



Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Doutorado em Ciência Política

**Oposições Parlamentares no Brasil:
Uma Análise dos Incentivos Institucionais e de suas Práticas (1995-2014)**

GABRIELLA MARIA LIMA BEZERRA

Porto Alegre

2017

**Oposições Parlamentares no Brasil:
Uma Análise dos Incentivos Institucionais e de suas Práticas (1995-2014)**

GABRIELLA MARIA LIMA BEZERRA

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

Orientador: Prof. Dr. Paulo Sérgio Peres

Porto Alegre

2017

CIP - Catalogação na Publicação

Bezerra, Gabriella Maria Lima
Oposições Parlamentares no Brasil: Uma análise dos
Incentivos Institucionais e suas Práticas (1995-
2014) / Gabriella Maria Lima Bezerra. -- 2017.
204 f.
Orientador: Paulo Sérgio Peres.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política,
Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. oposição. 2. parlamento. 3. partidos políticos.
4. legislativo. 5. democracia. I. Peres, Paulo
Sérgio, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Tese de Doutorado

**Oposições Parlamentares no Brasil:
Uma Análise dos Incentivos Institucionais e de suas Práticas (1995-2014)**

GABRIELLA MARIA LIMA BEZERRA

Defendida em 21 de dezembro de 2017

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Silvana Krause (UFRGS)

Prof. Dr. Mauricio Michel Rebello (UFFS)

Prof^a. Dr^a. Camila Feix Vital (FURG-SVP)

Prof^a. Dr^a. Amanda Santos Machado (UFPR)

Prof. Dr. Paulo Sérgio Peres (UFRGS - Orientador)

Essa tese é dedicada com todo meu amor a Arthur Queiroz, Fabrício Leomar e Maria Osmarina.

"peixe fora d'água, borboletas no aquário" (Humberto Gessinger).

Agradecimentos

"O que eu sou, eu sou em par, não cheguei, não cheguei sozinho"¹

Agradeço imensamente aos meus pais, Loderne Machado e Maria Mosarina, apoiadores entusiastas que sonharam e batalharam para a realização deste feito: o primeiro doutorado na família. Meu irmão, Fábio Lima, minha cunhada Viviane Queiroz, meus sobrinhos Lívia e Arthur, obrigada pela torcida!

Gratidão eterna a essas duas pessoas lindas que me acolheram como família: Bernadete Zilioni e Valmor Amorim. Meus grandes e amados amigos de Campinas (mas vindo das diversas partes do país), Talitha Ferreira, Bianca Meciano, Bruno Giacomini, Milene Matos, Gabriela Goulart, Paula Omena, Silas Silva, Kelin Tasca, Olívia Fiusa, Priscila Almeida, Izabela Moreira, Julio César Capistrano e Mário Fernandes, meu carinho e meu muito obrigada!

Meus velhos e bons amigos de Fortaleza, Fidel Castro, Elane Sousa e Eliane Azel: Obrigada! Adriano Caetano, obrigada por me receber tantas vezes em Porto Alegre com tanto cuidado e carinho! Um agradecimento especial a David Albuquerque, meu irmão da vida! Sua força e sua presença tão amorosa em todos os momentos foram minhas muletas!

As minhas colegas da UFRGS, Roberta Sousa, Nazaré Bretas e Graça Godinho, obrigada pela convivência tão divertida dentro e fora da Universidade. Agradeço também aos colegas e aos meus alunos da UEMG\Barbacena e a minha família mineira em São João Del Rei, tão ansiosos quanto eu pela finalização dessa etapa, Rafael, Michele e Elke Teodoro e Hérrik Oliveira.

Aos professores Valmir Lopes e Jackson Aquino da Universidade Federal do Ceará e Silvana Krause da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, obrigada pelo auxílio na realização do doutorado sanduíche. Obrigada ao professor da Universidade

¹ Posada.

de Mannheim, Marc Debus e aos profissionais da *GestHouse* pela maravilhosa acolhida na Alemanha: Danke sehr! Danke schön!

Agradeço ao CEDI - Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados e ao Cebrap – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, pelo fornecimento dos dados. Agradeço também a Capes pelos anos de financiamento a esta pesquisa. Ao secretário do departamento, Lucas Greff Dias, pelo trabalho impecável e fundamental! E ao meu orientador, Paulo Peres, a quem admiro, resgatou minha fé na academia, não só pela sua extrema competência, mas pelo profissional-ser-humano, comprometido e profundamente ético. Agradeço diariamente por ter assumido essa jornada e por ter me guiado nesta grande realização!

Esta tese é dedicada ao meu sobrinho Tutu. Seu nascimento mudou minha vida, meu jeito de ver o mundo e as pessoas. É dedicada também a melhor pessoa que eu conheci na minha vida, meu irmão Brich: você é a luz mais bonita que eu já vi. Ao seu lado tudo fica Odara! E a minha avó, Osmarina, meu suporte mais afetuoso e incondicional, esta sim merecedora do título de doutora!

"e se você me chamar de paraíba ou baiano, não vai me soar estranho, não" ²

² Fernando Catatau.

Resumo

A efetividade das oposições partidárias é um dos requisitos para o funcionamento adequado do regime democrático. A própria definição mais usual de democracia tem como um dos seus eixos centrais, ao lado da participação inclusiva, a contestação pública, pois é ela que garante o controle do governo e a rotatividade no poder. Não obstante, o estudo do comportamento das oposições parlamentares permanece relativamente negligenciado na literatura de política comparada e até nos estudos de caso. De fato, no contexto da emergência das novas democracias, as oposições partidárias parlamentares acabaram sendo percebidas, mesmo que tacitamente, como possíveis obstáculos àquela que foi e ainda é considerada a grande meta a ser conquistada, a governabilidade. Assim, esse hiato se formou e persistiu porque os analistas acabaram privilegiando uma agenda de pesquisas focada na “engenharia constitucional” mais adequada à prevenção da manifestação de múltiplos atores com poder veto às políticas do Executivo. Por outro lado, poucos estudos foram realizados sobre os recursos institucionais à disposição das oposições parlamentares e sobre o uso que elas fazem desses recursos.

O objetivo desta tese é analisar estes dois aspectos fundamentais do comportamento das oposições parlamentares no Brasil: (a) os recursos institucionais de que dispõem para fazer frente ao governo e (b) como elas utilizam tais recursos. Para a consecução desse objetivo, utilizo dados documentais e estatísticas descritivas sobre a ação das oposições. Em primeiro lugar, analiso a evolução dos dispositivos constitucionais e regimentais de 1832, 1854, 1928, 1934, 1936, 1947, 1952, 1955, 1972 e 2016, da Câmara e do Senado. Analiso, ainda, a proposição, a tramitação de projetos e as votações nominais, as prerrogativas dos mecanismos de fiscalização e controle, tais como as CPIs, as audiências públicas, as convocações de ministros, os requerimentos de informação, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, a Ouvidoria e a Corregedoria Parlamentar. Depois disso, analiso a utilização desses recursos pelas oposições por meio de dados referentes ao seu comportamento na Câmara dos Deputados no período de 1995 a 2014. A abordagem adotada é a do neoinstitucionalismo da vertente da teoria da escolha racional. Por esse prisma, o foco da análise é delimitado aos objetivos das oposições partidárias enquanto um ator político coletivo orientado por cálculos estratégicos e, simultaneamente, às restrições e incentivos institucionais que estruturam seus ambientes de atuação, ou seja, o eleitoral, o governamental e o judiciário.

Os resultados da análise mostram que os blocos partidários de oposição usaram distintas estratégias, impactados pela sua trajetória e pelo cenário político. Os governos FHC propiciaram nas votações majoritárias possibilidades de movimentação de práticas propositivas e constrangedoras, que duplamente expõem as posições alternativas da oposição e as decisões polêmicas da situação. A oposição, liderada pelo Partido dos Trabalhadores, também recorre ao Supremo Tribunal Federal, esticando o jogo político, obtendo com o uso de ADIs vitórias parciais, simbólicas e publicificadoras de suas opiniões e das decisões controversas do governo e dos parlamentares da situação. Além disso, por não ter sido capaz de efetivar as tentativas de fiscalização, através de CPIs, mostra a dificuldade e os empecilhos do exercício da função de controle do governo. A partir de 2003, o bloco opositor, anteriormente governo, liderado pelo PSDD e PFL/DEM, investe na estratégia obstrutiva pura, reduzindo o uso dos recursos propositivos dentro de votações nominais. Além disso, foi mais efetivo na abertura de investigação, através de CPIs no Senado devido a sua bancada ampliada nesta Casa. Entretanto, essas polêmicas também os atingem e podem ter criado uma imagem de oposição disruptiva, não leal e não propositiva. No governo Dilma, na primeira gestão, encontra-se o aprofundamento da obstrução, com a obtenção das maiores vitórias dessa estratégia no período. Também, mobiliza importantes CPIs que abalaram o governo e conjugadas com a obstrução, promoveram frequentes paralisias decisórias.

PALAVRAS-CHAVE: oposição; parlamento; partido políticos

Abstract

The effectiveness of partisan opposition is one of the requirements for the proper functioning of the democratic regime. The most common definition of democracy has one of its central axes, alongside inclusive participation, public contestation, since it guarantees governance of the government and rotation in power. Nevertheless, the study of the behavior of parliamentary oppositions remains relatively neglected in the literature of comparative politics and even in case studies. In fact, in the context of the emergence of new democracies, parliamentary partisan oppositions were eventually perceived, even tacitly, as possible obstacles to what was and still is considered the great goal to be achieved - governability. Thus, this hiatus was formed and persisted because the analysts ended up favoring a research agenda focused on "constitutional engineering" more adequate to prevent the manifestation of multiple actors with veto power to the policies of the Executive. On the other hand, few studies have been done on the institutional resources available to parliamentary opposition and on their use of these resources.

The purpose of this thesis is to analyze precisely these two fundamental aspects of the behavior of parliamentary oppositions in Brazil: (a) the institutional resources they have to face the government and (b) how they use such resources. In order to achieve this objective, I use documentary data and descriptive statistics on opposition actions. First, I analyze the evolution of the constitutional and regimental provisions of the House and the Senate of 1832, 1854, 1928, 1934, 1936, 1947, 1952, 1955, 1972 and 2016. I also analyze the proposal and process of projects, the prerogatives of the control and control mechanisms, such as the CPIs, the public hearings, the convocations of ministers, the information requirements, the Ethics and Parliamentary Decree Council, the Ombudsman the Parliamentary Corregedoria. After that, I analyze the use of these resources by the opposition through data on their behavior in the Chamber of Deputies from 1988 to 2010. The approach adopted is that of the neoinstitutionalism of the rational choice theory. From this perspective, the focus of the analysis is delimited to the objectives of the party oppositions as a collective political actor oriented by strategic calculations, and simultaneously to the institutional constraints and incentives that structure their working environments, that is, the electoral, the governmental and the the judiciary.

The results of the analysis show that opposition party blocs have used different strategies, impacted by their trajectory and the political scenario. The FHC governments favored in the majority voting possibilities of moving propositional and constraining practices, which doubly expose the alternative positions of the opposition and the controversial decisions of the situation. The opposition, led by the Workers' Party, also appeals to the Federal Supreme Court, stretching the political game, obtaining with Adis partial victories, symbolic and publicizing their opinions and the controversial decisions of the government and parliamentarians of the situation. Moreover, because it has not been able to carry out the inspection attempts, through CPIs, it shows the difficulty and obstacles to the exercise of the government control function. Since 2003, the opposition bloc, formerly government, led by the PSDD and DEM, invests in the pure obstructive strategy, reducing the use of propositional resources within nominal votes. In addition, it was more effective in opening investigations, through Senate CPIs due to its expanded counterpart in this House. However, these polemics also hit them and may have created a disruptive, non-loyal and non-propositional image of opposition. In the Dilma government, in the first management, one finds the deepening of the obstruction, with obtaining the greater victories of this strategy in the period. Also, it mobilizes important CPIs that shook the government and combined with the obstruction, promoted frequent decision paralysis.

KEY WORDS: opposition; parliament; political parties

Índice

Introdução, 14

Capítulo 1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA: As Oposições Partidárias como Obstáculo à Governabilidade

1. Introdução, 27
2. Governabilidade, Oposição Partidária e Democracia na Política Comparada, 29
 - 2.1. A Governabilidade e as Oposições no Presidencialismo, 29
 - 2.2. Presidencialismo Multipartidário e Governabilidade, 34
 - 2.3. Sistema Eleitoral, Multipartidarismo e Governabilidade, 39
 - 2.4. Contradições da Literatura Comparada em Relação às Oposições, 44
3. Governabilidade e Democracia na Literatura sobre o Brasil, 49
 - 3.1. A Divisão da Literatura, 49
 - 3.2. Combinação Institucional Explosiva *versus* Presidencialismo de Coalizão, 50
4. Considerações Finais, 60

Capítulo 2 ENQUADRAMENTO TEÓRICO As Oposições Partidárias como um Problema de Pesquisa

1. Introdução, 63
2. Déficit de Estudos sobre as Oposições Políticas, 64
3. Oposições Políticas e Democracia, 72
4. Oposições Parlamentares: Definição, Funções e Efetividade, 88
5. Considerações Finais, 96

Capítulo 3 PRERROGATIVAS DAS OPOSIÇÕES PARLAMENTARES: Análise da Evolução dos Dispositivos Constitucionais e Regimentais

1. Introdução, 98
2. As Prerrogativas Regimentais: *Opposizione*, Minorias, Minoria, Oposição, 100
3. O Processo Legislativo, 106
 - 3.1. Os Projetos de Lei, 107
 - 3.2. A Liderança e o Discurso Parlamentar, 108
 - 3.3. As Votações Nominais e a Obstrução, 111
 - 3.4. Fiscalização e Controle, 121
 - 3.5. Comissões Parlamentares de Inquérito, 126

- 3.6. Os Demais Mecanismos de Fiscalização, 130
- 3.7. A Arena Judicial: ADIs e Mandado de Segurança, 135

4. Considerações Finais, 137

**Capítulo 4: A ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS OPOSIÇÕES PARLAMENTARES
NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: Governos FHC, Lula e Dilma**

- 1. Introdução, 139
- 2. Os Blocos de Oposição no Parlamento, 140
- 3. Comportamento Propositivo: Participação na Formação das Políticas, 141
 - 3.1 Projetos de Lei e Emendas, 141
 - 3.2. Votações Nominais e Obstrução, 143
- 4. Comportamento Reativo: Fiscalização e Controle, 148
 - 4.1. Comissão Parlamentar de Inquérito, 149
 - 4.2. Mecanismos de Fiscalização e Controle, 151
 - 4.3. Ação Direta de Inconstitucionalidade, 154
- 5. Aprofundamento da Análise dos Dados , 155
 - 5.1. A Era dos Três Quintos, 155
 - 5.2. A Obstrução como a Principal Arma Estratégica da Oposição, 161
 - 5.3. A Guerra de CPIs no primeiro governo Dilma, 167
- 6. Considerações Finais, 170

Conclusão, 174

Referências, 181

Índice de Tabelas, Quadros e Figuras

1. **Quadro 1.1.** Tipos de Oposição de Acordo com os Regimes, 44
2. **Figura 1.1.** Sobreposição Executivo Legislativo na Relação Governo-Oposição, 58
3. **Figura 1.2.** Fluxograma do Desenho Conceitual e Operacional Relativo à Oposição Parlamentar Adotado na Pesquisa, 94
4. **Quadro 3.1.** Tipos e Subtipos de Comportamento Estratégico Opositor quanto aos Requerimentos, 106
5. **Quadro 3.2.** Prerrogativas das Lideranças Partidárias no Processo Legislativo, 108
6. **Quadro 3.3.** Sequências do Processo Legislativo, 111
7. **Figura 3.1.** Fluxograma da Sequência Possível dos Requerimentos, 118
8. **Tabela 4.1.** Evolução das Bancadas dos Partidos de Oposição (1995-2010), 140
9. **Tabela 4.2.** Projetos de Lei nos Governos FHC, Lula e Dilma Rousseff (1995-2014), divididos em Projetos de Emenda Constitucional, Lei Ordinária e Lei Complementar, 141
10. **Quadro 4.1.** Votações Nominais de Interesse da Oposição [1995 a 2014], 145
11. **Quadro 4.2.** Pedidos de Verificação de Votação, Governos FHC, Lula e Dilma (1995-2014), 146
12. **Quadro 4.3.** Obstruções Parlamentares Legítimas nos Governos FHC, Lula e Dilma (1995-2014), 147
13. **Tabela 4.3.** Solicitações de CPI, por Partidos de Oposição (1995-2014), 149
14. **Tabela 4.4.** Mecanismos de Fiscalização e Controle Utilizados pelas Oposições Parlamentares (1995-2014), 150
15. **Tabela 4.5.** Representações contra parlamentares no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, por Partido (2002 a 2014), 152
16. **Tabela 4.6.** Partido dos Relatores das Representações contra parlamentares no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar (2002-2014), 152
17. **Quadro 4.4.** Relação entre indicação do relatório e resultado nos processos de investigação de parlamentares no Conselho de Ética (2002-2014), 153
18. **Tabela 4.7.** Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade [1995 a 2014], 154

- 19. Quadro 4.5.** Projetos de Lei mais questionados por procedimentos de obstrução pela oposição nos Governos FHC (1995-2002) , 156
- 20. Quadro 4.6.** Projetos de Lei mais movimentados com Obstrução e Verificação de Votação pela oposição nos Governos Lula (2003-2010), 163
- 21. Quadro 4.7.** Projetos de Lei mais movimentados com procedimentos pela oposição nos Governos Lula (2003-2010), 165
- 22. Quadro 4.8.** Projetos de Lei mais movimentados com Obstrução e Verificação de Votação pela oposição no Governo Dilma (2011 a 2014), 168
- 23. Quadro 4.9.** Projetos de Lei mais movimentados com procedimentos pela oposição ao Governo Dilma (2011 a 2014), 168

Introdução

*Democracy is an ideology of opposition
as much as it is one of government*
Ian Shapiro³

If there be no opposition, there is no democracy.
Sir Ivor Jennings⁴

Em 2011, a revista Interesse Nacional⁵ publicou um número especial totalmente dedicado à discussão do déficit oposicionista no Brasil. Toda a edição ecoava a visão predominante à época de que a oposição partidária no Parlamento Nacional estava completamente imobilizada perante o bloco governista capitaneado pelo Partido dos Trabalhadores há quase uma dezena de anos. Num dos textos dessa edição, Fernando Henrique Cardoso, mais otimista, propunha uma linha de ação para que a oposição, no caso, o PSDB, pudesse realmente fazer frente ao governo e se colocar como alternativa viável para ocupar o poder na próxima eleição. Noutro texto, o diplomata Paulo Roberto de Almeida, mais pessimista, ressaltava que a falta de um projeto político claro relegava a oposição à irrelevância.⁶

Um pouco mais adiante, em 2013 — meses antes da onda de protestos que viria a tomar o país —, o jornal O Globo fez uma matéria especial sobre o tema, colhendo avaliações de analistas que insistiram na mesma perspectiva, qual seja, a inexistência de um programa alternativo, inabilidade para formular propostas próprias para a economia, pouca capacidade de se comunicar com a população, lideranças titubeantes e situação minoritária no Parlamento seriam os indicadores mais gerais da

³ Extraído de Shapiro (1996).

⁴ Extraído de Jennings (1936).

⁵ Segundo a descrição dos seus objetivos e da sua natureza, “a revista busca mobilizar os recursos intelectuais disponíveis no país para esmiuçar, normalmente pelo contraste de pontos de vista diferentes, as questões concretas em que se desdobra a agenda de desafios para o desenvolvimento do Brasil.” Em seu conselho editorial, constam figuras como André Singer, Gabriel Cohn, Luiz Carlos Bresser Pereira e Renato Janine Ribeiro.

⁶ Disponível online: Interesse Nacional, 04/13, Abril-Junho, 2011. Fernando Henrique Cardoso escreve sobre “O Papel da Oposição” e, Paulo Roberto de Almeida, sobre “A Miséria da Oposição no Brasil”.

inépcia das oposições partidárias no período.⁷

Com efeito, segundo a percepção corrente, tínhamos ali a configuração de um problema estrutural que poderia comprometer o desempenho da nossa recente democracia, qual seja, a nulidade da oposição. Como se sabe, é ponto pacífico na literatura que lida com as teorias da democracia e com análises comparadas de regimes democráticos a concepção de que a existência de uma oposição partidária efetiva — que é aquela que faz críticas ao governo, fiscaliza e controla suas ações e se apresenta como força política alternativa capaz de governar no próximo período —, é tanto um sinal de vitalidade da democracia como um dos elementos que a distinguem de um regime ditatorial (DUVERGER 1951; KIRSCHHEIMER 1957; SHAPIRO 1965; SARTORI 1966; JOUVENEL 1966; WJART and PRZEWORSKI 1966; DAHL 1965, 1966, 1968^a, 1968^b, 1968^c, 1973; IONESCU and MADARIAGA 1972; BEYME 1973; KOLINSKY 1987; HELMS 1992, 2004, 2009; STEPAN 1997; POLSBY 1997; BLONDEL 1997; PARRY 1997; MAIR 2007; KUBÁT 2010; BERT 2013). Portanto, se a oposição parlamentar estava acuada e desprovida da capacidade de exercer suas funções, a qualidade da democracia brasileira estava seriamente ameaçada.

Esse diagnóstico, curiosamente, representava uma drástica mudança de perspectiva dos analistas que, até então, tinham a impressão de que a oposição parlamentar era bastante organizada e proativa, pelo menos desde a eleição de Collor, tendo acentuado ainda mais sua postura crítica e propositiva ao longo dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso. Ademais, a chegada do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República, a principal liderança das oposições na política nacional até aquele momento, foi celebrada como outro indicador de consolidação não apenas de uma das funções clássicas das oposições em democracia, que é a capacidade de se apresentar como alternativa crível e viável para substituir o governo de turno, mas também da transição democrática. Isso porque, naquele contexto, ocorria a alternância no poder não somente entre grupos partidários rivais, liderados pelo PSDB e o PT, mas, o que é mais relevante, entre dois blocos ideológicos distintos, sintonizados com forças sociais diversas.

⁷ Conferir edição online de O Globo, de 08/02/2013. Foram entrevistados Roberto Romano (Unicamp), Humberto Dantas (Insper) e Luiz Jorge Werneck (PUC-RJ).

Assim, a chegada do Partido dos Trabalhadores ao Executivo Nacional indicava que a democracia brasileira garantia a intensa participação eleitoral, por um lado, e, por outro, a contestação pública mediante a competição entre organizações partidárias com projetos alternativos, propiciando o revezamento das tarefas de governo e oposição entre os principais grupos políticos. Inclusive, essa percepção mais ou menos generalizada se ancorava no fato de que a dinâmica competitiva que se instalou na disputa pela Presidência da República tornou-se estruturalmente bipolar – PSDB *versus* PT. Conseqüentemente, realizada essa alternância entre um governo de centro-direita e uma oposição de centro-esquerda, o partido que até aquele ponto era opositor viria a atuar no governo e, inversamente, como é óbvio, o partido que era governo viria a atuar na oposição. Mais claramente, o PT e seus parceiros de coalizão deveriam governar enquanto o PSDB e seus parceiros no bloco opositor deveriam criticar e fiscalizar o governo, apresentar propostas de políticas alternativas e mostrarem-se aptos a reassumir a posição governista na próxima rodada eleitoral.

Não obstante, uma vez instalado na Presidência da República, o PT logrou adotar determinadas estratégias de governo que lhe asseguraram a conquista de quatro mandatos sucessivos, dando, assim, a impressão de que a oposição partidária estava anulada, pois a rotatividade no poder parecia estar emperrada. Ainda de acordo com a interpretação corrente à época, o êxito do PT em manter-se no governo não era apenas mérito próprio, pois, paralelamente a isso, existia a patente inabilidade dos partidos opositores no que diz respeito à coordenação eficaz de sua ação. Habitados ao ambiente governista, PSDB e PFL/DEM foram deslocados, a contragosto, para um *habitat* que lhes era totalmente estranho — a oposição. Nessa condição, sem quaisquer traços comportamentais próprios do modo de ser opositor, ambos os partidos não conseguiram realizar a necessária evolução adaptativa para desempenharem as funções requeridas de uma oposição parlamentar. Por isso, PSDB e DEM enfrentaram grandes dificuldades para organizar qualquer projeto alternativo, para fazer a crítica consistente ao governo e, ao mesmo tempo, para colocarem-se como partidos mais atrativos aos olhos do eleitorado nas disputas presidenciais subsequentes.

Além dessa componente comportamental, o próprio arranjo institucional brasileiro terá se colocado como uma barreira à efetividade da oposição, na medida em que estimula sobremaneira o governismo — sempre é mais vantajoso fazer parte da base do governo do que da oposição, uma vez que isso garante recursos preciosos para os políticos que almejam sua recandidatura (PERES 2014). E mais, o Presidente da República dispõe de poderes que garantem sua preponderância no processo legislativo, notadamente centralizado (FIGUEIREDO E LIMONGI 1999; SANTOS 2003). Para completar esse quadro, em seu primeiro mandato, o governo Dilma formou uma coalizão bastante ampla, com majorias confortáveis tanto na Câmara dos Deputados como no Senado, e, logo no início do seu segundo mandato, parecia que essa coalizão persistiria, assim como a atuação colaborativa dos parlamentares da sua base de apoio.

Porém, como se sabe, desde o primeiro dia do seu segundo termo, Dilma enfrentou dura oposição dentro da Câmara dos Deputados, seja dos partidos oposicionistas seja dos partidos de sua coalizão. Em realidade, formou-se um grupo parlamentar oposicionista suprapartidário sob a liderança de Eduardo Cunha, presidente da Câmara dos Deputados e membro daquele que era o principal partido da coalizão governista e detentor do cargo de Vice-Presidente da República, o PMDB. A atuação dessa inusitada oposição, incluindo partidos oposicionistas e partidos governistas, resultou na abertura do processo de *impeachment* que levou à sua condenação no Senado. Tudo indicava que a oposição, até então considerada inexistente, fortaleceu-se demasiadamente, tornando-se majoritária diante de um governo que, por sua vez, encolheu-se a ponto de se tornar indefeso. Mais do isso, o comportamento oposicionista avolumou-se de tal modo no Parlamento que suscitou levantes dentro do próprio território governista. Em resumo, havia oposição de ambos os lados da trincheira e, nessa situação, o governo se retraiu até ser expelido e substituído por outro mais palatável à oposição que, dessa maneira excepcional, tomou para si o governo e fez o PT retornar para o ambiente oposicionista.

