

Determinantes do Controle Horizontal em Parlamentos Reativos: O Caso do Brasil (1988-2005)*

Leany B. Lemos¹
Timothy J. Power²

¹Servidora de carreira do Senado Federal e professora associada do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: leanys@senado.gov.br

²University Lecturer in Brazilian Studies na Universidade de Oxford, Inglaterra, onde dirige o Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. E-mail: timothy.power@lac.ox.ac.uk

Em que medida Congressos reativos controlam executivos que concentram prerrogativas e poderes? E sob quais condições estão mais propensos a exercer esse controle? Nos últimos anos, essas questões tornaram-se relevantes no estudo das democracias latino-americanas. Qualquer que seja a abordagem – histórica, institucional ou baseada no populismo –, estudiosos têm sido pessimistas na avaliação do papel do controle realizado por corpos legislativos. De acordo com o modelo da “democracia delegativa”, de O’Donnell, a expectativa é de que executivos poderosos eliminem, cooptem ou neutralizem agências formais voltadas ao controle (1998:117). De forma análoga, institucionalistas argumentam que os presidentes na América Latina usufruem de consideráveis prerrogativas legislativas, amplo poder de agenda, além de vantagens informacionais e *expertise* (Mustapic, 2000; Loureiro, 2001; Siavelis, 2000; Schedler, Diamond e Plattner, 1999). Nesse caso, seria o modelo constitucional – no lugar de condições históricas

* Agradecemos a todos os colegas que fizeram comentários a versões anteriores do trabalho, apresentado no V Congresso Europeu CEISAL de Latinoamericanistas, Bruxelas, 2007, e no *workshop* Legislative Oversight, Influence e Autonomy: Changing the Balance of Power, Albany, NY, 2007. Também agradecemos aos pareceristas anônimos da *DADOS* pelos valiosos comentários, e à responsável pela tradução do inglês para o português, Paola Lappicy Lemos Gomes. Quaisquer incorreções permanecem de nossa responsabilidade.

ou estilos presidenciais – que mais claramente militarizam contra o Congresso (Samuels, 2000; Figueiredo, 2001, 2003). Podem, assim, os parlamentos “reativos” da América Latina (Cox e Morgenstern, 2001), de forma realística, monitorar e contrapor-se aos fortes presidentes da região?¹

Este artigo contribui para o entendimento dessas questões ao analisar a experiência de controle do Congresso brasileiro entre 1988 e 2005. Por que o Brasil? Em primeiro lugar, como um parlamento reativo por excelência (Reich, 2002), o Brasil é um *least-likely case* do controle legislativo. Na configuração mais recente da democracia brasileira, pós-1988, o executivo foi dotado de uma variedade extraordinária de poderes legislativos (Pereira e Mueller, 2004a), a ponto de ser classificado como um dos mais poderosos do mundo (Shugart e Carey, 1992). Nesse contexto desfavorável, qualquer experiência bem-sucedida de controle legislativo tem especial importância teórica e comparativa. Em segundo lugar, o Brasil, desde 1988 até os dias de hoje, opera sob um único quadro constitucional, permitindo que construamos um banco de dados de séries temporais sobre comportamento legislativo relativamente longo (1988-2005). Além disto, com cinco presidentes, quatro alternâncias no poder e diversas coalizões interpartidárias de apoio aos distintos presidentes do período, o Brasil apresenta uma variação considerável em estilos presidenciais e relações Executivo-Legislativo. Por fim, a vasta literatura sobre instituições políticas no Brasil gerou um número impressionante de indicadores políticos que podemos introduzir como controles apropriados em um estudo longitudinal sobre controle legislativo. De forma que o contexto brasileiro mostra-se bastante atraente para a investigação sobre os determinantes do controle horizontal em parlamentos reativos.

O artigo está dividido em cinco seções. Inicialmente, situamos a prática do controle legislativo nos debates contemporâneos sobre *accountability* em novas democracias. Em seguida, fazemos uma análise dos mecanismos de controle existentes no Brasil e os custos e benefícios que impõem aos legisladores. Na terceira seção, descrevemos o conjunto de dados e introduzimos variáveis e hipóteses. A quarta seção traz a análise dos dados, na qual estimamos modelos que apontam a frequência e a potência dos mecanismos de controle. Na conclusão, retemos nossos resultados e os articulamos com o debate sobre *accountability* horizontal em regimes presidencialistas.

ACCOUNTABILITY E CONTROLE LEGISLATIVO: QUESTÕES CONCEITUAIS E TEÓRICAS

Um dos desafios fundamentais para novas democracias é a questão da *accountability*. A chamada *accountability* vertical faz referência às instituições eleitorais, que permitem aos eleitores recompensarem ou penalizarem seus representantes eleitos por meio do voto (reeleição x destituição de um mandato). Já a *accountability* horizontal diz respeito ao controle realizado por um conjunto de instituições infraestatais destinadas a maximizar a transparência, coibir o exercício arbitrário ou ilegítimo do poder e desencorajar que o próprio Estado cometa abusos e/ou ilegalidades. Esses mecanismos têm o propósito de oferecer um certo grau de proteção contra retrocessos autoritários, e idealmente devem prever sanções aos responsáveis pela má administração ou por violações da lei (O'Donnell, 1998). Algumas instituições relevantes do controle horizontal incluem os sistemas de controle entre os poderes, um judiciário independente, poderes investigativos e uma infinidade de arranjos regulatórios.

Desde meados da década de 90, o debate acerca da *accountability* horizontal ganhou força. Duas discussões surgiram: uma acerca da utilidade conceitual básica da *accountability* horizontal e, outra, sobre as instituições destinadas ao controle em si. O primeiro debate incluía estudiosos que defendiam a *accountability* vertical como o único modelo relevante de controle. O argumento era o de que poderes independentes variam nas suas responsabilidades verticais, dados os distintos mandatos e eleitorados; assim, por definição, poderes independentes não podem responder ou controlar uns aos outros. Mais: se cada território vertical é internamente funcional, faz-se desnecessária a *accountability* horizontal (Moreno, Crisp e Shugart, 2003). Não discordamos da precedência da *accountability* vertical na teoria democrática. Entretanto, instituições verticais têm deficiências óbvias, inclusive a natureza periódica das eleições, já que a substituição de elites não ocorre continuamente, mas apenas a certos intervalos de tempo; o tamanho e a complexidade do aparato estatal; e a relativa imunidade dos burocratas, isto é, elites poderosas não eleitas que respondem unicamente ao chefe do próprio poder executivo, quando muito (Przeworski, Stokes e Manin, 1999:21). Perante esses desafios, instituições horizontais são necessárias para preencher as lacunas deixadas por instituições verticais, e o reforço mútuo de ambos os tipos reforça a *accountability* democrática.

O segundo debate da década de 90 concentrou-se em qual seria o domínio institucional ótimo para o exercício do controle: seriam os sistemas de controle interno, o Poder Judiciário ou o Poder Legislativo? Apesar de alguns autores privilegiarem o judiciário (ver Shapiro, 2003), argumentamos que instituições legislativas são particularmente adequadas para essa função, por diversas razões. Em primeiro lugar, o controle é, em geral, uma função constitucional ou expressamente legal dos poderes legislativos. Em segundo lugar, parlamentos estão sujeitos ao controle vertical, via eleições, o que raramente é o caso de juízes e reguladores. Além disso, o legislativo é mais inclusivo e plural, reflete a diversidade de cada país, e seus processos de decisão são menos insulados e mais transparentes do que em tribunais e agências regulatórias (Carey, 2003). De todas as instituições que podem exercer controle, sem dúvida são os parlamentos os que, de maneira mais ampla e contundente, podem alegar legitimidade democrática.

Neste artigo, examinamos tentativas do Congresso brasileiro de monitorar e controlar presidentes que concentram muitos poderes. Nele, compreendemos o controle legislativo como característica fundamental das relações Executivo-Legislativo, em que o poder executivo deve ao poder legislativo certas obrigações e/ou informações (Fox, 2000), e que pode ser exercido tanto *ex ante* – durante o esboço e a implementação de determinado programa – quanto *ex post*, depois de sua implementação (Ogul e Rockman, 1990; Harris, 1964). Observamos que, na literatura, o termo “controle” vem geralmente acompanhado de diversos adjetivos: horizontal, parlamentar, legislativo, político etc. Todos eles correspondem, em alguma medida, à *supervisão e escrutínio* das ações do governo. Para sua execução, os legislativos recorrem a mecanismos como audiências públicas, convocações de ministros, requerimentos de informação, Comissões Parlamentares de Inquérito, sabatinas prévias às aprovações de autoridades, entre outros (Oleszek, 1995; Mustapic e Llanos, 2005; James, 2002; Aberbach, 1990 e 2001; Sartori, 1987:189). Nossa definição de controle abrange não somente casos de abusos e de corrupção (ou seja, quando há uma punição legislativa a crimes do Executivo), mas também diversas atividades cotidianas e rotineiras². Um exemplo delas são os instrumentos de controle com vistas à coleta de informações. A busca da informação é necessária para se promover mais transparência, corrigir-se a assimetria informacional entre os poderes, e/ou defender determinadas preferências políticas (Scicchitano, 1986; Aberbach, 2001). Esses objetivos são relevantes em

qualquer sistema, presidencial ou parlamentar, e mais ainda nos sistemas como o brasileiro, em que o Poder Executivo é dominante.

