

Accountability para além do voto: os usos do Requerimento de Informações dos vereadores cariocas (2013-2016)

José Antônio Perez Rojas Mariano de Azevedo¹

Philippe Chaves Guedon²

Palavras chave: Accountability; Poder Legislativo; Câmara Municipal; Rio de Janeiro

Resumo

A Ciência Política brasileira trabalha o conceito de *accountability*, em grande parte, a partir do exercício eleitoral, na chave de premiar e punir os representantes. No entanto, o termo refere-se a significações mais abrangentes, como a prestação de contas de uma maneira geral à população, como por exemplo com o uso da Lei de Acesso à Informação. Como forma de mostrar que o *accountability* vai além da prestação de contas e da punição através do voto, o presente trabalho analisa os Requerimentos de Informações, ferramenta utilizada para cobrar dados da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro por parte do Poder Legislativo. Esta análise é feita a partir da extração de todos os Requerimentos da base de dados da Câmara dentro da 9ª legislatura, entre os anos de 2013 e 2016. Analisamos todos os 1650 Requerimentos, verificando a data de publicação deles no Diário da Câmara Municipal e, a partir daí, verificamos de quanto foi a demora na resposta por parte do Executivo. Logo, também observamos as ementas dos Requerimentos para ver de quais temas tratavam, encaixando dentro de categorias afins. Com isso, foi possível observar quais tipos de questionamentos os vereadores de situação e de oposição costumam realizar. Ademais a literatura sobre a atividade dos vereadores concentra-se na análise da produção legislativa e no atendimento das demandas setoriais da população. Todavia, argumentamos que a atividade da vereança não se circunscreve restringe a apenas essas arenas, uma vez que possui a prerrogativa de controle das atividades do Executivo. Dessa maneira, analisamos os Requerimentos de Informação observando as origens, base ou oposição, as utilizações dos Requerimentos e a instrumentalização do princípio de *accountability* a nível local. O pressuposto a ser trabalhado é de que os vereadores da oposição questionam mais o governo, principalmente em temas de maior amplitude, enquanto os vereadores da base questionam menos e, quando o fazem, é por motivos que afetam diretamente suas bases.

¹ Doutorando em História, Política e Bens Culturais (CPDOC/FGV) e Assessor Legislativo na Câmara Municipal do Rio de Janeiro. E-mail: jarpma@gmail.com

² Doutorando em História, Política e Bens Culturais (CPDOC/FGV). Bolsista CAPES. E-mail: philippe.guedon@fgv.br

Introdução

Abalado por uma crise de representatividade desde meados de 2013, após as "jornadas de junho", o cenário político brasileiro tem passado por mudanças profundas, inclusive na forma de trabalho dos seus representantes políticos. Como estudo de caso para avaliar este processo, analisamos os 1650 Requerimentos de Informação elaborados pelos vereadores do município do Rio de Janeiro, dentro do período compreendido pela nona legislatura (2013-2016). Esta ferramenta é uma das utilizadas pelos parlamentares cariocas em busca de controlar o Poder Executivo - uma das funções precípua do Poder Legislativo e deve ser respondida em até 30 dias pela Prefeitura, caso contrário, pode incorrer em crime de improbidade administrativa. Aproveitamos, então, para ir além da chave de premiar e punir os representantes eleitos, dentro do conceito de *accountability* vertical e utilizamos, neste caso, o conceito de *accountability* horizontal, proposto por Guillermo O'Donnell.

Observamos as ementas dos Requerimentos para ver de quais temas tratavam, encaixando dentro de categorias afins. Com isso, foi possível observar quais tipos de questionamentos os vereadores de situação e de oposição costumam realizar. Apesar de que a literatura sobre a atividade destes concentra-se na análise da produção legislativa e no atendimento das demandas setoriais da população, argumentamos que a atividade da vereança não se circunscreve a apenas estas arenas, uma vez que possui a prerrogativa de controle das atividades do Executivo.