No transcorrer de tudo isso, entretanto, o arranjo institucional e os principais partidos permaneceram constantes. Como então explicar a oscilação pendular do comportamento da oposição, indo do que foi caracterizado como uma inércia

inoperante à sublevação *imparável* contra o governo, e com força suficiente para bloquear seus interesses e até mesmo remover o titular do Executivo de seu cargo? Como explicar que a oposição tenha sido considerada bastante ativa nas suas funções de crítica e fiscalização até o final do governo FHC e, depois, durante o governo Lula e o primeiro mandato de Dilma tenha sido considerada dispersa e inócua? Como explicar que a oposição, considerada subjugada, inexpressiva, sem poder de controle e veto sobre o Executivo, tenha colocado a presidenta Dilma em xeque-mate depois de ter assumido o protagonismo do jogo político e formado uma coalizão oposicionista majoritária que incluiu vários membros dos partidos da base do governo? Como, diante dos poderes legislativos da Presidência, da acentuada centralização do processo decisório, do seu controle sobre a agenda legislativa, a “chave do cofre” e inúmeros cargos estatais altamente cobiçados, a oposição conseguiu, dentro do mesmo arranjo institucional, erguer-se contra o governo e fazer um Chefe-de-Estado capitular, pela segunda vez, perante o Parlamento? Finalmente, será que a oposição esteve mesmo inerte durante os dois governos Lula e o primeiro mandato de Dilma?

Todas essas perguntas tão cruciais permanecem sem respostas e tampouco poderemos respondê-las devidamente sem que, em primeiro lugar, estudemos as oposições parlamentares brasileiras em seus aspectos elementares, ou seja, seu comportamento estratégico em face do ambiente institucional. Em outras palavras, antes de buscarmos as respostas para todas aquelas questões tão nevrálgicas, é indispensável que, antes, procuremos responder a estas duas questões precedentes mais básicas: (1) que instrumentos e espaços institucionais estão à disposição da oposição parlamentar na política nacional brasileira e (2) como a oposição utiliza tais recursos?

De fato, sabemos muito pouco sobre o comportamento das oposições no Brasil, assim como sobre os recursos de que estas dispõem para cumprir suas funções oposicionistas no Parlamento. Esse hiato se formou e persistiu porque os analistas acabaram privilegiando uma agenda de pesquisas focada quase exclusivamente no governo e na governabilidade. Na verdade, mesmo em âmbito internacional, as oposições partidárias permanecem como um objeto de estudo notadamente negligenciado, seja do ponto de vista teórico ou em termos empíricos (HELMS 2009,

2008; PASQUINO 1998; BLONDEL 1997; PARRY 1997; STEPAN 1997; COTTON 1996; JUNG and SHAPIRO 1995; LAWSON 1993; BEYME 1987; KOLINSKY 1987; IONESCU and MADARIAGA 1972; DAHL 1965; SHAPIRO 1965). Esse hiato, contudo, precisa de ser superado pois se trata de um tema indissociável tanto da prática como do conceito de democracia.

No caso brasileiro, as raras análises desse problema já dão claras indicações da necessidade de formação de uma agenda de pesquisas voltada à compreensão do comportamento das oposições partidárias no contexto do nosso desenho constitucional (INÁCIO 2009, 2007; RABELO-SANTOS 2009; BEZERRA 2012; CARVALHO e FIGUEIREDO 2014). Inclusive, como desconsiderar que as oposições partidárias brasileiras já conseguiram interromper dois mandatos presidenciais num período em que foram eleitos apenas quatro presidentes? Além disso, conforme observa Inácio (2009, 359), mesmo “com oportunidades restritas para competir na definição da agenda legislativa, quando na condição de minoria, as oposições recorrem aos procedimentos e recursos regimentais para modificar ou elevar os custos de aprovação da agenda apoiada pela maioria”. Dito de outro modo, é verdade que o governo, quando majoritário, determina os rumos das políticas, mas não sem ter de lidar com os custos e riscos de suas ações. Estas, defronte a um cenário desfavorável à aprovação de suas políticas, as oposições parlamentares podem recorrer, de maneira estratégica, e algumas vezes de forma inovadora, aos recursos institucionais disponíveis para forçar sua participação no jogo da governação.

Diante disso, o objetivo desta tese é analisar dois aspectos fundamentais do comportamento das oposições parlamentares nacionais: (a) os recursos institucionais de que dispõem para fazer frente ao governo e (b) como utilizam esses recursos. Para tanto, minha proposta é analisar a evolução dos dispositivos constitucionais e regimentais concernentes à atuação da oposição parlamentar, considerando-se os documentos de 1832, 1854, 1928, 1934, 2936, 1947, 1952, 1955, 1972 e 2016, da Câmara e do Senado. Dessa maneira, serão detalhadas as possibilidades de ação das oposições partidárias no sistema político brasileiro, contemplando os procedimentos, a estrutura institucional disponível e as estratégias passíveis de serem implementadas nesse contexto. Nesse caso, considero a proposição e tramitação de projetos, as

prerrogativas das lideranças e de discursos parlamentares, as votações nominais, as obstruções e os mecanismos de fiscalização e controle — tais como as CPIs, as audiências públicas, as convocações de ministros, os requerimentos de informação, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, a Ouvidoria e a Corregedoria Parlamentar. Depois disso, analiso a utilização desses recursos pelas oposições por meio de dados referentes ao seu comportamento na Câmara dos Deputados no período de 1995 a 2014.

A proposta, portanto, é realizar o mapeamento das possibilidades institucionais de se fazer oposição e do comportamento oposicionista na Câmara dos Deputados. Para isso, a hipótese de trabalho adotada estabelece que a efetividade da oposição depende de crises políticas que abrirão espaço para sua atuação mais incisiva de veto ao governo. Obviamente, quanto mais graves forem as crises, maior a efetividade das oposições. Em momentos de inexistência de crise de governo, quando presidente tem elevada aprovação popular e controle sobre a maioria legislativa, a oposição, embora menos efetiva, recorrerá aos instrumentos institucionais disponíveis para influenciar as políticas ou pelo menos retardar a aprovação de projetos do governo, aumentar seus custos de tramitação e se aproveitar para sinalizar para sua base eleitoral sua posição diante das políticas que estão na agenda do processo decisório.

Desse modo, os mesmos recursos institucionais de que dispõem podem ser mais ou menos eficazes em função do surgimento de crises políticas envolvendo o governo, sempre em relação positiva com sua gravidade. Nessas situações, a oposição exacerba suas ações tentando tirar proveito do momento favorável mediante o uso de todo o arsenal de procedimentos que tem ao seu dispor – tais como o acionamento do STF e a abertura de CPIs –, visando a constranger o governo, pressioná-lo e desgastá-lo diante da imprensa e da opinião pública. Para expor a fragilidade do governo diante do eleitorado, a oposição também pode intensificar suas estratégias de proferir pronunciamentos e de obstruir votações, assim como votar maciçamente contra projetos oriundos do Executivo que, em outras circunstâncias, até poderiam ter seu voto favorável. Já nos momentos de “calmaria”, ou seja, de inexistência de crise política, a oposição se restringe à sua condição de minoria, procurando equilibrar seu

papel 'negativo' com uma postura mais propositiva para conviver com o dia-a-dia da casa; afinal, escolher a estratégia extrema de não-participação pode trazer-lhe prejuízos eleitorais, pois o governo sempre pode alegar que a oposição age contra os interesses do país visando, exclusiva e irresponsavelmente, à conquista do poder.

Por essa perspectiva, podemos dizer que há dois tipos de comportamento que as oposições podem seguir, com estratégias variadas — o cotidiano e o excepcional. Podemos chamar a isso de 'ciclo de oposição' e, nesse sentido, é sempre preciso que levemos em conta a racionalidade dos atores oposicionistas em cada ciclo. Devemos considerar então a racionalidade que move a oposição em cada momento ou ciclo no contexto da configuração institucional, pois é dessa articulação entre conjuntura e estrutura que emergem as estratégias de sobrevivência de cada parlamentar e de cada partido, estratégias que vislumbram a intenção de garantir o equilíbrio dos principais objetivos que almejam e que, muitas vezes, podem envolver *trade-offs* entre objetivos conflitantes [voto, cargos e políticas].

A propósito disso, um ponto que deve ser destacado é que as definições conceituais de oposição geralmente são vagas, imprecisas e polissêmicas. Algumas vezes, são muito abrangentes. Evidentemente, a oposição política pode ser exercida por organizações e indivíduos em diversas arenas, seja parlamentares ou extra parlamentares, sejam internas ou externas à esfera estatal. Associações civis, ONGs, movimentos sociais, grupos de interesse econômicos e até indivíduos isolados podem atuar de forma oposicionista. Porém, o foco do presente estudo será delimitado a um tipo preciso e bastante relevante delimitado de oposição política: a oposição partidária parlamentar ao governo.

Portanto, não se trata de uma oposição ao Estado ou ao regime, mas da oposição ao governo; ou, de modo mais preciso, da oposição aos partidos que compõem o governo — o partido do presidente e os partidos que integram sua base de apoio no Legislativo. Então, governo será entendido como a coalizão partidária liderada pelo Executivo, e a oposição, desse modo, é composta por todos os partidos que não fazem parte da coalizão de governo — uma definição próxima das adotadas por Helms (2009) e Morgenstern, Negri e Pérez-Liñan (2008).

Conseqüentemente, a abordagem teórica utilizada neste estudo é a do neoinstitucionalismo da vertente da teoria da escolha racional. Por esse prisma, o foco da análise é circunscrito aos objetivos das oposições partidárias enquanto um ator político coletivo e, simultaneamente, às restrições e incentivos institucionais que estruturam seus ambientes de atuação. Esses ambientes institucionais são, nomeadamente, o eleitoral, o governamental e o judiciário. Nos dois primeiros, sua atuação é direta, pois, ao lado dos partidos que apoiam o governo, as oposições completam o quadro dos atores responsáveis pelas decisões. No terceiro ambiente, a atuação das oposições partidárias é indireta, já que compete aos magistrados a tomada de decisão a respeito de demandas oriundas desses partidos.

Desde esse ponto de vista, a abordagem institucional permite identificar as diferenças e semelhanças no comportamento das oposições em virtude de contextos constitucionais diferentes, pois parte do pressuposto de que cada ambiente conterà mecanismos de incentivos específicos ou “regras do jogo” próprias. Em outras palavras, sabemos que as oposições parlamentares existem em qualquer sistema democrático, mas há especificidades que devemos levar em conta, e tais diferenças residem, especialmente, nas prerrogativas institucionais que estão à sua disposição e, por extensão, na maneira pela qual elas estabelecem e implementam suas estratégias *vis-à-vis* tais restrições. Essencialmente, pode-se dizer que o comportamento estratégico das oposições partidárias é o resultado da interação dos seus objetivos com os incentivos implicados nessas prerrogativas institucionais. Tais incentivos consistem nas regras que definem as formas de contestação permitidas e os espaços próprios para que suas posturas oposicionistas se manifestem. Isso significa que a análise da atuação das oposições parlamentares demanda a compreensão de como esses atores coletivos [os partidos] e individuais [os políticos] perseguem seus objetivos [influenciar as políticas, bloquear o governo, conquistar o governo na próxima eleição, remover o governo dentro dos ritos constitucionais, destituir o governo fora dos parâmetros constitucionais, etc.] dentro das limitações regimentais que a frequente condição de minoria os impõe.

Além disso, a abordagem institucional permite distinguir as estratégias e constrangimentos institucionais de acordo com a arena específica em que seu

comportamento é analisado. Obviamente, as oposições devem agir de modo a articular os incentivos e as estratégias viáveis que estão contidos nos três ambientes — eleitoral, governamental e judicial —, mas, analiticamente, é possível isolar um único ambiente para analisarmos seu comportamento de maneira mais pontual e delimitada. Os incentivos do ambiente eleitoral, bem como suas decisões concernentes a esse ambiente, impactam o seu comportamento estratégico no ambiente governamental, e vice-versa. Os bloqueios à ação opositiva vigentes no ambiente governamental podem incentivar a oposição parlamentar a buscar a judicialização de algum processo decisório. A própria disputa travada no ambiente eleitoral é influenciada pela dinâmica do ambiente governamental, sendo o contrário também verdadeiro. As contendas eleitorais, muitas vezes, são deslocadas para o ambiente judicial. Entretanto, metodologicamente, é possível recortar um desses ambientes para se analisar como as oposições atuam apenas no processo eleitoral ou apenas no processo de governo, deixando em segundo plano os demais ambientes. Nesta tese, a análise terá como foco apenas a atuação das oposições parlamentares, ou seja, no ambiente governamental.

Para a consecução dos objetivos propostos, com a delimitação e a abordagem teórica indicados, esta tese está organizada do seguinte modo. **No Capítulo 1**, faço uma análise da literatura de política comparada que tomou como centro de suas preocupações a governabilidade nas novas democracias. A intenção é contextualizar o objeto de estudo no debate acadêmico acerca da relação entre desenhos constitucionais, em especial o presidencialismo e o multipartidarismo, e a estabilidade institucional. Pretendo, com isso, mostrar que as oposições parlamentares não apenas foram negligenciadas enquanto objeto de pesquisa como também foram identificadas como potenciais obstáculos à consolidação democrática. Essa literatura privilegiou a governabilidade e a preponderância do Poder Executivo, dando pouca atenção à relevância da efetividade das oposições para os fundamentos e a prática da democracia.

No **Capítulo 2**, discuto as oposições enquanto um problema de pesquisa, visando a delimitar o enquadramento teórico que orientará a análise do caso brasileiro. Da revisão da evolução histórica das oposições, pretendo mostrar como

elas acabaram sendo associadas normativa e empiricamente às democracias, dando destaque para a concepção de oposições parlamentares institucionalizadas e para suas funções e sua efetividade como indicadores de seu comportamento. Assim, indico que é indispensável que as oposições parlamentares tenham prerrogativas garantidas e que possam efetivamente utilizá-las. Finalmente, aponto para o paradoxo das oposições, que envolve um dilema inescapável tanto do ponto de vista teórico como do ponto de vista do funcionamento real de um regime democrático: como estabelecer um cenário de atuação que não apenas burocratize a função opositora, mas que também não promova a inviabilidade de uma agenda de governo?

Diante dessas indicações e indagações, sigo, no **Capítulo 3**, avaliando a formalização, especialização e rotinização das práticas e procedimentos das minorias parlamentares no sistema político brasileiro. Analiso as prerrogativas institucionais que garantem direitos às oposições parlamentares, atribuídas pela Constituição e o Regime Interno da Câmara dos Deputados. Além disso, analiso as mudanças ocorridas nos últimos anos, como, por exemplo, a criação de três novos órgãos de fiscalização e controle, a Controladoria Geral da União (CGU), o Conselho de Ética e a Corregedoria Parlamentar. Além disso, houve mudança no processo das Medidas Provisórias, nas DVS e no procedimento de abertura de CPIs, como também em favor da ampliação da contestação judicial por meio das ADIS e Mandados de Segurança.

No **Capítulo 4**, analiso as estratégias implicadas no comportamento parlamentar dos partidos de oposição na Câmara dos Deputados, de 1995 a 2014. A proposta aqui é compreender como os atores coletivos de oposição operacionalizam seus objetivos políticos dentro das limitações institucionais impostas à sua condição de minoria discutidos no capítulo anterior. Dessa forma, é possível avançar na compreensão da interação partidária e do cálculo, partidário e individual, dos atores de oposição. Assim, destaco os momentos mais polêmicos e problemáticos dos governos do período, a partir da análise do uso estratégico do pacote de medidas disponíveis às oposições parlamentares.

Os resultados mostram que a oposição nos governos FHC, apesar de ter utilizado bastante o pedido de CPIs, não conseguia efetivamente movimentá-las. Nas

votações nominais, a oposição de esquerda, especialmente o PT, foi mais capaz de mobilizar os recursos propositivos, não fazendo intenso uso da obstrução parlamentar, focando-se nas polêmicas atreladas ao próprio projeto em debate. Desse modo, pode-se afirmar que o partido conseguiu se diferenciar ao ter uma pauta discordante e clara em relação às reformas apresentadas, e pressionou a base aliada a se comprometer com posições polêmicas. Assim, a oposição conseguiu, eventualmente, forçar a deserção governista e provocar derrotas importantes, mesmo que aparentemente simbólicas, no cenário geral de mudanças. Além disso, adicionalmente, a oposição utilizou ações no STF que provocaram, pelo menos parcialmente, a reversão de algumas decisões.

Nos governos Lula, a oposição intensificou o pedido de CPIs, tornando-se essa uma tática importante, especialmente porque sua base no Senado foi ampliada. A estratégia da oposição foi, acima de tudo, investir centralmente nos escândalos e na degradação da imagem do governo. Além disso, devido à própria agenda do executivo, a oposição foi mais dispersiva em seu 'ataque'. Nos governos FHC, houve uma concentração de recursos e votações nas PEC —obviamente, votações com maiorias qualificadas incrementam as possibilidades de contestação. Nos governos Lula, a concentração se deu nas Medidas Provisórias, uma consequência da mudança na sua tramitação e no próprio cenário da agenda governamental.

Entretanto, a partir de 2003, o principal padrão comportamental da oposição foi a obstrução, que tem vantagens estratégicas por eximir, por um lado, os partidos do bloco de entrarem em consenso, e, por outro, os parlamentares de se posicionarem sobre o projeto em questão. A escolha dessa estratégia, coordenada com a verificação de votação e a quebra de interstício de uma hora, pacote regimental obstrutivo que não vimos nos governos anteriores, acabou por reduzir o uso das DVS, emendas e solicitações, mesmo que sua intensidade promova o retardamento das votações, são dotados de conteúdo propositivo, marca dos governos FHC. Também merece destaque, a redução da estratégia de judicialização com a interposição de ações declaratórias de inconstitucionalidade no STF —de 166 ações, no primeiro período analisado, para 15 no governo Dilma 1—, responsáveis por constrangimentos

significativos ao governo e recursos de ampla publicidade pelos partidos de oposição liderados pelo PT na chamada “era dos três quintos”, de FHC.

No primeiro governo Dilma, houve uma retomada da utilização dos recursos propositivos, com aumento no uso de DVS; percentualmente, o maior do período. As audiências públicas, importantes para o bloco de oposição de esquerda, foram agora reduzidas pela metade. Houve redução também no uso dos pedidos de verificação de votação e uma leve redução no uso de obstrução parlamentar legítima, com o aumento do sucesso dessa estratégia —o maior do período. Reduziram-se, ainda, os pedidos de solicitação de CPIs, recurso fundamental para os partidos de oposição nos governos Lula. Mas a oposição conseguiu mobilizar duas comissões bastante polêmicas que provocaram muita degradação da imagem do governo.

Esses dados sobre o caso brasileiro permitem concluir que é relevante o estudo das oposições parlamentares. É indispensável a compreensão de suas práticas inclusive como a expressão de um ciclo de atuação. O modo de utilização e a efetividade dos recursos institucionais de que dispõem são voláteis e dependentes das forças políticas em questão, assim como de fatos críticos que serão estrategicamente conduzidos pelos blocos de oposição em cada circunstância. É preciso, portanto, associar o cenário político ao cenário institucional para que se compreenda os cálculos dos atores políticos e suas práticas regimentais. Afinal, a compreensão da estabilidade institucional do presidencialismo de coalizão e da governabilidade demanda que sejam incluídas em seus modelos explicativos o comportamento estratégico das oposições parlamentares.

Capítulo 1

Contextualização do Problema de Pesquisa: As Oposições Partidárias como Obstáculo à Governabilidade

1. Introdução

A governabilidade foi e continua a ser uma das maiores preocupações dos analistas de política comparada especializados no estudo das transições democráticas. Suas reflexões e pesquisas se concentraram nos desenhos constitucionais adotados pelos países que fizeram parte da “terceira onda” democratizante, com o intuito de indicar o arranjo institucional mais adequado para que os governos lograssem êxito na implementação de seus programas de reformas estruturais, mediante a colaboração da maioria dos membros do parlamento. Prevendo a possibilidade da ocorrência de cenários ainda mais traumáticos do que a baixa governabilidade, diversos comparativistas investiram na “engenharia institucional” para propor modelos que, sobretudo, fossem imunes a retrocessos autoritários em decorrência de impasses intransponíveis entre os Poderes Executivo e Legislativo (por exemplo: LINZ 1990^a, 1990^b; SHUGART and CAREY 1992; STEPAN and SKACH 1993; SARTORI 1994, 1997; LIJPHART 1994; MAINWARING 1993; 1999; LINZ and VALENZUELA 1994^a, 1994^b, JONES 1995; LIJPHART and WAISMAN 1996; HUBER 1996; DIAMOND, 1997; MAINWARING and SHUGART 1997^a, 1997^b; TSEBELIS 1995, 2002).

Para ambos os casos — governabilidade difícil e ingovernabilidade com crise institucional —, os especialistas preconizaram desenhos constitucionais que consideravam menos sujeitos à manifestação de múltiplos atores com poder de veto às políticas propostas pelo Executivo. Entendida como a capacidade do Executivo aprovar sua agenda sem maiores obstáculos interpostos pela oposição parlamentar (cf. FOWERAKER 1998), a governabilidade legislativa foi associada tanto à eficiência como à qualidade da democracia, sem a qual o próprio regime democrático estaria

ameaçado (AMES 2001). Em consequência disso, os analistas convergiram para um ponto, para eles indisputável, qual seja, a governabilidade é a grande meta a ser atingida pelas novas democracias (cf. AMORIM NETO 2006).

Uma vez estabelecida essa concordância, os especialistas entretanto divergiram em relação aos fatores institucionais que produziram efeitos deletérios sobre a governabilidade. Assim, enquanto alguns deles alertavam para os perigos que a forma de governo presidencialista trazia à governabilidade (LINZ 1990^a, LINZ and VALENZUELA 1994^a, 1994^b, VALENZUELA 2004), outros chamavam atenção para o fato de que tais perigos somente existiriam no caso de se combinar multipartidarismo com presidencialismo (MAINWARING 1993, 1999). Mais otimista, outro grupo de pesquisadores defendia que, a despeito das desconfianças iniciais, o presidencialismo de coalizão brasileiro demonstrava que tanto a forma de governo presidencialista como o sistema multipartidário não eram, necessariamente, um obstáculo à governabilidade (FIGUEIREDO e LIMONGI 1999; SANTOS 2003; AMORIM NETO 2006; MELO e SANTOS 2013). Para esses analistas, havia, portanto, uma solução institucional que permitiria alcançar elevada governabilidade em situações de extrema fragmentação partidária aliada a contextos constitucionais de real separação entre os Poderes, tal como propiciado pelo sistema presidencialista (cf. AMORIM NETO 2006).

Meu objetivo neste capítulo é explorar esse debate sobre o presidencialismo, tendo como eixo central o tema da governabilidade e sua relação com a atuação das oposições partidárias na arena legislativa. Com esse retrospecto crítico da literatura especializada, procurarei mostrar que a preocupação com a consolidação das democracias recentes levou os analistas a privilegiarem a governabilidade em detrimento da efetividade da oposição parlamentar. Dessa forma, intento contextualizar meu problema de pesquisa de modo a ressaltar que a evolução dos estudos e dos debates acerca dos desenhos constitucionais mais adequados à consolidação democrática resultou em uma visão normativa favorável à governabilidade e desfavorável à atuação eficaz da oposição partidária no parlamento e, conseqüentemente, resultou num *déficit* de estudos que tomam as oposições partidárias como objeto de investigação. Chamarei a atenção, ainda, para a relevância

das oposições para a democracia e, em virtude disso, para a necessidade de estudá-las mais detidamente por meio de uma abordagem que explore as prerrogativas institucionais disponíveis para a sua atuação na arena legislativa.

2. Governabilidade, Oposição Partidária e Democracia na Política Comparada

2.1. A Governabilidade e as Oposições no Presidencialismo

A análise comparada das democracias recentes levou os pesquisadores a um consenso básico acerca da relação negativa entre governabilidade e oposição partidária. Com efeito, enquanto a governabilidade foi alçada à condição de máximo objetivo a ser garantido pelo arranjo institucional, a oposição partidária no parlamento foi entendida como um potencial obstáculo à sua consecução. Obviamente, nem toda e qualquer oposição partidária foi percebida dessa maneira. Essencialmente, a oposição partidária ou a “contestação pública” pode se manifestar em duas arenas interligadas, porém distintas — a eleitoral e a governamental. Sendo assim, na perspectiva da literatura temática, a atuação da oposição partidária na arena eleitoral garante a necessária competição pelo poder e, por isso mesmo, é um indicador de efetividade da democracia; em contrapartida, ter uma oposição partidária eficaz na arena legislativa pode resultar num entrave à governabilidade e, por extensão, numa ameaça à consolidação da democracia. Sem dúvida, esse é um dilema de difícil resolução e, talvez, venham daí as reservas da literatura quanto à efetividade das oposições parlamentares.

