

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS - CCHL  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

**O CONTROLE EXERCIDO PELA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO PIAUÍ SOBRE  
O EXECUTIVO ESTADUAL**

**CELMA CARVALHO TORRES**

Teresina -PI

2016

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS - CCHL  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

**O CONTROLE EXERCIDO PELA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO PIAUÍ SOBRE  
O EXECUTIVO ESTADUAL**

**CELMA CARVALHO TORRES**

Trabalho de conclusão de curso de graduação  
apresentado à UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO PIAUÍ -UFPI- como requisito parcial para  
obtenção do grau de Bacharel em Ciência  
Política.

Orientador: Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti

Teresina -PI

2016

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Federal do Piauí  
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco  
Serviço de Processamento Técnico

T693c Torres, Celma Carvalho.  
O controle exercido pela Assembléia Legislativa do Piauí  
sobre o executivo estadual / Celma Carvalho Torres. – 2016.  
89 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciência  
Política) – Universidade Federal do Piauí, 2016.  
Orientação: Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti.

1. Legislativo - Piauí. 2. *Accountability*. 3. Legislativo -  
Controle - Fiscalização. 3. Assembleia Legislativa Piauiense. I.  
Título.

CDD 321.8

**CELMA CARVALHO TORRES**

**O CONTROLE EXERCIDO PELA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO PIAUÍ SOBRE  
O EXECUTIVO ESTADUAL**

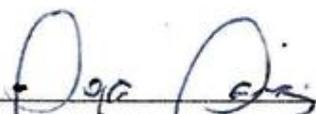
Trabalho de conclusão de curso de graduação  
apresentado à UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO PIAUÍ -UFPI- como requisito parcial para  
obtenção do grau de Bacharel em Ciência  
Política.

Teresina, 10 de março de 2016

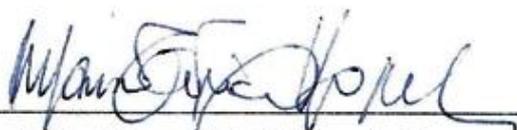
**BANCA EXAMINADORA:**



Orientador: Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti



Prof. Dr.ª Monique Menezes



Prof. Me. Marcos Patricio Nogueira Lima

À minha mãe, ao meu irmão, à Thaysa  
e a minha madrinha.

## AGRADECIMENTOS

São profundos os agradecimentos que devo a todos que foram responsáveis não só pela elaboração deste trabalho em específico, mas a todos que apoiaram e me encorajaram a prosseguir mesmo com todos os percalços que dificultaram profundamente esta minha caminhada.

Sem palavras para agradecer ao Professor Dr. Bruno De Castro Rubiatti que se dispôs a me ajudar desde muito antes, com materiais de estudo, com conselhos valiosos e os estímulos que me proporcionaram todo o norte. Sou sinceramente grata por todo apoio, pelas sugestões, críticas e, principalmente, por toda paciência, ternura, cuidado e esforços para me ajudar.

Sinto-me, também, especialmente grata ao Professor Me. Marcos Patrício Nogueira Lima, que sempre me atendeu com toda sua docilidade, paciência e grandeza de ânimo. Sua ajuda foi essencial e sua presença bastante motivadora.

Agradeço à minha mãe e ao meu irmão, que sem eles nada de mim seria possível, é imensurável minha gratidão por esses dois guerreiros. À minha amada madrinha, à Thaysa Rosal que me apoia desde os primórdios, ao Vinícius, ao glorioso Bruno Giovani, ao Anderson Garcez, à Gislene Vanessa, ao Ian, e a todos os meus amigos.

Foi uma caminhada árida, todavia, houve muitas presenças que me inspiraram, era iluminador assistir às aulas da Dra. May Waddington, uma pessoa excepcional. Sou maximamente grata à todas as imagens positivas que vocês me passaram, à professora Dra. Monique Menezes com sua maestria e propriedade, ao Me. Cleber Ranieri Ribas, com sua hombridade, empatia e simpatia; ao Dr. Ricardo Alaggio, com todo seu histórico e personalidade admirável; e ao Dr. Vítor Sandes com sua diligência e perfeccionismo.

E claro, ao que me permitiu ser e realizou tudo em minha vida: Deus.

“A persistência é o menor caminho do  
êxito.”

**Charles Chaplin**

## RESUMO

### **O Controle Exercido Pela Assembleia Legislativa do Piauí Sobre o Executivo Estadual**

Os instrumentos de *accountability* sobre as atividades governamentais são componentes de grande importância para a manutenção das boas práticas dentro do âmbito governamental. O povo, por via eleitoral e societal, ou atores dentro do próprio terreno governamental promovem a *accountability*. O poder Legislativo é um dos atores que dispõe desses instrumentos que controlam atos do Executivo. O poder de controle da Assembleia Legislativa do Piauí é o escopo deste trabalho, tendo em vista que em reflexo à Constituição nacional, o Legislativo piauiense tem o poder privativo de fiscalizar e controlar o Executivo estadual a fim de prevenir e impedir desvios que vão de encontro com os anseios democráticos. Desta maneira, o objetivo deste trabalho é verificar quais são os mecanismos de fiscalização e controle que a Assembleia Legislativa Piauiense dispõe sobre o Executivo estadual, bem como verificar se esses mecanismos são realmente utilizados, a quantidade de pedidos feitos, quais têm mais destaque dentre esses instrumentos e por quem são mais usados.

Palavras-chave: Legislativo. *Accountability*. Controle legislativo. Fiscalização. Executivo. Assembleia Legislativa Piauiense.

## **ABSTRACT**

### **The Control Exercised By the Legislative Assembly of Piauí on the State Executive Power**

Accountability mechanisms on government activities are very important components for the maintenance of good practices within the government framework. Thus, the people through voters and societal agents or actors within the same government land can promote accountability. The legislature is one of the actors that have these instruments to control the acts of the Executive. The control power of Piauí Legislative Assembly is the scope of this work, whereas, reflecting the national constitution, Piauí Legislature has the private power to monitor and control the state Executive in order to forestall and prevent deviations that oppose to democratic aspirations. Thus, the objective of this study is to check what are the mechanisms that the Legislative Assembly of Piauí have to monitor and control the state governors, and check whether these mechanisms are actually used, the amount of orders placed, which are most prominent among these instruments and who did most of the control requests.

Key-words: Legislature. Executive. Accountability. Control. Checks and balances.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1- Eleições 1982 - Resultado para Deputados Estaduais .....	52
Gráfico 2- Eleições 1986 - Resultado para Deputado Estadual.....	54
Gráfico 3- Eleições 1990 - Resultado para Deputado Estadual.....	55
Gráfico 4- Eleições 1994 - Resultado para Deputado Estadual.....	57
Gráfico 5- Eleições 1998 - Resultado para Deputado Estadual.....	59
Gráfico 6- Eleições 2002 - Resultado para Deputado Estadual.....	60
Gráfico 7- Eleições 2006 - Resultado para Deputado Estadual.....	62
Gráfico 8- Eleições 2010 - Resultado para Deputado Estaduais .....	65
Gráfico 9 – Pedidos de Audiência por Partido entre 2008 e 2010 .....	71
Gráfico 10 – Pedidos de Audiência por Partido Entre 2011 e 2014.....	73
Gráfico 11– Pedidos de Informações por Partidos entre 2008 e 2010 .....	75
Gráfico 12- Pedidos de informação entre 2011 e 2014 .....	78
Gráfico 13 - Convocações de autoridades por Partidos entre 2008 e 2010.....	79
Gráfico 14 - Convocações de autoridades por Partidos entre 2011 e 2014.....	79
Quadro 1 - Tipos de assimetria de informações e seus riscos: .....	20
Quadro 2 -Panorama dos Conflitos Acerca de Accountability.....	29
Quadro 3- Ações de Fiscalização e Controle a Quem Compete e a Quem se Refere: .....	47

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Eleições 1982 - Resultado para Governador .....	52
Tabela 2- Eleições 1986 - Resultado para Governador .....	53
Tabela 3- Eleições 1990 - Resultado para Governador .....	55
Tabela 4- Eleições 1994 – Resultado 2º Turno para Governador .....	56
Tabela 5- Eleições 1998 – Resultado 2º Turno para Governador .....	58
Tabela 6- Eleições 2002 – Resultado para Governador .....	60
Tabela 7- Eleições 2006 – Resultado para Governador .....	62
Tabela 8- Eleições 2010 – Resultado para Governador .....	64
Tabela 9- Total de pedidos entre 2008 e 2010.....	70
Tabela 10- Situação Geral dos Pedidos de Audiência de 2011 a 2014: .....	72
Tabela 11– Pedidos de Audiência entre os anos de 2011 a 2014 .....	72
Tabela 12- Pedidos de Informações de 2008 a 2010: Quadro Geral .....	75
Tabela 13-Membros/órgãos citados diretamente nos Pedidos de Informação de 2008 a 2010	75
Tabela 14- Pedidos de Informações entre 2011 e 2014: Quadro Geral.....	76
Tabela 15– Temas mais propostos nos Pedidos de Informação ao Executivo Estadual entre 2011 e 2014 .....	77
Tabela 16–Membros/órgãos citados diretamente nos Pedidos de Informação entre 2011 e 2014: .....	77
Tabela 17- Situação dos Vetos no Período de 2008 a 2010 .....	80
Tabela 18- Situação dos Vetos no Período de 2011 a 2014 .....	81

## LISTA DE SIGLAS

ALEPI – Assembleia Legislativa do Piauí  
ARENA – Aliança Renovadora Nacional  
CF – Constituição Federal  
CF/88 – Constituição Federal de 1988  
MDB – Movimento Democrático Brasileira  
PAN – Partido dos Aposentados da Nação  
PCB – Partido Comunista Brasileiro  
PC do B – Partido Comunista do Brasil  
PDC – Partido Democrata Cristão  
PDS – Partido Democrático Social  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PL – Partido Liberal  
PMB – Partido Municipalista Brasileiro  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PMN – Partido da Mobilização Nacional  
PP – Partido Progressista  
PPB – Partido Progressista Brasileiro  
PPR – Partido Progressista Reformador  
PPS – Partido Popular Socialista  
PR – Partido da República  
PRN – Partido da Reconstrução Nacional  
PRP – Partido da Representação Nacional  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PSC – Partido Social Cristão  
PSD – Partido Social Democrático  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PSDC – Partido Social Democrata Cristão  
PSL – Partido Social Liberal  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
PT do B – Partido Trabalhista do Brasil

PTR – Partido Trabalhista Renovador

PV – Partido Verde

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

TRE-PI – Tribunal Regional Eleitoral do Piauí

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
1.1 Motivação para o Tema .....	15
1.2 Objetivos Gerais e Específicos da Pesquisa.....	16
<b>2 DELEGAÇÃO, ACCOUNTABILITY E CONTROLE .....</b>	<b>17</b>
2.1 Delegação.....	18
2.2 Mecanismos de Controle: <i>Ex Ante e Ex Post</i> .....	21
2.3 <i>Accountability</i> : Vertical, Societal e Horizontal .....	22
2.3.1 <i>Accountability</i> e suas Discordâncias Analíticas .....	<b>25</b>
2.3 Controle Legislativo .....	30
2.4 Considerações Finais do Capítulo.....	35
<b>3. O PODER LEGISLATIVO.....</b>	<b>36</b>
3.1 O Poder Legislativo no Processo decisório.....	36
3.2 O Poder Legislativo Pós 88 .....	39
3.3 Os Legislativos Estaduais.....	41
3.4 A Assembleia Legislativa Piauiense (ALEPI) .....	44
3.5 Considerações Finais do Capítulo .....	48
<b>4 O CENÁRIO POLÍTICO PIAUIENSE NO PERÍODO PÓS 1980 .....</b>	<b>50</b>
4.1 As Eleições Estaduais de 1982 .....	51
4.2 As Eleições Estaduais de 1986 .....	53
4.3 As Eleições Estaduais de 1990 .....	54
4.4 As Eleições Estaduais de 1994 .....	56
4.5 As Eleições Estaduais de 1998 .....	57
4.6 As Eleições estaduais de 2002 .....	59
4.7 As Eleições estaduais de 2006 .....	61
4.8 As Eleições Estaduais de 2010 .....	63
4.9 Considerações Finais do Capítulo.....	66
<b>5 O USO DOS MECANISMOS FORMAIS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE PELA ALEPI .....</b>	<b>68</b>
5.1 Metodologia.....	68
5.2 A comissão de Fiscalização e Controle .....	69
5.3 Audiências Públicas.....	70

<b>5.3.2 Audiências entre 2008 a 2010.....</b>	<b>70</b>
<b>5.3.2 Audiências entre 2011 e 2014.....</b>	<b>72</b>
<b>5.4 Pedidos de Informação.....</b>	<b>74</b>
<b>5.4.1 Pedidos de Informação no período de 2008 a 2010.....</b>	<b>74</b>
<b>5.4.2 Pedidos de Informação no período de 2011 a 2014.....</b>	<b>76</b>
<b>5.5 Convocações de Autoridade.....</b>	<b>78</b>
<b>5.6 Veto.....</b>	<b>80</b>
<b>5.7 Considerações Finais do Capítulo.....</b>	<b>82</b>
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>83</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:.....</b>	<b>85</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O escopo desse trabalho se configura nas ações de controle que podem ser promovidas pela Assembleia Legislativa Piauiense sobre o Executivo estadual. O propósito é que seja possível testar os usos de alguns dos dispositivos de controle cabíveis a esse órgão legislativo e para isso serão explorados e delimitados quais são os dispositivos resguardados constitucionalmente e regimentalmente para esse órgão.

O Controle Legislativo produzido sobre o Executivo é um dos responsáveis pela manutenção da máquina governamental, fiscalizando e limitando as arbitrariedades. O recente regime democrático trouxe uma ampliação considerável nesse quesito, sendo formalizado na Constituição Federal de 1988 e refletido nas Constituições Estaduais e nos Regimentos Internos dos órgãos Legislativos.

As Assembleias Legislativas Estaduais são os órgãos representantes dos interesses legislativos estaduais nessa relação com o Executivo. E assim esse estudo se propõe a investigar como a ALEPI atua na fiscalização e controle do Executivo estadual, analisando a Constituição Estadual, seus Regimentos Internos, seus dispositivos nos períodos entre 2008 a 2010 e 2011 até 2014, período que além de atual, tem características interessantes em seu quadro político a serem descritas ao longo desse trabalho.

O presente trabalho é dividido em quatro capítulos além dessa breve introdução. O primeiro capítulo será responsável por levantar as questões mais salientes em torno do conceito de Controle. A fim de tornar a compreensão sobre o tipo de conceito considerado como controle horizontal, serão apresentados os principais conflitos que cercam a delimitação do conceito de *Accountability* para que seja possível uma delimitação do termo e assim o conceito possa ser utilizado de forma que sirva aos propósitos desse estudo.

O segundo capítulo será responsável por tratar do poder Legislativo em si, quais suas funções e atividades no processo decisórios, quais as principais mudanças impostas na constituição mais recente. Serão analisados tanto a instância nacional quanto as subnacionais do legislativo, comparando suas divergências e semelhanças. Outro ponto pertinente ao capítulo sobre poder Legislativo é analisar como se comportam os legislativos estaduais, se de maneira semelhante ou divergente.

O capítulo segundo também tratará do poder de agenda dos legislativos e apresentará uma análise sobre o poder de agenda da ALEPI, bem como quais são os

mecanismos de controle em que esta pode atuar sobre o legislativo, dessa forma, será feita uma análise da Constituição Estadual e do Regimento Interno do órgão.

O terceiro capítulo tratará do cenário político piauiense após a reforma partidária de 1979 e da segunda experiência democrática, fazendo uma análise geral sobre como se conformou a disputa política para o Executivo e Legislativo estadual no período entre 1982 a 2010. Sendo analisados também se o poder Executivo eleito conseguiu eleger também maioria na Assembleia Legislativa e como os gabinetes executivos se estruturaram.

O quarto capítulo apresentará a análise dos dados apurados sobre as atividades de controle no processo legislativo nos períodos entre 2008-2010 e 2011-2014. Serão expostos os dados sobre convocações de autoridades, pedidos de informação e esclarecimentos, audiências e vetos. Serão destacados os números de requerimentos de cada mecanismo, os principais assuntos debatidos e os autores que mais propuseram matérias sobre.

O presente trabalho tem caráter exploratório e devido à vacância de produção acerca do tema não se encerra aqui e sim, propõe-se que mais estudos sejam construídos sobre esse tema. Então, aqui é pretendido condensar a maior parte de questões relevantes encontradas sobre o assunto e servir de ensejo para mais produções que abordem essa atuação especial do Legislativo estadual piauiense.

## **1.1 Motivação para o Tema**

O Poder Legislativo é uma peça importante na tomada de decisões e o estudo de suas particularidades pode trazer luz a problemas enraizados na política. O poder de controle do Legislativo sobre o Executivo é uma dessas peculiaridades importantes que são capazes de impor freios as ações abusivas do poder Executivo.

Os estudos sobre controle parlamentar no Brasil ainda são poucos, quando se delimita ao padrão estadual a produção de estudos é ainda mais escassa, no estado piauiense não foi possível encontrar um número expressivo de trabalhos sobre, mesmo em pesquisas que tentavam com efetivo empenho obter informações de um N<sup>1</sup> grande de assembleias legislativa, não foi possível obter informações sobre como a Assembleia Legislativa do Piauí realizava ações de controle sobre o executivo estadual.

Tendo em vista que é um estudo significativo para entendermos como as atitudes transgressoras do Executivo possam ser barradas e ainda assim não se produziu quantia razoável

---

<sup>1</sup> N é referente ao número de Assembleias Legislativas

de trabalhos produzidos sobre, faz-se importante empenhar esforços para caracterizar essa peça na sua capacidade de controladora e fiscalizadora.

## **1.2 Objetivos Gerais e Específicos da Pesquisa**

Os objetivos gerais desse trabalho é revisar o que se há produzido sobre *Accountability* e Controle Legislativo, para assim avaliar como Assembleia Legislativa do Estado do Piauí, ALEPI, pode controlar o Executivo estadual, compreendendo se esse controle além de possível é aplicado por esse órgão legislativo.

Os objetivos específicos da consecução deste trabalho de conclusão de curso são: pontuar quais são os mecanismos de controle do Legislativo sobre o Executivo; enumerar os dispositivos de controle constitucionais e regimentais que são assegurados à ALEPI no controle do Executivo estadual; testar o uso desses mecanismos de controle, se são usados, em que quantidade e por quem nos períodos referentes a 2008<sup>2</sup> a 2010 e 2011 a 2014.

---

<sup>2</sup> Não há registros disponíveis no sítio da ALEPI sobre o ano de 2007

## 2 DELEGAÇÃO, ACCOUNTABILITY E CONTROLE

Na tentativa de compreender a capacidade de controle de uma instituição sobre outra, é preciso, antes de mais nada, uma delimitação acerca do que se é entendido como controle, para que assim se possa fazer uso de variáveis que sejam cabíveis dentro desta conceituação e que possam ser úteis à análise do objeto de estudo deste trabalho, que é o controle exercido pela ALEPI sobre o executivo estadual.

A ideia de controle legislativo foi inicialmente vista dentro da teoria de delegação (Llanos e Mustapic, 2005), teoria esta que estuda a relação complexa entre um mandante e um representante. Nas democracias atuais o governo é estabelecido por diversas delegações e em diferentes níveis. Delegar implica se expor a riscos, já que ao se escolher um representante para que aja em seu nome, este representante pode agir desconforme ou não ser o melhor para desempenhar tal papel.

A população, por exemplo, pode não estar munida das melhores informações e escolher um governante que pode tanto não ser o melhor, quanto não agir da melhor forma, para isso é preciso mecanismos que superem esses riscos, ou seja, mecanismos que promovam a fiscalização e controle desses governantes para que assim seja possível um governo conforme a vontade dos que o escolheram. A ideia de delegação nos permite entender o que motiva a necessidade do uso de mecanismos de controle, e assim, também conseguimos compreender o que se pode esperar desses mecanismos, por isso será abordada no próximo tópico deste capítulo.

Outro ponto que é preciso ser destacado é o fato de o conceito de *accountability* estar longe de um consenso, toda a literatura diverge em vários pontos de definição, em alguns momentos podem ser apenas discordâncias pontuais, em outros casos sua abrangência é bastante restrita ou extremamente ampla o que impediria uma medição positiva dos seus mecanismos. Para que essas divergências não atrapalhem o estudo do objeto deste trabalho, tornando seu entendimento opaco, este capítulo será responsável por trazer esses principais conflitos e definições, para assim delimitar o que será usado neste trabalho.

## 2.1 Delegação

Os Estados modernos se estruturam a partir de delegações e como afirma Lupia (2003) esses Estados poderiam não existir sem a delegação, já que os legisladores seriam forçados a pessoalmente implementar e fazer cumprir cada lei que eles fizessem. Em outras palavras, o princípio de delegação é uma forma de ampliar a ação dos governos que podem estender seu raio de ação de vários serviços, é a partir da delegação que os governos ganham mobilidade.

Discutir esse princípio neste trabalho se faz importante pois é a partir desta teoria de delegação que a ideia de controle parlamentar foi originalmente abordada, como destaca Llanos e Mustapic (2005). Em termos gerais, a delegação se traduz em dar, voluntariamente, autoridade a outros intencionando a realização de um bom governo (Strøm, 2003).

Como pode ser visto nas definições de Kiewiet e McCubbins (1991) e Lupia (2003), a teoria de delegação é mais detalhadamente definida como uma pessoa, ou grupo, denominado mandante que conta com um mandatário, também chamado de representante, para agir em seu nome, este mandatário também pode ser um indivíduo, ou grupo.

De acordo com Strøm (2003) quanto aos cidadãos, eles podem escolher delegar poder por encarar três problemas: (1) Capacidade; (2) Competência; (3) e, finalmente, os problemas de Escolha Social e Ação Coletiva. O problema da capacidade, dá-se pelos cidadãos não serem capazes de tomar todas, ou a maioria das decisões necessárias, devido à sua variedade recursos serem limitados, um desses recursos seria inclusive o tempo.

O segundo problema, o da competência, dá-se pelo mandante se achar em falta de competência para o ato, a maioria dos cidadãos comuns reconhece não ter a visão necessária para certas decisões a qual julgam complexas. A competência é o principal motivo para que as pessoas deleguem seus assuntos e preocupações aos profissionais competentes da área, como a um médico ou a um advogado.

O terceiro problema que leva à delegação se dá pela escolha social e os problemas da ação coletiva. O primeiro desses problemas é motivado pela capacidade de as coletividades formarem preferências coletivas consistentes, nem sempre a preferência de um grupo pode ser inferida por uma preferência individual. O problema da ação coletiva existe quando os membros individuais de um grupo têm incentivos para comportamentos que levam

a resultados coletivos ineficientes. E um dos propósitos da delegação é combater esses comportamentos que destroem a coletividade.

As democracias representativas se organizam por uma rede de delegações, que se encontram em diferentes níveis, sua própria origem é dada pela delegação de poder a partir do povo aos seus mandatários. Lupia (2003), extrai três conclusões gerais acerca das propriedades comuns da delegação, que são elas: (1) toda delegação envolve um mandante e um mandatário; (2) muitas delegações envolvem a possibilidade de interesses de oposição; (3) muitas delegações contém a possibilidade de informação limitada.

A possibilidade de interesses diferentes ocorre, de acordo com Lupia (2003), pelo fato de que o mandatário pode não ter os mesmos objetivos e preferências que o mandante, eles podem até querer a mesma política pública, porém, podem diferir sobre como deve ser o esforço (ou de quem) para que os objetivos sejam alcançados, o que pode levar o mandatário a agir contrariamente aos anseios de seu mandante.

