onde a maioria das CPIs foram concluídas, e das 17 comissões que foram instaladas na ALRS, no período analisado, apenas duas não apresentam relatório final. Por outro lado, em São Paulo foram 22 das 67 CPIs abertas entre 1995 e 2014 não chegam a uma conclusão.

Tabela 9 CPIs quantidade que produziram relatório final

São Paulo			Rio Grande do Sul		
Governo	Total	%	Governo	Total	%
Covas I	12	(7) 58%	Britto	3	(3) 100%
Covas II	11	(9) 82%	Dutra	4	(4) 100%
Alckmin I	2	(2) 100%	Rigotto	2	(2) 100%
Serra	20	(19) 95%	Crussius	4	(4) 100%
Alckmin II	22	(8) 36%	Genro	4	(2) 50%
Total	67	(45) 67%	Total	17	(15) 88%

Fonte: Elaboração própria com base nos relatórios finais das CPIs na ALESP e na ALRS.

Além de verificar os encaminhamentos a aferição da competência de uma CPI fiscalizar os atos e omissões do governo dependem de sua capacidade de integrar diversos órgãos de fiscalização. De acordo com O'Donnell (1998, 2002) a eficácia da *accountability* horizontal depende da integração entre as diversas instituições de controle, de forma que elas funcionem como uma rede que tem como finalidade a responsabilização nos Tribunais. Portanto, para que a *accountability* horizontal tenha efeitos, não basta que o Legislativo aponte eventuais falhas na condução das políticas, é necessário que suas conclusões sejam compartilhadas com outros órgãos igualmente responsáveis por fazer a fiscalização e o controle do Poder Executivo.

Tendo em vista que o relatório final de cada CPI pode acionar diversos órgãos de controle ao mesmo tempo, estas comissões se tornam instrumentos eficientes para integrar as instituições responsáveis por fazer a *accountability* sobre o Poder Executivo. Neste caso, caberia à Comissão Parlamentar de Inquérito fazer os apontamentos iniciais e produzir a responsabilização política, além de encaminhar o relatório com suas conclusões e as provas colhidas durante a investigação para órgãos como a polícia, Ministério Público ou Poder Judiciário para que estes promovam as responsabilizações civis e criminais, conforme a necessidade. Instâncias do Poder Legislativo e Executivo, como Comissões e Secretarias, ou a direção de empresas públicas, também podem ser acionadas em um mesmo relatório para que consigam promover políticas públicas ou correções em medidas já em andamento. Não há um limite de órgãos que podem ser mobilizados pelos relatórios e uma mesma CPI é capaz de pedir providências de inúmeras entidades públicas, provocando, assim, uma integração entre diversas esferas de governo e órgãos de controle.

Como as Comissões Parlamentares de Inquérito têm apenas poderes instrutórios, suas conclusões costumam acionar outros órgãos para que estes deem prosseguimento às investigações ou tomem providências em relação ao que foi apurado pelos trabalhos da comissão. Portanto, compreender como tais instituições foram acionadas é um dos pontos fundamentais para se entender a efetividade destas comissões. Para fazer esta avaliação foi realizada uma classificação das instituições demandadas pelos relatórios, como Ministério Público, Judiciário, órgãos do Poder Executivo, Polícia, Mesa Diretora da Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas.

Após a classificação dos órgãos acionados por cada CPI, esse dado foi contabilizado de modo a verificar quais instituições foram mobilizados pelos relatórios. Neste sentido, foi possível observar que na maior parte dos casos, as Comissões Parlamentares de Inquérito demandaram o Poder Executivo e o Ministério Público, como será demonstrado adiante.

Desta maneira, é possível observar que em ambos os Estados o Poder Executivo, o Ministério Público e a Mesa Diretora das Assembleias, são os órgãos mais acionados. Contudo, os relatórios finais das comissões também são frequentemente encaminhados para o Judiciário e o Tribunal de Contas dos Estados, para que estes deem continuidade às investigações dentro de suas alçadas ou para que tomem as providências que lhes cabem.

Na ALESP, o órgão mais acionado pelas CPIs é o Poder Executivo para que este adote políticas sobre o assunto analisado pelos parlamentares nas comissões ou para que o governo altere ações já em curso. Considerando as cinco legislaturas estudadas, 51% dos relatórios produzidos continham indicações deste tipo. Pelos mesmos motivos, a Mesa Diretora foi a segunda instituição mais acionada pelos relatórios a tomar alguma medida administrativa. De modo geral, os pedidos feitos ao órgão solicitavam que fosse criada uma comissão para debater a criação de uma lei ou de uma política relacionada ao tema da CPI.

O Ministério Público (27%) e o Judiciário (19%) também receberam inúmeros pedidos para que continuassem investigações iniciadas pela ALESP. Em ambos os casos os encaminhamentos eram para que fossem tomadas medidas relacionadas ao direito do consumidor, ou para coibir o crime organizado, pedofilia e máfias que adulteravam combustíveis em postos de gasolina. Entretanto, estes órgãos também receberam recomendações para agir em relação a guerra fiscal, que estaria provocando perda de arrecadação para o Estado.

O Tribunal de Contas do Estado (TCE) foi provocado em 7% das Comissões Parlamentares de Inquérito abertas no Legislativo paulista. Embora o TCE tenha entre suas principais funções a auditoria das contas públicas, nas CPIs ocorridas em São Paulo ele foi provocado a analisar as tarifas praticadas pelas concessionárias de pedágios, as Santas Casas, a Fundação para o Bem-Estar do Menor (Febem), obras da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) e uma máfia que fraudava indenizações ambientais. Dentre as CPIs consideradas de *accountability*, apenas a que apurava fraudes em licitações no CDHU pediu o acionamento do TCE. Já os pedidos de acionamento de forças policiais ocorreram em 6% dos relatórios.

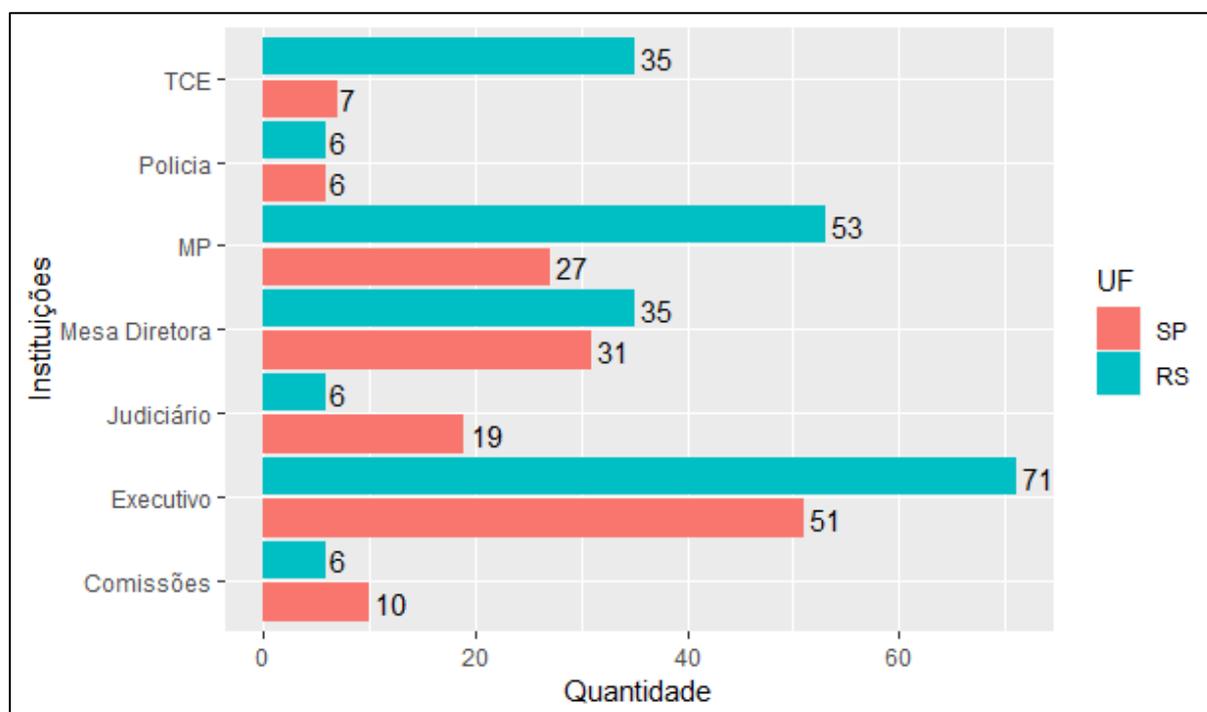
Quando observadas as conclusões das CPIs que funcionaram na ALRS, o acionamento de órgãos de controle é semelhante ao visto na ALESP, com o Poder Executivo sendo a instituição mais provocada pelos relatórios finais das comissões e recebendo recomendações de 71% das CPIs. De modo geral, estes encaminhamentos pediam criação ou melhoramento de políticas públicas. Em seguida vem o Ministério Público, que foi acionado em 53%, com

recomendações para que continuasse as investigações, e a Mesa Diretora da ALRS, com 35%, com pedidos de criação de projetos de lei ou assuntos abordados nas CPIs fossem levados à discussão em comissões permanentes ou temporárias.