No âmbito desse debate, a forma de governo presidencialista foi percebida como a mais propensa ao bloqueio das oposições partidárias no Legislativo; afinal, no presidencialismo, não há nenhum instrumento regimental ou constitucional que permita uma saída institucional para impasses entre o Presidente e o Congresso (LINZ 1990^a, 1994; SHUGART and CAREY 1992). Assim, se os parlamentares atuarem em oposição ao Executivo, a governabilidade será ameaçada. E mais, se houver alta fragmentação partidária no Legislativo, a possibilidade de ocorrer tensões entre a oposição parlamentar e o Presidente eleva-se sensivelmente. No parlamentarismo,

em princípio, o governo é formado mediante a produção de uma maioria partidária no Congresso. No caso de regimes parlamentaristas bipartidários, o partido do chefe de governo será majoritário no Parlamento, assegurando-lhe alta governabilidade. Mas, mesmo em sistemas multipartidários, o governo será formado depois de pactuada uma coalizão majoritária mais comprometida com a governabilidade. Impasses em situações como essas são extremamente difíceis e, se isso ocorrer, o primeiro-ministro poderá ser removido por meio de uma moção de desconfiança dos parlamentares, assim como o primeiro-ministro poderá dissolver o Congresso e chamar novas eleições legislativas (LINZ 1990^b, 1994; SHUGART and CAREY 1992). Já os presidentes não podem dissolver o Congresso e nem o Congresso pode emitir uma moção de desconfiança aos presidentes (VALENZUELA 1993; MAIWNARING 1993).

Com efeito, em decorrência do pessimismo dos especialistas em relação ao presidencialismo, por um lado, e à sua ampla adoção pelas novas democracias latino-americanas, por outro, a governabilidade veio a ser investigada pela ótica dos efeitos negativos dessa forma de governo no que se refere à construção de uma relação cooperativa entre Executivo e Legislativo. Inevitavelmente, o presidencialismo acabou por se tornar um dos objetos mais estudados e debatidos no período posterior às transições democráticas (cf. FOWERAKER 1998). Em realidade, discutir as novas democracias era discutir a dicotomia presidencialismo *versus* parlamentarismo, para então se apontar as armadilhas do sistema presidencialista para a governabilidade.

Historicamente, as reticências em relação ao presidencialismo têm suas raízes nos estudos sobre as transições democráticas dos anos 1980 e 1990. Naquela altura, a motivação principal dos pesquisadores era avaliar as condições institucionais da forma de governo presidencialista para sustentar a consolidação da democracia nos países latinos. Seu expoente mais notório e um dos principais responsáveis pelo retorno das instituições políticas como variáveis centrais no estudo das democracias foi Juan Linz.

De maneira resumida, desde o final da Segunda Guerra já tinham se desenvolvido três tipos de explicações para as “falhas” da democracia no terceiro mundo — socioeconômicas, culturais e institucionais. Em decorrência da chamada “revolução comportamentalista”, as explicações estruturais centradas em variáveis

sociais e econômicas e, principalmente, as explicações culturalistas, ofuscaram os estudos de viés institucionalista (cf. PERES 2008). Porém, a “terceira onda democrática”, iniciada no final dos anos 1970, trouxe à tona a necessidade de se discutir com mais afinco os arranjos institucionais e seus efeitos políticos, afinal, os países que transitavam para a democracia tinham que lidar com a questão prática de desenhar suas constituições (SHUGART and CAREY 1992; FOWERAKER 1998).

Preocupado com a identificação das variáveis que poderiam provocar falhas nas democracias recentes, Linz (1990^a, 1990^b, 1994) retomou uma dicotomia já tipificada anteriormente (VERNEY 1959) para ressaltar os efeitos negativos do presidencialismo na governação. Ele chamou atenção para duas características institucionais dessa forma de governo que considerava contraproducentes para a democracia — a legitimidade dual, que oporia o Executivo ao Legislativo, e o mandato fixo do Presidente. No primeiro caso, em sendo cada poder totalmente independente um do outro, não haveria nenhum mecanismo institucional para a resolução de conflito, a não ser a disposição dos atores para a negociação, o que, para Linz, era algo muito incerto. No segundo caso, agravando esse problema, a rigidez do mandato fixo do presidente não seria um fator de estabilidade, como se pensava, mas sim de instabilidade em momentos de baixa popularidade do Executivo e de impasses insolúveis com o Congresso, algo que poderia ser frequente. Dito de maneira mais direta, presidentes impopulares e indesejáveis teriam que se arrastar até o fim do mandato, mesmo à custa de uma crise de governo e até da instabilidade institucional. Nesse caso, a gravidade das crises poderia levar a um golpe de Estado.

Nesse contexto, Linz estabeleceria toda uma agenda de pesquisas destinada a verificar se o presidencialismo de fato era uma ameaça à estabilidade das recentes democracias latino-americanas. Sem embargo, essa região — assim como o Leste Europeu e a Europa Central — tornar-se-ia um atraente laboratório para análises comparadas com esse escopo analítico. Nas palavras de Foweraker (1998, 651):

In particular, it created a new context for the study of the relationships between institutional design, party system and governability – defined in the narrow sense of institutional efficacy, as express through government stability, legislative capacity and the avoidance of gridlock.

As investigações voltadas às recentes democracias tinham, portanto, um norteador normativo central: buscar a eficiência institucional para se evitar as tensões e os possíveis impasses entre o Executivo e o Legislativo. Seguindo de perto as pegadas deixadas pela literatura sobre as transições democráticas, os analistas de orientação institucionalista deduziram que os desenhos constitucionais adotados, especialmente na América Latina, não ajudariam na consolidação do regime. Para eles, em virtude da herança histórica de um passado autoritário e da continuidade institucional de alguns elementos dos regimes ditatoriais no arranjo assumido pelas recentes democracias, esses países estavam sujeitos a retrocessos autoritários ou, no mínimo, a um desempenho de baixa qualidade (MAINWARING 1990; WHITEHEAD 1996; SCHMITTER 1996; GEDDES 1996).

Acreditando não ter havido reais inovações nos desenhos constitucionais das novas democracias latino-americanas, alguns analistas concluíram se tratar de modelos institucionais bastante homogêneos e propensos à crise. Essa homogeneidade constitucional se assentaria na forma de governo presidencialista — inclusive, a adesão completa da região ao presidencialismo teria limitado sobremaneira as escolhas institucionais nesses países e garantido, como um efeito colateral, uma continuidade institucional importante do passado autoritário no novo ambiente democrático. Ou seja, tratou-se muito mais de se reestruturar as instituições adjacentes ao formato presidencialista já presentes nos governos autoritários, adaptando-as à democracia na medida do possível, do que propriamente de se desenhar instituições totalmente novas (GEDDES 1991; LINZ 1994; SHUGART 1998).

Para os comparativistas, então, um dos principais problemas a serem enfrentados pelas novas democracias era precisamente essa continuidade, porque uma coisa era a obtenção de governabilidade no presidencialismo em regimes autoritários, outra coisa completamente diferente era assegurar a governabilidade em um ambiente institucional democrático. Em regimes autoritários não há problemas de impasses entre Executivo e Legislativo, o que significa dizer que não há oposição efetiva — ou ela simplesmente não é tolerada, ou ela é rigidamente controlada, ou,

ainda, ela é restringida a uma função apenas protocolar. Já em regimes democráticos, supõe-se justamente que as oposições não apenas sejam toleradas, mas que tenham algum grau de efetividade. O problema, nesse caso, é que sua eficácia pode ser um obstáculo à governabilidade. Como lidar, portanto, com essa enorme diferença entre o presidencialismo autoritário [sem oposição efetiva] e o presidencialismo democrático [com oposição efetiva] quando a principal meta a ser buscada é a governabilidade?

De acordo com os analistas, em situações como essas, haveria apenas dois caminhos a trilhar: ou (1) a oposição legislativa não seria contornada pelo Executivo e as crises de governabilidade seriam frequentes, chegando possivelmente a provocar abalos institucionais, ou (2) os presidentes recorreriam a instrumentos autoritários, embora constitucionalmente previstos, para sobrepujar o bloqueio legislativo. Neste último caso, no entanto, impor-se-ia uma dinâmica de governo baseada no “decretismo” (SHUGART and CAREY 1992; MAINWRING 1993; GEDDES 1996; SHUGART 1998) e na “democracia delegativa” (O’DONNELL 1992). O problema disso é que, ao lançar mãos de instrumentos executivos autoritários — tais como o uso recorrente de Medidas Provisórias, o abuso de iniciativas de legislação e a interferência recorrente na tramitação de projetos — para superar as crises de governo, o resultado seria, em primeiro lugar, a indevida subordinação dos parlamentares ao Executivo, com o conseqüente amesquinçamento do Congresso, e, em segundo lugar, o potencial recrudescimento das tensões entre os Poderes, pois os legisladores poderiam se unir para retaliar o Presidente em momentos críticos.

Em síntese, o presidencialismo em regimes democráticos provocaria uma oscilação dos governos entre o *gridlock* e o “decretismo”; entre os impasses do Presidente com o Congresso e o autoritarismo presidencial. No caso de um Legislativo forte, ou seja, com uma oposição majoritária e coesa, o cenário provável seria de impasses e crises institucionais; no caso de um Executivo forte, o que significa dizer um Executivo que recorre a recursos de controle unilateral do processo decisório, a qualidade da democracia seria afetada por uma dinâmica autoritária de governo. Logo, golpes de Estado, “auto-golpes” e funcionamento institucional precário com crises de governabilidade recorrentes permaneceriam como ameaças perenes às

democracias latino-americanas. Portanto, se não plenamente violados, tais regimes democráticos seriam de baixa qualidade (O'DONNELL 1992; MAINWARING 1993; GEDDES 1996; SHUGART 1998). Devido a isso, na avaliação de Lijphart (1993, 151), "the Latin American model remains a particular unattractive option". Afinal, como observado por Shugart and Carey (1992), o presidencialismo padeceria de problemas endêmicos, como a legitimidade dual, que contrapõe o Parlamento ao Presidente num contexto de interesses divergentes e até irreconciliáveis.

2.2 Presidencialismo Multipartidário e Governabilidade

O desenvolvimento do debate inaugurado por Juan Linz levou os pesquisadores a levantarem uma série de questionamentos conceituais e metodológicos às suas afirmações sobre a relação direta entre a forma de governo e a governabilidade. Anteriormente, Riggs (1988) já havia alertado para a necessidade de se considerar os impactos de fatores "paraconstitucionais", como a cultura, no funcionamento do presidencialismo. Na sequência, autores como Shugart and Carey (1992) e Mainwaring and Shugart (1997^a, 1997^b) chamaram a atenção para um detalhe de suma importância até então não observado, qual seja, o presidencialismo por si mesmo não é um obstáculo à consolidação da democracia, ou mesmo à sua qualidade operacional, mas sim a variação de presidencialismo adotada na América Latina, onde essa forma de governo foi combinada com dispositivos constitucionais que prejudicariam seu funcionamento. Em especial, eles chamaram a atenção para os efeitos "explosivos" da combinação de presidencialismo com multipartidarismo (MAINWARING 1990, 1993; SHUGART and CAREY 1992; JONES 1995; AMES 2001).

De modo geral, os pesquisadores que se envolveram com essa agenda de pesquisas estabelecida por Linz conseguiram então perceber três pontos relevantes. Em primeiro lugar, que não há apenas um presidencialismo, mas uma variedade de modelos presidencialistas, cuja variação depende de sua combinação com outros fatores institucionais, como o sistema eleitoral, o sistema partidário, o arranjo federativo, as regras do processo legislativo e os poderes atribuídos ao Presidente. Em segundo lugar, a fragmentação partidária está diretamente associada à taxa de

governabilidade — quanto maior a fragmentação, menor a governabilidade. Finalmente, em terceiro lugar, modelos presidencialistas multipartidários são os mais propensos a impasses e crises de governo, as quais somente podem ser superados mediante a formação de coalizões majoritárias no Legislativo em apoio ao Executivo. Porém, além de envolver custos de transação muito elevados, as coalizões só são realmente efetivas se contarem com alta taxa de disciplina parlamentar e elevada fidelidade dos partidos parceiros, algo que os analistas consideram difícil de ocorrer, especialmente em países com sistemas eleitorais que promovem o voto pessoal para o Parlamento e que estimulam o paroquialismo.

Para os especialistas, via de regra, as democracias presidencialistas latino-americanas elegem seus deputados pelo mecanismo da representação proporcional e, de acordo com Mainwaring (1993), esse ponto em comum é o fator de instabilidade do presidencialismo na região; afinal, a representação proporcional estimula o multipartidarismo e o multipartidarismo é um “inimigo da democracia estável” (MAINWARING 1990). Conforme sua avaliação, nenhuma democracia consolidada é presidencialista e multipartidária — no geral, a estabilidade é própria do parlamentarismo multipartidário ou do presidencialismo bipartidário. Inclusive, com a exceção do Chile entre 1933 e 1973, todas as democracias presidencialistas que sobreviveram por pelo menos 25 anos eram bipartidárias ou tinham pouco mais de dois partidos grandes. Ocorre que, para Mainwaring e outros — como Jones (1995), Ames (2001) e Sani and Satori (1983) —, o multipartidarismo cria impedimentos à formação de um governo majoritário, pois o partido do presidente dificilmente conquista a maioria das cadeiras parlamentares. Consequentemente, o presidencialismo multipartidário não promove uma democracia de consenso (LIHPHART 1993), pois, com esse modelo, até mesmo a construção de uma coalizão majoritária é custosa e incerta (MAINWARING 1990, 1993; VALENZUELA 1993).

Depreende-se disso que o ponto nevrálgico aqui é a capacidade de o Executivo controlar a maioria parlamentar (MAINWARING 1993; MAINWARING and SCULLY 1995). Partindo-se da premissa de que quanto mais fragmentado o sistema partidário na arena legislativa, maior é a dificuldade de se obter a governabilidade, e admitindo-

se que mesmo a formação de uma coalizão partidária majoritária, assim como a garantia de sua lealdade, é mais dispendiosa quando o número de parceiros é maior (MAINWARING 1990, 1993, 1999; SARTORI and SANI 1983), a governabilidade depende consideravelmente do número de partidos com poder de veto no Parlamento e da taxa de disciplina partidária. Adicione-se a isso o fato de que os governos minoritários ou os governos que fazem coalizão majoritária com partidos indisciplinados lidam frequentemente com ameaças de terem os presidentes removidos do cargo antes do término do mandato (MAINWARING 1993; JONES 1995; PÉRES-LIÑAN 2007). Conclui-se daí que, num cenário de alta fragmentação partidária e personalismo parlamentar, a governabilidade é uma meta praticamente inalcançável.

Diante disso, para alguns pesquisadores, o ideal seria a combinação de presidencialismo com um sistema bipartidário. Para Mainwaring (1993), por exemplo, o bipartidarismo contribui para a moderação da competição, uma vez que sua dinâmica é centrípeta, levando à redução da polarização ideológica. Mas, em sendo inviável a prevalência do bipartidarismo, a segunda melhor alternativa seria criar um sistema de incentivos institucionais para a existência de um multipartidarismo moderado, com não mais do que três ou quatro partidos relevantes, já que os presidentes, forçosamente, têm que contar com um sistema de partidos com baixa fragmentação legislativa e alta disciplina dos parlamentares (MAINWARING 1990, 1993; STEPAN and SKACH 1993).⁸

Sendo assim, para a resolução dos dois problemas — fragmentação partidária elevada e baixa disciplina parlamentar —, os analistas sugeriram que se investisse na alteração do sistema eleitoral (MAINWARING 1993, 1999; AMES 1995^a, 1995^b, 2001; JONES 1995; SAMUELS 2003). Em realidade, segundo os pesquisadores especializados, ao impactar a fragmentação partidária, o sistema eleitoral, indiretamente, produz efeitos sobre a capacidade do Executivo formar coalizões

⁸ Curiosamente, Linz (1994) adverte para o contrário, ou seja, que em regimes presidencialistas multipartidários, o melhor é que os parlamentares sejam indisciplinados, pois somente assim o Presidente poderia negociar com cada um seu apoio em cada votação, recorrendo aos mecanismos de *pork barrel* e ao *logrolling*. Partidos disciplinados poderiam formar um bloco opositor ao governo de maneira inflexível, provocando uma crise institucional de difícil resolução dentro das regras do jogo democrático.

majoritárias. A redução do número de partidos e o aumento do controle das organizações partidárias sobre seus parlamentares depende do abandono do voto em listas abertas, juntamente com a adoção de regras que funcionem como desincentivos à entrada de pequenos partidos no sistema, assim como a adoção de instrumentos partidários para a punição dos indisciplinados. A representação majoritária em distritos pequenos, de preferência uninominais, associada a cláusulas de barreira à representação partidária e uma série de desestímulos à criação de novas legendas poderiam resolver ou ao menos minorar o problema da fragmentação parlamentar. Aliado a isso, a realização de eleições concomitantes para a Presidência da República e o Parlamento também contribuiria para a redução da fragmentação partidária no Legislativo (JONES 1995). O voto em listas partidárias fechadas, por sua vez, daria aos partidos maior poder de controle sobre o comportamento de seus parlamentares, solucionando ou atenuando o problema da indisciplina nas votações em plenário (AMES 1995^a, 1995^b, 2001; SAMUELS 2003).

Contudo, essa “solução ideal” para o presidencialismo latino-americano esbarrava em obstáculos sociais e operacionais não vislumbrados pela literatura. Em primeiro lugar, a quantidade de partidos não é uma função apenas das regras eleitorais, conforme já observado pelo próprio Duverger (1951) — e, de certo modo, admitido por Mainwaring (1993)⁹. Há fatores sociais e históricos que também colaboram para a existência de muitos partidos (AMORIM NETO and COX 1997; ORDESHOOK and SHVETSOVA 1994). Operacionalmente, tampouco seria factível supor que os partidos existentes num sistema possam vir a adotar regras eleitorais que reduzam drasticamente a quantidade de legendas, pois eles próprios poderiam se extinguir. Isso quer dizer que em sistemas partidários muito fragmentados, como o brasileiro, por exemplo, as barreiras aos partidos serão mínimas e atingirão apenas partidos pequenos, deixando o mercado livre para as diversas legendas de tamanho médio. Além disso, mesmo que chegássemos a dois partidos, o problema do impasse entre os Poderes no presidencialismo não seria completamente resolvido, pois

⁹ Mainwaring (1993, 225) diz à certa altura: “the advantages of bipartism diminish where are sharp political or social cleavages”. De fato, como evidenciado por outros pesquisadores, o número de partidos de um sistema partidário depende da interação de variáveis institucionais, nomeadamente o sistema eleitoral, e de variáveis sociais (AMORIM NETO and COX 1997; ORDESHOOK and SHVETSOVA 1994).

sempre haveria a possibilidade de existirem “governos divididos”, que é quando um dos dois principais partidos controla o Executivo e o outro controla o Legislativo.

De fato, o problema do “governo dividido” veio à baila por causa de sua ocorrência na política norte-americana. Nos Estados Unidos já houve situações como essas em vários momentos, dando ensejo a alguns impasses importantes entre a Casa Branca e o Congresso.¹⁰ Há, é claro, quem defenda que o “governo dividido” traz efeitos positivos porque garante a real separação entre os Poderes e, portanto, torna efetivo o processo de *checks and balances*. Isso porque, no caso do “governo fundido”, ou seja, quando o mesmo partido controla o Executivo e o Legislativo, ocorreria uma espécie de junção virtual e temporária entre os Poderes, em moldes parecidos com o que acontece no modelo clássico do parlamentarismo inglês, como já apontado há tempos por Bagehot (1867/2001).¹¹

Porém, há alguns aspectos que devem ser considerados mais detidamente. Ao contrário do modelo inglês, a Câmara Alta nos Estados Unidos tem muito mais poder, o que torna mais difícil uma situação de governo completamente fundido, o qual seria caracterizado pelo controle da Presidência da República e o controle simultâneo das duas casas legislativas pelo mesmo partido. Em desenhos constitucionais de real separação entre os poderes, ou seja, o presidencialismo, e com um legislativo bicameral em que as duas casas parlamentares têm poderes efetivos, a ocorrência de “governos divididos” em sistemas bipartidários pode ser mais frequente. Assim, conforme apontam seus críticos, ao invés de facilitar o *checks and balances*, os “governos divididos” podem levar a momentos de quase-paralisia do governo e a constantes *gridlocks* (FIORINA 1992; MAYHEW 2005), pois o governo enfrentará uma

¹⁰ Nos Estados Unidos, os períodos de “governo fundido” tendo os Republicanos na Presidência da República são os seguintes: 1901-1991, 1921-1931, 1953-1955, 2003-2007 e 2017-2019. “Governos fundidos” com os Democratas no controle do Executivo são: 1913-1919, 1933-1947, 1949-1953, 1961-1969, 1977-1981, 1993-1995 e 2009-2011. Os períodos de “governo dividido” são caracterizados pelo controle das duas ou de pelo menos uma das casas legislativas pelo partido que se opõe ao partido que controla o Executivo. Nesse caso, os “governos divididos” que tiveram os Republicanos no Executivo são: 1911-1913, 1931-1933, 1955-1961, 1969-1977 e 1981-1993. Os Democratas estiveram na Presidência com “governo dividido” nos seguintes anos: 1919-1921, 1947-1949 e 1995-2001. Essa evolução mostra que (a) os períodos de “governo fundido” oscilam de maneira pendular entre os dois partidos, (b) que houve muitos momentos de governo dividido e (c) que os Republicanos são os que mais enfrentaram períodos de governo dividido.

¹¹ O livro de referência aqui é “The English Constitution”, publicado na primeira data indicada, 1867, pela Chapman and Hall. Aqui utilizo a edição de 2001, da editora da Universidade de Oxford.

oposição parlamentar majoritária e pouco afeita à cooperação. Portanto, conforme observou Moe (1990), se, por um lado, a dinâmica de “governo dividido” incentiva as negociações entre o Presidente e o Congresso em torno de compromissos programáticos básicos, por outro lado, dificulta consideravelmente a governabilidade.

Em realidade, situações de “governo dividido” em regimes presidencialistas podem levar a crises institucionais mais rapidamente do que quando há multipartidarismo. Em sistemas bipartidários, o partido que não conquista o Executivo, mas que ocupa a maioria das cadeiras legislativas, terá todos os incentivos para atuar como uma oposição de bloqueio sistemático às políticas do governo, já que, agindo desse modo, aumentam suas chances de conquistar a Presidência na próxima rodada eleitoral. Certamente, em casos como esses, a formação de uma coalizão é improvável.

Portanto, se nos Estados Unidos as situações de “governo dividido” não resultaram numa grave crise institucional, não devemos descartar que isso talvez viesse a ocorrer de forma mais acentuada na América Latina, cuja tradição é de “oposição desleal”, que é aquela que, em determinadas circunstâncias, força as regras do jogo democrático para além de seus limites constitucionais visando a chegar ao poder antecipadamente ao próximo ciclo eleitoral. Com efeito, se considerarmos a expressiva quantidade de interrupções de mandatos presidenciais na região desde a “terceira onda democrática” (cf. PÉRES-LIÑAN 2007; MARSTEINTREDET 2014), mesmo com sistemas multipartidários, teremos parâmetros sustentáveis para supor que “governos divididos” poderiam agravar ainda mais essa situação.

2.3. Sistema Eleitoral, Multipartidarismo e Governabilidade

Os analistas que estabeleceram uma relação direta entre o multipartidarismo e a baixa governabilidade em governos presidencialistas, eventualmente, consideraram chegar à raiz do problema ao identificar nas regras eleitorais as principais causadoras da proliferação de partidos e da indisciplina parlamentar. Desse modo, o sistema eleitoral também se colocou no centro do debate acerca da propensão à instabilidade

institucional das novas democracias latino-americanas. Como é sabido pelo menos desde a obra mais reconhecida de Duverger (1951), as formas de escrutínio influenciam a quantidade de partidos de um sistema. Do mesmo modo, o voto em listas partidárias abertas, sujeitas à interferência dos eleitores na ordem dos eleitos, foi associado ao tipo de comportamento que o parlamentar adota no processo legislativo, se mais paroquial ou mais universalista (MAYHEW 1974; AMES 1995^a, 1995^b, 2001). Por isso, o sistema eleitoral foi alçado à condição de variável explicativa das falhas do presidencialismo e, assim, seus efeitos sobre o formato do sistema partidário e o comportamento parlamentar foram considerados os responsáveis por diferenciar as democracias presidencialistas estáveis daquelas sujeitas a crises constantes.

Com base nessa concepção teórica, a literatura temática inferiu que a fórmula de representação proporcional era a indutora do multipartidarismo (SHUGART and CAREY 1992; MAINWARING and SHUGART 1997^a, 1997^b) e, portanto, da baixa governabilidade. Claro que, no caso de países em que se considerou haver uma larga permissividade à criação de novos partidos, outros aspectos da legislação eleitoral e da legislação partidária foram incluídos no rol de fatores de estímulo à fragmentação excessiva do sistema partidário. Quanto ao modelo brasileiro, por exemplo, o voto nominal em listas abertas foi identificado como um incentivador da competição entre os candidatos da mesma legenda e da ligação paroquialista entre políticos e eleitores (JONES 1995; AMES 1995^a, 1995^b, 2001; SAMUELS 2003). Além disso, essa forma de escrutínio levaria os deputados a se comportarem de maneira individualista no Legislativo, incrementando ainda mais o problema da fragmentação parlamentar. O voto em listas abertas atuaria, enfim, como uma força contrária à coesão e à disciplina dos partidos.

Sob a rubrica de “conexão eleitoral”, postulou-se então a influência direta do sistema eleitoral sobre o comportamento clientelista dos eleitores e, principalmente, sobre o comportamento parlamentar antipartidário. Não é por menos que esses analistas identificaram o Brasil como o país com o sistema partidário mais fragmentado do mundo e menos institucionalizado da região (MAINWARING 1995, 1999; MAINWARING and SCULLY 1995), e onde os parlamentares atuariam

orientados pela política do *pork barrel* (AMES 1995^a, 1995^b; PEREIRA e RENNÓ 2001, 2007; CARVALHO 2003; SAMUELS 2003). Mais uma vez, a circularidade do argumento atinge a meta normativa a ser perseguida — mediante os incentivos dados por essa estrutura institucional, a governabilidade seria gravemente comprometida, senão impossível.