Já a possibilidade de informação limitada se deve a ambos, mandatário e mandante, não saberem sobre tudo. Quando falta informação ao mandatário, o resultante é a incompetência, já que ele não sabe como fazer suas principais tarefas. Entretanto, os cientistas políticos dão mais atenção ao que acontece quando falta informação ao mandante, já que é comumente aceito que os mandantes políticos, especialmente os eleitores e os legisladores são ignorantes quanto a ação dos seus mandatários (Lupia, 2003).

A relação entre mandantes e mandatários é bastante complexa, por isso, possuir todas as informações, ou, possuir informação completa é inviável, há sempre um desnível em maior ou menor grau de informação. Não possuir informação completa constrange a predição das consequências dos atos tomados. Um eleitor, por exemplo, ao não possuir o total conhecimento sobre seus mandatários, fica debilitado de fazer uma predição das ações destes e então o eleitor não pode presumir com toda certeza quais serão as consequências de suas escolhas e quais serão as decisões tomadas por seus mandatários.

Lupia (2003), ressalta dois tipos de informação que são usadas tanto pelos mandantes quanto pelos mandatários: 1) Informação sobre as ações – eles desejam saber o que o outro tem feito – e, 2) Informação sobre pessoas ou seus contextos – se falta informação sobre as ações do outro, pode-se usar a informação sobre a pessoa que o outro é, como suas habilidades ou preferências, ou até mesmo sobre suas circunstâncias para deduzir quais seriam seus atos.

O autor ressalta que quando há a falta desse tipo de informação para o mandante ou para o mandatário as consequências da delegação podem sofrer drásticas alterações. A informação também pode ser assimétrica, em que um pode saber mais das consequências de seus atos do que o outro. Quando o mandante sabe menos que seu mandatário ele enfrenta dois tipos de problema: a seleção adversa e o risco moral.

A seleção adversa deriva da assimetria de informações, quando mandante não sabe informações sobre os seus mandatários ou seus contextos, o mandante tende a fazer uma escolha adversa, levando-o a decisões equivocadas ou ineficientes. Quando o mandante não sabe das ações dos mandatários, ele se expõe ao risco de que as ações dos mandatários se voltem contra o mandante, que é o risco moral.

Kiewiet e Mc Cubbins (1991), destacam que a seleção adversa é resultado da impossibilidade de monitorar todas as ações do mandatário, já o risco moral é resultado da falta de informações sobre o mandatário, ambos requerem solução. Para estes autores, os riscos de seleção adversa podem ser superados por meio de dispositivos de fiscalização, enquanto o risco moral pode ser resolvido por sanção, questão a ser melhor detalhada no tópico seguinte. Para melhor entendimento dos riscos de delegação proponho o seguinte quadro:

Quadro 1 - Tipos de assimetria de informações e seus riscos:

Assimetria de Informação:	Riscos:	O que implica:
Falta informação sobre os mandatários	Seleção adversa	Escolha errônea dos mandatários
Falta de informação sobre as ações dos mandatários	Risco Moral	Ações dos mandatários em desacordo com a vontade do mandante

Fonte: Elaboração a partir de Lupia (2003).

Em resumo, devido a delegação promover uma boa governabilidade ela se faz indispensável, entretanto, delegar poderes traz riscos a quem delega e por isso há a necessidade de mecanismos de fiscalização e controle. Então, já que é a delegação de poderes que traz essa necessidade de controle, o conceito de delegação foi explorado aqui, mais à frente serão

expostos quais são esses mecanismos de controle existentes e quais serão os usados neste trabalho.

## 2.2 Mecanismos de Controle: *Ex Ante e Ex Post*

Tendo em vista que o mandante se expõe a riscos quando resolve delegar, faz-se necessário o uso de mecanismos que os superem. Os mecanismos podem ocorrer antes ou depois da delegação, por causa disso eles são classificados em *Ex Ante* e *Ex Post*. Os mecanismos de controle *ex ante* são os usados antes da delegação, para conhecer sobre os mandatários antes de suas ações e de serem escolhidos, são direcionados a combater o risco de seleção adversa. Os mecanismos *ex post* são os tomados após a ação dos mandatários, combatendo assim os riscos morais.

Lupia (2003) destaca os principais tipos de mecanismos *ex ante* são os de rastreio, regras de seleção e também ressalta o modelo de contrato. Um mecanismo comum de rastreio envolve instituições que instigam a competição entre os potenciais candidatos para os cargos de mandatário. A compreensão é que a competição ajuda aos mandantes a tomarem decisões mais efetivas, já que quando os mandatários em potencial são forçados a competir pelo direito de serem escolhidos, estes são induzidos a revelarem informações sobre eles mesmos, como suas capacidades e disposição para executar as tarefas exigidas pelos mandantes.

Os mecanismos de seleção são descritos por Lupia (2003), como os casos em que uma pessoa escolhe uma ação que pode revelar a outras pessoas uma característica pessoal anteriormente oculta. Um exemplo disso é quando um legislador toma uma posição pública firme sobre um assunto controverso, podendo revelar a outros a profundidade de sua preocupação com a questão. Deste modo, os mandantes podem aprender sobre os mandatários e delegar com sucesso.

O terceiro tipo de mecanismo apresentado por Lupia (2003), é o de modelo de contrato em que são apresentados um menu de contratos que incentiva os mandatários a revelarem informações sobre si e a partir do contrato há uma partilha de riscos. Dos mecanismos *ex ante*, geralmente, são lembrados aqueles disponíveis para o controle que pode ser feito pelos eleitores antes de escolherem seus governantes, contudo o processo legislativo também pode fazer uso desses mecanismos, como é considerado pela literatura norte-americana e ressaltado por Llanos e Mustapic (2005):

[...]. Isso ocorre quando, em uma lei, são definidas de forma detalhada as características de uma política a ser implementada e as atribuições de seus implementadores, e também se incluem dispositivos destinados a controlar o poder discricionário que o parlamento está disposto a delegar ao Executivo ou à burocracia no momento da implementação. Assim, por exemplo, a lei pode estabelecer instâncias de monitoramento no processo de implementação da lei e incluir mecanismos de sanção judicial em caso de descumprimento. (Llanos e Mustapic, 2005, p. 13).

Os mecanismos de controle *ex post* que procuram superar a falta de informação que o mandante tem sobre as ações do mandatário, o mandante precisa distinguir se tais ações lhe são benéficas ou não, e para tal distinção é preciso obter informações sobre as ações do mandatário, existem então três maneiras de obtenção de informações, como levanta Lupia (2003): por monitoração direta; atentando ao que o mandatário fala sobre suas atividades; ou ouvindo o que os terceiros testemunham sobre as ações dos mandatários.

Lupia (2003), cita o exemplo dos funcionários do governo que realizam audiências públicas sobre ações da repartição pública e convidam interesses afetados para fornecer relatórios ou dar testemunho, o que é entendido por McCubbins e Schwartz (1984) como um processo de “alarme de incêndio”<sup>3</sup>, assim chamado por conta de sua semelhança ao ato dos cidadãos puxarem alarmes de incêndio para alertar os bombeiros sobre atividades perigosas.

### **2.3 Accountability: Vertical, Societal e Horizontal**

Além do momento em que pode ser exercido, o controle também se diferencia pelo eixo de referência. O grande nome que é sempre citado quando se procura conceituar *accountability* é O’Donnell, principalmente por ele ter sido pioneiro em trazer a diferenciação de conceituação de *accountability* horizontal do sempre mencionado pelos cientistas políticos, o *accountability* eleitoral (vertical), em princípio será exposto sua definição mais geral e mais à frente a problematização do termo.

Neste trabalho será exposto três tipos de *accountability*: vertical, societal e horizontal; bem como suas abrangências. O primeiro tipo de *accountability* a ser explanado é o vertical, que é o modelo mais comumente lembrado e tratado pelos pesquisadores políticos,

---

<sup>3</sup> McCubbins e Schwartz (1984) argumentam sobre duas modalidades de controle: alarmes de incêndio e patrulha de polícia. Conceitos a serem explorados no tópico de Controle legislativo deste trabalho.

esse tipo de controle é o promovido pelo povo através do voto, ou, como mais detalhadamente explicado por O'Donnell (1998, p. 28):

Por meio de eleições razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele, ou os candidatos que apoie na eleição seguinte. Também por definição, as liberdades de opinião e de associação, assim como o acesso a variadas fontes de informação, permitem articular reivindicações e mesmo denúncias de atos de autoridades públicas. Isso é possível graças à existência de uma mídia razoavelmente livre, também exigida pela definição de poliarquia. Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de "accountability vertical". São ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não. (O'Donnell, 1998, p.28)

A periodicidade das eleições torna possível que os eleitores possam responsabilizar seus representantes pelos bons e maus atos ao escolher votar ou deixar de votar. O voto é um mecanismo importantíssimo para a democracia, entretanto, vários estudos apontam para a debilidade desse mecanismo como um elemento de responsabilização, o próprio O'Donnell (1998, p.29), descreve alguns estudos em que esse papel de responsabilização é falho:

Przeworski e Stokes (1995) argumentam, de um lado, que "as instituições democráticas não contêm mecanismos de reforço da representação prospectiva" e, de outro, que "a votação retrospectiva, que toma informações apenas no desempenho passado do candidato, não é suficiente para induzir os governos a atuarem responsabilmente". Os autores listam algumas inovações institucionais que podem minorar esse problema, mas, como veremos, a eficácia e mesmo a criação dessas instituições não devem ser tidas como garantidas nas condições em que muitas novas poliarquias funcionam. Por outro lado, enfocando o funcionamento dos partidos governistas da Espanha, mas lançando conclusões mais gerais, José María Maravall (1997, pág 5) argumenta que o controle dos eleitores sobre os políticos enfrenta difíceis, senão incomensuráveis, "problemas de informação, monitoramento e compromisso". Como contraponto, Klingeman et al. (1994) e Keeler (1993), que mostram que, no geral, em poliarquias formalmente institucionalizadas, as posições políticas apresentadas nas plataformas eleitorais dos partidos são prenúncios bastante bons de suas orientações políticas quando no governo. Em contraste, na América Latina, ao menos nas últimas duas décadas e no contexto da implementação de

políticas econômicas neoliberais, como Przeworski e Stokes (1995), entre outros, deixam claro, essa previsibilidade tem faltado quase inteiramente. (O'Donnell, 1998, p.29)

Manin, Przeworski e Stokes (2006) também apontam para as deficiências do voto como modelo de responsabilidade, tendo em vista que são muitos os números de metas para um só instrumento. Lemos (2007), também especifica algumas limitações para eficiência do voto como mecanismo único de *accountability*, já que a máquina estatal é bastante complexa exigindo vigilância intensa e a periodicidade das eleições não dá conta, além disso, a burocracia é insulada do controle vertical.

Smulovitz e Peruzzotti (2000) reuniram os fenômenos sociais de controle e enquadraram dentro de um conceito de *accountability* societal, o distinguindo do conhecido *accountability* eleitoral, é também um conceito vertical de controle como denota O'Donnell (2002), contudo, pela diferenciação da forma eleitoral, o societal é apresentado muitas vezes fora do enquadramento vertical.

Smulovitz y Peruzzotti dão dois passos muito úteis. Primeiro, reúnem os fenômenos mencionados anteriormente dentro do conceito de *accountability* social (vertical) e os distinguem dos tradicionais mecanismos de *accountability* eleitoral (vertical). Segundo, enunciam diversos argumentos e hipóteses acerca das características e consequências da *accountability* social. (O'Donnell, 2002, p. 89)

A *accountability* societal definido por Smulovitz e Peruzzotti (2000), é entendido como a ação cidadã que visa supervisionar a autoridade política, apoiados pela emergência dos discursos dos direitos e da política, pela exposição da mídia de escândalos do governo e pelos movimentos sociais organizados em prol de demandas de devido processo legal.

Essa nova política de responsabilidade social expõe os problemas e denuncia irregularidades, ajudando-os a colocá-los em agenda, como ressaltado por Smulovitz e Peruzzotti (2000), para que esses mecanismos tenham eficiência é preciso a exposição pela mídia, para que assim se acionem mecanismos horizontais de controle, ou até mesmo, podendo evitar que os governantes cometam certos atos, se eles temem elevados custos de reputação.

A *accountability* horizontal é o controle promovido dentro do âmbito do Estado. O'Donnell (1994) descreveu que em democracias consolidadas a responsabilidade não se opera unicamente de maneira vertical, em relação àqueles que elegeu o representante, exceto, como ressaltado por ele, em tempos de eleição, mas a responsabilização ocorre também de forma

"horizontal" em relação a uma rede de poderes relativamente autônomos que têm a capacidade de pôr em causa e punir atitudes "ilícitas".

[A *accountability* horizontal consiste na] Existência de agências estatais que têm a autoridade legal e são dispostas e capacitadas para empreender ações que vão desde o controle rotineiro até a empreender ações que vão desde a monitorização de rotina às sanções legais, ou até mesmo impeachment, em relação a atos ou omissões por outros mandatários ou agências do Estado que podem, em princípio, serem classificadas como ilícitas. (O'Donnell, 2002, p. 87).

O presente trabalho, não se limita aos tipos de *accountability* horizontal capazes de gerar sanções legais, entretanto, o próprio conceito de *accountability* é bastante controverso e a literatura se mostra distante de chegar a um consenso, portanto para um melhor entendimento, as discordâncias conceituais serão melhor abordadas no próximo tópico.

### **2.3.1 *Accountability* e suas Discordâncias Analíticas**

O conceito de *accountability* é interpretado de diferentes formas, alguns são mais limitados outros menos, Mainwaring (2003) argumenta que se incluirmos todas as formas de fiscalização pública ou atores responsáveis pelo controle, o conceito pode ficar tão elástico que pode não ser útil.

É o próprio Mainwaring (2003) que ao compor o livro *Democratic Accountability in Latin America* faz uma revisão sobre as principais divergências que envolvem o conceito de *accountability*, ele tipifica cinco áreas conflitantes na qual serão expostas em sequência. A questão fundamental para Mainwaring (2003) é se todas as atividades que envolve controle sobre oficiais públicos devem ser consideradas sob a ampla rubrica de *accountability*. Para o autor um conceito mais limitado seria o ideal, definindo o conceito como uma relação formalizada de fiscalização e (ou) sanção relativos aos oficiais políticos, excluindo da definição mandatários como a imprensa e as organizações da sociedade civil que investigam e denunciam os abusos e os malfeitos políticos.

Para Mainwaring (2003) essa divergência em definir quais ações são ou não *accountability* é o maior divisor, os outros quatros conflitos giram em torno do comum uso de *answerability* (responsabilidade) como *accountability* (prestação de contas). E dentro da interrogação de que quais ações podem ser consideradas *accountability*, os conceitos separam-

se em três grupos: (1) Definições que restringem a atos formais; (2) Definições que não restringem a atos formais mas exigem sanção; (3) Definições amplas e sem restrições.

O'Donnell (1998) advoga que a *accountability* horizontal vai desde a supervisão de rotina às sanções legais ou até o impeachment, Kenney (2003) ao revisar a proposta de O'Donnell se propõe a definir o que *accountability* é ou não é, advogando que a sanção política, ou legal são o quesito central do conceito.

Abrucio e Loureiro (2005), caracterizam como *accountability* o processo eleitoral, o controle institucional e regras estatais intertemporais, todas com base em procedimentos formais. Moreno et al (2000) considera que só é uma relação de *accountability* quando o ato de tomar alguma decisão está sujeito a sua retirada do processo de tomada de decisões. Alguns outros autores não restringem a atos formais, mas dependem da capacidade de sanção, como D. Dunn (1999), Keohane (2002). Já outros autores tem uma definição mais aberta do conceito, como Fox e Brown (1998) e Paul (1992), para os quais a *accountability* pública se refere a qualquer relação, prática ou mecanismos usados para controle e fiscalização das autoridades políticas.

Para D. Dunn (1999) o significado mais básico de *accountability* é a capacidade de alguém responder sobre suas ações e seu comportamento. A *accountability* incide sobre a obrigação devida por todos os funcionários públicos para o público, este, o soberano máximo em uma democracia, para a explicação e justificação desse cargo público e dos poderes delegados conferidos ao governante através de processos constitucionais. Para o autor, a capacidade de resposta da *accountability* só pode ser mantida através de sanções e premiações. Enquanto Keohane (2002), define como:

Uma relação de *accountability* é aquela em que um indivíduo, grupo ou outra entidade faz exigências sobre um mandatário, para que ele reporte sobre suas atividades, e seja capaz de impor custos ao mandatário. Podemos falar de uma relação de *accountability* autorizada ou institucionalizada quando a obrigação de comunicar e o direito de sanção são mutuamente compreendidos e aceitos. (Keohane, 2002, p. 13).

Dentro das definições abertas, Fox e Brown (1998), argumenta que a *accountability* se refere ao processo de controle de atores responsáveis por tomadas de decisões, enquanto isso, Paul (1992) define *accountability* como o desempenho medido o mais objetivamente possível por indivíduos e organizações que são responsáveis pelo controle. A *accountability* refere-se ao espectro de abordagens, mecanismos e práticas utilizadas pelas

partes interessadas com os serviços públicos para garantir um nível desejado e o tipo de desempenho.

A segunda fonte de desacordo para Mainwaring (2003) é definir se a *accountability* deve estar restrita aos casos de transgressões legais como defende O'Donnell (2003) e Kenney (2003), entretanto a maioria da literatura sugere que a *accountability* está relacionado a fiscalização, controle e sanções a atos não somente de transgressão legal, mas de ações em desacordo com o que seria esperado, inclusive, Mainwaring (2003) defende que seja estendido o conceito além do problema legal.

Os autores da relação mandante-mandatário argumentam, como foi exposto antes, que os mandatários podem agir desconforme a vontade do mandante e isso pode ocorrer sem precisamente ter sido uma transgressão legal. Woodhouse (1994), por exemplo, inclui sob a responsabilidade dos oficiais políticos seus deveres públicos.

O terceiro ponto de inflexão se refere a capacidade de sanção pela parte do mandatário da *accountability*. D. Dunn (1999), J. Dunn (1999), Kenney (2003) e Moreno et al. (2000) argumentam que a relação de *accountability* só existe se opera a *accountability* pode impor sanções ao transgressor. Em contrapartida, Schedler (1999) deixa explícito que a *accountability* não se restringe somente a capacidade de impor sanções, para ele a natureza pública da *accountability* serve todos os três aspectos de prestação de contas: informações, domínio de razão pública e punição.

O'Donnell (1998), apresenta algumas possibilidades que não se limitam a capacidade de impor sanções, como a monitorização de rotina destacada por ele que não necessariamente implicaria sanção. Lemos (2007) também expõe várias formas que não necessariamente precise de sanções para funcionar como um mecanismo de controle e de acordo com a mesma sirva inclusive para informar a população e assim auxiliar no controle vertical, como é o exemplo do pedido de informações por parte dos legisladores.

Mainwaring (2003) para desembaraçar o conceito, distingue sanções diretamente legais, descritas como poder de sanção, de outras sanções. Para ele, *accountability* não pode acontecer sem sanção, todavia, algumas ações de *accountability* tem a capacidade de endereçar malfeitos para outros locais e são criticamente importantes sistemas de *accountability*.

A quarta área de desacordo se estabelece em definir se a *accountability* se limita a relações de mandatário-mandante. Moreno, Crisp e Shugart (2000) argumentam que só nessas

relações a *accountability* pode existir, somente quando o mandante pode demitir ou não renovar o mandatário. Enquanto Kenney (2003) e O'Donnell (2003) defendem que as relações não se limitam a quando um mandante pode demitir um mandatário.

A ideia fechada da relação mandatário-mandante, sem compreendê-la como relações complexas em que muitas vezes o mandatário pode ser mandante e um mandante ser mandatário, ou seja, que as posições de mandatário e mandante podem ser intercambiáveis, deixa o conceito bastante restrito relevando os casos de fiscalização e controle entre agências públicas ou órgãos estatais.

Já a quinta área de conflito refere-se a quais atores podem servir como mandatários de *accountability*, algumas definições são bem amplas e enquadram múltiplos atores de controle e fiscalização. Mainwaring (2003) exclui, como já dito antes, mandatários como a imprensa e as organizações da sociedade civil.

Moreno et al. (2000) limita esses atores aos eleitores, a quem os representantes eleitos são responsáveis; políticos, a quem algumas burocracias são responsáveis; parlamentos, ao qual gabinetes e ministros são responsáveis nas democracias parlamentares; e outros diretores de relações mandante-mandatário. Moreno et al. (2000) nega a possibilidade de haver *accountability* quando os órgãos são independentes uns dos outros, já que necessariamente uma relação de *accountability* deve ser vertical.

Kenney (2003) também exclui órgãos de fiscalização, mas inclui atores que têm poder de sanção. O'Donnell (1998) inclui não apenas mandantes nas relações principal-mandatário, mas também os órgãos de fiscalização e do judiciário como mandatários de *accountability* horizontal, embora todos os três tipos de atores apenas podem ser mandatários de *accountability* quando o ator que está sendo investigado ou sancionado, cometeu uma infração legal (Mainwaring, 2003).

Além das cinco áreas de conflito, Mainwaring (2003) também dá destaque à conceituação espacial que O'Donnell (1998) faz para diferenciar os tipos de *accountability*, sendo para ele uma forma enganosa de diferenciação, *accountability* vertical expressa uma imagem de assimetria, ou melhor dizendo, uma relação hierárquica e imagem vertical, no entanto, é inadequada para descrever as relações que não têm uma relação hierárquica, como no caso dos eleitores que são mais fracos que seus representantes.

O segundo conflito na diferenciação de O'Donnell (1998) para Mainwaring (2003), é a confusão entre metáfora física que traz a imagem de independência (horizontal) e hierarquia (vertical) e a localização do mandatário (estado versus atores sociais respectivamente). Para diferenciar os tipos de *accountability*, Mainwaring (2003) usa duas ramificações: *accountability* eleitoral e *accountability* interestatal.

A *accountability* interestatal se divide em três tipos: o primeiro em relações mandante-mandatário; segundo no sistema legal ou atores estatais com poderes de sanção em algumas ocasiões; e o terceiro tipo em atores e mandatários estatais com função de fiscalização e controle de autoridades.

Quadro 2 -Panorama dos Conflitos Acerca de *Accountability*

Áreas de conflito	Abrangência	Exemplos de autores que se utilizam dessa abrangência
As ações que são definidas como <i>accountability</i>	Institucionalizadas	Abrucio e Loureiro (2005)
	Não necessariamente institucionalizadas, mas necessitam de sanções	Kenney (2003), D. Dunn (1999), Keohane (2002)
	Não necessariamente institucionalizadas e não necessitam de sanções	Fox e Brown (1998) e Paul (1992)
A <i>accountability</i> deve estar restrita aos casos de transgressões legais	Se restringe a transgressões legais	O'Donnell (2003) e Kenney (2003)
	Não se restringe a transgressões legais	Woodhouse (1994)
A <i>accountability</i> só existe se o mandatário da <i>accountability</i> pode impor sanções ao transgressor	Necessidade de impor sanções	D. Dunn (1999), J. Dunn (1999), Kenney (2003) e Moreno et al. (2000)
	Não necessita impor sanções	Schedler (1999), O'Donnell (1998) e Lemos (2007)

A <i>accountability</i> se limita a relações de mandatário-mandante	Somente existe <i>accountability</i> em relações de mandatário-mandante	Moreno, Crisp e Shugart (2000)
	Outros modelos de relações são passíveis de <i>accountability</i>	Kenney (2003) e O'Donnell (2003)
Os atores que podem servir como mandatários de <i>accountability</i>	Mandantes nas relações mandante-mandatário	Moreno et al. (2000)
	Atores com Poder de Sanção	Kenney (2003)
	Múltiplos atores	Fox e Brown (1998) e Paul (1992)

Fonte: Elaboração da autora a partir dos conflitos listados por Mainwaring (2003).