MECANISMOS DE CONTROLE LEGISLATIVO NO BRASIL

A Constituição de 1988, promulgada três anos após a transição democrática, é o marco do controle legislativo no Brasil, ao estabelecer que o Congresso Nacional terá a prerrogativa exclusiva de supervisionar o Poder Executivo (Art. 49). O documento estabelece regras para o *impeachment* de presidentes, vice-presidentes e ministros³, define processos de nomeação de autoridades no Senado para determinados titulares de cargo⁴, a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) e o funcionamento das comissões permanentes de controle, as quais podem receber denúncias de qualquer cidadão, bem como estabelece os mecanismos de requerimentos de informação, convocações de autoridades e audiências públicas (Arts. 50 e 58). Ademais, o Congresso tem um tribunal de contas superior, o Tribunal de Contas da União (TCU), definido como o principal agente auxiliar para o controle externo da administração (Arts. 70 e 71)⁵. Com a exceção da criação das Consultorias de Orçamento, Fiscalização e Controle nas duas Casas, em 1993, o quadro de controle se manteve basicamente o mesmo desde 1988⁶.

São muitos os mecanismos de controle disponíveis ao Congresso, mas neste artigo focamos exclusivamente em quatro mecanismos. São eles: as Propostas de Fiscalização e Controle (PFS), os requerimentos de informação, as convocações de ministros e as audiências públicas. Há algumas razões para essa escolha metodológica. A primeira é que a coleta de dados não seria praticável para todo o leque de instrumentos de controle horizontal. Além disso, já existem diversos estudos sobre alguns mecanismos de maior visibilidade, como CPIs (Figueiredo, 2003; Calcagnotto, 2005), processos de nomeação de autoridades (Lemos e Llanos, 2006; Lemos e Llanos, 2013) e TCU (Pessanha, 2007 e 2008). Por último – e mais importante –, queremos examinar como o Congresso efetua as suas prerrogativas de controle na sua forma mais ampla, contínua e consistente. Estamos menos interessados em casos de corrupção do Poder Executivo ou de grandes escândalos (o que certamente nos levaria às CPIs e aos procedimentos de *impeachment*, por exemplo), e mais interessados nas atividades cotidianas de um Congresso mais atento às ações do Poder Executivo, tanto durante quanto após a formulação e a implementação de programas.

Os dados foram coletados na Secretaria de Arquivo e Controle de Documentos do Senado Federal e do Congresso Nacional (SIARQ/SF), quando documentos físicos, e na Secretaria Especial de Informática do Senado Federal (Prodasen), que contém registros eletrônicos de praticamente toda a atividade do Congresso desde 1988. Pudemos assim construir uma base de dados de séries temporais do controle legislativo. Com uma exceção⁷, temos a reconstrução completa do uso dos quatro mecanismos de controle entre 1988 e 2005, cujas frequências estão na Tabela 1. Em média, a atividade de controle representou cerca de 36% do total de iniciativas apresentadas pelos parlamentares no período estudado. Essa é uma estimativa, haja vista que atividades baseadas exclusivamente nas comissões especiais e temporárias – investigações, convocações e convites – foram excluídas deste cálculo. Esse percentual de 36% pode levar ainda a uma falsa interpretação: se excluirmos os primeiros três anos desde a promulgação da Carta de 1988,

Tabela 1
Iniciativas de Controle como Percentagem da Atividade Legislativa Total
(1988-2005)

| Ano | Número de Iniciativas (proposições legislativas)* | Número de Iniciativas (controle) | Total | Controle como % da Atividade Total |
|--------------|---|----------------------------------|---------------|------------------------------------|
| 1988 | 1.286 | 99 | 1.385 | 7,1 |
| 1989 | 3.745 | 406 | 4.151 | 9,8 |
| 1990 | 1.902 | 381 | 2.283 | 16,7 |
| 1991 | 3.099 | 1.348 | 4.447 | 30,3 |
| 1992 | 1.318 | 1.088 | 2.406 | 45,2 |
| 1993 | 1.125 | 1.114 | 2.239 | 49,8 |
| 1994 | 646 | 646 | 1.292 | 50,0 |
| 1995 | 2.215 | 1.827 | 4.042 | 45,2 |
| 1996 | 1.824 | 1.279 | 3.103 | 41,2 |
| 1997 | 1.896 | 1.368 | 3.264 | 41,9 |
| 1998 | 1.173 | 1.190 | 2.363 | 50,4 |
| 1999 | 3.383 | 2.094 | 5.477 | 38,2 |
| 2000 | 2.244 | 1.637 | 3.881 | 42,2 |
| 2001 | 2.647 | 1.608 | 4.255 | 37,8 |
| 2002 | 1.964 | 855 | 2.819 | 30,3 |
| 2003 | 3.837 | 2.017 | 5.854 | 34,5 |
| 2004 | 2.551 | 1.663 | 4.214 | 39,5 |
| 2005 | 2.496 | 1.967 | 4.463 | 44,1 |
| Total | 39.351 | 22.587 | 61.938 | 36,5 |

Fonte: Lemos, 2005.

* Proposições legislativas incluem todas as emendas constitucionais, projetos de lei ordinários e complementares apresentadas em ambas as câmaras. De todas as iniciativas de controle, 17 foram conjuntamente apresentadas pelas duas câmaras.

Tabela 2
Atividade de Controle Legislativo por Tipo, Casa Originária e Governo (1988-2005)

| Sessão | Requerimentos de Informação | | Audiências Públicas | | Convocação de Ministros | | Propostas de Fiscalização e Controle | | Todos | | |
|--------------------|-----------------------------|--------------|---------------------|--------------|-------------------------|--------------|--------------------------------------|------------|-----------|------------|---------------|
| | CD | Senado | CD | Senado | CD | Senado | CD | Senado | | | |
| Sarney (1988-989) | 401 | 67 | 468 | Missing | 21 | 21 | 14 | 0 | 2 | 2 | 505 |
| Collor (1990-1992) | 2.260 | 396 | 2.656 | Missing | 28 | 28 | 53 | 57 | 0 | 57 | 2.794 |
| Itamar (1992-1994) | 1.369 | 322 | 1.691 | Missing | 22 | 22 | 19 | 46 | 1 | 47 | 1.779 |
| FHC 1 (1995-1996) | 2.173 | 624 | 2.797 | 137 | 57 | 194 | 53 | 57 | 0 | 57 | 3.101 |
| FHC 2 (1997-1998) | 1.891 | 288 | 2.179 | 252 | 53 | 305 | 31 | 42 | 1 | 43 | 2.558 |
| FHC 3 (1999-2000) | 2.870 | 323 | 3.193 | 306 | 148 | 454 | 30 | 43 | 3 | 46 | 3.723 |
| FHC 4 (2001-2002) | 1.944 | 245 | 2.189 | 57 | 119 | 176 | 55 | 39 | 4 | 43 | 2.463 |
| Lula 1 (2003-2004) | 2.433 | 832 | 3.265 | 116 | 180 | 296 | 60 | 53 | 5 | 58 | 3.679 |
| Lula 2 (2005) | 1.096 | 420 | 1.516 | 265 | 93 | 358 | 26 | 59 | 8 | 67 | 1.967 |
| Total | 16.437 | 3.517 | 19.954 | 1.133 | 721 | 1.854 | 341 | 396 | 24 | 420 | 22.569 |

Fonte: Lemos, 2005.

Dados para o período Sarney a partir da promulgação da Constituição (5 de outubro de 1988); os do período Collor, até o *impeachment* (29 de setembro de 1992). FHC se refere a Fernando Henrique Cardoso. A totalidade não inclui 18 convocações de ministros em reuniões conjuntas. CD se refere à Câmara dos Deputados.

quando legisladores estavam ainda se adaptando ao novo modelo institucional, a porcentagem do controle legislativo aumenta para 40%. Tal controle atingiu um máximo de 50,4% de toda a atividade do Congresso em 1998, o qual foi (talvez não coincidentemente) o ano em que se permitiu a reeleição imediata de um presidente em exercício. Desse modo, a partir dos cálculos mais básicos, os dados sugerem que iniciativas de controle horizontal têm uma participação significativa na atividade legislativa no Brasil.

Como se vê, a maior parte das propostas de controle foram requerimentos de informação, o instrumento formal mais utilizado pelo Congresso para se dirigir ao governo. De 1988 até 2005, 16.437 requerimentos de informação foram apresentados na Câmara dos Deputados, e 3.517 no Senado Federal. O segundo instrumento de controle mais utilizado foram as audiências públicas realizadas nas comissões permanentes, as quais somaram 1.854 iniciativas⁸. Foram também apresentadas 420 Propostas de Fiscalização e Controle, e ministros foram convocados ao Congresso 341 vezes. A partir desses dados, podemos nos perguntar: o que pode levar a um uso mais frequente de alguns instrumentos formais?

Os requerimentos de informação são a forma modal de controle legislativo. Esse mecanismo é uma opção de baixo custo para os legisladores: pode ser apresentado individualmente e tem um retorno relativamente rápido. A responsabilidade de providenciar a informação requerida é do poder executivo (não fazê-lo em 30 dias significa incorrer em crime de responsabilidade). Requerimentos podem ser elaborados rapidamente e precisa-se apenas da aprovação da respectiva Mesa Diretora, que o encaminha à autoridade competente – ou seja, não é necessária a votação no plenário ou em comissão (ainda que haja também requerimentos de informação produzidos nas comissões, os quais, sim, são aprovados pelo colegiado). Dado que os requerimentos podem ser propostos individualmente pelo legislador, elimina-se a necessidade, em muitos casos, de negociação nas comissões, entre ou intrapartidos ou com líderes. Requerimentos podem ainda ser apresentados a qualquer momento, o que os torna ainda mais atraentes. O problema desse instrumento é que as respostas do governo podem ser pró-forma, ou seja, superficiais, simplesmente para atender ao quesito constitucional de tempo, sem de fato responder às demandas parlamentares.

