

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**A Oposição nos Governos FHC e Lula: Um Balanço da
Atuação Parlamentar na Câmara dos Deputados**

GABRIELLA MARIA LIMA BEZERRA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Mauricio Assumpção Moya

Porto Alegre

2012.

A Oposição nos Governos FHC e Lula: Um Balanço da Atuação Parlamentar na Câmara dos Deputados

GABRIELLA MARIA LIMA BEZERRA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Mauricio Assumpção Moya

Porto Alegre

2012.

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**A Oposição nos Governos FHC e Lula: Um Balanço da Atuação
Parlamentar na Câmara dos Deputados**

Autora: Gabriella Maria Lima Bezerra

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Helio Ricardo do Couto Alves

Prof^ª. Dr^ª. Márcia Ribeiro Dias

Prof^ª. Dr^ª. Maria Izabel Saraiva Noll

Prof. Dr. Mauricio Assumpção Moya (orientador)

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Machado e Mosa, ao meu irmão Fábio e minha cunhada Viviane, pela batalha sem fim para ‘fazer dar certo’, pela ajuda ininterrupta e por compreender todas as minhas mudanças e caminhos. Aos meus sobrinhos ‘LíviArthur’, rostinhos felizes e suados que aliviam a tensão e a chatice que todo trabalho tem. Obrigada por sempre adentrar, sem pedir, a bolha que era meu quarto, por soltar pérolas de carinho cobertas por inúmeras camadas de desconhecimento e curiosidade: ‘tia, tu já vai viajar de novo?’ ou ainda quando por pedir: ‘tia, vamô brincar vamô?’ - crianças têm urgências que não contemplam a falsa delicadeza adulta.

A minha *roomate*, Patrícia Bonsebecker, uma gaúcha alemã, responsável pelo quarto futebolístico mais sofredor da casa do estudante: obrigada pela agradável companhia! Só ela, eu, e poucos, sabemos a dificuldade de fazer um mestrado e morar em república.

Agradeço meus colegas de turma, Carlos Arthur e Carol Coutinho pelo apoio integral e ao trio mais parada dura da pós-graduação, Nazaré Bretas, Roberta Messiane e Graça Godinho, fiéis e divertidas companheiras.

As minhas duas madrinhas que adoram o que eu faço, e que adoram mais ainda financiá-lo e abençoá-lo, minha avó Osmarina e minha prima Cinira. A minha família paulista por fazer da maluca São Paulo um lugar de aconchego: Avany, Nicanor, Cíntia, Renato, Paula, Adriano, Vinícius, Ana e Nayara.

Ao meu orientador, Maurício Moya, sua ajuda acadêmica foi exemplar, mas a paciência e compreensão com todos os contratempos que um mestrado e uma mudança tão radical proporcionam, foi simplesmente excepcional! Muito obrigada por acreditar e me incentivar nos momentos em que até eu mesma duvidei.

Aos professores da pós-graduação por dois anos de intenso aprendizado: Gustavo Grohmann, Izabel Noll, André Marengo, Rodrigo Stumpf e Paulo Peres. Meu agradecimento também ao Bruno Stefani, secretário do PPG, trabalho de suporte essencial.

Agradeço aos pesquisadores Paulo Araújo, Riberti Felisbino, Suely de Araújo, Danilo Buscatto, Argelina Figueiredo, Fernando Limongi, Jackson Aquino, ao CEDI - Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados e ao Cebrap, pela

ajuda fundamental com os dados. Agradeço também a Capes pelos dois anos de financiamento a esta pesquisa.

Meu muito obrigada a trupe ‘Chipeira’ do CI Brasil que proporcionaram os melhores momentos na capital gaúcha nesses dois anos, Nordestinos-Paulistas-Mineiros: Max Porfírio, Livia Reis de Almeida, Rômulo Araújo, Júlio Capistrano, Aníbal Ogaz, Aleph Mota, Ricardo Teixeira, Gustavo Salie e Alana Holanda e o Campinense Emanuel Smith.

A guerreira turma da Educação Física, agregados que se tornaram amigos: Lulu – Ana Carla, Rodolfo Rodrigues, Fidel Castro, Julio Barbosa, Renê Caldas, Carla Coelho, Andréa Araújo (*in memoriam*), Sara Fonteles, José Neto e Luiza Bezerra.

Agradeço as horas de risadas históricas e conversas *nonsense* nas diversas redes sociais com as politólogas cearenses, Márcia Paula, Bruna Karoline, Eudênia Barros e Monalisa Lopes. Obrigada por descontraírem toda a obsessão que ronda uma mestrandia de ciência política, por compartilhar a ‘opressão pela condição’ e por entoar diariamente o mantra ‘aqui tem um bando de loucas, loucas por ti política’.

Ao antropólogo-sociólogo-filósofo-‘grabense’ Adriano Caetano, perdido com nossa viagem na política, mas divertido apoiador, obrigada por todas as mesas, daquelas excessivas do Dona Chica, até as dos cafés de Jeri.

Ao meu HD repleto de música e aos meus vinhos, porque eu não sou capaz de nada sem música. Mas um cara e dois discos em especial marcaram essa trajetória, são os do ‘Caetano versão Londres’. Ele soube descrever as amarguras e delícias do exílio (o dele, político, o meu, voluntário). Afinal, “It’s a long long long way” para ir “além da cegueira, das barreiras e das fronteiras”.

O agradecimento mais especial vai para meus professores de vida: Nathalia Sobral e meu irmão Fabrício Leomar. Dois seres humanos mais do que especiais que fazem o mundo ficar melhor, mais bonito, mais fácil. Sem vocês não seria possível. Obrigada por todos os “helps”, por dividir a saudade e por viver nosso grande amor.

Andando por todos os cantos
E pela lei natural dos encontros
Eu deixo e recebo um tanto
E passo aos olhos nus
Ou vestidos de lunetas,
Passado, Presente,
Participo sendo o Mistério do Planeta
(Moraes Moreira e Galvão)

RESUMO

Esta pesquisa compara a atuação parlamentar da oposição na Câmara dos Deputados nos Governos FHC e Lula. O objetivo é revelar padrões e diferenciações nesses governos, revelando: a) quais estratégias de sobrevivência política predominaram, b) quais foram vitoriosas, c) qual o impacto eleitoral e político para os Partidos e d) se há mudanças entre o espectro esquerda e direita.

Partiu-se da hipótese que apesar de semelhanças, dado o escopo constitucional, as atuações e objetivos não são iguais nos dois períodos. Por isso, definiram-se tipos ideais de oposição esperados. Do PT esperou-se uma posição sistemática, obstrutiva, fiscalizadora, punitiva e coesa, disciplinada e não migratória. Do PSDB-DEM esperou-se posições programáticas, não sistemáticas e menos coesas. Para testá-la foram utilizados os seguintes dados do comportamento parlamentar: recursos procedimentais, votações nominais, propostas de fiscalização e controle, produção legislativa, representação eleitoral e o uso de Adins.

A principal contribuição deste trabalho é revelar como sobrevivem as oposições num sistema de extrema competição de escassos recursos, ampliando, o entendimento do jogo partidário brasileiro e das relações entre Executivo e Legislativo, para além das preocupações dos estudos iniciais com a viabilidade governativa do sistema.

PALAVRAS-CHAVE: oposição; Poder Legislativo, partidos, presidencialismo.

ABSTRACT

This research is about the parliamentary behavior of the opposition in the Brazilian Deputy Chamber during Cardoso and Lula administrations. The objective is to reveal patterns and differences between these two periods, showing: a) what political survival strategies prevail, b) which were successful, c) what is the electoral impact to the parties and d) if there is differences between right-wing and left-wing parties.

The initial hypothesis is that despite some similarities, due to the institutional environment, the behavior and the objectives of the opposition are not identical in the two periods. So there are two types of expected behavior. From the leftist PT (Workers' Party) is expected a systematic, obstructive, supervising behavior, punitive and disciplined. From the center-right parties PSDB and DEM, the expected behavior is programmatic, decided issue by issue, and there is less discipline. This idea is tested by the observation of the following data concerning the parliamentary behavior: procedural resources, roll-call votes, controlling and inspecting requirements, legislative production, electoral representation and ADINs

The main contribution of this research is to reveal how opposition parties survive in a highly competitive system where resources (money and offices) are rare, so pushing the knowledge about the party system and Executive-Legislative relations in Brazil beyond the ordinary studies concerning the system governance.

KEYWORDS: opposition, Legislative Power, parties, presidencialism

SUMÁRIO

Introdução	1
1. Capítulo 1 - Desconstruindo o pessimismo: Análise das re-interpretações do legislativo brasileiro a partir dos anos 1990	
1.1. Apresentação.....	5
1.2. Reavaliando o Presidencialismo Brasileiro.....	6
1.3. Excesso de Otimismo?	8
1.3.1. Aprofundando as Análises de Segunda Geração.....	9
1.4. Conclusão	12
2. Capítulo 2 – A Organização Partidária nos Governos FHC e Lula.	
2.1. Apresentação.....	16
2.2. A Tese da Bipolaridade.....	16
2.3. O Jogo Parlamentar.....	21
2.4. O Jogo da Oposição.....	22
2.4.1. O Trabalho Legislativo.....	23
2.4.2. Controle e Fiscalização.....	26
2.4.3. O Uso de Adins: Levando o Jogo para a Prorrogação.....	28
2.5. Conclusão.....	31
3. Capítulo 3 - O Que Pode a Oposição no Presidencialismo Brasileiro?	
3.1. Apresentação.....	33
3.2. O Caminho das Oposições: Hipóteses de Pesquisa para os governos FHC e Lula.....	35
3.3. Grupos de Análise: Descrição das Variáveis.....	36

**4. Capítulo 4 - O Comportamento dos Partidos de Oposição nos Governos FHC e LULA:
Análise dos Dados.**

4.1. Apresentação.....	46
4.2. As Coligações de Oposição.....	46
4.3. Votações Nominais.....	48
4.4. Procedimentos e Projetos.....	49
4.5. Obstrução Parlamentar Legítima.....	55
4.6. Disciplina Partidária.....	57
4.7. Propostas de Fiscalização e Controle.....	60
4.8. Desempenho Eleitoral.....	62
4.9. Adins.....	64
5.0. Conclusão.....	69
5. Considerações Finais.....	72
6. Bibliografia.....	76

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa compara a atuação parlamentar da oposição na câmara dos deputados durante os governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010). O objetivo é revelar padrões e diferenciações no comportamento da oposição durante esses governos, procurando revelar: 1) quais estratégias de sobrevivência política foram predominantes, 2) quais foram vitoriosas, 3) qual o impacto eleitoral e político para os partidos e 4) se há mudanças relacionadas ao espectro ideológico.

Os autores da ciência política frequentemente deram amplo destaque à obtenção pelos partidos de cargos ministeriais para a manutenção das coalizões e enfatizam a importância dos recursos obtidos por meio dessa barganha - cargos fornecem verbas e obras, e, por conseguinte, repercussão eleitoral necessária para a reeleição.

Entretanto, estudos posteriores têm destacado o grau de dispersão do voto no Brasil e a importância de outros fatores na escolha do eleitor. Deste modo também é possível que estratégias de oposição sejam eficientes ao “ ampliar a identificabilidade e competitividade de agendas alternativas àquelas perseguidas pelo governo” (Inácio, 2007, p. 7), e o fazem utilizando todos os recursos disponíveis que lhe permitam a nacionalização das opiniões.

A principal contribuição deste trabalho é desvendar como sobrevivem as oposições parlamentares num sistema de extrema competição por escassos recursos, ampliando o entendimento do jogo partidário brasileiro e das relações entre executivo e legislativo, para além das preocupações dos estudos iniciais com a viabilidade governativa do sistema. Como destacado pela literatura, a oposição não tem o poder de interferir nesse alardeado cenário de dominância executiva. Mas esses partidos têm a possibilidade de construir barganhas legislativas, e compensam, a ausência de quadros importantes no governo e no processo decisório, dessa forma, existe um cálculo que os orienta ao decidirem abdicar dos benefícios advindos da participação no governo.

Este trabalho pode ser inserido na terceira geração de análise do legislativo brasileiro, onde foi superado o pessimismo inicial dos autores da primeira geração e com a estabilização dos achados da segunda, ampliando as constatações destas, com o preenchimento de alguns vazios explicativos, dentre eles, a análise mais aprofundada do comportamento parlamentar das oposições. Essa perspectiva é importante para entender como nosso sistema engendra favorecimentos e dificuldades para os partidos em relação

a sua opção de atuação frente ao executivo, ou seja, quais estratégias parlamentares estão disponíveis e foram acessadas pelas oposições no período e os impactos da escolha de “ser oposição”.

Para tal, parte-se dos dados disponíveis sobre o comportamento parlamentar na câmara dos deputados para esclarecer: 1) as estratégias disponíveis e as táticas utilizadas em plenário (a movimentação dos recursos procedimentais) até a 53ª legislatura, que se encerrou em 2010; 2) se existe um tipo-padrão ou se há diferenças entre os governos; 3) se os partidos constituem um bloco de coalizão de oposição capaz de obstruir a agenda executiva; 4) como se dá o disciplinamento e o direcionamento partidário da oposição; 5) qual a influência da oposição na produção legislativa no período e 6) investigar o desempenho eleitoral dos candidatos de oposição.

A escolha desse período (1995 a 2010) se deve ao fato da permanência da composição partidária com a formação de dois blocos que se alternaram no poder. Além disso, os dois governos tiveram a mesma duração e possuem regras procedimentais próximas, principalmente no que diz respeito à possibilidade de reeleição, o que permitirá uma análise comparada.

A partir da teoria dos jogos observa-se que resta a oposição duas alternativas de ação, dois tipos ideais: 1) estabelecer um padrão de comportamento sinalizador, mostrando sua discordância e construindo uma imagem alternativa, ao decidir por se ausentar de qualquer colaboração ou negociação com o executivo, ou 2) estabelecer pautas passíveis de negociação, tendo pontualmente como estratégia colaborar com o executivo, sendo seu grau oposicionista menor, mas com possibilidade de vitórias em determinadas matérias.

Essas duas definições se aproximam do que apresenta a literatura sobre o comportamento parlamentar dos partidos no modelo brasileiro e compõe a hipótese inicial do estudo. Apesar das semelhanças, dado o escopo constitucional, pode-se esperar atuações e objetivos distintos nos dois governos:

- 1) do PT esperou-se uma aproximação do tipo ideal 1, que se chamou de *oposição sistemática*, com viés fiscalizador, punitivo, e com atuação coesa, disciplinada e não migratória.
- 2) E do PSDB-DEM esperou-se uma aproximação do tipo ideal 2, que se chamou de *oposição programática*, (já que o partido tem interesse de

interferir na agenda legislativa), menos fiscalizador, e com atuação menos coesa e menos disciplinada.

A partir disso, esperou-se que, de 1995 a 2002, haveria no Brasil um perfil de oposição que se utilizaria de estratégias sinalizadoras, mas ainda não totalmente focadas na disputa parlamentar e que a partir de 2003 essa estratégia se consolidaria através do aprendizado institucional, com o uso mais prudente e mais efetivo dos recursos utilizados pela oposição convicta petista e de esquerda, apresentando, portanto, maiores chances de vitória parlamentar.

No primeiro capítulo, apresenta-se um panorama dos principais debates que dominaram a ciência política brasileira no que diz respeito à relação executivo e legislativo. Já no segundo momento, o texto traz análises do sistema partidário nos governos FHC e Lula, a tese da bipolaridade e o que a literatura apresenta sobre a oposição no cenário descrito anteriormente. Já o terceiro capítulo apresenta as hipóteses de pesquisas, as estratégias disponíveis a oposição e um relato das variáveis que serão trabalhadas. O quarto capítulo traz a análise dos dados do comportamento parlamentar da oposição e o teste das hipóteses.

A oposição nos dois governos se constitui basicamente na polarização PT e PSDB/PFL-DEM, e essa polaridade tem grande relevância no funcionamento do presidencialismo de coalizão existente no Brasil. A polarização entre esses dois maiores partidos, em 1994, contrariando a expectativa de uma aliança de centro-esquerda, não permitiu a formação de coalizões contíguas, PT e PSDB “quando vitoriosos, tiveram de buscar na direita os votos necessários para garantir sua maioria congressional” (MARENCO, 2007, p. 100), permitindo que as 'velhas' elites renovassem seu poder de barganha e sua permanência político-eleitoral.

Os resultados reafirmam o que os estudos¹ recentes têm identificado: a formação de um tipo de bipartidarismo e de uma bipolaridade “situação-oposição” no sistema político brasileiro. Esse argumento encontra respaldo no fato de que PT e PSDB ganharam visibilidade e deram alternativas ao eleitorado, organizando consistentes blocos de oposição.

A hipótese central não foi descartada: há diferenças entre a oposição parlamentar no período estudado. Identificou-se que, no primeiro governo, a estratégia

¹ Miranda, 2008, 2009; Melo 2007, 2010; Marengo, 2007.

principal se concentrou no uso de mecanismos fiscalizadores que sinalizavam ao eleitorado as posições da oposição e as ações do executivo, com o uso de Adins e CPIs, entre outros. Mas o bloco de oposição também não se privou de estratégias obstrucionistas, entretanto, comparativamente, este perfil é aperfeiçoado no governo Lula, onde as oposições consolidam estratégias parlamentares propriamente ditas. Constatou-se também que comparativamente a oposição, neste governo, apresenta maior proximidade nas votações do que no governo anterior. Assim como, naquela há um número muito maior do uso de táticas procedimentais para barrar ou ampliar o processo legislativo. É possível dizer que as duas oposições são pouco colaborativas e apresentam como principal estratégia a sinalização eleitoral, sendo a oposição PT/PC do B de viés fiscalizador mais forte e a oposição PSDB/DEM de viés obstrutivo mais forte.

É fato que a oposição não possui mecanismos que efetivamente barrem o desejo da maioria, mesmo que essa maioria seja frágil, mas tem a possibilidade de tornar a adesão governativa custosa e com saldos eleitorais. No governo Lula, os níveis de efetividade são um pouco mais altos. Isso se deve a insistência da oposição, mas também do apoio dos independentes em algumas ações e dos partidos classificados aqui como “oposição de esquerda”.

Nosso modelo é de maioria vigiada: respeita a expressão eleitoral majoritária, sem a exclusão das minorias, dando-lhe possibilidade de vitória nas eleições subsequentes, o que efetivamente aconteceu, o partido de caráter exclusivamente oposicionistas nos oito anos de governo FHC assume a presidência do país. Os partidos, portanto, são competitivos e não totalmente dependentes das barganhas executivas, há sim espaço e saídas que permitem a sobrevivência daqueles que optam pela oposição.

CAPÍTULO 1

Desconstruindo o pessimismo: Análise das re-interpretações do legislativo brasileiro a partir dos anos 90.

1.1. Apresentação

As primeiras interpretações da ciência política sobre o novo arranjo constitucional brasileiro pós-1988 (Linz, 1991; Linz e Valenzuela, 1994) viram-no como um sistema indubitavelmente frágil e inviável. Esses intérpretes encontraram diversas razões para o pessimismo nas suas análises: a representação proporcional e o multipartidarismo provocariam ingovernabilidade, pois não permitiriam ao presidente ter a maioria parlamentar; assim, a negociação precisaria ser ampliada, tendo como consequência um processo contínuo de barganha, sem previsibilidade e não suficientemente responsivo aos anseios do eleitorado. Havia a suposição de que o multipartidarismo, ao ampliar o número de vetos, provocaria déficit público, pois “ não só implica um alto custo para o Brasil, como claramente impede que o governo priorize as preferências da maioria através de soluções coletivas” (Pereira e Mueller, 2002, p. 266).

As regras eleitorais ao favorecer o voto personalizado, enfraqueceriam a ideologia partidária e inviabilizariam a *accountability*. O sistema partidário seria caracterizado pela fragmentação e o comportamento dos partidos seria marcado pela indisciplina. Os prognósticos eram sempre no mesmo sentido: o sistema constituído não permitiria a sustentabilidade democrática e o país estava fadado à crise.

Essa constatação era oriunda de certa literatura tradicional anglo-saxã, segundo a qual a fórmula proporcional de distribuição de cadeiras, principalmente em grandes circunscrições eleitorais, teria a capacidade de estimular carreiras personalistas, nas quais o candidato, para ser eleito, necessita comportar-se de forma individualista e transferir obras e recursos para suas bases eleitorais, os quais são oriundos de *pork barrel*. Dessa forma, a lista aberta impediria o voto retrospectivo e punitivo pelos eleitores. Os efeitos para a democracia seriam de *feedback* positivo, onde candidatos com boa reputação pessoal e sem carreira partidária teriam mais chances de reeleição ou de ascensão a cargos executivos, ou seja, “custos elevados para a informação necessária à escolha pelos eleitores – em decorrência da precariedade da reputação partidária –

incentivam a transferência concentrada de recursos como moeda eleitoral, gerando efeitos distributivos agregados” (Marenco, 2006, p. 729).

Esse diagnóstico era ainda reforçado pelas similaridades com os desastrosos desdobramentos do modelo de 1946. Além disso, a forma institucional e negociada do processo de transição brasileiro, descrito como *transição por transação* (Share, Mainwaring, 1986; O’Donnell, Schmitter, Whitehead, 1986), não excluiu os inimigos da democracia, ao permitir a continuidade das velhas elites autoritárias e por manter o escopo presidencialista construído no período militar.

Essas definições, entretanto, foram e ainda são combatidas. Grande parte delas foi razoavelmente superada pelos autores de segunda geração da ciência política brasileira. Esse grupo reivindicou novas interpretações sobre o sistema político, a partir de estudos empíricos favorecidos por uma maior amplitude temporal e pela utilização de grande quantidade de dados agregados, demonstrando que o presidencialismo brasileiro “constitui uma alternativa institucional válida e não um caso desconforme, exigente de correção” (Cintra, 2007, p. 16)².

A primeira parte do capítulo apresenta um panorama das novas análises institucionalistas no que diz respeito às relações executivo-legislativo no Brasil. Em seguida, aprofunda-se o debate entre as segunda e terceira gerações de estudos do legislativo, mostrando as reformulações e sofisticação dos achados da segunda. Ao final, serão apresentadas as principais consequências dessas análises para a observação do comportamento parlamentar da oposição, tema que será tratado no capítulo seguinte.

1.2. Reavaliando o Presidencialismo Brasileiro.

Abranches (1988) foi o precursor do debate da segunda geração com a introdução do conceito de presidencialismo de coalizão. O autor inovou ao analisar o sistema de forma mais abrangente, observando as suas interdependências e particularidades, agregando sistema de governo, partidário e eleitoral na compreensão das relações entre os poderes.

² Apenas para citar alguns dos principais integrantes desse grupo: Argelina Figueiredo, Bernardo Mueller, Carlos Pereira, Fabiano Santos, Fernando Limongi, Lúcio Rennó, Otávio Amorim Neto, Paolo Ricci, Sérgio Abranches e Rachel Meneguello.

O erro dos primeiros intérpretes foi imaginar que a disciplina dos deputados a seus partidos seria conseguida na competição eleitoral, ou seja, externamente e anteriormente as disputas dentro do Congresso Nacional (Cintra, 2007, p. 13). Não observaram que as regras internas da organização entre os poderes permitiam a manutenção e a viabilidade de uma coalizão estável.