Todo os conflitos deixam o conceito de *accountability* bastante opaco e complexo, entretanto, para que este trabalho se mostre eficiente, será usado como parte do conceito de controle legislativo todos aqueles mecanismos que os possam ser usados pelos legisladores para constranger ações que não se configurem dentro do campo de deveres dos mandatários estatais, não somente transgressões legais, sendo que o alvo aqui abordado é o executivo.

### 2.3 Controle Legislativo

O controle promovido pelo legislativo sobre o executivo está apoiado na teoria de freios e contrapesos, em que o objetivo é alcançar uma estabilidade, na qual as forças reativas fossem capazes de fazer o sistema se auto equilibrar contendo a natureza expansiva do poder. Somente um poder seria capaz de impor freios ao outro.

Muitos estudiosos apontam para uma debilidade do tradicional controle eleitoral, o Estado possui seu nível alto de complexidade e burocracia, além da celeridade de seus processos, enquanto o processo eleitoral ocorre de tempos em tempos não dando conta de uma atuação pontual, além disso há problemas informacionais em que os eleitores podem, assim, não punir ou não premiar seus atores políticos.

Apesar de suas limitações a *accountability* vertical é uma premissa essencial para a democracia, entretanto o importante a ser apreendido é que devido às suas insuficiências, a ideia de controle legislativo é um dos complementares a essa modalidade. Não se pretende neste trabalho declarar a preponderância de uma forma sobre outra, já que são elementos que se complementam, enquanto Moreno, Crisp e Shugart (2000) afirmam que para as trocas horizontais terem eficiência, os mecanismos de *accountability* vertical devem ser assegurados adequadamente, Przewoski, Stokes e Manin (1999) apontam que o controle horizontal serve para um melhor desempenho de um controle vertical.

O importante neste trabalho é demonstrar a importância do mecanismo horizontal promovido pelo legislativo, seus meios e sua serventia, assim como assume O'Donnell (2007) que o controle horizontal quando é efetivo é importante não só por suas ações como também pelo que ele pode prevenir. Além disso, o controle feito pelo legislativo tem suas peculiaridades que o diferenciam positivamente de outros meios de controle, Lemos (2007), por exemplo, destaca que os legisladores também estão sujeitos ao controle vertical, enquanto o Judiciário e as agências de controle muito dificilmente estarão.

O Poder Legislativo também tem a característica de ser mais plural e inclusivo que o poder Executivo, enquanto os legisladores são eleitos por proporção, o executivo é eleito por maiorias, a ideia é que o legislativo tenha uma representação mais próxima da sociedade e assim pode incluir as vontades mais diversas da sociedade e com isso incluir em suas ações uma fiscalização mais atenta para as medidas de um Executivo menos inclusivo e que entre em conflito com as vontades mais gerais.

Sobre esse aspecto, Moreno, Crisp e Shugart (2003) argumentam que o sistema presidencialista tende a um sistema de trocas horizontais, em que o Executivo e o Legislativo são separados um do outro e além disso são também mandatários independentes do seu eleitorado, o presidente é eleito pela nação enquanto o Legislativo é eleito por uma base mais regional, e com isso, eles realizam uma série de trocas para formularem políticas, desta forma evitam a “tirania da maioria”.

Há um leque considerável de possibilidades para o Legislativo fiscalizar e controlar o Executivo, amparadas regimentalmente e constitucionalmente, algumas mais diretas e outras mais sutis, McCubbins e Schwartz (1984) dividem essas modalidades de controle promovidas Legislativo em duas: em patrulha de polícia (*police patrol*) e alarmes de incêndio

(*fire alarms*). A primeira sendo um controle centralizado e direto, enquanto a segunda é uma supervisão menos ativa e indireta voltada para lançar um “alarme” de que algo está errado.

Fiscalização de patrulha de Polícia: Análoga ao uso de uma polícia real, a fiscalização por patrulha de polícia é relativamente centralizada, ativa e direta: por sua própria iniciativa, o Congresso examina uma amostra de ações do executivo e de agências, com o objetivo de detectar e corrigir quaisquer violações dos objetivos legislativos, e pela sua vigilância, desencorajar tais violações. Atividades de agência podem ser supervisionadas por uma série de meios, como a leitura de documentos, encomendando estudos científicos, por realização de observações de campo e realização de audiências para questionar as autoridades e cidadãos afetados.

Fiscalização de alarme de incêndio: Análoga ao uso de alarmes de incêndio reais, a fiscalização por alarmes de incêndio é menos centralizada e envolve menos atividades e intervenção direta que a fiscalização de patrulha de polícia: ao invés de examinar uma amostra de decisões administrativas, procurando violações dos objetivos legislativos, o Congresso estabelece um sistema de regras, procedimentos e práticas informais que permitam aos cidadãos individuais e grupos interessados para examinar as decisões administrativas (por vezes em perspectiva), para cobrar agências executivas que violam as metas dos objetivos legislativos, e buscar por remédios de agências, tribunais e o próprio Congresso. Algumas dessas regras, procedimentos e práticas possibilitam aos cidadãos e grupos interessados a terem acesso à informação e aos processos de tomada de decisões administrativas. Outras dessas regras procedimentos e práticas, dão-lhes legitimidade para impugnar decisões administrativas antes das agências e cortes, ou os ajudam a trazer supostas violações à atenção do Congresso. Outras, ainda facilitam a ação coletiva por grupos de interesses desorganizados. (McCubbins e Schwartz, 1984, p.166)

As ações de patrulha de polícia por serem diretas, possuem custos elevados e podem ser desgastantes, enquanto as ações de alarme de incêndio têm custos menores por serem indiretas e levarem a apreciação de outros responsáveis para a efetiva atuação do controle. O interessante das ações de alarme de incêndio é que há uma possibilidade de acionar outros instrumentos de controle quando uma ação mais endurecida pode ser desencorajada pelos seus custos. A finalidade do controle também pode ser levada em conta em relação a escolha de qual tipo de ação a ser tomada, dentro das finalidades possíveis, Rubiatti (2014) destaca:

As atividades de controle podem variar de acordo com sua finalidade: o controle jurídico se limitaria à exigência de responsabilidade e a sanção de atividades, sendo que seus principais instrumentos são a moção de censura e a votação de confiança, já o controle político pode ser visto como uma categoria mais ampla, que englobaria toda a atividade de fiscalização sobre os órgãos de poder. A utilização de instrumentos

de controle político “implica uma consequência, independentemente de que se produza uma decisão final. Seu resultado é mostrar que se está levando a cabo uma fiscalização do poder que pode gerar obstáculos e desgastar ao Executivo” (Sáez, Montero, López, 2005, p. 138). [...] (Rubiatti, 2014, p. 56)

As ações de controle usadas pelo legislativo são amparadas em seus regimentos internos e na própria constituição, dentre os elementos formais estão: o poder de nomear, exonerar e afastar membros do poder executivo; o controle orçamentário, fiscal, administrativo, financeiro e contábil; a solicitação de informações; a investigação; a convocação de autoridades para esclarecimento; entre outras.

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração direta e indireta é promovida a partir do controle externo feito com o auxílio do Tribunal de Contas. Suas ações são a apreciação e julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo; auditorias financeiras e orçamentárias; a verificação da legalidade dos atos de admissões de pessoal; e a constatação da legalidade, da legitimidade e da economicidade dos atos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais da administração direta e indireta do poder Executivo (Cintra e Bandeira, 2005).

O processo de exoneração e afastamento de autoridades, ou, Impeachment é um dos mais conhecidos, o poder legislativo tem em suas prerrogativas constitucionais no Brasil tanto em nível nacional, quanto estadual e municipal, o poder de processar e julgar seus respectivos líderes e membros do Executivo podendo assim afastá-los, ou exonerá-los. O poder legislativo também pode aprovar os membros indicados pelo Executivo, bem como nomear membros para cargos estratégicos como nos casos dos Tribunais de Contas que também são responsáveis pela fiscalização e controle do Executivo.

Os poderes investigativos também são conhecidos, e seu instrumento mais lembrado é a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), com poderes de investigação no nível de autoridades judiciais ou políticas, para a apuração de irregularidades. Lemos (2007) ressalta que essas comissões podem ser criadas apenas com intuito de fazer política, como angariar benefícios ou estratégia de oposição para desgastar o governo.

O veto também é uma técnica que é considerada controle porque, apesar de pouco usada, torna os administradores responsivos aos interesses do parlamento (Lemos, 2005). Ao ser delegada autoridade legislativa ao poder executivo, o legislativo pode então aprovar ou

rejeitar ações executivas. Tal procedimento de rejeição ou aprovação das regulamentações do executivo é conhecido como veto legislativo.

Como forma de corrigir a assimetria informacional, o poder Legislativo pode requerer informações, formular propostas de fiscalização e controle, convocar autoridades e promover audiências públicas. Os requerimentos de informação saem na frente por seu baixo custo de utilização sem maiores constrangimentos, e por poder ser uma ação individual, como descrito por Lemos (2007):

Um incentivo para o uso dos requerimentos é o baixo custo de sua apresentação. É uma ação predominantemente individual. Basta sua proposição, que será lida e aceita, e posteriormente encaminhada ao ministério ou órgãos devidos. Após trinta dias, recebe-se a informação. A autoridade que não prestar a informação incorre em crime de responsabilidade. Não há, portanto, a necessidade de negociar nas instâncias formais- lideranças, comissões, blocos, partidos – o apoio para essa iniciativa, ou que submetê-la a voto de maioria. O requerimento também não gera obrigações ou custos e não altera o status quo. Assim, o Congresso não incorre no risco de alterar as políticas públicas numa direção desconhecida. Ele pode ser um instrumento estratégico de importância, ao abordar assuntos sensíveis, e para se marcar posição junto ao eleitorado, barganhar ações legislativas ou alocação de recursos. (Lemos, 2007, p.47).

Outra ação para correção da assimetria informacional é a convocação de autoridades para prestarem pessoalmente esclarecimentos e informações sobre alguma matéria, ou possível irregularidade de ação no Executivo (Lemos, 2007). A ausência desta autoridade convocada sem justificativa adequada também implica em crime de responsabilidade. Há a possibilidade também de propostas de fiscalização e controle tendo caráter investigativo e coletivo.

Uma outra forma de correção informacional são as audiências públicas, que são realizadas para instruir matéria, tratar de assuntos de interesse público relevante e solicitar depoimento de autoridades ou cidadãos (2007). Em suma, o Legislativo conta com várias possibilidades para uma atuação presente nas ações do Executivo, e mesmo que alguns instrumentos sejam mais custosos seu emprego pode ser levado em conta de acordo com a finalidade desejada. O legislativo pode assim, a partir de ações estratégicas controlar e constranger as ações indevidas do Executivo.

## 2.4 Considerações Finais do Capítulo

As democracias atuais se fundam em uma rede de delegações, tendo diferentes níveis e complexidade. A delegação traz riscos a quem delega poderes, como os cidadãos ao elegerem seus representantes, podem estar sujeitos tanto a não escolherem da melhor forma, quanto a estes representantes agirem de forma indevida. Esses riscos se dão por assimetrias informacionais, quando quem delega o poder não possui informações suficientes sobre quem são ou sobre os atos de seus representantes. Devido aos riscos, a necessidade de controle e fiscalização se faz indispensável.

O Poder Legislativo é um dos elementos clássicos do controle horizontal, entretanto o conceito de *accountability* horizontal se encontra longe de um consenso. As ações que podem ser consideradas como instrumentos de controle, quais os comportamentos devem estar sob supervisão, ou quais atores podem aplicar o controle, são algumas das limitações que podem deixar o conceito obscuro e tirar a objetividade de um trabalho sobre o assunto.

Para delimitar o conceito que é pretendido aqui, foi apresentado os principais conflitos e definidos quais as ações seriam usadas e contadas como instrumentos do controle promovido pelo Legislativo sobre o Executivo. Destacando-se que apesar de alguns mecanismos terem um custo mais alto, o Legislativo pode agir estrategicamente na fiscalização e controle das ações irregulares do Executivo.

### **3. O PODER LEGISLATIVO**

A relação Legislativo-Executivo no Brasil é comumente vista de forma pouco animadora. Ao longo do tempo e dos regimes militares muitos poderes foram alienados do poder Legislativo, o que colocava em xeque a eficiência do mesmo. O Poder Executivo agia sem restrições e o Legislativo tinha função meramente carimbadora das decisões do Executivo. Mesmo após a retomada de direitos que a Constituição de 1988, a visão sobre o Legislativo se manteve ainda pouco esperançosa.

Entretanto, estudos mais recentes têm apontado para um olhar diferente sobre o desempenho do poder Legislativo, especialmente na sua função de fiscalizador e controlador do poder Executivo, novas nuances estão sendo abordadas e estão sendo percebida uma ampliação das formas e do uso de instrumentos de controle pelo Legislativo.

O poder Legislativo tem suas peculiaridades e pode possuir variadas funções. O presente capítulo pretende tratar do poder Legislativo em suas instâncias nacionais e subnacionais, observando seus diferentes moldes e funções, assim como as mudanças ocorridas após a Constituição de 1988, com a ampliação das prerrogativas do Legislativo.

Será abordado então como o legislativo pode intervir durante o processo decisório, suas atividades e funções, além das transformações em seu comportamento. Este capítulo será responsável também por tratar do poder Legislativo Piauiense, sobre quais são suas possibilidades de controle sobre o Executivo estadual.

#### **3.1 O Poder Legislativo no Processo decisório**

É comum na literatura sobre relação Legislativo-Executivo dar pouca validade ao desempenho do poder legislativo no processo decisório, que é visto geralmente como subjugado ao poder obliterante do Executivo. Todavia, o processo decisório é complexo e possui alguns importantes aspectos ignorados em muitas dessas análises.

O Legislativo e Executivo competem entre si por uma posição dominante, sendo que o papel cabível ao Legislativo nesse processo competitivo depende do seu relacionamento com o Executivo, assim como argumenta Mezey (1974), para ele qualquer estimativa do poder decisório demanda ponderações sobre essa relação com o Executivo:

Creio que qualquer estimativa do poder decisório de um órgão legislativo requer, em primeiro lugar, o estabelecimento de um conceito sobre como os legislativos podem relacionar-se com o processo decisório e, em segundo lugar, uma explicação do

processo decisório suficientemente detalhada, de sorte a proporcionar um inventário das categorias de comportamento que possam ser utilizadas para determinar se o legislativo está ou não participando da função decisória e, em caso afirmativo, até que ponto. (Mezey, 1974, p.45).

O Legislativo pode promover diferentes tipos de participação durante o processo decisório. A divisão do processo de tomada de decisão será baseada na divisão apresentada por Mezey (1974) em que o processo é dividido em três estágios, que são: formulação, decisão e implementação. Os tipos de participação serão descritos conforme o estágio em que se encontra o processo da tomada de decisões.

O primeiro estágio do processo decisório definido como formulação advém da percepção das demandas e necessidades do poder público e político. Essa etapa se enquadra como o momento de formular respostas adequadas aos problemas demandados. Dentre os elementos que compõem esse processo estão: a redação de propostas preliminares; as pesquisas sobre o problema, o que inclui os resultados pertinentes à solução do mesmo; e as consultas ao público interessado (Mezey, 1974).

O poder Legislativo pode participar desse processo de formulação de duas maneiras, por consulta ou por iniciativa (Mezey, 1974). A participação por consulta tem um aspecto mais informal e tentativo, em que os legisladores podem sugerir problemas e soluções ao governo e este pode ouvir-lhes antes de apresentarem suas proposições formais. Em contrapartida, a iniciativa é uma proposição formal de um legislador para a apreciação do Legislativo.

O estágio de decisão é o momento de deliberação e ação por parte dos legisladores. A deliberação consiste nas considerações feitas sobre uma proposição com o propósito de os legisladores formarem um juízo sobre a decisão e como votarão, já ação é a decisão formal, quando os legisladores optam a favor ou contra as proposições (Mezey, 1974).

O último estágio se configura como a implementação das decisões, em que são produzidas normas que transformam as decisões gerais aplicáveis a casos particulares. É nesse momento que o legislativo pode atuar como fiscalizador dos atos administrativos, tentando ou defendendo a orientação governamental, ou coibir abusos, ou nas palavras de Mezey:

Os legisladores podem participar da implementação, quer como fiscalizadores dos atos administrativos, quer como defensores da orientação governamental. A fiscalização diz respeito às tentativas dos legisladores de aconselhar, supervisionar ou controlar os atos com que o executivo implementa a legislação. Os legisladores tentam evitar abusos do poder administrativo, estimulam a eficiência das atividades

governamentais, julgam a eficácia das leis e encarecem a modificação das políticas gerais, a fim de torná-las mais adequadas às necessidades locais. (Mezey, 1974, p.53).

Dentro do processo decisório os legislativos podem ser enquadrados em diversos formatos, variando conforme seu grau de atividade. Mezey (1974) os diferencia em quatro tipos: Legislativos ativos, reativos, consultivos e legitimadores. Um legislativo ativo é atuante em quase todas as atividades do processo decisório, anuindo-se apenas na explicação de suas políticas adotadas.

Os legislativos reativos embora não participem das iniciativas das proposições, participam ativamente nas ações de consultas, deliberações, atividades e supervisão. Os legislativos consultivos não podem rejeitar, ou emendar de modo substancial as proposições do governo, se dividindo entre defender os planos do Governo, do partido e as pressões dos eleitores para que tomem iniciativas e fiscalizem o governo (Mezey, 1974).

Os legislativos legitimadores não participam efetivamente das atividades do processo decisório se limitando a defender a orientação governamental a fim de conquistar apoio e aceitação. Outros autores se referem ao Legislativo Legitimador como carimbador, em que sua única responsabilidade é aceitar e carimbar as decisões do Executivo.

Um legislativo “carimbador” é aquele que funciona inteiramente a reboque do governo. A tramitação de matérias no Legislativo é feita de modo quase que inteiramente pró-forma, cabendo aos órgãos internos do parlamento apenas arrematar o projeto em seus aspectos técnicos. Uma vez definida uma coalizão legislativa majoritária, todo o poder decisório e alocativo é delegado ao governo, que passa a dar o tom dos trabalhos legislativos. Ocorre uma fusão entre os Poderes Legislativo e Executivo, sendo o papel do parlamento, enquanto instituição distinta do governo, socializar os parlamentares na vida pública e fornecer quadros para os ministérios e secretarias de governo. (Santos, 2006, p. 4).

É preciso demarcar que mesmo que o Executivo tenha poderes legislativos amplos ou controle orçamentário, são muitas as atividades que podem ser promovidas pelo Legislativo no processo de tomada de decisões e precisam ser encaradas com maior atenção, já que tais atividades podem equilibrar o processo. Santos (2006) caracteriza o Legislativo Brasileiro como reativo e descreve o Legislativo reativo como:

Um legislativo reativo é aquele que delega a iniciativa das proposições legais mais importantes para o Executivo. A definição da agenda, assim como as prioridades no que tange à ordem de apreciação dos projetos, é transferida para o governo e negociada, posteriormente, com os parlamentares que lideram o partido ou coalizão legislativa majoritária. No que concerne à função fiscalizadora, um parlamento reativo é, em geral, muito atuante. Todavia, a complexidade interna não é tão desenvolvida, o que torna o parlamento até certo ponto dependente das informações processadas por

agentes fora do âmbito legislativo, como a burocracia do Executivo, o Judiciário ou grupos de interesse. (Santos, 2006, p. 3-4).

Cox e Morgenstern (2002) argumentam que apesar dos Legislativos da América Latina serem unicamente reativos, eles não são disfuncionais. Os autores apontam que se o executivo precisa despender muitos esforços ou recursos para manter suas decisões ou governar por decreto, então, mesmo executivos autoritários vão considerar fazerem acordos com a Assembleia, sugerindo que um papel importante no processo legislativo nem sempre exigem "poderes proativos".

Cox e Morgenstern (2002) ressaltam que o Brasil é um dos países latinos em que a antecipação presidencial e a acomodação das preferências legislativas são diferentes dos demais. Para isso, os autores destacam o *survey* de Ames (2002), em que sua extensa pesquisa demonstra que quase nenhuma grande proposta passa pelo Congresso inalterada, e que muitas são rejeitadas. Cox e Morgenstern (2002) defendem que apesar de o Brasil ter ganhado fama por seus presidentes governarem empunhando decreto, no entanto, o legislador é fundamental na formação da agenda do presidente.

É possível compreender então que o Legislativo pode atuar de várias formas durante o processo decisório e é preciso que se observe essas variadas possibilidades para que se possa realmente mensurar o desempenho do poder Legislativo, não é suficiente uma avaliação única e exclusiva sobre quem decide ou quem tem poder de agenda, se a decisão é tomada diante uma competição de interesses que podem ser diversos. O próximo tópico será responsável por tratar das mudanças pós a Constituição Federal de 1988.

### **3.2 O Poder Legislativo Pós 88**

Os regimes militares foram responsáveis por alienar muitas das prerrogativas do legislativo, que ficou por muito tempo reduzido ao seu mínimo. A constituição de 1988 foi a responsável por restabelecer esses direitos perdidos e por garantir competência exclusiva ao Legislativo de exercer a função de fiscalizador dos atos administrativos do Executivo<sup>4</sup>.

Um ponto a ser ressaltado é que a Constituição de 1988 tem aspectos ambíguos, enquanto por um lado ela é responsável pela ampliação dos poderes do Legislativo, por outro ela manteve muitos poderes legislativos nas mãos do poder Executivo. Figueiredo e Limongi (1999) descrevem essa dualidade como:

---

<sup>4</sup> Art. 49 da CF/88.

No que diz respeito ao Poder Legislativo, a Constituição de 1988 aprovou dois conjuntos distintos e, pode-se dizer, contraditórios de medidas. De um lado, os constituintes aprovaram uma série de medidas tendentes a fortalecer o Congresso, recuperando assim os poderes subtraídos do Legislativo ao longo do período militar. De outro lado, a Constituição de 1988 manteve muitos dos poderes legislativos de que foi dotado o Poder Executivo ao longo do período autoritário, visto que não se revogaram muitas das prerrogativas que lhe permitiram dirigir o processo legislativo durante o regime militar. (Figueiredo e Limongi, 1999, p.41).

Entretanto, a redefinição da participação do Legislativo no processo orçamentário e no controle das finanças públicas é apontado pelos autores como a mais importante conquista obtida com a Constituição de 1988. O legislativo passou a ser responsável por apreciação mais abrangente do orçamento enviado pelo Executivo, além disso, o Legislativo também aumentou sua capacidade para emendar o orçamento.

Outro aspecto destacado por Figueiredo e Limongi (1999) é o fortalecimento do Tribunal de Contas e a maior participação do Legislativo na nomeação de seus membros. O veto presidencial também é um dos elementos que representa o fortalecimento do Legislativo. De acordo com o parágrafo 4º do artigo 66 da CF/88 o veto passa a ser rejeitado por maioria absoluta e não mais dois terços.

A Constituição Federal de 1988 foi bastante descritiva em relação às competências de iniciativa legislativa pela União, estados e municípios. Entretanto, a competência legislativa privativa da União é bastante abrangente, o que deixa Estados e municípios limitados quanto a possibilidade de produção de leis. Enquanto a competência para produzir leis é reduzida no âmbito estadual, as prerrogativas de controle dos legislativos estaduais são refletoras dos dispositivos dispostos na Constituição Federal de 1988.