Desta forma, analisamos os Requerimentos de Informação observando as origens, se de um vereador da base ou da oposição, as utilizações dos Requerimentos e a instrumentalização do princípio de *accountabilty* a nível local. O pressuposto a ser trabalhado é de que os vereadores da oposição questionam mais o governo, principalmente em temas de maior amplitude, enquanto os vereadores da base questionam menos e, quando o fazem, é por motivos que afetam diretamente suas bases.

Metodologia

A fim de observar a dinâmica municipal a partir da interação entre Executivo-Legislativo local, foram analisados os 1650 Requerimentos de Informação dentro da Câmara Municipal, abarcando a todos os requerimentos compreendidos pela 9ª Legislatura (2013-2016). Eles foram retirados do repositório de dados do site oficial da Câmara Municipal do Rio de Janeiro (CMRJ). As informações extraídas são compreendidas em: Número do

Requerimento; Ementa do Requerimento; Autor e Órgão de Destino. As ementas dos Requerimentos foram utilizadas para identificar dentro da matéria o órgão ao qual se estava destinando.

Complementamos a formação do banco de dados com duas outras classificações: i) partido de situação ou de oposição; ii) posicionamento ideológico. Em relação a primeira classificação, adotamos o referencial defendido por Caetano (2005), no qual argumenta que os partidos na oposição têm incentivo para se diferenciar do partido do Executivo, apresentando projetos de lei de naturezas distintas e tendo maior ímpeto na fiscalização. Testamos, pois, essa variação na cidade do Rio de Janeiro. Em relação à ideologia, classificamos os partidos a partir do referencial de Tarouco e Madeira (2015).

Cumpramos assinalar que o presente artigo não está isento dos dilemas sobre as classificações; dessa forma, justificamos. Em relação a definição de partidos de situação e oposição, há extensa literatura na área da Ciência Política. As variações de classificação vão desde as mais abrangentes, como “tudo aquilo que não é governo”, até as menos abrangentes que classificam apenas os partidos que ocupam os primeiros escalões de governo em torno de Ministérios, por exemplo. Para além da indefinição natural da classificação, as classificações são, via de regra, construídas de forma a dar sentido a análises sobre a Câmara Federal e as relações Executivo-Legislativo nessa arena. No caso da realidade local, haveria a dificuldade de classificar a participação dos partidos na máquina municipal pela carência de dados e pela maior fluidez dessas relações. Optamos, pois, classificar os partidos a partir das declarações de apoio ou oposição feitas pelos líderes de bancada na Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro. Dessa forma, apenas quatro partidos foram classificados como oposição: DEM, PSDB, PSOL e REDE. O PT fez parte do governo da administração de Eduardo Paes até o mês de abril de 2016, passando para a oposição no restante do período; assim, foi classificado em seus momentos, como situação até abril de 2016 e, posteriormente, como oposição. Os demais foram classificados como situação.

Não houveram menores dilemas em relação à classificação ideológica. São recorrentes os esforços de construção de tipologias classificatórias no Brasil (Mainwaring, Power e Meneguello, 2000; Power, 2000; Tarouco e Madeira, 2013). No geral, são esforços que classificam a ideologia a partir de votações na Câmara dos Deputados e também os programas partidários. De modo a contemplar uma classificação mais abrangente, optamos por Tarouco e Madeira (2015) que classificam as legendas de acordo com um *survey* aplicado a especialistas no estudo de partidos políticos. Conforme Guedon (2018), esse tipo de

avaliação de especialistas cumpre a função classificatória de acordo com todo o conhecimento acumulado que estes pesquisadores têm sobre as legendas partidárias.

Ao fim, o banco de dados foi construído e trabalhado a partir do programa estatístico SPSS (Statistical Package for the Social Sciences).

Referencial Teórico

O conceito de *accountability* ainda gera bastante discussão, principalmente no Brasil, já que não há uma tradução para o português do referido termo. Diversos autores, como O'Donnell (1998), Dahl (1972) e Abrucio e Loureiro (2004), vêm procurando ampliar as discussões acerca do que é *accountability* e sua aplicação na democracia e no serviço público. Apesar de não existir um consenso, alguns autores sugerem as seguintes traduções: “responsabilização”, “prestação de contas” e “transparência”.