Não obstante, a evolução desse debate centrado no Brasil acabou provocando uma inflexão na literatura. Pesquisas posteriores, concentradas apenas no caso brasileiro, contribuíram para dissipar ou pelo menos relativizar muitas das suspeitas em relação à viabilidade do presidencialismo multipartidário. Alguns pesquisadores brasileiros reuniram dados empíricos surpreendentes sobre o grau de disciplina dos partidos nas votações em plenário e a taxa de governabilidade dos presidentes no país. Seus estudos mostraram que, apesar da fragmentação partidária no Legislativo, os presidentes formavam coalizões majoritárias, os parlamentares votavam de acordo com a orientação de suas lideranças e, assim, a governabilidade era elevada (FIGUEIREDO e LIMONGI 1999; MENEGUELLO 1998; AMORIM NETO 2006; MELO and PEREIRA 2013).

Portanto, de acordo com esses estudos, a centralização do processo decisório em determinados tipos de presidencialismo, garantida por aspectos institucionais até então não contemplados pelos analistas de política comparada, assegurava, simultaneamente, maior eficiência administrativa e menor instabilidade política (FIGUEIREDO E LIMONGI 1999; SANTOS 2001).¹² Ou seja, a dinâmica da política institucional brasileira indicava que, conforme já havia sido caracterizado por Abranches (1988), era possível um *presidencialismo de coalizão*. Sobre isso, Melo e Pereira (2013, 01-02) chegaram a declarar que:

The association between multiparty presidentialism and sustainable democracy is now beyond dispute (...). (...) Chile and Brazil have emerge as the successful models for governance in the Latin American region. And both countries are multiparty presidential democracies whose presidentes are among the strongest in the region.

¹² Os livros de Figueiredo e Limongi (1999) e Santos (2001) são coletâneas de diversos artigos publicados em revistas científicas desde meados dos anos 1990, contendo resultados de suas pesquisas que traziam achados empíricos sobre a elevada governabilidade, a alta taxa de disciplina partidária e o processo de racionalização do processo legislativo brasileiro.

Para Melo e Pereira (2013), o equívoco dos críticos do sistema presidencialista foi ter tomado como parâmetro para a análise dos casos latino-americanos a lógica da relação entre oposição e governo nos Estados Unidos, a qual geralmente é vislumbrada pela ótica das relações entre Executivo e Legislativo num sistema bipartidário. Com isso, eles pensaram que as relações entre governo e oposição podiam ser analisadas como se fossem relações entre Executivo e Legislativo enquanto arenas institucionais homogêneas, pressupondo que o Legislativo fosse um espaço de atuação de um partido da oposição enquanto o governo se identificava apenas com o partido que ocupa o Executivo. Mas ocorre que, no caso de um sistema político multipartidário, o governo é composto por uma coalizão de partidos que abrange o Executivo e o Legislativo, assim como a oposição é composta por um conjunto de partidos que ocupam algum espaço do Legislativo. Dessa forma, a fragmentação do parlamento configura uma situação estrutural de incentivos à formação de coalizões partidárias de governo.

É claro que esse otimismo com o presidencialismo de coalizão e alguns de seus assemelhados foi sensivelmente abalado pelos frequentes episódios de instabilidade política e interrupções de mandatos presidenciais na América Latina (VALENZUELA 2004). Não obstante, análises mais aprofundadas desses episódios dão conta de que os afastamentos dos presidentes na região demonstram que as reservas de Juan Linz e tantos outros em relação aos efeitos negativos da rigidez temporal do mandato presidencial sobre a estabilidade institucional não se confirmaram — os mandatos fixos dos presidentes não se traduziram em perigo de retrocesso autoritário em situações de crises de governo (PÉREZ-LIÑAN 2007; MARSTEINTREDT and BERNTZEN 2008; LLANOS and MARSTEINTREDET 2010; MARSTEINTREDET 2014). Na verdade, ainda de acordo com os especialistas, as pressões das ruas e seu acolhimento pelo Legislativo, cujos resultados muitas vezes foram interrupções de mandatos presidenciais, seriam uma evidência tanto do fortalecimento da democracia como da maleabilidade institucional do presidencialismo diante de casos de impasse entre Executivo e Legislativo. Ou seja, as tensões irreconciliáveis entre os presidentes e os parlamentos e entre os presidentes e a população não são mais resolvidas por

golpes de Estado, mas por procedimentos previstos nas Constituições para a remoção dos titulares do Poder Executivo nacional (PÉREZ-LIÑAN 2007).

Não cabe explorar aqui pontos contraditórios e polêmicos desses argumentos da literatura que analisa as interrupções de mandatos presidenciais. Mas é importante destacar que, no mínimo, é controversa a alegação de que as interrupções dos mandatos presidenciais são evidência de fortalecimento da democracia participativa por intermédio das pressões populares nos protestos de rua, cujo resultado é o afastamento dos chefes do Executivo. Tampouco é isenta de controvérsias a alegação de que o uso do *impeachment* como um instrumento de flexibilização da rigidez temporal do mandato presidencial para a solução de problemas de governabilidade, mediante a remoção do chefe do Executivo, deve ser aceita como um mecanismo semelhante ao voto de desconfiança do parlamentarismo. Em princípio, recorrer ao dispositivo do *impeachment* como uma moção de desconfiança ao Presidente para removê-lo do cargo contribui para solapar as bases institucionais da forma de governo presidencialista. *Impeachments* são previstos para remover presidentes por crimes de responsabilidade e nada além disso; em caso contrário, a legitimidade do Presidente será violada, uma vez que ele foi eleito diretamente pela população e, conseqüentemente, não deve ter seu mandato interrompido indevidamente pelo Legislativo.

Ainda assim, o que é mais relevante dessa discussão é que, por trás de todo esse debate, e até das divergências entre os pesquisadores, permanece um consenso bastante nítido quanto àquela que é a maior preocupação de fundo: qual o desenho constitucional mais indicado para a obtenção de governabilidade elevada. Nesse contexto, a governabilidade mesma é identificada com a agenda do Poder Executivo, enquanto as oposições parlamentares são percebidas como um entrave à implementação dessa agenda.

2.4. Contradições da Literatura Comparada em Relação às Oposições

Apesar de realmente ser indispensável ao bom funcionamento da democracia, a governabilidade é apenas uma parte do processo de governação em regimes democráticos. A desatenção em relação a esse ponto em favor de uma acentuada preocupação com a governabilidade teve como resultado um hiato empírico e uma contradição conceitual na literatura temática. Além das oposições partidárias não figurarem nas agendas de pesquisa dos especialistas como objeto de investigação principal, sua efetividade acabou sendo percebida, mesmo que indiretamente, como um entrave ao bom funcionamento do regime democrático. Isso porque, como já salientado, sua capacidade de vetar as políticas do Executivo veio a ser considerada potencialmente nociva à governabilidade.

Destarte, as oposições partidárias acabaram sendo percebidas como *veto-players* capazes de produzir crises institucionais e, se detiverem poder excessivo, serão hábeis para produzir situações de “quebra” da democracia. A lógica desse raciocínio assentou-se na concepção de que se o regime democrático dá poder à vontade da maioria, e se o governo é uma coalizão partidária que controla o Executivo e a maior parcela das cadeiras do Legislativo, então, a oposição ao governo deveria ser praticamente protocolar, pois, em caso contrário, constituir-se-ia numa barreira interposta pela minoria ao governo. No caso da oposição parlamentar ser majoritária, o problema seria ainda mais grave, uma vez que o governo ver-se-ia completamente bloqueado no processo legislativo, correndo o risco de até ser destituído em virtude de processos de *impeachment* ou outros expedientes previstos constitucionalmente para seu afastamento.

Daí resulta a contradição, ou seja, ao mesmo tempo em que a literatura adota a concepção de democracia de Robert Dahl, transparece, em suas análises, a noção de que a oposição é um ator político secundário e perigoso, pois é um potencial obstáculo à consolidação do regime, ou, no mínimo, compromete sua qualidade. É como se a consolidação da democracia dependesse mais diretamente da governabilidade por intermédio do protagonismo do Executivo do que dos controles exercidos sobre o governo pelas oposições partidárias parlamentares — por isso, atribui-se ao Poder

Executivo um grau de importância muito maior do que à efetividade das oposições parlamentares. Em realidade, é como se as oposições se predispuessem a colocar vetos indesejáveis à agenda governista sempre que tivessem a possibilidade de desempenhar de maneira efetiva sua função no processo político; é como se governo fosse sinônimo de Poder Executivo e seus projetos fossem a expressão imediata da vontade popular majoritária. Haveria, assim, um *trade-off* democrático a ser manejado a favor do Executivo: para que o governo seja mais efetivo, a oposição deve ser menos efetiva.

Assim, conforme sintetizado no **Quadro 1.1**, podemos depreender do debate temático o seguinte posicionamento quanto ao *status* que a oposição tem ou deve ter de acordo com o regime. Em governos autoritários, a oposição partidária ou inexistente ou é controlada — quando o regime autoritário é bastante rígido e não tem qualquer pretensão de exibir uma fachada democrática, os opositores não são admitidos em nenhum canal institucional de atuação; eles são combatidos em todas as instâncias da vida social. Quando o regime autoritário é menos rígido ou até consideravelmente rígido, mas sente a necessidade de parecer minimamente democrático ou de sinalizar que se trata de uma intervenção momentânea no processo político, algum nível de oposição será permitido, inclusive serão disponibilizadas algumas arenas institucionais para sua participação opositiva ao governo. Porém, tratar-se-á de uma oposição controlada por diversos expedientes, até mesmo pela manipulação casuística das regras eleitorais e procedimentais do Legislativo.

Regime	Situação da Oposição	
Autoritário	Inexistente	
	Controlada	
Democrático	Tolerada	Efetiva na Arena Eleitoral Protocolar na Arena Legislativa

Já no caso de regimes democráticos, podemos identificar um posição contraditória da literatura especializada mencionada há pouco. Cerrando fileiras com os critérios propostos por Dahl (1997), os analistas consideram que um dos aspectos cruciais para a identificação de uma democracia é a tolerância do governo para com as oposições. Não obstante, do ponto de vista de sua atuação efetiva, há uma disparidade quando consideramos as arenas eleitoral e legislativa. Espera-se que as oposições partidárias sejam bastante eficazes na arena eleitoral, garantindo a necessária competição pelo governo. Todavia, na arena legislativa, as oposições partidárias devem ser protocolares. Isso quer dizer que elas devem cumprir sua função de propor alternativas, de fazer denúncias e fiscalizar o governo, mas não é desejável que as oposições parlamentares tornem-se eficazes enquanto atores de veto à agenda do Executivo. Obviamente, em casos assim, também não é desejável que a oposição parlamentar seja majoritária e coesa.

De fato, esse descompasso já está presente na teoria de Dahl (1997, 36), que assevera que “quando regimes hegemônicos e oligarquias competitivas se deslocam na direção de uma poliarquia, eles aumentam as oportunidades de efetiva participação e contestação e, portanto, o número de indivíduos, grupos e interesses cujas preferências devem ser levadas em consideração nas decisões políticas”. Isso significa que, ainda de acordo com o autor, “quanto maior o conflito entre governo e oposição, mais provável é o esforço de cada parte para negar uma efetiva oportunidade de participação à outra nas decisões políticas” (idem). Portanto, “quanto maior o conflito entre o governo e seus oponentes, mais difícil se faz a tolerância de cada um para com o outro” (idem). Devido a isso, Dahl sugere que os custos de eliminação da oposição devem ser maiores do que os custos de sua tolerância, e que tais custos seriam impostos por algum dispositivo da estrutura institucional democrática.

Não obstante, dois problemas permanecem. Em primeiro lugar, o autor não atenta para a necessidade de que a oposição tolere o governo, algo que se tornou crucial na América Latina depois da redemocratização, como exemplificam os inúmeros casos de pedidos de *impeachment* e de perdas de mandatos presidenciais. Em segundo lugar, o que é mais relevante para a presente discussão, Dahl (1997)

parece resguardar para a oposição partidária apenas o espaço para a contestação pública nos processos eleitorais, deixando a descoberto outra arena igualmente importante de atuação, a legislativa. Ao deixar de salientar a necessidade de tolerância às oposições na arena parlamentar, e mais, a necessidade de que estas sejam efetivas no Legislativo, a identificação dos regimes democráticos pelos seus critérios considera apenas a existência de competição partidária nas eleições e amplo sufrágio eleitoral. O resultado disso, vale a pena reforçar, foi a despreocupação com o estudo das oposições partidárias, assim como com sua efetividade; e ainda, a desconfiança de que oposições parlamentares efetivas poderiam ameaçar a consolidação da democracia.

Indubitavelmente, esse foi um desenvolvimento inusitado para os estudos comparados dos regimes democráticos. Nos anos 1970 e 1980, quando o debate girava em torno das transições dos regimes autoritários para a democracia, os pesquisadores se mostraram amplamente receptivos à atuação das oposições políticas, inclusive no parlamento, como é o caso do Brasil. A perspectiva predominante naquela altura era a de que a tolerância às oposições seria um indicador de transição para a democracia, e a própria democracia aprofundar-se-ia à medida que as oposições, principalmente as partidárias, lograssem êxito na contestação ao governo e na competição eleitoral, resultando na rotatividade dos grupos políticos no poder.

A partir dos anos 1990, porém, já motivados pelo debate acerca da consolidação democrática e sua relação com os desenhos constitucionais, os comparativistas mudaram sensivelmente de perspectiva em relação às oposições partidárias. Desde então, as oposições parlamentares parecem ser percebidas como potenciais ameaças à estabilidade política. Nesse sentido, enquanto nas ditaduras a instabilidade seria positiva porque representaria a possibilidade de superação desse regime, nas democracias, a instabilidade abriria espaço para crises e possíveis golpes de Estado. De acordo com essa perspectiva, a consolidação democrática dependia da capacidade de o desenho constitucional incentivar a coordenação de partidos e indivíduos em torno de uma vontade majoritária intransponível, expressa por uma coalizão de governo coesa (SHUGART and CAREY 1992; LIJPHART 1992; LINZ and

STEPAN 1996; SARTORI 1997; MAIWNARING and SHUGART 1997; CHEIBUB 2006; AMORIM NETO 2006).

Com essa perspectiva, os países da América Latina foram escrutinados para se determinar o grau de descentralização dos seus arranjos federativos, dos seus sistemas eleitorais, das suas organizações partidárias e das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no contexto da forma de governo presidencialista (KITSCHOLT et al. 2010; AMORIM NETO 2006; HAGOPIAN e MAINWARING 2005; GIBSON 2004; MORGENSTER e NACIF 2002; COPPEDGE 1998; MAINWARING e SHUGART 1997; MAINWARING e SCULLY 1995; LINZ e VALENZUELA 1994; STEPAN and SKACH 1993; LINZ 1990^a, 1990^b). No contexto desse debate, especialmente em virtude do enquadramento do problema pela ótica institucionalista de se procurar a relação entre a forma de governo e a governabilidade necessária à sobrevivência da democracia, era mesmo de se esperar que surgissem poucos estudos sobre as oposições partidárias. Até mais do que isso, era de se esperar que as oposições parlamentares fossem vistas com desconfianças. Agregue-se aqui, ainda, o fato de que se difundiu desde há muito tempo uma perspectiva bastante favorável ao parlamentarismo, cujas principais qualidades sempre foram exaltadas (LINZ 1990^a, 1990^b, LINZ and VALENZUELA 1994^a, 1994^b, STEPAN and SKACH 1993). Dentre elas, a principal seria a fusão institucionalmente prevista entre Executivo e Legislativo para a formação do governo e, com isso, a suposta existência de uma oposição não-disruptiva. Agregue-se a isso, por fim, as dificuldades dos governos presidencialistas atingirem taxas mais elevadas de sobrevivência a longo prazo (cf. LIJPHART 1992; MAINWARING 1993; STEPAN and SKACH 1993; PRZEWORSKI et al. 2000).¹³

¹³ Esses dados e essa conclusão são contestados por Cheibub (2006). Para eles, a taxa de sobrevivência do presidencialismo é uma medida enviesada porque a instabilidade desse regime não se deve propriamente ao seu desenho institucional, mas sim à instabilidade política da América Latina. Como se trata de uma região historicamente instável, quando se compara o presidencialismo, essencialmente latino-americano, com o parlamentarismo, tem-se esse resultado desfavorável à forma de governo presidencialista. Infere-se daí que regimes parlamentaristas seriam igualmente ou mais instáveis na região.

3. Governabilidade e Democracia na Literatura sobre o Brasil

3.1. A Divisão da Literatura

O debate sobre as condições constitucionais de obtenção de governabilidade protagonizado pelos analistas de política comparada chegou ao contexto brasileiro de duas maneiras. A primeira foi por meio das análises do presidencialismo na América Latina, nas quais o Brasil muitas vezes estava incluso e costumava ser identificado, como já destacado anteriormente, como o caso exemplar de uma péssima escolha constitucional — presidencialismo com multipartidarismo e arranjo federativo (MAINWARING 1990, 1993; 1999; AMES 2001). Com um dos arcabouços institucionais mais fragmentados da região, a política brasileira abrigaria muitos atores com poder de veto e estaria sujeita a crises intermitentes de governabilidade. A segunda maneira foi por intermédio do impacto que o debate dessa literatura provocou na agenda de pesquisa de cientistas políticos brasileiros a partir de meados dos anos 1990.

Dando ensejo aos estudos legislativos no país, a relação entre presidencialismo, sistema eleitoral, sistema partidário e governabilidade foi posta sob escrutínio empírico mais cuidadoso e circunscrito ao caso brasileiro. Esses estudos trouxeram achados que reverteram as afirmações da literatura comparativa em relação ao país e trouxeram elementos para se repensar o problema da governabilidade em regimes presidencialistas em outros termos (FIGUEIREDO e LIMONGI 1999; AMORIM NETO 2006; MELO and PEREIRA 2013).

Assim, desde o surgimento dos estudos legislativos no país, o debate sobre a democracia brasileira se bifurcou, tendo como parâmetro inevitável a dicotomia presidencialismo/parlamentarismo (MIRANDA 2008; CHEIBUB et al. 2002; FREITAS 2013). No centro do debate, uma disputa teórica e empírica sobre a viabilidade do nosso modelo. De uma parte, pesquisadores mais pessimistas subdividiram-se em dois grupos. O primeiro deles considerava que o Poder Executivo manteve resíduos autoritários do regime ditatorial, pois o atual modelo constitucional equipou-lhe com prerrogativas excessivas, como poderes legislativos, as medidas provisórias e o controle do orçamento (GEDDES 1991; SHUGART and CAREY 1992; O'DONNELL

1992). Assim, o Legislativo ver-se-ia na condição de um Poder submisso ao Executivo (cf. FOWERAKER 1998). O segundo grupo defendia a posição de que, a despeito dos poderes conferidos aos presidentes, os legislativos detêm prerrogativas constitucionais que os permitem controlar e limitar as ações do chefe do Executivo, que muitas vezes enfrenta sérias dificuldades para aprovar sua agenda (MAINWARING 1990; JONES 1995). Por isso, em alguns casos, os presidentes recorrem ao uso sistemático de medidas provisórias. Para os autores filiados a essa perspectiva, em sendo tão poderoso, o Legislativo pode representar uma ameaça à governabilidade quando há multipartidarismo. De outra parte, pesquisadores de uma geração mais recente mostram-se mais otimistas e defendiam que o presidencialismo de coalizão assegura uma taxa de governabilidade satisfatória e estabilidade institucional.

Todavia, a polêmica que se seguiu não modificou aquele que é, vale insistir, o consenso básico de toda a literatura sobre as novas democracias — a governabilidade é o bem maior a ser atingido e as oposições partidárias podem ser um obstáculo. Mesmo no caso brasileiro, portanto, a literatura não apenas negligenciou o estudo das oposições parlamentares, como deu a entender, nas entrelinhas, que sua efetividade poderia ser prejudicial às relações cooperativas entre Executivo e Legislativo.

3.2. Combinação Institucional Explosiva *Versus* Presidencialismo de Coalizão

De acordo com os críticos, em seus traços fundamentais, o desenho institucional de 1988 reproduziu a lógica fragmentadora daquele que havia sido implementado em 1946, devido à adoção do federalismo, da representação proporcional, do multipartidarismo e do presidencialismo (MAINWARING 1993; 1997, 1995, 1999; MAINWARING e PÉREZ-LIÑAN 1997; ABRÚCIO 1998; AMES 2001; SAMUELS 2003). Assim como no período de 1946-64, o modelo político de agora estaria propenso a crises de governabilidade, pendendo sempre para alguma instabilidade institucional e, conforme o caso, ao retorno da situação de “paralisia decisória” em decorrência de conflitos insuperáveis entre o Executivo e o Legislativo, como ocorrera nos momentos que antecederam o desfecho autoritário de 1964 (SANTOS 1986).

Em síntese, o Brasil seria um exemplo inequívoco da “combinação explosiva” de elementos constitucionais que não deveriam se misturar em hipótese alguma (MAINWARING 1993; LINZ 1990). Na perspectiva dos analistas, esse modelo geraria incentivos para a prevalência do personalismo eleitoral e a conseqüente falta de coesão partidária num cenário de fragmentação parlamentar, impossibilitando a construção de maiorias legislativas capazes de garantir a governabilidade. Isso porque a excessiva fragmentação partidária, aliada ao paroquialismo dos deputados e senadores, resultaria numa multiplicidade de atores com poder de veto, o que estaria na raiz da contradição identificada por Ames (2001, 01):

Imagine the following puzzle: a formally democratic nation confronts, over many years, crises of inflation, government waste and corruption, pension system deficits, inadequate social services, violence, and social inequality. Substantial majorities of the population support proposals dealing with these crises. In the legislature, few parliamentarians oppose the proposal because of principles or voter pressure. And yet these proposals rarely emerge unscathed from the legislative process. Many, because they have no chance of passage, never arrive at the Congress's door. Others die in committees. Some proposals ultimately win approval, but long deals and substantive concessions weaken their impact. Rarely can the president avoid paying a high price, in pork and patronage, for legislative support. This puzzle characterizes the past fifteen years of politics and policy-making in Brazil, Latin America's largest democracy.

Portanto, para uma parte substantiva dos analistas, as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil seriam marcadamente conflituosas e sujeitas a episódios frequentes de impasse. Por sua vez, as crises frequentes de governabilidade impediriam as reformas estruturais e políticas necessárias à modernização e ao desenvolvimento do país. Essa barreira à agenda do Executivo, por fim, ameaçaria a própria consolidação democrática (AMES 2001; MAINWARING 1999).

Em confronto com essa literatura pessimista, um conjunto de pesquisadores trouxe evidências de que o Presidente da República dispõe de diversos recursos para incentivar a colaboração dos partidos por meio de coalizões estáveis e coesas (ABRANCHES 1988; FIGUEIREDO E LIMONGI 1999, 2008; SANTOS 2003; INÁCIO e RENNÓ 2009; PEREIRA e MELO 2013).¹⁴ Tais trabalhos mostraram que duas dimensões institucionais favoreciam a centralização das decisões no parlamento — os

¹⁴ Para uma revisão crítica dessa literatura, consultar Palermo (2000) e Peres e Carvalho (2012)

poderes legislativos do Presidente e as regras do processo decisório na Câmara dos Deputados. Além dos instrumentos institucionais que permitem o controle da agenda legislativa e a interferência na tramitação de projetos, o Executivo detém, ainda, a prerrogativa de elaborar a peça orçamentária e de liberar emendas parlamentares ao orçamento, assim como inúmeros cargos para serem distribuídos aos aliados, incluindo-se as pastas ministeriais. Assim, conforme observaram Figueiredo e Limongi (1999, 20):

A Carta de 1988 modificou as bases institucionais do sistema político nacional, alterando radicalmente o seu funcionamento. Dois pontos relativos ao diagnóstico [dos críticos] foram alterados sem que a maioria dos analistas se desse conta. Em relação à Constituição de 1946, os poderes legislativos do Presidente da República foram imensamente ampliados. Na realidade, a Constituição de 1988 manteve as inovações introduzidas pelas constituições escritas pelos militares com vistas a garantir a preponderância legislativa do Executivo e maior presteza à consideração de suas propostas. Da mesma forma, os recursos legislativos à disposição dos líderes partidários para comandar suas bancadas foram ampliados pelos regimentos internos das casas legislativas. (...) O sistema político brasileiro opera, hoje, sob bases radicalmente diversas daquelas sobre as quais operou o regime de 1946-64. (...) Os dados mostram forte e marcante preponderância do Executivo sobre um Congresso que se dispõe a cooperar e vota de maneira disciplinada.

Em linhas gerais, os autores colocaram em relevo o que chamaram de bases institucionais do *presidencialismo de coalizão* brasileiro — um modelo que, para eles, continha incentivos para fazer do Poder Executivo uma força gravitacional capaz de atrair os partidos para sua base de apoio no Legislativo e, assim, obter governabilidade. O processo decisório centralizado na Presidência da República e nas lideranças partidárias era amalgamado por uma série de prerrogativas institucionais inovadoras da Constituição de 1988, aliada à continuidade de algumas que eram oriundas dos governos autoritários anteriores, e de dispositivos favoráveis à coordenação dos parlamentares contidos nos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado.

De fato, a sequência de estudos empíricos de Figueiredo e Limongi (1999) daria início à agenda dos estudos legislativos revisionistas, que seria mais otimista em relação às perspectivas anteriores, inclusive do próprio formulador da expressão *presidencialismo de coalizão*, o cientista político Sérgio Abranches. Para ele, ainda no contexto da produção da Carta Constitucional, o Brasil teria de enfrentar um dilema

institucional, caracterizado "(...) pela necessidade de se encontrar um ordenamento institucional suficientemente eficiente para agregar e processar as pressões derivadas do quadro heterogêneo [do país, em] bases mais sólidas para sua legitimidade". Um modelo que, continua o autor, "(...) o capacite a intervir de forma mais eficaz na redução das disparidades e na integração da ordem social" (ABRANCHES 1988, 7-8).