Santos (2004) foi um dos autores a destacar as transformações do poder legislativo ao longo do período democrático, citando reformas na transparência das sessões que são transmitidas por TV e a ampliação das ações de controle sobre os demais poderes:

O Poder Legislativo é certamente a instituição governamental que mais reformas tem feito no sentido de aumentar a transparência de suas atividades e ampliar sua capacidade de controle sobre as ações dos demais poderes. Um primeiro passo importante foi dado no início da legislatura passada, com a inauguração das TV's Câmara e Senado, por assinatura, responsáveis pela transmissão de sessões deliberativas de comissões e plenário. (Santos, 2004, p.26).

Em suma, a CF de 1988 foi responsável por dar maiores atribuições legislativas à União que aos estados e municípios, contudo, ampliou os poderes de controle do legislativo e serviu de inspiração para as constituições estaduais e a para seus regimentos internos. A

possibilidade de dispositivos formais de controle pode não significar diretamente uma ação forte de fiscalização e controle, contudo é o primeiro passo e sua ampliação como prerrogativa só promove estímulos.

### 3.3 Os Legislativos Estaduais

O termo *ultrapresidencialismo* estadual cunhado por Abrúcio (1998) colocava em xeque os legislativos estaduais, já que os governadores munidos do controle dos recursos públicos e da fragmentação da base de apoio parlamentar, esta que não agia partir de uma organicidade programática e sim em razão de interesses individuais. Esses interesses levavam legisladores a agirem conforme o Executivo através da distribuição de recursos clientelistas e a se ausentarem da participação e responsabilização das políticas públicas implementadas pelo Executivo, em exceção na pequena parte que interessa à base local de cada deputado.

Os governadores, segundo Abrúcio (1998), tinham primazia, sendo favorecidos desde a redemocratização em 1982 quando os partidos eram frágeis e pouco nacionalizados e assim as eleições estaduais davam prioridade aos governadores e líderes políticos regionais. Para o autor, outro fator que favoreceu a ascensão dos governadores foi a crise do Estado Nacional-Desenvolvimentista que levou a uma crise financeira do Governo Federal.

Para Abrúcio (1998), os governadores se ancoravam em uma maioria parlamentar inorgânica, incapaz de se articular coletivamente para efetivamente interferir nos rumos da política estadual. Enquanto isso o governo estadual fortemente organizado o que o tornava o único Poder que poderia comandar as macropolíticas. Concluindo então que:

Dessa maneira, o Executivo controlava facilmente os parlamentares situacionistas no Legislativo, que trocavam a consecução de seus objetivos individuais pela não participação na formulação das diretrizes governamentais. E mais: a maioria situacionista dispunha-se ainda a permanecer em um silêncio homologatório diante dos atos do governo estadual. Assim sendo, os Executivos estaduais obtinham não só a maioria na Assembleia, mas praticamente acabavam com o princípio de independência entre os Poderes, neutralizando qualquer reação do Legislativo às suas políticas. (Abrucio, 1998, p. 114).

Abrucio (1998) era crítico com relação a forma que o Executivo conseguia cooptar uma maioria sólida nas Assembleias Legislativas, já que essa maioria era a responsável por dar aos governos estaduais um forte poder no processo decisório. Andrade (1998) é outro autor que argumenta que as assembleias legislativas atuam de forma governista para conseguir apoio orçamentário:

Substantivamente, a estratégia básica é o governismo, isto é, apoiar o governo em troca da transferência de recursos sob controle do Executivo para suas bases locais ou setoriais. 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 por parte do eleitorado. Essa linha estratégica é modulada, contudo, pela avaliação de outros elementos cambiantes da situação, que em certos momentos tornam a escolha dramática. (Andrade, 1998, p. 18).

Couto (1998) também fala sobre essa tendência dos legislativos estaduais em aceitarem as decisões do Executivo. Os parlamentares fazem um pacto homologatório com o Executivo em troca de recursos para o controle dos legisladores na forma de cargos na máquina governamental ou por outros recursos que sejam transferidos diretamente para o controle legislativo.

A homologação parlamentar passiva ocorre justamente porque o elemento fundante do acordo não é um programa (onde se negociam conteúdos), mas transferências de recursos, que têm na anuência dos parlamentares às iniciativas legislativas de interesse do Executivo sua contrapartida. Entretanto, quando o conteúdo da questão de alguma iniciativa contraria mais profundamente os interesses dos legisladores ou de terceiros com eles relacionados - sua base eleitoral, financiadores de sua campanha, grupos de interesse com os quais são vinculados organicamente -, as coalizões tendem a se romper, ainda que pontualmente. Neste caso, os legisladores têm de optar entre a fidelidade que prestam ao Executivo e aquela que devem a suas bases político-eleitorais. (Couto, 1998, p. 48).

O poder de agenda do Executivo é realmente preponderante, além disso, o poder sobre a matéria orçamentária e a possibilidade de transferir recursos como barganha para suas iniciativas é algo considerável, todavia, Mezey (1974) defende que a relação entre o Executivo e Legislativo é uma competição de interesses e as limitações que o poder Executivo pode impor ao Legislativo são menos importantes que as limitações que Legislativo pode aplicar ao Executivo nessa relação de competição.

Uma limitação restringe a ação do executivo e o impede de decidir unilateralmente. Os legislativos serão preponderantes no processo decisório na medida em que a sua presença e prerrogativas atuem como restrições ao executivo. Se as limitações de que dispõe o legislativo são débeis, também ele será débil e a instituição será proporcionalmente débil no processo decisório. A existência de limitações substanciais traz consigo um importante papel decisório. (Mezey, 1974, p.49).

Para Mezey (1974) uma das limitações pode ser o veto que existe em muitas constituições, mas só deve ser contada quando esta é utilizada. Uma forma menos intensa seria quando o legislativo pode forçar modificações ou compromissos nas proposições, a menos

intensa é a limitação que a simples existência do legislativo pode oferecer a liberdade de ação dos governos. Em síntese seriam três limitações que agiriam de forma cumulativas: rejeitar, modificar e estabelecer parâmetros.

Limitações tais podem atuar de diversas maneiras. O debate ostensivo no seio do legislativo pode inibir o governo de apresentar projetos potencialmente polêmicos, embora haja a certeza de que as providências sejam aprovadas sem emendas. Debates privados entre governo e os que apoiam ao legislativo podem levar o executivo a modificar suas iniciativas antes de submetê-las ao legislativo, a fim de conciliar as dissidências dentro do partido, ainda que a disciplina partidária pudesse ser imposta para forçar a aprovação do projeto como se encontra. Uma oposição antecipada no seio do legislativo pode levar o governo a adiar a iniciativa até lograr um clima de opinião mais favorável, ou levar o governo a redigir suas proposições de tal sorte que abrande as objeções previstas. Assim, todas as iniciativas governamentais podem ser aprovadas pelos legisladores, sem oposição e sem emendas, simplesmente porque o governo evita introduzir nelas coisas capazes de provocar resistências legislativas. (Mezey, 1974, p.50).

Quando o Legislativo age conforme as decisões governamentais não implica obrigatoriamente em assumir que o Legislativo é ineficiente, já que ele pode realmente estar de acordo com as proposições enviadas pelo Executivo. Como já destacado, a abrangência de matérias a serem produzidas em âmbito Estadual é bastante limitada e essa abrangência recai em temas menos polêmicos o que assim impediria grandes divergências entre Legislativo e Executivo.

A análise das competências de cada esfera de poder revela uma clara preponderância do poder federal, um certo fortalecimento do poder municipal e a permanência da situação desconfortável do poder estadual, cujos poderes remanescentes continuaram esvaziados de conteúdo e de significado prático. Com efeito, não se diminuiu, antes se ampliou o extenso rol de competências materiais e legislativas exclusivas da União, muito embora algumas delas, com vantagem, pudessem ser transferidas para o âmbito das competências concorrentes. ” (Almeida, 2007, p. 140 apud Moraes, 2009, p. 70).

Considerando que as matérias a serem propostas em âmbito estadual não sejam divergentes, é compreensível que o Legislativo atue em um certo grau de conformidade com o Executivo, sendo assim, a atenção ao uso dos mecanismos de fiscalização seria relevante, tendo em vista que somente verificar se o Legislativo aceita ou não a proposição do Executivo não é critério único para confirmar atuação parlamentar.

Santos (2001) trouxe luz à questão quando ao organizar um estudo sobre os legislativos estaduais seus autores conseguiram demonstrar que a atuação dos legislativos estaduais não é igual em todos os casos estudados. Foram encontradas diferentes formas de

atuação e de recursos informacionais dentre as assembleias estudadas. O que abre espaço para estudos mais minuciosos acerca do comportamento das assembleias legislativas e suas peculiaridades.

Anastasia (2001) apresenta a complexidade interna da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, com assessoria técnica qualificada e com bons recursos informacionais e sem preponderância legislativa do Executivo estadual. Por outro lado, a Assembleia Legislativa do Espírito Santo estudada por Domingues (2001) é institucionalmente fraca e limitada em produzir legislação complexa.

A Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul estudada por Grohmann (2001) é avaliada como forte institucionalmente em muitos momentos, sendo que o Executivo gaúcho pode até iniciar mais, entretanto, o poder de decisão do Legislativo é maior e que muitas vezes as decisões são associadas. A produção Legislativa pela Assembleia legislativa do Rio de Janeiro é descrita por Santos (2001) como volumosa e relevante.

Por outro lado, a dinâmica da Assembleia Legislativa do Ceará é caracterizada por práticas e decisões clientelistas de acordo com Moraes (2001). E São Paulo apesar das amplas garantias jurídicas e atribuições constitucionais, tem um legislativo subordinado ao seu poder Executivo estadual (Abrucio, Costa e Teixeira, 2001). Todas essas divergências servem para afastar a ideia de que os legislativos estaduais operam de mesmo modo e, ou, são todos subjugados as decisões do Executivo estadual.

Em síntese, os legislativos estaduais brasileiros se comportam de forma heterogênea e por isso carecem de estudos mais profundos em suas atuações, e mesmo que as decisões aparentemente estejam indo ao encontro do esperado por seus Executivos estaduais, há alguns detalhes a serem atentados para uma boa consideração do seu desempenho.

Assim como a produção legislativa deve ser estudada a partir de seus diversos aspectos pertinentes em cada unidade estadual, o exercício de mecanismos de fiscalização controle também necessita dessa preocupação, já que sua utilização pode indicar que o Legislativo está atento as ações do Executivo e não agindo só por pacto homologatório<sup>5</sup>.

### **3.4 A Assembleia Legislativa Piauiense (ALEPI)**

---

<sup>5</sup> Pacto Homologatório é definido por Couto (1991) como um acordo que se dá entre o Legislativo e o Executivo, explícita ou implicitamente, e que estabelece a troca de recursos do Executivo para o Legislativo.

Foram feitos poucos estudos sobre a Assembleia Legislativa Piauiense, a maioria em estágio ainda inicial e exploratório. Contando com 30 representantes o órgão ainda possui uma competitividade baixa em comparação a outros estados do Nordeste e do Brasil mesmo tendo evoluído bastante nos últimos anos (Sandes-Freitas, 2010). Ampliou-se também o número de partidos a comporem seu quadro de membros, entretanto o cenário político será discutido em outro capítulo. Aqui resta ressaltar que a ALEPI tem evoluído em seus níveis de transparência e comunicação com o público, através de recursos de rádio, televisão e internet.

Melo (2015) ao estudar a produção legislativa da ALEPI, verificou que os projetos colocados em pauta não interferiam de forma drástica na conjuntura política ou econômica do estado e assim sua aprovação dependia muito mais da participação do parlamentar do que da sua bancada. Os temas de maior destaque na ALEPI no período pós 88 encontrados pela autora foram: administrativo, social e utilidade pública.

Com relação às prerrogativas do legislativo estadual, a Constituição Estadual Piauiense de 1989 trouxe em sua carta a inclusão dos dispositivos exclusivos de fiscalizar os atos do poder executivo inclusive os da administração indireta. Também está previsto, privativamente ao legislativo, sustar os atos normativos do poder Executivo que excedem os limites deste Poder; regulamentar, julgar, anualmente, as contas do Governador e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; processar e julgar membros do Executivo nos crimes de responsabilidade; aprovar escolha dos membros do Tribunal de Contas do Estado que forem indicadas pelo Governador; e escolher quatro membros do TCE.

A escolha de membros do Tribunal de Contas do Estado é ponto estratégico muito importante, já que o TCE é um órgão responsável por atuar conjuntamente ao Legislativo na fiscalização e controle do Estado. O Legislativo pode, inclusive, encaminhar suas ocorrências a respeito de alguma infração do Executivo para o TCE. Um ponto a ser levantado é que a partir da Emenda Constitucional nº 11/2000, o número de membros escolhidos pelo legislativo passou de cinco para quatro.

A convocação de autoridades e sua não apresentação sem justificativa justa pode implicar em crime de responsabilidade, sendo que esse instrumento também é estratégico na correção da assimetria informacional do Legislativo acerca do Executivo. Os pedidos de informações também são valiosos nessa correção da falta informações e também imputando em crime de responsabilidade a ausência sem justa causa.

O regimento interno da Assembleia legislativa se encontra bem detalhado e refletindo fielmente todos os pontos defendidos pelas constituições estadual e federal. Garantindo ao plenário as seguintes prerrogativas: julgar as contas do governador; denunciar o

governador; sustar os atos normativos do Poder Executivo que ultrapassem seu poder regulamentar; promulgar vetos parciais; dar permissão ao Governador para que se ausente do Estado por mais de 15 dias ou do país por qualquer prazo; processar e julgar o Governador, o Vice-Governador por infração político-administrativa; solicitar informações sobre assuntos da administração; convocar Secretários de Estado ou ocupantes de cargos da administração indireta e fundacional para prestarem informações.

As comissões têm o poder de convocar Secretários de Estado ou dirigentes da administração direta e indireta, inclusive, de fundações públicas; encaminhar através da Mesa pedidos de informação; exercer fiscalização e controle dos atos normativos do poder Executivo, incluídos os da administração indireta; sustar atos do Poder Executivo; solicitar audiências ou colaboração de órgãos. Os pedidos de informação ao Governador e a convocação das autoridades são requerimentos que estão sujeitos a decisão da mesa, contudo podem ser realizados por qualquer deputado.

Com relação as Comissões Parlamentares de Inquérito, elas terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, serão criadas no prazo de 48 horas após a aprovação de um terço dos membros da Assembleia para apuração de fato determinado, com prazo de 120 dias, podendo ser prorrogado até a metade mediante a deliberação do Plenário para a conclusão de seus trabalhos. Só poderão funcionar duas CPIs ao mesmo tempo, salvo Projeto de Resolução assinado pela maioria absoluta dos membros da Assembleia. Também cabe às CPIs à tomada de contas do Governador quando não apresentadas à ALEPI dentro de 60 dias após a abertura da sessão legislativa.

Dentre atos ou fatos sujeitos à fiscalização e controle estão: todos os passíveis de fiscalização contábil, financeira orçamentária e patrimonial; os atos de gestão administrativa do Poder Executivo, inclusos os da administração indireta, podendo ser qualquer autoridade que os executou; o veto legislativo promovido pelo Executivo que pode ser rejeitado por maioria absoluta.

A escolha de membros para o TCE será feita a partir de um edital em que os inscritos deverão estar de acordo com os requisitos básicos do art.216 do regimento, devendo inscrever-se dentro de prazo determinado, a votação será por escrutínio secreto e por maioria simples de votos. A aprovação dos nomes indicados pelo Governador será feita após 48 horas por uma Comissão competente, qualquer um dos membros da Comissão poderá convocar os indicados, já a Comissão pode requisitar informações e a votação será feita pelo plenário que decidirá por votação secreta e maioria absoluta.

O TCE deve ser responsável por fiscalizar e controlar conjuntamente com o Legislativo estadual, ele deverá então realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, assim como fiscalizar a aplicação de qualquer recurso recebido ou repassado pelo Estado, sob a forma de convênio, ajuste, acordo ou outros instrumentos.

Como esses direitos ao serem descritos ficam bastante engessados sua compreensão geral pode não ser tão clara, para solucionar esse problema formulo um quadro geral das prerrogativas da ALEPI acerca do controle sobre o Executivo estadual:

Quadro 3- Ações de Fiscalização e Controle a Quem Compete e a Quem se Refere:

Ações de Fiscalização e Controle:	Pode ser iniciado por:	A quem se refere:
Julgar as contas do Governador	Comissão de Fiscalização e controle, Finanças e Tributação	Governador
Abertura de CPIs	Requerimento de um terço dos membros da Assembleia	Governador, Secretários de Estado ou quem a eles se equipare
Pedidos de Informação	O pedido pode ser feito por qualquer deputado, contudo está sujeito à decisão da mesa.	Governador Secretários de Estado ou quem a eles se equipare
Convocação de autoridades	O pedido pode ser feito por qualquer deputado, contudo está sujeito à decisão da mesa.	Secretários de Estado ou Diretores–Presidentes de órgãos da administração indireta.
Escolha de autoridades	Membros inscritos por Edital Votação: maioria simples	Membros do TCE (Ajudam no controle externo do Executivo)
Aprovação de membros	Votação: Maioria absoluta	Membros do TCE (Ajudam no controle externo do Executivo)

Veto	Pode ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta.	Governador
------	---	------------

Fonte: Elaboração da Autora com base na Constituição Estadual Piauiense e no Regimento interno da ALEPI.

### 3.5 Considerações Finais do Capítulo

A relação entre Executivo e Legislativo é bastante complexa, sendo preciso observações minuciosas aos muitos aspectos dessa relação. Esse capítulo se propôs a analisar as etapas do processo decisório e assim observar quais seriam as funções e as possíveis formas de atuação do legislativo nas etapas desse processo.

Conforme o processo decisório alcança estágios, as atividades dos legislativos podem enquadrá-los como atores mais ativos, reativos, consultivos ou apenas meros carimbadores das decisões do Poder executivo. Para Santos (2006) o Legislativo nacional se enquadra como Legislativo reativo, já que seu nível de proposição frente ao Executivo é baixo e suas proposições são negociadas posteriormente.

Não obstante, apesar de ser o Brasil um legislativo reativo, Cox e Morgenstern (2002) sugerem que importantes atribuições no processo legislativo nem sempre exigem "poderes proativos", mostrando que apesar do Executivo brasileiro tender a governar por decreto, o Congresso nacional quase sempre altera as grandes propostas e outras muitas são rejeitadas.

Já para uma melhor caracterização do quadro nacional foram expostas as principais mudanças que ocorreram na recente experiência democrática com a Constituição Federal de 1988, observando-se tanto o nível nacional quanto estadual. Posteriormente também foi tratada a questão do *ultrapresidencialismo* estadual, em que os legislativos estaduais agiam em acordo para barganhar recursos, essa questão que colocava em xeque os estudos sobre legislativos estaduais, já que esses não teriam com esse tipo de atuação nenhum papel de freios e contrapesos.

Entretanto, como demonstrado por estudos mais recentes os legislativos estaduais não são uma massa homogênea, eles atuam de forma diferentes possuindo também complexidade de aparatos diferenciados, alguns são mais sofisticados como a assembleia de Minas Gerais, outros menos como a assembleia do Espírito Santo.

Na descrição do poder de agenda da Assembleia Legislativa do Piauí, Melo (2015) aponta que os temas que possuem destaque mais protuberante na ALEPI no período pós 88 são os administrativos, sociais e de utilidade pública. Os temas mais encontrados nas

propostas legislativas do Piauí não são de essencial divergência entre Executivo e Legislativo, por isso acabam dependendo mais do esforço do parlamentar que não possui restrições para atuar sobre os temas.

Esse capítulo também foi responsável por elencar os principais dispositivos constitucionais e regimentais da ALEPI sobre o Executivo estadual, ao menos no que se observa nas descrições formais suas possibilidades são variadas, podendo atuar sobre membros tanto da administração direta quanto indireta, além disso o controle também pode ser operacionalizado com o apoio do TCE, órgão pelo qual a ALEPI pode indicar e aprovar membros indicados pelo Executivo estadual.

Foi possível perceber que tanto o regimento interno da ALEPI quanto a Constituição Estadual refletem as possibilidades enumeradas pela constituição federal. Logo mais serão testados alguns desses dispositivos em uma análise documental do que foi produzido pela ALEPI acerca desses mecanismos de fiscalização e controle.

#### 4 O CENÁRIO POLÍTICO PIAUIENSE NO PERÍODO PÓS 1980

Esse trabalho se restringirá a coleta de dados referentes a produção de controle promovida pela ALEPI sobre o executivo nos períodos de 2008 a 2010 e 2011 a 2014. Não obstante, para que esses dados possam ser compreendidos dentro da conformação política que se insere, é preciso uma revisão ao recente período pós 1980, para que assim essas mudanças que se adequaram diante da nova tentativa democrática também possam ser entendidas.

Com o propósito de buscar um entendimento sobre como se conformou a relação entre os órgãos estaduais piauienses do Legislativo e o Executivo, este capítulo tratará de como a política estadual se desenvolveu durante o segundo experimento democrático no Brasil, após 1980. Será observado como a ALEPI foi composta no período pós 1980 a 2014 em correspondência a escolha do poder Executivo estadual nesse mesmo recorte temporal, para que assim sejam feitas conclusões sobre essa relação que tem em seu seio a disputa de interesses no desenvolvimento do processo decisório.

O sistema multipartidário brasileiro tem seu retorno marcado após 1980 a partir da reforma partidária de 1979<sup>6</sup> que abriu possibilidades para a criação e organização de novos partidos. Sendo esperado como consequência dessa reforma a inserção de novos atores na política que pudessem mudar as relações políticas e aumentar a competição, o que em síntese seria a possibilidade de uma reformulação profunda no cenário político.

Contudo, a esperança de diversificar o quadro político do estado piauiense não se configurou, o cenário continuou restrito à algumas elites tradicionais da política do Piauí. Sandes Freitas (2010) aponta que mesmo com o retorno à democracia a relação eleitor-candidato continuou baseado por trocas clientelísticas o que favorecia a uma escolha não orientada por partidos e sim personalista, em que o candidato era escolhido em detrimento dos partidos.

Outros autores como Bonfim e Silva (2003) também apontam para uma trajetória seguida por uma herança de atraso e uma persistência de características oligárquicas e um fechamento político no estado, assim como demonstrado nesse parágrafo em destaque:

Assim, do ponto de vista político, um traço que se ressalta na formação social piauiense é a persistência de uma característica de “fechamento” de seu subsistema político, no sentido de que o acesso aos recursos de poder esteve concentrado nas mãos de alguns poucos, que, a partir do controle à entrada, passaram a exercer a prerrogativa de definir quem, ou quem não, deveria ascender às posições de comando

---

<sup>6</sup> A lei orgânica n° 6.767 de 20 de dezembro de 1979 diminuiu as exigências para a criação de novos partidos.

da política estadual. Esse é um dos muitos sentidos em que é possível falar de oligarquia, governo caracterizado por formas de recrutamento político baseadas em critérios de adstrição, ou seja, que erguem obstáculos àqueles que desejam participar da vida pública. (Bonfim e Silva, 2003, p. 3)

A propagação das oligarquias, mesmo com as mudanças democráticas, é destacada em consenso pela literatura (Arraes Filho, 2000; Bonfim e Silva, 2003; De Deus, 2007; Sandes-Freitas, 2010, 2015). Contudo, é preciso verificar não só se o processo se mantém oligárquico, mas, também como se dá a relação entre esses atores que estão no quadro político piauiense em sua orientação Legislativo-Executivo.