A composição do presidencialismo de coalizão se dá em três etapas: os acordos e alianças eleitorais, a composição do governo e formação da agenda. É na passagem da segunda para a terceira que o executivo apresenta a capacidade para construir grandes coalizões que permitem a governabilidade. O executivo é o epicentro do sistema, superando as características não majoritárias da arena eleitoral.

A estas primeiras constatações seguem as conclusões apresentadas principalmente nos trabalhos de Figueiredo, Limongi e Santos. “O argumento central que está presente nestas análises é que os problemas gerados pelos sistemas eleitoral e partidário, apontado pelos pesquisadores do primeiro grupo, são anulados por outra arena institucional, a legislativa” (Felisbino, 2008, p. 179). As análises pessimistas não anteciparam que o caráter extremamente consensual do sistema partidário e eleitoral conviveria com um executivo forte e articulador. A viabilidade do modelo presidencialista brasileiro se explica pelos diversos mecanismos disponíveis ao governo que permitem centralizar o poder de decisão. Isso não quer dizer que se constitua um presidencialismo imperial, mas dota o executivo de estratégias que favorecem a cooperação do legislativo.

O executivo, a partir de 1988, induz à cooperação através das barganhas que lhe são exclusivas, como a distribuição de ministérios, a formatação do orçamento, e também por mecanismos internos ao processo legislativo, como a solicitação de urgência, a edição de MPs e a formação de comissões. O que faz o sucesso do presidencialismo atual em comparação ao de 1946 é a adição do poder de agenda à patronagem pré-existente. “O executivo detém a prerrogativa de iniciar a legislação de maior interesse e, dessa forma, pode explorar estrategicamente esse direito” (Figueiredo e Limongi, 2009).

Além disso, o legislativo está organizado de maneira a valorizar o poder dos líderes partidários. Os líderes controlam a agenda legislativa, trabalhando junto com o executivo, num processo altamente centralizado. Por carregarem o peso da assinatura de todos os liderados, decidem por exemplo, os procedimentos para convocação de

votações, a composição dos membros das comissões, as solicitações de tramitação em regime de urgência. Dessa forma, individualmente, os parlamentares não têm poder para enfrentar o executivo. O legislador só será fortalecido perante os partidos por meio de ações disciplinadas e apoiadoras das decisões da liderança.

Tal atribuição permite, portanto, que o executivo interfira na realização dos trabalhos legislativos, minimizando os efeitos do processo de separação de poderes – fenômeno normalmente atribuído como característico dos regimes presidencialistas –, à medida que induz os membros do Congresso a cooperação com relação aos seus interesses. A separação de poderes não significa que sempre haverá choque entre eles.

Para Figueiredo e Limongi (2007) e Santos (2003), nesse sistema, a governabilidade não depende da arena eleitoral, sendo uma consequência institucional posterior à eleição, conclusão que se choca com certa leitura que sempre associou coesão partidária exclusivamente a legislação eleitoral. “As regras internas da câmara tornam os deputados menos independentes do que pareceria se somente fossem levadas em conta as regras eleitorais” (Pereira e Rennó, 2001)

1.3. Excesso de Otimismo?

O debate sobre as consequências da predominância executiva para o sistema político brasileiro ainda permanece na terceira geração de estudos legislativos. Alguns trabalhos relutaram em aceitar análises tão otimistas. Não se trata da dominância cega do executivo, mas da clareza de como se processam essas negociações. A questão central é “mostrar como estão presentes, na deliberação legislativa e, portanto, repercutem nas interações entre os poderes, forças e influências” (Cintra, 2007, p. 19). O problema da combinação brasileira não seria sua iminente e permanente instabilidade, mas o *trade off* entre responsividade e representatividade: a democracia brasileira se mostra estável e viável, mas a que preço?

Argumentou-se que o trabalho legislativo seria apenas o de responder a uma agenda imposta pelo executivo. Reduzido pelos amplos poderes do presidente, teria poder restrito e reativo na definição das políticas públicas. O exemplo mais comentado seria o amplo uso das Medidas Provisórias. O legislativo ao recebê-las para aprovação não decide sobre a mudança do *status quo*, mas sobre impactos já gerados.

Esse modelo de predominância do executivo reduziria a atratividade do legislativo, comprovada por sua parca produção legislativa e pelo esvaziamento das comissões. Situação preocupante, por causar prejuízos à especialização dos legisladores, com a excessiva renovação e circulação de *outsiders*. A ambição dos políticos brasileiros seria progressiva ou regressiva, ou seja, desejar-se-ia atingir os cargos executivos, cargos com maior possibilidade de influenciar as políticas públicas. (Leoni Pereira e Rennó, 2003; Castro, Anastasia e Nunes, 2009; Bourdoukan, 2006).

Além disso, é preocupante também o conteúdo da produção legislativa, já que na nossa configuração do sistema eleitoral, seria mais racional cultivar o voto pessoal, o que levaria os deputados a perseguirem realizações para seus distritos eleitorais, sem a preocupação com políticas nacionais. Esse movimento geraria ou uma produção legislativa fraca e localista, ou a adoção da estratégia de delegação para a conquista de barganhas centralizadas nas mãos do executivo, delegação que não se faria em bases políticas ou partidárias (Amorim Neto e Santos, 2003).

1.3.1. Aprofundando as Análises de Segunda Geração.

Para Figueiredo e Limongi (2007 e 2009) as críticas supõem que no presidencialismo haveria uma *agenda dual*, onde o executivo teria “ uma agenda substantiva cuja formulação é exterior e prévia à sua submissão ao poder legislativo” (Figueiredo e Limongi, 2009, p. 78.). Mas o que ocorre é o compartilhamento da agenda, onde o projeto de governo não é definido a priori, mas negociado com os ocupantes da coalizão. Consequentemente, não haveria que ver o legislativo brasileiro como sendo reativo. Essa caracterização pressupõe vontade políticas distintas entre os dois poderes, não se aceitando a possibilidade de cooperação ou identificação política entre ambos, a qual, entretanto, é vista como natural e óbvia sob o parlamentarismo (Cintra, 2007, p. 17).

O poder de agenda é um mecanismo, que com o suporte da coalizão, permite a transposição das barreiras obstrutivas da minoria. (Figueiredo e Limongi, 2007, 2009). Assim, os mecanismos de centralização só podem ser usados com o apoio do legislativo, numa maneira de sobrepor-se as táticas oposicionistas. Para os autores, não vale a pena investigar a custo de que se faz essa maioria, já que não existiria uma agenda do executivo, mas sim uma negociação, dando a organização brasileira o

formato parlamentarista de fusão entre poderes. Nesse sentido, as Medidas Provisórias mobilizam uma ação conjunta, sua aprovação deve ser atribuída à maioria, é, portanto, “ um instrumento útil para solucionar problemas de ‘barganhas horizontais’ entre o governo e a maioria parlamentar que o apóia” (Figueiredo e Limongi, 2007).

A distância ideológica hoje é maior do que em 1946 e mesmo assim os partidos se coligam, não havendo evidências, de que o legislativo seja o inimigo do executivo, ocasionando ingovernabilidade e paralisia decisória. Isso não quer dizer que a negociação seja fácil, mas sua dificuldade não é institucional, e sim circunscritas a temática dos projetos, e, portanto, inerentes ao jogo político democrático. O debate deve ser em torno de como se constitui a agenda da maioria e não do seu conteúdo (Figueiredo e Limongi, 2009). “Logo, se esta ou aquela proposta não foi aprovada, se as tão defendidas reformas, por ambíguas e mal definidas que estas sejam, não avançam, mesmo que isso possa ser verdadeiro, não segue que as instituições precisem ser reformadas” (idem, p. 80).

Leoni, Pereira e Rennó (2003) também questionam o diagnóstico da não atratividade parlamentar, ao constatar que as taxas de candidatos a reeleição são altas. E não são apenas candidatos de pequeno porte, mas também fortes figuras de grandes distritos. Os candidatos que se submetem a reeleição são produtivos e envolvidos nos trabalhos legislativos, não são mais vulneráveis do que aqueles que concorrem a cargos mais altos. Isso indica que a opção pela continuidade na carreira parlamentar não significa uma alternativa acessória, não depende apenas do grau de concorrência que enfrentarão, é motivação principal para um número significativo de deputados.

Além disso, se pode questionar a rápida conexão entre voto pessoal e *pork barrel*, afinal, é possível criar uma reputação individual de outras formas, através da defesa de determinada temática ou com carreiras burocráticas e administrativas, não dependendo necessariamente de obras regionais (Marenco, 2006). O estímulo não é necessariamente particularista, há incentivos a se construir uma imagem partidária. É inconsistente atribuir a mesma ambição, busca por políticas distributivas, a todos os deputados em qualquer ambiente político.

Pereira e Rennó (2007) percebem que diversas estratégias podem ser vitoriosas, dependendo da configuração política da eleição e de como o deputado torna visíveis e satisfatórias suas estratégias. O interesse local não explica totalmente a dinâmica política. Isso corrobora também com a possibilidade de sobrevivência da

oposição, já que os atores desenvolvem outras estratégias que não são dependentes da participação no executivo.

Os deputados percebem e valorizam a função organizadora do partido, mesmo os mais paroquialistas, porque dessa forma podem abdicar de tarefas relacionadas a projetos de lei que não lhe interessam ou adquirir informações mais sofisticadas sobre temáticas que lhe são próximas (Lemos e Ricci, 2011 p. 229). E na arena eleitoral o papel do partido e das lideranças fortalece a imagem do candidato, reduzindo as incertezas advindas da dispersão dos votos (Pereira e Rennó, 2001).

A delegação é satisfatória e desejada pelos parlamentares, mas isso não se deve apenas aos ganhos distributivistas e das barganhas advindas, mas a outros fatores, como a pressão popular por rapidez, ganhos informacionais e *decisiveness*, escolha e perseguição de uma agenda importante e plausível, “os legisladores também estão interessados em aproveitar o expertise de outros membros do partido e diminuir os custos informacionais de suas decisões” (Lemos e Ricci, 2011, p. 233).

Já no que diz respeito à produção legislativa, a organização e o estilo dos trabalhos legislativos desestimulam a orientação particularista do congressista. A possibilidade de um projeto de lei ser votado no mandato seguinte é grande, o que não interessaria na adoção de estratégias de tipo *pork barrel*, incentivando o atendimento de demandas gerais, não propriamente distributivas (Ricci, 2003, p. 725). Ou seja, o reforço da idéia de que o plenário não é o lugar para se conseguir *pork*: as regras internas dificultam essa estratégia, já que todos os projetos passam por análises orçamentárias, técnicas e constitucionais. Portanto, se há algum interesse paroquialista este deve ser buscado no campo do simbólico, com a simples submissão de propostas e não a luta pela sua aprovação. “Nesse sentido, o congressista apresenta a proposta com o objetivo específico de sinalizar (para seus eleitores, para os grupos de pressão etc.) sua posição e comprometimento com a causa em debate” (Ricci, 2003, p. 728).

Os deputados perseguem dois objetivos: apoiar o presidente e manter suas bases eleitorais. “A pressão entre fazer crescer o poder exercido na esfera nacional sem perder espaço e importância no reduto eleitoral é o equilíbrio perfeito perseguido pelo legislador que se vê cotidianamente nesta encruzilhada” (Pereira e Rennó, 2007, p. 669). O presidente usa a dependência dos deputados com sua base para forçar a cooperação e disciplina (idem). O ciclo da cooperação também é reforçado pelos incentivos eleitorais, onde os deputados precisam se destacar entre um número grande de concorrentes que

não são previamente organizados pelo partido. Neste jogo os deputados também ganham, porque a delegação legislativa traz recompensas que possibilitam destaque em um cenário eleitoral competitivo. (Pereira e Mueller, 2002).

Na mesma linha, o texto de Lemos e Ricci (2011) indica que pode haver menos divisão de estratégia do que vem supondo a literatura, a idéia de que na arena legislativa o foco é individualista, e na parlamentar, forçadamente cooperativa, é um ‘falso dilema’, “as duas arenas não produzem incentivos necessariamente antagônicos” (idem). Os deputados parecem construir um “mix” de ações em diversos campos, complexificando, portanto, a estratégia de sobrevivência parlamentar (Inácio, 2011).

Nosso sistema é paradoxal: a fraqueza do sistema eleitoral convive com a solidez do sistema partidário. Os deputados ainda dependem de sua imagem individual e utilizam os mecanismos que a câmara proporciona para atingir esse objetivo, mesmo que para tal comporte-se de forma coletiva e disciplinada. O processo orçamentário das emendas individuais, que proporcionam a execução do projeto municipalista, localista, dos deputados é dependente de seu comportamento de apoio ao presidente, já que esta tem o poder de veto e aprovação das medidas votadas.

Conclusão

A ciência política passou por um processo de retomada e de superação do pessimismo do final dos anos 80 sobre nossa identidade enquanto presidencialistas. A grande virada se deu com o questionamento da transposição sem adaptação de uma linha interpretativa norte-americana, que não permitiu revelar as especificidades do sistema brasileiro. Diferente das análises anteriores, as conclusões obtidas pela segunda e terceira gerações originaram-se de pesquisa empírica e coleta de dados, e não apenas em deduções lógicas dos modos de organização dos sistemas eleitorais e partidários. Os autores dos diagnósticos pessimistas negligenciaram o tempo, subestimaram o potencial de aprendizagem e adaptação dos atores às regras, assim como seu potencial para estratégias coordenadas num dado ambiente. Não se pode analisar a política apenas pelas suas regras, mas é preciso levar em conta como os atores políticos se comportaram diante da engenharia institucional.

Os autores de segunda e terceira geração afirmam, de maneira geral, que nossa democracia segue círculos previsíveis e plausíveis, dentro de nossa estrutura

institucional. E isso é feito com a redução do poder de barganha individual, dando a organização brasileira o formato parlamentarista de fusão entre executivo e legislativo. “Em vinte anos, o presidencialismo de coalizão deixou de ser descrito como um ‘dilema’ para ser entendido como a ‘política ordinária’” (Power, 2011, p. 138).

O sistema político brasileiro, com sua organização federativa, fragmentação partidária extremada, presidencialismo de coalizão e eleições competitivas e frequentes em todos os níveis, funciona com base na negociação política permanente comandada, mas não determinada, pelo executivo federal. O poder deste é amplo, mas isto não se dá sem o apoio do legislativo. Este ator é racional, e diante dos seus interesses e da capacidade do executivo em prover benefícios responde de forma suficientemente disciplinada.

As análises sempre assumem que a agenda compartilhada não é possível e que se acontece é oriunda de atividades ilícitas ou que a agenda do executivo deve normativamente ser privilegiada sobre a agenda particularista do legislativo (Cintra, 2007). Dessa forma, desvaloriza-se potencial presente no modelo brasileiro ao ver na ampliação dos atores no debate pela agenda apenas aspectos negativos, e não interpretá-la como uma forma de distribuir o poder, e consensualmente organizar o governo. Dificuldades na formação de coalizões existem em qualquer governo, em menor ou maior grau, mesmo em governos de partido único, deputados competem por recursos individuais e regionais mesmo sendo do mesmo partido.

Essas hipóteses sobre o sistema político explicam o sistema partidário sempre pelo sistema eleitoral, mas faltam análises comparadas mais aprofundadas sobre as consequências de um sobre o outro, como no artigo de Marengo (2006). O autor descarta conexões entre sufrágios personalizados e perda de accountability, *pork barrel*, corrupção e dispersão partidária. “Regras eleitorais baseadas em votos preferenciais não apresentaram associação com maior instabilidade na distribuição temporal de sufrágios e demonstram pequena probabilidade de vir acompanhadas por incremento no número efetivo de legendas partidárias. Paralelamente, este modelo de lista eleitoral indicou relação com aumento nas taxas de participação eleitoral, responsabilização das instituições políticas e menor presença de casos de corrupção” (idem, p. 742).

É preciso ampliar o debate sobre o *pork*. Por exemplo, Lemos e Ricci (2011) ressaltam o fato de certos partidos, como o PT, não reconhecerem que suas atividades podem ser sim conceituadas como *pork* já que dirigidas a certo grupo, mesmo que

nacionalmente distribuídos. Assim como a idéia de federalismo, ao permitir a adoção de políticas diferenciadas. Os outros temas dizem respeito ao fato de que é possível reconhecer positividade na função do *pork*, informativa e de extrema utilidade no cotidiano das cidades (idem).

Além disso, a hipótese que os deputados buscam no plano federal a execução de projetos locais, já que sua votação é distrital, tem embutida uma idéia do que deseja o eleitor, “A ênfase na força política do candidato, em detrimento da do partido, parece ser tanto uma consequência da legislação eleitoral quanto uma opção do próprio eleitor” (Pereira e Rennó, 2011). O eleitor não se apropriaria da forma de organização informacional partidária na democracia representativa, sendo excessivamente programático e localista. Sua motivação para o voto é sempre a visualização de obras, que estas estejam ao seu alcance e que sejam restritas aos moradores daquela região.

Pereira e Rennó (2001, 2007), Bourdoukan (2006), Leoni (2011) mostraram a sofisticação do comportamento: existem estratégias diversas e possíveis de serem acessadas e não uma ambição dominante em todos os momentos e em todas as relações partidárias. Os parlamentares combinam *advertising* (publicidade baseada em características pessoais), *position taking* (publicidade baseada na divulgação das atividades desenvolvidas no mandato ou na defesa de certa temática), *credit claiming* (autoria na alocação de recursos), que são de dois tipos, o conhecido *pork barrel* e *casework* (todos os serviços destinados a base eleitoral: viagens, discursos comícios...).

De certo, ainda há relutâncias em aceitar a viabilidade do presidencialismo brasileiro: será o único jogo possível? Alguns também se perguntam se estabilidade advém das lideranças competentes nos governos FHC e Lula ou se é fruto do aprendizado político. Mais do que apontar conexões lógicas desastrosas é preciso aprofundar o grau de interação entre os poderes, as estratégias que lhe competem, as possibilidades do sistema, “levando-se em consideração não exclusivamente a capacidade de produzir leis ou a de apropriar recursos, mas também a de vigiar, inquirir, convocar, vetar e criar outros obstáculos ao poder executivo” (Lemos, 2006, p. 11).

Os achados de terceira geração corroboram com a idéia de sustentabilidade da oposição no contexto de presidencialismo de coalizão, já que a nacionalização das posições também atinge o eleitor, rompendo com análises essencialmente distributivistas. Mas quais os caminhos disponíveis a oposição no sentido de sobrevivência política? Que comportamento é esperado da oposição nesse modelo? Ser

da oposição muda a estratégia dentro do parlamento? “Assim, a clivagem ‘governo vs. oposição’, no contexto de um presidencialismo de coalizão e de um executivo dotado de fortes poderes legislativos, é absolutamente fundamental ao nosso entendimento do sistema político brasileiro” (Lemos e Ricci, 2011, p. 306).

Capítulo 2

A Organização Partidária nos Governos FHC e Lula.

2.1. Apresentação

A ascensão ao poder de um partido de esquerda não deflagrou nenhuma reação ao sistema constitucional vigente. Diante de tantas quebras e golpes na história democrática brasileira, o fato se anuncia como a consolidação efetiva do processo democrático. Estabelece-se a poliarquia, no sentido de Dahl (1997): a competição e a tolerância convivem sem quebras do regime.

Apesar das constatações da não modernização de nossa organização partidária, já que a frequente quebra de regimes e a não permanência dos partidos impediu a formação de clivagens representativas e institucionalizadas, nos últimos anos assistimos a consolidação do sistema partidário e de moderada identificação no nível federal (Melo, 2007). O processo de transição brasileiro se completa em 2002 com vitória da oposição. Não há partidos fortes, nacionais, mas as eleições federais do país estão dentro dos padrões de ‘eficiência’. Isso se deve a forte polarização que se estabeleceu e é responsável pela configuração partidária vista nos últimos dezesseis anos, consequência do ‘contágio da eleição presidencial’, “ assim, o sistema, nas eleições executivas federais, não possui o formato multipartidário previsto” (Miranda, 2009, p. 920).

O presente capítulo apresenta a formação do recente quadro partidário brasileiro, principalmente no que concerne a bipolarização entre situação e oposição a partir da idéia de jogos ocultos. No segundo momento, descreve-se as opções disponíveis e acessadas pela oposição no contexto brasileiro.

2.2. A Tese da Bipolaridade

Em 1994, o país inicia o processo de estabilidade de suas bases democráticas e institucionais, que se completa com a vitória da esquerda em 2002. É interessante observar que apesar das permanências, os dois grandes partidos que dominaram a disputa pela presidência nos últimos 20 anos são partidos relativamente novos, PT e

PSDB. E ao contrário da expectativa da aliança centro-esquerda no Brasil, a partir de sucessivos acontecimentos, provocaram uma bipolarização que se mantém nos últimos 20 anos.

O protagonismo do PT no impeachment de Collor consolidou sua imagem, processo que se reforça com a permanência do partido nas disputas presidenciais. O partido mostrou estabilidade e definiu seus objetivos para o eleitorado, não abrindo mão da disputa presidencial, mesmo diante de sucessivas derrotas. E essa decisão é apontada como a principal causa do seu crescimento, como argumenta Melo, a eleição presidencial é o ápice da afirmação da identidade partidária. “A presença do PT nas disputas presidências em condição de destaque transformou-se no principal trunfo do partido, aumentando sua votação, seu grau de identificação com o eleitorado e consolidando sua liderança entre a esquerda” (Melo, 2006, p. 169). Além disso, O PT não abdicou de disputar nos estados, atitude responsável pela imagem isolada e forte do partido.

Outros partidos preferiram trocar sua candidatura própria em detrimento da participação no futuro governo, como por exemplo, o PFL nas eleições de 1994 e 1998. Concomitantemente, o PSDB torna-se o principal protagonista no governo Itamar. Com apenas um governador em 1990, disputa a presidência em 1994, saindo vitorioso nesta e também nos grandes estados. A partir de então, assume o ‘centrão’, antes ocupado pelo PMDB, e mesmo obscurecendo seu projeto social democrata, alia-se ao PFL, que detentor de um número razoável de cadeiras impõe a vice-liderança e um programa de governo mais liberal. (Lima, 2005; Anastasia, Nunes e Meira, 2010).

Essa relação situação-oposição, PSDB-PT, não se altera nas quatro últimas legislaturas (50^a a 53^a) e para obter a governabilidade desejada, quando no poder, os dois se aliam a partidos de direita, permitindo que as “velhas” elites renovem seu poder de barganha e sua permanência político-eleitoral (Marenco, 2007), promovendo, dessa forma a solidificação do modelo do presidencialismo de coalizão descrito no capítulo 1. “Na medida que o processo tem sido conduzido pelos partidos, a seqüência de eleições passou a gerar uma retroalimentação de caráter positivo sobre o sistema partidário, contribuindo para a sua melhor reestruturação” (Melo, 2007, p. 294).

As configurações das disputas estaduais e municipais são também estratégicas, na medida em que afetam as conseqüências das eleições majoritárias federais. O jogo é, portanto, ampliado e complexo, se dá em múltiplos espaços: partidos tem interesses e

estratégias concorrentes não só entre si, mas internamente nas estratégias estaduais, municipais e federais, “interessados, muitas vezes, em maximizar ganhos distintos em diferentes arenas” (idem, p. 248).