A principal diferença em relação aos encaminhamentos das CPIs ocorridas em São Paulo é que no Rio Grande do Sul o Tribunal de Contas é acionado com mais frequência. Em 35% dos relatórios o órgão é provocado a agir. Das comissões que investigavam o governo, apenas na CPI da Segurança Pública o TCE não foi acionado no relatório final. Em todas as demais foi solicitada a ação do órgão.

A figura 5 apresenta o número de vezes que cada instituição de controle foi acionada nas CPIs.

Figura 4 Instituições acionadas pelas CPIs em %



Fonte: Elaboração própria com informações dos relatórios finais das CPIs

O dado mostra que entre as CPIs que produziram relatório final na ALESP, há uma predominância de relatórios que tiveram como conclusão a criação ou reformulação de políticas, ou alguma proposta legislativa. Considerando todos os períodos, 52% das CPIs tiveram como principal conclusão a criação de políticas públicas, enquanto 28% pediram, além disso, medidas de correção das ações já em curso pelo governo. Do total de CPIs que produziram um relatório final na ALESP, 35 tiveram como conclusão a necessidade de adoção de políticas públicas, sendo que 14 delas apresentaram projetos de lei e 19 pediram correções

em políticas já em andamento. Já outras 6 tinham como principal conclusão a accountability horizontal. Ou seja, pedia algum tipo de responsabilização do Poder Executivo.

Já na ALRS, foram 7 CPIs que propuseram a adoção Políticas Públicas e apenas um relatório teve também a apresentação de um projeto de lei. A correção de políticas pedida em 11 comissões, enquanto 10 CPIs pediram alguma responsabilização de integrantes do governo, conforme demonstra a tabela 11.

Tabela 11 Tipo de encaminhamento das CPIs

Tipo de conclusão	ALESP	ALRS
Políticas Públicas	35	7
Correção de Políticas	19	11
Projeto de Lei	14	1
Accountability	6	10

Fonte: Elaboração própria com informações dos relatórios finais das CPIs

3.5 Análise das CPIs que investigavam o governo

Esta seção é dedicada à análise das Comissões Parlamentares de Inquérito que foram abertas com a finalidade de investigar o governo. Para tanto, foram classificadas nesta categoria as comissões que analisaram possíveis desvios do governador, do vice-governador e dos secretários de Estado ou presidentes de órgãos e autarquias ligadas ao Poder Executivo, ou que tinham como foco problemas de gestão ou desajustes em alguma área das políticas públicas. O foco principal da análise é a dinâmica entre governo e oposição no interior destas comissões e uma exposição dos resultados aos quais elas chegaram.

Durante o período da análise, ocorreram cinco CPIs desta natureza na ALRS: CPI do Detran, da Ford, da Segurança Pública, Detran 2 e da Corrupção. Já na ALESP, chegaram a funcionar seis comissões deste tipo: Banespa 1, Banespa 2, CDHU, Verbas para Educação e Eletropaulo 1 e Eletropaulo 2. Das 6 comissões que funcionaram no Legislativo paulista, duas eram dedicadas a averiguar questões relacionadas ao governo anterior e não foram incluídas no estudo de caso.

Enquanto na Assembleia gaúcha todas as CPIs que investigam o governo chegaram a ter um relatório final, em São Paulo apenas duas chegaram a alguma conclusão, e ainda assim,

nenhuma delas pediu a responsabilização de agentes públicos. Os estudos de caso destas comissões procuram mostrar como a dinâmica governo/oposição afetou os resultados das CPIs. A tabela 11 mostra a composição dos cargos de presidente e relator nas CPIs que investigavam os governos tanto na ALESP, quanto na ALRS. Como esperado, nas duas Assembleias Legislativas os parlamentares da oposição foram os principais autores dos pedidos de abertura das comissões que investigam o governo e conseguem a presidência da comissão.

Quando observado o total de CPIs, em São Paulo 58% das comissões são pedidas pela coalizão e 42% da oposição, enquanto no Rio Grande do Sul 41% dos requerimentos são coalizão e 59% foram da oposição. Observando apenas as comissões destinadas a investigar o governo, todas as 11 foram solicitadas por deputados da oposição.

Contudo, os deputados da coalizão costumam ficar estrategicamente com a relatoria destas comissões, uma vez que cabe ao relator fazer o texto final que pode indicar a culpa dos agentes públicos nos problemas investigados pela CPI e fazer os encaminhamentos.

Tabela 12 Participação da coalizão nos cargos de poder das CPIs

Estado	Cargo	Coalizão	%
SP	Solicitante	0	0%
SP	Presidente	1	17%
SP	Relator	2	33%
RS	Solicitante	0	0%
RS	Presidente	2	40%
RS	Relator	2	40%

Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios das CPIs

Rio Grande do Sul

Detran 1 - 1997

A CPI do Detran foi criada em 1997 para investigar o processo de autarquização e terceirização de serviços pelo Departamento de Trânsito do Rio Grande do Sul (Detran-RS), durante a gestão do governador Antônio Britto (PMDB). A comissão investigou também a denúncia de que o engenheiro Jorge Correia Karam, participante da equipe responsável pela

reforma do órgão, havia direcionado as licitações de terceirização de serviços para beneficiar empresas ligadas ao Instituto Nacional de Segurança no Trânsito (INST), que dirigia os editais. A CPI chegou à conclusão de que não existiria comprovação de irregularidades dignas de nota ou capazes de anular o processo licitatório. Como principal medida a CPI recomendou um acompanhamento cauteloso dos processos licitatórios do Detran-RS. Embora tenha sido solicitada pelo deputado opositor Beto Albuquerque (PSB), a CPI do Detran foi totalmente composta por deputados de partidos da coalizão e teve Francisco Appio (PP) como presidente e Alexandre Postal (PMDB) no posto de relator.

Tabela 13 Composição da CPI do Detran 1

Membros	Partido
Francisco Appio	PP
Valdir Andres	PP
Vilson Covatti	PP
Alexandre Postal	PMDB
Paulo Odone	PMDB
Caio Repiso Riela	PTB
Edemar Vargas	PTB
Paulo Vidal	PSDB

Fonte: Elaboração própria com informações da ALRS

CPI da Ford - 1999

A CPI da Ford foi aberta em 1999 e pretendeu investigar a culpa do governo Olívio Dutra (PT) na desistência da Ford de se instalar no município de Guaíba. Tal fato teria ocorrido porque o governo congelou repasses de dinheiro para obras e financiamentos da Ford e da General Motors, deixando de honrar compromissos firmados entre as montadoras e gestões anteriores do Estado. Desta maneira, a desistência dos investimentos teria acarretado problemas para a economia gaúcha e perda de postos de trabalho no Estado.

Em sua defesa, o governo alegou que não cumpriria o acordo porque não tinha verba suficiente e porque entendia que o contrato tinha vícios de ordem legal e constitucional, além de ser socialmente injusto.

Esta CPI foi uma das mais emblemáticas no sentido de pedir a responsabilização de agentes públicos por supostos erros na condução de políticas sob sua responsabilidade. O relatório final teve como conclusão um pedido de afastamento de secretários estaduais e outras autoridades, como do secretário de Estado do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais,

José Luiz Vianna Moraes; do Procurador-Geral do Estado, Paulo Torelly; do superintendente do Porto de Rio Grande, Luiz Francisco Spotorno.

Além disso, a CPI da Ford procurou impor custos políticos ao governador, uma vez que pediu uma retratação de Olívio Dutra com a sociedade e investidores, além do ressarcimento, pelo Estado, de eventuais prejuízos causados. A CPI da Ford foi solicitada pelo opositor Otomar Vivian (PP) e presidida pelo mesmo, e o relator foi Berfran Rosado (PMDB). Dos 12 deputados que compuseram a CPI, 33% eram da coalizão e os 67% restantes eram de outros partidos.

Tabela 14 Composição da CPI da Ford

Membros	Partido
Elvino Bohn Gass	PT
Paulo Pimenta	PT
Vilson Covatti	PP
Iradir Pietroski	PTB
César Busatto	PMDB
Vieira da Cunha	PDT
Ciro Simoni	PDT
Onyx Lorenzoni	DEM
Adilson Troca	PSDB
Otomar Vivian	PP
Manoel Maria	PTB
Berfran Rosado	PMDB

Fonte: Elaboração própria com informações da ALRS

Segurança Pública - 2001

Inicialmente, a CPI da Segurança Pública foi aberta em 2001 para apurar os seguintes fatos determinados: desestruturação do aparelho policial, os termos circunstanciados, sucateamento do Instituto Geral de Perícias, fraudes na expedição de carteiras de identidade, convênio celebrado entre a Secretaria de Justiça e da Segurança e o Sindicato dos Estabelecimentos Funerários do Rio Grande do Sul, fechamento de delegacias regionais de polícia, iminência de greve dos servidores da segurança, introdução da Brigada Militar na Febem, desproporção entre número de ocorrências e de inquéritos policiais, emprego de técnicas ilícitas de espionagem, fundo especial de segurança pública, e empresas de segurança privada.