Os custos da realização de audiências públicas para os legisladores é um pouco maior do que de requerimentos, mas não chega a ser oneroso. Tais custos basicamente incluem aprovar o requerimento de realização da audiência na respectiva comissão, por maioria simples, o esforço organizacional para a realização do evento (que recai sobre a secretaria da comissão) e o próprio tempo a se dispor na própria audiência (geralmente algumas horas, mas algumas vezes um dia inteiro, em questões mais espinhosas ou com autoridades mais polêmicas). Sem dúvida, um elemento importante é a relação com o presidente da comissão, que detém o poder de agenda sobre os trabalhos, e o quantitativo de audiências a serem realizadas, que podem adiar ou dificultar a realização da audiência. Durante a reunião, deputados e senadores normalmente preparam perguntas, contando para isso com profissionais da carreira legislativa, servidores de seus gabinetes pessoais ou do partido, assim como na sua própria *expertise*, derivada de experiências anteriores nos poderes Legislativo e Executivo ou na vida privada.

As Propostas de Fiscalização e Controle e a convocação de ministros são os mecanismos menos utilizados. O número menor de convocações de ministros pode ser explicado por uma preferência de se ouvir os depoimentos nas comissões, e não nos plenários. Convocar um ministro ao plenário requer uma maioria mais ampla do que nas comissões para se aprovar o requerimento, e o agendamento é mais difícil. Dado que as comissões têm o mesmo poder, mas menos membros, eles podem mais facilmente convocar um membro do governo ou quaisquer outras autoridades previstas nas normas, e ao cabo tem-se o mesmo caráter compulsório de um depoimento no plenário. Isto é o que as comissões frequentemente fazem, muitas vezes por meio da articulação de diversas comissões (reuniões conjuntas). Há também uma prática informal no Congresso brasileiro de não utilizar a convocação compulsória de ministros, mas, em vez disto, por cortesia, “convidar” membros do governo a fazer uma exposição acerca de determinada questão. Esses convites não têm caráter impositivo e não estão computados em nossa base de dados. Portanto, os dados aqui compilados sustentam o grau em que os ministros e autoridades do primeiro escalão comparecem ao Congresso.

Ditas propostas contrastam com os requerimentos de informação nos custos que impõem aos parlamentares, que são bem mais altos – demandam tempo, perícia, ação coletiva e persistência. O ônus de se produzir informações acerca do desempenho do governo recai sobre a co-

missão, especialmente sobre o relator da proposta. Se aprovado, os regulamentos autorizam a comissão pertinente a conduzir investigações ou auditorias, e pode ser muito útil para se corrigir assimetrias informacionais, assim como para produzir avaliações qualificadas de política públicas⁹. Elas demandam um plano de trabalho com investigações, audiências, reuniões e ações no médio e no longo prazos.

Nossa rápida abordagem desses quatro mecanismos demonstra que o Congresso brasileiro foi dotado de consideráveis poderes formais de controle e os utiliza com razoável frequência. Todavia, se comparado a legislativos mais poderosos, como, por exemplo, o Congresso dos Estados Unidos, ao legislativo brasileiro faltam algumas prerrogativas essenciais que permitiriam um modelo de controle legislativo mais forte, com poderes punitivos. O Congresso brasileiro não pode, por exemplo, alocar recursos orçamentários compulsoriamente (a legislação permite somente a apresentação de emendas ao orçamento, mas a liberação de tais recursos depende do Poder Executivo), nem pode criar, mudar, ou interferir com o funcionamento operacional da administração (por exemplo, criação/eliminação de órgãos, agências, carreiras e objetivos)¹⁰. Sem ter maiores poderes sobre o orçamento, que permitiriam imediata e diretamente alterar o comportamento presidencial, ao cortar fundos para atividades que prejudicariam suas preferências, o Congresso brasileiro volta-se para os instrumentos disponíveis de controle legislativo, mais relacionados à correção de assimetria informacional e investigações.

DADOS, VARIÁVEIS E HIPÓTESES

Sob quais condições é mais ou menos provável que o Congresso brasileiro desenvolva atividades de controle legislativo? Nesta seção, passamos à análise do conjunto de dados dos quatro mecanismos selecionados para a pesquisa. A base de dados compreende a soma total de convocações ministeriais, propostas de fiscalização e controle e audiências públicas no Senado e na Câmara dos Deputados no período sob estudo. Dada a enorme frequência de requerimentos de informação, optamos por incluir apenas uma amostra aleatória desse mecanismo de controle. Assim, ainda que o conjunto de dados seja muito grande ($N=3630$), ele está parcialmente truncado, o que se deve ter em mente ao avaliar-se a análise estatística apresentada.

A nossa variável dependente é “intensidade” do controle, baseada em uma codificação intuitiva dos mecanismos, do menos ao mais severo, segundo as possíveis consequências para o executivo. Os requerimentos de informação são pontuados com 1, projetos de lei de fiscalização e controle com 2, a convocação de ministro é pontuada com 3 e audiências públicas, 4. O índice de potência é, portanto, simples: de quatro pontos. Analisamos a variável dependente ao longo do tempo, com os dados agregados por mês (N=208), bem como no nível das propostas individuais (N=3630)¹¹. Fizemos esse procedimento de amostragem dos requerimentos de informação por quatro razões. Em primeiro lugar, é teoricamente justificável reduzir o peso do que é claramente a forma de controle mais “fácil” e com menor custo, utilizada cerca de três vezes ao dia, na média (incluindo finais de semana e recessos), desde 1988. Em segundo lugar, ler e codificar o universo de aproximadamente 20 mil requerimentos nos pareceu tecnicamente inviável. Em terceiro, incluir todos esses requerimentos significaria que eles – mais de 89% de todas as ocorrências de controle observadas – dominariam o conjunto final dos dados. Por último, a solução mais simples para esse problema – simplesmente deletar todos os requerimentos de informação do nosso estudo – nos pareceu inaceitável, haja vista que estaríamos perdendo informações valiosas acerca do conteúdo e distribuição temporal dos requerimentos. Portanto, decidimos por uma solução intermediária: de um universo de 19.954 requerimentos de informação, geramos uma amostragem aleatória de 998 requerimentos (5% do número observado) e codificamos seu conteúdo. Em seguida, adicionamos essa amostra de requerimentos às demais formas de controle legislativo. Na nossa base de dados ajustada, os requerimentos de informação compõem 30% dos casos, aproximadamente um terço de seu peso real. Essas decisões metodológicas foram difíceis, e certamente geram um resultado subótimo; ainda assim, temos aqui o mais abrangente conjunto de dados disponível sobre controle legislativo no Brasil.

O controle legislativo é um resultado do jogo das relações entre Executivo e Legislativo, e o objetivo das nossas variáveis independentes é capturar as posições relativas desses dois jogadores. No lado do Executivo, incorporamos diversos indicadores de poder, estratégia e comportamento presidencial (ver o apêndice para descrições mais completas de fontes e variáveis). Eles incluem *popularidade presidencial* (valor é igual à diferença das avaliações positivas e negativas do trabalho do presidente em exercício), *tamanho da coalizão do presidente* no Congresso

(a porcentagem de cadeiras, na Câmara dos Deputados, de partidos com representação no gabinete ministerial), *apoio legislativo* (a porcentagem média de deputados federais que votam com o presidente em determinado mês)¹², e *ação unilateral* (proporção representada pelas medidas provisórias sobre o número total de propostas legislativas apresentadas pelo presidente em um determinado mês). Popularidade, tamanho da coalizão, apoio legislativo e uso de medidas provisórias são defasados (*lagged*) em um mês. Nossa expectativa é a de que as três medidas de segurança política do presidente (popularidade, tamanho da coalizão e sucesso nas votações nominais) terão impacto negativo no controle realizado pelo Congresso. Em contrapartida, esperamos que, se o presidente utilizar meios de iniciativa legislativa extraordinários ao invés de ordinários (medidas provisórias, em vez de projetos de lei), isso deve causar uma reação do Congresso na forma de mais controle.

No lado do legislativo, agregamos informação acerca da *origem cameral* das iniciativas de controle (1, para o Senado, 0, para a Câmara dos Deputados), a posição política do proponente perante o executivo (1, se o proponente pertence a um partido da base do governo, e 0, se faz parte da oposição), a *reputação ideológica* do partido do proponente (a partir de *surveys* sobre elites parlamentares, usamos uma escala na qual 1 se refere à esquerda, e 10, à direita),¹³ e o nível de *modernização socioeconômica* do eleitorado do proponente (usamos o Índice de Desenvolvimento Humano criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). A nossa hipótese é a de que senadores, que têm mais experiência política e são politicamente menos vulneráveis que deputados, irão produzir controle legislativo mais frequente e mais intenso do que seus colegas da Câmara. Os senadores devem ser mais ativos em relação ao controle legislativo, uma vez que (1) senadores têm mandatos mais extensos (oito *versus* quatro anos) e são, portanto, mais insulados politicamente do que deputados; (2) os sistemas eleitorais das duas Câmaras são diferentes e, deste modo, senadores têm menos incentivos para cultivar o voto pessoal do que deputados (Ames, 2002); (3) senadores participam de mais comissões do que deputados, permitindo que eles desenvolvam mais *expertise* (Lemos e Ranincheski, 2003); e (4) senadores têm prerrogativas nos processos de nomeação de autoridades e poderes exclusivos (p. ex., autorização dos níveis de endividamento de municípios, estados e União); portanto, interação rotineiramente com o executivo por via dos procedimentos de *advice* e

consent – ou seja, por via da confirmação de decisões tomadas por aquele poder.