Os outros partidos de grande e médio porte, por exemplo, PP, PFL/DEM e PTB não mantiveram a mesma tradição de disputa presidencial. Para estes, o retorno satisfatório só é conseguido com a aliança a partidos próximos ideologicamente e com chances reais de vitória, ou ainda, caso tracem estratégias paralelas, negociando o apoio à candidatura presidencial por apoio nas disputas a governador e (ou) senador.

Na década de 1990, o PMDB perde a hegemonia que deteve no Congresso Nacional na década anterior. Incapaz de superar as suas divisões internas compromete a criação de uma agenda nacional, lançando-se a presidência em apenas uma ocasião depois de 1994 e caracterizando-se como o principal *office-seeker* no sistema partidário brasileiro. Mas é importante ressaltar que a força dos governadores e a simultaneidade das eleições mantêm a força congressual do partido.

Já o PFL é um partido disciplinado e com uma ideologia bem definida, mas que não conseguiu formar-se enquanto opção presidencial devido a fatores circunstanciais (denúncias de corrupção de sua principal candidata, em um momento e ausência de um nome de força nacionalmente, em outro) e não por falta de força eleitoral ou coerência interna. Esses dois partidos se sustentam pela dinâmica municipal e estadual, podendo em alguns casos até abrir mão da participação mais efetiva no sistema federal (Melo, 2007).

A eleição presidencial forçou movimentos ideológicos (idem, p. 146): PT, PC do B, PFL e PSDB formaram dois grupos de atuação consistentes, sempre em dupla nas quatro coligações do período estudado aqui (quadro 1). PDT integra a oposição nos governos FHC e inesperadamente, apesar de integrar a coalizão no primeiro ano do governo Lula, se retira e sobrevive sem participar do governo, assim como o PPS. PL, PTB e PMDB são inconsistentes no seu apoio.

Cada partido tem, portanto, diferentes estratégias de negociação, e que parecem ter se modificado ao longo do tempo em alguns casos. Por exemplo, Diniz (2005) aponta a inesperada indisposição dos partidos de esquerda em negociar no governo Lula, e que a atitude essencialmente distributivista dos partidos de direita, situação clássica no governo FHC, foi diluída no governo Lula.

QUADRO 1

**Coligações Eleitorais
PT e PSDB (1994 a 2006)**

1994	1998	2002	2006
PSDB	PSDB	PSDB	PSDB
PFL	PFL	X	PFL
PTB	PTB	X	X
X	PPB	X	X
X	PSD	X	X
X	X	PMDB	X
PT	PT	PT	PT
PSB	PSB	X	X
PC DO B	PC DO B	PC DO B	PC DO B
PPS	X	X	X
PV	X	X	X
PSTU	X	X	X
X	PDT	X	X
X	X	PCB	X
	X	PL	X
X	X	PMN	X
X	X	PRB	X

Fonte: Anastasia, Nunes e Meira, 2010. Elaboração Própria.

Para Guarnieri e Ricci (2010), esse domínio PT-PSDB nas eleições presidenciais se deve às estratégias de coordenação pré-eleitoral, ao cálculo entre os custos de lançar candidato, as chances de vitória e a capacidade de sobreviver sem cargos. “Mais do que mostrar que uma ‘terceira via’ tem pouco espaço na política brasileira, essa preponderância do PT e PSDB mostra a capacidades destes partidos em ‘fechar’ o mercado eleitoral na corrida presidencial” (idem, p. 8).

Esses partidos mantêm a mesma coerência dessa estratégia eleitoral no comportamento parlamentar: são coordenados e disciplinados. Para Miranda (2009), o comportamento consistente e os partidarismos emergentes no modelo brasileiro nos últimos anos, não se devem apenas a centralização no processo decisório, mas é consequência também das disputas eleitorais, ocasionando uma retroalimentação. E se solidifica independente da presença no executivo federal, desconsiderada nas análises distributivistas. “Essa estratégia mostra capacidade de sobrevivência política independentemente dos recursos que podem ser auferidos quando se integra a base governista e, assim, esforço em manter a consistência eleitoral da legenda” (idem, p. 938).

As eleições presidenciais tornaram-se, portanto, preditores do comportamento dos partidos no plenário, que a autora descreve como sendo de dois tipos: centralizadores (PT, PSDB, PFL, PSB, PDT, PPS e PC do B) e descentralizadores. Os primeiros participam reiteradamente das eleições, e quando derrotados mantêm o mesmo padrão de disciplina na oposição; já os últimos tendem sempre à participação no governo, mesmo sem aparente consistência ideológica (Miranda, 2008).

No livro “O Congresso por ele mesmo”, diversos autores utilizam-se de *surveys* realizados de 1990 a 2009 buscando permanências e mudanças no comportamento e na opinião dos deputados e senadores brasileiros. Para este trabalho, as conclusões mais pertinentes dizem respeito à idéia de que as diferenças ideológicas podem ser descritas na divisão entre oposição e situação. Zucco (2011) apresenta as movimentações ideológicas dos partidos, mostrando que, de maneira geral, depois da ascensão do PT à presidência, tantos os partidos de direita e quanto os de esquerda caminharam para o centro. Porém, DEM, PSDB e PPS caminharam ainda mais a direita, e esse bloco se constituiu na oposição no governo Lula, “ o PSDB aparece ainda mais à direita do que sua ideologia pura e simples, talvez porque o partido tenha particularmente incentivos para atuar de forma mais radical do que o esperado na legislatura” (idem, p. 55).

A análise mostra a estruturação do sistema brasileiro a partir da oposição entre PT e PSDB. Mas é preciso destacar que a polarização entre PT e PFL/DEM é mais radical do que com o PSDB (Miranda, 2008). No governo Lula, além dessa polarização, PPS aproxima-se da oposição, logo depois vem o bloco oposicionista-governista: nesta ordem: PV, PDT e PSB. A distribuição resulta assim (da direita a esquerda): PT, PC do B, PSB, PDT, PSOL, no outro lado, PV, PMDB, PP, PTB, PR, PPS, DEM e PSDB.

Essas conclusões reforçam o argumento apresentado por Leoni (2002): no Brasil, apenas a dimensão governo-oposição faz sentido, dando ao modelo brasileiro a divisão bipartidária presente em diversos sistemas. Em outras palavras, a disputa pela presidência provoca a polarização do Congresso. “O traço mais interessante é a fenda que se abre entre governo e oposição. Não há mais partidos de centro-esquerda, principalmente por causa da mudança de localização espacial do PSDB. A coalizão de governo (PFL, PPB, PMDB, PSDB e PTB) aparece quase toda à direita na 1ª dimensão”. (idem, p. 376).

2.3. O Jogo Parlamentar

A formação de uma coalizão exige resoluções estratégicas e envolve uma teia permanente e especial de relação política. (Abrúcio e Couto, 2003). Santos (1997) ressalta a ideia de coligações voláteis composta de partidos que definem seu apoio de maneira circunstancial: optam por uma posição central, integrando a base governista, mas se opondo em determinadas temáticas. “Assim, não só o executivo é obrigado a negociar com sua própria base de sustentação para manter seu apoio, como tem de fazê-lo utilizando moedas distintas”. (Santos, 1997, s.p.)

Tal situação não proporciona o rompimento do governo com os infiéis, já que seu apoio é essencial em matérias que tais partidos não se privam de apoiar. Como os conflitos ou a busca de acordos e/ou coalizões variam de acordo com o cálculo da distribuição de recursos entre os atores, este fator pode frequentemente ser mais importante na concretização de alianças do que uma coincidência de fins, alterando as metas previamente estabelecidas pelos atores para si mesmos (Abrúcio e Couto, 2003, p. 271). Essa situação é vista por alguns analistas como consequência perversa do fisiologismo partidário brasileiro: impede a formação de uma coalizão de apoio mais consistente, principalmente no governo Lula. Mas a análise pode ser vista de outra maneira, por exemplo, o posicionamento independente dos partidos força um maior diálogo na aprovação de projetos essa dificuldade pode ser interessante no respeito ao pluralismo.

Mas não se pode descartar a importância ideológica na amarração e na construção de alianças partidárias. Muito menos as regras do jogo e os *payoffs* envolvidos. É uma dialética entre as regras e as preferências. A estabilidade de um regime depende da redução da expectativa negativa entre os atores, promovendo cooperação e segurança na superação do *status quo*, “ cada lance do jogo é uma iniciativa resultante da avaliação prévia que se faz acerca de seu efeito sobre os demais jogadores” (idem, p. 275). Outro fator importante, portanto, para um sistema político é o aprendizado (institucional, de políticas e estratégico), já que atinge os atores, em constante re-definição do que é desejado e do que é possível, a partir dos resultados do que já foi feito, da interação e da legitimidade construídas.

É notório que o interesse predominante de todo político é a permanência em seu cargo, mas estabelecer os limites da participação no governo é de grande

importância nos estudos legislativos. É mister perceber o entrelaçamento entre as posições ideológicas e os incentivos institucionais e os governos não majoritários, como o brasileiro, vivenciam ainda mais a intrincada negociação que se estabelece entre os diversos partidos integrantes de uma dada casa legislativa.

2.4. O Jogo da Oposição.

O debate sobre a oposição no Brasil pós-88 ainda é tateante. As análises são tangenciais, processadas no debate sobre as relações executivo e legislativo. Mas os trabalhos de Magna Ignácio (2009 a, b) fazem um debate no cerne da questão aqui tratada. Para a autora, o interesse pela oposição surge em consonância com o debate sobre parlamentarismo e presidencialismo e suas formas de permitir aliança e governabilidade. Ou seja, a preocupação dominante na ciência política brasileira de como o presidente forma sua coalizão faz surgir a preocupação das atrações de ‘ser oposição’.

A formação de coalizões está, portanto permanentemente relacionada com a formação da oposição, são jogos ocultos de incertezas – do nível de informação dos jogadores diante dos aliados ou adversários em potencial. A medição dessa atração é essencial nas relações partidárias nos governos, pois ela definirá os custos e as recompensas para todos os jogadores.

A construção da agenda para governos de coalizão não é trivial e sim potencialmente concorrencial, as trocas e acomodações de interesses são flutuantes e indicarão a força de manutenção e agregação dos governos e das oposições. Mesmo num sistema de extrema centralização do executivo, a negociação preliminar não é o único momento de definição das agendas (Inácio, 2009). Os parlamentares e o governo ainda contam com mecanismos de sinalização, todo o trâmite contém possibilidades de custos e interferências dos partidos na agenda pré-definida.

O processo continuado de barganhas e negociações entre o governo e os partidos legislativos deflagra uma dinâmica de acomodações de interesses que, embora constrangida pelo executivo, acaba por elevar os ganhos potenciais do engajamento nas atividades internas do legislativo (Inácio, 2010, p. 169). A política é um campo de jogos simultâneos, é preciso estar atento a estratégia do parlamentar, uma atitude pode não dar resultados imediatos, mas ser planejada para objetivos futuros, principalmente no caso

de partidos de oposição. Nesse sentido, a estratégia de carreira e a estratégia eleitoral caminham juntas com a estratégia parlamentar. É na verdade um jogo intrincado onde avançar em direção a novos adeptos pode reduzir o apoio dos antigos, e onde o desejo de não permanecer pode ser atrativo se a possibilidade de assumir o poder por conta própria está presente e é possível de ser alcançada.

Os parlamentares se deparam com conexões diversas: preocupação com as bases, com a fidelidade partidária, com a ascensão executiva e com a atuação parlamentar propriamente dita, que pode ser o caminho para alcançar e fortalecer os outros campos em questão. A conjunção das três ambições, como descrita por Strom (1990) (política, cargos e votos) dá essa complexidade à atuação dos membros do legislativo, afinal “ as democracias contem situações nas quais os jogos não são jogados de maneira isolada e, portanto, as escolhas parecem subótimas” (Tsebelis, 1998, p. 21).

A oposição trabalha em duas frentes. Primeiro, na arena eleitoral, onde atua com o objetivo de divulgar suas opiniões e fazer-se presente no dia-a-dia do eleitorado, almejando o retorno ao poder. A segunda é essencialmente legislativa, onde usa as ferramentas procedimentais disponíveis nas casas com o intuito de não permitir ou dificultar a implantação de políticas contrárias ao seu ideal programático (na versão negativa) ou tentando aprovar suas propostas (versão positiva). Essas duas funções se complementam, mas é possível definir quando a oposição busca a atenção da opinião pública, por exemplo, na atuação de CPIs e na atividade legislativa propriamente dita, que muitas vezes não ganham notoriedade ou são conquistas compartilhadas com a situação.

2.4.1. O Trabalho Legislativo

Recentemente, um grupo de pesquisadores, em geral consultores legislativos do Congresso Nacional, desenvolveu estudos pontuais sobre o comportamento da oposição a partir de dados procedimentais e tem sido de fundamental importância para o debate em torno da questão: como sobrevive a oposição?

Lourimar Santos (2009) pesquisou de que forma a oposição utiliza os instrumentos procedimentais para barrar a agenda do governo e para se fazer ouvir. A conclusão é de que “ o comportamento estratégico preponderante da oposição atual

(PSDB-DEM-PPS), na câmara dos deputados, tem sido na direção de obstruir as votações no plenário” (idem, p. 17). A abordagem é interessante porque ressalta estratégias oposicionistas baseadas no uso do tempo. Por exemplo, tem-se a estratégia do *filibustering* (comum no senado americano e em outras democracias), prática que se caracteriza pela utilização dos discursos para protelar as votações; os partidos de oposição colocam todos os parlamentares possíveis por todo o tempo disponível nos debates.

É fato que o governo tem maioria e dispositivos para “forçar” a cooperação da base, mas ainda assim a oposição maneja todas as prerrogativas disponíveis para tornar custosa a adesão à agenda, ou mesmo, alterar ou vetar pontos polêmicos. Dessa forma, a taxa de *walk-away*³ é incrementada, já que ausente de recursos do tipo *pork barrel*, a oposição atrai e motiva a adesão por meio da organização em torno do jogo parlamentar propriamente dito. “A obstrução parlamentar permite às oposições provocar barganhas sequenciais com o governo” (Inácio, 2009, p. 360).

Diante de um cenário desfavorável à aprovação de suas políticas, esse bloco aprendeu a utilizar os recursos para forçar sua participação no jogo, mesmo que seja uma participação essencialmente sinalizadora (para si e para a base de apoio). Isso porque o debate parlamentar é o ponto alto da atuação política, já que ele é público e onde é exercido a principal função, a de legislar (Santos, 2009, p. 47). E aí vale de tudo, principal o uso e a inovação dos diversos instrumentos. Por exemplo, há a tática de colocar-se em obstrução parlamentar legítima, uma declaração da liderança que faz com que mesmo presentes, os votos de sua bancada não entrem na contagem, e é usado para impedir o alcance do quórum da votação, barrando a apreciação de mérito de um projeto.

Os recursos mais utilizados pelas oposições no Brasil são: 1) a obstrução parlamentar legítima, 2) o pedido de votações nominais diretas e de verificação de votação, 3) o DVS – requerimento de destaque para votação em separado, 4) os pedido de questão de ordem, 5) emendas e subemendas, 6) retirada da proposição da ordem do dia e 7) inversão de pauta (sendo os três primeiros os mais utilizados). “Tais dispositivos oferecem aos legisladores e partidos um conjunto de oportunidades para

³ *Walk-away value* é avaliação entre o custo de desertar e o custo de seguir a orientação da liderança.

implementar estratégias procedimentais que buscam alterar e redesenhar uma proposição ou elevar os custos de uma decisão a qual se opõem” (Inácio, 2007, p. 6).

O tempo gasto com esses requerimentos pode chegar 80% do tempo das discussões da matéria, o que evidencia a compensação utilizada pela oposição já que não tem poder efetivo sobre a decisão das políticas⁴, “ governo e oposição trilham por caminhos opostos no que diz respeito a essa variável” (idem, p. 46).

Com o autor constata, esses requerimentos têm sido mais habilmente utilizados no governo Lula, que triplicou o uso dos mecanismos de verificação de votação e quórum e inovou na utilização de outros recursos já conhecidos. Essa tendência foi reforçada quando a oposição identificou a possibilidade de apresentação do ‘requerimento de quebra do interstício de uma hora’ para que nova verificação de votação ou de quorum possa ocorrer. Esse tipo de requerimento ainda não havia sido utilizado na câmara dos deputados. “Se, de um lado, havia profusão na edição de medidas provisórias; de outro, havia excesso de requerimentos e outros artifícios regimentais para impedir as votações de projetos do governo, o que repercutia na agenda da própria Casa” (idem, p. 125).

Com relação à frequência de obstrução parlamentar em votações nominais, se verifica um aumento espantoso, nos oito anos dos governos FHC, somaram 38 votações e apenas nos dois primeiros anos dos governos Lula, esse número subiu para 100. Uma possível discrepância dessa atuação seria explicada pelo número de cadeiras distribuídas entre esses partidos (Inácio, 2006, 2007e pelo aprendizado institucional e procedimental. “Mesmo os partidos que se posicionaram como oposição ao governo em cada momento, caso do PDT e PSDB, o volume de requerimentos é bem distante do observado em relação ao PT e PFL” (Inácio, 2006, p. 165).

De maneira paradoxal, a disciplina desses dois partidos PSDB e PFL/DEM caiu em média 15%, como salientam Santos e Vilarouca (2004). E a diferença entre a disciplina é significativa: o PT enquanto oposição manteve em média 1,5 % de indisciplina, o PFL/DEM teve 12% e o PSDB teve 9%.

Os partidos de oposição no governo Lula fazem alarme institucional maior, dificultam a adesão dos outros partidos ao governo, mas nem sempre mantém um alto

⁴ Outra regra que joga a favor da oposição é a definição do tempo máximo para debate da ordem do dia ser de no máximo 5 horas.

nível de disciplina da própria base. Além disso, é preciso ressaltar a não cooperação convicta entre PSDB e PFL/DEM enquanto oposição. Por exemplo, na votação da Reforma da Previdência, “como é sabido, PFL e PSDB literalmente racharam, PT experimenta taxa de indisciplina inédita, PDT define uma trajetória de oposição” (idem, p. 14). Ou seja, sem os votos da oposição a medida não seria aprovada, fato inédito no histórico das oposições, já que o PT sempre votou em bloco contra o governo e de maneira disciplinada.

Durante a presidência de Fernando Henrique dois pilares sustentaram a operação da base governista no congresso: a distribuição de cargos ministeriais aos grandes partidos e o papel exercido pela presidência das duas casas e dos líderes partidários na coordenação da agenda legislativa. Com Lula, um novo ingrediente é posto na mesa: a possibilidade de cooperação dos partidos de oposição em determinadas matérias.

2.4.2. Controle e Fiscalização

A centralidade do executivo acaba por estimular outras áreas de especialização pelo legislativo, como a de controle desse mesmo ativismo, numa solução de equilíbrio, através do uso de instrumentos formais de fiscalização. E é outro campo de ação disponível a oposição no trabalho legislativo. Essas atividades crescem significativamente desde 1988 e representam em média 36% da atividade do congresso, podendo chegar a 50%, excetuando as CPIs (Lemos, 2006).

Chamado por alguns autores de controle horizontal, ele tem dupla temporalidade, já que a supervisão das políticas pode ocorrer no processo de formulação das mesmas ou no momento seguinte a sua aprovação. São exemplos dessas atividades: 1) as já citadas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), 2) a Solicitação de Investigação ao TCU (SITs), 3) o Requerimento de Informação (RIC), 4) a Convocação de Ministros de Estado, 5) as Propostas de Fiscalização e Controle (PFCs) e 6) de Audiências Públicas (quadro 1).

Segundo Lemos (2006), as requisições de informação são as preferidas pelos parlamentares por serem de baixo custo, já que não alteram políticas e não são submetidas à negociação na casa. Em seguida vem a convocação de ministros, que deve

ser aprovada por maioria. Já as propostas de fiscalização e controle são mais custosas porque passam por comissões, relatores, plano de trabalho e relatório prévio aprovado para ter continuidade. Além disso, as PFCs exigem um trabalho rotineiro para gerar impactos para oposição e assim como as CPIs podem fugir do controle. “É um procedimento longo, de caráter investigativo e coletivo. Diferentemente, o requerimento de informação é célere e de caráter individual, e existe praticamente para corrigir assimetrias informacionais” (Ramos, 2007, p. 49).

A composição da CPI é realizada por indicação das lideranças e é proporcional à representação partidária da respectiva casa. Os principais papéis (de relator e de presidente) são negociados entre as maiores bancadas. Caso os líderes dos maiores partidos não indiquem membros, a CPI se inviabiliza (p. 96). O percentual de instalação de CPIs na câmara dos deputados é de 77% e de conclusão, 53%.

Já as audiências públicas parecem servir como uma espécie de transposição do veto que existe dentro do congresso, já que o tema mais suscitado pelos deputados é o econômico (Ramos, 2007). Há uma tendência bastante acentuada do aumento das audiências públicas a partir do governo FHC e o governo Lula é aquele onde se realiza o maior número de audiências. Quando se observa a distribuição por partidos, a autora constata que no governo Collor, o uso oposicionista foi o mais intenso, mas isso se deve ao caráter minoritário de sua base de coalizão. Logo em seguida, tem-se o período do segundo FHC com 62% de dominância oposicionista. O único governo que contradiz o caráter oposicionista dos mecanismos de controle foi o de Itamar Franco, onde a maioria foi solicitada por partidos da própria base.

Racionalmente o padrão no uso desses mecanismos segue o cálculo de custo. Como o requerimento de informação não traz nenhum ônus de produção para o deputado que o solicita (recaindo todo sobre o poder executivo) e como não exige aprovação da maioria, é o mais solicitado. Já as audiências apesar de ter um alto grau expositivo para a autoridade convocada, exigem maior esforço de quem solicita, entretanto não ficam em último lugar porque as PFCs são ainda mais custosas para o deputado (investigações de longo prazo, *expertise*, resultados que podem fugir ao controle) e são as menos solicitadas.

Lemos (2006) também avaliou e descartou a tese de que os ciclos eleitorais levam os parlamentares a preferir atividades de alarme (atividades orientadas por eventos pontuais) a atividades de patrulha (controle rotineiro e disperso no mandato): na

verdade a atividade de patrulha é predominante, e independe da proximidade das eleições. Os alarmes são minoria no cômputo total das propostas de controle no Brasil.

2.4.3. O Uso de Adins: levando o jogo para a prorrogação.

O processo conhecido no jargão acadêmico por “judicialização⁵ da política” ou “politização do judiciário” é tema recorrente na literatura da Ciência Política: o judiciário é trazido, pelos cientistas, para a arena política, como um ator de peso nas novas configurações decisórias. Diversos são os motivos relatados para o desenvolvimento da judicialização. Segundo as análises é característica das democracias consolidadas uma dispersão das arenas decisórias e um entrelaçamento maior entre os poderes, que apenas constataria a consolidação das instituições brasileiras.

Evidentemente esse fenômeno não pode atingir padrões muito diversos - seu escopo é bem definido pela lei brasileira. Mesmo dotado de condições restritivas, sua forma é passível de especificidades e merecem investigação, afinal, é uma forma de *veto player*⁶ ao poder político, “ a judicialização não é um processo permanente, nem uniforme” (Carvalho, 2005, p. 40). Além disso, é preciso lembrar que a atuação do judiciário não se faz sozinha. A justiça por si só é passiva, depende que atores se movimentem a protestar por alguma medida. Portanto, a judicialização é um fenômeno interligado, dependente do cenário político mais amplo. “Em suma, mesmo uma abordagem institucionalista que considera as estruturas formais no desenrolar do jogo político, deve levar em conta o caráter dinâmico dessas estruturas e sua relação com os desafios ambientais presentes em cada conjuntura” (Couto, 1998).