Contudo, após o início dos trabalhos, foi realizado um aditamento para investigar o que foi chamado de “banda podre da polícia”, que agiria de modo a acobertar o crime organizado e ainda estaria protegida por partidos políticos.

Esta relação entre policiais corruptos e políticos veio à tona quando o delegado Carlos Santana entregou documentos que ligaria políticos ao jogo de bicho. A acusação era basicamente que esses políticos se aproveitariam do dinheiro movimentado pela contravenção para financiar suas campanhas eleitorais.

Entre as denúncias desta natureza estava uma de que o material de propaganda do candidato a governador Olívio Dutra (PT) teria sido transportado gratuitamente pela empresa Planalto, e que parte dela teria sido financiada por contraventores do jogo do bicho. A denúncia teria sido feita pelo ex-tesoureiro do PT, Jairo Carneiro, através de uma fita entregue pelo jornalista Carlos Henrique Nunes, do Jornal “Diário Gaúcho”. A gravação era de uma conversa entre Carneiro e jornalistas gaúchos.

A CPI chegou à conclusão de que o governador Olívio Dutra teria permitido que Diógenes de Oliveira, presidente do Clube de Seguros, agisse em nome do governo para arrecadar dinheiro com sindicatos, empreiteiros, associações e contraventores. Por isto, entenderam que o governador teria cometido crime de responsabilidade e de improbidade administrativa, o que motivou um pedido de abertura de processo contra o governador. Os partidos da coalizão tiveram 30% das cadeiras na CPI, enquanto os outros 70% pertenciam a partidos da oposição. A CPI da Segurança Pública foi pedida pelo opositor Valdir Andres (PP) e presidida por ele. O relator foi o deputado Vieira da Cunha (PDT).

Tabela 15 Composição da CPI da Segurança Pública

Membros	Partido
Valdir Andres	PP
Elmar Schneider	PMDB
Vieira da Cunha	PDT
Francisco Áppio	PP
Germano Bonow	DEM
João Osório	PMDB
Ivar Pavan	PT
Ronaldo Zulke	PT
Manoel Maria	PTB
Luis Augusto Lara	PTB

Fonte: Elaboração própria com informações da ALRS

O Detran-RS voltou a ser motivo de uma CPI em 2007, desta vez na esteira da Operação Rondin⁷², desta vez para investigar a contratação de serviços, pelo órgão, com fundações e autarquias públicas sem licitação. A comissão pretendeu investigar se os altos valores cobrados para a emissão de carteiras de motorista e os índices crescentes de reprovação nos exames favoreciam um esquema de pagamento de propinas a agentes públicos e privados para a obtenção do documento por motoristas. A CPI também investigou se haveria um esquema relacionado à execução de serviços de depósito e guarda de veículos, sucatas e similares.

Durante seus trabalhos foi aprovado requerimento para a convocação das seguintes autoridades: o ex-secretário Geral de Governo, Délson Martini; ex-secretário de Estado de Planejamento, Ariosto Culau; ex-secretário de Estado Chefe da Casa Civil, Cezar Busatto, vice-governador do Estado, Paulo Feijo, ex- secretário Marcelo Cavalcanti, e do presidente do TCE/RS, João Luis Vargas, deputado Federal José Otávio Germano, e deputado Federal Ênio Bacci.

O principal resultado da CPI foi sugerir o indiciamento das pessoas apontadas como responsáveis por irregularidades no Detran-RS. Esta CPI foi solicitada pelo o deputado da oposição Fabiano Pereira (PT) e presidida por ele mesmo. O relator, no entanto, foi Adilson Troca (PSDB). Nesta comissão a coalizão teve 84% das cadeiras e a oposição ficou com apenas 16%.

Tabela 16 Composição da CPI do Detran 2

Membros	Partido
Fabiano Pereira	PT
Paulo Azeredo	PDT
Adilson Troca	PSDB
Stela Faria	PT
Marco Peixoto	PP
Pedro Westphalen	PP
Alexandre Postal	PMDB
Gilberto Capoani	PMDB
Gerson Burmann	PDT
Cassia Carpes	PTB
Carlos Gomes	PPS
Marquinho Lang	DEM

Fonte: Elaboração própria com informações da ALRS

⁷² A operação foi deflagrada em novembro de 2007 e procurava investigar irregularidades ocorridas entre 2003 e 2007 na realização de exames teóricos e práticos para a expedição de carteira nacional de habilitação pelo Detran.

CPI DA CORRUPÇÃO - 2009

A CPI da Corrupção foi aberta em 2009 a pedido da deputada Stela Farias (PT) e tinha como finalidade investigar a participação de agentes públicos em crimes de lavagem de dinheiro e ocultação de bens, corrupção ativa, e contra a lei de licitações. Também foram analisadas denúncias sobre irregularidades financeiras na campanha eleitoral de 2006. A investigação partiu de denúncias feitas na mídia e em investigações, até então sigilosas, feitas pelo Ministério Público, sobre improbidade administrativa no Detran e procurava analisar fatos relacionados à operação Rondin.

Entretanto, o relator Coffy Rodrigues (PSDB), em seu texto final, procurou revisar as ações das CPIs do Detran, ocorridas em 1997 e 2007, e que teriam acusado políticos do PMDB de cometerem crimes de corrupção à frente do órgão. Além disso, ele direcionou seu texto para uma destacar supostos desvios ocorridos no Detran durante a gestão Olívio Dutra, quando o órgão teria sido usado para a contratação, sem licitação, da Organização Não-governamental RUAVIVA, que segundo relator seria uma forma mascarada para contratar sem licitação os dirigentes da ONS que utilizavam empresas das quais eram sócios para atestar a prestação de serviços, burlando a obrigatoriedade de licitação.

O relator também alegou no texto que pretendeu aprofundar-se sobre tais fatos, porém a presidente da CPI, Stella Farias teria utilizado de suas prerrogativas regimentais para levar à deliberação do Plenário sobre a convocação de Mauri Cruz e Nazareno Afonso, genericamente indeferindo os requerimentos, sob a justificativa de antirregimentais.

Assim, o relatório final produzido por Coffy Rodrigues foi considerado por alguns deputados uma desvirtuação da comissão, o que provocou uma manifestação formal intitulada "Declaração de voto contrário das bancadas do PT, PC do B, PDT e DEM".

Neste manifesto, as bancadas que rejeitaram as conclusões apresentadas pelo relator alegaram que as provas colhidas durante os trabalhos da comissão apontavam a “existência de operadores privados, empreiteiros e lobistas que, para perpetrar o direcionamento de licitações e contratos, contavam com a proteção e auxílio remunerados de agentes políticos de grande influência em nosso Estado, utilizados para o enriquecimento ilícito dos mesmos e para financiamento de campanhas eleitorais e estruturas partidárias”.

Os representantes dos partidos contrários ao relatório disseram também que o texto apresentado por Coffy Rodrigues não apurou os fatos determinados da CPI. Nesta Comissão

Parlamentar de Inquérito a oposição foi minoritária com 16% das cadeiras, enquanto a coalizão ficou com 84% das posições. A abertura da comissão foi solicitada e presidida pela deputada Stela Farias (PT). O relator foi o oposicionista Coffy Rodrigues (PSDB).

Tabela 17 Composição da CPI da Corrupção

Membros	Partido
Stella Farias	PT
Gilberto Capoani	PMDB
Coffy Rodrigues	PSDB
Daniel Bordignon	PT
Sandro Boka	PMDB
João Fischer	PP
Pedro Westphalen	PP
Adilson Troca	PSDB
Gilmar Sossella	PDT
Iradir Pietroski	PTB
Paulo Borges	DEM
Luciano Azevedo	PPS

Fonte: Elaboração própria com informações da ALRS

São Paulo

Verbas da Educação - 1999

Esta Comissão Parlamentar de Inquérito teve como objetivo apurar o descumprimento, por parte do Governo do Estado de São Paulo, da destinação mínima obrigatória de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino e a avaliação das consequências da sonegação destes recursos para a educação. A CPI ainda pretendeu propor formas de reparação de eventuais danos, além da caracterização da responsabilidade de todos os agentes desse descumprimento.

Esta CPI também não teve um relatório final aprovado, pois o texto produzido pelo relator Roberto Engler (PSDB) foi considerado nulo. Dos 7 membros da comissão, 42% eram da coalizão e 58% da oposição. A CPI foi requerida e presidida por Cesar Calegari (PSB), da oposição, e relatada por Roberto Engler (PSDB), partido do governador.