As disputas eleitorais no período entre 1982 a 2010 serão expostas de forma breve para que se possa fazer conclusões sobre como ao longo desse período o cenário político se configurou. Será observado a composição do Executivo em relação com a composição da Assembleia legislativa, para que assim seja possível entender quais foram as articulações desses dois órgãos do Estado no período estudado.

#### **4.1 As Eleições Estaduais de 1982**

As Eleições de 1982 foram marcadas pelo reestabelecimento do pluripartidarismo em 1979. A ARENA virou Partido Democrático Social (PDS) e o MDB acrescentou à sua sigla a palavra Partido e se tornou PMDB. Além disso, Rosalina Freitas (2013) descreve que foram criados os seguintes partidos: Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido Popular (PP) e o Partido Trabalhista brasileiro (PTB).

Rosalina Freitas (2013) afirma que as novas siglas partidárias trazem uma possibilidade de mudança no quadro político piauiense. Contudo, a disputa de 1982 estava condensada em dois grupos, de um lado o grupo proveniente das tradicionais famílias que dominavam a política do estado e que eram representadas pelo PDS e do outro um político dissidente da ARENA, Alberto Silva do PMDB, que por não ter espaço político e não ser das famílias tradicionais da política estadual optou pela oposição (Sandes-Freitas, 2015).

Hugo Napoleão (PDS) venceu governadoria do estado sobre Alberto Silva (PMDB). O PT lançou José Ribamar dos Santos, porém teve votação inexpressiva. Já com relação à Assembleia Legislativa, o PDS levou 17 deputados estaduais, enquanto o PMDB conseguiu eleger 10 deputados estaduais. O resultado geral para Governador e Deputados Estaduais foi:

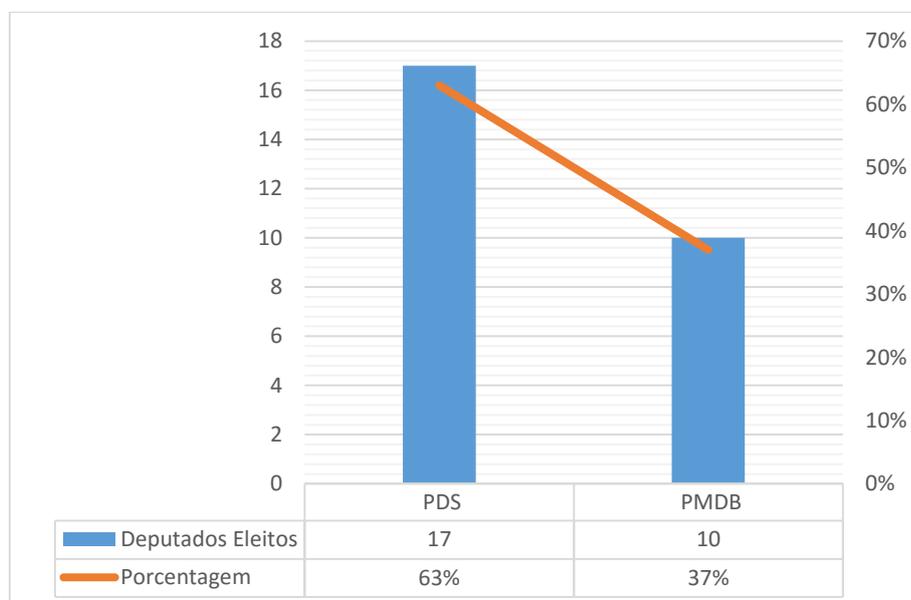
Tabela 1- Eleições 1982 - Resultado para Governador

Candidato	Partido	Votação	Situação
Hugo Napoleão	PDS	393.818	Eleito
Alberto Silva	PMDB	271.274	Não eleito
José Ribamar	PT	5.814	Não eleito

Fonte: TRE-PI

\*A Tabela está reduzida aos votos válidos

Gráfico 1- Eleições 1982 - Resultado para Deputados Estaduais



Fonte: TRE-PI

Em resumo, apesar do incremento de novos partidos, as elites tradicionais ainda se mantiveram no poder, as Eleições de 1982 foi uma disputa ainda bastante polarizada. O PDS foi o vitorioso no pleito para governador e também conseguiu a maioria na Assembleia legislativa<sup>7</sup>. Enquanto isso, o PT que fora recém-inaugurado não conseguiu eleger nenhum de seus três candidatos.

<sup>7</sup> Não foi possível encontrar dados sobre a distribuição de Secretarias entre partidos no governo de Hugo Napoleão.

## 4.2 As Eleições Estaduais de 1986

As eleições de 1986 trouxeram o incremento das alianças eleitorais, além disso, as eleições estaduais de 1986 marcam uma importante mudança no cenário político piauiense. A grande mudança foi a incorporação do PFL no cenário político. O PFL foi dirigido por Hugo Napoleão e Freitas Neto que se desligaram politicamente de Lucídio Portella. Ao contrário da disputa nacional que era marcada pela Aliança Democrática que unia PMDB e PFL, na competição estadual, o PDS que se viu sem espaço no governo estadual se coligou ao partido oposicionista de Alberto Silva, PMDB, que disputava com Freitas Neto, PFL, o cargo de governador (Sandes Freitas, 2015).

Alberto Silva do PMDB (coligação: PMDB, PDS e PC do B) venceu com uma diferença apertada seu oponente Freitas Neto do PFL (coligação PFL-PDT). Sandes Freitas (2015) aponta que apesar da alteração importante no quadro político piauiense, esta não representou uma ruptura política com os grupos políticos tradicionais do estado, já que a vitória só foi possível com o apoio do PSD que ainda detinha capital político capaz de definir a eleição.

Nas eleições de 1986 apenas três partidos elegeram deputados estaduais, o PFL, PDS e PMDB, sendo válido ressaltar que o PFL é fruto da cisão com o PDS, o que indica uma disputa ainda polarizada em grupos que já participavam do quadro político. Foram dezesseis Deputados Estaduais eleitos pelo PFL, enquanto o partido vencedor do governo, PMDB, conseguiu eleger apenas oito Deputados Estaduais e o PDS elegeu seis. Dessa vez o partido governista não conseguiu eleger maioria.

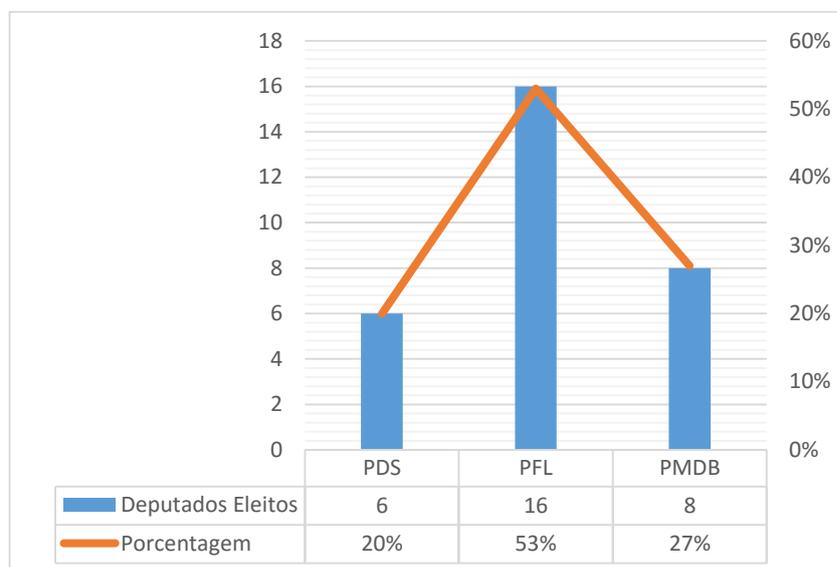
Uma ressalva a ser feita é que o propósito principal aqui é mostrar como se conformou o quadro final de Executivo e Legislativo, o foco então não é mostrar todos os competidores e sim os de maior destaque. Além disso, para que não tenha tabelas em tamanhos excessivos elas se resumirão a mostrar apenas o que corresponda aos objetivos desse trabalho.

Tabela 2- Eleições 1986 - Resultado para Governador

<b>Candidato</b>	<b>Partido</b>	<b>Coligação</b>	<b>Votação</b>	<b>Situação</b>
Alberto Tavares Silva	PMDB	PMDB, PDS e PC do B	440.218	Eleito
Antônio Almendra Freitas Neto	PFL	PFL-PDT	425.490	Não eleito
José Nazareno Fonteles	PT		22.791	Não eleito

Fonte: TSE \*A Tabela está reduzida aos votos válidos

Gráfico 2- Eleições 1986 - Resultado para Deputado Estadual



Fonte: TRE-PI

O Governo de Alberto Silva teve cinco gabinetes e em todos eles o PDS teve pastas. O PMDB controlou a maior parte das pastas e ficou com secretarias importantes, como Fazenda e Obras (econômico-administrativas) e Justiça e Saúde (sociais), além da coordenação política (Secretaria de Governo). Entretanto o PDS teve espaço significativo nos gabinetes do governo de Alberto Silva, além do considerável peso na Assembleia Legislativa (Sandes-Freitas, 2015).

### 4.3 As Eleições Estaduais de 1990

Apesar da significativa participação do PDS ao longo do governo de Alberto Silva (PMDB), Lucídio Portela do PDS rompeu com o governador para se aliar ao PFL nas eleições de 1990 (Sandes-Freitas, 2015). A competição em torno do poder Executivo estadual em 1990, novamente, girou em torno de somente duas candidaturas, mesmo com a inclusão de novas siglas partidárias, Freitas Neto do PFL enfrentava Wall Ferraz do PSDB. A chapa de Freitas Neto (composta por: PFL, PDS, PSC e PTB) venceu a disputa com 54,8% dos votos válidos contra os 45,2% de Wall Ferraz (chapa PSDB, PMDB, PDC, PL, PTR, PRN).

A Assembleia Legislativa ficou essencialmente dividida entre PFL, PMDB e PDS, contando agora com a eleição de um membro do PT. O partido vencedor do Executivo estadual, PFL, concentrou o maior número de cadeiras que no total foram 12. O PMDB conseguiu eleger nove membros, Sandes Freitas (2010) aponta que o seu bom desempenho foi

favorecido pelo capital político conquistado durante o tempo em que esteve à frente da máquina estatal. E por fim, o PDS conseguiu eleger quatro membros, dois a menos que a eleição passada.

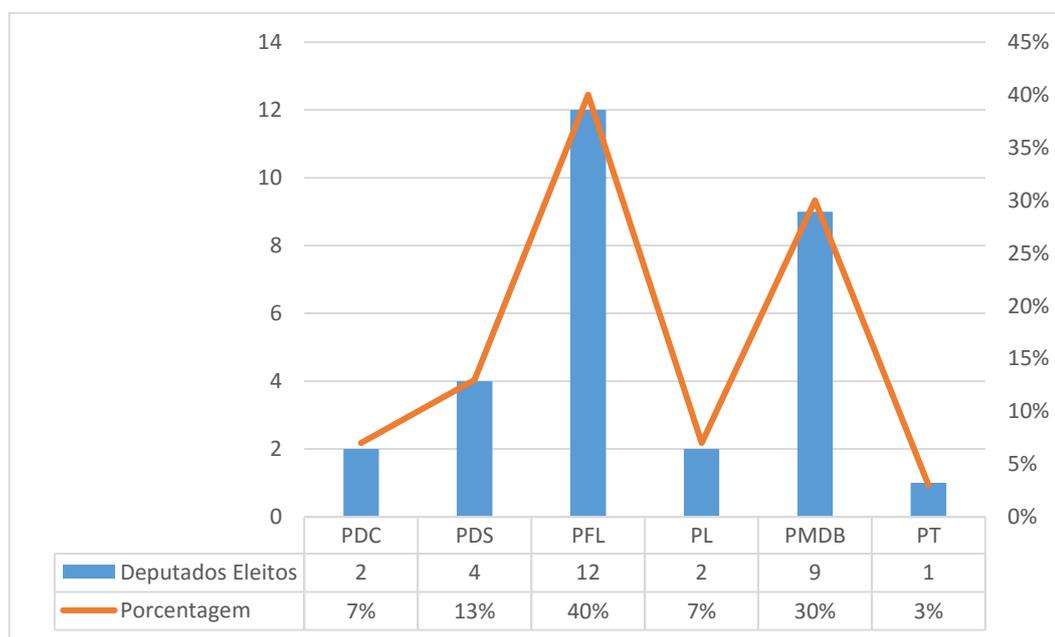
Tabela 3- Eleições 1990 - Resultado para Governador

Candidato	Partido	Coligação	Votação	Situação
Antônio Almendra Freitas Neto	PFL	PFL, PDS, PSC e PTB	572.344	Eleito
Raimundo Wall Ferraz	PSDB	PSDB, PMDB, PDC, PL, PTR, PRN	467.015	Não eleito

Fonte: TSE

\*Tabela Reduzida aos candidatos com maior número de votos, seleção devido ao interesse principal ser mostrar o vencedor do pleito.

Gráfico 3- Eleições 1990 - Resultado para Deputado Estadual



Fonte: TSE

De acordo com Sandes Freitas (2015) o PFL concentrou a maior parte das Secretarias, nove no total, já o PDS ficou com somente duas, outro ponto ressaltado é o alto nível de partidização comparado aos gabinetes formados por Alberto Silva, boa parte foram

destinadas a filiados a partidos. O PFL de acordo com o autor concentrou as Secretarias dos três tipos: social; econômica e administrativa; política e social.

#### 4.4 As Eleições Estaduais de 1994

As eleições estaduais de 1994 trazem como novidade a candidatura de Mão Santa (PMDB) para o pleito de governador. Mão Santa não possuía graus de parentesco com as famílias tradicionais que dominavam a política até aqui, os Portela Nunes e os Almendra Freitas. A disputa possuía quatro concorrentes: Nazareno Fonteles do PT, Marciano Silveira do PRN, Átila Lira do PFL e Mão Santa do PMDB. Contudo, a real competição era concentrada entre os dois últimos.

A eleição de 1994 para governador foi levada ao segundo turno e foi vencida pelo candidato Mão Santa (PMDB) com 55,81% dos votos sobre 44,19% de Átila Lira. Apesar da derrota do PFL em relação ao poder Executivo, na distribuição das cadeiras da Assembleia Legislativa o PFL saiu vitorioso já que conseguiu eleger 14 candidatos, em contraposição aos cinco membros eleitos pelo PMDB. O PPR elegeu 6, o PT conseguiu 2, enquanto o PSDB, o PL e o PTB conseguiram cada um eleger apenas um candidato. Nota-se o número de partidos aumentando na Assembleia Legislativa.

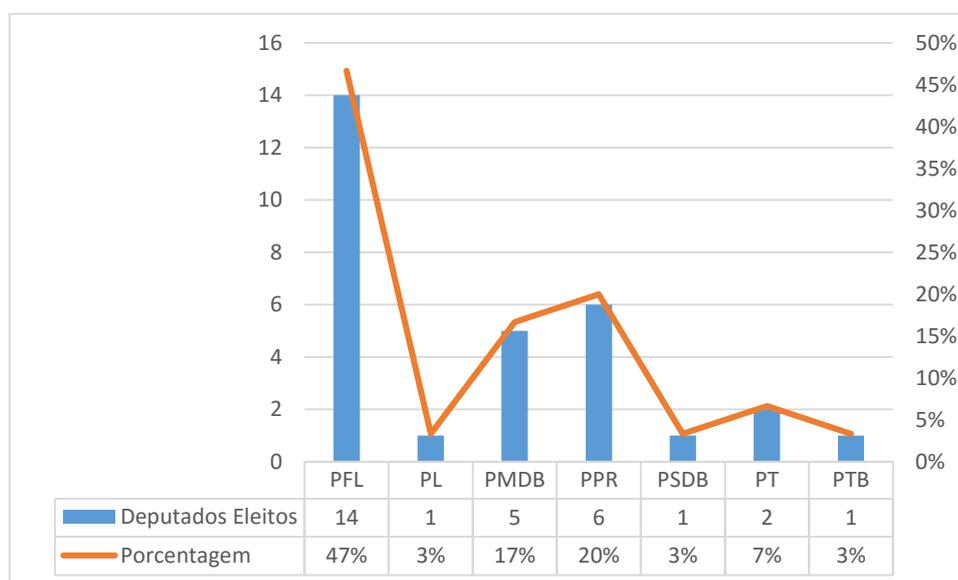
Tabela 4- Eleições 1994 – Resultado 2º Turno para Governador

Candidato	Partido	Coligação	Votação	Situação
Francisco de Assis Moraes Sousa (Mão Santa)	PMDB	PMDB, PSDB, PDT, PPS, PMN e PC do B	615.649	Eleito
Átila Freitas Lira	PFL	PFL, PPR, PL e PP	487.635	Não eleito

Fonte: TSE

\*A Tabela está reduzida aos votos válidos

Gráfico 4- Eleições 1994 - Resultado para Deputado Estadual



Fonte: TSE

A composição dos gabinetes ao longo do governo de Mão Santa (PMDB) seguiu um padrão que priorizou a concentração de pastas no partido do governador, o PMDB ficou responsável por seis a oito secretarias ao longo do governo, sendo responsável pela Secretaria de Governo além da pasta de Articulação com Municípios, de grande importância por ter relação direta com as Prefeituras (Sandes-Freitas, 2015).

#### 4.5 As Eleições Estaduais de 1998

A partir das eleições de 1998 os candidatos puderam disputar a reeleição, por definição da Emenda Constitucional n° 16 de 1997<sup>8</sup>. Com essa nova possibilidade o candidato Mão Santa do PMDB se candidatou a reeleição na tentativa de um novo mandato e reuniu oito partidos em sua coligação (PMDB, PDT, PTB, PL, PPS, PSDC, PRONA e PCdoB).

O PSDB formulou uma candidatura própria com o representante Francisco Gerardo. Em contrapartida, o PFL com o candidato Hugo Napoleão foi o responsável por ser a principal oposição à candidatura de Mão Santa (PMDB). O PFL conseguiu reunir sete partidos para formação da sua coligação (PFL, PPB, PSL, PAN, PV, PRP e PT do B). A eleição fora

<sup>8</sup> § 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente. (Redação dada pela Emenda Constitucional n° 16, de 1997)

mais uma vez polarizada em dois candidatos e novamente foi para o segundo turno, sendo terminado com uma vitória apertada de Mão Santa.

Apesar do resultado no segundo turno ter sido decidido por Mão Santa, Hugo Napoleão impetrou uma ação de impugnação de mandato na Justiça Eleitoral que cassou o mandato de Mão Santa em seis de novembro 2001 por entender que houve abuso de poder econômico. Hugo Napoleão assumiu em 19 de novembro de 2001.

A distribuição de cadeiras na Assembleia Legislativa foi quase a mesma entre o PFL e o PMDB, enquanto o primeiro conquistou 10 cadeiras o segundo conseguiu 9 cadeiras. O PSDB elegeu quatro membros, o PPR três, o PDT dois e o PT e o PSB conseguiram cada um eleger somente um membro. Apesar das dez cadeiras conquistadas pelo PFL, o partido perdera quatro cadeiras com relação ao pleito anterior.

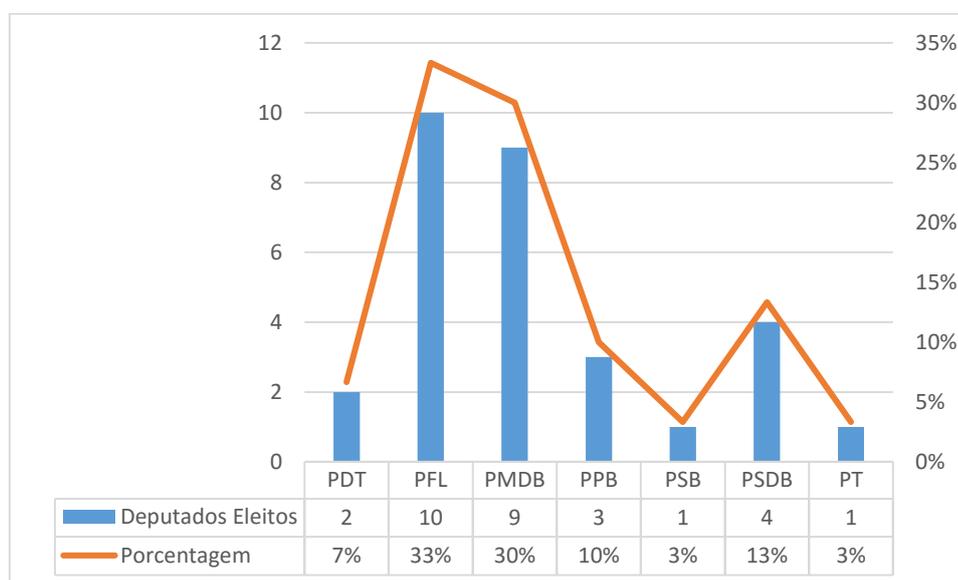
Tabela 5- Eleições 1998 – Resultado 2º Turno para Governador

<b>Candidato</b>	<b>Partido</b>	<b>Coligação</b>	<b>Situação</b>
Francisco de Assis Moraes Sousa (Mão Santa)	PMDB	PMDB, PDT, PTB, PL, PPS, PSDC, PRONA e PCdoB	Eleito (cassado)
Hugo Napoleão	PFL	PFL, PPB (ex-PPR), PSL, PAN, PV, PRP e PT do B	Assumiu em 09/2001

Fonte: TSE

Sandes Freitas (2015) ressalta que apesar do declínio de cadeiras conquistadas pelo PFL, o PMDB precisava obter a maioria na Assembleia Legislativa e por isso, em seu segundo mandato, Mão Santa contemplou mais aliados. O primeiro gabinete contou com Secretários de quatro partidos: o PMDB, PSDB, o PPS, o PTB. Todavia, o PMDB continuou concentrando pastas como no governo anterior. Sandes Freitas (2015) ainda destaca que o PSDB ficou com três importantes pastas (Obras e Serviços Públicos, Planejamento e Educação), o que representava uma tentativa do governador de conseguir ampliar sua força no Legislativo estadual.

Gráfico 5- Eleições 1998 - Resultado para Deputado Estadual



Fonte: TRE-PI

#### 4.6 As Eleições estaduais de 2002

Devido à cassação do mandato de Mão Santa em 2001 o PMDB sofreu uma forte desarticulação interna e isso provocou uma mudança substancial na cena política piauiense (Freitas, R., 2013). Acompanhado ao vazio deixado pelo PMDB, o PT se aproveitou do crescimento do partido na capital e lançou candidatura ao governo do estado com o representante Wellington Dias, o que demarcou uma alteração profunda no quadro político como argumenta Sandes Freitas (2015).

Wellington Dias teve uma longa carreira política, já tendo sido Vereador de Teresina, Deputado Estadual e Deputado Federal. Em sua campanha de 2002, Wellington conseguiu formar uma coligação de oito partidos (PT, PCdoB, PL, PMN, PAN, PTN e PT do B) e como oposição enfrentou o candidato Hugo Napoleão (PFL) que tentava se reeleger. Hugo fez uma coligação de seis partidos: PFL, PSDB, PPB, PRTB, PSDC e PRP.