Por que esse dilema era acima de tudo institucional? Porque, para Abrantes (1988, 8-9):

A dinâmica macropolítica brasileira tem se caracterizado pela coexistência, nem sempre pacífica, de elementos institucionais que, em conjunto, produzem certos efeitos recorrentes e, não raro, desestabilizadores. Constituem o que se poderia classificar, com acerto, as bases de nossa tradição republicana: o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional. [Assim] o conflito entre Executivo e Legislativo tem sido o elemento historicamente crítico para a estabilidade democrática no Brasil, em grande medida por causa dos efeitos da fragmentação na composição das forças políticas representadas no Congresso e da agenda inflacionada de problemas e demandas impostas ao Executivo. (...) Vem daí a necessidade de rápida institucionalização de procedimentos de negociação e resolução de conflitos que evitem que todas as crises desemboquem nas lideranças e, sobretudo, na Presidência.

Reconhecendo que esse arranjo institucional reflete a estruturação histórica bastante complexa e plural da sociedade brasileira, Abranches (1988) descarta que a peculiaridade do desenho constitucional brasileiro seja a representação proporcional e multipartidarismo. Na verdade, tentar impor a representação majoritária para o Legislativo a fim de se reduzir o número de partidos para dois ou algo próximo disso seria uma artificialidade que traria mais problemas do que soluções ao nosso dilema institucional. Antecipando o que pouco depois seria afirmado por Mainwaring (1993), Abranches (1988, 19) destaca que nosso problema reside na combinação de características pouco comuns nas democracias consolidadas. Em suas palavras, "não existe, nas liberais-democracias mais estáveis, um só exemplo de associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo". Mais do que isso, observa o autor, "o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o 'presidencialismo imperial', organiza o Executivo com base em grandes coalizões" (idem, 21). Desse modo, conclui, "o Brasil retorna ao conjunto de nações democráticas sendo o único caso de presidencialismo de coalizão" (idem, 22).

Ao identificar essa novidade institucional desenvolvida na prática da política brasileira, Abranches (1988) destaca que esse arranjo foi a solução para se articular a pluralidade de interesses e demandas expressas pelo sistema multipartidário e, ao mesmo tempo, produzir uma maioria governativa que fosse capaz de garantir que mudanças constitucionais não fossem obstruídas pelas oposições parlamentares. Mas a crescente fragmentação do sistema partidário levaria o Executivo a ter que formar coalizões muito amplas, acima da mínima maioria necessária para aprovar seus projetos. Isso porque as coalizões devem acomodar não apenas partidos, mas também grupos políticos regionais suprapartidários. A inclusão de um partido a mais para se chegar à maioria poderia levar a coalizão a ser supermajoritária; a inclusão de partidos para contemplar interesses regionais também levaria às supermaiorias.¹⁵ O problema disso é que, além de se ampliar demais a diversidade ideológica da coalizão, dificultando a implementação de uma agenda política coerente, a própria administração dessa aliança vai adquirindo custos proibitivos (PEREIRA 2016). A distribuição de cargos e recursos os mais variados sempre gerará insatisfações entre os parceiros. Dessa maneira, pode-se acrescentar, é provável que surja alguma oposição parlamentar de dentro da própria base partidária do governo.

Por isso, ao mesmo tempo em que as coalizões são necessárias para expressarem acordos e negociações dos diversos interesses e demandas do país, elas são o comburento da explosão prevista para o presidencialismo multipartidário. Esse é o dilema institucional brasileiro – precisa de um sistema político fragmentado, mas isso demanda coalizões de governo que, no geral, são instáveis. Conseqüentemente, de acordo com Abranches (1988, 27):

O presidencialismo de coalizão (...) é um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão. [Mas, a formação] mais provável é a grande coalizão, que inclui maior número de parceiros e admite maior diversidade ideológica. A probabilidade de instabilidade e a complexidade das negociações são maiores. [E mais,] no presidencialismo, a instabilidade da coalizão pode atingir diretamente a Presidência.

¹⁵ Sobre a formação de maiorias acima do mínimo necessário no Brasil e também nos outros países da América Latina, ver Meireles (2016).

Rejeitando o parlamentarismo e o bipartidarismo como solução, Abranches (1988) conclui sua análise ressaltando que o desafio era dotar o *presidencialismo de coalizão* de mecanismos institucionais que favoreçam a regulação do conflito partidário dentro da base de apoio ao governo, com a finalidade de se evitar que ela se esgarce e atinja o Presidente, e, ao mesmo tempo, que possibilite a regulação mais estável da diversidade de demandas sociais em relação ao governo.

Figueiredo e Limongi (1999) acreditam que o atual desenho constitucional sanou esses problemas. Eles enfatizaram justamente suas inovações no que se refere a dotar o presidencialismo brasileiro de determinados mecanismos institucionais capazes de garantir a coordenação dos partidos que apoiam o governo e, assim, a estabilidade e a fidelidade da coalizão. As reivindicações de Sérgio Abranches para a superação do que ele chamou de “dilema institucional brasileiro” teriam sido atendidas na nova Carta Constitucional. Até mais do que isso, os poderes agora atribuídos ao Presidente, alguns deles em continuidade com os que existiam durante o regime autoritário, deram ao Executivo completa preponderância em relação ao Legislativo. A governabilidade seria então assegurada pela lógica que o arranjo institucional da redemocratização brasileira impôs à relação entre o Presidente e o Congresso. Na perspectiva de Figueiredo e Limongi (1999, 41-42):

(...) O Poder Executivo, em virtude de seus poderes legislativos, comanda o processo legislativo (...). (...) O resultado é a atrofia do próprio Legislativo e a predominância do Executivo, principal legislador de jure e de fato. Assim, a hipótese segundo a qual o Legislativo se constitui em obstáculo à ação do Executivo não encontra apoio, quer se olhe para o quadro legal, quer se olhe para a produção legal. (...) O Congresso se revela disposto a facilitar a tramitação das matérias presidenciais e sobretudo a remover possíveis obstáculos à ação presidencial.

Certamente, desse debate saíram notáveis contribuições. Os estudos legislativos brasileiros desenvolvidos a partir de meados dos anos 1990 aportaram à agenda dessas pesquisas uma perspectiva mais empírica, análoga à desenvolvida no contexto norte-americano. Esses estudos, ademais, trouxeram importantes contribuições teóricas ao debate constitucionalista ao adotar uma abordagem neoinstitucionalista que permitiu mostrar que, em certos aspectos, o presidencialismo e o parlamentarismo podem operar de maneira semelhante. Contribuíram, também,

ao mostrar que o embate político central não é simplesmente entre o Executivo e o Legislativo, mas entre o governo e a oposição, uma vez que o governo abrange partidos que estão tanto no Executivo como no Legislativo. E ainda inovaram ao salientar que não apenas o sistema eleitoral e a forma de governo influenciam a governabilidade, mas também o grau de centralização do processo legislativo estabelecido pelas regras internas do Congresso e os poderes legislativos atribuídos ao Presidente.

Assim, como observou Power (2009, 27), "the vast majority of newer work on Brazilian democracy recognises coalitional presidentialism as an implicit 'master frame' for research". Isso não quer dizer que não hajam críticas às premissas e conclusões dessa agenda de estudos legislativos do país. Defendendo que os analistas deveriam evitar o que chamaram de 'mentalidade de rebanho', Lucas and Samuels (2011) argumentam que existem outros fatores importantes na análise de qualquer sistema político, para além das regras do processo legislativo. De acordo com eles, as conclusões dominantes se baseiam em apenas uma dimensão do comportamento partidário — os resultados das votações nominais. Segundo eles, não se pode concluir apenas disso que o regime seja funcional e tenha sustentabilidade. Além disso, se o modelo constitucional só consegue anular os problemas da conexão eleitoral para produzir maiorias mediante o uso permanente de dispositivos excepcionais, pode-se afirmar, de acordo com Reis (2007), que não estão desautorizadas análises pessimistas da negociação política. Finalmente, qual o propósito de se manter um desenho constitucional tão pluralista, com multipartidarismo, federalismo, bicameralismo, representação proporcional e voto em listas abertas, se seus efeitos fragmentadores devem ser — e são, segundo os defensores desse modelo — anulados por meio do poder disciplinador do Executivo e da mão disciplinadora das lideranças partidárias?

Até mesmo a anulação dos efeitos antipartidários da conexão eleitoral pelas regras do processo legislativo é fonte de controvérsias. Nunes (2011, 37), por exemplo, argumenta os efeitos do sistema eleitoral na arena parlamentar são suspensos apenas artificial e conjunturalmente, pois "o partido somente apresenta-se forte enquanto plebiscita as proposituras do Executivo". E mais, do ponto de vista estrutural, conforme indaga Melo (2007), por que não questionar um modelo que, em teoria,

separa os poderes, mas que, na prática, funciona com a sua fusão? Seguindo essa trilha, Moisés, Power e Rennó (2005, 30), por sua vez, levantam uma série de outras indagações às conclusões otimistas dos estudos legislativos revisionistas:

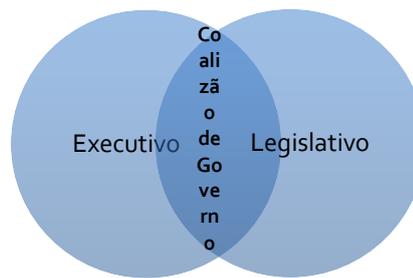
Is it because formidable politicians such as Cardoso and Lula elevated presidential leadership to a new level — a hypothesis that Figueiredo and Limongi (2007: 182) explicitly reject? Is it because the post-1994 economic stabilisation created far more favourable conditions for legislative support of presidents? Is it because global and domestic factors have moderated ideological polarisation in Brazil over time? Or is it simply due to a cumulative process of political learning – democracy by trial and error? Only with time and further research will we know if Brazil's '*presidencialismo de coalizao*' is 'the only game in town', or if history has simply been playing tricks on us.

Entretanto, a despeito dessas controvérsias, os críticos dos revisionistas críticos, assim como os próprios revisionistas críticos consideram a governabilidade o objetivo central da democracia brasileira. Para os autores brasilianistas e brasileiros que defendem que nosso desenho constitucional foi uma péssima escolha, a fragmentação partidária, o personalismo e o paroquialismo impedem que os presidentes obtenham governabilidade. Para os autores que desenvolveram os estudos legislativos brasileiros a partir de meados dos anos 1990, nosso atual arranjo institucional trouxe inovações que garantem a governabilidade, pois favorecem a formação de coalizões majoritárias disciplinadas no Legislativo em apoio à agenda do Executivo. Para os críticos atuais do *presidencialismo de coalizão*, os custos de transação desse modelo são elevados e a preponderância do Executivo ou é incerta ou, quando assegurada, anula o Poder Legislativo. Assim, neste último caso, acomodamo-nos na estabilidade das práticas institucionais e ignoramos as consequências da predominância executiva para o sistema político como um todo, gerando opacas certezas sobre como se processam efetivamente as negociações entre os poderes (REIS 2006). De qualquer forma, para os críticos, o governo não ultrapassa a oposição legislativa, o que é negativo; para os revisionistas, a oposição parlamentar não consegue vetar o governo, o que é positivo. Para ambos, a governabilidade enquanto preponderância da coalizão de governo é positiva e a efetividade da oposição parlamentar é negativa.

A grande questão aqui, portanto, é o espaço institucional previsto para a atuação efetiva das oposições partidárias parlamentares. Numa lógica governativa em que as coalizões são a tônica, não faz sentido supor que a preponderância do Executivo seja uma ameaça à autonomia do Legislativo. Não há um Legislativo compactado que age em uníssono em oposição ao governo, assim como não há um Legislativo que se movimenta em bloco a favor do governo ou que se curva completamente à sua vontade. O *presidencialismo de coalizão*, assim como qualquer coalizão de governo em regimes parlamentaristas, impõe uma dinâmica de confronto mais ou menos tenso entre grupos partidários que ocupam o Executivo e o Legislativo simultaneamente. Dessa maneira, a assim chamada preponderância do Executivo, na verdade, é a preponderância da coalizão de governo que se impõe não diante do Legislativo, mas sim perante a oposição parlamentar.

Percebidos dessa forma, como ilustra a **Figura 1.1**, os grupos políticos cruciais do jogo político-constitucional são o governo, de um lado, resultando na sobreposição de partidos que ocupam o Executivo com partidos que ocupam o Legislativo, e a oposição ou oposições partidárias, de outro, que ocupam apenas o Legislativo e que não selam aliança com o Presidente. Desse modo, a preponderância do Executivo é, na verdade, a preponderância do governo em detrimento da oposição legislativa. O Parlamento não é ameaçado quando o Presidente exerce controle sobre o processo legislativo, pois há partidos nessa casa representativa que agem em colaboração com o Executivo. O que está sob ameaça quando o Executivo e parcela do Legislativo, ou seja, quando o governo têm poderes suficientes para sempre impor sua agenda é a efetividade das oposições partidárias parlamentares. Assim, a governabilidade tão almejada pelos presidentes e, como vimos, pela literatura especializada, pode significar a anulação da oposição legislativa.

Figura 1.1
Sobreposição Executivo Legislativo na Relação Governo-Oposição



Realmente há dois paradoxos nessa relação intrincada entre democracia, governo e oposição. O primeiro envolve duas situações. Se forem muito efetivas, as oposições parlamentares podem induzir o governo ao aumento da coesão de sua coalizão para fazer frente às investidas oposicionistas. Como observa DEWAN and SPIRLING (2011, 338), "[...] in equilibrium, cohesive government-vs-opposition voting is mutually reinforcing; strategic opposition forces the government to take account of its own backbenchers thus inducing cohesion on the government backbenches". Nesse caso, a efetividade da oposição resulta na sua posterior perda de efetividade. Por outro lado, se a efetividade da oposição parlamentar se sobrepuser a coalizão de governo, corre-se o risco de um acumulo do governo e de sua paralisia. Ou seja, a oposição, nesse caso, não é uma força marginal ao processo de decisão, mas um fator importante na determinação das negociações e dos resultados. O segundo paradoxo resulta da situação de baixa efetividade ou nenhuma efetividade da oposição parlamentar. Nesse caso, como considerar que há uma democracia de elevada qualidade quando o governo tem a oposição controlada e inerte, sem ter qualquer efetividade prática?

Portanto, não é possível avaliar a democracia sem avaliar a atuação e a efetividade das oposições partidárias parlamentares. Mas, devido à ênfase da literatura na governabilidade, conhecemos muito pouco sobre o seu funcionamento — a maioria dos analistas preferiu investigar os processos legislativos brasileiros do ponto de vista da centralização das decisões. Embora o presidencialismo e o parlamentarismo contemham dinâmicas semelhantes quando operam com multipartidarismo, as bases e os incentivos para as coalizões podem ser diferentes no

que se refere à sua persistência ao longo do mandato. Do mesmo modo, podem existir prerrogativas e incentivos institucionais específicos em cada caso para a atuação efetiva das oposições parlamentares em regimes parlamentaristas e presidencialistas, sejam bipartidários ou multipartidários. As oposições partidárias precisam, então, ser incluídas nas agendas de pesquisas sobre as democracias.

4. Considerações Finais

O debate sobre os desenhos constitucionais das novas democracias levou os pesquisadores a perceberem que era necessário incluir o sistema partidário como variável interveniente no seu modelo de análise da governabilidade em regimes presidencialistas (MAINWARING and SCULLY 1995; MAINWARING 1999; MAINWARING and TORCAL 2006). Para eles, entre o presidencialismo e a governabilidade intervinha o formato quantitativo do sistema partidário. Esse formato, por sua vez, dependia do sistema eleitoral, assim como o comportamento do parlamentar no que se refere às políticas que ele persegue e ao seu grau de disciplina em relação às orientações das lideranças de seus partidos. Enfim, o sistema partidário ganhou um *status* explicativo tão proeminente quanto o presidencialismo nas análises de política comparada sobre as recentes democracias (cf. FOWERAKER 1998).

Sofisticando sensivelmente o arcabouço teórico de Linz (1990^a, 1990^b, 1994), os analistas notaram que há uma diversidade de modelos presidencialistas e que, portanto, não fazia sentido analisá-lo como se houvesse apenas uma única arquitetura institucional para essa forma de governo. Suas variações dependiam então da combinação das outras alternativas institucionais que deveriam ser sopesadas igualmente nos estudos comparados (SHUGART and CAREY 1992; MAINWARING and SHUGART 1997^a, 1997^b; CHEIBUB 2006). Dessa maneira, os pesquisadores chegaram à conclusão de que há um tipo de presidencialismo mais propenso à instabilidade – o presidencialismo multipartidário (MAINWARING 1993, 1999).

Destarte, ao deslocarem o foco explicativo para o sistema partidário, os analistas procuraram mostrar que o desempenho do presidencialismo dependia essencialmente do grau de fragmentação e de polarização do Legislativo, assim como

da disciplina partidária (SHUGART and CAREY 1992; MAINWARING and SHUGART 1997^a, 1997^b). Procuraram mostrar, também, que a própria estruturação das organizações partidárias era um fator a se ter em conta porque dependia dela a disciplina dos parlamentares nas votações em plenário (MAINWARING and SCULLY 1995; MAINWARING and SHUGART 1997^a; MAINWARING and VALENZUELA 1998; CORRALES 2000; FIGUEIREDO e LIMONGI 1999, 2000; CHEIBUB 2007). Além disso, os poderes atribuídos ao presidente, as prerrogativas do parlamento e da Suprema Corte, os ciclos eleitorais e a concomitância ou não das eleições legislativas e presidenciais, assim como outros aspectos do sistema eleitoral, compunham o pacote de variantes institucionais cuja articulação promoveria resultados políticos diferentes em regimes genericamente denominados de presidencialismo (cf. FOWERAKER 1998).

Os especialistas perceberam também que as relações entre governo e oposição não consistem num embate entre Executivo e Legislativo estrito senso, mas numa disputa entre partidos que controlam o Executivo e uma parcela do Legislativo — muitas vezes, o maior pedaço do Legislativo. Assim como no parlamentarismo, a formação de coalizões de governo em regimes presidencialistas também promove, ao seu modo, uma fusão entre os Poderes Executivo e Legislativo. A oposição não é mais protagonizada pelo Legislativo como um todo, como se esse Poder fosse composto de atores homogêneos, com os mesmos interesses e compromissos; a oposição agora é protagonizada pelos partidos que não estão aliados com o governo e que ocupam apenas uma proporção das cadeiras legislativas.

Nesse sentido, o caso brasileiro é especialmente interessante porque, por um lado, apresenta elementos mais característicos de regimes parlamentaristas multipartidários, como a necessidade de formação de coalizões majoritárias para a obtenção de governabilidade, o que significa suplantar a obstrução das oposições parlamentares; por outro lado, contém elementos próprios dos regimes presidencialistas, o que impõe uma relação entre Executivo e Legislativo com base em legitimidades independentes. Ou seja, no processo governamental brasileiro combinar-se-iam elementos do presidencialismo — relação entre os Poderes — e do parlamentarismo — relação entre governo e oposição protagonizada pelos partidos

(cf. MORGENSTERN, NEGRI e PÉREZ-LIÑAN 2008). Isso demanda a consideração de elementos constitucionais próprios do presidencialismo multipartidário, como a importância das coalizões, da coesão parlamentar nas votações, da formação do governo pela distribuição partidária dos gabinetes ministeriais, da centralização do processo legislativo e da possibilidade de judicialização da produção legislativa. Ou seja, é necessário investigar a articulação do escopo institucional como uma estrutura de incentivos para um certo padrão de interação estratégica entre governo e oposição parlamentar. Essa é uma agenda de pesquisas que precisa de ser levada adiante para que possa ser preenchida a lacuna de estudos sobre as oposições partidárias na arena legislativa no Brasil.

Capítulo 2

Enquadramento Teórico: As Oposições Partidárias como um Problema de Estudo

1. Introdução

Qual a tradição de pesquisas que se estabeleceu nos estudos sobre as oposições políticas? Que teorias, abordagens e definições conceituais foram produzidos pela literatura especializada e que podem servir de parâmetros para os estudos empíricos atuais? Quais as funções que as oposições parlamentares devem desempenhar numa democracia? Quais seus limites de atuação? Qual a relação entre as oposições políticas e a democracia? O que sabemos sobre as oposições políticas, em geral, e parlamentares em particular? Meu objetivo neste capítulo é analisar a literatura teórica e metodológica sobre oposições políticas, para tentar responder a essas perguntas.

Veremos que, surpreendentemente, a despeito da inegável relevância das oposições parlamentares para a democracia, não se formou nenhuma tradição de pesquisa sobre o tema e tampouco temos um arsenal conceitual e metodológico estabelecido e amplamente aceito para estudar esse objeto. Contudo, a despeito do reduzido estoque de conhecimento empírico sobre o tema e da inexistência de um arcabouço teórico mais aquilatado que possa ser prontamente mobilizado em análises atuais, há alguns parâmetros que podem ser extraídos dessa literatura que permitem uma abordagem institucionalista do comportamento das oposições. Podemos depreender da análise crítica da literatura especializada uma definição conceitual e uma tipificação das oposições parlamentares, assim como a emergência histórica de suas funções desde a formação da monarquia constitucional até a implantação da democracia representativa. Essas funções podem ser tomadas como variáveis de um modelo de análise que busque precisamente identificar a institucionalização das oposições parlamentares enquanto o estabelecimento de prerrogativas para sua

atuação, tanto na estrutura das Constituições como nos Regimentos Internos dos Parlamentos. Essa extração permitirá dar fundamento teórico e assegurará a operacionalização do conceito de oposição parlamentar para a análise do caso brasileiro.

2. O Déficit de Estudos sobre as Oposições Políticas

Conforme observou Shapiro (1965, p. 02), "it is perhaps too obvious to require stating that the process of government must be studied not only in the light of what those with power under their control try to do and actually achieve; but also with regard to these who oppose those goals, or those interests and resistance have to be conciliated before those in power can act." Contudo, esse não é o caso. "Surprisingly enough", constatou Helms (2004, pp. 22-23), "the high regard for the opposition principle in democratic theory and the sound public interest in the state of the political opposition in the majority of established liberal democracies have scarcely been reflected in the more recent comparative politics literature." Portanto, "although the problem of opposition is one of the oldest, concluíram Ionesco and Madariaga (1968, p. 02), "very few works have ever dealt with it specifically and exclusively". Ao invés, disso, "the huge majority of works has tended to look at political institutions and the democratic process from the government's rather than from the opposition's point of view" (HELMS 2004, p. 23).

De fato, o estudo empírico e sistemático das oposições sempre foi escasso e repleto de desafios teóricos e metodológicos (cf. BEYME 1987; KOLINSKY 1987; LAWSON 1993; JUNG and SHAPIRO 1995; COTTON 1996; PARRY 2008; BLONDEL 1997; PARRY 1997; PASQUINO 1998; MÚJICA and SÁNCHEZ-CUENCA 2006). A despeito de alguns estudos teóricos e comparativos importantes (eg. SARTORI 1966; IONESCU and MADARIAGA 1968; SCHAPIRO 1972, 1967; DAHL 1973, 1971, 1966; TOKES 1979; KOLINSKY 1987; RODAN 1996; BLONDEL, 1997; STEPAN 1997, 1990; HELMS, 2008^a), não se desenvolveu, no âmbito da literatura especializada, nenhum corpo teórico inovador e nem se chegou a qualquer unidade conceitual, o que dificultou até mesmo as análises comparativas (cf. BRACK and WEINBLUM 2011;

HELMS 2008^a, 2008^b, 2009, 2004; NEUNREITHER 1998; BLONDEL 1997). O próprio Dahl (1966) já havia diagnosticado o mesmo hiato na literatura comparada sobre os regimes políticos, democráticos ou não, e editou uma obra coletiva contendo alguns estudos de caso sobre o fenômeno, na tentativa de dar início ao preenchimento dessa lacuna.

Desse modo, desde a publicação da obra coletiva organizada por Dahl (1966), poucos avanços foram obtidos por essa agenda de pesquisa (cf. Blondel 1997). No geral, o escopo dos estudos se limitou a casos ou regiões, tornando impossível traçar um quadro padronizado sobre esse fenômeno. As tipologias proliferaram, é verdade, mas resultaram de inferências indutivas, e, portanto, de aplicação bastante restrita a casos ou regimes políticos específicos — apenas às democracias e aos regimes totalitários de partido único, ou então apenas aos regimes autoritários (eg. BLONDEL 1997; RODAN 1996, KOLINSKY 1988; SCHAPIRO 1972; DAHL 1973).¹⁶ Até o modelo tipológico de Dahl (1966), bastante conhecido, foi construído de forma indutiva, com base em alguns poucos estudos de caso apresentados no próprio volume organizado pelo autor. Seu propósito era desenvolver uma tipologia em conexão com sua teoria sobre a democracia, com a finalidade de diferenciar as modalidades de manifestação das oposições em cada contexto.¹⁷

Mesmo a revista que foi criada para lidar direta e especialmente com essa temática, *Government and Opposition*, na prática, não supriu essa lacuna. A maioria dos artigos que foram publicados desde sua primeira edição, em 1965, não lidaram realmente com a relação entre governo e oposição, e menos ainda com a oposição de

¹⁶ A própria tipologia bastante conhecida de Dahl (1966), foi construída de forma indutiva, com base em alguns estudos de caso apresentados no próprio volume organizado pelo autor. Seu propósito era desenvolver uma tipologia em conexão com sua teoria sobre a democracia, com a finalidade de diferenciar as modalidades de manifestação das oposições em cada contexto. A diferenciação nas oposições seria nos seguintes aspectos: (1) nível de organização e coesão, (2) nível de competitividade, (3) na arena de embate com o governo, (4) capacidade de distinção em relação ao governo, (5) objetivos e (6) estratégias. Exemplos de outras tipologias podem ser encontrados em Linz (1973), sobre a ditadura de Franco, na Espanha, em Barghoorn (1973), sobre o regime totalitário da União Soviética, e em Skilling (1973, 1968), sobre os regimes comunistas do Leste Europeu.