Tabela 18 Composição da CPI Verbas para Educação

Membro	Partido
Roberto Engler	PSDB

Maria do Carmo Piunti	PSDB
Mariângela Duarte	PT
Wadih Helú	PP
Nelson Salomé	PR
Eli Corrêa Filho	DEM
Cesar Callegari	PSB

Fonte: Elaboração própria com informações da ALESP

Eletropaulo - 2006

Esta CPI foi criada em 2006, a pedido do deputado Antônio Mentor (PT), para investigar os empréstimos feitos pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) à Eletropaulo no período posterior à privatização da empresa, ocorrida em 1998.

Entre motivos apontados para a abertura da CPI estavam: o fato de o banco ter financiado a empresa ao mesmo tempo em que eram distribuídos US\$ 318 milhões em dividendos aos acionistas da AES, no exterior. Entretanto, no ano anterior a companhia teria registrado um prejuízo de US\$ 3,5 bilhões.

O relatório da CPI também procurou questionar a demissão de funcionários e o aumento nos gastos com publicidade entre 1999 e 2001⁷³. Também questionou o fato de os empréstimos feitos pelo banco estatal terem como garantia apenas as ações da empresa como caução, o que poderia dificultar o recebimento dos valores devidos em caso de um calote.

Por fim, o relatório retomou as investigações quanto às denúncias de que o consórcio vencedor teria fraudado a licitação para a compra do controle da Eletropaulo. Isso teria acontecido por meio de um acordo para que os principais concorrentes desistissem de participar do leilão que foi arrematado pelo lance mínimo, sem ágio. Nesta CPI 44% dos deputados eram de partidos da coalizão e 66% da oposição. O deputado solicitante foi Antônio Mentor (PT), que também foi o presidente da comissão. O relator foi Jonas Donizette (PSB), ambos da oposição.

Tabela 19 Composição da CPI da Eletropaulo

Membros	Partido
Cândido Vaccarezza	PT
Sebastião Arcanjo	PT

⁷³ Segundo o relatório da CPI a empresa gastou com publicidade: R\$ 8.416.159,31 em 1999; R\$13.250.404,02 em 2000; e R\$ 14.045.377,20 em 2001.

Ricardo Trípoli	PSDB
João Caraméz	PSDB
Aldo Demarchi	DEM
Roberto Alves	PTB
José Bittencourt	PDT
Afonso Lobato	PV
Jonas Donizette	PSB

Fonte: Elaboração própria com informações da ALESP

Eletropaulo - 2007

A CPI da Eletropaulo foi aberta pelo deputado Antônio Mentor (PT) e teve como objetivo investigar o processo de venda do controle da distribuidora de energia elétrica para a um consórcio do grupo AES pelo preço mínimo do leilão, sem ágio, e a desistência de participar do leilão pelas principais concorrentes Enron e VBC.

No processo de privatização a empresa foi vendida por R\$ 1,7 bilhão e metade desse valor foi financiado pelo BNDES⁷⁴.

A CPI concluiu que houve irregularidades no processo de privatização da Eletropaulo e que foi caracterizada ilegalidade e lesividade ao erário, uma vez que a empresa teria sido avaliada abaixo de seu valor de mercado, gerando um prejuízo de R\$ 2,414 bilhões para os cofres públicos, segundo cálculos produzidos por especialistas a pedido da CPI. Teria havido também ilegalidades formais devido à desconformidade do processo licitatório, e inclusive pela insuficiente divulgação do edital; pela ausência de autorização legislativa específica para alienação dos ativos estatais; criação da EMAE, uma empresa deficitária, como resultado do desmembramento da Eletropaulo, gerando ônus de R\$ 160 milhões ao ano; e revisão fraudulenta dos bens operacionais para não operacionais, o que consistiria em um artifício para contornar a vedação legal à venda da empresa, prevista na lei das concessões e resoluções da Agência Nacional de Energia Elétrica.

O relatório conclui também que haveria evidências de irregularidades nos contratos firmados entre a Eletropaulo e o grupo Alstom, e que estes teriam gerado propinas a agentes públicos do Estado de São Paulo. Além disso, o texto diz que foi comprovada improbidade administrativa por agentes do BNDES na concessão do empréstimo ao consórcio adquirente da distribuidora de energia, em especial por parte de José Pio Borges e Fernando Perrone, e que

⁷⁴ <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0103200509.htm>

teria sido caracterizada uma gestão imprudente da empresa concessionária de serviço público, uma vez que os resultados da privatização teriam sido danosos para a coletividade, com apagão de energia, aumento de tarifas e acidentes.

O relatório foi encaminhado ao Ministério Público Federal e ao Estadual, à Procuradoria de São Paulo e do Rio de Janeiro, para que estes órgãos procedessem a responsabilização dos agentes indicados pela CPI, e ao Ministério Público do Trabalho para que este analisasse os relatos de infrações trabalhistas. Por fim, a Procuradoria de Justiça e Cidadania foi acionada para adotar medidas relativas aos danos causados aos consumidores. Ao todo, 55% dos deputados com assento na CPI eram da coalizão e outros 45% da oposição. Assim como na primeira CPI da Eletropaulo o solicitante foi Antônio Mentor (PT), que também assumiu a presidência da comissão. Já a relatoria coube a João Camarez (PSDB).

Tabela 20 Composição da CPI da Eletropaulo

Membros	Partido
José Augusto	PSDB
João Caraméz	PSDB
Antônio Mentor	PT
Ênio Tatto	PT
Aldo Demarchi	DEM
José Bittencourt	PDT
Roque Barbieri	PTB
Edson Giriboni	PV
Jonas Donizette	PSB

Fonte: Elaboração própria com informações da ALESP

CPI da CDHU - 2007

A CPI foi pedida pelo deputado Mário Reali (PT) para investigar as denúncias de práticas de supostas fraudes em licitações promovidas pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) na construção de moradias populares.

A denúncia que motivou a abertura da CPI foi uma reportagem publicada pelo jornal Folha de São Paulo⁷⁵ em 16 de maio de 2007 e relatou que existiria um esquema envolvendo políticos, empresários, advogados e funcionários da CDHU com o objetivo de fraudar as licitações destinadas à construção de moradias populares. A comissão também pretendeu analisar as informações produzidas pela Operação Pomar, deflagrada pela Polícia Civil do Estado, e que teria sido motivada após constatação pelo Tribunal de Contas do Estado de que as licitações para moradias populares em Prefeituras do Estado, e financiadas com dinheiro do programa Habiteto, da CDHU, eram vencidas pelas mesmas empresas, o que indicava algum tipo de favorecimento.

O relatório final concluiu que a CDHU seria uma caixa preta e que o órgão criou uma auditoria interna de fachada com a finalidade de atender aos pedidos da comissão, mas sem apresentar resultados satisfatórios. Devido a isto, foi pedida a realização de uma auditoria nas licitações e contratos da CDHU, para verificar se os mesmos atenderiam aos critérios da lei de licitações e aferição da compatibilidade dos preços praticados nestas licitações.

Também foi solicitada a suspensão da execução de contratos com irregularidades detectadas pelo TCE e de medidas judiciais visando a reparação dos cofres públicos nos casos em que o Estado foi lesado.

No relatório também foi descrito de que houve dificuldade⁷⁶ na provação de requerimentos de informação e de pedidos para a realização de diligências e para a oitiva de testemunhas pela CPI. Esta comissão foi solicitada pelo deputado opositor Mário Reali (PT) e presidida por José Augusto (PSDB). A relatoria ficou com Roberto Morais (PPS). A comissão teve 7 deputados nomeados, sendo que 55% eram da coalizão e outros 45% da oposição.

⁷⁵ Reportagem foi publicada no jornal impresso, na página C7, Edição de 16/05/2007.

⁷⁶ “Diversos desses requerimentos foram rejeitados pela Comissão, num claro sinal de que os representantes da base governista numa postura vassalar ao Executivo não tinham qualquer intenção de investigar os graves fatos que originaram ao pedido de instauração de CPI pelos deputados de oposição. Vale ressaltar que, a bancada de oposição protocolou dezenas de pedidos de CPI que foram solenemente ignorados pela Presidência da Casa fatos que levaram a bancada do PT a recorrer ao STF para que fosse garantido o direito de investigar os atos irregulares do Governo do Estado”.

Tabela 21 Composição da CPI do CDHU

Membros	Partido
Bruno Covas	PSDB
José Augusto	PSDB
Milton Flávio	PSDB
Ênio Tatto	PT
Antonio Mentor	PT
Eli Corrêa Filho	DEM
Roberto Morais	PPS
Chico Sardelli	PV

Fonte: Elaboração própria com informações da ALESP

TARIFAS DE PEDÁGIO - 2014

A CPI das Tarifas de Pedágio foi aberta em 2014 a pedido do deputado estadual Antônio Mentor (PT) com a finalidade de avaliar a conformidade dos valores praticados em praças de pedágio do Estado de São Paulo concedidas à iniciativa privada, e os sucessivos aditivos aos contratos de concessão das rodovias. A comissão teve como presidente Bruno Covas (PSDB) e foi relatada por Davi Zaia (PPS).