O principal autor, que serve de pilar para o início das discussões, é Guillermo O'Donnell (1998), que dividiu *accountability* entre vertical e horizontal, sendo a primeira aplicada pelos cidadãos, ao escolherem seus representantes, seja para o Executivo, seja para o Legislativo. Neste caso, o voto se faz presente na discussão servindo como ferramenta para este processo. Ou seja, o cidadão irá “premiar” o seu representante elegendo-o, seja por suas propostas ou por suas ações (neste caso será reeleito), ou não, por não coadunar com o que pensa ou desaprovando seu trabalho durante o período em que esteve eleito. Já o *accountability* horizontal pode ser definido como aquele praticado pelos poderes entre si – servindo como o sistema de freios de contrapesos – a fiscalização constante entre o Executivo, Legislativo e Judiciário e, dentro deles, seus órgãos controladores, como agências reguladoras, tribunais de contas, ouvidorias e outros.

Para o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) (2000), *accountability* pode ser entendida como a obrigação que um governo tem de prestar contas à sociedade. Mas isso irá sempre depender da forma como a sociedade se organiza para reivindicar o que deseja, além de conseguir fiscalizar aquilo que está sendo feito pelos governantes. Esta é uma explicação clássica do que se supõe que seja *accountability*.

Ademais, segundo Abrucio e Loureiro (2004) este termo pode ser explicado em três pilares, que são o processo eleitoral, o controle dos mandatos e a criação de regras que limitem a atuação do governo ao seu escopo, garantindo os direitos individuais e da coletividade.

Considerando a importância do conceito de democracia para o estudo do *accountability*, este também será abordado. Segundo o estadunidense Robert Dahl (1972), um dos pontos principais da democracia “*é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais*” (p. 25). Sendo assim, todos os cidadãos devem ter chances iguais de formular preferências, expressá-las aos seus pares e ao governo individual ou coletivamente e, por fim, de tê-las “*igualmente consideradas na conduta do governo*” (p. 26). Para o autor, essas três premissas são “*condições necessárias à democracia*” (p. 26). O processo de democratização, segundo Dahl (1972), é algo que leva à essa democracia, mas que, na verdade, é um modelo ideal a ser perseguido pelos governos e que nunca será plenamente atingido. Todavia, quanto mais se aproxima, mais democrática é uma nação. Para o autor, um sistema poliárquico é o que melhor consegue aprofundar os conceitos apresentados anteriormente – contestação e participação – visto que são indispensáveis para um regime democrático.

Outro importante autor que discute a democracia é o italiano Norberto Bobbio. Em seu ensaio “O poder invisível” (1980), ele aponta que “*a democracia é idealmente o governo do poder visível, isto é, do governo cujos atos se desenrolam em público e sob o controle da opinião pública*” (p. 29), além de que “*a democracia sempre foi contraposta a qualquer forma de autoritarismo, a todas as formas de governo em que o sumo poder é exercitado de modo a ser subtraído na maior medida possível dos olhos dos súditos*” (p. 29). Em outro ensaio, “O poder invisível dentro do Estado e contra o Estado” (1981), ressalta que

governo do público significa governo do povo, não de uma pessoa ou de poucos; governo em público significa que os atos do poder ou são exercidos diretamente diante do povo ou são de alguma forma comunicados a seus destinatários naturais e não se tornam oficialmente válidos antes de receberem a devida publicidade (p. 40).

É possível observar, a partir da discussão entre Bobbio e Dahl, que o constante diálogo do governo com o povo é fundamental para a manutenção e o equilíbrio de uma democracia e um governo legítimo. Sendo assim, considerando que um governo deve sempre permitir a formulação de preferências pela população, será possível dialogar com os diversos conceitos de *accountability* apresentados – e que continuam em discussão na academia – para a formulação desta pesquisa.

Discussão dos Dados

A primeira variável que é digna de atenção para o presente estudo é a quantidade de Requerimentos de Informação (R.I.). Isso porque o número de R.I. pode ser interpretado como um proxy para entender a importância do uso a partir da prática legislativa dos parlamentares. Isto posto, consideramos que um alto número de R.I. poderia levar à conclusão de que seria uma casa legislativa interessada nas ações do executivo, fiscalizando-o, e, conseqüentemente, exercendo uma das possibilidades de accountability.