¹⁷ A diferenciação nas oposições seria nos seguintes aspectos: (1) nível de organização e coesão, (2) nível de competitividade, (3) na arena de embate com o governo, (4) capacidade de distinção em relação ao governo, (5) objetivos e (6) estratégias. Exemplos de outras tipologias podem ser encontrados em Linz (1973), sobre a ditadura de Franco, na Espanha, em Barghoorn (1973), sobre o regime totalitário da União Soviética, e em Skilling (1973, 1968), sobre os regimes comunistas do Leste Europeu.

maneira exclusiva (MANOR 2011). Não se trata de afirmar aqui que esse periódico não trouxe qualquer contribuição a essa linha de investigação, ao contrário, ao que tudo indica, essa publicação teve como estímulo as preocupações com os movimentos ditatoriais que tomaram lugar em diversas regiões do mundo e, principalmente, a disputa entre os dois 'mundos' — comunista e capitalista — no que concerne à supressão de movimentos de oposição. A revista continua sendo publicada até hoje e conta com diversos estudos de casos sobre os processos de democratização e de 'desdemocratização', como também debates sobre tolerância e direitos humanos; mas, realmente há muito poucos estudos sobre as oposições políticas.

No caso mais específico das oposições parlamentares, os estudos são ainda mais escassos, especialmente aqueles que dão destaque ao seu comportamento estratégico no âmbito do ambiente institucional (cf. HEMLS 2009, 2008^a, 2004). Mesmo depois da adoção do regime democrático em diversos países do mundo nos últimos 40 anos, esse quadro praticamente não se alterou (KOLINSKY 1987; BEYME 1987; LAWSON 1993; COTTON 1996; PARRY 1997; BLONDEL 1997; PASQUINO 1998; HELMS 2009). Com efeito, essa lacuna é inusitada porque é consensual entre os analistas de política comparada que as oposições parlamentares são parte fundamental da democracia representativa e da governação.

Então, seria sensato esperar que o mesmo afinco que os pesquisadores demonstraram no estudo dos governos fosse encontrado no estudo das oposições. Obviamente, quando os analistas investigam os governos democráticos já admitem que seus países, como são democracias, caracterizam-se pela tolerância às oposições políticas em geral e possuem oposições parlamentares institucionalizadas — ou seja, há atribuições constitucionais e regimentais previstas pra sua atuação na arena legislativa. Mas isso, por si só, justifica relegar as oposições parlamentares ao segundo plano da análise? Faz sentido fazer tábula-rasa das oposições ou considerá-las constantes em suas análises? Ao se fazer isso, diversas indagações relevantes são desconsideradas, tais como: há elementos comuns em todas as oposições? Há diferenças no comportamento oposicionista de um país democrático para outro? Quais as especificidades das prerrogativas institucionais de que podem se valer as oposições de países diferentes? Mesmo quando o foco de análise recai sobre um único

país, quais os instrumentos constitucionais e regimentais previstos para a atuação da oposição parlamentar? Como ela recorre a tais recursos de modo estratégico para tentar influenciar as políticas do governo ou mesmo retardar o andamento e até vetar seus projetos?

Ainda temos respostas muito vagas e insuficientes para todos essas questões. Inclusive, essa escassez de informações trouxe dificuldades até mesmo para as análises comparadas que se dedicaram ao tema da governabilidade (cf. BRACK and WEINBLUM 2011; HELMS 2009, 2008^b, , 2004; NEUNREITHER 1998; BLONDEL 1997). Os estudos legislativos, por exemplo, concentraram sua análise nos resultados das votações em Plenário e na tramitação de projetos com o foco voltado quase exclusivamente para a governabilidade. Praticamente nada foi investigado a respeito de como a oposição se comporta no que se refere às suas funções de checagem, de veto e de proposição de alternativas às políticas do governo. Pouco sabemos acerca dos dispositivos institucionais que podem favorecer as oposições parlamentares no desempenho dessas funções. Pouco sabemos, portanto, a respeito da efetividade das oposições parlamentares.

Conforme salientam Brack and Weindlum (2011), esse hiato teórico e empírico da literatura é problemático por diversas razões. Em primeiro lugar, porque mostra que pouco avanço conceitual e analítico se fez numa linha de investigação extremamente importante sobre o funcionamento do regime democrático — inclusive para sua avaliação —; em segundo lugar, porque as obras fundadoras desse tipo de pesquisa (eg. DAHL 1973, 1966, 1965; SCHAPIRO, 1972, 1967, 1966), cujos esquemas tipológicos ainda são utilizados, há muito estão ultrapassadas.

Realmente, desde meados dos anos 1970, ocorreram drásticas mudanças nos contextos político, econômico e social em todo o mundo (cf. ANDEWEG 1992; ANDEWEG, WINTER and MÜLLER 2010; COPELAND and PATERSON 1994; NORTON 2008, 1990; KATZ and MAIR, 1995; IGNAZI, FARREL and RÖMMELLE 2005; POGUNTKE and WEBB 1997), como o processo de globalização, a terceira onda democrática, a dissolução do regime soviético, a alteração no padrão de relação entre Executivo e Legislativo nas democracias consolidadas, geralmente favoráveis ao

predomínio do primeiro, as formas de atuação e as funções dos partidos políticos. Em terceiro lugar, esse hiato demonstra a pouca importância que se atribuiu até o momento a um aspecto crucial do funcionamento da democracia representativa — o controle do Executivo e de parcela do Legislativo, elementos que constituem os governos partidários contemporâneos, pela oposição partidária parlamentar.

Afinal, o que explicaria essa escassez de estudos sobre as oposições partidárias, principalmente na arena parlamentar? Para Shapiro (1965), as oposições foram negligenciadas pelos pesquisadores porque quase sempre foram percebidas como violentas e anti-sistêmicas. Para Helms (2008), uma das possíveis explicações seria precisamente a inexistência de teorias capazes de unificar os resultados das pesquisas empíricas e até mesmo de orientá-las na investigação. Uma segunda explicação, de natureza epistemológica, ainda segundo o autor, seria a difícil teorização desse objeto, uma vez que há uma diversidade de formas de atuação oposicionista, assim como de contextos institucionais com inúmeros detalhes técnicos e especificidades a serem abarcados em algum modelo.¹⁸ Uma terceira razão teria sido a viragem analítica em favor do tema da governança,¹⁹ a partir dos anos 1990. A 'atrofia', seria, portanto, congênita, já que a preocupação dominante é com o desempenho dos governos.

¹⁸ Talvez, poderíamos acrescentar, a maior dificuldade consista no fato de que, até o momento, os analistas procuraram construir teorias indutivas, baseadas em estudos de casos que se mostram tão diversos e complexos que realmente dificultam a formalização de algum modelo teórico. Um caminho possível para superar esse problema seria investir numa teoria dedutiva, algo ainda não tentado pelos especialistas.

¹⁹ Governança não deve ser confundido com governabilidade. Governabilidade se refere à capacidade do governo, liderado pelo Executivo, de aprovar sua agenda no Legislativo, num contexto de conflito partidário cuja superação demanda a formação de uma coalizão majoritária, quando se trata de sistemas multipartidários fragmentados. Já o termo governança, de significado variado, é aplicado tanto às empresas como aos governos, abrangendo não apenas o processo governamental, mas, acima de tudo boas práticas administrativas, o que pressuporia uma forma mais inclusiva de administração pública, com o máximo possível de participação dos atores da sociedade civil na formulação e implantação das políticas (SENN 2010; TÜRKE 2008). A governança garantiria uma boa governação porque incluiria como partícipes das decisões os atores que são os alvos das políticas, promovendo mais equidade social, sustentabilidade e legitimidade do governo. Nesse contexto, não há opositores ao governo, mas sim formuladores conjuntos de políticas num processo que deveria se aproximar da deliberação. Governança, assim, distinguir-se-ia da governação política, dando maior ênfase à governação administrativas das decisões não-conflituosas. A política pressupõe decisões coletivas num ambiente de conflito entre os atores.

Sendo assim, a “governance turn in comparative politics has done much to push issues relating to the parliamentary opposition even further towards the margins of the mainstream debate about politics in old and new democracies” (HELMS 2008, p. XV). Em linhas gerais, a preocupação com a governança deslocou o foco dos estudos para o controle das ações do governo pela sociedade civil, para os espaços de participação popular e dos grupos sociais na formulação e implementação das políticas públicas. A oposição partidária parlamentar em relação às políticas e, mais especialmente, à legislação, fica então relegada ao segundo plano em favor da oposição social, até porque as ações dos partidos são consideradas menos democráticas do que a atuação direta dos cidadãos no processo decisório.

Isso significa que, além do déficit de modelos conceituais e de estudos sobre as oposições partidárias parlamentares, existem, ainda, duas contradições na literatura especializada? Por um lado, investe-se na democracia representativa, operada pelos partidos, mas, ao mesmo tempo, considera-se que eles não são os legítimos representantes dos cidadãos e, por isso, a oposição social é mais democrática do que a oposição partidária. Aqui há alguma contradição, de fato. Que condições os grupos sociais podem ter de interferir cotidianamente no processo legislativo e, ainda, de desempenhar a função de se colocar como alternativa de governo? Pode-se dizer que as oposições sociais conseguem, em alguns momentos, desempenhar as funções de controle sobre o governo e de influenciar ou vetar suas políticas; mas, mesmo assim, terão que contar com a colaboração dos partidos de oposição. Então, não há uma hierarquia democrática entre oposição social e oposição partidária parlamentar. Em contrapartida, as oposições sociais não estão habilitadas ao desempenho da função de ‘governo alternativo’, pois, assim o fosse, estaríamos diante de uma organização social que se transformou em partido.

Por outro lado, ao mesmo tempo em que os pesquisadores adotam a concepção de democracia, de Robert Dahl, segundo a qual a existência e atuação da oposição são cruciais, eles consideram a oposição partidária um empecilho à governabilidade. Ou seja, os analistas de política comparada adotam uma concepção de democracia que pressupõe oposições partidárias atuantes, mas, simultaneamente, consideram essas mesmas oposições uma ameaça à governabilidade e, no limite, à

democracia. Haveria aí uma contradição? Seria, portanto, contraditória a concepção de democracia corrente em paralelo com a valorização da centralização do processo decisório em detrimento das ações oposicionistas efetivas?

Na verdade, nesse caso não há contradição. Não é contraditório adotar a definição de democracia proposta por Dahl (1971) e privilegiar o governo e a governabilidade em detrimento das oposições parlamentares. Ocorre que a teoria da democracia proposta pelo autor abre espaço para a pressuposição de que a democracia pode, e deve, privilegiar a governabilidade. Dahl deu ênfase apenas à indispensabilidade da oposição partidária no processo eleitoral de competição pelo poder. Em outras palavras, a oposição parlamentar se restringe à contestação pública nas eleições — a competição eleitoral e os direitos individuais fundamentais garantem a democracia, assim como a oposição social, por meio da liberdade de expressão e organização. Mas, não há uma palavra a respeito da atuação efetiva da oposição partidária no processo de governo. Não há uma menção substantiva acerca da efetividade da oposição parlamentar. Em seu modelo teórico, as eleições demandam os direitos civis e políticos e a competição partidária, ou seja, oposição eleitoral ao governo; mas a governação não parece demandar uma oposição parlamentar competitiva, efetiva, mas sim protocolar.

De tudo isso, podemos depreender alguns pontos relevantes. Em primeiro lugar, a despeito do reduzido estoque de conhecimento empírico sobre tema e da inexistência de um arcabouço conceitual amplamente aceito e utilizado para seu estudo, é inegável a convergência da literatura o seguinte: a centralidade das oposições para a evolução histórica das relações entre Executivo e Legislativo no constitucionalismo moderno. Antes da emergência da democracia contemporânea, a oposição parlamentar foi crucial para a colocação de limites ao poder dos monarcas. A separação dos poderes deu início à desconcentração da soberania, especialmente nas monarquias absolutistas. Contudo, foi lento o processo de fortalecimento do Parlamento diante da Coroa e a concomitante atribuição exclusiva da produção de legislação e de controle do governo pelos parlamentares. Desde lá, do ponto de vista do governo, o parlamento sempre percebido como um obstáculo à governabilidade. O desafio era como superar esse conflito latente para gerar cooperação.

A democracia parlamentarista trouxe uma 'solução institucional' para esse problema. Sua instauração significou a junção prática do Legislativo com o Executivo, por meio do governo de gabinete (BAGEHOT 1867), num contexto de emergência dos partidos organizados e permanentes (DUVERGER 1951). Assim, a democracia alteraria esse jogo entre o Executivo e o Legislativo, mas não a percepção de que, embora seja necessária, a oposição parlamentar pode ser um entrave ao governo e uma ameaça à estabilidade institucional (SARTORI 1966). Sem embargo, a tônica predominante na literatura de política comparada sobre as democracias contemporâneas não é surpreendente, pois a preocupação com *trade-off* entre a garantia da governabilidade e a efetividade das oposições parlamentares já é um tanto antiga.

Em segundo lugar, a governabilidade, conseqüentemente, assumiu uma posição privilegiada na relação entre governo e oposição nas análises especializadas. Os governos democráticos precisam de oposições atuantes, mas até um limite além do qual, pressupõe-se, prejudicará em demasia o governo. Exercer as funções de checagem e de vetos pontuais, assim como de se colocar como alternativa de governo, são centrais, mas de um modo um pouco efetivo. Basicamente, espera-se que as oposições se comportem como a oposição do modelo inglês — faça críticas, cobre explicações e permaneça como um "governo sombra" até que sua vez de assumir o governo chegue finalmente pelas urnas.

Em terceiro lugar, centralidade das oposições para a democracia. Pode-se dizer que, onde há governo democrático, há oposição. Pode-se dizer, ainda, que onde há governo democrático, deve haver oposição. Temos aqui, no primeiro caso, um juízo de fato, e, no segundo, um juízo de valor. Ambos os juízos estão intrinsecamente articulados porque, por um lado, a concepção usual de democracia reivindica a existência da oposição, e, por outro lado, uma vez estabelecida e aceita essa normatividade, a existência factual da oposição política se constituiu num dos principais indicadores de democracia (cf. DAHL 1971).

3. Oposições Políticas e Democracia

A junção de oposição política e democracia representativa é resultado de um longo amálgama histórico do constitucionalismo moderno com o liberalismo, a democracia e o pluralismo (SARTORI 1966). A conjugação mais amplamente reconhecida dessa articulação teórica redundou na formulação da noção de democracia por Robert Dahl. Quando, no início dos anos 1970, veio a público o livro *Poliarchy*, rapidamente formou-se certo consenso entre os analistas de política comparada em torno de sua concepção de democracia. A partir de então, um grande contingente de cientistas políticos aceitou, em primeiro lugar, a premissa de que um regime democrático deve garantir três requisitos básicos: (1) a liberdade individual para formular preferências, (2) a liberdade também individual para expressar essas preferências e (3) a necessidade de que tais preferências sejam consideradas igualmente pelo governo.²⁰ Em segundo lugar, esses analistas concordaram também que, uma vez garantidos esses requisitos, qualquer democracia digna dessa denominação deveria contemplar o máximo de efetividade possível em dois aspectos fundamentais: (a) a disputa do poder pelos partidos políticos e (b) a ampla participação eleitoral dos cidadãos. Enquanto a participação promoveria a inclusão do *demos* na *polis*, a competição entre as lideranças políticas garantiria a necessária contestação pública, assegurando a indispensável tolerância às oposições.

Esse aspecto da contestação ao governo é crucial para a fundamentação tanto teórica como normativa do espaço que a teoria de Dahl (1971) reservou à atuação das oposições. Não é por acaso que o autor iniciou sua obra clássica se perguntando acerca das condições que favorecem ou impedem a transição de regimes ditatoriais e autoritários para regimes democráticos, destacando que, para isso ocorrer, era necessário que os opositores ao governo pudessem se organizar de forma aberta e legal em partidos que se oponham a ele em eleições honestas e livres. Para o autor, a permissão para a competição pelo governo por meio da contestação pública pela

²⁰ Sob esses três requisitos, Dahl (1971) acomoda um conjunto de oito direitos civis e políticos para operacionalizar as condições para uma democracia, a saber: (1) liberdade para formar e se juntar a organizações, (2) liberdade de expressão, (3) direito de votar, (4) direito de ser votado, (5) direito das lideranças políticas à competir por apoio e voto popular, (6) direito a informações de fontes alternativas, (7) eleições livres e justas, e (8) instituições de governo e de políticas públicas dependentes do voto e responsáveis às preferências individuais.

oposição partidária era a peça central do mecanismo democrático.

Portanto, resguardados os direitos civis e políticos, a democracia — que no sentido pluralista que Dahl lhe atribuiu ganharia a denominação de *poliarquia* — compor-se-ia de duas dimensões articuladas e diretamente dependentes da organização e atuação das oposições ao governo, uma vez que competição e participação só fazem sentido se houver um ambiente de contestação pública. Com efeito, vale reforçar, as oposições políticas assumiram uma posição central em sua teoria da democracia; afinal, “in the absence of the right to oppose the right to ‘participate’ is stripped of a very large part of the significance it has in a country where public contestation exists” (Dahl (1971, 05). Em virtude disso, assevera Dahl (1973, 18), “by definition polyarchies are systems that offer the lowest barriers to the expression, organization, and representation of political preferences, and hence provide the widest array of opportunities for oppositions to contest the conduct of the government”.

Desde então, para diversos analistas de política comparada, a atuação institucionalizada da oposição passou a ser vista como parte inseparável do regime democrático — a atuação das oposições políticas deveria ser considerada tão importante como a atuação do governo (BRACK and WEINBLUM 2011; HELMS 2008^a, 2008^b, 2004; ZELLENTIN 1967; SCHAPIRO 1967, 1966). Para Mair (2007), por exemplo, a existência de uma oposição política efetiva é imprescindível para a ocorrência de pelo menos três aspectos do regime democrático: (1) ela garante a competição entre alternativas políticas e a rotatividade no poder, (2) ela garante maior fiscalização e transparência do governo e (3) ela garante a legitimidade do sistema político e do governo, evitando que grupos divergentes invistam em estratégias não institucionais que possam levar a golpes de Estado.

Esse, aliás, é um dos pontos mais importantes da relação entre democracia e oposições políticas, qual seja: se não houver oposições com reais chances de interferir no jogo político, a competição, o pluralismo, a *accountability* e até mesmo o “encapsulamento do conflito social” pelo sistema representativo serão inócuos, ameaçando a estabilidade democrática (DAHL 1973, 1966, 1965; SCHAPIRO 1965;

KIRCHHEIMER 1957). Isso porque, como ressalta Mair (1995, 06), "(...) if political actors lack the opportunity to develop classical opposition [loyal], then they either submit entirely, leading to the elimination of opposition, or they revolt". Com efeito, observa Dahl (1973, 13), o mais provável é que os atores se revoltem, uma vez que "if all opposition are treated as dangerous and subject to repression, opposition that would be loyal if it were tolerated becomes disloyal because it is not tolerated". Shapiro (1965, 03) pensava da mesma forma, alegando que:

Revolutions are the symptoms of the failure of opposition, not of its success. Revolutions only become necessary because of the fact that a polity has failed to integrate opposition within government, provide it with an outlet, and to welcome it as an integral part of the political process.

Portanto, sem arenas institucionais e regras que permitam a existência e a interferência da oposição ao governo dentro do sistema representativo, haverá o sério risco da oposição se voltar contra o regime político. A escolha a ser feita pelos governos e legisladores quando fundam uma comunidade política que se pretenda democrática é, então, entre uma "oposição dentro o sistema" e uma "oposição contra o sistema". Para salvaguardar a democracia, a primeira alternativa é a única escolha possível. Em realidade, até para ser uma democracia a existência de uma "oposição dentro do sistema" é a única escolha possível. Oposições políticas sempre existiram e existirão, o que significa que uma das principais diferenças entre uma democracia e uma ditadura é a tolerância ou não às oposições e a abertura ou não de canais institucionais para sua atuação efetiva (IONESCO and MADARIAGA 1968).

De fato, na história dos regimes políticos até a constitucionalização do poder a partir do século XVII e a formação dos Parlamentos modernos a partir do século XVIII e do século XIX, mostra que as oposições institucionalizadas resultam da articulação da divisão dos Poderes com a emergência dos partidos políticos organizados e da democracia representativa (FOLEY 1999, HOCKIN 1971; McKENZIE 1955; JENNINGS 1941, 1936). Antes disso, toda oposição era desleal ao governo, pois visava à sua destruição. A oposição geralmente era violenta diante de um governo igualmente violento. Um claro ponto de inflexão nessa dinâmica foi a Revolução Gloriosa, com a consequente consolidação da monarquia constitucional na Inglaterra (HILL 1940).

Retrocedendo ao debate contratualista dos séculos XVII e XVIII, encontramos no jusnaturalismo e suas respectivas garantias individuais contra o arbítrio do Estado, o ponto de partida para a aceitação da oposição política à soberania constituída (FOORD 1964). Thomas Hobbes é um exemplo máximo desse tipo de raciocínio; assim como John Locke, responsável pela defesa do direito de resistência do indivíduo e das minorias em relação ao Estado que se desviasse de suas atribuições. Nesse caso, opor-se a um governo tirânico seria um dever do cidadão, uma vez que a tirania significaria a violação dos termos do pacto político.²¹ Inclusive, tanto Hobbes como Locke estão diretamente vinculados aos desdobramentos institucionais da Revolução Inglesa, cujo resultado mais significativo foi o fortalecimento da representação parlamentar em oposição à soberania do monarca — embora uma oposição fiel à Coroa. Os britânicos viam, assim, o surgimento da monarquia constitucional, o que significava um arranjo político com limites claros à atuação do soberano, limites estes baseados nos direitos naturais (FOLEY 1999; HOCKIN 1971). Como decorrência, o Parlamento assumiria cada vez mais claramente a função depositor ao governo, identificado com o gabinete ministerial a serviço da realeza (JENNINGS 1941, 19136).

Dessa maneira, é possível dizer que, em termos históricos, a oposição política tolerada e institucional surgiu no século XVIII, na Inglaterra, onde se resolveu limitar a monarquia pelo mecanismo da divisão dos poderes, opondo, de um lado, o monarca e seu conselho, e, de outro, os nobres e comuns, alojados num Legislativo bicameral (HOCKIN 1971). Apesar de ser usual a aliança de interesses entre o Executivo, na figura do Rei, e a Casa dos Lordes, representando parcela do Parlamento, ainda assim cabia à parcela sobrança do Legislativo, a Casa dos Comuns, o direito de criticar e até de se opor às políticas do governo (FOLEY 1999). Tratava-se, obviamente, de uma oposição apenas ao governo, ou seja, ao conselho de ministros, e não ao Estado ou à monarquia. Nesse período, a oposição se manifestava de maneira mais ou menos individualizada e só podia se opor às políticas locais e bastante específicas.

²¹ J. J. Rousseau é um caso à parte, pois seu contratualismo veio em defesa da vontade geral ilimitada, portanto, da prevalência da vontade da Assembleia. Este autor supunha ser possível um consenso nas decisões, mesmo naquelas divididas, uma vez que acreditava que todos se juntariam à vontade geral depois de sua “revelação” ao final do processo deliberativo.

Já com a monarquia constitucional e a emergência da Constituição Balanceada, que dividia os poderes de acordo com o desempenho de funções específicas, os parlamentares já podiam se opor às políticas de maior abrangência ou de interesse nacional, mas ainda não se organizavam em partidos permanentes (HOCKIN 1971; FOORD 1964). A oposição foi então se institucionalizando no Parlamento, de forma a manter sua lealdade à Coroa mas, ao mesmo tempo, viu seu escopo de atuação ampliado e foi investida de novas funções (JENNINGS 1941, 1936). Inclusive, o fundamento desse tipo de oposição residia no pressuposto de que, ao se opor ao governo, o Legislativo ou uma parte dele, estava apenas defendendo a verdadeira intenção do monarca, maculada pelos desvios provocados pelo governo exercido pelo conselho. Portanto, “much like blaming the ‘King’s wicked advisers’ and not the King, it renders it possible for dissenters to claim to be more loyal to the principle, secular or religious, of the system than are those actually exercising power” (PARRY 1997, 459).

Assim, nos anos de 1720-1780, a oposição parlamentar foi se estruturando como parte normal e essencial da política inglesa. Para Ford (1966, p. 488), “(...) what emerged was recognition of the right of politicians in Parliament, and particularly in the House of Commons, to oppose the government, to criticize it, and to seek to replace it, though as yet there was no overt questioning of the royal prerogative of actually choosing a chief minister and his colleagues”. Porém, no século XVIII não existiam as organizações partidárias modernas, que ganharam vida somente no século seguinte. Do mesmo modo, as eleições com amplo sufrágio somente seriam incorporadas ao arranjo institucional no século XIX, depois de uma sucessão de mudanças legislativas que permitiram a inclusão cada vez maior do *demos* na *polis*. A reforma eleitoral de 1867 deu direito de voto aos operários industriais; em 1884 foi a vez dos trabalhadores rurais serem incorporados ao sistema representativo. Nesse contexto, surgiram os primeiros partidos políticos societários, oriundos das organizações sindicais e dos movimentos socialistas e comunistas (McKENZIE 1955). Essa nova forma de organização correspondia ao que Duverger (1951) chamou de partidos de massa, organizados fora do Parlamento, e que passaram a competir com os partidos de quadros, organizados no Parlamento.

O surgimento das organizações partidárias alteraria drasticamente não apenas o processo eleitoral, cada vez mais competitivo, como também a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo (McKENZIE 1955). Mais estruturados e com atuação permanente de mobilização e doutrinação, os partidos modernos ameaçavam a posição majoritária dos partidos tradicionais dentro do Parlamento. Naquele período, duas forças partidárias dominavam o processo eleitoral e as cadeiras parlamentares — os *Whig*, reunindo as tendências liberais, e os *Tory*, agregando os grupos conservadores.²² Desse modo, uma nova evolução ocorreu durante o século XIX, quando os grupos *Whigs* e *Tories* se estruturaram de maneira partidária, dando ensejo ao surgimento posterior do sistema bipartidário inglês (McKENZIE 1955).