Essa comissão apontou também problemas na Agência de Transportes do Estado de São Paulo (Artesp), que, segundo relatório da CPI, gasta 2/3 de seu orçamento, o equivalente a R\$ 800 milhões com contratos de consultoria, e uma denúncia de que a empresa Sondotécnica, integrante do consórcio EAG, teria participado de um esquema para pagamento de propinas de 4% a 4,5% dos valores de contratos firmados entre o Departamento de Estradas e Rodagem (DER) e o consórcio no ano de 2012.

A CPI também procurou aproximar as denúncias do gabinete do governador, uma vez que o superintendente do DER à época do esquema, Clodoaldo Pelissioni, também foi tesoureiro de campanhas do então governador Geraldo Alckmin em 2008 e em 2010.

Outro ponto sensível ao governo e apontado pela comissão foi o descumprimento de promessa de campanha, uma vez que durante as eleições, Alckmin havia defendido a redução nos valores praticados nas praças de pedágio. “O tempo passou e nada ocorreu”.

Contudo, embora tenha levantado indícios de irregularidade no segmento de transportes do Estado, a CPI não constatou qualquer irregularidade nas concessões de pedágio e concluiu que os contratos e reajustes estavam de acordo com os editais de licitação e com a Legislação que rege o assunto.

Tabela 22 Composição da CPI do CDHU

Membros	Partido
Bruno Covas	PSDB
Cauê Macris	PSDB
Antonio Mentor	PT
Gerson Bittencourt	PT
Edson Giriboni	PV
Aldo Demarchi	DEM
Orlando Bolçone	PSB
Campos Machado	PTB
Davi Zaia	PPS

Fonte: Elaboração própria com informações da ALESP

3.6 Considerações acerca das CPIs que investigam o governo

Como esperado, nos dois Estados, as CPIs que investigam o governo são majoritariamente pedidas por deputados da oposição. Contudo, dadas as regras de proporcionalidade que norteiam a distribuição de cadeiras e o fato de o presidente e relator serem eleitos para estes postos, em São Paulo, 17% das CPIs tiveram deputados da coalizão alocados na presidência das CPIs e 33% na relatoria. No Rio Grande do Sul 40% dos cargos de poder das comissões ficaram com deputados da coalizão.

Uma análise destas comissões mostra que o resultado das CPIs pode ser diferente quando a presidência ou a relatoria ficam a cargo de um deputado governista. Este foi o caso das CPIs do Detran 1 e da Corrupção, na ALRS. No primeiro caso, a conclusão foi a de que existia comprovação de irregularidades capazes de anular o processo licitatório do órgão. A segunda, teve um relatório que procurou acusar a oposição e motivou uma declaração de voto contrário das bancadas do PT, PC do B, PDT e DEM.

O mesmo pode ser observado nas Comissões Parlamentares de Inquérito que aconteceram na ALESP com esta característica. A CPI das Verbas para Educação, por exemplo, que analisava o descumprimento por parte do governo da destinação mínima obrigatória de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, tinha como relator o deputado Roberto Engler (PSDB) e terminou sem ter um relatório final aprovado.

Por outro lado, as comissões nas quais a oposição ocupou os postos de comando dos trabalhos foram mais incisivas em apontar problemas do governo. Exemplo disso foram as CPIs da Ford e da Segurança Pública. Ambas tiveram como conclusão pedidos de responsabilização

do governador e de funcionários públicos. No primeiro caso, o relatório recomendou que o governador Olívio Dutra se retratasse com a sociedade e com as empresas Ford e General Motors, por ter descumprido acordo para investimentos das montadoras no Estado. Já no segundo, o relatório apontou um suposto esquema de arrecadação de verbas que envolvia sindicatos, empreiteiros, associações e contraventores. A maioria dos deputados da CPI entendeu que o governador teria cometido crime de responsabilidade e improbidade administrativa, e, por conta disto, pediram a abertura de processo contra ele.

Situação semelhante ocorreu na ALESP em 2006 a CPI da Eletropaulo, que foi composta por 66% de deputados oposicionistas e seus trabalhos foram direcionados a analisar as denúncias de fraude na privatização da estatal. Embora a comissão tenha concluído que houve irregularidades no processo de licitação, e que o preço de venda da estatal foi abaixo do valor de mercado, não foi suficiente para anular a licitação. O relatório foi encaminhado aos Ministérios Públicos Federal e Estadual e para a Procuradoria do Estado de São Paulo, entre outros órgãos que teriam a missão de tomar providências jurídicas quanto às denúncias da CPI. Assim, o andamento destes processos fora do âmbito do Legislativo não foi objeto desta dissertação.

Contudo, este debate foi retomado um ano depois em nova CPI da Eletropaulo, que investigou também a concessão de empréstimos do BNDES ao consórcio comprador da empresa e a redução do número de empregados da companhia. O relatório final foi encaminhado ao Ministério Público para que este pudesse tomar as medias cabíveis quanto às demissões promovidas pela empresa após a privatização. Por fim, a CPI da CDHU pediu uma auditoria para aferir a compatibilidade dos preços praticados em licitações feitas pelo órgão.

Assim, a observação da dinâmica governo/oposição no interior das CPIs mostra que ocupar um cargo de presidente ou de relator pode ser decisivo para o sucesso da investigação, uma vez que quem preside os trabalhos pode impor um ritmo diferente aos requerimentos feitos pelos deputados que compõem a comissão, como ocorreu na CPI da Corrupção, na ALRS. Tendo em vista que as CPIs são temporárias, este tipo de comportamento pode, além de atrasar os trabalhos, levar uma comissão a não ser concluída.

De igual modo, tendo em vista que é o relator quem terá a oportunidade de construir o texto final que será levado à aprovação dos demais membros da comissão, estar na relatoria de uma CPI pode ser ainda mais decisivo para os rumos que a comissão tomará.

Esta análise confirma a hipótese levantada por Figueiredo (2001): ter maioria na comissão também pode ser decisivo para o conteúdo final a ser produzido numa CPI, uma vez

que o relatório é votado pelo conjunto dos deputados que participaram da comissão e estes podem rejeitar o texto ou aprovar um voto em separado como relatório ou mesmo apensar uma manifestação contrária às conclusões da comissão. No entanto, isso não significa que a regra de proporcionalidade torna a CPI inócua como argumentam Figueiredo (2001) e Pereira (2010). Afinal, apenas a abertura da comissão já pode gerar consequências políticas, e mesmo os embates entre governo e oposição durante a vigência da CPI também podem provocar tais efeitos.

Cabe lembrar que mesmo as CPIs que se propuseram a fazer uma investigação mais incisiva parecem não ter sido capazes de provocar o afastamento dos governadores (Ford e Segurança Pública) no Rio Grande do Sul ou a reversão de medidas já adotadas (Eletropaulo 2006 e 2007) em São Paulo. Isso não quer dizer que elas tenham terminado em pizza, pois além dos escândalos e informações negativas que geraram sobre os governadores, ainda produziram outros custos políticos que não foram objeto desta pesquisa.

Neste sentido, compreender a eficácia das CPIs de forma mais ampla demandaria a análise de como estes relatórios são tratados pelas demais instâncias de *accountability*, como o Ministério Público e a Justiça.

CAPÍTULO 04 - Considerações finais e conclusões

Esta pesquisa procurou compreender se a alternância de partidos no Poder Executivo pode ser um incentivo para que os deputados tenham mais disposição a fiscalizar os atos e omissões do governo (*accountability* horizontal). Para tanto, foi empreendido um estudo de caso de dois Estados: São Paulo e Rio Grande do Sul, levando em consideração o período entre 1995 a 2014 (cinco governos). A escolha dos casos deu-se pelo fato de ambas as unidades federativas apresentarem padrões distintos de alternância: enquanto no primeiro caso o mesmo partido venceu cinco eleições consecutivas para o cargo de governador, no segundo não houve reeleição, e três partidos se alternaram no Poder.

Os dois Estados também são retratados de forma diferente pela literatura. Parte relevante dos estudos mobilizados nesta dissertação apontam para a existência de um sistema ultrapresidencialista em São Paulo. Nesta situação, os partidos seriam fracos e incapazes de ter unidade, abrindo espaço para os deputados negociarem individualmente com o governador. Este seria dotado de poderes de agenda e deteria recursos fundamentais para a progressão da carreira dos legisladores. Desta maneira, a Assembleia Legislativa tenderia a aprovar incondicionalmente as propostas do Executivo, e, ainda, não teria incentivos para fiscalizar o governo (ABRUCIO, 1994).

Por outro lado, o Rio Grande do Sul é descrito como um Estado no qual haveria uma forte disputa pelo Poder Executivo, e esta serviria como estímulo para que o Legislativo adotasse uma postura mais vigilante frente ao governador.

Como forma de compreender estas diferenças, o presente trabalho foi estruturado da seguinte forma: no primeiro capítulo procurei construir uma revisão bibliográfica que fosse capaz de apresentar os conceitos de *accountability* horizontal e vertical, bem como sua aplicação na ciência política. Em seguida, foi apresentada a discussão sobre fiscalização e controle do Poder Executivo pelo Legislativo tanto em âmbito nacional como no subnacional.