Também acreditamos que pertencer à base de governo vá estar associado a um controle legislativo menos intenso. Na perspectiva histórica e comparativa, partidos de esquerda estiveram associados com mais esforços de institucionalização e profissionalização legislativa (Squire e Hamm, 2005:87), e, no Brasil, partidos conservadores têm sido menos engajados na área legislativa (Power, 2000). Desse modo, esperamos que o sinal de ideologia seja negativo (o que significa que partidos de direita estariam menos associados ao controle). Finalmente, o IDH é uma excelente *proxy* para a força e a complexidade da sociedade civil. Ao adotar uma perspectiva *à la* Putnam sobre o papel da sociedade civil para o sucesso democrático (Putnam *et alii*, 1993), esperamos que legisladores que representam eleitorados com níveis mais altos de desenvolvimento humano estarão mais engajados no controle do presidente.

Apesar de capturarem diversos aspectos do jogo Executivo-Legislativo, as variáveis até aqui apresentadas não capturam sua dimensão temporal. A partir da teoria da conexão eleitoral (Mayhew, 1974), adicionamos uma variável “tempo restante até a próxima eleição legislativa”. Pesquisas anteriores mostraram que os legisladores brasileiros são menos produtivos nos períodos eleitorais (Hiroi, 2005; Lemos, 2001) e, nos meses de campanha, é mais provável que deleguem poderes ao presidente (Pereira, Power e Rennó, 2005). Assim, esperamos que essa variável tenha sinal positivo: o controle deve ser mais frequente e intenso quando os parlamentares estiverem menos envolvidos com o calendário eleitoral.

Por último, esperamos que a dinâmica do jogo Executivo-Legislativo mude significativamente dependendo de quem ocupa a presidência. Desse modo, incluímos variáveis *dummy* para os períodos de Fernando Collor (1990-92), Itamar Franco (1992-1994), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula (2003-2005). A categoria excluída é o primeiro presidente na série temporal (1985-1990). Os coeficientes devem, portanto, ser interpretados comparativamente ao período fundador, de outubro de 1988 a março de 1990, quando o presidente Sarney, em final de mandato (e, portanto, sem possibilidade de reeleição), representaria um *test-driver* do novo quadro constitucional. O objetivo dessas variáveis binárias é apreender traços, formas de liderança e es-

estratégias de acomodação política pessoais, que não são refletidas nos indicadores mais objetivos das relações Executivo-Legislativo.

RESULTADOS EMPÍRICOS

Começamos com um modelo simples que examina tanto a frequência quanto a intensidade do controle legislativo ao longo do tempo, e no qual as unidades de análise são os meses entre outubro de 1988 e dezembro de 2005 (Tabela 3). Incluímos diversas medidas de poder presidencial e de estratégia legislativa, bem como a variável de ciclo eleitoral e as variáveis *dummy* para cada presidente. Como as duas medidas de apoio presidencial no Congresso (o número de cadeiras pertencentes à coalizão e o sucesso presidencial nas votações nominais, *lagged*) estão relacionadas conceitualmente, não as incluímos na mesma equação, mas fizemos duas estimativas separadas. Acreditamos que a variável referente ao tamanho da coalizão é inferior à variável referente às votações nominais como indicador da influência do presidente no Congresso (dado que a primeira apreende um apoio presumido e a última apreende o real apoio dos parlamentares); entretanto, relatamos ambos os conjuntos de resultados para o benefício do leitor. A variável dependente é um agregado da medida (ponderada) do controle mensal, na qual cada tipo de iniciativa é ponderada conforme o método anteriormente descrito. Assim, estamos modelando a intensidade do controle legislativo ao longo do tempo – ou seja, tentando responder a pergunta: o que faz com que um Congresso reativo constanja um executivo dominante?

Na Tabela 3, os modelos 1 e 2 têm êxito relativo em prever o controle mensal ponderado, cada um apreendendo cerca de um terço da variância total do período. O resultado a que chegamos é o de que as medidas de segurança política do executivo têm efeitos interessantes e, ao mesmo tempo, contraditórios. A popularidade presidencial tem um impacto negativo no volume do controle, dentro do previsto. Contudo, quando controlamos por popularidade, ambas as medidas de apoio presidencial no Congresso (*tamanho de coalizão* e *sucesso nas votações nominais*) têm efeitos positivos no controle, de modo contrário ao previsto. Uma maneira de interpretar esses resultados é que o Congresso é tolerante com presidentes que mantêm uma boa avaliação pública, mas mantém-se atento e vigilante com relação a presidentes que dominam o legislativo. Outra forma de ler a Tabela 3 é inferir que o controle legislativo no Brasil é relativamente consensual, e resultaria de uma *entente*

Tabela 3
Atividade Mensal Ponderada de Controle Legislativo Realizado
pelo Congresso Brasileiro
(1988-2005)

| Variável | Modelo 1 | | Modelo 2 | |
|---------------------------------------|----------|-----------|----------|----------|
| | B | t | B | t |
| Tempo restante até a próxima eleição | ,123 | ,487 | ,017 | ,067 |
| Pop. presidencial (<i>lagged</i>) | -,411 | -2,859*** | -,294 | -1,972** |
| Tamanho da coalizão (<i>lagged</i>) | 1,035 | 2,880*** | – | – |
| Apoio legislativo (<i>lagged</i>) | – | – | ,416 | 1,840* |
| Ação unilateral (<i>lagged</i>) | -,207 | -2,049** | -,217 | -2,116** |
| Collor | 39,771 | 2,287** | 11,791 | ,743 |
| Itamar | 18,951 | 1,262 | 8,606 | ,544 |
| Cardoso | 57,120 | 3,913*** | 53,240 | 3,369*** |
| Lula | 112,043 | 6,410*** | 90,952 | 4,471*** |
| Constante | -60,165 | -2,233** | -12,427 | -,695 |
| Adj. R ² | ,360 | | ,345 | |
| N | 208 | | 208 | |

Fonte: Elaboração própria com base em dados obtidos junto ao Prodasen e Secretaria de Arquivo, ambos do Senado Federal; e Centro de Documentação e Informação (CIDOC) da Câmara dos Deputados. Nota: variável dependente é o índice ponderado de controle legislativo (4 itens). Entradas são coeficientes OLS (Método dos Mínimos Quadrados Ordinários) não padronizados. O mês de março de 1990 (transição do Sarney-Collor) é contado como duas unidades: março 1-15 refere-se a Sarney e março 16-31 a Collor.

* prob < ,10; ** prob < ,05; *** prob < ,01

cordiale ou de um diálogo entre o Poder Executivo e sua base política no Congresso. A última interpretação encontra respaldo nos coeficientes negativos para uso de medidas provisórias (ação unilateral), sugerindo – novamente, contra nossas expectativas – que presidentes que apresentam maior quantidade de medidas provisórias em vez de projetos de lei ordinários podem antecipar um *menor* nível de controle do Congresso. Essa dinâmica estaria de acordo com a teoria da delegação (cf. Carey e Shugart, 1998). Porém, nossos dados agregados não nos permitem especular muito mais: sem sabermos o conteúdo substantivo das propostas presidenciais e das respostas legislativas em termos de controle, somos incapazes de esclarecer esse debate. Nossos dados agregados por mês apenas nos permitem conceber uma aproximação mais geral sobre o problema, no período compreendido entre 1988 e 2005.

Os modelos na Tabela 3 não sustentam a teoria da conexão eleitoral: os coeficientes para “tempo até a próxima eleição”, embora positivos, não são estatisticamente significantes. As *dummies* presidenciais (para as

quais a categoria de referência é a administração Sarney) são todas positivas, e os coeficientes para os períodos de Cardoso e Lula são os mais robustos. O controle tem sido mais frequente e intenso para os presidentes que governaram desde 1995 – Fernando Henrique e Lula –, os quais construíram coalizões multipartidárias bastante amplas no Congresso¹⁴.

Passamos agora a estimar um modelo no qual as unidades de análise não são meses, mas as atividades individuais de controle legislativo. Cada medida recebe uma pontuação pelo grau de constrangimento político imposto ao presidente. Esse método tem a vantagem de não somente aumentar enormemente o número de casos disponíveis para análise (o N máximo seria 3.630), mas também de trazer informações sobre a *origem* do controle: o autor da medida. A desvantagem é que, ao incluir variáveis como ideologia, partido, IDH do eleitorado, também perdemos diversos casos por causa da ausência de dados acerca dessas variáveis independentes. A pontuação de ideologia não está disponível para alguns partidos pequenos ou para partidos de vida curta; algumas iniciativas de controle foram iniciadas por comissões, e não por parlamentares individuais; e algumas iniciativas foram patrocinadas por mais de um autor, não permitindo assim que a relacionemos a partidos ou áreas geográficas específicos. Devemos ressaltar que fomos obrigados a excluir as audiências públicas, visto que, para vingarem, apesar de apresentadas por indivíduos, devem ser aprovadas por colegiados e, no mais das vezes, nos sistemas de informação constava somente a autoria da comissão respectiva, e não do autor. Portanto, alteramos nosso sistema de codificação anterior e deletamos o valor 4 (para audiências), mas mantivemos a codificação de convocações de ministros como 3, projetos de fiscalização e controle como 2, e requerimentos de informação como 1. Ficamos limitados a analisar os casos em que tínhamos informação perfeita sobre o partido do proponente, a posição ideológica do partido – derivada de *surveys* sobre elites parlamentares do Congresso (Power, 2000), e o estado de origem do proponente (modernização socioeconômica, calculada pela média dos IDHs do estado nos censos nacionais de 1991 e 2000). Desse modo, a exclusão dos dados ausentes reduziu o número de casos para 1.666 unidades de controle.