Em seu desenvolvimento, o parlamentarismo bipartidário foi portanto o resultado da evolução da monarquia constitucional, cujo desfecho foi atribuir cada vez mais poderes ao Legislativo, a ponto de este se “apropriar” do Poder Executivo, em decorrência da fusão entre os poderes, provocada pela forma de escolha do chefe de governo. Como a indicação do chefe do Poder Executivo transformara-se numa prerrogativa da maioria dos membros do Poder Legislativo, processou-se uma alteração muito importante na relação entre esses Poderes — a oposição não mais dar-se-ia na relação entre Executivo e Legislativo, uma vez que o governo a partir de então englobaria essas duas arenas institucionais; o governo, agora, corresponderia justamente à maioria partidária que controla o Parlamento.

Destarte, o sistema bipartidário britânico favoreceu a simplificação da relação entre oposição e governo, pois garantia a eleição de um partido majoritário no parlamento, o que, por sua vez, assegurava a formação do governo de maneira automática. Garantia, ainda, maior estabilidade na governação, dado que o chefe de governo e a maioria do parlamento agiam em uníssono, conforme mostrou Walter Bagehot, ao salientar o “segredo da eficiência” do modelo constitucional inglês

²² Esses dois grupos ideológicos dariam origem aos dois principais partidos da cena britânica até os anos 1920, o Partido Liberal e o Partido Conservador. Até o final daquela década, liberais e conservadores se alternavam no poder, dentro dos princípios do regime parlamentarista que foi se impondo como o modelo político inglês desde meados do século XIX. O Partido Trabalhista, considerado o arquétipo dos partidos de massa, seria organizado nas décadas finais do século XIX e ultrapassaria o Partido Liberal décadas depois, ocupando a segunda vaga do sistema bipartidário, ao lado do Partido Conservador.

(BAGEHOT 1867). Ao partido minoritário não caberia outra alternativa a não ser atuar como oposição ao governo, ou seja, ao partido majoritário que controla o Executivo e o Legislativo.

Não obstante, nesse contexto, seria igualmente garantida uma posição institucional mais demarcada à oposição parlamentar. Para se contrapor ao governo, o partido oposicionista passava a se organizar na forma de um “governo-em-espera”, com um programa alternativo, um Primeiro-Ministro alternativo e um gabinete de ministros também alternativo. A oposição organizar-se-ia institucionalmente na forma de um *Shadow Government*, com um *Shadow Cabinet* liderado por um *Shadow Prime-Minister*. Além de exercer as funções de fiscalização do Executivo e da produção legislativa, de defesa dos direitos das minorias, o partido de oposição incumbir-se-ia de apresentar suas políticas alternativas e, mais do que isso, de mostrar-se preparada para assumir as funções do governo a qualquer momento.

Esse modelo, em princípio, permitiria uma nítida identificação de quem é governo e quem é oposição. Permitiria, assim, maior *accountability* e rotatividade no poder. Para alguns teóricos, o modelo constitucional inglês, apesar de não abrir muitos espaços para as interferências da oposição na governação, dar-lhe-ia, no entanto, um *status* de grande relevo. Seria possível a existência daquilo que Potter (1966) chamou de uma oposição com “O maiúsculo”. Esse modelo, de acordo com Foord (1964), começou a se consolidar a partir dos anos 1820, acima de tudo, conforme observou Skinner (1974), como um movimento retórico que pavimentou o caminho para a legitimação de uma oposição parlamentar, o que, por sua vez, teria permitido uma clara distinção entre se opor ao Estado e o regime e se opor aos ministros de Estado. Começava a ser formar o que viria a ser denominado, no século XIX, de *Her Majesty’s Loyal Opposition* (FOORD 1964; POTTER 1966).²³

Com efeito, o governo exercido pelo gabinete ministerial tornou-se cada vez mais uma derivação do Parlamento, que foi se fortalecendo diante da Coroa.

²³ Esse termo foi utilizado pela primeira vez por John Hobhouse, 1º Barão de Broughton, num discurso proferido na House of Parliament, quando ele era um parlamentar e membro do grupo Whig.

Registrando essa nova relação entre as Casas Legislativas e o governo, ainda no final do século XIX, Todd (1887, pp. 415-416) destacou o seguinte:

The opposition exercises a wholesome influence upon parliamentary debate, and upon the conduct of the business of the crown in Parliament, for they are the constitutional critics of all public affairs; and whatever courses the government may pursue, they naturally endeavour to find some ground for attack. It is the function of an opposition to state the case against the administration; to say everything which may plausibly be said against every measure, act, or word of every member of the ministry; in short, to constitute a standing censorship of the government, subjecting all its acts and measures to a close scrutiny.

Já a partir do final do século XIX e ao longo do século XX, consolidou-se, assim, um modelo de oposição leal não apenas à Coroa, mas à democracia parlamentarista. A oposição agora era claramente partidária diante de um governo claramente partidário, num contexto institucional no qual há um espaço assegurado para a oposição dentro do Parlamento e na vida política nacional. Portanto, a oposição democrática atuaria como fiscalizadora do governo e como instância crítica de suas políticas, procurando ressaltar que está mais bem preparada para governar (CRICK 1934). Consequentemente, o desenvolvimento do regime parlamentarista em conjunção com a emergência dos partidos organizados provocou uma mudança estrutural na relação entre governo e oposição — essa relação não seria mais travada entre os Poderes Legislativo e Executivo, mas sim entre partidos políticos.

Devido a essas características e aos supostos efeitos positivos para a atuação tanto do governo como da oposição, o modelo político inglês tornou-se o tipo idealizado de arranjo político na perspectiva de vários teóricos e estudiosos da democracia. Como salienta Johnson (1997, p. 487), “the notion of opposition as an inherent feature of the political system itself is more sharply defined in Britain than anywhere else, and has been for a far longer time.”²⁴ O parlamentarismo e o

²⁴ Sem embargo, esse foi o modelo utilizado também no desenho da Constituição norte-americana, onde também se desenvolveu um tipo de oposição parlamentar institucionalizada. Assim, “by constitutional design, political opposition in the United States is ubiquitous, constrained and operates in a peacemeal fashion” (POSLBY 1997, p. 511). Mais do que isso, nos Estados Unidos, essencialmente pluralista, há oposições e formas de se fazer oposição que estão plenamente entrelaçadas em suas instituições. Na concepção de James Madison, por exemplo, devido ao caráter inevitavelmente faccioso da política, o governo deveria ser concebido de tal forma que se pusessem as facções em constante

bipartidarismo passaram a ser contrapostos ao presidencialismo e ao multipartidarismo, geralmente considerados contraindicados para a estabilidade dos governos e a atuação leal das oposições. Isso porque, regimes presidencialistas bipartidários podem resultar em “governo dividido”, ou seja, numa situação em que o partido do Presidente é minoritário no Legislativo. Já os regimes presidencialistas multipartidários agravam ainda mais esse problema, uma vez que o partido do Presidente sempre será minoritário no Parlamento. Mesmo no caso de se formar uma coalizão de governo majoritária, nessa situação oposição e governo não são tão facilmente distinguíveis, a governabilidade ainda assim será baixa e, a oposição, irresponsável.

Por esse prisma teórico e também normativo, os regimes parlamentaristas multipartidários, embora não fossem considerados tão eficientes como o parlamentarismo bipartidário no que se refere à distinção entre governo e oposição, seriam aceitáveis, pois, supostamente, operam com coalizões majoritárias responsáveis. Nesse modelo constitucional, a fragmentação do Parlamento é forçosamente dissolvida em favor de uma lógica praticamente bipartidária, pois a fusão entre Executivo e Legislativo promovida pelo parlamentarismo incentivaria os atores à coordenação de seus partidos com vistas à formação de uma coalizão majoritária para capturar o governo. Sem uma coalizão majoritária seria impossível formar governo. Uma vez formada tal maioria, todos os parceiros da coalizão teriam fortes incentivos a cooperar com o Executivo, pois somente assim garantiriam a posse do governo por longo tempo. Dessa maneira, mesmo sendo um parlamento fragmentado, seria possível alguma identificação de quem é governo e quem é oposição. Mas, o que é mais importante, seria possível uma atuação mais consistente e estável do governo e uma oposição mais sistemática, crítica e propositiva. No próximo capítulo, voltarei, com mais detalhes, a essa questão.

Logo depois da Segunda Guerra, esse *ranking* dos modelos constitucionais é mobilizado pelos comparativistas para analisar o cenário de reconfiguração política que se descortinava. A reconstrução das democracias na Europa, a descolonização

disputa umas com as outras que, dessa maneira, promover-se-iam os controles mútuos de modo inercial. As oposições, portanto, fazem parte do sistema *checks-and-balances* (POSLBY 1997).

africana e as tentativas de estruturação da democracia na América Latina obrigava os pesquisadores a considerar novamente o problema dos desenhos constitucionais e, com eles, as relações possíveis e desejáveis entre os Poderes e entre o governo e a oposição. Mais adiante, nos anos 1960 e 1970, com o refluxo das democracias e a instalação de governos autoritários, a atuação da oposição política se consolidou de vez como um importante problema de pesquisa, a ponto de ser incluída como um dos elementos centrais da democracia no influente modelo teórico de Robert Dahl, conforme discutido anteriormente.

Havia, de uma parte, a preocupação com os regimes totalitários, cuja característica central era justamente a eliminação de qualquer oposição política. Tanto o nazismo e o fascismo, na primeira metade do século XX, como o socialismo soviético, e, depois, o cubano e o chinês, eram regimes que se ergueram sobre partidos únicos, recorrendo até mesmo à eliminação física dos opositores. De outra parte, havia a onda autoritária que tomava os países do então chamado terceiro mundo, como os da África e da América Latina, em que as oposições eram suprimidas ou, no mínimo, reprimidas. Todos esses casos se configuravam como *oppositionless states*, conforme designação de Ionescu and Madariaga (1968). Finalmente, o que era inesperado, as oposições pareciam ser restringidas até mesmo em países de tradição mais democrática, como eram os casos da Quinta República francesa, da Itália e até da Inglaterra.

Otto Kirchheimer colocou em evidência essas dificuldades no final dos anos 1950 (KIRCHHEIMER 1957). O autor conclamou os pesquisadores à uma nova investigação dos significados da oposição naquele presente momento da democracia. Em sua análise mesma, o autor destaca haver três tipos de institucionalização, de acordo com suas fases de institucionalização. A primeira, a Oposição Clássica inglesa do século 18; a segunda, a Oposição-por-Princípio; e, a terceira, a Oposição que operacionaliza sua atuação dentro do quadro institucional parlamentar visando, sempre às formas na cartelização dos partidos. Esse processo acabou forçando a constitucionalização das oposições e sua institucionalização.

Ademais, conforme já apontado anteriormente, Helms (2004) observou que os estudos de caso e as análises comparadas parecem indicar que de fato há um *trade-off* entre a governabilidade e a efetividade da oposição parlamentar: a governabilidade plena tem um potencial tirânico, pois significa a anulação das oposições; a efetividade plena da oposição tem um potencial obstrutivo, que pode paralisar o governo e provocar crises institucionais. Diante disso, Helms (2004) analisou esse problema com o foco voltado para as democracias europeias e norte-americana. Segundo ele, essa evolução mostrava que ocorreram cinco modalidades de desenvolvimento institucional das oposições: (1) uma oposição parlamentar sem poder de veto ou incentivos a apoiar o governo [Reino Unido], (2) uma oposição parlamentar com importante poder de veto e incentivos à governação conjunta [Alemanha], (3) uma oposição parlamentar em regime presidencialista [Quinta República francesa], (4) uma oposição parlamentar em regimes com separação de poderes [Estados Unidos], (5) uma oposição em democracia direta [Suíça].

Segundo o autor, a despeito do modelo britânico representar a mais genuína forma de oposição institucionalizada, dispondo de virtual capacidade de veto e a possibilidade de propor referendos, ela tem poucas chances reais de se opor ao governo, a não ser diante da opinião pública. Não existe ali uma possibilidade real de veto ou de governação compartilhada. Em razão do parlamentarismo bipartidário, o governo quase sempre detém maiorias seguras e imbatíveis. Isso significa que existe uma oposição institucionalizada sem capacidade de ser uma oposição de fato — sua efetividade é baixa.

Conforme observa Birch (1991), esse sistema reflete a crença generalizada de que é melhor ter um desenho constitucional que dê corda ao governo para ele se enforçar, e que, assim, dê esperanças à oposição de que a popularidade do governo possa se dissolver, abrindo-lhe então o caminho para a conquista do poder na próxima eleição. O problema é que, em sendo assim, na prática, não há oposição, apenas rotatividade do governo. E mais, isso mostra que é possível ter uma oposição institucionalizada e pouco efetiva. Dito de modo mais preciso: toda oposição efetiva é institucionalizada, mas nem toda oposição institucionalizada é efetiva.

No modelo alemão, a oposição parlamentar tem considerável poder de interferência e veto em relação às políticas do governo. Parlamentares da oposição têm garantida a participação em comissões; inclusive, podem ocupar sua presidência. É exigida maioria de 2/3 para a aprovação de emendas constitucionais no *Bundestag*, a Câmara Baixa. Na Câmara Alta, o *Bundesrat*, as cadeiras são ocupadas mediante indicação dos governos estaduais, e o número de senadores é proporcional ao de habitantes de cada estado. O voto dos senadores é computado em bloco e eles detêm o poder de vetar projetos oriundos do *Bundestag*. Além disso, algumas leis precisam da aprovação do *Bundesrat*. Para derrubar o veto do *Bundesrat* são necessários 2/3 dos votos do *Bundestag*. Nesse ambiente em que se exigem maiorias qualificadas para vetos e derrubadas de vetos, além da aprovação de reformas constitucionais, dá-se maior poder à oposição, que precisa ser incluída nos acordos para que os 2/3 necessários sejam atingidos.

Outra forma de dar poder à oposição é garantida pelo dispositivo constitucional que prevê que um grupo composto por 1/3 dos parlamentares tem o direito de judicializar o processo legislativo, o que é possível graças à prerrogativa de controle abstrato da norma pela Corte Suprema. Em realidade, a oposição tem usado bastante esse recurso. Portanto, a oposição na Alemanha tem algum poder diante do governo, devido ao tamanho das maiorias exigidas para aprovação de projetos, ao poder conferido ao Senado e à possibilidade de judicialização da política legislativa. Porém, nesse cenário, a governabilidade seria um pouco mais difícil de ser atingida, exigindo coalizões parlamentares e muita negociação com a oposição.

Situação oposta é a do modelo francês da Quinta República.²⁵ Sendo um regime semipresidencialista, a oposição pode surgir tanto no Parlamento como na Presidência. Se o Presidente é opositor, pode utilizar o direito de dissolução da Assembleia Nacional, embora só possa fazê-lo em circunstâncias muito especiais e uma única vez por ano. O Presidente também pode judicializar o processo legislativo e até se recusar a sancionar algum projeto, remetendo-o de volta ao Parlamento para

²⁵ A chamada Quinta República francesa corresponde à atual Constituição, promulgada em 1958. Em substituição ao modelo anterior, parlamentarista, adotou-se o regime semipresidencialista, com um Primeiro-Ministro e um Presidente da República com consideráveis poderes.

novas deliberações, apesar de ser elevado o custo de recorrer a tal prerrogativa. Porém, conforme mostrou Huber (1996), o fenômeno que ele chamou de “racionalização” do Parlamento — centralização do processo legislativo — vem atuando de maneira a favorecer a agenda do governo e a coibir os obstáculos da oposição.

A atuação e a identificação da oposição nos Estados Unidos é algo ainda mais complexo, segundo Helms (2004). Em virtude do sistema de divisão dos poderes, com presidencialismo bipartidário, ocorre com alguma frequência a situação de governo dividido. O Executivo tem poder de veto e, para derrubá-lo, são necessários 2/3 dos membros presentes no Congresso, o que dificulta a derrubada dos vetos presidenciais. Mesmo com partido majoritário no Parlamento, é muito difícil ocorrer da oposição deter um número tão elevado de cadeiras. Diante disso, a situação de governo dividido torna difícil saber se a oposição é parlamentar ou se o governo reside no Parlamento. A Suíça, por sua vez, é um caso muito peculiar, onde as oposições são circunstanciais e variáveis de acordo com os temas votados (HELMS 2004).

Em síntese, conforme observou Sartori (1966, 151), o surgimento da oposição institucionalizada está associada ao processo de constitucionalização da política. A própria oposição parlamentar se erigiu como um dos meios de controle do governo, como garantia do respeito e da proteção às minorias (HELMS 2008). Aos olhos do autor, a oposição é resultado do processo de desenvolvimento político dos países, é parte do processo de modernização, por meio do qual a esfera política foi-se tornando diferenciada até ser investida de especialização funcional, resultando na autonomia do arranjo político em relação aos demais sistemas sociais. Assim, as oposições institucionalizadas são o produto de um demorado processo de domesticação da oposição até então violenta e de racionalização do poder, com o consequente aumento do controle sobre o governo.

Historicamente, então, a emergência da oposição constitucional correspondeu à transição da disputa violenta pelo poder para uma forma pacífica e regulada do conflito político. De maneira paulatina, a oposição começou a ser vislumbrada como parte essencial do controle constitucional do governo, uma vez que essa pacificação

exigiu um consenso geral a respeito do alvo dos ataques das oposições —o governo, não o regime político. Nas palavras de Sartori (1966, 151):

(...) Opposition presupposes consent on fundamentals, that is, consent at the community and regime level. What opposition opposes is a government, not the political system as such. (...) We are likely to distinguish between constitutional opposition and anti-system opposition, that is, the kind of opposition that would replace the system, not merely the governors.

Jouvenel (1966) concorda com essas observações e ressalta que as oposições são instrumentos de checagem das ações do governo, elas fazem parte do sistema de freios e contrapesos. Para ele, não é apenas o governo que representa a soberania popular, mas também a oposição. Por isso, a oposição política é, ela mesma, um dos obstáculos à tirania, pois o governo não é o fiel intérprete da vontade da maioria. Em diversas questões, o governo vai contra a vontade majoritária, afinal, “those who governs are neither the people nor the majority, they are the government” (JOUVENEL 1966, 156).

Então, a atuação da oposição nas democracias depende tanto da constitucionalização da política — divisão dos poderes e atribuições de funções específicas aos atores políticos — como do comprometimento de todos com determinados princípios: “too much opposition, that is, an opposition pushed to extremes, may tear the political system apart, and the same is true for disloyal opposition, at least if some limits are not respected.” (idem) Mas tudo depende então de um compromisso moral? Dependemos, de fato, da honra dos competidores, como parece sugerir Sartori ao se referir aos atores políticos aparentemente cheios de senso de dever da Casa dos Comuns inglesa, para os quais a trapaça que leva à vitória é mais degradante do que não vencer? Dependemos de bons ganhadores e bons perdedores para garantirmos oposições leais e governos que respeitam seus opositores?

Seja como for, a oposição, em princípio, será responsável quando houver possibilidade real de ocupar o governo. Isso significa que a efetividade da oposição parlamentar é crucial para que a oposição eleitoral tenha chances de vencer o candidato governista na disputa. Portanto, em contextos democráticos, para Sartori (1965), a atuação efetiva da oposição depende da constitucionalização da política e do

tipo de sistema partidário em vigência — quanto maior o número de partidos menor a probabilidade de oposição responsável. Tanto Sartori (1965) como Duverger (1951) alegam que, em sistema multipartidários, as oposições são sobrepostas e cambiantes, por isso não são institucionalizadas e não desempenham a função de ser uma alternativa clara e viável para ocupar o governo. Por isso, para ambos, oposição institucionalizada e responsável só pode existir em sistemas bipartidários.

Não temos, todavia, pesquisas empíricas com dados que comprovem ou refutem essa relação entre oposição responsável e o número de partidos de um sistema político. Mas, o mais importante é que os autores chamam a atenção para dois pontos: (a) a centralidade dos partidos na relação entre governo e oposição e (b) a necessidade de oposições responsáveis. Enquanto a oposição parlamentar emergiu gradativamente do processo de constitucionalização da política, sua institucionalização ocorreu por meio da condução da política pelos partidos modernos de organização permanente. A confluência desses fatores — constitucionalização da política, partidos e democracia — redundou nos dois modelos de democracia que serviram de matrizes para os desenhos constitucionais contemporâneos dos países que adotam esse regime (LIJPHART). A responsabilidade das oposições, por sua vez, dependerá de sua efetividade, o que garante sua lealdade às regras do jogo.

Por isso, é necessário que tenhamos não apenas teorias da democracia, mas também uma teoria democrática da oposição política (STEPAN 1997). Em realidade, a constitucionalização da política e o funcionamento permanente do Parlamento mostraram ser, na segunda metade do século XX, condições necessárias mas não suficientes para a identificação de uma democracia. Regimes autoritários podem manter a divisão dos poderes e, como no caso do Brasil, podem manter o parlamento em funcionamento e até realizar eleições. Podem até admitir uma oposição parlamentar institucionalizada, mas de um modo controlado, restringido, o que impedirá sua efetividade. Já as oposições sociais não são toleradas de modo algum nesse tipo de regime. Isso significa que a oposição social e a oposição parlamentar efetiva são indicadores de democracia num contínuo que pode mostrar os graus de participação no mesmo eixo em que Dahl (1971) concebeu apenas a inclusão eleitoral.

Se essa mensuração for possível, então, poderemos enfrentar de maneira mais consistente o paradoxo das oposições democráticas, já adiantado pelo próprio Dahl (1965, p. 08): “to one who believes in the essential worth of a democratic polity, how much opposition is desirable and what kinds? What is the best balance between consensus and dissent?”. Preocupado com isso, Sartori (1965, p. 151) já estabeleceu um limite: “an opposition must oppose, but not obstruct; it must be constructive, not disruptive. Indeed, in many accounts opposition is understood as a form of collaboration. (...) We also say that opposition is different from factionalism, that a ‘real opposition’ has in view the general interest, not merely personal antagonism.”

Mas, além de ser extremamente difícil, senão impossível, estabelecer o ponto ótimo da ação oposicionista, Sartori demanda que as oposições visem ao interesse geral, algo um tanto rousseauiano e contraditório. Se os governos devem visar ao interesse geral e as oposições também, não haverá razões para existir a oposição, uma vez que pressupõe-se que o interesse geral seja o mesmo. Se, por acaso, houver mais de um interesse geral e ele for conflitante o bastante para permitir a existência de uma oposição ao governo, então, não há interesse geral, mas interesses variados. Como uma oposição poderá apenas se opor, sem obstruir? Se for assim, haverá oposição, mas não oposição efetiva. Como a oposição pode ser uma forma de colaboração com o governo e continuar a ser oposição e não um partido da base de apoio ao governo?

De fato, não há como determinar o ponto de equilíbrio entre o consenso e a dissensão, o que significa que o paradoxo permanece. Além disso, Sartori mostra-se mais preocupado com o governo, com a governabilidade, do que com a oposição parlamentar. Porém, se não há uma solução simples, se é que há alguma, para esse paradoxo da oposição que deve ser opor sem, no entanto, inviabilizar o governo, é possível determinar o que seria uma oposição responsável ou leal. A oposição parlamentar é responsável quando não força políticas que são impraticáveis e é leal quando não ultrapassa os limites das regras democráticas para pegar um atalho para ser governo de modo indevido. Talvez nessa delimitação do tipo de oposição democrática que identifica e favorece a democracia, seja possível encontrar o ponto ótimo da atuação da oposição ao governo.

4. Oposições Parlamentares: Definição, Funções e Efetividade

A definição de oposição política é um tanto vaga na literatura. De certo modo, conforme salientam Hlaváček and Holzer (2007), o uso indistinto do termo oposição política foi característico das discussões de Dahl (1968^a, 1968^b, 1968^c, 1973) e ainda aparece no debate mais atual (BEYME 1973; KRAWCZYK 2000; KRZYSZTOF and PALECKI 2001). Assim, continua sendo referência a obra clássica de Ionescu and Madariaga (1972), na qual os autores observaram que o comportamento oposicionista faz parte da natureza humana e pode se expressar mais ou menos livremente em função das repressões sociais e institucionais. Portanto, trata-se de alguma resistência ou posição contrária ao governo ou à posição majoritária. De acordo com eles, "(...) Opposition is rooted in human nature, more or less controlled or repressed according to the degrees to which the society we live in allows its open manifestation" (Ionescu and Madariaga 1972, 14).

Com base nisso, a literatura investiu em dois tipos de definição, baseados em dicotomias: universal/particular e lato-senso/estrito-senso (MACHELSKI 2001). A primeira abrange o caráter da oposição enquanto fenômeno, se restrito a algum caso ou momento ou se é recorrente. As definições particulares ou analíticas se aplicam a casos e períodos específicos — a oposição é uma condição ontológica dos atores históricos de cada contexto. Isso significa que cada oposição, em sendo singular, deve ser definida em seus próprios termos. Já as definições universais são aplicações abstratas para o fenômeno das oposições em regimes democráticos em geral. A condição de oposição é permanente, é uma constante, mas é uma estrutura formal que implica no exercício de determinadas funções, cujo conteúdo variará de acordo com os atores que desempenham essa incumbência em cada período. No caso das oposições parlamentares, os atores que fazem oposição estão num condição transitória para desempenhar a função de ser contra o governo durante um período, dado que suas posições podem ser inverter em cada ciclo eleitoral. Nesse caso, é central o requisito da rotatividade no poder.

A segunda dicotomia envolvida na definição do conceito abarca o escopo político da manifestação do fenômeno, se societária ou se institucional. As oposições *senso-lato* são sociais e difusas, podendo incluir as opiniões críticas dos indivíduos e grupos, assim como protestos e manifestações em geral (KRAWCZYK 2000; SMITH 1987). Oposições desse tipo costumam apresentar pouca coesão e regularidade, e não estão atreladas de forma direta ou permanente a uma instituição em cujas atribuições se inscreva o exercício de atividade oposicionista ao governo. No caso das oposições *senso-estrito*, a principal característica é sua ação institucionalizada, ou seja, organizada e persistente, que pode variar do posicionamento contrário às políticas do governo às ações que visam à deposição de quem governa ou até mesmo à dissolução do regime político vigente.