⁵ O termo judicialização entrou na literatura da Ciência Política a partir da publicação dos textos de Tate e Vallinder. Esses autores estabeleceram um novo marco nos estudos sobre o sistema político ao incorporar o ator jurídico nas análises sobre o processo decisional nas democracias contemporâneas. A idéia principal desse novo conceito é dimensionar o impacto da expansão da atuação do Poder Judiciário na política. É um fenômeno, portanto, de comportamento institucional que significa expansão do poder Judiciário sobre as decisões políticas.

⁶ “Um veto player é um ator individual ou coletivo cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política” (Tsebelis, 1997).

Alguns autores utilizam o termo para analisar outros fenômenos sociais ou outras formas de atuação judicial sobre as relações humanas. Neste trabalho, o sentido dado ao termo será restrito apenas ao contexto das relações entre os três poderes, a judicialização interessará aqui apenas quando significar disputa legislativa: quando uma instância judicial é chamada a decidir sobre a constitucionalidade de leis e atos normativos. “Poderemos descrever [...] como judicializados os processos políticos nos quais a jurisprudência constitucional torna-se paradigma do processo decisório” (Teixeira, 1997, p. 20).

No Brasil o controle de constitucionalidade é jurisdicional e misto: possui o controle difuso e concentrado, ao mesmo tempo. O controle difuso é feito por instância inferior ao STF. A ação difusa só acontece quando há um caso de violação constitucional concreto, e a decisão do juiz é dada somente para o caso. O controle concentrado é julgado unicamente pelo STF, e pode ser requerido através de Adin – ação declaratória de constitucionalidade; o julgamento decide a constitucionalidade da lei e “não é necessário a existência de um conflito jurídico concreto” (Carvalho, 2005).

Segundo o artigo 103 da Constituição Federal, os requerentes legitimados para propor uma Adin, ou seja, os possíveis judicializadores são: a) Presidente da República, b) Mesa do senado federal, c) Mesa da câmara dos deputados, d) Mesa da assembléia legislativa, e) Governadores dos Estados, f) Procurador Geral da República, g) Conselho Federal da OAB, h) Partido político com representação no Congresso Nacional, i) Confederação Sindical ou Entidade de Classe de Âmbito nacional. A Adin pode questionar dispositivos (lei ou ato normativo) estaduais ou federais.

No Brasil, há os que concentram sua atenção para os atores que mais utilizam este modo de política, mostrando oportunismos ou revelando um perfil da oposição no Brasil. Teixeira (1997) foi um dos precursores desse tipo de estudo no Brasil. Sua pesquisa revela o perfil de decisão do STF no julgamento das Adins. “Um dos interesses do estudo nesse campo tem sido o de dimensionar esse papel e o modo pelo qual – e com que grau de previsibilidade e de impacto sobre o processo decisório – o poder judiciário interage com os poderes executivo e legislativo no regime democrático” (Teixeira, 1997, p. 16).

O que se vê é um alargamento das questões levadas ao STF, consequência da ampliação do protagonismo do poder judiciário depois de 1988. Além disso, no Brasil, é forte a oposição dos setores nacional-desenvolvimentista aos movimentos reformadores

do Estado, na recente agenda política brasileira. Esses são atores dispostos a utilizar todas as formas possíveis para barrar a reforma do Estado. Como, às vezes, são minorias no campo das grandes decisões, o parlamento, recorrem as Adins. Ou seja, o ambiente político tem influência sobre as ações, ainda mais se as questões envolvidas forem polêmicas e custosas no ambiente político. Ir ao STF não significa, entretanto, que os atores estejam dispostos a resolver a situação ou tentar uma nova rodada de decisão. Pode significar apenas uma sinalização política, afinal é fácil obter uma Adin, não há constrangimentos institucionais.

Como salienta Carvalho (2005), os atores políticos e jurídicos concentram mais de 60% de suas ações em apenas dois tópicos de lei. Os atores políticos concentram-se na Administração Civil (42,9%) e na Competição Política (19,9%) e os atores jurídicos dão preferência à Administração Judicial (54,3%) e à Administração Civil (26,4%). O Tribunal foi favorável em questões envolvendo Administração pública, política tributária, competição política e judiciário. Já não se mostrou favorável a política macroeconômica, privatizações, regulação, meio ambiente, reforma agrária e relações trabalhistas. De maneira geral, as questões relativas às questões econômicas e a reforma do estado não tiveram nenhuma decisão favorável para os requerentes. Entretanto, as questões que significaram a imposição de custos concentrados em grupos específicos e sem a devida compensação levou a decisões favoráveis do STF, sagrando-se como instância de veto. “Assim, percebeu-se que alguns assuntos específicos sobre determinados temas da agenda política podem influenciar as decisões dos juizes” (Maranhão, 2003, p. 82).

As pesquisas, em geral, constatam que poucas são as ações que chegam ao julgamento de mérito, a maioria perde seu objeto antes do primeiro julgamento, tantas outras aguardam muito tempo para serem julgadas e quando há julgamento, o que se vê é uma enxurrada de liminares. Teixeira faz uma analogia interessante. Para o autor, as liminares podem ser vistas como as MPs do STF. As duas são provisórias e fartamente utilizadas. Além disso, ao decidir liminarmente o STF pode estar usando de cautela política, observando os impactos de sua decisão. Mas, pode significar muito mais, uma solução plausível diante de uma agenda abarrotada e da cobrança por respostas.

Em relação aos resultados e ao poder de interferência do judiciário no sistema político, o diagnóstico é o mesmo: o STF julga muito pouco a favor dos requerentes, sendo a taxa de fracasso do governo no máximo 18%, com possibilidade de reversão no

juízo final. A pergunta que se faz é: porque os atores ainda recorrem com tanta frequência ao judiciário mesmo sendo a possibilidade de vitórias tão reduzida? Segundo essa literatura, as Adins servem como uma forma de desmerecer a política em questão ou o governo, para mostrar serviço e para retardar ou conturbar o processo.

O uso efetivo das táticas judiciais propiciadas pelo arranjo institucional existente não pode ser entendido, portanto, como uma função mecânica do mero oposicionismo ao governo, mas deve integrar também a saliência dos temas tratados e o próprio ambiente político em que semelhante tática é empregada (idem, p. 829). Portanto, a judicialização pode ser utilizada como indicador de polarização política das relações entre executivo e legislativo e o teor das políticas e da oposição ditará o ritmo e a intensidade da judicialização no Brasil (Taylor e Da Ros, 2008).

Conclusão

O sistema partidário de 1988 não foi um realinhamento do sistema de 1946, foi uma reinvenção do que se processou no final do período militar, reforçado pela polarização entre a esquerda e o centro. Estudos legislativos da terceira geração aprofundaram que não é apenas dependência institucional que promove a formação de amplas coalizões, mas formatações políticas, mostrando como o jogo situação *versus* oposição estruturou as relações partidárias no período FHC e Lula. (Miranda, 2008, p. 104).

A oposição nos dois governos aqui estudados se constitui basicamente na polarização PT e PSDB/PFL-DEM, e essa disputa tem grande relevância na constituição do presidencialismo de coalizão que se processa no Brasil. A formação das coalizões nos dois governos obrigou uma aproximação inevitável com a direita.

A constatação presente nos trabalhos mostra que há diferentes estímulos na ordenação das preferências. A eleição formata que tipo de estratégias serão buscadas dentro do parlamento, mas de outra forma pode se argumentar que as estratégias dentro do parlamento tem impacto e formatam a decisão do eleitor, já que constroem a imagem partidária. Os parlamentares se deparam com conexões diversas: preocupação com as bases, com a fidelidade partidária, com a ascensão executiva e com a atuação parlamentar propriamente dita, que pode ser o caminho para alcançar e fortalecer os outros campos em questão.

Miranda (2008) descreve dois perfis de atuação parlamentar-eleitoral dos partidos que chama de: centralizados, “entendida como disposição e capacidade do partido para articular os interesses de suas diversas bases eleitorais em uma proposta política nacionalmente abrangente” (idem, p. 129) e descentralizados, dependente dos recursos governamentais, que “ independentemente de seu posicionamento eleitoral, da natureza das eleições e de integrarem formalmente a base governista” (idem, p. 166). Essa diferenciação tem impactos para o estudo aqui proposto já que constata a capacidade de sobreviver sem a participação no governo, ou seja, não há uma inequívoca tradição distributiva no sistema partidário/eleitoral brasileiro.

A formação de gabinetes envolve uma teia permanente e especial de relação política e permanentemente relacionada com a formação da oposição. Estas se tornam atrativas mesmo diante de um cenário de dominância executiva. O que resta aos que não conseguem se alinhar é o acirramento da disputa com a utilização de vários recursos: 1) uso de procedimentos obstrucionistas dentro do parlamento que promovem novas rodadas de negociação e que também interferem no tempo de aprovação dos projetos de lei; 2) exposição da atuação da base aliada nas votações nominais; 3) movimentação de procedimentos de controle e fiscalização do executivo e 4) o uso de recurso judicial no Supremo Tribunal Federal, através das ações diretas de inconstitucionalidade, que podem alterar o resultado das decisões legislativas.

A oposição não possui mecanismo que barre o desejo da maioria, o que poderia ser visto como prejudicial já que não dá espaço efetivo para as minorias. A interpretação aqui não nega o fato, mas o vê de outro jeito, a oposição tem a possibilidade de tornar a adesão governativa custosa e assim obter saldos eleitorais. Ou seja, o sistema dá espaço de sinalização e fiscalização, provocando o debate público das decisões do governo.

Capítulo 3 - O Que Pode a Oposição no Presidencialismo Brasileiro?

3.1. Apresentação

A partir dos trabalhos apresentados nos dois capítulos anteriores foi possível reconhecer o caráter estratégico das decisões dos partidos de oposição, que para cumprir a imagem partidária estabelecem desde o momento pré-eleitoral os caminhos de atuação. Existe um cálculo que orienta a decisão de se ausentar dos quadros executivos, já que não sendo o partido vitorioso ou mesmo coligado deste, precisará traçar estratégias para sobreviver. Nesse capítulo se detalhará quais são essas estratégias: os caminhos parlamentares possíveis à oposição.

Num contexto de fragmentação parlamentar expressiva, no qual o executivo exerce o controle extenso sobre recursos legislativos e orçamentários, o posicionamento dos partidos na oposição ao governo envolve cálculos relativos aos ganhos em ambos os campos. Na medida em que, sob tais arranjos, a definição das oposições não decorre apenas dos resultados eleitorais – dados os incentivos para a realização de acordos voltados para a participação no governo – é importante avaliar sob quais condições a melhor alternativa para os partidos é aderir ao governo ou permanecer fora dele. (Inácio, 2007).

Essa perspectiva é importante para entender as implicações de nosso arranjo institucional sobre esse cálculo, como o sistema engendra favorecimentos e dificuldades para os partidos de oposição. É partir desse escopo que os partidos se utilizam da atuação parlamentar para construir barganhas legislativas. E como destaca a literatura, essas barganhas não têm poder de barrar decisões nesse alardeado cenário de dominância executiva, mas repercutem sobre a imagem do partido e o recoloca no cenário político. Portanto, a atuação parlamentar de oposição é majoritariamente sinalizadora, ou seja, divulga ao seu eleitorado virtual sua posição no jogo político diante de questões cruciais e assim viabiliza seu retorno ao poder nas eleições subsequentes.

O primeiro movimento do jogo diz respeito ao uso das campanhas eleitorais: a direção partidária define se optará por concorrer à eleição presidencial. Essa é a escolha

de maior custo e de maior risco, afinal é um jogo de soma zero e que o resultado estruturará não apenas as políticas públicas, mas o que os líderes e os demais deputados perseguirão dentro do parlamento. É uma decisão coletiva, ainda mais para partidos de composição heterogênea ou adeptos de temática específica. Como visto, os deputados tem ambições diferentes, alguns são dependentes diretos das barganhas executivas ou da imagem do presidente. O jogo eleitoral e parlamentar são coordenados, interdependes.

O partido terá que sustentar quatro, ou no caso brasileiro, até oito anos, um mesmo padrão de comportamento. Isso se sua estratégia não for essencialmente *office seeker* ou se sua imagem se mantém apenas da cooperação pontual. Além disso, os níveis de competição eleitoral também se conectam e pode haver variações entre os partidos dependendo do que ele definir por prioridade. A dificuldade existe até em coalizões homogêneas, afinal, mesmo que do mesmo partido, os deputados competem por recursos individuais e regionais. A competição a nível federal se for o foco, estruturará a competição nos outros níveis. Mas se o partido traçar o caminho localista, garantindo cargos nos executivos estaduais e municipais, seu jogo terá o sentido inverso – submeterá suas decisões federais aos níveis mais baixos. “Isto é, se de um lado os representantes que atuam em esferas subnacionais dependem dos políticos que jogam no plano nacional para buscar recursos para suas bases, de outro, os deputados federais e senadores precisam dos prefeitos e vereadores como aliados para as próximas eleições (Anastasia, Nunes e Meira, 2010, p. 264)”.

A definição de oposição aqui é específica, trabalha-se com a existência de dois blocos que disputam o poder executivo. São blocos bem definidos e de movimentação permanente, mantendo-se juntos em diversos campos: ideológicos, nas estratégias parlamentares e na arena eleitoral. Em torno deles o restante da política gravita: PT/ PC do B *versus* PSDB/DEM. A análise contempla também PDT e PPS, mas devido sua inconsistência foram catalogados de “oposição moderada”.

As coligações tornaram-se mais eficientes depois de 1994, “ e passaram a influenciar o desempenho e as estratégias coligacionistas dos partidos nas disputas congressuais, especificamente daqueles que apresentaram candidatos presidenciais de forma reiterada ou apoiaram candidatos de outros partidos de forma consistente” (Miranda, 2009, p. 946). Portanto, houve uma sofisticação nas estratégias dos partidos com a repetição das eleições, indicando um aprendizado político e isso tem

consequências institucionais e mais importante, para o trabalho aqui realizado, na formatação de um campo de ação parlamentar de oposição.

As lideranças controlam muito mais as decisões, evitando a dispersão dos diferentes tipos de carreira parlamentar e assim podem adotar a estratégia de “ser oposição”. Assim, a oposição também utiliza os feitos do partido e de suas lideranças no âmbito federal como intermediário na ampliação dos votos.

Na verdade, essa decisão integra o perfil mais geral desses partidos: coordenam e integram a ação parlamentar e a arena eleitoral, que estimula a delegação aos líderes e ao executivo. “Maior coordenação da ação partidária é vista como a melhor estratégia para aumentar a consistência política, em âmbito nacional, da legenda partidária” (idem, p. 34). Entretanto, existem dificuldades, por exemplo, os deputados são mais leais as suas federações do que ao governo federal. Por isso é importante revelar o disciplinamento e o direcionamento partidário da oposição, se as lideranças de oposição coordenam as motivações dos parlamentares e superam as motivações particularistas.

3.2. O Caminho das Oposições: Hipóteses de Pesquisa para os governos FHC e Lula.

A polarização contrariou a expectativa de uma aliança de centro-esquerda no Brasil: PT e PSDB ganharam visibilidade e forjaram alternativas ao eleitorado, organizando consistentes blocos de oposição, sendo o PT o precursor e por isso mesmo inevitavelmente visto como insolvente. Sua ausência da composição ideológica de centro esquerda o levou à construção de um campo de oposição, sustentando por oito anos. Essa estratégia é consequência não apenas de seu caráter de esquerda, mas da necessidade de se mostrar diferente e de por isso mesmo ser preterido. Por isso é possível esperar nesse cenário de bipolaridade ideológica que haja diferenças entre os partidos e entre os governos (que serão investigadas detalhadamente no capítulo seguinte).

Espera-se que, de 1995 a 2002, a oposição se utilize de fortes estratégias sinalizadoras, mas ainda não totalmente focadas na disputa parlamentar e que a partir de 2003 essa estratégia se consolida através do aprendizado institucional, com o uso mais prudente e mais efetivo dos recursos utilizados pela oposição convicta petista e de

esquerda. Isso se deve ao perfil partidário e as diferenças representativas desses dois blocos.

A hipótese geral é que apesar das semelhanças, dado o escopo constitucional, as atuações e objetivos das oposições não podem ser considerados iguais nos dois governos. Por isso, definiram-se dois tipos ideais de oposição, centrados em dois partidos, líderes de blocos de oposição.

- a) Do PT espera-se uma oposição sistemática (posições sempre em desacordo ao governo), fiscalizadora, coesa, disciplinada e não migratória: uso de mecanismos de controle e fiscalização, maiores índices de disciplina e de rejeição as propostas do executivo.
- b) Do PSDB-DEM espera-se uma oposição programática (posições de desacordo avaliadas caso a caso), menos fiscalizadoras e menos coesas. Uso intensivo de estratégias essencialmente parlamentares através de procedimentos obstrutivos no processo decisório nos governos Lula, isso se deve ao aprendizado institucional no uso destes, ao fato de contarem com um número significativo maior de cadeiras e devido a heterogeneidade da base aliada que faz com que eventualmente tenham o apoio desses partidos. É de se esperar, portanto que possam efetivamente barrar as medidas do governo. A oposição nos governos Lula tem maior chance de serem efetivas no parlamento e não apenas sinalizadoras.
Entretanto, como o nível de disciplina desses partidos é menor em geral do que o PT espera-se que sua discordância do governo seja menor e que faça menos uso de mecanismos fiscalizadores.

3.3. Grupos de Análise: Descrição das Variáveis

Esta seção descreverá os principais mecanismos que são usados pela oposição e como eles foram coletados e transformados em variáveis que serão medidas e comparadas entre os governos no capítulo seguinte. Definiram-se áreas de atuação dentro do parlamento, classificados em sete grupos: 1) Votações nominais, 2) Obstrução parlamentar legítima, 3) Procedimentos, 4) Fiscalização e Controle, 5) Judicialização, 6)

Produção Legal e 7) Arena Eleitoral. É de se destacar que esses instrumentos não são em todos os casos necessariamente de uso exclusivo ou predominante de algum bloco partidário, o que se pretende mostrar aqui é como a oposição pode movimentar esses dispositivos de um modo específico, e assim recompensar a decisão de ser minoria. Como já sabido, a possibilidade de efetividade no uso desses instrumentos é baixa, mas trazem destaque e possibilitam a sinalização, estratégia principal e que será tema da última seção.

3.3.1. Votações Nominais

A primeira área é o uso das votações nominais. Estas, no cenário brasileiro, têm uma função bem específica, principalmente em temas polêmicos ou que comprometem o eleitorado dos parlamentares. As votações nominais são muito utilizadas para medir o grau de disputa política no Congresso Nacional. Sua importância advém do fato de que elas expõem a opinião e os votos de todos os deputados. É recorrente a literatura ressaltar o uso dessa prerrogativa pela oposição, afinal, é interessante para os partidos tornarem pública a adesão a determinadas políticas pela base aliada, além de expor o seu próprio posicionamento.

O uso desse instrumento pode não mudar o resultado da votação, mas promove novas rodadas de negociação entre os integrantes da base, e pode diminuir significativamente a taxa de *walk-away* em casos que envolvem alto custo eleitoral. Essa taxa diz respeito ao cálculo que os parlamentares fazem para determinar sua colaboração ou não com o executivo. O cálculo é baseado nos custos eleitorais imediatos e futuros. Por um lado, avalia-se se a adesão pode causar graves transtornos, se atingem uma temática sensível ao eleitorado; por outro, (Inácio, 2006, 2007) calcula-se se a atitude impopular pode ser minimizada pela avaliação do governo. São decisões complexas e que podem ser avaliadas caso a caso, mudando posições e adesões anteriores.

Delas é possível verificar a disciplina e índice de *rice* dos partidos de forma comparada (entre as oposições nestes dois governos e entre situação e oposição) proximidade dos votos da liderança dos dois blocos e medir a proximidade entre os partidos de oposição. Portanto, a estratégia da oposição ao alterar a forma de votação de uma política pode de fato ter impactos sobre as decisões da base governista e devem ser

analisadas. Além disso, da votação nominal depende a maioria dos recursos oposicionistas. Por isso sua existência é marca importante para sobrevivência da principal estratégia desse grupo.

Quando não é exigida por matérias especiais, a votação nominal é aprovada por deliberação do plenário, e pode ser requerida por qualquer parlamentar. A solicitação de uma votação nominal pode ser pedida através de verificação de votação, ou seja, quando algum deputado apresenta dúvida sobre o processo simbólico “ se seis centésimos dos membros da Casa ou Líderes que representem esse número apoiarem o pedido” (artigo 185) ou por decisão do presidente da mesa quando decide que a decisão não está clara. Para nova votação nominal, é necessário o decurso de uma hora e pelo requerimento de um décimo dos deputados, ou de líderes que representem esse número.

O banco do CEBRAP foi utilizado na análise deste tópico. Os pesquisadores deste centro definiram dois tipos de votações nominais que não costumam ser analisadas pelos pesquisadores, mas que interessam aqui, já que indica uma prerrogativa favorável a oposição. As votações de tipo 1 dizem respeito as votações substantivas e as de tipo 2 são votações que dizem respeito a requerimentos que alteram a pauta, são as votações procedimentais.

Os estudos costumam excluir votações consideradas “unanimidade”, quando há um percentual acima de 95% de votos, mas aqui não se faz a exclusão destas, já que não se quer testar o poder de aprovação do executivo ou medir o conflito dentro da base coligada. A análise é feita comparando todos os dados agregados das votações. A exclusão feita diz respeito às votações conjuntas entre câmara ou senado ou as que aconteceram exclusivamente nesta casa. A pesquisa aqui proposta não analisa o comportamento da oposição dentro do senado, porque se acredita que nesta casa pode haver negociações e estratégias específicas, tema para futuras pesquisas. O banco utilizado não catalogou as votações de 2010 por casa, como seu número era pequeno, e dada a impossibilidade de diferenciá-las, preferiu-se utilizar todas. As variáveis selecionadas do banco foram as seguintes:

- a) quórum exigido (classificados em 0 = maioria simples, 1 = maioria absoluta e 2 = maioria de 3/5).

- b) tipo de votação (1 e 2): 1 para as que decidem questões relativas a projetos de lei e 2 para que decidem sobre procedimentos.
- c) disciplina e índice de *rice*;
- d) procedimento (para votações de tipo 2) ou tipo de projeto votado (tipo 1) (ver anexo com lista completa);
- e) como não foi possível definir qual partido faz a solicitação das votações⁷, ou seja, saber a quem interessa o resultado dela, criou-se uma Proxy: são votações que as lideranças de oposição indicam a aprovação da proposta e a liderança do governo é contrária. O objetivo é medir o grau de disputas nos casos em que a oposição sairia favorecida e medir a coesão da base aliada (*walk-away value*). Os dados serão apresentados, portanto como tipo 1 (votações de projetos de lei em geral) e tipo 2 (votações de procedimento) e cada um desses subdivido em geral e ‘oposição’ (Proxy).
- f) para o governo FHC colocou-se a indicação da liderança de três partidos: PDT, PT e PSDB. Como já era sabido da proximidade do PFL/DEM com o governo, não foi preciso acrescentá-lo. O objetivo é medir o grau de proximidade entre as lideranças de situação e oposição nos dois momentos. A inclusão do PDT se deve ao fato do partido não ter aderido à situação no governo Lula. O objetivo é comparar a proximidade desse partido com o PT nas duas situações: será que o PDT se mantém na oposição a Lula ou simplesmente não aderiu formalmente à base de apoio?
A mesma intenção é buscada no banco de votações do governo Lula quando se acrescenta a indicação da liderança do DEM: será que esse partido mantém a mesma proximidade com o PSDB de quando era situação? Ou a proximidade era circunstancial?
- g) resultado da votação: medir a resposta das lideranças a suas indicações.