A eleição mais uma vez seria fechada em dois candidatos, porém, diferente das últimas duas eleições, esta foi resolvida logo em primeiro turno, tendo Wellington Dias como vencedor. E embora tendo perdido a governadoria, o PFL elegeu a maior bancada na Assembleia Legislativa com 9 cadeiras ganhas. Logo em seguida veio o PMDB com 6 cadeiras,

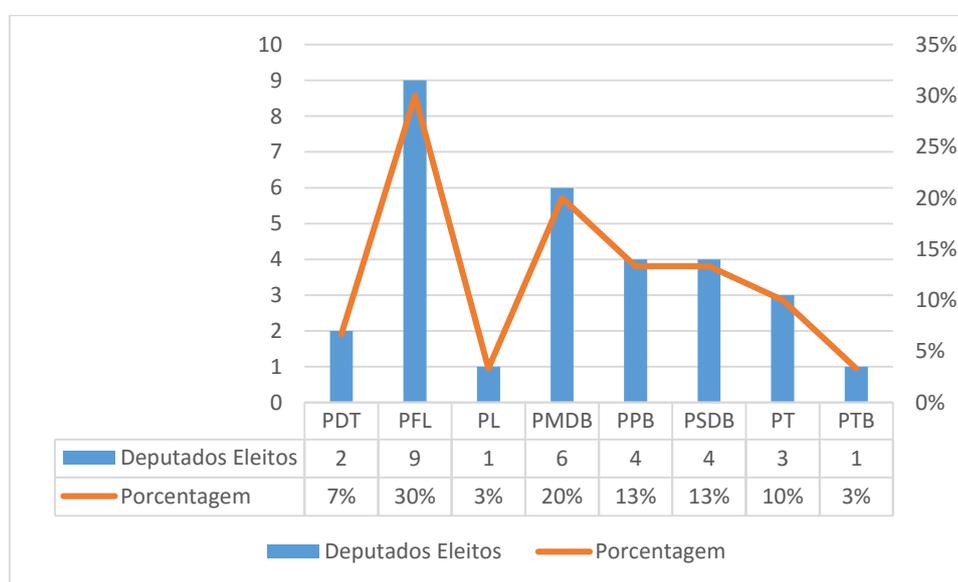
PPR com 4, PSDB que era coligado ao PFL com 4, o PT com 3, o PDT com 2 e PL e PTB cada um elegeu um candidato.

Tabela 6- Eleições 2002 – Resultado para Governador

Candidato	Partido	Coligação	Votos Nominais	Situação
José Wellington Barroso de Araújo Dias	PT	PT / PTN / PC do B / PL / PT do B / PAN / PCB / PMN	688.278	Eleito
Hugo Napoleão	PFL	PFL / PSDB / PPB / PRTB / PSDC / PRP	595.200	Não eleito

Fonte: TSE

Gráfico 6- Eleições 2002 - Resultado para Deputado Estadual



Fonte: TSE

O PT em 2002 conseguiu eleger apenas três Deputados Estaduais, o que significava apenas 13% da Assembleia Estadual. Sandes Freitas (2015) aponta essa situação como uma condição de extrema minoria, ainda se contasse com os apoios da coligação, já que o PC do B elegeu um Deputado Estadual e o Deputado Estadual eleito pelo PL só veio participar

do gabinete em junho de 2003. Dessa maneira o PT distribuiu cargos para o PDT e PMDB, ampliando a bancada para doze cadeiras na Assembleia Legislativa e também distribuiu pastas para o PFL e PSDB que não eram aliados ao PT (Sandes Freitas, 2015).

Sandes Freitas (2015) salienta que apesar da distribuição de pastas entre cinco partidos, essa distribuição ainda se concentrou no partido do governador, o PT ficou com dez Secretarias. O autor destaca que mesmo após uma grade reforma administrativa em que as Secretarias foram reduzidas de 21 para 13 o PT continuou concentrando pastas e somente em março de 2005, quando as pastas caíram de oito para cinco isso se modificou e abriu espaço para dois novos aliados: PSB e PTB.

Com pouca possibilidade de conquistar maioria legislativa, o governador tendeu a abrir o leque de alianças partidárias, inclusive incluindo filiados ao PFL e ao PSDB, ainda que os dois partidos não fossem formalmente aliados do governo estadual. Ainda assim, é válido observar que as alianças partidárias na arena governamental possuem menos constrangimentos externos, isto é, imposições das cúpulas dos partidos para a realização de indicações de filiados. Com a força do Executivo estadual frente ao Legislativo estadual e a prerrogativa de nomeação de secretários nas mãos do governador, as alianças tendem a seguir a racionalidade política do chefe do Executivo, que, por vezes, pode indicar secretários filiados a partidos que, dificilmente, poderiam participar das coligações eleitorais. Dessa forma, a tese da racionalidade política contextual parece ter mais validade para explicar alianças governamentais do que as eleições no contexto político estadual pós-1994. (Sandes-Freitas, 2015, p. 169).

#### **4.7 As Eleições estaduais de 2006**

Wellington Dias é o favorito nas Eleições de 2006, com ampla aceitação popular e aprovação do seu governo (Freitas, R., 2013). Além disso a boa avaliação do Luiz Inácio Lula da Silva também alavancou a campanha de Wellington, bem como os benefícios dos programas sociais, como o Bolsa família, a administração dos recursos por parte do governador e a fragmentação da oposição também corroboraram em sua campanha (Sandes-Freitas, 2010). Wellington foi candidato com a coligação PT, PSB, PTB, PCdoB e PL. O único a manter a coligação em relação ao pleito passado foi o PCdoB, partido do seu vice Osmar Júnior que no atual pleito concorria para a Câmara Federal.

Mão Santa também se candidatou com o apoio do PMDB, porém bastante desgastado por marcar oposição ao governo tanto federal quanto estadual. O PSDB lançou

Firmino Filho e o PFL não lançou candidaturas. A vitória do petista no primeiro turno foi folgada, com 61,7% dos votos válidos.

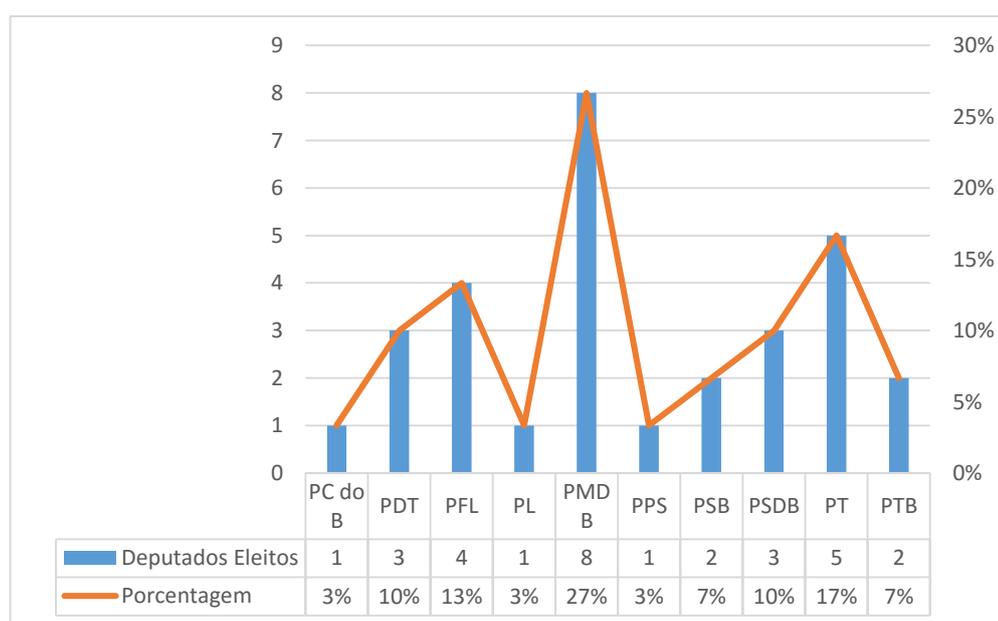
Em 2006, o PFL fica fora do palco político, perdendo cadeiras em níveis federais e estaduais. Na Assembleia legislativa o PFL só consegue eleger quatro cadeiras, enquanto o PMDB consegue 8, o PT 5 cadeiras, PSDB e PDT conseguem três cadeiras cada, PSB e PTB cada um conseguem duas, e PL, PCdoB e PPS estão entre os partidos que só conseguiram eleger um Deputado Estadual.

Tabela 7- Eleições 2006 – Resultado para Governador

Candidato	Partido	Coligação	Votos	Situação
José Wellington Barroso de Araújo Dias	PT	PT / PSB / PTB / PC do B / PL	954.857	Eleito
Francisco de Assis Moraes Sousa (Mão Santa)	PMDB	PP / PMDB / PSC / PCB / PAN / PTC	391.083	Não eleito

Fonte: TSE \*Tabela reduzida aos candidatos com maior número de votos.

Gráfico 7- Eleições 2006 - Resultado para Deputado Estadual



Fonte: TSE

A distribuição de cargos para partidos no primeiro gabinete de Wellington Dias foi reduzida em comparação ao seu mandato anterior (Sandes- Freitas, 2015). Foram quatro partidos beneficiados e a concentração de pastas continuou sob o domínio do partido do governador, fato semelhante aos demais governos estaduais piauienses, assim como aponta Sandes Freitas (2015). Com a maioria das pastas sob o domínio do PT, o espaço para aliados era pequeno, desta forma, o governador formulou uma reforma administrativa que criava novas secretarias, para assim agregar seus aliados.

Durante o segundo gabinete, Wellington Dias teve apoio da maioria dos deputados estaduais da Assembleia Legislativa. Já quando Wellington Dias renunciou ao cargo para disputar uma vaga no Senado e o vice-governador, Wilson Martins (PSB), assumiu o cargo de chefe do Executivo estadual, o bloco governista se dissolveu formando dois grupos: um com a liderança do PSB e apoio do PT, PMDB, e PC do B; e o outro sendo organizado pelo PTB e contando com o apoio do PP e PDT (Sandes-Freitas, 2015). Em relação aos gabinetes, Sandes Freitas (2015) demarca que o governador Wilson Martins manteve a maioria dos cargos sendo controlados pelo PT, seis no total, e o PSB ficou com apenas duas Secretarias.

#### **4.8 As Eleições Estaduais de 2010**

As eleições de 2010 foram bastante movimentadas, com uma competição que girou em torno de três candidaturas. Primeiramente, em abril de 2010, Wellington Dias que era o então governador que fora eleito em 2006, renunciou ao cargo para concorrer ao Senado, Wilson Martins (PSB), seu vice, assumiu o governo e podendo se reeleger lançou sua candidatura. Wilson Martins tem uma carreira política longa e foi apoiado pelos petistas em sua campanha.

Para competir com Wilson Martins, Silvio Mendes (PSDB) que era o então prefeito de Teresina, afastou-se do cargo. O governo de Silvio Mendes possuía grande aprovação popular. O terceiro concorrente era João Vicente Claudino do PTB que é um empresário reconhecido e na época era senador, contudo, suas taxas de rejeição de acordo com as pesquisas eram elevadas (Freitas, R. 2013).

A decisão foi levada para o segundo turno, já que apesar das porcentagens entre os três possuírem uma distância razoável de votos, não era suficiente para eleger nenhum dos candidatos. No primeiro turno Wilson Martins conseguiu 46,4%; Silvio Mendes conquistou 30,1% dos votos; já João Vicente levou 21,6% dos votos válidos. No segundo turno, apesar do

avanço do Silvio Mendes, ele não consegue crescer o suficiente para derrotar Wilson Martins que foi eleito com 58,9% dos votos válidos.

O PSB conseguiu se alavancar com o apoio da imagem do PT e do ex-governador Wellington Dias e levou a melhor no Executivo Estadual, com isso conseguiu também aumentar sua participação na assembleia e pode-se dizer que no âmbito da Assembleia Legislativa a coligação vencedora do Executivo conseguiu um resultado expressivo de 17 cadeiras.

Em adendo, em 28 de março de 2007 o PFL foi refundado e se tornou DEM, uma mudança que visava a modernização do partido e a criação de uma nova identidade. De acordo com Ribeiro (2014) a mudança do nome e a tentativa de apresentar nova identidade à sigla se basearam em uma pesquisa de opinião pública conduzida pela empresa MCI que foi presidida pelo cientista político Antônio Lavareda. Os resultados da pesquisa demonstraram que a sigla PFL, além de ser, relativamente, pouco conhecida, ainda estava associada negativamente ao regime militar e carregava o estigma de ser um partido de direita. A mudança não parece ter surtido efeito enquanto conseguiu apenas duas cadeiras para a Assembleia Legislativa.

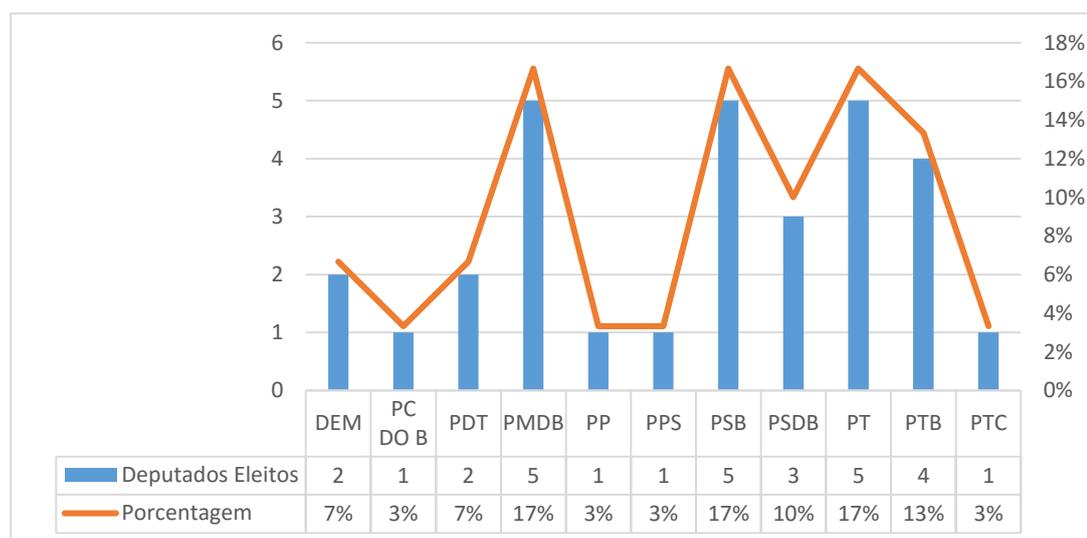
Tabela 8- Eleições 2010 – Resultado para Governador: 2º Turno

<b>Candidato</b>	<b>Partido</b>	<b>Coligação</b>	<b>Votação Nominal</b>	<b>Situação</b>
Wilson Nunes Martins	PSB	PSB, PT, PRB, PMDB, PTN, PR, PSB, PRP e PC do B	921.313	Eleito
Silvio Mendes de Oliveira Filho	PSDB	PSDB, PPS e PSC	642.165	Não eleito

Fonte: TSE

\*Tabela reduzida aos principais competidores

Gráfico 8- Eleições 2010 - Resultado para Deputado Estaduais



Fonte: TSE

A configuração do primeiro gabinete executivo de Wilson Martins (PSB) ficou dividida entre cinco partidos, o PSB, PT, PC do B, PDT e PMDB. O PSB coordenou a Secretaria de Educação, a Secretaria de Saúde, além da Secretaria de Governo. O PT também ficou com três Secretarias, a de Planejamento, a de Justiça e a de Assistência Social e Cidadania. O PMDB ficou com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico e a Secretaria de Infraestrutura. O PC do B ficou com a Secretaria de Segurança e a de Meio Ambiente. O PDT ficou somente com uma Secretaria que foi a de Defesa Civil.

Dessa maneira, o primeiro gabinete de Wilson Martins (PSB) estava bem dividido, diferente dos períodos anteriores em que o partido do chefe do executivo estadual tinha primazia na distribuição de cadeiras. O governador Wilson Martins decide mexer no seu secretariado a partir da saída de sua esposa, Lilian Martins (PSB), da Secretaria da Saúde, que abdica da pasta para assumir uma vaga no Tribunal de Contas do Estado (TCE)

São realizadas quatro mudanças: Na secretaria de Saúde assume João Batista Cavalcante, ex-diretor financeiro da SESAPI. Na Secretaria de Planejamento sai Sérgio Miranda (PT) e entra César Fortes. A inclusão do PSD se dá com a saída de Ubiraci Carvalho (PDT) da Secretaria de Defesa Civil para a entrada de Edson Ferreira (PSD). Na Ouvidoria do estado, João Madison (PMDB) sai para ser efetivado deputado estadual, e em seu lugar entra Antônio Uchoa (PDT).

Em 2014, Wilson Martins exonera os secretários do PT e do PTB, demitindo os secretários da Justiça, da Secretaria de Assistência Social e Cidadania e da Secretaria de Defesa

Civil, o que marcava uma ruptura com o Partido dos Trabalhadores seguindo o afastamento do PSB nacional da campanha da petista Dilma Rousseff. No dia quatro de abril de 2014, após o rompimento com o PT, partido que o ajudou a ser eleito, o candidato Wilson Martins renuncia ao cargo de governador para concorrer a uma vaga no Senado. Zé Filho do PMDB assume o cargo trazendo alterações a composição do governo estadual.

Os cargos da nova composição do executivo estadual foram redistribuídos pelo novo governador entre seu partido, PMDB, PSB, PSD e PSDB. O PMDB ficou com seis Secretarias: a Secretaria da Saúde, da Administração; do Trabalho e do Empreendedorismo; da Justiça e dos Direitos Humanos; da Infraestrutura e dos Transportes. Novamente o executivo estadual voltou a concentrar os cargos do alto escalão do governo sob o domínio do seu partido. O PSD ficou com as Secretarias de Defesa Civil e a Secretaria de Mineração, Petróleo e Energias Renováveis. O PSB ficou com a Secretaria de Turismo e o destaque de distribuição de Secretarias foi a coordenação da Secretaria de Governo que ficou com o PSDB, partido este que também ficou com a Secretaria das Cidades<sup>9</sup>.

#### **4.9 Considerações Finais do Capítulo**

A competição para Governador do Piauí foi polarizada por muitos anos mesmo com a inserção de novos partidos. Em contrapartida, a representação na Assembleia foi se fragmentando ao longo do período, muito embora se argumente que as elites tradicionais se mantinham apenas se dividindo em mais partidos. As cisões eram frequentes e as mudanças de coligações também e ao longo das disputas eleitorais os partidos iam mudando com quem se alinhavam.

Sandes Freitas (2015) ressalta que a política piauiense entre 1982 a 2010 teve dois grandes momentos, com a eleição do PMDB em 1994 e em 2002 quando o PT elegeu o governador. A vitória do candidato Mão Santa (PMDB) foi o primeiro governador desse período que não tinha laços com as elites políticas tradicionais do estado piauiense. A eleição do Wellington Dias também marcou a entrada do PT que desde 1982 tentava participar da política e conseguira poucas vezes participar da Assembleia Legislativa Piauiense.

---

<sup>9</sup> Para compor o quadro de Secretarias do período entre 2011-2014, foi consultado o Diário Oficial do Estado e para a verificação das notícias de mudança administrativa das Secretarias foram acessados os sítios: <http://politica.estadao.com.br/>; <http://noticias.terra.com.br/>; <http://cidadeverde.com/>; e <http://g1.globo.com/pi/piaui/index.html>.

As casas legislativas estaduais foram se fragmentando ao longo dos anos. Já o executivo estadual foi marcado por uma troca de cadeiras em que em um período era eleito um partido e no seguinte a oposição, entretanto o executivo estadual manteve o padrão de distribuição de cargos do gabinete executivo entre os membros do partido do governador, a exceção foi Wilson Martins (PSB) que ao assumir em 2014 distribuiu as pastas igualmente entre seu partido e o PT, este que foi essencial na vitória de Wilson Martins.

Contudo, Wilson Martins (PSB) pouco antes de renunciar ao cargo de governador e se lançar na disputa ao Senado seguiu a decisão do PSB nacional, que se desalinhou com o PT, e resolveu exonerar os secretários petistas. Com a entrada de Zé Filho (PMDB) que assumia o posto de governador deixado por Wilson Martins, há a mudança para a e entrada de Secretários do PMDB que dominam seis Secretarias estaduais.

O executivo estadual se articulou ao longo do período estudado a beneficiar membros do seu partido e a aliados. E mesmo quando Wellington Dias (PT) entrou no executivo com uma maioria mínima, ele deu proeminência ao seu partido e tentou se alinhar aos demais partidos para conseguir a maioria na Assembleia Legislativa e entregou inclusive duas Secretarias a partidos de Oposição.

Desse modo, conclui-se que o executivo estadual se alinhou em fortalecer primeiramente seu próprio partido e em seguida encarregou de formar uma base aliada para uma participação que não igual, mas ainda substancial na composição de seu gabinete, e essa seria uma forma de manter o apoio desses partidos aliados na Assembleia Estadual.

## **5 O USO DOS MECANISMOS FORMAIS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE PELA ALEPI**

Esse capítulo será o responsável por mostrar os resultados referentes a coleta dos Requerimentos feitos na Assembleia Legislativa do Piauí acerca dos mecanismos de fiscalização e controle usados pelos parlamentares nos dois mandatos mais recentes já concluídos pelos parlamentares (2007 a 2010 e 2011 a 2014). É pretendido aqui verificar se esses mecanismos são usados, por quem, em quais proporções, para que assim se tenha uma melhor compreensão do poder de controle da ALEPI sobre o executivo estadual.

Porém, apesar de o primeiro recorte ser de 2007 até 2010, a Assembleia Legislativa do Piauí não possui os dados referentes ao ano de 2007 à disposição<sup>10</sup> para análise, por isso, o recorte se limitará aos anos de 2008 a 2010. E já que o mandato seguinte possui os dados referentes a todos os anos, esse trabalho não sofrerá novas alterações ou mais empecilhos à sua análise.

### **5.1 Metodologia**

O objetivo deste trabalho é testar se os mecanismos de controle disponíveis tanto na Constituição Estadual quanto no regimento interno da Assembleia Legislativa do Piauí são realmente usados, como são usados e por quem são usados. Para que sejam alcançados resultados esperados será feita uma análise documental dos Requerimentos emitidos na ALEPI em matéria de fiscalização e controle.

A partir da estruturação teórica que foi feita até aqui e da ambientação do quadro político estadual, a análise documental se configura como um bom método para se fazer assertivas em relação ao que já foi exposto, é, sem dúvida, o melhor meio para testar se esses mecanismos de controle foram realmente usados conforme sua aparição nos documentos existentes da casa legislativa estadual piauiense.

Os dispositivos de fiscalização e controle são registrados dentre a titulação de Requerimento conjuntamente com votos de louvores ou outros pedidos aleatórios. Por isso, serão operacionalizadas buscas rigorosas dentro desses requerimentos sobre a presença dos

---

<sup>10</sup> Foi feito um requerimento formal à ALEPI, contudo, não foi obtida resposta e para isso os dados que foram usados nessa pesquisa foram os disponíveis na plataforma digital da ALEPI.

mecanismos principais de controle nos períodos de 2008 a 2010, como já explicado aqui, não há registros anteriores, e de 2011 a 2014.

A base de dados que a ALEPI dispõe em seu sítio contém 1752 matérias legislativas de Requerimentos por autoria parlamentar, isso, no período do mandato de deputados estaduais entre 2007 a 2010, ressalvando-se novamente que acerca do ano de 2007 não constam dados referentes. Já no período de 2011 a 2014 existem 2909 registros de Requerimentos parlamentares.

Sobre o mecanismo mais conhecido de controle, as CPIs, não foram encontrados registros de Comissões de inquérito nesse período estudado, ou processo de impedimento do Executivo movido na Assembleia Legislativa. Desta forma, devido à vacância de uso desses mecanismos no período analisado, não será viável uma averiguação de como esse mecanismo é utilizado pela ALEPI. Para a análise serão usadas as seguintes tentativas de execução de controle dentro das matérias legislativas: as convocações de autoridade, os pedidos de informação, as audiências públicas e aprovação ou rejeição de vetos do Executivo.