Ao total, durante o governo de Eduardo Paes, foram protocolados 1641 requerimentos. Em média, entre 2013 e 2016, anos de seu governo, foram 1,14 requerimentos por dias corridos. À título de comparação, o governo de Marcelo Crivella, iniciado em 2017, até maio de 2018 havia recebido uma média de 1,88 requerimentos por dia. Nota-se, portanto, que a Câmara, de um modo geral, age em um sentido interessado sobre as matérias do Executivo.

Intuitivamente, esses números variam de acordo com as posições dos partidos em relação aos governos, conforme aponta Caetano (2005). A hipótese a ser testada é que o partido de oposição tem maior tendência a protocolar pedidos de requerimento, uma vez que, a partir do questionamento do Executivo, exercem o papel de fiscalização e, além disso, conseguem se mostrar como alternativa ao status quo.

Conforme aponta o gráfico abaixo, a hipótese de Caetano (2005) é confirmada à nível local. Os partidos de oposição possuem maior ação de questionamento, a despeito, inclusive, de seu menor número dada a grande coalizão de governo do prefeito Eduardo Paes. Ainda que com bancadas menores, a oposição protocolou mais de 2/3 dos Requerimentos.

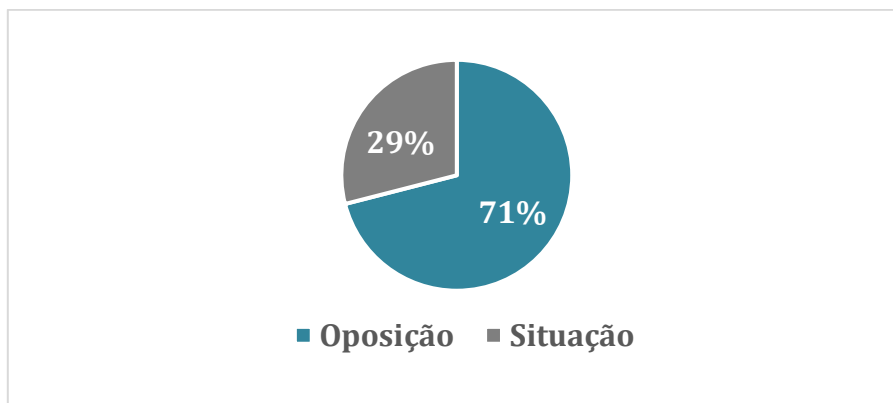


Gráfico 1 - Requerimentos de Informação por "oposição/situação" no Governo Eduardo Paes (2013-2016). Informações sistematizadas pelos autores oriundas do sítio eletrônico da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

Dentre os partidos que estão classificados na oposição (DEM, PT, PSOL e REDE), nota-se que há também significativa diferenciação entre eles. Cerca de 2/3 dos Requerimentos feitos pela oposição foram protocolados por parlamentares do Democratas, conforme demonstra gráfico abaixo.