Note que essa abordagem alternativa não modela a frequência ou intensidade do controle ao longo do tempo; tão somente focamos no potencial de cada uma das iniciativas. O modelo deve ser compreendido

como uma fusão de variáveis contextuais (ciclo eleitoral, poder presidencial, o nível de convergência entre Executivo e Congresso) com variáveis que operam no nível do indivíduo, incorporando informações sobre o autor da medida. Trabalhar com uma variável dependente distinta e um distinto conjunto de preditores deve logicamente gerar resultados diferentes; não há razão para acreditar que os padrões observados na análise agregada do controle legislativo devem ser idênticos aos de uma análise de propostas individuais, especialmente ao incorporar elementos relativos aos autores.

Na realidade, quando olhamos para as medidas de controle individuais, os resultados são consideravelmente diferentes dos dados agregados que apresentamos anteriormente. Tomemos a popularidade presidencial, que teve sinal negativo e significativo nos modelos agregados por mês; ela continua significativa, mas agora, nos modelos de nível individual, apresenta sinal *positivo*. Isto significa que, quando especificamos a potência ou vigor de cada uma das medidas de controle e incorporamos informações básicas dos autores (por exemplo, origem cameral, partido, características do eleitorado e posição política em relação ao presidente), constatamos que presidentes mais populares tendem a ser sujeitos a iniciativas de controle mais severas ou significativas. As duas medidas de apoio ao presidente no Congresso (tamanho da coalizão e sucesso nas votações nominais), no novo modelo, perdem significância estatística, e mudam seus sinais quando especificamos um modelo mais completo. Com uma especificação maior, nossos resultados são mais intuitivos do que nos modelos agregados mensalmente.

Por exemplo, de acordo com o esperado, iniciativas de controle apresentadas por parlamentares que fazem parte da coalizão governista no Congresso tendem a ser significativamente mais inócuas do que medidas apresentadas por opositores. Isto é representado pelo coeficiente negativo para “Partido do Governo” em ambos os modelos na Tabela 4. No entanto, também temos, no nível individual, dois resultados que são contrários às expectativas: o primeiro, que iniciativas apresentadas por senadores tendem a ser significativamente mais “suaves” do que as apresentadas pelos deputados, que estruturam todos os elementos políticos do modelo. O segundo, o de que o conservadorismo (reputacional) do partido político do proponente tem efeito positivo na potência das atividades de controle. Apesar de a magnitude deste efeito ser muito pequena, é ainda assim significativa, e parece

contradizer resultados de muitas pesquisas sobre o Brasil que sustentam serem os legisladores de esquerda mais proativos do que os de direita. Devemos, entretanto, ter cuidado ao interpretar esses resultados e ao compará-los com os encontrados nos de modelos agregados de séries temporais. Poderia ser bem verdade que deputados e senadores mais à esquerda geram um volume maior de iniciativas de controle, mas ao mesmo tempo apresentam *menos* iniciativas que confrontem o presidente de maneira contundente. A força, ou potência, de *propostas individuais* poderia surpreendentemente aumentar de acordo com o conservadorismo político de seus autores. A mesma lógica (e a mesma advertência) aplicam-se às nossas descobertas inesperadas para o IDH: legisladores que representam eleitorados socioeconomicamente mais avançados tendem a introduzir iniciativas mais “fracas”.

A Tabela 4 sugere que o ciclo eleitoral não tem influência no tipo de medida legislativa a ser iniciada, seja requerimento de informação, proposta de fiscalização e controle ou convocações de ministro. Todavia, o

Tabela 4
Potência das Propostas de Controle Individuais Apresentadas
no Congresso Brasileiro
(1988-2005)

| Variável | b | t | B | t |
|---------------------------------------|-------|-----------|-------|-----------|
| Tempo restante até a próxima eleição | ,000 | ,417 | ,000 | ,918 |
| Pop. presidencial (<i>lagged</i>) | ,003 | 2,915*** | ,003 | 2,484** |
| Tamanho da coalizão (<i>lagged</i>) | -,004 | -1,499 | | |
| Apoio legislativo (<i>lagged</i>) | | | -,002 | -1,032 |
| Ação unilateral (<i>lagged</i>) | ,000 | -,232 | ,000 | -,301 |
| Origem no Senado | -,348 | -8,538*** | -,347 | -8,527*** |
| Partido do Governo | -,099 | -2,268** | -,109 | -2,523** |
| Ideologia (1 esquerda, 10 direita) | ,019 | 2,054** | ,020 | 2,123** |
| IDH eleitorado | -,432 | -1,392 | -,463 | -1,494 |
| Collor | ,207 | 1,755* | ,288 | 2,576*** |
| Itamar | ,079 | ,697 | ,092 | ,790 |
| Cardoso | ,205 | 1,861* | ,200 | 1,745* |
| Lula | ,120 | 1,006 | ,173 | 1,224 |
| Constante | 2,066 | 6,856*** | 1,927 | 6,986*** |
| Adj. R ² | ,065 | | ,064 | |
| N | 1,666 | | 1,666 | |

Fonte: Elaboração própria com base em dados obtidos junto ao Prodasen e Secretaria de Arquivo, ambos do Senado Federal; e Centro de Documentação e Informação (CIDOC) da Câmara dos Deputados. Nota: A variável dependente é o índice de potência de controle legislativo formado pela escala ordinal de três pontos (para explicação sobre audiências públicas excluídas, verificar notas 7 e 8). Entradas são coeficientes OLS (Método dos Mínimos Quadrados Ordinários) não padronizados.

* prob < ,10; ** prob < ,05; *** prob < ,01

modelo sugere que o uso de medidas com diferentes potências tem variado ao longo dos governos. Todas as *dummies* presidenciais são positivas, sugerindo que iniciativas direcionadas ao primeiro presidente pós-88 (José Sarney) eram mais inócuas. O uso de iniciativas de maior potência está mais intimamente associado aos períodos de Collor e Cardoso. De fato, quando tomamos juntas todas as estimativas estatísticas, fica demonstrado que Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) esteve sujeito a controle mais intenso, tanto no nível agregado quanto no nível das propostas individuais. Isto não surpreende, dado que seu programa de reforma econômica, de corte liberal, promoveu as mudanças mais profundas no modelo de desenvolvimento brasileiro desde a década de 30.

CONCLUSÕES: DETERMINANTES DO CONTROLE E ACCOUNTABILITY HORIZONTAL

Iniciamos o artigo nos perguntando em que medida parlamentos reativos exerceriam controle sobre executivos poderosos, e sob que condições tenderiam a fazê-lo. Nesta seção, revisamos os resultados empíricos sobre o controle legislativo brasileiro do período de 1988-2005 para, em seguida, refletirmos em como tais resultados se relacionam com o debate sobre *accountability* horizontal nas novas democracias da América Latina.

Ao examinarmos o jogo das relações Executivo-Legislativo no Brasil, codificamos mais de 3.600 iniciativas de controle realizadas num período de mais de 17 anos. Analisamos esses dados de duas formas: a) uma análise temporal, agregada mensalmente, de atividade de controle ponderada; b) uma análise da potência das iniciativas de controle, quando tomadas individualmente. Apesar de os modelos terem desempenhos diferentes, o que era esperado, ao considerá-los conjuntamente podemos chegar a algumas generalizações preliminares.

Tanto o prestígio político do presidente quanto sua relação com o Congresso são de fundamental importância quando se trata de controle, mas de maneiras muito contraditórias – e intrigantes. Ao utilizarmos distintas medidas do poder presidencial, constatamos que presidentes com maior apoio da opinião pública tendem a sofrer *menos* controle do Congresso, ao mesmo tempo em que presidentes com maior apoio do Congresso tendem a sofrer *mais* controle legislativo. Os parlamentares parecem vigiar menos presidentes populares e vigiam mais presiden-

tes que contam com amplo apoio do Congresso, medido tanto em termos de tamanho de coalizão ou em termos de sucesso nas votações nominais. Quando o presidente convence e consegue trazer mais parlamentares para sua coalizão ou para sua agenda legislativa, ele pode saber que enfrentará um controle mais intenso do Congresso.