O segundo capítulo procura apresentar o conceito de alternância política e mostrar como a possibilidade de chegar ao poder aumenta os incentivos dos partidos em disputa para fiscalizar os atos e omissões daquele que vence a eleição para o Poder Executivo.

No terceiro capítulo são descritas as regras para a abertura e o funcionamento das CPIs nos dois Estados, de modo a verificar se há condições para que os partidos que ficam na oposição possam exercer seu papel de *accountability* horizontal.

O quarto e capítulo traz as composições das Assembleias Legislativas de São Paulo e Rio Grande do Sul, a configuração da coalizão, dos partidos desafiantes, e dos partidos que estiveram fora do governo durante o período analisado, e a composição das presidências da ALESP e da ALRS, posto que pode influenciar na abertura e no desenvolvimento das CPIs. Este capítulo também é dedicado a analisar as Comissões Parlamentares de Inquérito e seu desempenho.

Deste modo, as principais conclusões desta dissertação são: que em São Paulo funcionaram 67 CPIs, enquanto no mesmo período, foram abertas 17 Comissões Parlamentares de Inquérito no Rio Grande do Sul, sendo a maioria delas direcionadas a analisar questões externas à dimensão política. Na ALESP 8,9% (6 CPIs) das comissões abertas tinham como direcionamento investigar o governador, o vice-governador ou secretários de Estado. As demais estavam focadas na qualidade de serviços públicos e privados, questões relacionadas ao direito dos consumidores, questões administrativas, segurança pública, saúde, educação, meio-ambiente, e questões tributárias, entre outros assuntos. Já no Rio Grande do Sul 29,4% (5) das comissões tinham esta finalidade. É possível acreditar que a discrepância entre os dois Estados neste quesito esteja relacionada ao fato à existência de regras que limitam a quantidade de CPIs funcionando ao mesmo tempo na ALESP. Este fato possibilita que uma comissão seja criada pelos membros da coalizão com o intuito de impedir que a oposição proponha outra CPI, com potencial de prejudicar o governo, segundo (FIGUEIREDO, 2001d) . Esta proposição não pode ser testada porque as Assembleias não disponibilizam os requerimentos de criação de CPIs rejeitados, mas somente aqueles que chegaram a ser aprovados.

Na ALRS, por outro lado, a análise das CPIs mostrou que elas estavam mais direcionadas a investigar os atos e omissões do governador, de secretários ou outros membros do Poder Executivo, o que pode ser um indicativo de que a disputa política no Estado, e a polarização entre os partidos que disputam o Poder Executivo, levariam a um maior uso político das comissões instauradas na ALRS.

Embora a análise das CPIs no Rio Grande do Sul aponte que a competição política funcione como incentivo para que o Legislativo fiscalize mais o governo, a generalização desta hipótese ainda precisa ser testada em uma pesquisa com um número maior de casos, como forma de comprovar se de fato um ambiente mais competitivo serve como incentivo para que a *accountability* horizontal seja mais utilizada.

No Legislativo gaúcho, o caso mais acentuado foi o da CPI do Crime Organizado, que teve como conclusão um pedido à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) para abertura de

processo por crime de responsabilidade contra o governador Olívio Dutra. Outro exemplo seria a CPI da Ford, que, no mesmo período, pediu o afastamento de secretários de Estado e outras pessoas ligadas ao Executivo. Já a CPI da Corrupção, que investigou crimes denunciados pela Operação Rondon, da Polícia Federal, e tinha o presidente do Tribunal de Contas do Estado, funcionários do Detran e de outros órgãos públicos, como os principais acusados de desvio cobranças irregulares para a expedição de Carteira Nacional de Habilitação (CNH).

Por outro lado, em São Paulo, as CPIs da Eletropaulo e da CDHU foram as mais incisivas no sentido de questionar o governo. Contudo, o relatório final desta última comissão registra dificuldades encontradas pelos parlamentares da oposição para terem aprovados seus requerimentos de informação e convocação de pessoas para depor na CPI.

Também vale mencionar que na ALESP, denúncias amplamente veiculadas na imprensa de favorecimento em licitações do Metrô e em pedágios⁷⁷ não chegaram a ser temas de CPIs no período analisado nesta dissertação.

Ainda assim, como as CPIs não precisam pedir diretamente a responsabilização do governo para que sejam efetivas, e como estas comissões não têm poderes para punir civil ou criminalmente quem tenha cometido erros na administração pública, o objetivo e as consequências da instauração de uma CPI podem ser de natureza política. Ou seja, buscam criar um fato que possa ser explorado na próxima eleição como forma de fazer um contraponto ao governo. Desta maneira, em muitos casos, basta que ela seja instaurada para que desperte o interesse da opinião pública por determinado assunto.

Ainda que em São Paulo as CPIs estejam menos direcionadas a investigar o governador, não é possível dizer que estas comissões sejam ineficientes, uma vez que elas podem ser instrumentos para que os legisladores analisem fatos que impactam no cotidiano dos cidadãos, de modo a propor novas políticas ou corrigir as que já estão em prática. Deste modo, seria possível dizer que há uma diferença na condução das CPIs nos dois Estados. Enquanto no Rio Grande do Sul os deputados demonstram maior disposição para investigar e criticar o governador, em São Paulo a Assembleia Legislativa estaria mais inclinada a produzir informações que auxiliem o Poder Executivo a formular políticas mais aderentes às necessidades dos cidadãos.

⁷⁷ A CPI dos pedágios aberta na ALESP se limitou a investigar se os valores cobrados pelas concessionárias estava de acordo com as especificações dos contratos de concessões e dos editais das licitações promovidas pelo governo.

4 Bibliografia

- ABRUCIO, F. **Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.
- ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. [s.l.] Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998. v. 12
- AMORIM NETO, O. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. [s.l.] FGV Editora, 2006.
- ANASTASIA, F. Transformando o legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. **O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: FGV, p. 23–83, 2001.
- ANASTASIA, F.; INÁCIO, M. Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades. **Cadernos ASLEGIS**, n. 40, p. 33–54, 2010.
- ANASTASIA, F.; MELO, C. R.; SANTOS, F. G. M. **Governabilidade e representação política na América do Sul**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer; Fundação Editora Unesp, 2004.
- ANDRADE, R. DE C. **Processo de Governo no Município e no Estado**. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 1998.
- ARAÚJO, V. **Mecanismos de alinhamento de preferências em governos multipartidários: controle de políticas públicas no presidencialismo brasileiro**. Dissertação de Mestrado—São Paulo: Universidade de São Paulo, 2016.
- ARAÚJO, V. Mecanismos de alinhamento de preferências em governos multipartidários: controle de políticas públicas no presidencialismo brasileiro. **Opinião Pública**, v. 23, n. 2, p. 429–458, 2017.
- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; FGV Editora, 2012.
- BALÁN, M. Competition by denunciation: the political dynamics of corruption scandals in Argentina and Chile. **Comparative Politics**, v. 43, n. 4, p. 459–478, 2011a.
- BALÁN, M. La denuncia como estrategia: escándalos de corrupción en Argentina y Chile. **Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales**, p. 163–187, 2011b.
- CADAH, L.; CENTURIONE, D.; VASSELAI, F. **Controle legislativo e accountability no Brasil: as Comissões Parlamentares de Inquérito no contexto do presidencialismo de coalizão**. Brasil: jul. 2013aDisponível em: <<http://conferencias.fflch.usp.br/sdpscpl/IIsem/paper/view/70/70>>. Acesso em: 28 maio. 2017
- CAREY, J. M. Discipline, accountability, and legislative voting in Latin America. **Comparative Politics**, p. 191–211, 2003.
- CENTURIONE, D. **Cooperação e controle: o papel do legislativo em 20 estados da federação na legislatura 2007-2010**. Dissertação de Mestrado—São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2012.
- COX, G.; MORGENSTERN, S. Latin America's reactive assemblies and proactive presidents. **Comparative Politics**, p. 171–189, 2001a.
- DAHL, R. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 1997a.