⁷ A informação está no banco do CEBRAP de 2009, mas é inconsistente e foi retirada do banco de 2010. Também não foi possível obtê-las pelo site da câmara.

3.3.2. Obstrução Parlamentar Legítima

A obstrução pode ser entendida em bloco, ou seja, um grupo de procedimentos que pode ser usado para dificultar (obstáculos) a aprovação de uma medida, ou como obstrução parlamentar legítima, uma declaração do líder do partido a determinada votação significa que mesmo estando em plenário aqueles deputados não terão seus votos contabilizados, diferindo da simples ausência. Desta forma, os partidos sinalizam sua objeção a existência de uma votação e ainda, neste movimento, objetivam inviabilizar o quórum.

O trabalho de Santos (2009) por ser mais qualitativo permitiu verificar que essa tática foi aprimorada no governo Lula como forma de barrar os pedidos de urgência, os partidos impuseram obstrução generalizada e o governo teve que recuar nos pedidos (idem, 51).

Essa variável também está definida no banco do CEBRAP, mas foi redefinida para esta pesquisa ficando dividida em:

- h) se houve obstrução de algum partido;
- i) qual partido entrou em obstrução (se foi mais de um definiu-se como “vários”);
- j) definição dos partidos da obstrução em relação a sua posição: se oposição, se independente, se situação. Essa variável foi de difícil catalogação, já que em muitos casos partidos trabalhavam conjuntamente mesmo não sendo do mesmo bloco. Então foram criados seis tipos: oposição, situação, independentes com a oposição, independentes com a situação, independentes e todos (quando pelo menos um ‘cabeça’ de bloco participa junto com algum ‘cabeça’ do bloco oposto. Os partidos ‘cabeças’ são: PT, PC do B, PSDB e PFL/DEM).

- k) para medir a proximidade, mostra-se a ação conjunta entre os partidos na declaração de obstrução, já que a classificação anterior obscurece as legendas. Dessa forma, foi possível catalogar também os partidos em “oposição moderada” e/ou “oposição de esquerda” – partidos que tem frequência no uso desses mecanismos, mas que não são permanentes na atuação com os ‘cabeças’.

3.3.3. Procedimentos

Os outros mecanismos de obstrução dizem respeito aos procedimentos e formam o terceiro grupo de variáveis dessa análise. Os dados foram retirados do banco do CEBRAP (votações nominais de Tipo 2).

Os procedimentos são recursos disponíveis que alteram a pauta ou a forma da votação, e abre espaços de divulgação, já que alteração das propostas é difícil para a minoria: são táticas “com a intenção de impedir o andamento dos trabalhos e ganhar tempo dentro de uma estratégia política” (Santos, 2007, p. 44).

3.3.4. Fiscalização e Controle

As propostas de fiscalização e controle são de cinco tipos: requerimento de audiência pública, solicitação de investigação ao TCU (SIT); requerimento de informação (RIC) – que não serão analisados aqui; convocação de ministros de estado; proposta de fiscalização e controle (PFC) e CPIs. Todos esses dados foram fornecidos pelo Centro de Documentação da Câmara dos Deputados, estando omissos apenas os dados de requerimento de audiência de 1995 a 1999.

Entretanto, a forma de catalogação não deixa claro se o recurso foi ou não obtido (ou porque todos são classificados como ação arquivada ou porque transferido para outro órgão, como o TCU). Por isso apenas as CPIs e as PFCs contam com algum indicativo de resultado, e ainda assim aproximado. Colocou-se o percentual de quantas destas obtiveram relatório aprovado, independente se parcial ou final, um indicativo de

que tiveram certa longevidade e, portanto com retornos significativos mesmo que não efetivos para a oposição.

3.3.5. Judicialização: Adins

As Adins são usadas pelos partidos de oposição, afinal, uma ação judicial é de baixo custo, não punitiva e dá ampla visibilidade nos meios de comunicação. A análise aqui realizada se deu com a coleta de dados no site do STF. Foram coletadas apenas as Adins que questionavam dispositivos federais e apresenta resultados das ações julgadas até 28 de agosto de 2011, data do último acesso. Esse grupo conta com as seguintes variáveis:

- a) requerentes;
- b) partido que solicita a ação;
- c) tempo de julgamento; calculado baseado no dia da entrada da ação no STF e o dia do primeiro julgamento, não importando se esse julgamento foi provisório ou final (tabela 38). É importante analisá-lo porque o *status quo*, ou seja, a demora no julgamento da ação é mais favorável. Além disso, a demora no tempo de tempo de julgamento reduz a possibilidade de vitória, principalmente para os partidos que tem como principal estratégia no STF o questionamento de Medidas Provisórias. Uma Medida Provisória tem reduzida existência, quando não são julgadas a tempo, tornam-se ações prejudicadas e seu mérito não é avaliado. Além disso, mesmo quando existe a possibilidade de julgamento, o STF se depara com uma situação parecida com a do Congresso quando avalia uma MP: tem diante de si uma situação distante do *status quo*, afinal ela já está gerando resultados e ao julgá-la tem que levar em conta as conseqüências da reversão da medida (Da Ros, 2006).

- d) dispositivo questionado (decretos, medidas provisórias, leis federais, leis complementares, emenda complementar e outros);
- e) resultado da ação, considerados “sucesso” quando julgados: procedente (PRO), procedente em parte (PROPART), liminar deferida (DEF) ou liminar deferida em parte (DEFPART); e “fracasso” quando: liminar indeferida (INDEF), liminar prejudicada (PREJ), não conhecida (NC), aguardando julgamento (AG) e improcedente (IMP).

3.3.6. Produção Legal

A produção legislativa foi analisada a partir de dois indicadores:

- a) percentual de projetos votados por partido;
- b) percentual submissão de projetos por partido;

Essa avaliação é relativamente superficial para identificar a produção legislativa efetiva da oposição. A melhor maneira seria medir o emendamento dos projetos e o trabalho dentro das comissões, mas são dados de difícil análise.

3.3.7. Desempenho Eleitoral

Como apresenta a literatura, as relações desses partidos com o governo federal é diferente: PT e PSDB têm uma estruturação nacional, concorrendo a cargos majoritários em todos os níveis (a estratégia da eleição presidencial teve ramificações nas estratégias eleitorais em outros níveis) e PFL/DEM tem focos de desempenho regional mais forte, por exemplo.

A aproximação será apenas pontual com os seguintes dados (um indicativo da resposta eleitoral a esses partidos):

- a) percentual de cadeiras dos partidos de oposição no senado, na câmara, nas prefeituras municipais, nos governos estaduais de 1994 a 2010; esses dados são de Melo (2004) e Banco de Dados Eleitorais – Jairo Nicolau.

3.3.8. Quadro Geral - Sinalizadoras ou Efetivas?

Os recursos parlamentares cumprem diferentes objetivos. Alguns deles têm propósitos marcadamente sinalizadores, ou seja, não causam impacto efetivo na agenda executiva, não barram propostas majoritárias, mas tem o propósito de apresentar alternativas e indicar a posição do partido. Além disso, cumprem o propósito de tornar custosa a adesão dos deputados a certas propostas necessárias, mas impopulares. Há espaço para a construção de uma imagem partidária deslocada da participação no executivo. Entretanto, em alguns casos, essa demarcação não é muito clara, o que se pretende aqui é fazer uma análise do uso conjunto traçando o perfil de oposição nos dois governos. No capítulo seguinte os dados serão analisados comparativamente entre os governos. Abaixo resumo (quadro 2) dos principais mecanismos disponíveis e seu uso criado a partir das descrições dos capítulos 2 e 3.

Quadro 2

Principais Estratégias Disponíveis aos Partidos de Oposição no Modelo de 1988.

RECURSOS	REGIMENTO	PQ É USADO PELA OPOSIÇÃO	OBSERVAÇÕES
VOTAÇÃO DE PARECER e DE DESTAQUE (DVS)	Restrita ao tamanho da bancada.	Protelar a votação e trazer custos de adesão a temas polêmicos.	Submetidas à admissibilidade. Um dos recursos mais utilizados.
VOTAÇÃO NOMINAL	Exige maioria absoluta.	Expor os votos da base aliada em questões polêmicas.	Numerosas quando decidem matérias procedimentais.
OBSTRUÇÃO PARLAMENTAR LEGÍTIMA	Deve ser aprovada pelas bancadas ou lideranças.	Dificultar a obtenção do quórum na votação nominal.	
VERIFICAÇÃO DE VOTAÇÃO	Requisita o quórum mínimo.	Dificultar a votação quando a base aliada se divide ou se ausenta.	Muito usada nas votações as quintas-feiras no governo Lula
EMENDAS; SUBEMENDAS	De vários tipos; Votadas uma a uma.	Retardar a aprovação de medidas, além de inserir modificação a favor do interesse oposicionista.	Os projetos emendados voltam para as Comissões de origem.
VOTAÇÃO DE REQUERIMENTOS	Votados primeiro.	Alterar o tempo e o resultado da votação.	
LEITURA DA ATA; SOLICITAÇÃO DE NOVO PAINEL		Adiar o início da votação e estourar o tempo regulamentar da sessão.	
MUDANÇA DE PAUTA	Inversão, retirada ou adiamento.	Alterar o tempo da votação.	Até 10 sessões ou 2 se urgente
PEDIDO DE PRAZO PELO LÍDER OU RELATOR		Comprometer o tempo ou a votação.	
DISCUSSÃO DA MATÉRIA	5 minutos para cada orador ou 3 se urgente.	Apresentar posicionamento, expor a base aliada e retardar a votação.	
REQUERIMENTO DE MUDANÇA DE VOTAÇÃO	Até 5 sessões.	Apresentar posicionamento, expor a base aliada e retardar a votação.	
QUESTÕES DE ORDEM E RECLAMAÇÃO	Aberta a qualquer deputado.	Apresentar posicionamento, expor a base aliada e retardar a votação.	
CPI	Requerimento de um terço dos parlamentares.	De grande impacto para a oposição, mas de difícil obtenção e execução.	Na câmara não pode ultrapassar o número de 5, simultaneamente.
SOLICITAÇÃO DE INVESTIGAÇÃO AO TCU	Pedido individual.	De baixo custo e transfere os trabalhos para um órgão técnico.	Não é submetido ao voto da maioria.
REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO	Pedido individual.	De baixo custo, não altera o <i>status quo</i> , não exige negociação e nem exige atividade do parlamentar.	Um dos mecanismos de controle mais utilizados no período.
CONVOCAÇÃO DE MINISTROS DE ESTADO/ AUDIÊNCIAS PÚBLICAS		Atividade de visibilidade para a oposição.	Convocação pode ser um convite e não apenas um pedido formal.
PROPOSTAS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – PFC	Encaminhadas ao Ministério Público ou a AGU.	De baixo custo.	Governo Lula bate recorde de solicitações.
ADINS	Aberta a qualquer partido com representação no CN.	Torna pública a discordância com a medida aprovada.	Possibilita alterações de políticas fora do parlamento.

Capítulo 4

O Comportamento dos Partidos de Oposição nos Governos FHC e Lula:

Análise dos Dados

4.1. Apresentação

O capítulo tem por objetivo comparar o comportamento parlamentar das oposições nos governos FHC e Lula. Busca-se esclarecer quais estratégias de sobrevivência política predominaram, quais foram vitoriosas e se há mudanças entre o espectro esquerda e direita. Esta investigação além desses objetivos específicos tem a pretensão de lançar luz sobre as conclusões dos estudos legislativos dos capítulos iniciais: afinal, o que o presidencialismo de coalizão permite as oposições? Ou de outra forma: que táticas os partidos de oposição traçaram no escopo constitucional da Nova República? Os principais dados analisados aqui são referentes ao comportamento parlamentar na câmara dos deputados, a produção legal, mas também são observados dados das eleições e do recurso judicial disponível aos partidos no Supremo Tribunal Federal (adins).

4.2. As Coligações de Oposição

E como definir quem é a oposição? Essa pergunta parece banal, mas em alguns momentos torna-se complexa, principalmente no governo Lula onde há um ‘embaralhamento’ ideológico da clara divisão anterior: a relação entre situação e posição deixa de obedecer à lógica esquerda-direita. Aqui se leva em conta na definição duas características: partidos que não compõe a base governista e que trabalham majoritariamente pela derrota do plano desta.

Essa demarcação também é difícil para os partidos de coalizão (quadros 3 e 4), Como mostra a literatura, é mais apropriado classificá-los em situação, oposição e independentes. Estes apesar de colaborarem com o governo e promoverem a formação de amplas coalizões, colaboram eventualmente com a oposição, e no caso mais alardeado, PMDB, colabora com a situação em qualquer contexto ideológico.

QUADRO 3

Coalizões de Governo - FHC (1995 a 2002)

50ª Legislatura		51ª Legislatura	
1995	1996	1999	2002
PSDB	PSDB	PSDB	PSDB
PMDB	PMDB	PMDB	PMDB
PFL	PFL	PFL	X
PTB	PTB	X	X
X	PPB	PPB	PPB

Fonte: Banco de Dados do CEBRAP (versões 2009 e 2010). Elaboração Própria.

QUADRO 4

Coalizões de Governo - Lula (2003 a 2010)

52ª Legislatura					53ª Legislatura	
2003	2004	2005	2005	2005	2007	2007
PT	PT	PT	PT	PT	PT	PT
PCdoB	PCdoB	PCdoB	PCdoB	PCdoB	PCdoB	PCdoB
PSB	PSB	PSB	PSB	PSB	PSB	PSB
PSB	PSB	PSB	PSB	PSB	PSB	PSB
X	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB	PMDB
PTB	PTB	PTB	PTB	X	PTB	PTB
PL	PL	PL	PL	PL	PL	X
X	X	X	X	PP	PP	PP
PV	PV	PV	X	X	X	X
PPS	PPS	X	X	X	X	X
PDT	X	X	X	X	X	PDT
X	X	X	X	X	X	PRB
X	X	X	X	X	X	PR

Fonte: Banco de Dados do CEBRAP (versões 2009 e 2010). Elaboração Própria.

Neste trabalho buscou-se mais de um indicativo para definir os partidos. No governo FHC de imediato se identifica PT e PC do B como de oposição, restando ainda dúvida quanto à colaboração⁸ do PDT, já que o partido não aderiu à coalizão governista liderada pelo PT. Por isso, apesar da participação significativa do partido em todos os recursos de oposição no governo FHC, ele não é incluído no bloco principal, e devido a colaboração com o governo e com a oposição, foi chamado de ‘oposição de esquerda’

⁸ Chamamos de colaboração a votação sincronizada nas disputas de interesse da oposição, nas obstruções e o uso de Adins.

no período Lula, o mesmo para o PSOL, diferenciando do núcleo oposicionista central formado pelo PSDB e DEM (quadro 5).

QUADRO 5

**Blocos de Oposição
FHC e Lula (1995 a 2010)**

FHC	LULA
PT	PFL/DEM
PC DO B	PSDB
PDT	PPS
PPS	PRONA
PSB	PDT
	PSOL

	Oposição Moderada
	Oposição de Esquerda

Fonte: Elaboração Própria.

O PPS também se mostra ambíguo ao integrar parcialmente a oposição nos governos FHC e de forma mais reiterada em associação com o PSDB e DEM no período Lula. Por isso, o partido foi definido como Oposição Moderada. O PRONA desaparece, mas enquanto existia colaborava com a oposição e também foi definido como moderado. Nesta catalogação, inclui-se também o PSB no governo FHC por sua parcial colaboração com os já citados partidos de esquerda.

4.3. Votações Nominais

As votações nominais na câmara dos deputados⁹ ocorrem com quase a mesma frequência nos dois governos (tabela 1), tendo o governo Lula um número de apenas 10 votações a mais que o seu antecessor. É preciso destacar também, a centralidade desse período na estruturação do sistema político brasileiro, afinal, as votações nesses quatro

⁹ As votações analisadas aqui se referem apenas aquelas realizadas exclusivamente na Câmara dos Deputados, menos no ano de 2010 que foram incluídas todas as votações por falta de informação, deste mesmo ano foi excluída uma votação por ausência de dados.

governos representam quase 90% do total de votações nominais de toda a redemocratização (1.887 de 2.135 votações).

TABELA 1

Votações Nominais na Câmara dos Deputados (1995 a 2010)

	FHC	%	LULA	%
Total	939	43,9	948	44,4
Oposição	264	28,1	417	43,9
<hr/>				
Tipo 1	655	69,7	463	48,8
Oposição	161	24,5	129	27,8
<hr/>				
Tipo2	284	30,3	485	51,2
Oposição	103	36,2	288	59,3

Fonte: Banco de Dados do CEBRAP (versões 2009 e 2010). Elaboração Própria.

Pela dificuldade de rastreamento dos autores das votações, criou-se uma *proxy* para definir as que seriam de ‘autoria’ (de interesse) da oposição: quando o líder da situação indica “sim” e o líder da oposição indica “não” ou “obstrução”. Essas votações representam 36% do total e tiveram 16% de aumento no governo Lula, sendo este concentrado nas de tipo dois. Nas votações de tipo 1 a oposição tem uma média de 26% do total e nas de tipo 2, 40,7.

Há uma diferença significativa na distribuição entre os dois tipos. As de tipo 2 dominam as votações nominais no Lula, representando 51,2% do total, um aumento de 20%, provocado pelos partidos de oposição. Como destacado, esses recursos retardam as votações e são de fácil acesso no governo Lula devido ao número ampliado de cadeiras deste grupo comparado ao FHC. Ou seja, o bloco oposicionista foi mais efetivo no uso do tempo para retardar a aprovação de medidas e para impor mudanças nas políticas do governo.

No quadro 5, tem-se a frequência dos quóruns dos dois tipos de votações. O governo FHC como já esperado, tem a maior taxa de votações que exigem quórum ampliado e Lula tem a maior taxa de quórum mínimo nas votações de tipo 2, um indicativo do uso reiterado das votações procedimentais pelos partidos de oposição.

TABELA 2

Quórum nas Votações Nominais (%)				
QUÓRUM		0	1	2
FHC	tipo 1	17,4	21,8	61
	tipo 2	53,8	46,2	X
LULA	tipo 1	52,2	17	31
	tipo 2	94,3	5,7	X

Fonte: Elaboração Própria a partir do Banco de Dados do CEBRAP (versões 2009 e 2010).

4.4. Procedimentos e Projetos

As oposições se concentraram no uso de DVS (Destaque para Votação em Separado), EMA (Emenda Aglutinativa) e EME (Emenda) nas votações substantivas (de tipo 1). Mas há diferenças entre os dois governos (tabela 3): no Lula o uso de DVS é significativamente maior, totalizando um pouco mais de 70% das votações. Além disso, a taxa de sucesso é maior chegando a 21%, no FHC a taxa de sucesso não ultrapassou 8% nestes procedimentos.

Os outros procedimentos utilizados foram PRO (votação de projeto), SUB (votação do substitutivo do projeto), SUM (votação de subemenda), GLE (votação em globo de emendas), OUT (outros) totalizando 4,9% das votações da oposição no FHC e 11 no Lula. Nas votações gerais, representam 29,6 e 33%, respectivamente.

Já nas votações de tipo 2 (tabela 4), os procedimentos preferidos pela oposição são RET (Requerimento de Retirada de Pauta), ADI (Requerimento de Adiamento de Votação ou Discussão), REC (Votação de Recurso em Plenário) e EFS (Efeito Suspensivo), sendo o primeiro preferido nos dois governos e mais ainda no segundo, tendo um aumento de 26% de ocorrência. Já nas votações gerais de tipo 2, a única discrepância refere-se ao pedido de urgência ou de urgência urgentíssima que concentraram 45,2% no FHC e apenas 12 no Lula.

TABELA 3

**VOTAÇÕES NOMINAIS TIPO 1
(Procedimentos) - 1995 a 2010**

Procedimentos	GOVERNO	(N/%)		APROVADO %	SQ %
Total	FHC	655	100	60,9	2,9
	OPO	161	24,6	3,1	2,5
	LULA	463	100	67,8	5,9
	OPO	129	27,4	22,4	14,7
DVS	FHC	314	48	51,9	4,2
	OPO	81	50,3	2,7	1,2
	LULA	254	54,8	58,2	9,5
	OPO	92	71,3	21,7	18,5
EMA	FHC	97	14,8	42,3	0
	OPO	48	29,8	0	0
	LULA	26	5,6	57,7	0
	OPO	10	7,7	10	0
EME	FHC	50	7,7	36	4
	OPO	25	15,5	8	4
	LULA	30	6,5	46,7	3,3
	OPO	13	10	7,7	7,7
PRO	FHC	103	15,7	93,2	2,9
	OPO	3	1,8	33,4	1,9
	LULA	85	18,3	9,1	2,4
	OPO	8	6,2	62,5	12,5
OUT	FHC	91	13,9	77,3	0,8
	OPO	4	2,4	0	0
	LULA	68	14,8	66	0
	OPO	06	4,8	33,3	0

Fonte: Elaboração Própria a partir do Banco de Dados do CEBRAP (versões 2009 e 2010).

Apenas na votação de DVS no Lula a oposição conseguiu um número expressivo de aprovação: 21,7% das solicitações (as Emendas têm média de sucesso próxima de 8% nos dois governos). As taxas de sucesso são reduzidas, em geral, o que nos leva a concluir que a situação também mobiliza suas bases nesse tipo de votação que geralmente é desprezada ou mesmo excluída das análises por se tratar de votações procedimentais. A literatura supõe que a disputa política é necessariamente substantiva, mas com o incremento de seu uso pelas oposições, as votações procedimentais também revelam disputa política significativa. Além disso, dominam metade das votações nominais desse período, apresentando variações significativas entre os governos.

TABELA 4

**VOTAÇÕES NOMINAIS TIPO 2
(Procedimentos) - 1995 a 2010**

Procedimentos	GOVERNO	(N/%)		APROVADO %	SQ %
Total	FHC	284	100	59,5	5,3
	OPO	103	36,3	3,8	10,7
	LULA	485	100	33	10,7
	OPO	288	59,4	2	16,9
UGG/URG	FHC	130	45,8	92,3	3,1
	OPO	9	8,7	22,2	22,2
	LULA	61	12,6	91,8	3,3
	OPO	3	1	33,4	0
RET	FHC	49	17,3	18,4	8,1
	OPO	37	35,9	2,7	8,1
	LULA	210	43,3	4,3	14,7
	OPO	178	61,8	0,6	14
ADI	FHC	25	8,8	8	16
	OPO	21	20,4	0	14,3
	LULA	65	13,4	1,5	9,3
	OPO	58	20,1	0	10,3
REC	FHC	17	6	17,6	11,8
	OPO	10	9,7	0	20
	LULA	8	1,6	50	0
	OPO	6	2	33,3	0
EFS	FHC	7	2,5	0	0
	OPO	7	6,9	0	0
	LULA	2	0,4	0	0
	OPO	1	0,3	0	0
OUT	FHC	56	19,6	23,8	3,2
	OPO	19	18,4	3,9	2,8
	LULA	139	5,8	62,8	14,8
	OPO	42	14,8	11,4	42,6

Fonte: Elaboração Própria a partir do Banco de Dados do CEBRAP (versões 2009 e 2010).