Tal constatação mantém-se mesmo quando controlamos pelas presidências de Cardoso e Lula, ambas reconhecidas por terem no Congresso coalizões amplas, heterogêneas e, geralmente, leais. Tornou-se uma rotina, desde 1995, que presidentes detenham o apoio de até 70% dos deputados na Câmara. O Brasil tornou-se um caso paradigmático de “presidencialismo de coalizão” (Abranches, 1988; Santos, 2006; Figueiredo, 2007). Sob o presidencialismo de coalizão, presidentes latino-americanos comportam-se como primeiros-ministros europeus: devem construir governos multipartidários e blocos no plenário que votem com seus governos. Como demonstrou Amorim Neto (2002, 2007), eles o fazem primeiramente ao compartilharem o poder executivo, ou seja, ao alocar diferentes portfólios ministeriais a outros partidos que não o seu próprio, de modo bastante similar a um primeiro-ministro italiano ou israelita. No entanto, utilizar somente essa estratégia é insuficiente. Assim, os presidentes tentarão manter tais coalizões estáveis com outras formas de “cola” política, como controle da agenda, clientelismo orçamentário e uso seletivo de prerrogativas presidenciais (Raile, Pereira e Power, 2006). Tanto Cardoso quanto Lula o fizeram magistralmente, e obtiveram êxito em estabelecer e manter coalizões, ainda que muito amplas e, por vezes, desconexas. Apesar de não podermos realizar um teste empírico aqui, suspeitamos que o aumento do controle legislativo desde 1995 é uma resposta à cristalização dessas bem-sucedidas estratégias governamentais: *ao ingressarem em coalizões pró-governo e dividirem o poder, os partidos tentam, simultaneamente, conter o poder do executivo, via aplicação de controle*. À medida que aumenta a coalizão governista, também aumenta a quantidade de controle legislativo, mas suspeitamos que uma grande parte desse controle surge dentro das próprias coalizões. Uma explicação alternativa é não a contenção intencional, mas o resultado natural do aumento da heterogeneidade da coalizão: *juntamente com o apoio de uma variedade maior de partidos vem a incerteza sobre o nível de compromisso desses apoios*, já que o grupo “novato” teria uma representação menor no grupo e teria que enfrentar disputas internas nas coalizões por visibilidade. O controle legislativo, sob essa interpretação, funcionaria tanto como um instrumento de sinalização de um indivíduo ou partido sobre preferências,

facilitando a “leitura” e antecipação presidencial quanto a políticas ou benefícios; ou, ainda, um modo de “mostrar os dentes”, de fazer pressão sobre o presidente para que siga em determinada direção (“eu estou na coalizão, mas eu poderia também não estar se...”).

Assim, tendo em vista pesquisas recentes sobre as relações Executivo-Legislativo no Brasil, nossos achados sugerem que o controle legislativo é exercido dentro de um contexto da política de coalizão, na qual legisladores buscam acesso a recursos controlados pelo Poder Executivo (Alston *et alii*, 2005; Pereira e Mueller, 2004b), bem como utilizam as iniciativas de controle como uma das formas de barganhar com o/a presidente. Ao menos nessa conjuntura, há uma relação negativa entre a segurança política dos parlamentares e o uso que fazem dos mecanismos de controle legislativo. Por exemplo, senadores no Brasil são muito mais seguros politicamente do que deputados: eles são eleitos nos estados por um longo mandato (8 anos), muito frequentemente são ex ou futuros governadores e, *cæteris paribus*, têm mais capacidade de influenciar informalmente gastos federais. De outro lado, parlamentares de estados menos desenvolvidos têm uma dependência muito maior do orçamento estatal e, portanto, estão sujeitos a impulsos clientelistas (Ames, 2002). Se víssemos a iniciativa de uma proposta de controle legislativo como o primeiro passo de uma barganha com o Poder Executivo – em outras palavras, como o “lance inicial” da negociação política entre um executivo dominante e um parlamento reativo –, então devemos esperar que senadores apresentem iniciativas de controle mais fracas do que deputados, e que parlamentares de estados mais pobres apresentem iniciativas mais fortes do que parlamentares de estados mais ricos. Isto foi exatamente o que encontramos nos modelos. Esta interpretação é compatível com o nosso resultado sobre o apoio legislativo ao presidente: quanto maior o apoio, mais iniciativas de controle serão introduzidas. Se iniciativas de controle horizontal são entendidas como uma forma de barganha política dentro das relações Executivo-Legislativo, as quais são (1) extremamente assimétricas em termos de poder de agenda, mas (2) cada vez mais integradas e coordenadas por meio da política coalicional, então os resultados sobre segurança eleitoral e apoio político são inteiramente coerentes.

Deixando um pouco de lado as especificidades do Brasil e acercando-nos de proposições generalizáveis, chegamos a uma conclusão preliminar: o controle legislativo é movido *pelelo contexto incerto das relações Executivo-Legislativo sob o presidencialismo multipartidário*. Ao utilizar-

mos diferentes variáveis dependentes e distintas estimativas, descobrimos que o controle é fortemente mediado por indicadores de apoio e prestígio presidencial.

Nossos resultados, ainda que muito preliminares, reforçam a perspectiva do sistema centrado no presidente que, antes de mais nada, está na origem do conceito de parlamentos reativos (Cox e Morgenstern, 2001). Parlamentos reativos não são parlamentos “marginais” (Mezey, 1979): eles são simplesmente reativos porque não são aqueles que tomam as primeiras iniciativas. O presidente é proativo: ele (ou ela) domina o poder de agenda e é o centro do mundo político, mas a ele/a correspondem parlamentos que também podem interferir nos resultados finais. A centralidade presidencial nesses sistemas coaduna com termos identificados como melhores preditores do controle legislativo, a posição do presidente junto à opinião pública e junto ao Congresso.

A importância da aprovação presidencial em nossos modelos é, de fato, uma manifestação de *accountability* vertical, ainda que com claras e fortes implicações para a *accountability* horizontal: o Congresso é contido, ou intimidado, por um presidente popular. Mas a convergência entre Executivo-Legislativo nos nossos modelos confirma, da mesma forma, a importância da *accountability* horizontal: quanto mais o presidente domina o parlamento, mais o parlamento tende a responder com controle e supervisão. Tais reações aprimoram, sem dúvida alguma, a *accountability* horizontal no longo prazo, ainda que continuem sendo, essencialmente, uma estratégia reativa.

(Recebido para publicação em março de 2012)

(Reapresentado em outubro de 2012)

(Aprovado para publicação em fevereiro de 2013)

NOTAS

1. De acordo com Cox e Morgenstern (2001), um parlamento reativo é aquele que se insere no processo de formulação de políticas por meio de emendas ou veto a propostas do executivo, diferentemente de parlamentos proativos, que “compõem e destituem” executivos, e dos parlamentos proativos, que iniciam e aprovam as suas próprias propostas. Os congressos latino-americanos se encaixariam no primeiro modelo, os parlamentos europeus no segundo, e os Estados Unidos no terceiro. No entanto, como os autores afirmam, ser reativo não significa ser disfuncional: a habilidade de moldar ou obstruir uma legislação presidencial não é irrelevante, e apesar de os presidentes frequentemente dominarem o processo, muitas vezes são obrigados a fazer concessões políticas – e, via de regra, devem antecipar as preferências do Congresso. Consequentemente, a interação é um jogo de veto bilateral que varia de forma considerável na região, haja vista que a estratégia presidencial depende do subtipo da legislatura com o qual se vai defrontar.
2. Para abordagens que se concentram mais no problema das transgressões, como medi-las e sua relação com a opinião pública, cf. Speck (2000) e Abramo (2005).
3. A Câmara dos Deputados autoriza o *impeachment*, e o julgamento é conduzido no Senado. O procedimento foi usado uma vez, contra o então presidente Fernando Collor de Mello, em 1992. Apesar de formalmente renunciar à Presidência durante o julgamento do Senado, foi julgado culpado e perdeu seus direitos políticos por oito anos (Weyle, 1993). Em 1994, o Supremo Tribunal julgou Collor inocente de acusações criminais, mas negou restabelecer seus direitos políticos, os quais readquiriu em 2000. Collor foi eleito para o Senado, pelo Estado de Alagoas, em 2006.
4. Processos de nomeação de autoridades envolvem não só questões relativas ao saber técnico do indicado sobre os temas em questão, mas são também oportunidades para se debater políticas, programas e, acima de tudo, preferências (James, 2002). Entre 1988 e 2004, cerca de 880 indicações de autoridades foram submetidas ao processo de confirmação senatorial, e incluíam nomeações para o Banco Central, o Supremo Tribunal Federal e tribunais superiores, dentre outros. A taxa de aprovação das autoridades foi de 97%, com 1,1% de rejeitados e 1,5% retirados pelo presidente. Diferentemente dos Estados Unidos, progressões nas carreiras militar e diplomática, bem como cargos do alto escalão do governo e juízes federais não passam pelo processo de confirmação do Senado. Para regras, procedimentos e perspectiva comparada sobre o processo de nomeação no Brasil, cf. Lemos e Llanos (2006; 2013).
5. Apesar do nome, que sugere um órgão do Poder Judiciário, o TCU é uma instituição que presta auxílio ao Congresso que realiza auditorias e/ou avaliação *ex post* de programas governamentais e gastos públicos, tanto por solicitações diretas do Congresso quanto por iniciativa própria. A sua jurisdição envolve 2.500 unidades administrativas, e seu desenho institucional é para que seja independente e apartidário.
6. As Consultorias de Orçamento foram criadas após o escândalo no Congresso que ficou conhecido como dos “anões do Orçamento”. Sua origem repousou tanto na busca de transparência interna quanto de controle horizontal. Preponderantemente, as Consultorias auxiliam os legisladores na avaliação de propostas de orçamento encaminhadas pelo presidente, bem como fazem o acompanhamento de sua execução. Produzem relatos fiscais e orçamentários independentes ou a pedido de parlamentares, e dão suporte técnico à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscais.

lização, bem como às comissões permanentes de mesmo tema. As Consultorias são constituídas por profissionais de alto conhecimento técnico, selecionados por exames públicos.