- DAHL, R. A. Political opposition in Western democracies. In: **Comparative Government**. [s.l.] Springer, 1969. p. 229–234.
- DOMINGUES, M. P. Espírito Santo: produção legal e relações entre os poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998. **O Poder Legislativo nos Estados**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- EMERIQUE, L. M. B. **O direito de oposição política no estado democrático de direito**. . In: XV ENCONTRO PREPARATÓRIO PARA O CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI. 2006
- FIGUEIREDO, A. Instituições e política no controle do Executivo. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 44, n. 4, p. 689–727, 2001a.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Executivo e legislativo na nova ordem constitucional. 1999.
- FREITAS, A. O papel fiscalizador do Poder Legislativo. In: DANTAS, H. (Ed.). . **Legislativo e Democracia Representativa**. 1ª ed. São Paulo: Oficinal Municipal, 2015. v. 3p. 41–64.
- FREITAS, A. **O presidencialismo da coalizão**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016a.
- GRAÇA, L. **O Governo do Estado e a Assembleia Legislativa: Entre a submissão e os limites da Independência**. 1ª ed. Curitiba: Appris, 2016.
- GROHMANN, L. G. M. O processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998. In: **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 2001.
- GROHMANN, L. G. M. As oposições no Rio Grande do Sul: balanço e perspectivas. **Conjuntura Política FAFICH UFMG**, 2002.
- GROHMANN, L. G. M. A Polarização Política no RS e a Relação Executivo-legislativo (1995- 2001). **Revista de Estudos Legislativos**, 2006.
- HUNTINGTON, S. P. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.
- JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of financial economics**, v. 3, n. 4, p. 305–360, 1976.
- KIEWIET, R.; MCCUBBINS, M. **The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process**. Chicago: Chicago University Press, 1991.
- LACERDA, F. Seriam as Assembleias Legislativas Irrelevantes? Presidencialismo Estadual e Participação Legislativa em São Paulo (2003-2006). **SEMINÁRIO DISCENTE DA PÓS GRADUAÇÃO EM CIENCIA POLITICA**, v. 2, 2012.
- LAVER MICHAEL; SCHOFIELD NORMAN. **Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe**. United States: University of Michigan Press, 1998.
- LEMOS, L. O controle legislativo no Brasil pós-1988. In: POWER, T.; NICOLAU (Eds.). . **Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma**. 1ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 171.
- LEMOS, L.; LLANOS, M. O Senado e as aprovações de autoridades: um estudo comparativo entre Argentina e Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 64, p. 115–138, 2007.

- LEMOS, L.; POWER, T. Determinantes do controle horizontal em parlamentos reativos: o caso do Brasil (1988-2005). **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 56, n. 2, p. 383–412, 2013.
- LIJPHART, A. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- LIMA JR., O. B. Partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional 1945-64. **Rio de Janeiro: Graal**, 1983.
- LIMA JR., O. B. O sistema partidário brasileiro: diversidade e tendências, 1982/1994. **Rio de Janeiro: FGV**, 1997.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. C. A crise atual e o debate institucional. **Novos Estudos**, n. 109, p. 78–97, 2017.
- LIPSET, S. M. Political man: The social bases of politics. 1959.
- LLHANOS, M.; MUSTAPIC, A. M. (EDS.). **Controle Parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2005.
- LOUREIRO, M. R. O controle da burocracia no presidencialismo. **Cadernos Adenauer**, v. 3, 2001.
- LUEBBERT, G. M. **Comparative democracy: policymaking and governing coalitions in Europe and Israel**. [s.l.] Columbia University Press, 1986.
- LUPIA, A. et al. Delegation and its perils. In: **Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies**. 1º ed. Oxford/New York: Oxford University Press, 2003. p. 33–54.
- MADISON, J.; HAMILTON, A.; JAY, J. **The federalist papers**. United Kingdom: Oxford University Press, 2008.
- MARTÍNEZ, J. M. DE S. Comissões Parlamentares de Inquérito. **Jus Navigandi**, 2015.
- MCCUBBINS, M.; SCHWARTZ, T. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. **American Journal of Political Science**, p. 165–179, 1984.
- MELO, M. A.; PEREIRA, C. **Making Brazil Work Checking the President in a Multiparty System**. New York: Palgrave Macmillan, 2013.
- MORENO, E.; SHUGART, M.; CRISP, B. Accountability deficit in latin america. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. (Eds.). **Democratic accountability in latin america**. New York: Oxford University Press, 2003.
- NINA, C. H. V. Comissão parlamentar de inquérito nas constituições brasileiras. **Revista de Informação Legislativa. Brasília a**, v. 42, 2005.
- NUNES, F. Coalizões legislativas estaduais: uma análise comparativa dos governos de Minas Gerais e Rio Grande do Sul entre 1998-2006. **Revista Teoria & Sociedade**, v. 1, n. 1, 2011.
- O'DONNELL, G. Democracia Delegativa. **Novos Estudos**, n. 31, p. 25–40, 1991.
- O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, p. 27–52, 1998.

O'DONNELL, G. Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones. In: SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, H. (Eds.). **Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias**. Buenos Aires: Temas, 2002. p. 87–192.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. **Revista Española de Ciencia Política**, n. 11, p. 11–31, 2004.

OLIVEIRA, A. N. C. Partidos e coalizões no Rio Grande do Sul: questões de governabilidade e representatividade. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 44, n. 2, p. 79–92, 2016.

PAIM, G. B. Comissões Parlamentares de Inquérito. 2008.

PEREIRA, A. **Por baixo dos panos: governadores e assembleias no Brasil contemporâneo**. Vitória/Espírito Santo: EDUFES, 2014.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do poder Executivo: O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, p. 45–67, 2000.

PEREIRA, V. Comissão Parlamentar de Inquérito, Representação Proporcional e Minoria Parlamentar: Estudo de Caso. **E-Legis-Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, v. 5, n. 5, p. 20–30, 2010.

PRZEWORSKI, A. **Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America**. [s.l.] Cambridge University Press, 1991.

PRZEWORSKI, A.; ORTEGA, J. M.; RAPOPORT, S. G. Una defensa de la concepción minimalista de la democracia. **Revista mexicana de Sociología**, p. 3–36, 1997.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. **Democracy, accountability, and representation**. [s.l.] Cambridge University Press, 1999. v. 2

RICCI, P.; TOMIO, F. **Governadores e Assembleias Legislativas: instituições e olíticas nos estados brasileiros**. 1ª ed. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2018.

ROCHA, M.; SILAME, T. **As Assembleias estaduais brasileiras e o controle do Poder Executivo**. 2012

SANTI, M. E. C. Controvérsias jurídico-constitucionais na criação de Comissões Parlamentares de Inquérito. **Revista de Informação Legislativa, Brasília**, v. 44, n. 173, p. 161–174, 2007a.

SANTI, M. E. C. **Criação de Comissões Parlamentares de Inquérito: tensão entre o direito constitucional de minorias e os interesses políticos da maioria**. [s.l.] SA Fabris, 2007b.

SANTOS, F. G. M. **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2001.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. 1ª Edição ed. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

SHUGART, M.; CAREY, J. **Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics**. United Kingdom: Cambridge University Press, 1997.

SILAME, T. R. **Assembleias Legislativas de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul: Política de Recrutamento para as Comissões Permanentes.** [s.l.] Appris Editora e Livraria Eireli-ME, 2018.

SIMÕES, J. Conexão Eleitoral e Comportamento Parlamentar no Estado do Espírito Santo. **Anais do Seminário de Ciências Sociais**, v. 1, 2017.

STRØM, K. Delegation and accountability in parliamentary democracies. **European journal of political research**, v. 37, n. 3, p. 261–289, 2000.

STROM, K. **Parliamentary democracy and delegation.** New York: Oxford University Press, 2013.

STRØM, K.; LUPIA, A. Delegation and its perils. In: **Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies.** Oxford/New York: Oxford University Press, 2003.

STRØM, K.; MULLER, W.; BERGMAN, T. **Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies.** 2^a ed. New York: Oxford University Press, 2006.

TOMIO, F. R. DE L.; RICCI, P. Instituições e decisões: estudo comparativo do processo legislativo nas Assembleias Estaduais. **7o Encontro da ABCP-Associação Brasileira de Ciência Política**, 2010.

TOMIO, F.; RICCI, P. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 41, p. 193–217, 2012.

TSEBELIS, G. **Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas.** [s.l.] Editora FGV, 2014.

ZAULI, E. M. Judicialização da política, poder judiciário e Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil. **Revista de sociologia e política**, v. 19, n. 40, 2011.

Anexo 1 Lista de CPIs nos Estado de São Paulo

CPI	PROCESSO	ANO
CPI Guerra Fiscal	Ato nº 30 de 1995	1995
CPI Sonegação de ICMS nos Combustíveis	Ato nº 29 de 1995	1995
CPI Estabelecimentos Prisionais	Ato nº 23 de 1995	1995
CPI Crime Organizado	Ato nº 7 de 1995	1995
CPI Casas de Bingo	Ato nº 4 de 1995	1995
CPI BANESPA	Ato nº 1 de 1995	1995
CPI Casas de Bingo	Ato nº 8 de 1995	1996
CPI Manicômios	Ato nº 1 de 1996	1996
CPI Banespa	Ato nº 47 de 1997	1997
CPI FEBEM	Ato nº 43 de 1997	1997
CPI 0900	Ato nº 44 de 1997	1997
CPI Favela Naval - Caso Diadema	Ato nº 13 de 1997	1997
CPI Narcotráfico	Ato n.º 69 de 1999	1999
CPI Indústria da Indenização Ambiental	Ato nº 55 de 1999	1999
CPI Pedágio	Ato nº 56 de 1999	1999
CPI Transporte Intermunicipal	Ato n.º 53 de 1999	1999
CPI Verbas da Educação	Ato nº 54 de 1999	1999
CPI Precatórios Municipais	Ato nº 57 de 1999	1999
CPI Telefônica	Ato nº 7 de 1999	1999
CPI Financeiras - 2ª	Ato nº 32 de 2001	2001
CPI Sistema Prisional	Ato nº 26 de 2001	2001
CPI Combustíveis	Ato nº 9 de 2001	2001
CPI Financeiras - 1ª	Ato n.º 08 de 2001	2001
CPI Eletropaulo	Ato nº 34 de 2006	2006
CPI Guerra Fiscal	Ato nº 35 de 2006	2006
CPI Eletropaulo	Ato n.º 118 de 2007	2007