Das votações de tipo 1, também se analisou os tipos de projetos mais votados (tabela 5), lembrando que essa contagem é feita por votação e não pelo número do projeto, ou seja, um mesmo projeto pode ser contado várias vezes. Na tabela 6 tem-se a quantidade exata de projetos votados, divididos por partido. Como de se esperar, FHC apresenta taxas altas de votações de PEC e no Lula tem-se um aumento nas votações de MP, provavelmente provocada pela mudança na tramitação.

TABELA 5

**VOTAÇÕES NOMINAIS TIPO 1
(Substantivas) - 1995 a 2010**

PROJETOS	GOVERNO	(N/%)		APROVADO %	SQ %
Total	FHC	655	100	61	2,9
	OPO	161	24,6	3,1	2,5
	LULA	463	100	67,9	5,8
	OPO	129	27,8	22,4	14,8
PEC	FHC	397	60,6	56,7	2,5
	OPO	103	63,9	1	0
	LULA	153	33	77,2	3,2
	OPO	30	23,3	23,3	6,7
PLP	FHC	142	21,7	69	2,8
	OPO	30	18,6	0	3,3
	LULA	84	18,2	79,8	1,2
	OPO	6	4,6	0	0
PL	FHC	98	15	65,3	4,1
	OPO	23	14,2	17,4	8,7
	LULA	67	14,5	59,7	3
	OPO	19	14,8	26,3	10,5
MPV	FHC	10	1,5	60	10
	OPO	3	1,8	0	33,3
	LULA	153	33	54,9	11,7
	OPO	72	55,8	22,2	19,5
PRC	FHC	6	0,9	66,7	0
	OPO	2	1,2	0	0
	LULA	0	0	0	0
	OPO	0	0	0	0
PDC	FHC	2	0,3	100	0
	OPO	0	0	0	0
	LULA	6	1,3	83,3	16,7
	OPO	2	1,6	50	0

Fonte: Elaboração Própria a partir do Banco de Dados do CEBRAP (versões 2009 e 2010).

Na distribuição partidária, como ressaltada por alguns autores, não há uma domínio por nenhum dos maiores partido, seja de situação ou oposição. A produção está relacionada com o peso parlamentar. Para Amorim Neto e Santos (2003) isso significa que a produção não é influenciada pelos partidos. O que difere os aprovados dos não aprovados são características individuais.

TABELA 6**Projetos de Lei Votados por Autor
(Partidos)**

Partidos	GOVERNO	N	%
Total	FHC	290	65,7
	LULA	151	34,3
PT	FHC	47	16,2
	LULA	25	16,5
DEM	FHC	42	14,5
	LULA	16	10,5
PSDB	FHC	48	16,5
	LULA	20	13,4
PMDB	FHC	57	19,7
	LULA	23	15,2
OUTROS	FHC	96	33,1
	LULA	67	44,4

Fonte: Elaboração Própria a partir do Banco de Dados do CEBRAP (versões 2009 e 2010).

Houve significativa diminuição no número de projetos votados no governo Lula (de 290 para 151), provavelmente conseqüência do alto número de votações procedimentais em um único projeto.

A submissão de projetos é alta no período (tabela 7), principalmente de Projetos de Lei, chegando a quase 20 mil proposições. Não há dominância de nenhum partido, sendo sua distribuição aproximada ao número de cadeira. Os partidos quando na oposição reduzem a submissão de Projetos de Emenda (PEC), atitude esperada, já que sua aprovação depende de maioria ampliada.

Já no que diz respeito à produção legislativa em si, a grande estratégia nos dois períodos foi a adoção de leis de impacto nacional, com o intuito de promover o partido e reacender a possibilidade de retorno eleitoral, é uma importante estratégia da oposição para substituir sua não participação no governo: sinaliza sua atuação política nacionalmente.

TABELA 7

Projetos de Lei Submetidos de 1995 a 2010 (por Partido)							
Partidos	GOVERNO	PEC (N)	%	PL (N)	%	PLP (N)	%
Total	FHC	1.185	10,5	9.502	84,1	611	5,4
	LULA	1.121	9	10.462	83,2	993	7,8
PT	FHC	122	10,3	1261	13,3	84	13,7
	LULA	192	17,1	1.412	13,5	108	10,9
DEM	FHC	198	16,7	1451	15,3	97	15,8
	LULA	127	11,4	1.154	11	85	8,5
PSDB	FHC	183	15,4	1176	12,4	84	13,7
	LULA	131	11,6	1.110	10,6	113	11,5
PMDB	FHC	178	15	1529	16	107	17,5
	LULA	167	14,9	1.446	13,8	87	8,7
OUTROS	FHC	504	57,46	4085	43	239	39,3
	LULA	504	45	5.340	51	600	60,4

Fonte: Elaboração Própria a partir das informações enviadas pelo CEDI (Centro de Documentação e Informação – câmara dos deputados).

4.5. Obstrução Parlamentar Legítima

A estratégia da obstrução (OPL) tem uma ampliação de 57 no governo FHC para 345 no seguinte (tabelas 8) - 86% declarada pela oposição. Ao todo, neste governo, a oposição foi responsável por 79% das OPLs. No FHC esse percentual foi de 66. Quando se observa mais detalhadamente os autores responsáveis por essas ações, constata-se um número alto de coligação entre partidos, até porque para realmente impedir que se faça quórum é preciso um número alto de cadeiras.

TABELA 8

VOTAÇÃO	FHC				Lula			
	N	%	SQ (N)	%	N	%	SQ (N)	%
TIPO 1	53	8,1	17	32	94	20,3	23	24,5
OPOSIÇÃO	35	66	0	0	51	54,2	1	4,3
TIPO2	33	11,6	12	36,4	343	70,7	52	15,1
OPOSIÇÃO	22	66,7	4	33,3	294	85,7	15	28,8
TOTAL	86	9,2	29	33,7	437	46	91	20,8
OPOSIÇÃO	57	66,2	4	13,7	345	78,9	16	17,6

Fonte: Elaboração Própria a partir do Banco de Dados do CEBRAP (versões 2009 e 2010).

As tabelas 9 e 10 trazem mais detalhadamente os atores das ações conjuntas. PT e PFL assumem um número alto de obstruções, tanto quando estão na oposição, como na situação. Mas o PFL/DEM é o principal ator. Isso se deve ao fato desse partido sempre ter um número de cadeiras significativo, ainda mais quando se alia ao PSDB, diferente do PT, que assim como seus parceiros mais próximos, sempre teve um número reduzido de cadeiras e baixo potencial para inviabilizar o quórum de uma votação. Além disso, o partido conta com o apoio de partidos de oposição de esquerda e de independentes com certa freqüência. Pelo alto número e discrepância constatados, pode se afirmar que essa é a principal estratégia, identificadora desse bloco de oposição.

TABELA 9

Obstrução Conjunta nas Votações Nominais - FHC

Situação	Tipo 1 (N)	Tipo 2 (N)	Oposição	Tipo 1 (N)	Tipo 2 (N)
PFL	14	3	PT	18	11
PSDB	14	3	PDT	18	10
PMDB	14	2	PC DO B	6	10
PTB	14	3	PSB	3	9
PPB	13	3	PPS	2	6
PRONA	7	2			
PPS	1	x	PC DO B	1	3
PDT	1	x	PPS	1	3
			PSB	X	1
PSDB	1	X	PDT	X	1
PMDB	1	X			
PPB	1	X	Outros	2	2
			TOTAL	36	19

Fonte: Elaboração Própria a partir do Banco de Dados do CEBRAP (versões 2009 e 2010).

Os resultados dessas obstruções indicam que em apenas 4 no primeiro período o quórum não foi alcançado e em 16 no segundo (33%). E não há uma distribuição igualitária, quase 100% das votações onde a oposição conseguiu inviabilizar o quórum foram nas de tipo 2.

TABELA 10

Obstrução Conjunta nas Votações Nominais - Lula

Situação	Tipo 1 (N)	Tipo 2 (N)	Oposição	Tipo 1 (N)	Tipo 2 (N)
PT	12	12	PFL/DEM	42	232
PMDB	11	11	PSDB	38	226
PTB	11	10	PPS	34	172
PSB	10	12	Minoria	26	107
PP	9	11	PSOL	9	46
PC DO B	7	12	PDT	3	24
PDT	4	7	PRONA	4	47
PSOL	1	1	PTB	x	14
			PP	x	11
PC DO B	2	1	PMDB	x	10
PDT	1	1			
PSOL	1	1	PSDB	1	6
			Minoria	1	1
			PPS	1	1
			PSOL	x	1
			Outros	4	5
			TOTAL	61	256

 Oposição Moderada
 Oposição de Esquerda

Fonte: Elaboração Própria a partir do Banco de Dados do CEBRAP (versões 2009 e 2010).

4.6. Disciplina Partidária

Como mostra a tabela 11, a disciplina dos maiores partidos brasileiros é relativamente alta. O PT como já é sabido, é o partido com os maiores índices, tanto de disciplina como de *rice* e mantém médias muito parecidas estando na situação ou na oposição. PSDB e DEM têm decréscimo nos dois índices quando oposição, sendo o *rice* do PSDB o mais baixo do período entre esses partidos. Os dados desses dois (PSDB/DEM) mostram certa dificuldade em manter unida uma coalizão de oposição, fato que não ocorre com os partidos de esquerda no governo FHC. PDT e PPS têm as menores médias na análise em globo, mas o PDT sofre mais com a disciplina nos governos Lula já que o partido não conseguiu definir de que lado estaria, se governo ou oposição.

TABELA 11

**Índice de Rice e Disciplina dos Principais
Partidos de Oposição (1995 a 2010)**

Partidos	Governo	Rice (MÉDIA %)	Disciplina (MÉDIA %)
PT	FHC	96,2	96,3
	LULA	94,2	93,4
PSDB	FHC	89,3	98,78
	LULA	75,9	91,1
DEM	FHC	91,63	98,7
	LULA	76,9	89,1
PDT	FHC	88,4	92,1
	LULA	87,7	88,5
PPS	FHC	82,8	88,5
	LULA	79,3	88,5

Fonte: Elaboração Própria a partir do Banco de Dados do CEBRAP (versões 2009 e 2010).

A tabela 12 apresenta a interação entre a indicação da liderança dos partidos, mostrando o grau de discordância entre os principais atores. A taxa de proximidade entre PT e PSDB atinge no máximo 44% nas votações de tipo 1, e os partidos não entram em obstrução juntos em nenhuma votação. A proximidade não ultrapassa 37% nas de tipo 2 (votações de procedimentos), mas em 12% destas, os partidos entram em obstrução conjuntamente. É de se destacar a intensa objeção do PSDB (85%) nas votações de interesse do PT – o número de objeção mais alto de todas as interações.

Nos governos Lula, as taxas de obstrução chamam atenção, mas os níveis de resistência são mais baixos, atingindo 71% - contribuindo para afirmação da hipótese de pesquisa. Nas votações substantivas esse número cai para 65% nas votações de interesse do DEM, já naquelas em que o PT vota pela aprovação, o DEM discorda em apenas 32,6% nas de tipo 1 e 35% nas de tipo 2. Nos governos FHC, esse número nunca foi menor que 54%.

Da interação entre o PT e PDT, se conclui da forte proximidade desses dois partidos, mesmo não estando juntos na base governista de Lula. Mas o partido reduz seu apoio em até 12% nas votações substantivas em que o PT discorda da aprovação e até 17% nas que deseja a aprovação. Nas votações procedimentais, o apoio do partido ao bloco oposicionista PSDB/DEM é reduzido, reforçando sua exclusão desse bloco na definição de oposição aqui apresentada.

TABELA 12

Indicação de Votação das Lideranças -
Governos FHC e Lula

Tipo 1				Tipo 2			
FHC	PT			FHC	PT		
PSDB	SIM	NÃO	OBST	PSDB	SIM	NÃO	OBST
SIM	43,9	53	2,8	SIM	36	57,6	6
NÃO	61,2	33	4,7	NÃO	85	11,3	3,8
OBST	17,6	82	0	OBST	25	63	12

FHC	PT			FHC	PT		
PDT	SIM	NÃO	OBST	PDT	SIM	NÃO	OBST
SIM	91,6	7,8	0,3	SIM	91	8,4	0,7
NÃO	7,7	92	0,3	NÃO	7,7	90,3	1,9
OBST	0	9,5	90,5	OBST	0	6,6	93,4

Lula	DEM			Lula	DEM		
PT	SIM	NÃO	OBST	PT	SIM	NÃO	OBST
SIM	52,3	33	13,4	SIM	58	35,5	5,2
NÃO	64,5	21	11,3	NÃO	71	18,6	10,4
OBST	33,3	17	45,9	OBST	19	72,1	8,6

Lula	PT			Lula	PT		
PDT	SIM	NÃO	OBST	PDT	SIM	NÃO	OBST
SIM	85,8	11	2,5	SIM	93	6	0,6
NÃO	17,4	80	1,7	NÃO	4,7	92,6	2,7
OBST	28	16	56	OBST	8,6	37,9	51,7

Fonte: Elaboração Própria a partir do Banco de Dados do CEBRAP (versões 2009 e 2010).

No que diz respeito à taxa de sucesso comparada entre lideranças situacionistas e opositoristas (tabela 13), como esperado, tem valores próximo a 95% no FHC, mas esse valor cai no Lula, tendo apenas algo próximo nas votações de tipo 1, quando diz sim a proposta.

A oposição neste governo tem taxas mais altas de sucesso, mas tem taxas reduzidas nas solicitações de obstrução nas votações de tipo 2, isso se deve ao seu grande número, e dado o caráter opositorista dessa estratégia, une a base de governo pela sua derrubada, mostrando a não trivialidade dessas votações. Portanto, é possível dizer que o governo Lula precisou incrementar seu poder de agregação dos membros da coalizão para reduzir a taxa de *walk-away value* e isso se deve a estratégia obstrucionista, encabeçada principalmente pelo Democratas.

TABELA 13

**Indicação de Votação das Lideranças nas Votações Nominais:
Governos FHC e Lula**

TIPO 1	SIM	SUCESSO	NÃO	SUCESSO	OBT	SQ	LIVRE
PSDB	60,6	97,7	35,4	96,5	2,5	94	1,5
PT	49,4	53,5	47	25,6	3,3	4,5	0,3

TIPO 2	SIM	SUCESSO	NÃO	SUCESSO	OBT	SQ	LIVRE
PSDB	58	98,8	37,4	92,4	2,8	100	1,8
PT	53,9	41,8	39,4	10,7	6,7	42	0

TIPO 1	SIM	SUCESSO	NÃO	SUCESSO	OBT	SQ	LIVRE
PT	62,9	96,6	30,5	79,4	5,1	79	1,5
DEM	54,9	68,9	28	24,6	14,2	21	2,9

TIPO 2	SIM	SUCESSO	NÃO	SUCESSO	OBT	SQ	LIVRE
PT	34,2	91,5	57,1	93,1	8,3	90	0,4
DEM	15,6	57,9	17,7	26,7	65,2	13	1,5

Fonte: Elaboração Própria a partir do Banco de Dados do CEBRAP (versões 2009 e 2010).

4.6. Propostas de Fiscalização e Controle

As propostas de fiscalização e controle foram divididas em duas tabelas (14 e 15). O primeiro apresenta aquelas que se têm sua definição com relatório final. As PFCs de oposição têm aumento de pouco mais de 19% no governo Lula, mas o percentual de oposição fica próximo (46%) e com taxas próximas de relatório final nos dois governos (média de 36%).

As CPIs têm aumento no governo Lula, mas em menor proporção (de 70 para 87), e as solicitações de oposição caem de 30 para 18. Isso se deve a dificuldade para sua implementação (são barradas pela ação do executivo) e continuidade (exige-se tempo e *expertise*, além de dependerem de outros órgãos para validar a investigação). O PT é, quando na oposição, o principal autor, e o segundo nas PFCs (mas percentualmente ainda é o primeiro). Os dados confirmam a tese de que a oposição de esquerda busca de expor o executivo e para isso, movimenta muito mais os mecanismos fiscalizadores.

TABELA 14

Propostas de Fiscalização e Controle e Comissões Parlamentares de Inquérito							
Partidos	Governo	PFC (N)	%	RELATÓRIO (%)	CPI (N)	%	RELATÓRIO (%)
Total	FHC	182	40,5	24,7	70	44,5	1,5
	OPOSIÇÃO	80	43,9	35,5	30	42,8	0
	LULA	267	59,5	16,8	87	55,5	1,1
	OPOSIÇÃO	129	48,3	37,1	18	20,6	0
PT	FHC	55	30,2	20%	13	18,5	0
	LULA	19	7,1	47,3	11	12,6	0
DEM	FHC	22	12	22,2	5	7,1	20
	LULA	62	23,1	16,1	7	8	0
PSDB	FHC	14	7,7	13,3	10	14,2	0
	LULA	36	13,4	16,6	6	6,8	0
PMDB	FHC	17	9,3	15,5	4	5,7	25
	LULA	48	11,9	14,5	11	12,6	0
PPS	FHC	5	2,7	0	1	1,4	0
	LULA	24	8,9	0	4	4,5	0
OUT DE OPO	FHC	20	10,9	15,5	16	22,8	0
	LULA	7	2,6	4,4	1	1,1	0
OUTROS	FHC	49	26,9	13,5	21	30	55
	LULA	78	29,2	16,6	47	54	100

Fonte: Elaboração Própria a partir das informações enviadas pelo CEDI (Centro de Documentação e Informação – câmara dos deputados).

As solicitações de informação ao TCU e a as convocações de autoridade têm números baixos de solicitação. É preciso, no entanto, ressaltar que nos números apresentados no quadro 19, no que se refere às convocações de autoridade no Lula, não estão incluídas aquelas feitas dentro das CPIs, se tivessem, o total seria de 574, sendo PSDB, PT, PMDB e DEM os principais autores, nessa ordem.

Como indicado pela literatura, quase todas as solicitações de fiscalização crescem no governo Lula, mas não significou um aumento respectivo de autoria da oposição. O percentual cai na solicitação de SITs, e aumenta apenas 3 % na convocação de autoridades. Pela ausência de dados sobre o governo FHC, é difícil comparar os números relativos a solicitações de audiências públicas.

Na análise dos organismos mais convocados nos dois governos em primeiro lugar estão Ministério da Fazenda e Banco Central com 46 e 13%, respectivamente. No governo Lula a convocação de componentes da Casa Civil assume certa importância, responsável por 9% das convocações.

Nesses três casos, o PT também é o principal autor. Mas juntos, PSDB e DEM foram responsáveis por 65% das convocações no governo Lula. E dado o número espantoso do seu uso, quando se inclui aquelas feitas nas Comissões, não se pode afirmar que esse bloco descartou a estratégia fiscalizadora, apenas escolheu o mecanismo que mais expõe o governo.

TABELA 15

Solicitação de Informação ao TCU, de Autoridades e de Audiências Públicas							
Partidos	GOVERNO	SIT (N)	%	AUTO (N)	%	AUDI (N)	%
Total	FHC	48	34	38	33,3	665	42,9
	OPOSIÇÃO	24	50	30	78,9	345	52
	LULA	93	66	76	66,7	886	57,1
	OPOSIÇÃO	27	29	62	81,6	232	26
PT	FHC	17	35,4	21	55,2	229	34,4
	LULA	23	24,8	0	0	268	30,2
DEM	FHC	2	4,2	0	0	70	10,5
	LULA	7	7,5	27	31,5	82	9,2
PSDB	FHC	0	0	1	2,6	73	10,9
	LULA	7	7,5	26	34,2	89	10
PMDB	FHC	6	12,5	1	2,6	79	11,9
	LULA	10	10,8	7	9,2	68	10,2
PPS	FHC	1	2	1	2,6	22	7,7
	LULA	7	7,5	7	9,2	16	1,8
OUT DE OPO	FHC	6	12,5	8	21	95	14,2
	LULA	6	6,4	2	2,6	45	5
OUTROS	FHC	16	33,4	6	15,8	97	14,6
	LULA	33	35,5	7	9,2	318	35,9

Fonte: Elaboração Própria a partir das informações enviadas pelo CEDI (Centro de Documentação e Informação – câmara dos deputados).

4.7. Desempenho Eleitoral

O que realmente define a manutenção eleitoral dos partidos é difícil dizer. O objetivo aqui não é afirmar que o desempenho parlamentar define o resultado eleitoral dos partidos de oposição, apenas mostrar o tamanho da bancada dos principais. Não se faz uma relação direta de causalidade, apenas constata-se que os partidos mantêm sobrevivência mesmo estando radicalmente distante da coalizão governamental na esfera federal. Ou seja, ser de oposição não invalida a manutenção dos partidos (tabela 16).

O PT, por exemplo, manteve o número de cadeiras na passagem do primeiro governo FHC para o segundo (92, 91 cadeiras) e aumentou para 147 no primeiro Lula e 126 no segundo. Já o PFL/DEM teve respectivamente 158, 171, 122 e 118 cadeiras, PSDB, 97, 153, 139 e 152. Na tabela 31 têm-se os números da representação dos principais partidos de oposição em vários níveis, mostrando o desempenho mais ampliado desses partidos. É interessante notar que o PT não para de incrementar seu número de cadeiras, dando um relativo salto quando na situação.

TABELA 16

Representação dos Partidos (%)					
Nível	Ano	PDT	PT	DEM	PSDB
Governos Estaduais	1994	7,4	7,4	7,4	22,2
	1998	3,7	11,1	22,2	25,9
	2002	3,7	11,1	14,8	25,9
	2006	7,4	18,5	3,7	22,2
	2010	0	18,5	7,4	29,6
Senado	1994	7,4	7,4	20,4	16,7
	1998	0	11,1	18,5	14,8
	2002	7,4	18,5	25,9	14,8
	2006	3,7	7,4	22,2	18,5
	2010	3,8	21,1	3,8	11,5
Câmara dos Deputados	1994	6,6	9,6	17,3	12,1
	1998	4,9	11,3	20,5	19,3
	2002	4,1	17,7	16,4	13,8
	2006	4,7	16,2	12,7	12,9
	2010	5,2	16,7	8,3	10,5
Prefeituras	1992	7,9	1,1	20,3	6,7
	1996	8,1	2	17,4	17,1
	2000	5,2	3,4	18,5	17,8
	2004	5,5	7,4	14,2	15,7
	2008	missing	missing	missing	missing

Fonte: Melo (2006) e Banco de Dados Eleitorais – Jairo Nicolau.