## **5.2 A comissão de Fiscalização e Controle**

Dentro da comissão de fiscalização e controle no período entre 2008 a 2010 foram feitas três convocações de autoridades e todas foram aprovadas. Foi convocado o secretário de fazenda para prestar esclarecimentos sobre os aspectos econômicos e financeiros do estado piauiense. A presidente da Empresa de Gestão de Recursos do Piauí sobre denúncias de irregularidades no Governo do Estado. Outro Convocado foi o Secretário de Estado da Administração para prestar informações sobre os contratos de aluguéis de carros e serviços terceirizados.

Além dessas convocações entre 2008 a 2010 na comissão de fiscalização e controle foi realizada uma audiência pública para discussão sobre a Reforma Tributária e suas implicações na Lei estadual. Enquanto no período entre 2011 a 2014 foram feitas duas audiências, uma sobre a situação financeira do estado e outra sobre matéria comercial.

Com relação as convocações de autoridades, no período entre 2011 e 2014, foi promovida somente uma convocação, em que se convidava os membros do tribunal de contas para uma discussão do papel do controle interno como fiscalizador das despesas públicas.

Em síntese, os resultados foram tímidos com relação ao papel fiscalizatório do órgão, a comissão ao longo dos dois períodos propôs poucos pedidos sobre a matéria, sendo que no período entre 2008 a 2010, a comissão de fiscalização e controle em relação a

convocação de autoridades se mostrou mais preocupada em investigar situações mais importantes.

### 5.3 Audiências Públicas

São várias as possibilidades que as audiências têm, elas podem ter cunho investigativo, ou servirem para instrução em produção de leis. Contudo, elas se configuram como mecanismos de fiscalização e controle à medida que se voltam para fiscalizar o desempenho do governo, para a qualidade de programas, ou ainda para a solução de problemas que o Executivo possa tomar parte.

Por meio das audiências, os parlamentares acompanham o quão efetivas são as políticas implementadas pelo poder executivo, ao tempo em que verificam a amplitude e a intensidade do apoio da opinião pública aos programas governamentais. (Lemos, 2005, p.66).

Os pedidos de audiência podem ser feitos individualmente, por comissão, subcomissões ou conjuntas. Lemos (2005) argumenta que as audiências são um dos melhores indicadores estabelecidos para a atividade formal, sendo também o exercício de controle mais tradicional. Tendo isso em vista, serão analisados os pedidos de audiências referentes aos intervalos de 2008 a 2010 e 2011 a 2014.

#### 5.3.2 Audiências entre 2008 a 2010

No período entre os anos de 2008 e 2010 foram feitos 55 pedidos de audiência pública das quais 53 foram aprovadas e dois não se dispõem informação. Dentre todos os pedidos, 36 se relacionam ao Executivo estadual. Os temas são dispersos, são citados problemas referente a obras, orçamento, órgãos, programas e projetos, pedidos acerca de políticas públicas, discussões sobre benefícios, em suma, problemas gerais que envolvem a ação do executivo estadual.

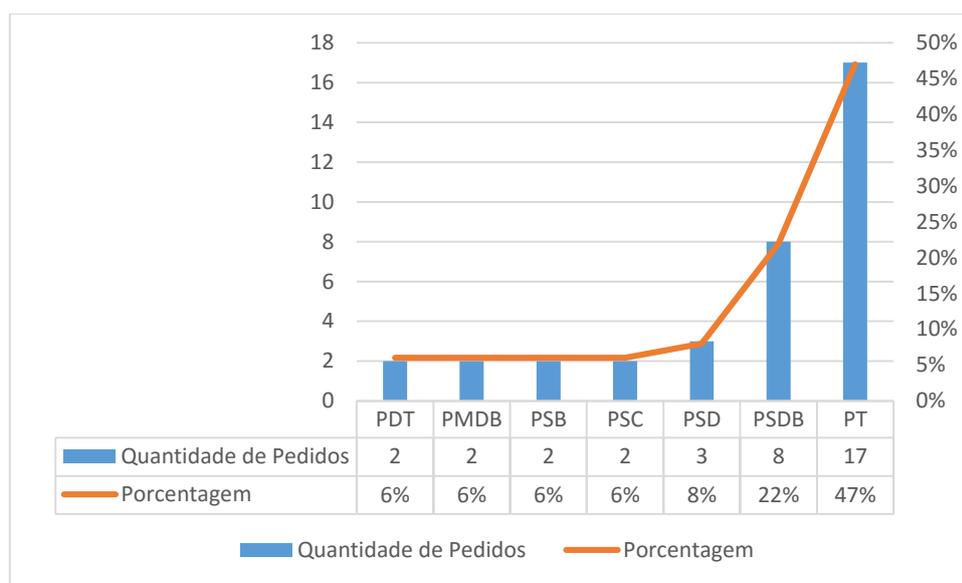
Tabela 9 - Total de pedidos entre 2008 e 2010

<b>Ano</b>	<b>Pedidos</b>	<b>Acerca de controle</b>
2008	16	12
2009	26	14

2010	13	10
<b>Total:</b>	<b>55</b>	<b>36</b>

Fonte: Requerimentos ALEPI

Gráfico 9 – Pedidos de Audiência por Partido entre 2008 e 2010



Fonte: Requerimentos ALEPI

Dos 36 pedidos, somente dois da deputada estadual Flora Izabel (PT) não consta informação sobre sua situação, todos os demais foram aprovados. Os Deputados que mais fizeram pedidos foi a candidata Flora Izabel (PT) e Marden Menezes (PSDB), este último foi responsável por todos os pedidos de audiência feitos pelo seu partido.

Relembrando o capítulo anterior para avaliarmos esses pedidos de audiência a partir da conformação das alianças com o executivo estadual, o governo de 2007 a 2010 começou com a presença de quatro partidos PT, PSDB, o DEM e o PC do B, para em seguida ampliar o quadro de participação com uma reforma em abril de 2007, nomeando secretários do PMDB, do PTB e do PDT (Sandes-Freitas, 2015).

O PT conseguiu a partir da reforma o apoio da maioria legislativa, entretanto o DEM e o PSDB não contavam como apoio, mesmo tendo Secretarias em seu domínio, estes eram dissidentes do PT como ressalta Sandes Freitas (2015). Após a renúncia de Wellington Dias (PT) em 2010 para competir ao Senado e a posse de Wilson Martins (PSB) o bloco governista se dissolveu ficando dividido em: PSB, apoiado por PT, PMDB e PC; e um outro grupo formado por PTB e sendo apoiado por PP e PDT (Sandes-Freitas, 2015).

Dessa maneira, os pedidos de audiência foram em grande parte feito por deputados que faziam parte da base do executivo estadual, enquanto entre os partidos que declaravam oposição ao governo, PSDB e DEM, os pedidos de audiência foram feitos por apenas um representante: Marden Menezes do PSDB.

### 5.3.2 Audiências entre 2011 e 2014

Os pedidos de audiência feitos no período de 2011 a 2014 cresceram bastante com relação ao período anterior, foram 156 pedidos, apesar da vacância de informações de 2007, foram 101 pedidos a mais. Dentre esses 86 foram aprovados, 10 foram encaminhados a ofício, 55 foram encaminhadas à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e 5 não se compreende informações. Com relação aos anos, alguns foram mais movimentados nessa ação que outros, o ano de 2011 foi responsável por 61 pedidos, o ano de 2013 obteve 59 pedidos, enquanto 2012 foram feitos 25 pedidos e somente 11 pedidos foram feitos em 2014.

Tabela 10- Situação Geral dos Pedidos de Audiência de 2011 a 2014:

<b>Situação</b>	<b>Quantidade</b>
Aprovada	86
Encaminhar ofício	10
Encaminhada Comissão de Constituição e Justiça	55
Não se tem informação	5
<b>Total</b>	<b>156</b>

Fonte: Requerimentos ALEPI

Tabela 11– Pedidos de Audiência entre os anos de 2011 a 2014

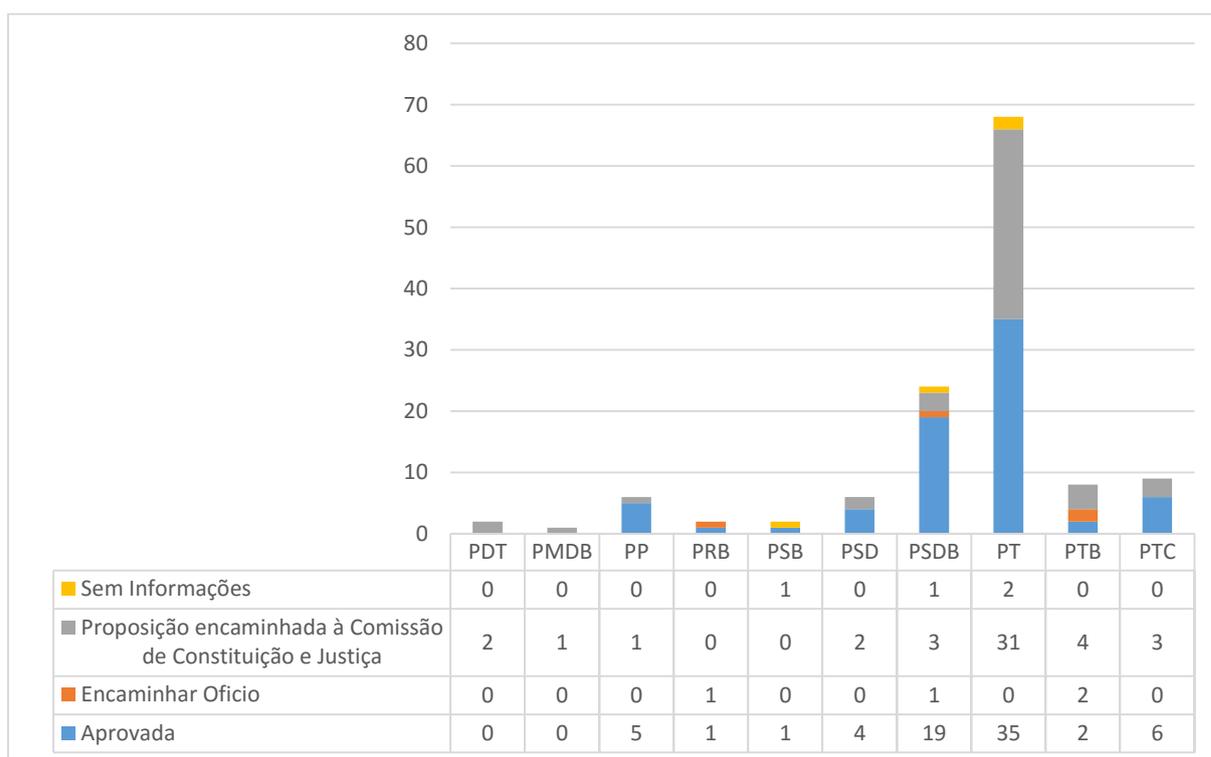
<b>Ano</b>	<b>Pedidos de Audiência</b>
2011	61
2013	59
2012	25

2014	11
<b>Total:</b>	<b>156</b>

Fonte: Requerimentos ALEPI

Nos anos de 2011 e 2012 todos os pedidos de audiência foram aprovados, enquanto no ano de 2013 os pedidos pararam em encaminhar ofício ou foram encaminhadas a Comissão de Constituição e Justiça, e em 2014 o mesmo fato ocorreu. Dentre esses pedidos de audiência 128 se relacionam ao executivo estadual, dentre os temas mais citados estão as políticas públicas, os programas, os projetos, planos, criação de novos órgãos, construções, serviços e ações. O gráfico a seguir mostra a quantidade de pedidos por partidos em relação ao executivo estadual e o seu resultado:

Gráfico 10 – Pedidos de Audiência por Partido Entre 2011 e 2014



Fonte: Requerimentos ALEPI

O governo piauiense entre 2011 e 2014 foi movimentado, Wilson Martins (PSB), fez algumas mudanças em seu quadro que primeiramente contava com PSB, PT, PC do B, PDT e PMDB. Em seguida, Wilson Martins incluiu o PSD em uma Secretaria, porém a grande

mudança aconteceu quando pouco antes de Wilson Martins renunciar ao cargo para concorrer ao Senado, quando decide romper com PT e PTB. Após a saída de Wilson, o novo governador Zé Filho (PMDB) redistribuiu o secretariado entre PMDB, PSB, PSD e PSDB.

Ao analisar os pedidos de audiência, novamente o PT foi o partido que mais fez pedidos, seguido por PSDB novamente. É válido ressaltar a data dos pedidos já que o PSDB não fez parte até 2014 e o PT foi retirado do executivo estadual no mesmo ano, os pedidos do PT foram bem distribuídos entre 2011 e 2014, quando fez parte do governo fez 31 pedidos e quando foi retirado fez 37 pedidos. Já o PSDB fez grande parte dos pedidos enquanto não fazia parte do governo, 19 pedidos, quando integrou o executivo estadual o PSDB fez somente 5 pedidos de audiência ao todo.

#### **5.4 Pedidos de Informação**

Os pedidos de Informação fazem parte dos mecanismos de controle formais que possuem baixo custo de proposição, já que não são implicadas obrigações além da sua prestação. Esse instrumento também pode ser realizado individualmente e é bastante útil na solução da assimetria informacional. Em síntese, é um mecanismo simples e, especialmente, estratégico.

A seguir será analisado quantos pedidos foram feitos dentro do recorte desejado por esse trabalho (2008 a 2010 e 2011 a 2014). Também serão verificados quantos pedidos de informação foram feitos em relação ao Executivo Estadual, os temas mais propostos e quais foram os Deputados Estaduais mais expressivos no uso de pedidos de informação.

##### **5.4.1 Pedidos de Informação no período de 2008 a 2010**

No período de 2008 a 2010 foram feitos 83 pedidos de informação no total, sendo que 70 foram relacionados ao Executivo Estadual. O ano de maior produção foi em 2009 tanto para assuntos gerais quanto para os de fiscalização e controle do Executivo estadual. Em relação aos assuntos mais em voga estavam: repasses, recursos, contratos, licitações, obras, projetos e programas. Já os cargos mais citados nesses pedidos de informação eram sobre as Secretarias e o secretariado.

Tabela 12 - Pedidos de Informações de 2008 a 2010: Quadro Geral

<b>Ano de proposição</b>	<b>Nº de Pedidos de Informação Total</b>	<b>Nº de Pedidos de informação de controle do Executivo Estadual</b>
2008	16	10
2009	43	41
2010	24	19
<b>Total:</b>	<b>83</b>	<b>70</b>

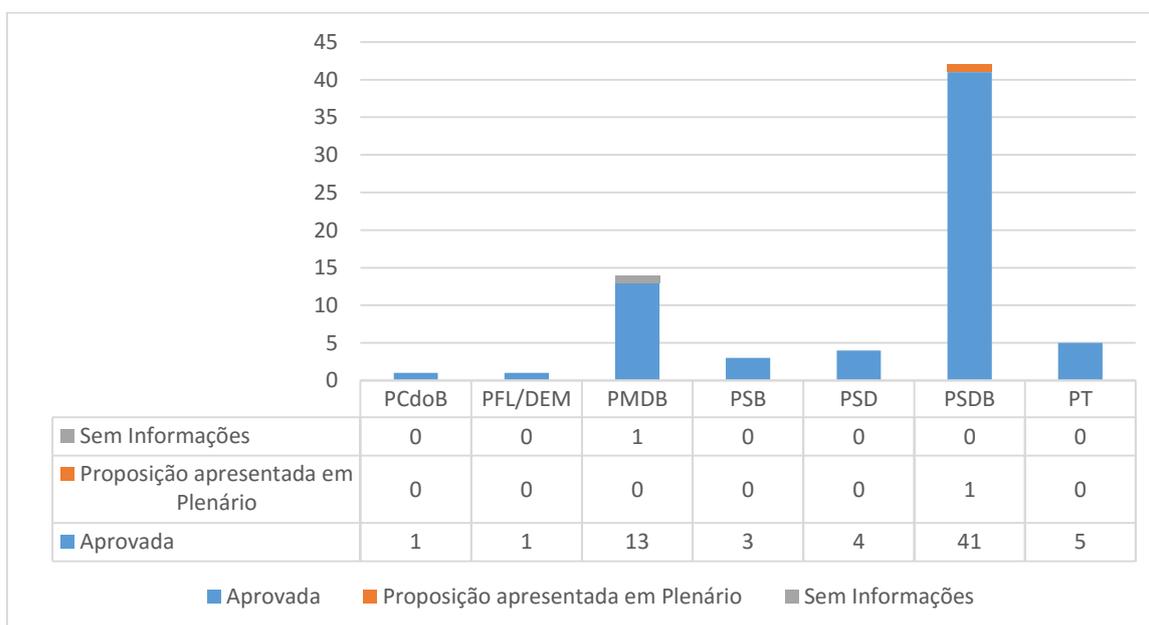
Fonte: Requerimentos da ALEPI

Tabela 13 - Membros/órgãos citados diretamente nos Pedidos de Informação de 2008 a 2010

<b>Membros-Órgãos Citados</b>	<b>Registros</b>
Governador	1
Secretarias/Secretários (as)	25
Presidentes	7
Diretores (as)	2

Fonte: Requerimentos da ALEPI

Gráfico 11 – Pedidos de Informações por Partidos entre 2008 e 2010



Fonte: Requerimentos da ALEPI

Como é possível observar no gráfico acima, o PSDB que compunha a oposição ao executivo estadual foi o responsável pela maioria dos pedidos, seguidos pelo PMDB, que ganhou cargos no gabinete de Wellington Dias (PT) em abril de 2007, além disso o PMDB manteve o apoio ao governo mesmo após a saída de Wellington Dias. Os deputados que mais fizeram pedidos foram: Marden Menezes (PSDB) com 20 pedidos; Roncalli Paulo (PSDB) com 18 e Mauro Tapety (PMDB) com 9 pedidos. Os pedidos foram atendidos em sua maioria, apenas dois pedidos não informaram sua aprovação ou rejeição.

#### 5.4.2 Pedidos de Informação no período de 2011 a 2014

Foram encontrados 135 pedidos de informação no período de 2011 a 2014, entretanto a comparação com o período anterior em registros não é precisa devido à diferença não tão substancial e a vacância de dados sobre o ano de 2007 do mandato passado. A quantidade de pedidos lançados em relação a cada ano são bastante divergentes na comparação com o ano de 2008.

Foram produzidas, especificadamente, 111 pedidos de informação sobre o controle do executivo Estadual. A correlação entre o uso e os anos se mantém parecida com a correlação dos pedidos totais. As aprovações dos pedidos totais ficaram em 111 aprovadas e 28 a encaminhar ofício. Já as aprovações dos pedidos de controle do Executivo fecharam em 88 aprovadas e 23 a encaminhar ofício.

Tabela 14 - Pedidos de Informações entre 2011 e 2014: Quadro Geral

<b>Ano de proposição</b>	<b>Nº de Pedidos de Informação Total</b>	<b>Nº de Pedidos de informação de controle do Executivo Estadual</b>
2011	77	63
2012	28	24
2013	22	17
2014	8	7
<b>Total:</b>	<b>135</b>	<b>111</b>

Fonte: Requerimentos da ALEPI

Os destaques desse intervalo são os temas sobre: licitações, contratos e convênios; recursos e repasses; e obras. E outra pontuação saliente é a concentração de pedidos por autor que teve um expressivo domínio de um único membro da casa legislativa estadual. O Deputado Estadual Firmino Filho (PSDB) renunciou ao cargo em 2012 para assumir a prefeitura de Teresina, entretanto, é válido lembrar que além estar compondo a oposição<sup>11</sup> e ter exercido seu cargo por apenas dois anos, ele foi sozinho o responsável por 45 pedidos de informação na Assembleia Legislativa sobre controle do Executivo. Outro ponto a ser ressaltado é que os pedidos de Firmino (PSDB), ex-prefeito de Teresina, concentravam-se sobre as ações do executivo estadual com relação a capital piauiense, Teresina.

Tabela 15– Temas mais propostos nos Pedidos de Informação ao Executivo Estadual entre 2011 e 2014

<b>Temas mais propostos:</b>	<b>Registros</b>
Licitações, contratos e convênios	45
Recursos e repasses	29
Obras	20
Projetos e Programas	11

Fonte: Requerimentos da ALEPI

Tabela 16–Membros/órgãos citados diretamente nos Pedidos de Informação entre 2011 e 2014:

<b>Membros-Órgãos Citados</b>	<b>Registros</b>
Governador	6
Secretarias/Secretários (as)	79
Presidentes	14
Diretores (as)	10

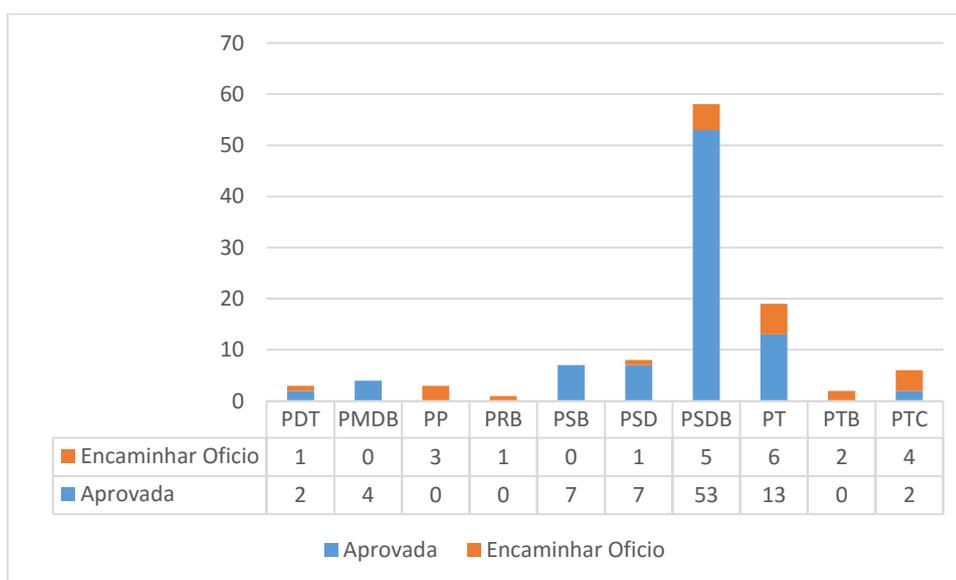
Fonte: Requerimentos da ALEPI

<sup>11</sup> O PSDB fez parte da composição do executivo estadual apenas em 2014, momento em que Zé Filho (PMDB) assumiu o governo piauiense e o integrou em seu gabinete.

O período de 2011 a 2014 foi marcado por uma atuação acentuada do PSDB às ações do executivo estadual em relação aos pedidos de informação, muito embora, no período em que participou do governo, 2014, não foram encontrados mais registros de pedidos desse partido. É digno de nota também que os pedidos de informação desse período encaminharam seus pedidos quase que essencialmente às secretarias e aos (à) secretários (as). O governador, presidentes e diretores (as) de autarquias também foram mais citados do que em relação ao período anterior.