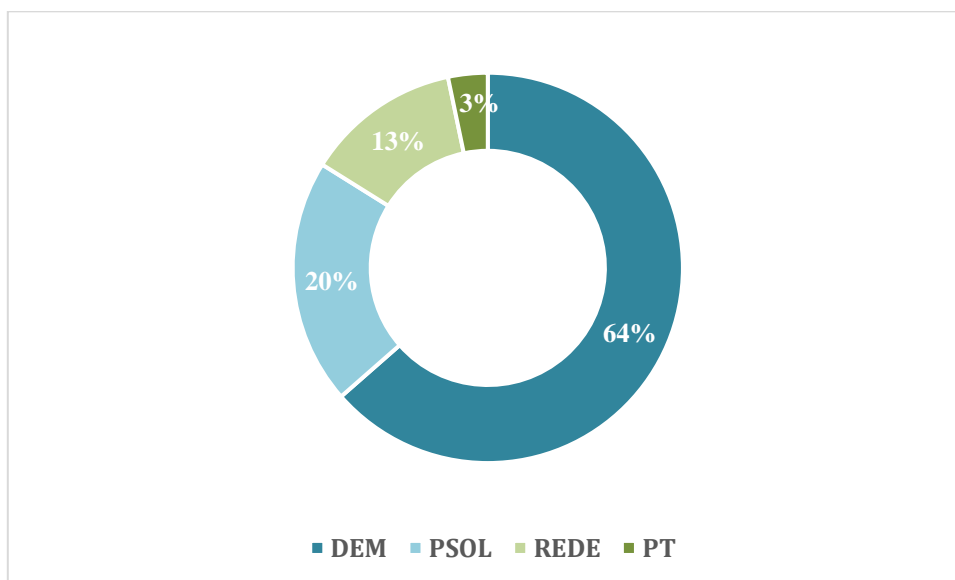


Gráfico 2 - Requerimentos de Informação por "partido de oposição" ao Governo Eduardo Paes (2013-2016). Informações sistematizadas pelos autores oriundas do sítio eletrônico da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

Observando os dados a partir do nível agregado, afirmaríamos que algumas legendas tenderiam a ser mais incisivas em quantidade de requerimentos que outras. Por certo, os dados indicam isso. No entanto, desagregando ainda mais os dados e observando os

Requerimentos pelos parlamentares que protocolam, vemos que existem parlamentares que possuem atuações descoladas das próprias legendas, ou seja, tendo maior atuação questionadora ao poder Executivo. É o caso, por exemplo, do Vereador Cesar Maia (DEM), que protocolou um total de 505 Requerimentos de Informação, ou seja, 74% dos realizados pelo partido. O segundo vereador mais atuante em relação aos requerimentos é Jefferson Moura (REDE), que protocolou 135 Requerimentos de Informação. Disso depreende-se que a divisão entre partidos de situação/oposição tem maior capacidade de diferenciação do que as legendas em que os Vereadores estão filiados.

Outra informação fundamental é a quem se dirige o Requerimento. Muito embora ele seja costumeiramente associado ao Poder Executivo na figura do Prefeito, ele pode também ser orientado a secretarias municipais, autarquias, empresas públicas, além de órgãos de outros entes de poder, como secretarias estaduais, ministérios, dentre outros. Todavia, como a competência da Câmara é relativa ao município do Rio de Janeiro, quando um R.I. é enviado para outro ente de governo, este não é obrigado a responder – apenas ao seu Poder Legislativo correlato.

Os dados apontam para a diversidade de destinatários: secretarias municipais, empresas públicas municipais, Prefeito, a própria Câmara Municipal do Rio de Janeiro, concessionárias, Guarda Municipal do Rio de Janeiro, Tribunal de Contas do Município e Controladoria Geral do Município, subprefeituras, entre outros. Contudo, apenas três destinatários concentram 94% dos Requerimentos, conforme apontam os dados abaixo.