CPI Guerra Fiscal	Ato n.º 119 de 2007	2007
CPI Queima da palha da cana-de-açúcar	Ato n.º 120 de 2007	2007
CPI Remuneração dos serviços médico-hospitalares	Ato n.º 122 de 2007	2007
CPI Telefonia	Ato n.º 121 de 2007	2007
CPI Contaminações Ambientais	Ato n.º 52, de 2008	2008
CPI ECAD	Ato n.º 53, de 2008	2008
CPI Febre Aftosa	Ato n.º 51, de 2008	2008
CPI Operadoras de Seguro	Ato n.º 54, de 2008	2008
CPI Santas Casas	Ato n.º 55, de 2008	2008
CPI CDHU	Ato n.º 41 de 2009	2009
CPI Cursos de Medicina	Ato n.º 38, de 2009	2009
CPI Erro Médico	Ato n.º 39 de 2009	2009
CPI Sistema Ferroviário	Ato n.º 40 de 2009	2009
CPI Transporte Aéreo	Ato n.º 42 de 2009	2009
CPI Segurança Alimentar	Ato n.º 31 de 2010	2010
CPI Gorjetas	Ato n.º 9 de 2010	2010
CPI IPVA	Ato n.º 1 de 2010	2010
CPI Pedofilia	Ato n.º 7 de 2010	2010

CPI BANCOOP	Ato n.º 8 de 2010	2010
CPI Consumo Abusivo de Álcool	Ato nº 22, de 2011	2011
CPI Ensino Superior	Ato n.º 23 de 2011	2011
CPI Operadoras de Planos de Saúde	Ato nº 33, 2011	2011
CPI Serviços Odontológicos	Ato n.º 24 de 2011	2011
CPI TV por Assinatura	Ato n.º 20, de 2011	2011
CPI Parcelamento "sem juros"	Ato nº 22, de 2012	2012
CPI Reprodução Assistida	Ato nº 21, de 2012	2012
CPI Compra e Venda de Ingressos	Ato nº 96, de 2013	2013
CPI Desaparecimento de Pessoas	Ato nº 65, de 2013	2013
CPI Eletropaulo	Ato n.º 67 de 2013	2013
CPI Violência Contra Mulheres	Ato n.º 66 de 2013	2013
CPI Gordura Trans	Ato n.º 10 de 2013	2013
CPI Cartelização do mercado de autopeças de reposição	Ato n.º 03 de 2013	2013
CPI Empresas de Telemarketing	Ato n.º 05 de 2013	2013
CPI Pesca Predatória	Ato n.º 04 de 2013	2013
CPI Epidemia do Crack	Ato nº 54, de 2014	2014

CPI Violações dos Direitos Humanos nas Faculdades Paulistas	Ato nº 55, de 2014	2014
CPI Telefonia Móvel	Ato nº 48, de 2014	2014
CPI Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE	Ato nº 46, de 2014	2014
CPI Áreas Contaminadas do Estado de SP	Ato nº 17, de 2014	2014
CPI Tarifas dos Pedágios	Ato nº 17, de 2014	2014
CPI Trabalho Escravo	Ato nº 7 de 2014	2014
CPI Aterro Pajoan	Ato nº 1, de 2014	2014

Anexo 2 Lista de CPIs nos Estado do Rio Grande do Sul

CPI	PROCESSO	ANO
CPI das Ações Trabalhistas em Órgãos do Poder Executivo	RCP 1 de 1995	1995
CPI da CCEEE relativa aos contratos dos Consórcios Sulino/Conesul	RCP 2 de 1995	1995
CPI do Departamento de Trânsito (Detran)	RCP 1 de 1997	1997
CPI da Ford	RCP 2 de 1999	1999
CPI que investiga o Crime Organizado	RCP 3 de 1999	1999
CPI da Segurança Pública	RCP 2 de 2001	2001
CPI do Preço do Leite	RCP 3 de 2001	2001
CPI das Carnes	RCP 1 de 2003	2003
CPI dos Combustíveis	RCP 1 de 2005	2005
CPI dos Polos de Pedágios	RCP 1 de 2007	2007
CPI do Detran	RCP 2 2007	2007
CPI dos Insumos Agrícolas	RCP 1 2008	2008
CPI da Corrupção	RCP 1 de 2009	2009
CPI do Arroz	RCP 1 de 2011	2011
CPI da Telefonia	RCP 1 de 2013	2013
CPI da Energia Elétrica	RCP 1 2014	2014

Anexo 3 Distribuição de cadeiras por partido na ALESP

Partido	1995		1999		2003		2007		2011	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
PMDB	23	24%	8	9%	4	4%	4	4%	5	5%
PSDB	17	18%	21	22%	18	19%	24	26%	22	23%
PTB	7	7%	5	5%	5	5%	4	4%	4	4%
PSD	2	2%	0	-	0	-	0	-	0	-
PDT	3	3%	7	7%	4	4%	5	5%	4	4%
PT	16	17%	14	15%	23	24%	20	21%	24	26%
PV	1	1%	1	1%	5	5%	8	9%	9	10%
PC DO B	2	2%	2	2%	2	2%	0	-	2	2%
PRP	2	2%	1	1%	1	1%	0	-	0	-
PSB	1	1%	2	2%	6	6%	4	4%	3	3%
PPR/PPB/PP	9	10%	11	12%	7	7%	2	2%	1	1%
PPS	0	-	3	3%	5	5%	5	5%	4	4%
PTN	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
PSC	0	-	0	-	0	-	2	2%	4	4%
PSOL	0	-	0	-	0	-	2	2%	1	1%
PFL/DEM	5	5%	11	12%	6	6%	11	12%	8	9%
PGT/PL/PRONA/PR	6	6%	8	9%	8	9%	3	3%	1	1%
PRB	0	-	0	-	0	-	0	-	2	2%
TOTAL	94	100%	94	100%	94	100%	94	100%	94	100%

Fonte: Elaboração própria com dados coletados junto ao TSE.

Anexo 4 Distribuição de cadeiras por partido na ALRS

PARTIDO	1995		1999		2003		2007		2011	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
PTB	10	18%	10	18%	6	11%	5	9%	6	11%
PMDB	10	18%	10	18%	9	16%	9	16%	8	15%
PSDB	1	2%	2	4%	3	5%	5	9%	5	9%
PDT	9	16%	7	13%	7	13%	7	13%	7	13%
PSB	3	5%	1	2%	2	4%	2	4%	3	5%
PT	6	11%	12	22%	13	24%	10	18%	14	25%
PFL/DEM	1	2%	2	4%	1	2%	3	5%	1	2%
PC DO B	1	2%	-	-	1	2%	1	2%	1	2%
PGT/PL/PRON	1	2%	-	-	-	-	-	-	-	-
A/PR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PPS	-	-	-	-	3	5%	4	7%	2	4%
PPR/PPB/PP	13	24%	11	20%	10	18%	9	16%	7	13%
PRB	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2%
TOTAL	55	100%	55	100%	55	100%	55	100%	55	100%

Fonte: Elaboração própria com dados coletados junto ao TSE.

Anexo 5 Solicitantes, presidentes e relatores das CPIs que investigam o governo

Comissão	Solicitante	Partido	Presidente	Partido	Relator	Partido
Rio Grande do Sul						
Detran 1	Beto Albuquerque	PSB	Francisco Appio	PP	Alexandre Postal	PMDB
Detran 2	Fabiano Pereira	PT	Fabiano Pereira	PT	Adilson Troca	PSDB
Ford	Otomar Vivian	PP	Otomar Vivian	PP	Berfran Rosado	PMDB
Segurança Pública	Valdir Andres	PP	Valdir Andres	PP	Vieira da Cunha	PDT
Corrupção	Stela Farias	PT	Stella Farias	PT	Coffy Rodrigues	PSDB
São Paulo						
Banespa 1	Lucas Buzato	PT	Jamil Murad	PC do B	Lucas Buzato	PT
Banespa 2	Lucas Buzato	PT	Nabi Chedid	PSD	Sidney Beraldo	PSDB
Verbas da Educação	Cesar Callegari	PSB	Cesar Callegari	PSB	Roberto Engler	PSDB
Eletropaulo	Antônio Mentor	PT	Antonio Mentor	PT	Jonas Donizette	PSB
Eletropaulo 2	Antônio Mentor	PT	Antonio Mentor	PT	João Camarez	PSDB
CDHU	Mário Reali	PT	José Augusto	PSDB	Roberto Morais	PPS

Fonte: Elaboração própria com informações dos relatórios finais das CPIs