O mesmo acontece com PFL/DEM e PSDB, mas esses partidos não mantêm um desempenho satisfatório em alguns níveis quando saem da segurança que os postos federais fornecem, sua hegemonia se mantém no nível municipal, para os dois partidos, e para o PSDB no nível estadual, principal queda para o PFL/DEM. O senado apresenta flutuações interessantes, dado o nível de fragmentação regional somado a votação

majoritária: não há uma linearidade em nenhum dos partidos, nem proximidade com os desempenhos nos outros níveis de representação.

4.8. Adins – Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

Foram contabilizadas 519 ações no período Cardoso e 419 do Lula (tabela 17) totalizando 938 ações de todo o período. Os partidos políticos foram responsáveis por quase a metade das ações no governo FHC, mas reduz o percentual para menos de um terço no Lula e a oposição domina com 77% das ações no primeiro governo e 85% no segundo.

TABELA 17

Número de ADINS (N/%)			
FHC	519	LULA	419
PARTIDOS	226 43.5%	PARTIDOS	125 29,8%

Fonte: STF, 2011. Elaboração Própria.

TABELA 18

Adins por Partido - Governo FHC (N/%)		
Partido	SUCESSO	Total
Total	37	226
	16,4	100
Oposição	29	173
	16,8	76,6
PT	08	69
	11,6	30,5
Coligados	15	66
	22,7	29,2
PDT	03	18
	16,7	8
PC DO B	02	13
	15,4	5,7
Outros	9	26
	24,3	11,5

Fonte: STF, 2011. Elaboração Própria

Os partidos de oposição nos governos Lula desprestigiaram o questionamento da constitucionalidade como estratégia principal. Para alguns, isso se deve as agitações políticas no governo FHC ocasionadas pela intensa Reforma do Estado, com sucessivos cortes aos direitos com o objetivo de ‘enxugar a máquina’.

TABELA 19

**Adins por Partido -
Lula (N/%)**

Partido	SUCESSO	Total
Total	12	125
	9,6	100
Oposição	9	106
	8,5	84,8
PFL/DEM	02	37
	5,4	29,6
PSDB	03	29
	10,3	23,2
PDT	01	11
	9,1	8,8
PPS	01	11
	9,1	8,8
Coligados	01	10
	10	8
PTB	01	05
	20	4
PSOL	01	05
	00	4
Outros	3	11
	25	8,8

Fonte: STF, 2011. Elaboração Própria

Quando analisamos os partidos que mais ‘judicializaram’ (tabelas 18 e 19), PT ganha destaque, sendo responsável por 30% das ações dos partidos, mas também participa coligado com os demais partidos de oposição (PC do B, PDT, PSB e PPS), sendo essas 30% das ações. No governo Lula, PFL/DEM é ator em 29% das ações, seguido pelo PSDB com 23%, mas participam coligados com outros partidos em mais 8%. PDT participa com praticamente o mesmo percentual de ações nos dois governos, em torno de 8%, mostrando sua independência e sua disposição à oposição.

Em ambos os governos, as Adins dos partidos se concentraram no questionamento de Medidas Provisórias, Leis Federais e Decretos, mas houve variações significativas entre os dois governos. As medidas provisórias assumem a maioria das

ações no governo FHC (48%), seguidas pelas Leis Federais (28%). Mas no Lula, esse percentual diminuiu devido ao crescimento das ações questionadoras de decretos federais (24%).

Como ressaltar em trabalho anterior, poder-se-ia concluir do aumento considerável no número de ações questionadoras de Decretos, que o controle de constitucionalidade estaria migrando de decisões políticas centrais – Congresso e presidência – para as outras instituições. Mas essa conclusão é precipitada quando analisamos os casos concretos. Em realidade, o TSE, devido às mudanças nas regras eleitorais em 2006, foi alvo de muitas ações no governo Lula, que provocou esse aumento do número de ações questionando decretos.

As ações desse tipo merecem maior investigação, afinal, elas atingem organismos governamentais muito importantes, como Banco Central, Receita Federal, Tribunais de todos os tipos, Ministérios e Secretarias. E permite que se levante a seguinte hipótese que poderá ser avaliada em futuras pesquisas: será que o executivo, no governo Lula estaria utilizando as secretarias e ministérios para implantar mudanças legislativas, escapando, portanto, das disputas e negociações com o Congresso Nacional?

Quando se analisa os resultados dos dispositivos questionados, verifica-se que as ações relativas às Leis Federais, Emendas e Leis Complementares no FHC têm uma taxa de sucesso elevada em relação aos outros dispositivos. Também no governo Lula, as Emendas Complementares e as Leis Federais foram responsáveis pelas taxas mais elevadas de sucesso.

O STF conta com recursos processuais que lhe permite controlar o *timing* de uma ação e lhe dá a possibilidade de acelerar ou retardar a implementação de uma política, com o uso das liminares ou com o pedido de vistas. Um percentual alto de ações, em torno de 50%, é julgado duas vezes, a primeira como liminar ou medida cautelar e a segunda vez de forma definitiva (julgamento final). O primeiro julgamento, em muitos casos, se estende no tempo, dificultando uma análise quantitativa dos julgamentos finais. Por isso analisaremos também o primeiro julgamento, que mesmo podendo ser revertido, causa transtornos ao governo e é sinal de veto, “ caso o vencedor da liminar seja o requerente, possibilita cessar a vigência da lei até o julgamento do mérito. Apesar de ser um resultado provisório, surte efeito prático

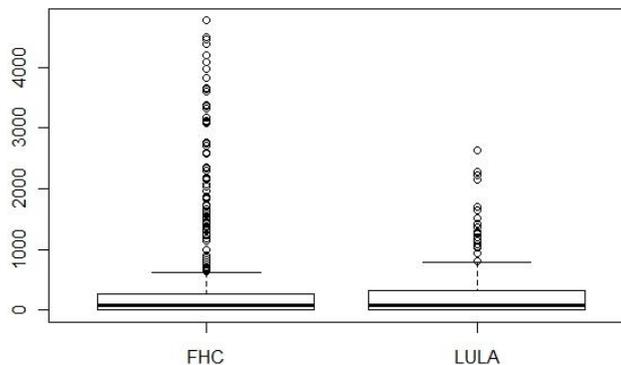
imediate em cada caso específico, sem com isso tornar inconstitucional o dispositivo” (Maranhão, 2003).

Há diferenças significativas nos resultados dos dois governos. FHC se deparou com 17,5% do total de ações julgadas em favor dos requerentes, 91 ações, sendo 37 dos partidos: PT com 8, PC do B com 2, PDT com 3, PL com 3, PSB, PTB, PST, PSC com 1 e PSL com 2. As coligações obtiveram 15 vitórias, geralmente os partidos que se coligaram foram PT, PSB, PDT, PC do B, e às vezes, o PV. O governo Lula reduz o número de ações (100 a menos), assim como as derrotas em 8,4%. A taxa de fracasso foi de 9,1% - 12 foram de partidos: PSDB com 3, PFL/DEM com 2, Coligados, PTB, PPS, PSC, PTC, PSOL, PT e PDT com uma cada.

No governo FHC (Boxplot 1)¹⁰ o tempo de julgamento foi em média maior (média de 413 dias), e há uma quantidade maior de comportamentos atípicos do que no governo Lula (média de 242) . Além disso, FHC possui um número menor de ações não julgadas do que Lula, mas isso se deve a distância da análise que para o Lula é menor. É preciso salientar também, aprovação da lei 9868 em 1998, que provocou alterações no julgamento das Adins. Foi estipulado que a concessão de liminares só se daria a partir da presente dada com a aprovação da maioria absoluta dos Ministros do Supremo, dessa forma, a obtenção de liminares tornou-se um pouco mais custosa, aumentando o tempo para o julgamento da ação, inviabilizando uma grande parcela das ações por perda de objeto (Taylor e Da Ros, 2008).

¹⁰ A base da caixa do diagrama representa o primeiro quartil, Q1, a linha central (preta) representa a mediana, Q2, e o topo da caixa, o terceiro quartil, Q3. A distância entre Q3 e Q1 é o intervalo interquartil, IIQ. O limite inferior do diagrama, Li, invisível no gráfico, pois o valor está em dias, ou seja, é impossível que haja um número menor que zero, é calculado como $Q1 - (1,5.IIQ)$ e o limite superior, Ls = $Q3 + (1,5.IIQ)$. Os valores que estiverem abaixo do limite inferior ou acima do limite superior são considerados atípicos.

BOXPLOT 1
Tempo de Julgamento das Adins (dias)



Fonte: STF, 2011. Elaboração Própria.

Com a consolidação do presidencialismo de coalizão no Brasil, as oposições diversificaram as arenas decisórias. A alta concentração legislativa do executivo promove a extensão do debate político para uma arena em que a oposição pode se expressar e tentar reverter o resultado.

O governo FHC obteve um número maior de ações e de derrotas. Já Lula não teve o ímpeto reformista como seu antecessor, não afetou tantos interesses e lida com um bloco heterogêneo que minimiza as oposições extremadas, reduzindo o número de ações e o número de derrotas. Os resultados parecem comprovar a tese de Teixeira “ que a judicialização na democracia brasileira é também provocada pela conjunturalização da produção normativa” e se “ evidencia de maneira relevante como instrumento de ação das minorias no ambiente de reformas das estruturas básicas do Estado” (Teixeira, 1997). O controle de constitucionalidade no Brasil tem como padrão os requerentes, será um pouco mais rigoroso com gestões reformadoras do Estado e se oporá as mudanças na lei que cause custos concentrados e benefícios dispersos. Ou seja, o tipo de lei ou ato normativo define se ele será judicializado ou não. O STF é espaço da oposição, mas na maioria das ações, o governo ganha. “A hiperconstitucionalização converte o judiciário em arena decisória importante, mas não em veto player. Nessa arena predominam estratégias de utilização de alarmes de incêndio e repercussão midiática” (Melo, 2007).

Conclusão

O quadro 3 apresenta o resumo dos dados comparados entre os governos para a análise mais geral e para a avaliação da hipótese de pesquisa. Como resultados temos que:

- Em ambos os governos, a oposição privilegia as votações nominais como forma de movimentar o parlamento em seu favor e assim sinalizar posições para o eleitorado. Entretanto, essa estratégia é intensificada no Lula (aumenta os pedidos de oposição em 15,8%).
- No governo FHC: os partidos de oposição privilegiam o uso de estratégias *sinalizadoras/fiscalizadoras*, sendo as audiências públicas, CPIs e Adins as preferidas. Os partidos são mais coesos, disciplinados e discordam das decisões da base governista em maior número de votações. Só é bem sucedido, comparativamente, nos pedidos de Adins, onde a taxa de sucesso chega a 16%.
- O PT tem taxas de vitórias menores do que o DEM quando na oposição. Nas votações de tipo 1 a diferença é de 53,5 para 68,9% e nas de tipo 2 de 41,8 para 57,9%. Já como situação, o partido tem o mesmo sucesso que o PSDB nas de tipo 1, mas reduz em 6% nas de tipo 2.
- No governo Lula, a oposição privilegia a obstrução parlamentar legítima, principalmente nas votações procedimentais. Mas ainda faz uso de outros mecanismos que obstruem as votações nominais, sendo o destaque para votação em separado (DVS), a retirada de pauta e o adiamento da votação os preferidos. Portanto, esse bloco privilegia estratégias *sinalizadoras/obstrutivas*.
- As convocações de autoridade foram o único mecanismo fiscalizador com maior número de autoria da oposição no governo Lula. Os partidos desprivilegiaram essa estratégia na condução parlamentar, engajando-se

apenas em momentos de grande debate público, buscando expor o governo convocando personagens importantes dos ministérios e demais órgãos públicos.

- Entretanto, esses partidos reduzem sua representação parlamentar em alguns níveis importantes quando na oposição.

Quadro 3

Resumo das Principais Estratégias de Oposição nos Governos FHC E Lula

RECURSOS	FHC	LULA	OBSERVAÇÕES
VOTAÇÃO NOMINAL/ VERIFICAÇÃO DE VOTAÇÃO	A oposição é a principal interessada em 28,1%	A oposição é interessada em 43,9%. Há um incremento no uso das procedimentais.	Estratégia principal, pois dela depende várias barganhas legislativas. Efetividade baixa: estratégia <i>signalizadora</i> .
OBSTRUÇÃO PARLAMENTAR LEGÍTIMA	Número baixo, apenas em 57 declarou OPL.	Aumenta em 6 vezes e concentrada nas votações de tipo 2 (85%).	Efetividade baixa: estratégia <i>obstrutiva</i> .
DESTAQUE (DVS)	Metade das votações de tipo 1 que interessam a oposição.	71,3% das votações que interessam a oposição. A taxa de sucesso chega a 21,7. O governo inviabiliza o quórum em 18,5.	Efetividade baixa no governo FHC, mas que aumenta em 10 vezes no governo Lula: estratégia <i>obstrutiva</i> .
EMENDAS.	EMA e EME somam 45,3% nas de interesse da oposição com 10% de sucesso.	EMA e EME somam 35,5%. 15,7% de vitória.	Efetividade de baixa a média (governo Lula): estratégia <i>obstrutiva</i> .
RETIRADA DE PAUTA E ADIAMENTO DE VOTAÇÃO	56,3% nas votações procedimentais da oposição.	81,9% das procedimentais.	Efetividade quase nula: estratégia <i>obstrutiva</i> .
CPI	PT domina as solicitações.	Oposição reduz sua solicitação.	Efetividade baixa: estratégia <i>signalizadora</i> .
SOLICITAÇÃO DE INVESTIGAÇÃO AO TCU	Pouco numerosas, a oposição foi autora em 50% delas.	Pouco numerosas, a oposição foi autora do pedido em 29% delas.	Estratégia desvalorizada pela oposição nos dois governos e mais ainda no Lula.
CONVOCAÇÃO DE AUTORIDADES	Pouco numerosas, oposição detém 62% de autoria.	Pouco numerosas quando excluídas as que foram solicitadas dentro das comissões. Ainda assim esse número dobra no Lula, sendo 81,6% de autoria da oposição.	Estratégia muito utilizada pelos partidos de oposição no governo Lula: estratégia <i>signalizadora/fiscalizadora</i> .
PROPOSTAS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE - PFC	Tem número reduzido e 43,9% foram solicitadas pela oposição.	Tem número reduzido e 48,3% foram solicitadas pela oposição.	Mecanismo pouco utilizado pela oposição.
AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	Faltam dados anteriores a 2000, mas ainda assim a maioria das solicitações da oposição se encontra nesse governo (345, 52%).	Em 8 anos, a oposição desse período não fez o uso que a anterior fez em 2. Os números são: 232 solicitações, 26%.	Muito utilizada pela oposição no governo FHC: estratégia <i>signalizadora/fiscalizadora</i> .
DESEMPENHO ELEITORAL	PT tem leve crescimento em quase todos os níveis de representação	PFL/DEM e PSDB têm redução em alguns níveis, mas mantêm vitórias importantes a nível regional.	O senado é o nível que apresenta a maior flutuação, tanto para a oposição como a situação.
DISCIPLINA/RICE	PT é o partido mais disciplinado em qualquer situação	PSDB e DEM tiveram bons níveis, mas reduziram o percentual quando na oposição.	Disciplina é um pouco mais difícil de ser mantida pela oposição nos governos Lula.
ADINS	Os partidos de oposição solicitaram 173 ações (76,6%) tendo vitória em 76,6%.	Os partidos de oposição diminuem a solicitação para 106 ações (84,8), vitória em 8,5%.	PT e partidos de oposição inovam ao intensificar seu uso e foram relativamente vitoriosos, estratégia que não se mantém no governo FHC: estratégia <i>signalizadora</i> .

CONCLUSÃO

O trabalho aqui realizado pretendeu comparar a atuação parlamentar das oposições na câmara dos deputados nos governos FHC e Lula. O problema de pesquisa surge a partir do debate das três gerações de estudos das relações entre os poderes executivo e legislativo no Brasil, onde a superação da grande inquietação sobre a viabilidade do sistema, suscitou a compreensão de outros campos da política ainda não abordados.

O conceito presidencialismo de coalizão apresentado por Abranches (1988) é aprofundado pela segunda geração e definido como um modelo de fusão entre os poderes, semelhante ao parlamentarismo. Apesar dos incentivos eleitorais forçarem comportamentos particularistas, como os estudos da primeira geração enfatizaram, percebeu-se a força dos recursos parlamentares na centralização das decisões pelo executivo e pelas lideranças partidárias e dos incentivos agregados ao comportamento disciplinado e a cooperação dos deputados.

Ainda assim, restaram dúvidas sobre as consequências democráticas deste aparente modelo funcional. As principais restrições diziam respeito à atuação parlamentar dos deputados: sua ambição predominantemente executiva, assim como, a dominância de estratégias individuais e localistas. Que produção legislativa poder-se-ia esperar de um legislativo dependente das barganhas executivas? E que preço o executivo pagaria para ver sua agenda aprovada pelo congresso nacional?

Os achados de terceira geração, entretanto, mostraram que o comportamento parlamentar e os incentivos gerados pelo sistema são mais complexos do que descrevem os adeptos da tese da conexão eleitoral. Questionou-se, também, a suposição de que a agenda é dual e concorrencial em governos de poder dividido: é possível vê-la como compartilhada e negociada, sem necessariamente a imposição de um poder sobre o outro.

Os dados apresentaram a atratividade do legislativo: as taxas de reeleição são altas, e não apenas isso, deputados com sólida reputação e envolvidos no trabalho legislativo optam por permanecer no parlamento. Além disso, mostraram que há diversos meios de obter continuidade eleitoral que não depende apenas das barganhas e recursos individuais, como por exemplo, a construção de reputações partidárias ou a defesa de políticas específicas.

Esses achados contribuem para a transposição de certa dominância interpretativa de cunho distributivista e dá significado ao estudo das oposições, invisível nas análises até então. Afinal, há sim possibilidades de sobrevivência independentes da adesão ao governo. A principal contribuição deste trabalho é, portanto, mostrar como os partidos de oposição utilizam os recursos disponíveis para se re-colar nesta disputa política parlamentar, centralizada pelo executivo. O debate aqui apresentada acaba por ampliar o entendimento do jogo, apresentando as estratégias parlamentares das minorias eventuais.

No capítulo dois, o debate aqui proposto é apresentado a partir de trabalhos anteriores. As principais conclusões dessa literatura indicam que a oposição promove novas rodadas de negociação utilizando diversos recursos procedimentais, no que foi chamado de ‘barganhas legislativas’. Ou seja, apesar da negociação prévia da agenda pela base governista, existem mecanismos que sinalizam a votação e a opinião dos parlamentares, incrementando as taxas de *walk away*.

Desse modo, definiu-se como objetivo o mapeamento das estratégias essencialmente parlamentares, pós-eleitorais e tendo em vista a bipolaridade marcante no modelo brasileiro, descrita no capítulo 2, definiu-se pela análise comparada nos governos FHC e Lula. A definição de oposição aqui foi entendida a partir da atuação de dois blocos que disputam o poder executivo no período. São blocos bem definidos e de movimentação permanente, mantendo-se juntos em diversos campos: ideológicos, nas estratégias parlamentares e na arena eleitoral. Em torno deles o restante da política gravita: PT/ PC do B *versus* PSDB/DEM.

As coligações tornaram-se mais eficientes depois de 1994 e foram determinantes na definição dos comportamentos parlamentares. Houve uma sofisticação nas estratégias dos partidos com a repetição das eleições, indicando um aprendizado político e isso tem conseqüências institucionais na formatação de um campo de ação parlamentar de oposição.

Constatou-se que há três dificuldades iniciais para essa decisão de ‘ser oposição’: coordenar estratégias eleitorais, já que a decisão ao nível federal provoca conseqüências importantes nos outros níveis; manutenção dos parlamentares dependentes do *pork barrel* e a definição de uma estratégia de visualização para o

eleitorado que o permita sobreviver sem as ações do executivo – afinal, como minoria, pouco podem almejar na definição de políticas.

A partir de trabalhos anteriores, no capítulo 3 descreveu-se o que estava disponível a esse bloco, os principais procedimentos acessíveis e seus possíveis impactos divididos em sete categorias medidas e comparadas entre os governos: 1) Votações nominais, 2) Obstrução parlamentar legítima, 3) Procedimentos, 4) Fiscalização e Controle, 5) Judicialização, 6) Produção Legal e 7) Arena Eleitoral.

A hipótese inicial foi baseada na teoria dos jogos onde se definiu duas estratégias esperadas e condizentes com as características partidárias apresentadas nos estudos sobre o legislativo, portanto: do PT esperou-se uma aproximação do tipo ideal 1, que se chamou de oposição sistemática (mostrando sua discordância e construindo uma imagem alternativa, ao decidir por se ausentar de qualquer colaboração ou negociação com o executivo), com viés fiscalizador, punitivo, e com atuação coesa, disciplinada e não migratória. E do PSDB-DEM esperou-se uma aproximação do tipo ideal 2, que se chamou de oposição programática, (tendo pontualmente como estratégia colaborar com o executivo, sendo seu grau oposicionista menor, mas com possibilidade de vitórias em determinadas matérias), menos fiscalizador, e com atuação menos coesa e menos disciplinada. Diante disso, esperou-se que de 1995 a 2002, haveria no Brasil um perfil de oposição que se utilizaria de estratégias sinalizadoras, mas ainda não totalmente focadas na disputa parlamentar e que a partir de 2003 essa estratégia se consolidaria através do aprendizado institucional, com o uso mais prudente e mais efetivo dos recursos utilizados pela oposição convicta petista e de esquerda, apresentando, portanto, maiores chances de vitória parlamentar.

As conclusões são que: 1) a oposição privilegia as votações nominais como forma de movimentar o parlamento em seu favor, estratégia intensificada no governo Lula (aumenta os pedidos de oposição em 15,8%), 2) no governo FHC os partidos privilegiam o uso de estratégias *sinalizadoras/fiscalizadoras*, sendo as audiências públicas, CPIs e Adins as preferidas. Os partidos são mais coesos, disciplinados e discordam das decisões da base governista em maior número de votações. Só é bem sucedido, comparativamente, nos pedidos de Adins, 3) no governo Lula, a oposição privilegia a obstrução parlamentar legítima, principalmente nas votações procedimentais. Mas ainda faz uso de outros mecanismos que obstruem as votações nominais, privilegiando estratégias *sinalizadoras/obstrutivas*. As convocações de

autoridade foram o único mecanismo fiscalizador com maior número de autoria da oposição no governo Lula. Entretanto, esses partidos reduzem sua representação parlamentar em alguns níveis importantes quando na oposição; 4) o PT tem taxas de vitórias menores do que o DEM quando na oposição e tem o mesmo sucesso que o PSDB quando na situação nas votações de tipo 1, mas reduz em 6% nas de tipo 2.

Os perfis esperados foram constatados, sendo o PT e DEM os partidos centrais na disputa, “arrastando” os outros coligados (PC do B, PDT, PSDB). Os resultados também revelam não apenas uma diferença entre os blocos, mas uma sistematização no uso dos mecanismos obstrutivos: o PT desenha diante da dominância executiva um padrão original de oposição dentro dos limites constitucionais, não efetivo, mas sinalizador, que a oposição no governo Lula, diante do número maior de cadeiras, não só efetiva, como amplia.