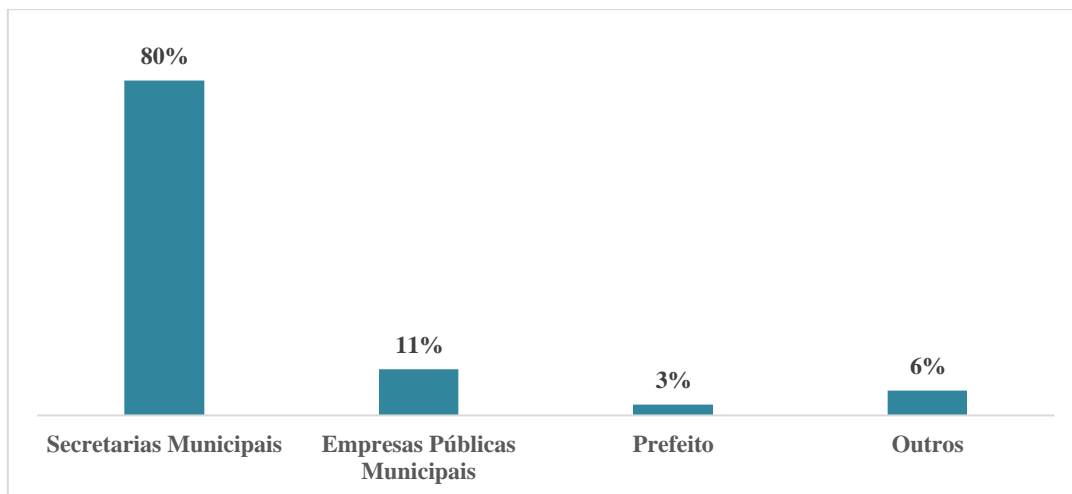


Gráfico 3 - Destinatário dos Requerimentos de Informação durante o Governo Eduardo Paes (2013-2016). Informações sistematizadas pelos autores oriundas do sítio eletrônico da Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

Dentre as Secretarias, destacam-se a Secretaria de Educação, Obras, Saúde e Infraestrutura que, somadas, contabilizam 44% dos Requerimentos. No que tange as empresas públicas, Previ-Rio, Comlurb e Riotur apresentaram, cada uma delas, 2%. A categoria “outros” somam todos os outros destinatários que não alcançaram 1%.

Especificamente ao caso das indagações referentes ao Prefeito, nota-se que elas não ocupam um espaço significativo na ordem de questionamentos do Vereador. Intuiu-se que a estratégia dos parlamentares cariocas constrói pelo questionamento indireto, uma vez que questionando o Secretário de determinada pasta, faz-se também um questionamento ao Prefeito em relação a uma determinada política pública.

Conclusão

No presente estudo, tivemos como objetivo analisar os 1650 Requerimentos de Informações apresentados pelos Vereadores da Câmara Municipal do Rio de Janeiro ao longo de sua nona legislatura (2012-2016). Apontado como pressuposto de que a maioria dos Requerimentos apresentados são de parlamentares da oposição, isso pôde ser positivamente verificado ao vermos que 71% são de autoria deste campo. Para dentro deste número, também é possível observar que 64% são de Vereadores do Democratas, 20% do PSOL, 13% da Rede e 3% do PT. Com relação aos órgãos indagados pelos edis, 80% são dos Requerimentos são enviados aos secretários municipais, 11% para empresas públicas, apenas 3% diretamente ao chefe do Poder Executivo e 6% para a soma de outros órgãos da Prefeitura.

Dentro do que se considera como *accountability*, também foi possível confirmar que a Câmara Municipal, como poder fiscalizador das ações do Poder Executivo, também cumpre seu papel institucional, principalmente se levarmos em consideração o elevado número de Requerimentos protocolados (média de 1,14 por dia).

Como forma de verificar se esta foi uma legislatura isolada, sugere-se uma continuação da investigação para outros recortes históricos, para além do mesmo grupo político que governou o município do Rio de Janeiro. Para tanto, verificar se o intenso uso de Requerimentos de Informações também ocorreu quando da gestão de Cesar Maia (2001-2008) e de Marcelo Crivella, que iniciou seu mandato em 2017 e continua até o presente momento.

Bibliografia

ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org.). Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004.

BOBBIO, Norberto. Democracia e segredo. São Paulo: Editora UNESP, 2015. 83 p.

CLAD. Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento. *La responsabilización en la nueva gestión pública latino-americana*. Buenos Aires: Clad BID, 2000.

DAHL, Robert A. "Poliarquia: Participação e oposição", Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

GUEDON, Philippe Chaves. Os degraus do recrutamento partidário: o caso da filiação na cidade do Rio de Janeiro. In: GUEDON, Philippe Chaves. **Os degraus do recrutamento partidário: o caso da filiação na cidade do Rio de Janeiro**. 2018. Dissertação (Mestrado em História, Política e Bens Culturais) - Mestrado, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/27457/Disserta%20a7%20a3o%20Philippe%20Chaves%20Guedon%20-%20CPDOC.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Acesso em: 10 jul. 2019.

O'DONNELL, Guillermo. "Accountability Horizontal e Novas Poliarquias", **Lua Nova**, nº44. 1998.

POWER, Timothy; ZUCCO JUNIOR, Cezar. (Org.) *O congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

TAROUCO, Gabriela. Brazilian parties according to their manifestos: political identity and programmatic emphases. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 5, n. 1, 54-76, 2011