7. A exceção são os dados de audiências públicas. Nossos dados de 1988 a 1994 incluem apenas audiências de comissões do Senado, dada a carência de informações disponíveis e confiáveis na Câmara dos Deputados (ver Tabela 2). De 1995 até 2004, temos os dados completos das audiências nas duas Câmaras. Se presumirmos que a proporção de audiências da Câmara para as audiências do Senado nos primeiros anos da Constituição foi a mesma que a encontrada para o período de 1995 a 2004 (aproximadamente 1.55:1), isso indicaria que não temos dados de cerca de 110 casos de audiências da Câmara. Se tais suposições estiverem corretas, os dados que nos faltam influenciam pouco no nosso conjunto de dados, visto que nossa base englobaria 93% de todas as audiências ocorridas entre 1988 e 2005.
8. É importante lembrar o problema da ausência de dados para as audiências da Câmara dos Deputados entre 1988 e 1994. Se fizermos suposições sensatas acerca desses dados (ver nota anterior), o número de audiências aumentaria, neste caso, para um pouco mais de 1.900 audiências públicas.
9. Uma vez que o projeto de lei é aprovado, a comissão permanente assume os amplos poderes de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), mantendo-se os mesmos membros, diferentemente de CPIs comuns, em que nomeações *ad hoc* favorecem preferências extremas.
10. O Artigo 61 da Constituição dá ao Presidente autoridade exclusiva para criar ou reorganizar agências e legislar sobre carreiras e recursos humanos.
11. O número de meses seria 195. Entretanto, excluímos o mês de março de 1990, porque a primeira metade do mês compunha a administração Sarney e a segunda metade a administração Collor, e não podíamos determinar o alvo de controle em alguns casos. Nenhum outro mês foi compartilhado por dois presidentes.
12. Apesar de examinarmos a atividade de controle nas duas Casas do Congresso, o tamanho da nossa coalizão e nossas variáveis de apoio legislativo estão baseados apenas na Câmara dos Deputados. Na literatura sobre o tema no Brasil, é convencional usar dados da Câmara como *proxy* das relações Executivo-Legislativo. Além disso, políticos e jornalistas comumente usam a Câmara, responsável por 86% das cadeiras do Congresso, como um parâmetro para avaliar a força das coalizões e o apoio legislativo no Congresso.
13. Os dados acerca da ideologia de legisladores, individualmente, não estava disponível. Fomos então forçados a usar a atribuição esquerda-direita do *partido do indivíduo* como aproximação de sua ideologia pessoal – em outras palavras, supomos que todo proponente corresponde ao legislador mediano do seu partido. Esse procedimento deixa muito a se desejar, mas preferimos adotar essa estratégia a excluir *ideologia* inteiramente dos nossos modelos. Além disto, ao mesmo tempo que reconhecemos o problema, chamamos a atenção para o fato de que ele é suficientemente aleatório em mais de 3.600 casos de propostas de controle.
14. Certamente, a ausência de dados para as audiências da Câmara de 1988 a 1994 (ver a nota 7) significa que estamos subestimando levemente o controle neste período inicial da Constituição. No entanto, é evidente que mesmo os dados completos da Câmara não alterariam o resultado de que o controle aumentou significativamente somente a partir de 1995.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERBACH, Joel D. (1990), *Keeping a Watchful Eye: The Politics of Legislative Oversight*. Washington, D.C., The Brookings Institution.
- . (2001), Republican Oversight. Trabalho apresentado no 59th Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, 19-22 de abril.
- ABRAMO, Cláudio. (2005), “Percepções Pantanosas: A Dificuldade de Medir a Corrupção”. *Novos Estudos Cebrap*, nº 73, pp. 33-37.
- ABRANCHES, Sérgio. (1988), “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”. *DADOS*, vol. 31, nº 1, pp. 5-38.
- ALSTON, Lee; MELO, Marcus; MUELLER, Bernardo e PEREIRA, Carlos. (2005), “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Brazil”. *Working Paper EB 2005-0007*, Research Program on Environment e Behavior, Institute of Behavioral Science, University of Colorado at Boulder.
- AMES, Barry. (2002), “Party Discipline in the Chamber of Deputies”, in S. Morgenstern e B. Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 185-221.
- AMORIM NETO, Octavio. (2002), “Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil”, in S. Morgenstern e B. Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 48-78.
- . (2007), “O Poder Executivo, Centro de Gravidade do Sistema Político Brasileiro”, in L. Avelar e A. O. Cintra (eds.), *Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução*. (2ª ed.). Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, pp. 61-76.
- CALCAGNOTTO, Gilberto. (2005), “Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil e na Alemanha: Semelhanças e Diferenças”, in M. Llanos e A. M. Mustapic (eds.), *Controle Parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro, Fundação Konrad-Adenauer, pp. 171-194.
- CAREY, John. (2003), “Discipline, Accountability, e Legislative Voting in Latin America”. *Comparative Politics*, vol. 35, nº 2, pp. 191-211.
- e SHUGART, Matthew S. (eds.). (1998), *Executive Decree Authority: Calling Out the Tanks or Filling Out the Forms?* New York, Cambridge University Press.
- Constituição da República Federativa do Brasil*. (1988), Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>.
- COX, Gary W. e MORGENSTERN, Scott. (2001), “Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents”. *Comparative Politics*, vol. 33, nº 2, pp. 171-190.
- FIGUEIREDO, Argelina. (2001), “Instituições e Política no Controle do Executivo”. *DADOS*, vol. 44, nº 4, pp. 689-727.
- . (2003), “The Role of Congress as an Agency of Horizontal Accountability: Lessons from the Brazilian Experience”, in S. Mainwaring e C. Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford, Oxford University Press, pp. 170-198.
- . (2007), “Government Coalitions in Brazilian Democracy”. *Brazilian Political Science Review*, vol. 1, nº 2, pp. 182-206. Disponível em: www.bpsr.org.br.
- FOX, Jonathan. (2000), Civil Society e Political Accountability: Propositions for Discussion. Trabalho apresentado na Conferência Institutions, Accountability and Democra-

- tic Governance in Latin America. Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 8-9 de maio.
- HARRIS, Joseph. (1964), *Congressional Control of Administration*. Washington, D.C., The Brookings Institution.
- HIROI, Taeko. (2005), *Bicameral Politics: The Dynamics of Lawmaking in Brazil*. Tese de doutorado, Departamento de Ciência Política, University of Pittsburgh.
- JAMES, Martin O. (2002), *Congressional Oversight*. New York, Nova Science.
- LEMOS, Leany B. (2001), "O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista". *DADOS*, vol. 44, nº 3, pp. 561-630.
- . (2005), "Como o Congresso Brasileiro Controla o Executivo? O Uso de Requerimentos de Informação, Convocação de Autoridades e Propostas de Fiscalização e Controle", in M. Llanos e A. M. Mustapic (orgs.), *Controle Parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro, Konrad-Adenauer, pp. 85-115.
- . (2008), "O Sistema de Comissões no Senado Brasileiro: Hierarquia e Concentração de Poderes nos Anos 90", in L. B. Lemos (ed.), *O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte*. Brasília, Senado Federal, pp. 87-120.
- e LLANOS, Mariana. (2006). "The Politics of Senatorial Confirmation: A Comparative Study of Argentina and Brazil". *GIGA Working Paper*, nº 22, German Institute of Global and Area Studies, Hamburgo.
- . (2013), "Presidential Preferences? The Supreme Federal Tribunal Nominations in Democratic Brazil". *Latin American Politics and Society*, vol. 55, nº 2, pp. 77-105.
- LOUREIRO, Maria R. (2001), "O Controle da Burocracia no Presidencialismo". *Cadernos Adenauer*, nº 3, Fundação Konrad Adenauer.
- MAYHEW, David R. (1974). *The Electoral Connection*. New Haven, Yale University Press.
- MEZEY, Michael. (1979), *Comparative Legislatures*. Durham, Duke University Press.
- MORENO, Erika; CRISP, Brian e SHUGART, Matthew S. (2003), "The Accountability Deficit in Latin America", in S. Mainwaring e C. Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford, Oxford University Press, pp. 79-131.
- MUSTAPIC, Ana M. (2000), "Oficialistas y Diputados: Las Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina". *Desarrollo Económico*, Ano 39, nº 156, pp. 571-595.
- e LLANOS, Mariana (eds.). (2005), *Controle Parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer.
- O'DONNELL, Guillermo. (1998), "Horizontal Accountability in New Democracies". *Journal of Democracy*, vol. 9, nº 3, pp. 112-126.
- OGUL, Morris S. e ROCKMAN, Bert A. (1990), "Overseeing Oversight: New Departures e Old Problems". *Legislative Studies Quarterly*, nº 15, pp. 5-24.
- PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. (2004a), "A Theory of Executive Dominance of Congressional Politics: The Committee System in the Brazilian Chamber of Deputies". *Journal of Legislative Studies*, vol. 10, nº 1, pp. 9-49.
- . (2004b), "The Cost of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process". *Comparative Political Studies*, nº 37, pp. 781-815.

- PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. e RENNÓ, Lucio. (2005), "Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory e Evidence from the Brazilian Case". *Journal of Politics*, vol. 67, nº 1, pp. 178-200.
- PESSANHA, Charles. (2007), "Accountability e Controle Externo no Brasil e na Argentina", in A. de Castro Gomes (org.), *Direitos e Cidadania*. Rio de Janeiro, FGV Editora, pp. 139-167.
- . (2008), O Poder Legislativo e o Controle Externo no Brasil Contemporâneo. Trabalho apresentado no VI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Campinas, Unicamp, 29 de julho a 1ª de agosto.
- POWER, Timothy J. (2000), *The Political Right in Postauthoritarian Brazil: Elites, Institutions, e Democratization*. College Park, Pennsylvania State University Press.
- PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan e MANIN, Bernard. (1999), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PUTNAM, Robert; LEONARDI, Robert e NANETTI, Raffaella Y. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, Princeton University Press.
- RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos e POWER, Timothy J. (2006). The Presidential Toolbox: Generating Support in a Multiparty Presidential Regime. Trabalho apresentado no Encontro Anual da American Political Science Association, Filadélfia.
- REICH, Gary. (2002), "Executive Decree Authority in Brazil: How Reactive Legislators Influence Policy". *Legislative Studies Quarterly*, nº 27, pp. 5-31.
- SAMUELS, David. (2000), Fiscal Horizontal Accountability? Toward a Theory of Budgetary "Checks and Balances" in Presidential Systems. Trabalho apresentado na Conferência Institutions, Accountability e Democratic Governance in Latin America, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 8-9 de maio.
- SANTOS, Fabiano. (2006), "Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão", in G. Soares e L. Rennó (eds.), *Reforma Política: Lições da História Recente*. Rio de Janeiro, Editora FGV, pp. 281-295.
- SARTORI, Giovanni. (1987), *The Theory of Democracy Revisited*. New Jersey, Chatham House Publishers.
- SCHEDLER, Ereas; DIAMOND, Larry e PLATTNER, Marc. (1999), *The Self-Restraining State: Power e Accountability in New Democracies*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- SCICCHIATANO, Michael J. (1986), "Congressional Oversight: The Case of the Clean Air Act". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 11, nº 3, pp. 393-407.
- SHAPIRO, Ian. (2003), *The State of Democratic Theory*. New Jersey, Princeton University Press.
- SHUGART, Matthew S. e CAREY, John M. (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York, Cambridge University Press.
- SIAVELIS, Peter M. (2000), "Disconnected Fire Alarms e Ineffective Police Patrols: Legislative Oversight in Postauthoritarian Chile". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 42, nº 1, pp.71-98.
- SPECK, Bruno. (2000), "Os Custos da Corrupção". *Cadernos Adenauer*, nº 10. Fundação Konrad Adenauer, pp. 1-40.
- SQUIRE, Peverill e HAMM, Keith E. (2005), *101 Chambers: Congress, State Legislatures, and the Future of Legislative Studies*. Columbus, Ohio State University Press.
- WEYLE, Kurt. (1993), "The Rise and Fall of President Collor e Its Impact on Brazilian Democracy". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 35, nº 1, pp. 1-36.

APÊNDICE

Variáveis Independentes e Fontes de Dados

Tempo Restante para a Próxima Eleição: Nos modelos agregados (Tabela 3), é medido em meses restantes para a próxima eleição legislativa, enquanto nos modelos que analisam propostas individuais de controle (Tabela 4), o tempo é medido em dias, da data da apresentação de cada proposta individual até a data da próxima eleição legislativa. Um pequeno número de propostas foram apresentadas após a eleição geral em outubro, mas antes dos novos membros tomarem posse em fevereiro (ou seja, o período final de uma legislatura em seu ocaso); essas propostas foram assinaladas com uma pontuação zero.

Popularidade Presidencial: Os dados são dos três principais institutos brasileiros de pesquisa eleitoral: DataFolha, Vox Populi, e CNI/Ibope. A popularidade é medida intermitentemente pelos três institutos, geralmente de 6 a 8 vezes por ano. Assim, primeiramente nós intercalamos os valores ausentes para criar uma série mensal completa para todos os três. Em seguida, calculamos a média das três séries completas para criar um valor único para popularidade para cada mês de 1988 a 2005. No Brasil, respondentes são convidados a avaliar a performance presidencial como ótima, boa, regular, ruim, ou péssima. Nós calculamos a popularidade presidencial ao subtrair os valores negativos (ruim/péssimo) dos positivos (ótimo/bom), e ignorando a categoria intermediária (regular).

Tamanho da Coalizão: O tamanho nominal da coalizão pró-presidencial na Câmara dos Deputados. Esse é expresso como uma porcentagem das cadeiras legislativas mantidas na Câmara dos Deputados pelos partidos representados no gabinete ministerial. Fonte: Amorim Neto (2007).

Apoio Legislativo: A média mensal da porcentagem de parlamentares que seguem o encaminhamento do Líder do Governo na Câmara dos Deputados. Nos casos em que o executivo recomenda um voto “não”, o denominador é o total de votos registrados na Casa. Em casos nos quais o Executivo recomenda um voto “sim”, o denominador é o total de votos da Casa (o uso de denominadores diferentes capta a habilidade da coalizão governista organizar suas forças no plenário e aprovar a matéria de interesse do Executivo). Essa variável capta o apoio legislativo a iniciativas do Poder Executivo. Nos meses em que não há votos no plenário, repetimos o valor do mês anterior. Fonte: Banco de Dados Legislativos, CEBRAP.

Ação Unilateral: Medidas provisórias originais como porcentagem de todas as iniciativas legislativas propostas pelo Poder Executivo em um dado mês. Fonte: Câmara dos Deputados.

Origem no Senado: Variável binária pontuada com 1 quando a proposta de controle é apresentada no Senado, e pontuada com 0 quando a proposta é apresentada na Câmara dos Deputados.

Partido do Governo: Variável binária pontuada com 1 quando o autor da proposta de controle é um membro de um dos partidos políticos que formalmente participam do gabinete presidencial. Fonte para a classificação de partidos pró-governo: Amorim Neto (2007).

Ideologia: Posicionamento reputacional esquerda-direita do partido político de autor de iniciativa de controle, em uma escala na qual 1 refere-se à esquerda e 10 refere-se à direita. Esse posicionamento é baseado em *surveys* de elites parlamentares conduzidos por Timothy Power em cada uma das cinco legislaturas estudadas aqui (trabalhos de campo realizados em 1991, 1993, 1997, 2001 e 2005). O posicionamento dos partidos é feito por não membros dos partidos em questão; as avaliações dos respondentes dos seus próprios partidos são excluídas quando as médias são calculadas. Fonte: Power (2000, apêndice B).

IDH do Eleitorado: O Índice de Desenvolvimento Humano do estado do autor da proposta de controle apresentada no Congresso. O IDH é calculado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), usando a metodologia do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Para cada estado, nós fizemos a média das pontuações registradas nos censos de 1991 e 2000. Fonte: www.ipeadata.gov.br.

Collor: Variável binária. O valor 1 representa o governo do presidente Fernando Collor de Mello, de 15 de março de 1990 a 29 de setembro de 1992.

Itamar: Variável binária. O valor 1 representa o governo do presidente Itamar Franco, de 30 de setembro de 1992 a 31 de dezembro de 1994.

Cardoso: Variável binária. O valor 1 representa o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, de 1 de janeiro de 1995 até 31 de dezembro de 2002.

Lula: Variável binária. O valor 1 representa o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, de 1^o de janeiro de 2003 ao final da nossa cobertura de dados, em 31 de dezembro de 2005.

ABSTRACT

Determinants of Oversight in a Reactive Legislature: The Case of Brazil (1988-2005)

Horizontal accountability is a key challenge to new democracies, and especially so in those regimes where “reactive” legislatures face dominant presidents. Although the 1988 Constitution gives impressive legislative and agenda-setting powers to the Brazilian president, it also equips the legislature with a set of oversight tools that can be used to monitor or scrutinize the powerful executive. In analysing a large database of oversight initiatives between 1988 and 2005, we trace broad trends and patterns in the overall usage of oversight tools and attempt to isolate the political and institutional conditions under which they are deployed. We find that the use of oversight mechanisms has risen in recent years; that oversight is mediated by measures of presidential popularity and by the size of the pro-presidential faction in Congress; and that oversight responds to the logic of Brazil’s coalitional politics, driven by the shifting context of the executive-legislative relationship under multiparty presidentialism.

Keywords: Brazil; Congress; legislature; oversight; legislative information; hearings

RÉSUMÉ

Facteurs Déterminants du Contrôle Horizontal dans des Parlements Réactifs: Le Cas du Brésil (1988-2005)

Le contrôle horizontal est l’un des grands défis des nouvelles démocraties, surtout dans les régimes associant parlements réactifs et présidents dominants. Si la Constitution brésilienne de 1988 accorde, d’un côté, au Président de larges pouvoirs d’initiative législative et de programme, elle assure aussi, de l’autre, au législatif des mécanismes de contrôle pouvant être mis en oeuvre dans le suivi ou la remise en question d’un pouvoir exécutif très puissant. Après l’analyse, dans cet article, d’une vaste base de données concernant les instruments de contrôle législatif entre 1988 et 2005, on montre les tendances et les modèles de l’usage de ces mécanismes de contrôle, ainsi que les conditions politiques et institutionnelles de ce dernier. On conclut que l’on s’est davantage servi de ces mécanismes ces dernières années, que le contrôle législatif est influencé par la popularité du Président et par l’ampleur de la base du gouvernement au Congrès et que ce même contrôle répond à la logique de la politique brésilienne de coalition, dans le cadre du système présidentiel à plusieurs partis, ce qui altère constamment les rapports exécutif législatif.

Mots-clés: Brésil; Assemblée; Législature; contrôle horizontal; information; audiences