Os recursos parlamentares cumprem diferentes objetivos. Alguns deles têm propósitos marcadamente sinalizadores, ou seja, não causam impacto efetivo na agenda executiva, não barram propostas majoritárias, mas tem o propósito de apresentar alternativas e indicar a posição do partido. Além disso, cumprem o propósito de tornar custosa a adesão dos deputados a certas propostas necessárias, mas impopulares. Há, portanto, espaço para a construção de uma imagem partidária deslocada da participação no executivo. O PT com número de cadeira reduzido, mas contando com uma base disciplinada e coesa preferiu estratégias fiscalizadoras que parecem ter tido efeito sinalizador mais efetivo; Já DEM/PSDB confiantes de sua maior representatividade e da heterogeneidade da base governista privilegiou o trabalho parlamentar, fragilizando a base governista e interferindo no processo decisório, obstrutivamente.

É fato que a oposição não possui mecanismos que efetivamente barrem o desejo da maioria, mesmo que essa maioria seja frágil, mas tem a possibilidade de tornar a adesão governativa custosa e com saldos eleitorais. Nosso modelo respeita a expressão eleitoral majoritária, sem a exclusão das minorias. Os partidos são competitivos e não totalmente dependentes das barganhas executivas, há sim espaço e saídas que permitem a sobrevivência daqueles que optam pela oposição.

BIBLIOGRAFIA

- ALEMAN, Eduardo, TSEBELIS, George. Agenda control in Latin American presidential democracies. In: *ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION*, [s.l.], 2002.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. O Estado no Brasil contemporâneo. Um passeio pela história. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAÉZ, Manuel Alcântara (orgs.). *A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- _____; MOYA, Maurício. A Reforma Negociada: O Congresso e a Política de Privatização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 34, 1997.
- ALSTON, Lee J. *et alii*. Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil. *Research Network Working Paper R-509*. Inter-American Development Bank, Latin American Research Network, 2006.
- _____; MUELLER, Bernardo. Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil. *NBER Working Paper*, 11273, 2005.
- _____; MUELLER, Bernardo. *Coalitional Stability and the Gains from Trade between the Executive and the Legislature in Brazil*. Workshop on Neoliberalism and its Consequences, USP, Hewlett Brazil Project, June, 2001.
- AMES, Barry. *Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2003.
- AMORIM NETO, Octavio. O Brasil, Lijphart e o modelo consensual de democracia. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio. (Org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009b.
- _____. Algumas conseqüências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy (orgs.). *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte, Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2007.
- _____. The Presidential Calculus: Executive Policy-Making and Cabinet Formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, v. 39, n. 6, 2006a.
- _____; COUTO, Cláudio Gonçalves. Constituição, Governo e Democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 61, 2006b.
- _____; COX, Gary; MCCUBBINS, Mathew. Agenda Power in Brazil's Camara dos Deputados, 1989 to 1998. *World Politics*, 55 (4): 550-578, 2003a.

- _____; SANTOS, Fabiano. O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n.4, p. 661 a 698, Rio de Janeiro: 2003b.
- _____; TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. *Dados*, Rio de Janeiro, v.45, n.1, 2002.
- _____; SANTOS, Fabiano. A Produção Legislativa do Congresso. Entre a Paróquia e a Nação. In: VIANNA Werneck, L. (org.). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2002.
- _____; SANTOS, Fabiano. A Conexão Presidencial: Facções Pró e Antigoverno e Disciplina Partidária no Brasil. *Dados*, v. 44, n.2, Rio de Janeiro: 2001.
- AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. *Dados*, v. 43, n. 3, p. 479-517, 2000.
- _____; TAFNER, Paulo. *O Congresso e as medidas provisórias: delegação, coordenação e conflito*. Rio de Janeiro: Iuperj, 1999a. Mimeografado.
- _____. Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making under Separation of Powers. Tese de Doutorado, University of California, San Diego, 1998.
- _____. Formação de Gabinetes Ministeriais no Brasil: Coalizão versus Cooptação. *Nova Economia*, v. 4, n. 1, p. 9-34, 1994.
- ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe; MEIRA, João Francisco. A margem do meio da política: as coligações entre PT e PSDB em eleições majoritárias. In: KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe (orgs.). *Coligações Partidárias na nova democracia brasileira. Perfis e tendências*. Rio de Janeiro: Korand-Adenauer-Stiftung: São Paulo; São Paulo: UNESP, 2010.
- ANASTASIA, Fátima; CASTRO, Mônica Mata Machado de; NUNES, Felipe. De lá pra cá. As condições e as instituições da democracia depois de 1988. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAÉZ, Manuel Alcântara (orgs.). *A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- ARANTES, Rogério Bastos; NUNES, José Kerche Fábio. Instituições judiciais e democracia no Brasil. *Encontro Anula da Anpocs*, 22., Caxambu, out. 1998.
- BRAGA, Maria do Socorro. Dinâmica de Coordenação Eleitoral em Regime Presidencialista e Federativo: Determinantes e Conseqüências das Coligações Partidárias no Brasil. In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lúcio (orgs.). *Reforma Política. Lições da História Recente*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2006.
- _____; VEIGA, Luciana; MIRÍADE, Angel. Recrutamento e perfil dos candidatos e eleitos à Câmara dos Deputados nas eleições de 2006. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 24, p. 123-142, 2009.

- BOURDOUKAN, Adla. *Trajetórias de Carreira e Arenas Políticas*. In: V Encontro da ABCP, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte: 2006. Disponível em <http://starline.dnsalias.org:8080/abcp/cadastro/atividade/arquivos/21_7_2006_18_3_58.pdf>. Acesso em 17 de novembro de 2009.
- CADAH, Lucas Queija; CENTURIONE, Danilo de Pádua. As CPIs acabam em pizza? Uma resposta sobre o desempenho das Comissões Parlamentares de Inquérito no Presidencialismo de Coalizão. In: MOISÉS, José Álvaro (org.). *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro : Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.
- CAREY, John M; REINHARDT, Gina Yannitell. Impacto das instituições estaduais na unidade das coalizões parlamentares no Brasil. *Dados* [online], v.46, n.4, 2003. _____; SHUGART, Matthew. Poder de decreto: chamando os tanques ou usando a caneta? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 13, n. 37, 1998.
- CARREIRÃO, Yan de S; KINZO, Maria D’Alva G. Partidos Políticos, Preferência Partidária e Decisão Eleitoral no Brasil (1989/2002). *Dados*, v.47, n.1, pp.131-168, 2004.
- CARVALHO, Ernani Rodrigues. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 23, 2004.
- _____. Revisão Judicial e Judicialização da Política no Direito Ocidental: aspectos relevantes de sua gênese e desenvolvimento. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba: n. 28, 2007.
- CASTRO, Marcus Faro de. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 34, 1997.
- CASTRO, Mônica Mata Machado de; ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. *Dados*, v.52, n.4, pp. 961-1001. ISSN 0011-5258, 2009.
- CHEIBUB, José Antonio; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, 2009.
- _____; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002.
- CINTRA, Antônio Octávio. O Congresso Brasileiro: é preciso mudanças? Exame de algumas Propostas. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy (orgs.). *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte, Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2007.

- COUTO, Cláudio Gonçalves. A Longa Constituinte: Reforma do Estado e Fluidez Institucional no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, 1998.
- _____; ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo Social*, USP, v.15, n.2, São Paulo: 2003.
- DAHL, Robert. Poliarquia: participação e oposição. São Paulo, Edusp: 1997.
- DA ROS, Luciano. *Supremo Tribunal Federal como veto player?* Judicialização da política e restrições à edição de medidas provisórias no Brasil pós-1988. In: XIV Jornadas de Jovens Investigadores da Associação de Universidades Grupo Montevideo, 2006, Campinas. Anais da XIV Jornadas de Jovens Investigadores da AUGM. Campinas, 2006.
- DESPOSATO, Scott. Parties for Rent? Ambition, Ideology, and Party Switching in Brazil's Chamber of Deputies. *American Journal of Political Science*, v. 50, n. 1, pp. 62-80, 2006.
- _____. The Impact of Federalism on National Party Cohesion in Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, vol. 29, n° 2, pp. 259-285, 2004.
- _____. *Could Solve Brazil's Political Problems? A Comparison of the Brazilian Senate and Chamber of Deputies*. Trabalho apresentado na conferência Political Reform: Brazil in Comparative Perspective. IUPERJ/Centre for Brazilian Studies – Universidade de Oxford, Rio de Janeiro, 27-28 de junho, 2002b.
- DINIZ, Simone. Interações entre os poderes executivo e legislativo no Processo Decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados*, n. 48, v. 2, 2005.
- FELISBINO, R. A. Atores e práticas: a produção de leis da elite parlamentar da Câmara Dos Deputados nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). *Pensamento Plural*, a.3, n. 5, Pelotas, julho-dezembro, 2009.
- _____. O outro lado da moeda: governo e partidos fortes na Câmara dos Deputados. *Revista Paraná Eleitoral*, n. 50, série B, Curitiba, 2008.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio. (Org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- _____. Government Coalitions in Brazilian Democracy. *Brazilian Political Science Review*, 1(2): 182–206, 2007a.
- _____. Instituições políticas e governabilidade. Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAÉZ, Manuel Alcântara (orgs.). *A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007b.
- _____. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*, v. 48, n. 4, 2005.

- _____. Fernando. Instituições e Política no Controle do Executivo. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, 2001.
- _____; Fernando; VALENTE, Ana Luzia. Governabilidade e Concentração de Poder Institucional: O Governo FHC. *Tempo Social*, v. 11, n. 2, 2000a.
- _____. Presidential Power, Legislative Organisation, and Party Behaviour in the Brazilian Legislature. *Comparative Politics*, 32(2): 151–170, 2000b.
- _____. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002.
- _____. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- INÁCIO, Magna. Engajamento parlamentar no Brasil. In: POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar. *O Congresso por ele mesmo*. Autopercepções da classe política brasileira. Editora UFMG, 2011.
- _____. *Oposição e obstrução parlamentar no Brasil pós-redemocratização*. In: VIII Congresso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio, 2007. Disponível em <http://www.aecpa.es/archivos/congresos/congreso_08/area4/GT-12/INACIO-MAGNA.pdf> Acesso em 19 de Novembro de 2009a.
- _____. Mudança Procedimental, Oposições e Obstrução na Câmara dos Deputados. In: INÁCIO, Magna; RENNO, Lúcio. (Org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009b.
- _____. Estrutura e funcionamento da Câmara dos Deputados. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAÉZ, Manuel Alcântara (orgs.). *A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- _____. *Presidencialismo de Coalizão e Sucesso Presidencial na Esfera Legislativa 1990-2004*. Belo Horizonte. Tese de Doutorado. Ciências Humanas: Sociologia e Política. Universidade Federal de Minas Gerais, 2006.
- LAMOUNIER, Bolivar; FIGUEIREDO, Rubens (orgs.). *A era FHC, um balanço*. São Paulo: Cultura, Editores Associados, 2002.
- LEMOS, Leany Barreiro de Sousa; RICCI, Paolo. Individualismo e Partidarismo na lógica parlamentar. In: POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar. *O Congresso por ele mesmo*. Autopercepções da classe política brasileira. Editora UFMG, 2011.
- LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. O Controle legislativo no Brasil pós-1988. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy (orgs.). *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte, Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2007.

Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada. Brasília. Tese de Doutorado. Ciências Humanas: Sociologia. Universidade de Brasília, 2006.

_____. Como o Congresso brasileiro controla o Executivo? O uso de requerimentos de informação, convocação de autoridades e propostas de fiscalização e controle. In: MUSTAPIC, A. M.; LLANOS, M. (orgs.) *O controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Fundação Konrad Adenauer: Rio de Janeiro, 141–159, 2005.

LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil. *Opinião Pública*, v.9, n.1, Campinas: 2003.

LEONI, Eduardo. Coligações e Ideologia nas Eleições para vereadores no Brasil: uma análise econométrica. In: POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar. *O Congresso por ele mesmo*. Autopercepções da classe política brasileira. Editora UFMG, 2011.

_____. Ideologia, Democracia e Comportamento Parlamentar: A Câmara dos Deputados (1991-1998). *Dados*, v. 45, n.3, Rio de Janeiro: 2002.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos – CEBRAP*. São Paulo, n. 76, p. 117-41, 2006.

LINZ, Juan. Presidencialismo ou Parlamentarismo: faz diferença? In B. LAMOUNIER (org). *A Opção Parlamentarista*, São Paulo, Ed. Sumaré, 1991.

LINZ, Juan; VALENZUELA, Arturo. *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994.

MACIEL, Débora Alves. KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 57, 2002.

MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. *Opinião Pública* [online], v. 11, n.2, p. 249-286. ISSN 0104-6276, 2005.

_____; SHUGART, Matthew S. (eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MARANHÃO, Tatiana de P. A. *Quando o Supremo Tribunal Federal Discorda do Presidente da República (1988-2001)*. Dissertação de mestrado em Ciência Política. Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

MARENCO DOS SANTOS, André; SERNA, Miguel. Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais: Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 22, n. 64, 2007.

- MARENCO DOS SANTOS, André. Desempenho eleitoral, voto partidário e responsabilização nas eleições legislativas brasileiras. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio. (Org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- _____. Devagar se vai ao longe? A transição para a democracia no Brasil em perspectiva comparada. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAÉZ, Manuel Alcântara (orgs.). *A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- _____. Regras Eleitorais Importam? Modelos de Listas Eleitorais e seus efeitos sobre a Competição Partidária e o Desempenho Institucional. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 49, n.4, Rio de Janeiro: 2006.
- _____. Sedimentação de lealdades partidárias no Brasil: tendências e descompassos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.16, n.45, p. 69-83. ISSN 0102-6909, 2001.
- _____. Nas fronteiras do campo político: raposas e *outsiders* no Congresso Nacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 33, fev, 1997.
- MELO, Carlos Ranulfo. Os Partidos e as Eleições Presidenciais No Brasil. *Em Debate*, Belo Horizonte, v.2, n.6, p. 6 -11, jun. 2010.
- _____. Nem tanto mar, nem tanto a terra. Elementos para a análise do sistema partidário brasileiro. In: SAÉZ, Manuel Alcântara (orgs.). *A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- _____. Sistema Partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil. In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lúcio (orgs.). *Reforma Política. Lições da História Recente*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2006.
- _____. Partidos e Migração Partidária na Câmara dos Deputados. *Dados*, v. 43, n. 2, p. 207-239, 2000.
- MELO, Marcus André. *Hiperconstitucionalização e Qualidade da Democracia*. Mito e Realidade. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAÉZ, Manuel Alcântara (orgs.) *A Democracia Brasileira*. Balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1995- 1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- MIGNOZZETTI, Umberto Guarnier; BERNABEL, Rodolpho Talaisys; GALDINO, Manoel. Faz alguma diferença corrigir as distorções de representação no Brasil? Um estudo sobre a interação entre a arena eleitoral e a arena legislativa no âmbito federal. In: MOISÉS, José Álvaro (org.). *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro : Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

- MIRANDA, Geralda Luiza de. *O comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (1991-2007)*. Tese (Doutorado em Programa de Pós-Graduação em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.
- _____. *A influência das eleições presidenciais sobre as disputas para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal (1990-2006)*. ABCP, 2008. http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2008/arquivos/22_7_2008_15_57_42.pdf
- _____. A influência da dinâmica eleitoral sobre o comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Dados* [online], v.52, n.4, p. 911-959. ISSN 0011-5258, 2009.
- _____; FLEURY, S; BERNARDES, M. Governo, base aliada e crise política no Brasil. *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 40, p. 52-65, 2006.
- MOISÉS, José Álvaro (org.). *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro : Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.
- MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (eds.). 2002. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. 2002.
- MORITZ, Maria Lúcia R. de Freitas. A Atuação Parlamentar dos Partidos de Esquerda: legislando para quem e em nome de quem (1995-1999)? *Pensamento Plural*, v.3, Pelotas: 2008.
- _____. *Vozes da oposição: os partidos de esquerda e o primeiro Governo Fernando Henrique (1995-1999)*. Porto Alegre. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.
- MULLER, Gustavo. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, 2005.
- MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. Executive's Strategic Choices on Coalition-Based Presidential System: The Case of Brazilian Decision-Making Process on the Annual Budget. Trabalho apresentado na conferência Brazilian Political Institutions in Comparative Perspective: The Role of Congress in Presidential Systems, Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, 28-29 de maio, 2001.
- NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy (orgs.). *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte, Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2007.
- NICOLAU, Jairo. Polarização entre o PT e o PSDB? *Teoria e Debate*, v. 60, São Paulo: 2004.

- _____. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, 2000.
- _____. As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira. *Dados*, v. 40, n. 3, Rio de Janeiro: 1997.
- O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P.; WHITEHEAD, L. *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore : Johns Hopkins University, 1986.
- OLIVEIRA, Vanessa Elias. Judiciário e privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política? *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, 2005.
- _____; CARVALHO, Ernani. Judicialização da Política: um tema em aberto. *Revista Política Hoje*, v. 1, n. 15, 2006.
- PEREIRA, Carlos; ORELLANA, Salomomn. Hybrid Political Institutions and Governability: The Budgetary Process in Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, v. 1, n. 3, p. 57-79, 2009a.
- _____; MEJÍA-ACOSTA, Andrés. *The Value of Coalitions in Multiparty Regimes: Policymaking in Brazil and Ecuador* (September 29, 2009). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1480371>, 2009b.
- _____; POWER, Timothy; RAILE, Eric D. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. FGV, 2009c.
- _____; POWER, Timothy; RENNÓ, Lucio. Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Mixed Results of Reform in the Brazilian Congress. *Legislative Studies Quarterly*, v. 33, n. 1, February 2008.
- _____; SINGH, Shane P; MUELLER, Bernardo. *Political Institutions, Policymaking, and Policy Stability*. Mimeo, 2008b.
- _____; RENNÓ, Lucio. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. *Rev. Econ. Polit*, v.27, n.4, p. 664-683. ISSN 0101-3157, 2007.
- _____; POWER, Timothy; RENNÓ, Lucio. Under What Conditions do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case. *The Journal of Politics*, 67 (1):178-200, 2005a.
- _____; POWER, Timothy; RENNÓ, Lucio. Opinião Pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: “quem manda?”. *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, Campinas, 2005b.
- _____; MUELLER, Bernardo. The Cost of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process. *Comparative Political Studies*, 37(7): 781–815, 2004.

- _____; MUELLER, Bernardo. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n. 4, p. 735 a 71, Rio de Janeiro, 2003.
- _____; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, v. 45, n. 2, 2002.
- _____; RENNÓ, Lucio. O que É que o Reeleito Tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, v. 44, n. 2, Rio de Janeiro: 2001.
- _____; MUELLER, Bernardo. Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 43, 2000.
- PERISSINOTTO, Renato Monseff; MIRIADE, Angel. Caminhos para o parlamento: candidatos e eleitos nas eleições para deputado federal em 2006. *Dados* [online]. 2009, vol.52, n.2, pp. 301-333. ISSN 0011-5258.
- POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar (orgs.). Ouvindo os próprios parlamentares. In: POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar. *O Congresso por ele mesmo*. Autopercepções da classe política brasileira. Editora UFMG, 2011.
- _____. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: A Research Communication. *Latin American Research Review*, 44(1), 2009.
- POWER, Timothy. O Presidencialismo de coalizão na visão dos parlamentares brasileiros. In: POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar. *O Congresso por ele mesmo*. Autopercepções da classe política brasileira. Editora UFMG, 2011.
- _____. Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy. *Bulletin of Latin American Research*, v. 29, n. 1, p. 18–33, 2010.
- KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe (orgs.). Coligações Partidárias na nova democracia brasileira. Perfis e tendências. Rio de Janeiro: Korand-Adenauer-Stiftung: São Paulo; São Paulo: UNESP, 2010.
- RABELO-SANTOS, Lourimar. *Oposição e obstrução na Câmara dos Deputados*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2009.
- RICCI, Paolo. O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais? *Revista Dados*, v. 46, n. 04, 2003.
- ROCHA, Raquel Machado. *Com a palavra a oposição: a obstrução como recurso para se fazer ouvir*. Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2009.

- ROMA, Celso. Os efeitos da migração interpartidária na conduta parlamentar. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, 2007.
- SAMUELS, David. *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- _____. Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil. *Legislative Studies Quarterly* XXV (3): 481-497, 2000a.
- _____. The gubernatorial coat-tails effect: Federalism and Congressional elections in Brazil. *The Journal of Politics*, Vol. 62 (1): 240-253, 2000b.
- _____. Concurrent Elections, Discordant Results. Presidentialism, Federalism and Governance in Brazil. *Comparative Politics*, vol. 33, no 1, pp. 1-20, 2000c.
- SANTOS, Fabiano; VILAROUCA, Márcio. Relatório Primeiro Ano do Governo Lula: Alinhamento Partidário, trocas de legenda e (in)disciplina partidárias. Disponível em <http://necon.iuperj.br/arquivos/home/relatorio_primeiro_ano_lula.pdf.pdf> Acesso em 19 de Novembro de 2009.
- _____; ALMEIDA, Acir. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, 2005.
- SANTOS, Fabiano. Brazilian Democracy and the Power of “Old” theories of Party Competition. *Brazilian Political Science Review*, n.3, 2008.
- _____. A República de 46: Separação de Poderes e Política Alocativa. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAÉZ, Manuel Alcântara (orgs.). *A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- _____. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-76, 1997.
- SANTOS, Rafael Freitas; MEDEIROS, Danilo Buscatto; SANTOS, Samuel Moura. Padrões de Atuação das Comissões do Congresso Nacional. 32º encontro nacional da ANPOCS, Caxambu, 2008.
- SCHMITT, Rogério. Migração partidária e reeleição na Câmara dos Deputados. *Novos Estudos - CEBRAP*, São Paulo, 54, julho, 1999.
- SHARE, D; MAINWARING, S. Transitions through transaction: Democratization in Brazil and Spain. In: SCHELER, W. (ed). *Political Liberalization in Brazil*. Bolder, Co: Westview: 1986.

- SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lúcio (orgs.). *Reforma Política. Lições da História Recente*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2006.
- STRØM, Kaare. *Minority government and majority rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- TAYLOR, Matthew M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, 2007.
- _____; DA ROS, Luciano. Os partidos dentro e fora do Poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008.
- TEIXEIRA, Ariosto. *A judicialização da política no Brasil (1990-1996)*. Brasília, Dissertação de Mestrado, UnB, 1997.
- TSEBELIS, George *Jogos Ocultos*, São Paulo: Edusp, 1998.
- _____. Processos decisórios em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 34, 1997.
- WERNECK VIANNA, Luiz. Poder Judiciário, “positivação” do direito natural e política. *Estudos Históricos*, v. 9, n. 18, 1996.
- _____. et alli. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- _____. (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- _____; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezessete anos de judicialização da política. *Tempo Social*, v. 19, n. 2, 2007.
- ZUCCO Jr., Cesar. Esquerda, direita e governo. A ideologia dos partidos políticos brasileiros. In: POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar. *O Congresso por ele mesmo*. Autopercepções da classe política brasileira. Editora UFMG, 2011.
- _____. Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidentialist Settings. *Journal of Politics*, 71(3):10761092, 2009.
- _____. *Governabilidade num segundo governo Lula*. In: Encontro da Associação de Ciência Política do Uruguai (AUCIP), 1, 2006.
- _____; LAUDERDALE, Benjamin. *Making Votes Talk: Ideology and Government Influence on Legislative Behavior*. Prepared for delivery at the meeting of the American Political Science Association, Toronto, 2009.