O PT foi o segundo partido que mais fez pedidos de informação, e apesar de em 2014 ter sido retirado da composição do governo estadual, sua atuação se manteve bem distribuída tanto compondo o governo quanto não sendo mais parte. O gráfico a seguir mostra a distribuição de pedidos por partidos e seu parecer final:

Gráfico 12- Pedidos de informação entre 2011 e 2014



Fonte: Requerimentos ALEPI

## 5.5 Convocações de Autoridade

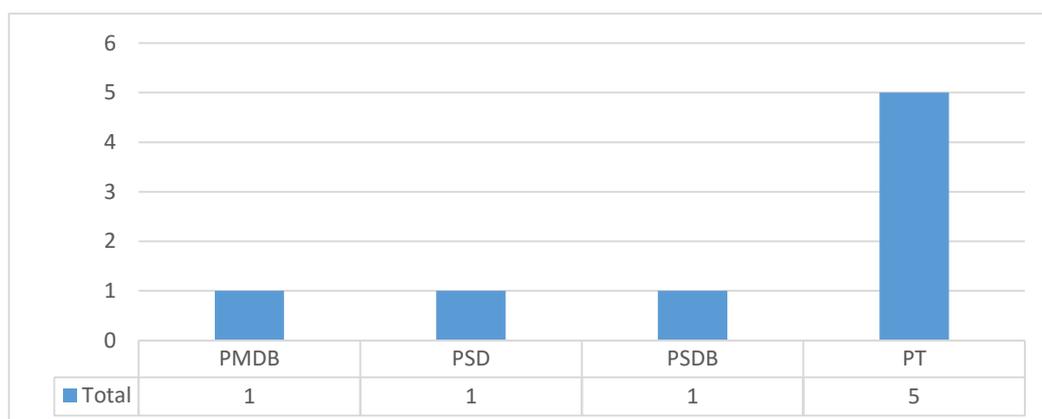
Uma outra forma de corrigir os problemas de desequilíbrio de informações são as convocações de autoridades, entretanto, Lemos (2005) aponta que esse instrumento é realizado com parcimônia e muitas vezes como forma de cortesia a palavra convocação é trocada por “convite” de comparecimento. Fato que pode ser observado no momento da análise

do período de 2011 a 2014, em que a convocação explícita foi realizada apenas quatro vezes das 29 observações.

Também é comum os parlamentares, pelo que chamam de “cortesia parlamentar”, não apresentarem um requerimento de convocação, mas fazerem um “convite” para que o ministro compareça ao plenário e explique determinada política. Esses convites não constam do sistema de informática do congresso como requerimentos e, portanto, não constam desse quantitativo. (Lemos, 2005, p. 89).

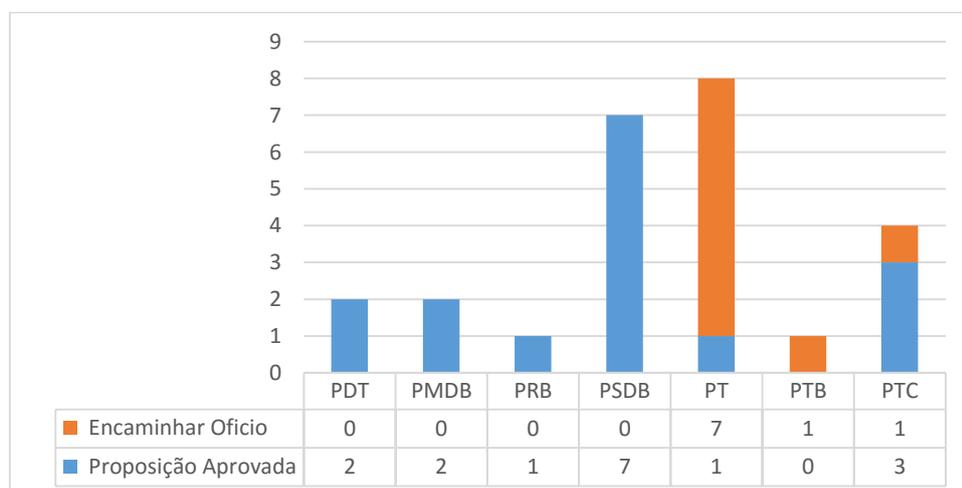
As convocações de autoridade realmente se configuram como a ferramenta menos usada pela ALEPI em comparação às demais. Entre 2007 a 2010 foram feitas oito convocações de autoridades do executivo e todas aprovadas, enquanto no período de 2011 a 2014 foram realizadas 29 convocações, das quais 21 eram convocações de membros das secretarias ou de outros órgãos estaduais para prestarem esclarecimentos a casa legislativa piauiense.

Gráfico 13 - Convocações de autoridades por Partidos entre 2008 e 2010



Fonte: Requerimentos da ALEPI

Gráfico 14 - Convocações de autoridades por Partidos entre 2011 e 2014



Fonte: Requerimentos da ALEPI

As convocações entre 2008 e 2010 foram feitas mais pelo PT que fazia parte do governo, cinco das oito. Em 2011 até 2014 foram feitas pelo PSDB enquanto não fazia parte do governo e pelo PT, desta vez, também quando não fazia parte do governo, ou seja, no ano de 2014. Assim como os pedidos de audiência que foram aprovados nos primeiros dois anos e nos últimos pararam em encaminhar à Comissão de Constituição e Justiça, as convocações de autoridade no período de 2011 a 2014 tiveram a peculiaridade de serem aprovados em 2011 e 2012, e, a partir de 2013 até 2014 pararem na situação de encaminhar ofício.

## 5.6 Veto

O Executivo tem o poder de vetar matérias legislativas, entretanto, o legislativo pode rejeitar esses vetos. Para que um veto seja rejeitado é preciso voto da maioria absoluta do Legislativo e essa possibilidade de rejeitar um veto Executivo é uma ferramenta de controle à medida em que as ações do Executivo devem ser passadas pelo crivo dos legisladores e possam não ser aceitas e contornadas.

Constam-se 34 registros de vetos no período de 2008 a 2010, e 67 no período de 2011 a 2014. No primeiro período nenhum veto foi rejeitado, sendo mantidos 25 vetos. Já no período de 2011 a 2014 quatro vetos foram rejeitados, 9 foram mantidos e um foi transformado em Lei. Segue-se a Tabela de todas as decisões sobre o Veto do Executivo:

Tabela 17- Situação dos Vetos no Período de 2008 a 2010

Situação	Nº de decisões
Veto Sobre a Proposição Mantido	25
Aguardando emissão de parecer da comissão	4
Aguardando sanção governamental	2
Proposição Transformada em Lei	1
Não declarada	2

Fonte: Registros da ALEPI

Tabela 18- Situação dos Vetos no Período de 2011 a 2014

Situação	Nº de decisões
Proposição Inclusa na Ordem do Dia	21
Veto Sobre a Proposição Mantido	19
Parecer Favorável da Comissão de Constituição e Justiça	10
Aguardando emissão de parecer da comissão	6
Veto Sobre a Proposição Rejeitado	4
Parecer pela manutenção do veto	3
Aguardando sanção governamental	1
Transformada em Lei	1
Não declarada	1

Fonte: Registros da ALEPI

É válido lembrar que o fato de o Legislativo aprovar um veto do Executivo não é sinônimo de inatividade ou de um indubitável pacto homologatório<sup>12</sup>, a aprovação pode ser de comum acordo. O mesmo também pode ser pensado sobre a rejeição, que em si não significa unicamente controle, podendo ser apenas uma declaração de oposição. O Controle benéfico à saúde democrática, não é aquele em que se pretende só para marcar oposição ou em intento de ganhar algo em troca.

Legisladores que agem unicamente para demarcar oposição não estão defendendo os interesses públicos, além disso apenas atrapalham as decisões que podem ser importantes e significativas. Tsebelis (2009) argumenta que as alterações significativas do status quo são impossíveis quando os atores com poder de veto são muitos e possuem distâncias ideológicas importantes entre si. Por isso, não é desejável um Legislativo que só tome atos para declamar oposição, o propósito deve ser um Legislativo atento aos atos do Governo e que é operante em contornar os desvios do Executivo. E o veto é uma importante forma de tornar o Executivo responsivo por suas ações (Lemos, 2005).

---

<sup>12</sup> Couto (1991) defendeu que o Legislativo agia em pacto homologatório com o Executivo, aceitava suas proposições como uma forma de barganhar recursos.

## 5.7 Considerações Finais do Capítulo

O Controle Legislativo é um importantíssimo componente para a manutenção da boa saúde das instituições governamentais. O Controle Legislativo é um dos mecanismos de freios e contrapesos governamentais que serve para balancear o poder e evitar desvios e fissuras na democracia. A fim de testar alguns dos mecanismos formais de Controle Legislativo da Assembleia Legislativa do Piauí foram catalogados dentro dos seus documentos virtuais todos os requerimentos que respondiam a esse propósito nos períodos de 2008 a 2010 e 2011 a 2014.

A produção de requerimentos não é concentrada em matérias de fiscalização e controle. Dentre as 1752 matérias legislativas do período de 2008 a 2010 e as 2909 do período de 2011 a 2014, houve mais homenagens, por exemplo, que qualquer mecanismo de controle. Entretanto, essa produção existe e é possível observar dentre os dados relatados quais os assuntos eram mais abordados a respeito da utilização de um mecanismo.

Os partidos que mais produziram matérias de controle e fiscalização foram PSDB, PT e PMDB, sendo que o PSDB formulou mais propostas enquanto se configurava como oposição. Já o PT manteve sua participação enquanto composição do governo ou não. O PMDB teve uma maior atuação nos pedidos de informação entre 2008 e 2010, mesmo sendo da composição do executivo estadual. Outro ponto de destaque, são os membros aos quais são mais encaminhados requerimentos, foram pedidas informações pouquíssimas vezes ao Governador, enquanto as Secretarias e seus Secretários eram comumente convocados a declararem informações sobre variados temas e necessidades.

A sutil mudança nos termos para se fazer comparecer um membro do Executivo em uma aparentemente cortesia, também merece ser ressaltada já que a maior parte das convocações eram suavizadas a parecer um simples convite. Os dados apesar de modestos conseguiram apontar corretamente para as teorias sobre os tipos de mecanismos. As tradicionais audiências públicas e os pedidos de informação foram os mecanismos em maior número.

Os trabalhos que estudam o poder de Controle das Assembleias Legislativas ainda são escassos e não há uma literatura prévia sobre essa função na Assembleia Legislativa do Piauí. Esse trabalho serve de indicação para novos estudos mais aprofundados sobre esse tema que é expressivamente válido na manutenção das engrenagens democráticas.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por que controlar? Foi a primeira pergunta que este trabalho se propôs a responder ao destacar que a delegação de poderes nos impõe dois riscos: o de nossos representantes não serem o que desejávamos (seleção adversa), ou de esses representantes agirem contrariamente à nossa vontade (risco moral). Esses dois riscos derivam da assimetria informacional, de não sabermos quem são nossos representantes ou de não termos informações sobre suas ações. Dessa maneira, o controle tem como finalidade a superação dessa falta de informação.

A noção de controle se encontra condensada dentro do conceito de *Accountability*. Conceito este que está longe de um consenso dentro da literatura, muitos autores atribuem à *Accountability* uma boa gama de possibilidades, enquanto outros são mais céticos a funcionalidade de uma definição muito aberta. Para que o impasse não prejudicasse o entendimento dos mecanismos usados nesse trabalho, as principais definições e abordagens conflitantes foram revisadas.

O escopo deste trabalho é o Controle Legislativo sobre o Executivo que é uma das possibilidades de controle, ao Legislativo é cabível evitar e corrigir os desvios às boas práticas no âmbito governamental, e se comportando também como um complementar ao controle vertical. Esse estudo se concentrou nos elementos formais de controle legislativos, aqueles presentes na constituição e nos regimentos, aqui representados como a resposta ao questionamento de como controlar. Os mecanismos testados neste trabalho durante as pesquisas de dados foram: as convocações de autoridade, os pedidos de informação, as audiências públicas e o veto.

O Poder Legislativo foi alienado de muitos de seus poderes durante o período ditatorial e a Constituição Federal brasileira de 1988 foi responsável por restaurar e ampliar os poderes do Legislativo. Um desses poderes foi a competência exclusiva do Legislativo para fiscalizar e controlar os atos administrativos do Executivo, além de incluir e ampliar os mecanismos de fiscalização e controle do poder Legislativo

Andrade, (1998); Couto, (1998) e Abrucio (1998) apontaram para um Legislativo estadual que agia por pacto homologatório, na troca de recursos e cargos. Desta forma os legislativos estaduais abdicavam do seu poder de fiscalização e controle porque decidiam agir por motivos individuais e diante aos benefícios ganhos, eles decidiam agir em conformidade com o Executivo estadual. Em contramão a isso, estudos mais recentes

organizados por Santos (2001) mostraram que os legislativos estaduais brasileiros não são tão uniformes, possuindo corpo técnico e atividade variante.

Foi possível notar que a relação entre Legislativo e Executivo é bastante complexa e que uma atuação mais forte do legislativo nem sempre depende de medidas proativas (Cox e Morgenstern 2002). Há muitas possibilidades de atuação do Legislativo dentro do processo decisório e por isso a articulação desse poder deve ser analisada sob vários aspectos.

Para uma melhor compreensão do estudo sobre o legislativo piauiense, o quadro político do estado foi revisado a partir de 1982, momento quando o multipartidarismo voltava a existir junto com a experiência democrática. Foi possível perceber um padrão oligárquico que se manteve por muitos anos e uma disputa quase sempre polarizada, além de uma comum alternância entre partidos no comando do executivo estadual, mesmo que ainda assim estivesse sob o domínio de nomes já conhecidos. Enquanto isso, a Assembleia Legislativa ao longo dos anos se fragmentou em muitos partidos.

Duas mudanças foram marcantes no executivo estadual, como argumenta Sandes Freitas (2015), a entrada do PMDB com Mão Santa em 1994, um candidato que não vinha das tradicionais famílias políticas do Piauí e a entrada do PT no comando do executivo com o governador Wellington Dias. Outro padrão percebido na política piauiense foi a tendência do Executivo estadual em concentrar gabinetes sob o domínio do partido do governador em atividade. As alianças em via de regra eram delegadas a uma porção menor de pastas, mesmo que estas fossem substanciais.

Por fim, este trabalho se voltou a responder se a Assembleia Legislativa do Piauí promove tentativas de controle ao Executivo estadual e como mais promove. Dentre os registros foi encontrada uma produção de proposições acerca de controle, por vezes feitas pela oposição como o caso do PSDB, enquanto este foi oposição, outras vezes eram feitas também por partidos aliados ao Executivo estadual, a exemplo, o PT que manteve matérias sendo aliado e sendo oposição. Apesar das informações adquiridas há ainda muitas lacunas a serem preenchidas sobre como o Legislativo Piauiense promove o controle sobre o Executivo estadual e esse trabalho serve de indicação para mais abordagens sobre esse relevante tema que ainda se encontra pouco explorado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ABRUCIO, Fernando L. (1998), Os Barões da Federação. **Os Governadores e a Redemocratização Brasileira**. São Paulo, Departamento de Ciência Política da USP/Hucitec.
- ABRUCIO, Luiz Fernando e LOUREIRO, Maria Rita. *Finanças públicas, democracia e accountability*. In: BIDERMAN, Ciro e ARVATE, Paulo (orgs.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 23-83
- ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, C. Marco Antônio; COSTA F. Valeriano Mendes. O papel institucional da Assembleia Legislativa Paulista: 1995 a 1998. In: SANTOS, Fabiano (Org.). **O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. P. 219 - 246
- AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano. **O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros?** Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-98, 2003.
- AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano. A produção legislativa no Congresso: entre a Paróquia e a nação. In: WERNECK VIANNA, Luiz (org.). **A democracia e os três Poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. p. 91-141
- ANASTASIA, Fátima. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, Fabiano (Org.). **O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. P.
- ANDRADE, R. C. (1998). Processos Decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembleia Legislativa de São Paulo. In: (org.). **Processo de Governo no Município e no Estado: uma Análise a Partir de São Paulo**. São Paulo, Edusp.
- ARRAES FILHO, M. R. **Oligarquias e elites políticas no Piauí: 1982-1995**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.
- ASTIZ, C. A. **O papel atual do Congresso Brasileiro**. In: MENDES, C. (Org.) **O Legislativo e a tecnocracia**. Rio de Janeiro: Imago, 1975.
- BANDEIRA, Regina Maria Groba; CINTRA, Antônio Octávio. **O Poder Legislativo na organização política brasileira**. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2005-05.
- BONFIM, Washington; SILVA, Irismar Nascimento da. **Instituições Políticas, Cidadania e Participação: a mudança social ainda e possível?** Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n.21, p. '109-123, nov. 2003.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CALIMAN, Auro Augusto. **Processo legislativo estadual**. 2009. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-02102009-154415/>>. Acesso em: 2016-02-17.

CENTURIONE, Danilo de Pádua. **Cooperação e controle: o papel do legislativo em 20 estados da federação na legislatura 2007-2010**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

COUTO, C. G. (1998) **Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano**. In: Régis Stephan de Castro Andrade. (Org.). **O Processo de governo no município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo**. São Paulo; Fapesp. P. 41-72

COX, Gary W. & MORGENSTERN, Scott. (2002), "Latin America's reactive assemblies and proactive presidents", in S. Morgenstern e B. Nacif (orgs.), **Legislative politics in Latin America**. Cambridge, Cambridge University Press.

DE DEUS, C. **O novo arranjo federativo brasileiro, o regime multipartidário e a competição política municipal no Ceará e no Piauí em 1996, 2000 e 2004**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

DOMINGUES, Mauro Petersen. **Espirito Santo: produção Legal e relações entre os poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998** In: SANTOS, Fabiano (Org.). **O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. P. 85 - 112

DUNN, Delmer. **Mixing elected and non-elected officials in democratic policy making: fundamentals of accountability and responsibility**. In: PRZEWORSKI, Adam; SOTOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (eds). **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press. (Cambridge Studies in the Theory of Democracy), 1999.

DUNN, John. **Situating political accountability**. In: PRZEWORSKI, Adam; SOTOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (eds). **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press. (Cambridge Studies in the Theory of Democracy), 1999.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Instituições e Política no Controle do Executivo**. Dados, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 689-727, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. (1999), **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro, Editora FGV.

FOX, Jonathan A. and BROWN, David L. Introduction. In: FOX, Jonathan A. and BROWN, David A. (Eds.). **The struggle for accountability: the World Bank, NGOs and grassroots movements**. Cambridge: The MIT Press.

FREITAS, F. Rosalina. **Financiamento de Campanhas Eleitorais no Piauí para Senador e Governador: Uma Análise Comparada dos Pleitos de 2002 a 2010**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2013.

GROHMANN L. Gustavo M. O processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998. In: SANTOS, Fabiano (Org.). **O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. P. 113 -162

KENNEY, Charles D. Horizontal accountability: concepts and conflicts. In: MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher. **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization). 2003.

KEOHANE, Robert O. **Global Governance and democratic accountability**. Unpublished paper from the Miliband Lectures, London School of Economics, Spring 2002. Disponível em: <http://www.lse.ac.uk/publicEvents/pdf/20020701t1531t001.pdf>, acessado em janeiro de 2015.

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

LEMOS, Leany. Como o Congresso brasileiro controla o Executivo? O uso de requerimentos de informação, convocação de autoridades e propostas de fiscalização e controle. In: Mariana Llanos Ana Maria Mustapic. (Org.). **Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer, 2005.

\_\_\_\_\_. **Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada**. 2005. 256 f. Dissertação (doutorado) - UnB, Instituto de Ciências Sociais, CEPPAC 2005.

\_\_\_\_\_. **O controle legislativo no Brasil pós-1988**. In: Jairo Nicolau; Timothy Power. (Org.). **Instituições Representativas no Brasil**. 1a.ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, v. -, p. 37-54.

LLANOS, M.; MUSTAPIC, A.M. (orgs.). **Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

LUPIA, Arthur. Delegation and its Perils. In: STRØM, Kaare, MÜLLER, Wolfgang and BERGMAN, Torbjörn (Eds.). **Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies**. New York: Oxford University Press, 2003.

MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher (eds.). **Democratic accountability in Latin**

- America**. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization). 2003.
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam e STOKES, Susan C.. Eleições e representação. *Lua Nova* [online]. 2006, n.67, pp. 105-138.
- MCCUBINS; SCHWARTZ. 1984. **Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms**. *American Journal of Political Science* 28: 165-179.
- MELO, M. S. Mariana Benigno. Análise de Padrão de Carreira dos deputados Estaduais Piauienses No Períodos Pós-1988. In. EPITÁCIO, Sara de Sousa; RESENDE, Roberta Carnelos. **Política no Piauí: Contextos históricos, eleições e partidos políticos**. Porto Alegre: ediPUCRS, 2015. P. 63-84.
- MEZEY, Michael L. O poder decisório do legislativo nos sistemas políticos em desenvolvimento. In: MENDES, Cândido (Org.). **O legislativo e a tecnocracia**. Rio de Janeiro: Imago Editora, 1975, p. 43-81.
- MORAES, Filomeno. A dinâmica legislativa na Assembleia do Estado do Ceará: 1995 a 1998. In: SANTOS, Fabiano (Org.). **O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. P. 189 - 219
- MORENO, Erika; CRISP, Brian F.; SHUGART, Mathew S. *The accountability deficit in Latin America*. In: MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher. **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization). 2003.
- O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.
- \_\_\_\_\_. "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, 5, nº 1, January, 1994, págs. 55-69.
- \_\_\_\_\_. **Acerca de varias accountabilities y sus inter-relaciones**. In: PERUZZOTTI; SMULOVITZ. *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias*. Buenos Aires: Temas, 2002. p.87-102
- \_\_\_\_\_. **Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust**. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. (Ed.). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 34-54.
- PAUL, Samuel. **Accountability in public services: exit, voice and control**. *World Development* 29, 7 (julho) p. 1047 – 1060. 2002.
- PIAUI, **Assembleia Legislativa: Regimento interno**. Atualizada até a resolução nº267. Piauí: ALEPI, 2013.
- PIAUI. **Constituição do Estado do Piauí**, de 5 de outubro de 1989.
- PRZEWORSKY, Adam, STOKES, Susan C., and MANIN Bernard. *Democracy*,

- Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- RIBEIRO, Ricardo Luiz Mendes. **Decadência longe do poder: refundação e crise do PFL**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 22, n. 49, p. 5-37, mar. 2014.
- RUBIATTI, B. C. **Sistemas Bicamerais na América Latina: Argentina, Brasil e México**. Tese (doutorado), Unicamp, Campinas, 2014.
- SANDES-FREITAS, V. E. V. de. **A lógica da formação de governos no estado do Piauí (1987-2007)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2010.
- SANDES-FREITAS, V. E. V. de. **Alianças Partidárias Nos Estados Brasileiros: das Coligações Às Coalizões de Governo**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2015.
- SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry and PLATTNER, Marc F. **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Bolder, CO: Lynne Rienner: 1999.
- SANTOS, Fabiano. (2006). **Democracia, Legislativo e os novos desafios para o capitalismo brasileiro**. Análise de Conjuntura OPSA, 9: 1-10.
- \_\_\_\_\_. **A Reforma do Poder Legislativo no Brasil**. Plenarium – Revista da Câmara dos Deputados, no. 1, 2004.
- \_\_\_\_\_. A dinâmica legislativa no estado do Rio de Janeiro: análise de uma legislatura. In: SANTOS, Fabiano (Org.). **O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. P. 163 -188
- SMULOVITZ, Catalina; and PERUZZOTTI, Enrique. "Societal Accountability in Latin America." *Journal of Democracy* 11.4 (2000): 147-158.
- STRØM, Kaare. **Delegation and accountability in parliamentary democracies**. *European Journal of Political Research* 37: 261–289, 2000.
- TSEBELIS, G. **Atores com poder de veto – como funcionam as instituições políticas**. RJ: EdFGV, 2009
- WOODHOUSE, Diana. **Ministers and Parliament: Accountability in Theory and Practice**. Oxford: Clarendon Press, 1994.