Conforme Kubát (2006), a oposição social abrange os protestos, as manifestações e as críticas individuais aos governos e são ações políticas tanto quanto as partidárias. Desse modo, qualquer discordância expressa publicamente contra o governo, seja individual ou coletiva, seja partidária ou não, é um ato político, assim como fazer oposição em regimes não-democráticos é um ato tão ou mais político do que fazê-lo em democracias (ARON 1993). A diferença aqui é que, de modo geral, a oposição *lato-senso* pode ocorrer tanto em democracias como em ditaduras, enquanto a oposição *estrito-senso* ou partidárias costumam ocorrer apenas em democracias. A outra diferença é que oposição *lato-senso* e *estrito-senso* diferem quanto ao critério da ação política institucionalizada.

A propósito disso, Ionescu and Madariaga (1972) observam que a oposição em geral ou social é *lato-senso* e a oposição política é *estrito-senso*. Desse modo, podemos dizer que as oposições parlamentares são organizações partidárias que fazem oposição ao governo desde o Parlamento, e são do tipo universal *estrito-senso*. A oposição partidária, enquanto tal, é uma oposição institucionalizada — isso significa que é reconhecida formalmente e acolhida no sistema político, com prerrogativas que estabelecem e garantem o cumprimento de suas funções. Tais funções podem ser resumidas nas seguintes atividades: (1) checagem do governo [controle, fiscalização, vigilância, denúncia, investigação], (2) influenciar as políticas, (3) retardar ou vetar os projetos do governo e (4) apresentar-se como alternativa ao governo.

Essas funções das oposições parlamentares emanam e são indissociáveis do arranjo democrático. Dado que a principal motivação de um partido é a conquista da poder, fazer a checagem do governo e se apresentar como uma alternativa viável na próxima disputa eleitoral incentiva seus parlamentares a adotarem como estratégia um comportamento que procura otimizar as prerrogativas institucionais à disposição das oposições para fazer frente aos governos. Esse objetivo, portanto, leva o partido oposicionista a fiscalizar de maneira permanente as políticas governamentais e, o resultado disso é a observância dos preceitos constitucionais.

Agindo desse modo, as oposições parlamentares apontam problemas ainda excluídos do debate, alertam os eleitores a respeito das políticas do governo, divulgam suas próprias ações políticas, amplia, enfim, os canais de informação e comunicação do sistema político com a sociedade. Para Duverger (1951), esse movimento acentuou a separação dos Poderes e potencializou o controle do Executivo pela oposição. Afinal, por perseguir seu interesse de conquistar o governo, a oposição acaba por promover contribuir para o *check-and-balances* e a *accountability*. "In sum, one can argue that there is no majority without a minority, and that the presence of the opposition in the legislature is not only an important functional feature of democracy but even a hallmark of its existence" (MERSEL 2004, p. 18).

Todavia, a oposição não tem apenas direitos, mas também tem deveres. Por isso, Sartori (1996) alerta que "the opposition should be analyzed as a distinct institution with specific rights and duties, including the duty to be democratic, constructive and responsible". Sua tipologia das oposições leva isso em consideração, classificando-as de acordo com as combinações possíveis das variáveis responsabilidade e lealdade às constituições. Assim, haveria oposições responsáveis e constitucionais, irresponsáveis e constitucionais e irresponsáveis e inconstitucionais.

Decorre disso que a oposição parlamentar deve ser responsável e leal. A responsabilidade tem que ver com sua postura diante das políticas decididas no Parlamento. Uma oposição responsável não vetará projetos necessários ao interesse do país, muito embora caiba aqui uma considerável penumbra a respeito do que seria o interesse do país. Muitas vezes, a disputa política se dá justamente em torno de

visões diferentes acerca do que é o verdadeiro interesse nacional. Esse interesse também envolve complexidades, pois podemos estar diante do entrelaçamento de dois interesses irreconciliáveis, de modo que qualquer escolha terá algo de positivo e algo de negativo.

Por exemplo, criar novas hidrelétricas contribui para a geração de energia, o que é indispensável ao crescimento econômico; porém, há um elevado custo ambiental envolvido nesse tipo de política, que fere diretamente o interesse nacional. Então, o crescimento econômico e a preservação da natureza são ambos do interesse nacional e qualquer escolha implicará em ganhos e perdas. Qual interesse deve predominar nesse caso? É possível encontrar algum equilíbrio ótimo? Isso quer dizer que identificar uma oposição responsável nem sempre é tarefa fácil, mas isso pode ser menos complexo em determinados casos. Aprovar medidas que violem o orçamento, vetar projetos do governo só para tentar paralisar suas políticas, mesmo correndo o risco de paralisar setores do país, constitui um comportamento irresponsável por parte da oposição parlamentar.

Oposições leais, por sua vez, são aquelas que jogam o jogo democrático na sua relação com o governo dentro dos limites constitucionais. Quando desleal, a oposição força esses limites para conquistar seus objetivos, geralmente a deposição do governo de maneira antecipada. Nesse caso, é importante distinguir uma oposição desleal de uma oposição antissistêmica. A primeira viola ou torce as regras para chegar ao poder, sem a intenção de colapsar o regime político. É claro que, algumas vezes, o efeito colateral de ações desleais por parte da oposição pode ser a crise e o colapso do regime, e não apenas do governo. A segunda é um tipo de oposição que não se preocupa com o governo, seu objetivo é a derrocada do regime, visando sua substituição por outra forma de arranjo político.

Temos então que as oposições parlamentares são fundamentais para a democracia, seja no cumprimento de suas funções, dentro de suas prerrogativas e direitos, seja na observância dos seus deveres constitucionais de atuação responsável e leal à constituição. Isso quer dizer que as oposições parlamentares devem ser efetivas. Sua efetividade deve ser entendida como sua capacidade de desempenhar

suas funções. Porém, o grau de desempenho dessas funções e, conseqüentemente, de sua efetividade, é uma medida de difícil determinação. Em princípio, se seu nível de efetividade ficar aquém dessa medida, a oposição será protocolar, e se seu nível de efetividade ficar além dessa medida, especialmente a partir de um determinado ponto, a oposição inviabilizará o governo. A dificuldade da medida advém justamente do paradoxo das oposições parlamentares, já aludido.

Talvez, a melhor estratégia para escapar dessa indeterminação da medida, cujos impactos são metodológicos, seja descartar a busca da mensuração do grau de efetividade das oposições parlamentares. Com isso, o foco da análise pode restringir-se, em primeiro lugar, à identificação da estrutura institucional que estabelece e dá suporte às funções das oposições, e, em segundo lugar, ao uso estratégico que as oposições fazem desses recursos na sua relação com o governo. Essa abordagem seria do tipo *check-list*, pois partiria de uma lista de funções e atribuições teoricamente concebidas para a existência de uma oposição institucionalizada, para a conferência de sua adoção pelos desenhos constitucionais e regimentos parlamentares das democracias contemporâneas. Com essa listagem, é possível também identificar o uso, em sua intensidade e eficácia, desses recursos institucionais pelas oposições parlamentares.

De fato, a listagem das funções das oposições parlamentares é algo tão relevante que diversos relatórios de organismos nacionais e internacionais foram produzidos com esse objetivo. Nesse caso, devem ser destacados o *European Commission for Democracy through law, Venice Commission: "Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament"* e o *Council of Europe Parliamentary Assembly*.

O Primeiro foi conseqüência da resolução 1601, de 2008, do *Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE)*. Essa resolução enfatiza a função das oposições como componente essencial para o bom funcionamento das democracias e como tal, reivindicam certa institucionalização dos seus direitos parlamentares. Trata-se, essencialmente, de um guia para os parlamentos dos estados membros, "[...] primarily concerned with questions of legal and formal institutionalisation and

protection of parliamentary opposition" (p.3). Apesar de conscientes de que o equilíbrio entre regras majoritárias e direitos minoritários, além de ser difícil de estabelecer, é uma decisão que engloba atores nacionais, regionais, uma tradição constitucional e um contexto histórico, os formuladores do relatório pretendem indicar aspectos comuns e gerais.

Segundo o relatório, os principais direitos que competem à atuação da oposição parlamentar são: (a) direitos procedimentais de participação, (b) poderes especiais de supervisão e escrutínio (c) o direito de bloquear e atrasar decisões majoritárias, (d) os direitos de requerer revisão constitucional de leis e atos parlamentares e (e) proteção contra abusos e perseguições. E suas principais funções seriam: (1) oferecer transparência e eficiência ao sistema político através de alternativas políticas, (2) articular e promover os interesses de seus eleitores, (3) oferecer novidades às decisões propostas pelo governo e representantes, (4) melhorar o processo de decisão parlamentar ao assegurar debate, reflexão e contradição, (5) escrutinar o legislativo e as propostas de orçamento do governo, (6) supervisionar e controlar o governo e a administração e (7) garantir estabilidade, legitimidade, *accountability* e transparência ao processo político.

O relatório enfatiza, ainda, a necessidade da oposição transcender apenas a fácil e irrestrita obstrução, devendo contribuir para o processo decisivo, demonstrando respeito e maturidade. Trata-se, aqui, de uma oposição responsável:

[...] Here again it is a question of finding a balance, between on the one hand giving the parliamentary opposition the necessary resources to fulfill its legitimate function in a constructive manner, and on the other hand not overloading the system by creating another administrative structure to compete with that of the executive. (p. 10)

O relatório de 2014, do Parlamento Europeu, repete tais afirmativas:

The opposition in democracies therefore has several functions. Firstly, it constitutes a counterweight: it makes it possible to guarantee transparent and responsible government. More specifically, the opposition's role is to: criticize the government's programme, decisions and actions by closely examining its draft laws and budget; offer political alternatives by developing its own programmes and proposing alternative solutions to the decisions planned by the government and representatives of the majority; clearly explain and promote its voters' interests; improve the parliamentary decision-making procedure by ensuring debate, analysis and the

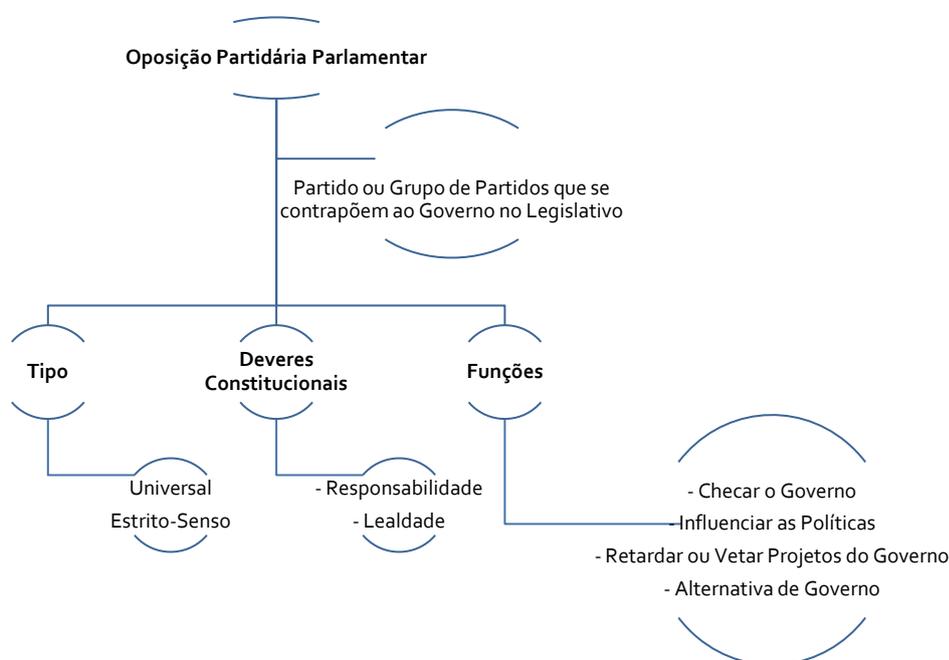
presentation of divergent opinions; monitor and oversee the activities of the government and the administrative authorities; strengthen the stability, legitimacy, accountability and transparency of the political process.

Igualmente para esse Conselho, as oposições devem ter participação efetiva, porém, responsável no processo político. Esse equilíbrio participativo é garantido pela observância de direitos de contrapesos. A condição de expressão de uma agenda alternativa é singularmente importante quando compreendemos a oposição não apenas como partidos capazes de concorrer à disputa presidencial, mas também como partidos capazes apenas de ocupar espaços no Parlamento, afinal, há muitos partidos minoritários que não têm essa condição ou ambição. Mas esses direitos de contrapesos a serem interpostos ao governo, não podem levar as oposições à irresponsabilidade, enfatiza também esse relatório, que condena o uso sistemático de estratégias de obstrução do processo legislativo: "the systematic recourse to parliamentary boycott cannot be considered a constructive contribution to the democratic process"; "Obstructionism should be an exceptional measure, to be used as a last resort".

Como se pode perceber, os relatórios fazem sinalizações importantes em relação às funções das oposições e aos seus deveres constitucionais. Os relatórios também toca no paradoxo das oposições parlamentares, enfatizando que elas devem ser efetivas, mas que não podem ser sistematicamente obstrutivas em relação às políticas do governo. Em alguns pontos, os relatórios parecem se preocupar mais com as condições de governabilidade do que com as condições de efetividade das oposições. O paradoxo é, realmente, de difícil resolução, mas isso não significa que tenhamos que dar primazia à governabilidade em detrimento das oposições. Tampouco podemos dar primazia aos vetos ao governo em detrimento da governabilidade. Como sair dessa circularidade? Talvez, oposições que sejam leais ao regime e responsáveis possam ser efetivas sem com isso produzir crises institucionais. Mas, o mais importante para as pesquisas, é analisar se elas são ou não dotadas das prerrogativas institucionais necessárias para serem efetivas e, em que medida recorrem a tais prerrogativas e, de fato, conseguem ser efetivas.

O Fluxograma 1.1, abaixo, traz o desenho conceitual e operacional da noção de oposição parlamentar, suas funções e tipos, conforme procurei adotar na pesquisa desta tese. O mais relevante aqui são as funções que se espera que sejam atribuídas constitucionalmente às oposições parlamentares. Essa listagem permitirá a identificação dos dispositivos constitucionais e regimentais correlatos para então ser possível analisar o comportamento estratégico das oposições parlamentares brasileiras vis-à-vis a estrutura institucional que caracteriza seu ambiente político na sua relação com os governos.

Figura 1.2 Fluxograma do Desenho Conceitual e Operacional Relativo à Oposição Parlamentar Adotado na Pesquisa



Nas análises que serão apresentadas nos capítulos 3 e 4, a metodologia específica para cada conjunto de dados será indicada. Em termos teóricos, como já pode ser percebido, a análise se fundamenta no neoinstitucionalismo, especificamente a vertente da teoria da escolha racional. Essa abordagem é tomada como um modelo heurístico que orienta o estudo, especialmente sua premissa de que os atores tomam decisões estratégicas em face dos recursos de que dispõem no interior de uma estrutura institucional que cria um conjunto de incentivos para o comportamento. Os atores analisados são os partidos de oposição, a estrutura

institucional é configurada pela Constituição e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, seus objetivos são influenciar as políticas do governo, retarda-las ou vetá-las. Assim, com esse enfoque e aquele desenho conceitual, procuro responder às duas perguntas centrais desta tese: que recursos institucionais estão à disposição das oposições parlamentares brasileiras para cumprir suas funções no processo de governo? Como essas oposições usam tais recursos?

5. Considerações Finais

A discussão deste capítulo mostrou que a literatura de política comparada negligenciou o estudo das oposições parlamentares. Os pesquisadores preferiram analisar as democracias contemporâneas pela ótica da governabilidade. Não obstante, o retrospecto crítico da produção existente sobre o assunto possibilitou o levantamento de alguns aspectos teóricos que podem servir de parâmetros para o estudo desta tese. Vimos que as oposições parlamentares têm sua história estreitamente vinculada ao constitucionalismo moderno, cujo resultado inicial foi o estabelecimento das monarquias constitucionais, inicialmente com os governos mistos, como na Inglaterra, combinando a monarquia com a aristocracia [Casa dos Lordes] e a democracia [Casa dos Comuns], e depois com a chamada Constituição Balanceada, quando a divisão dos Poderes trouxe a inovação de se atribuir funções específicas para cada um dos Poderes.

Essa evolução redundou, depois, ainda no caso da Inglaterra, na democracia parlamentarista, já protagonizada pelos partidos políticos organizados e permanentes. A entrada dos partidos mudou a relação entre governo e oposição, antes baseada na relação Executivo-Legislativo, para uma relação entre o partido ou partidos de governo e o partido ou partidos de oposição. Isso nos levou a perceber que as oposições na democracia são partidárias, assim como os governos são partidários. A racionalização do Parlamento, com seu conseqüente fortalecimento, aliado à organização do processo de governo pelos partidos, assegurou a atribuição de funções específicas e consideradas indispensáveis às oposições parlamentares no

contexto contemporâneo. Isso nos levou à identificação dessas funções, assim como dos deveres e das oposições partidárias.

A identificação das funções atribuídas constitucional e regimentalmente às oposições parlamentares foi crucial porque, tomando-se a definição conceitual de oposição parlamentar, foi possível operacionalizar sua manifestação no plano empírico e já indicar o que é uma oposição parlamentar efetiva. De posse desses parâmetros conceituais e operacionais foi possível encontrar as raízes teóricas e normativas que orientam o debate empírico acerca da governabilidade nas democracias recentes. Foi possível evidenciar como e porquê os estudos comparativos deram total atenção à governabilidade, inclusive no Brasil, e negligenciaram ou viram como uma ameaça a efetividade das oposições parlamentares. Nos próximos capítulos, apresento os recursos institucionais disponíveis a oposição no modelo brasileiro e o seu uso estratégico, tendo em vista os interesses partidários dos blocos parlamentares a partir de 1995, buscando estabelecer seu papel e efetividade no sistema político brasileiro.

Capítulo 3

Prerrogativas das Oposições Parlamentares: Análise da Evolução dos Dispositivos Constitucionais e Regimentais

1. Introdução

Conforme discutido até aqui, as oposições cumprem um papel importante nas democracias, ao promover o controle dos governos, representar diversos grupos da sociedade e operacionalizar a contestação política. Entretanto, também como discutido anteriormente, há um *trade-off* envolvendo as oposições parlamentares — se elas forem efetivas demais, podem inviabilizar os governos, especialmente se agirem de modo irresponsável, e se elas forem pouco efetivas, serão apenas protocolares, ficando incapacitadas de exercer as funções de controle e fiscalização do governo. O ponto ótimo da efetividade das oposições parlamentares é bastante difícil de ser estabelecido; não obstante, é relevante que as oposições tenham algum espaço institucional e algumas prerrogativas, mesmo que sejam mínimas, para terem assegurada alguma efetividade no que se refere à checagem do governo e à interferência em suas políticas.

Com efeito, se as oposições parlamentares devem ser uma constante em regimes democráticos, seu conteúdo pode variar substantivamente de país para país, a depender de cada contexto social, arranjo institucional e trajetória histórica. Isso significa que há especificidades institucionais e comportamentais que devem ser levadas em conta quando analisamos as oposições. Em realidade, seu próprio modo de agir, oscilante no tempo e no espaço, é uma resposta às variações ambientais. Frequentemente, o arranjo institucional sofre alterações de maior ou menor monta que impactam a disponibilidade e distribuição dos recursos, provocando mudanças nos padrões de interação competitiva dos atores. Ainda, estímulos externos ao ambiente específico, oriundos de outros subsistemas — econômico, religioso, cultural, etc.—, sejam nacionais ou internacionais, interferem tanto nas estruturas

institucionais como nos recursos disponíveis e nos interesses dos grupos e indivíduos.

Em termos práticos, portanto, as diferenças comportamentais das oposições residem especialmente na maneira pela qual elas estabelecem e implementam suas estratégias de atuação, mediante os recursos e prerrogativas de que dispõem. Mais especificamente, pode-se dizer que seu comportamento estratégico resulta do confronto entre seus objetivos políticos e as restrições institucionais que configuram o *habitat* político. Tais restrições consistem nas regras que definem as formas de contestação pública permitidas e nas arenas adequadas à manifestação de suas posturas oposicionistas. Consequentemente, a análise da atuação das oposições parlamentares demanda a compreensão de como estas, enquanto atores coletivos [os partidos] e individuais [os políticos], perseguem suas metas num contexto de limitações institucionais que a condição de minoria lhes impõe.

Afinal, que recursos institucionais estão disponíveis para que a oposição parlamentar brasileira possa fazer frente ao governo? Meu objetivo neste capítulo é analisar os recursos constitucionais e regimentais para se fazer oposição na arena legislativa. Partindo da premissa teórica neoinstitucionalista de que o comportamento estratégico dos atores é uma resposta racional aos incentivos institucionais, é indispensável que sejam analisadas as “regras do jogo” antes de se estudar o jogo propriamente. Isso porque, a admissão teórica central desse estudo é que as instituições políticas atuam como constrangimentos e, ao mesmo tempo, criam oportunidades de ação no processo de decisões coletivas. Nesse sentido, o arcabouço constitucional compreende uma engenharia que organiza papéis e regula conflitos, tornando previsível o rito parlamentar e reduzindo os custos de transação e as incertezas.

Sendo assim, a seguir, procedo à análise das regras que configuram o ambiente de incentivos ao comportamento das oposições parlamentares. Analiso, descritivamente, os recursos institucionais que podem ser mobilizados pelas oposições parlamentares brasileiras para fazer frente aos governos que se sucederam na política nacional. Para tanto, avalio a evolução dos dispositivos constitucionais e regimentais a fim de mapear os incentivos institucionais para o comportamento

estratégico da oposição na Câmara dos Deputados brasileira a partir da Carta Constitucional de 1988. Concomitantemente, mostro como e com que frequência as oposições parlamentares utilizaram tais recursos.

2. As Prerrogativas Regimentais: *Opposição, Minorias, Minoria, Oposição*

Uma inspeção rigorosa da evolução das prerrogativas às quais as oposições parlamentares brasileiras podem recorrer evidencia que são poucos os casos em que há garantias constitucionais mais robustas para o desempenho efetivo de suas funções. Na atual Carta de 1988, confirma-se esse padrão histórico, pois sequer podemos encontrar a palavra 'oposição'. Pode-se dizer, todavia, que essas garantias estão contidas, de forma diluída, nos direitos políticos fundamentais, ao prever o pluralismo político e a liberdade partidária, condições para o pluripartidarismo e a tolerância às oposições. Por exemplo:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

V - o pluralismo político.

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana.

A palavra 'minoria', no sentido de agrupamento parlamentar minoritário, consta em dois artigos da atual Constituição e diz respeito à garantia de participação de suas lideranças no processo de governo. Essa confusão é permanente — a separação entre essas duas instâncias nem sempre se faz contundente, ou seja, é possível que tenhamos oposições não minoritárias. Nesses casos, é um tanto complexo reivindicar a necessidade de defesa do direito à discordância e do direito à minoria como se ambos fossem a mesma coisa. Entretanto, ao esmiuçar o regimento interno e a Constituição, podemos encontrar citações referentes aos dois conceitos, 'oposição' e 'minoria', muitas vezes sobrepostos ou indiferenciados:

Art. 89. O Conselho da República é órgão superior de consulta do Presidente da República, e dele participam:

IV - os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados;

V - os líderes da maioria e da minoria no Senado Federal.

Apesar de não constar diretamente na Carta, o sistema político brasileiro conta com diversos mecanismos que podem ser mobilizados pela oposição, encontrados principalmente nos regimentos internos das casas legislativas. Nascido já depois de experiências democráticas de longa data, o modelo brasileiro, obviamente, não enfrentaria as mesmas etapas de institucionalização da oposição ocorrida alhures (POLSBY 2008), mas, ainda assim, a análise do processo de modificação e ajuste dos regimentos é uma fonte importante para a compreensão dos trabalhos legislativos.

No Regimento Interno de 1832, há uma menção à palavra *opposizione*,²⁶ no artigo 140, com a clara intenção de privilegiar o debate legislativo:

Nunca principiará a Discussão de qualquer Projecto, de cada hum de seus Artigos, ou de qualquer materia em geral senão pela **opposizione**.

O mesmo aparece em 1854:

O orador que pedir a palavra declarará se tem de fallar pró ou **contra**, e o Presidente dará a palavra alternativamente (Emenda approvada em Sessão de 26 de Março de 1845).

Em 1928, aparece, pela primeira vez, a palavra 'minoría', no artigo 6º da Constituição Federal:

H) um regimento eleitoral que permite a representação das **minorias**.

A palavra também aparece no Regimento Interno da Câmara dos Deputados do mesmo ano, ainda sem muita precisão em relação ao que ela realmente significava nos termos procedimentais da Casa. Essa menção parece indicar a busca de uma representação federativa que contemplasse todos os Estados, independentemente do seu tamanho:

²⁶ Todos os destaques em negrito nas citações aos dispositivos constitucionais e regimentais são meus.

Art. 3º: A Camara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelos Estados e pelo Districto Federal, mediante o suffragio directo, garantida a representação da **minoría**.

Art. 184. Recebida pela Mesa da Camara dos Deputados a proposta de reforma da Constituição da Republica, será lida á hora do expediente, mandada publicar no orgão official da Camara e em avulsos, que serão distribuidos por todos os Deputados, ficando sobre a mesa durante o prazo de dez dias uteis para receber emendas de primeira discussão. [...]

§2º Para a eleição da comissão especial da reforma constitucional cada Deputado apresentará cedula contendo nomes de representantes de 14 Estados, assegurada assim a representação das **minorias** acaso existentes.

Essas prerrogativas desaparecem nos Regimentos de 1934, 1936 e 1947, retornando em 1952 e não mais saindo, nem mesmo no período ditatorial. Mas é disposta aqui, mais claramente, a relação entre partidos e as condições de minoria e maioria no Parlamento, e ainda, aparece com ênfase a figura do líder partidário e do líder dos blocos minoritários e majoritários. De fato, desde então seria inscrita de maneira indelével a vinculação entre oposição parlamentar e organização partidária, ambas mobilizadas e conduzidas por suas lideranças. Isso é colocado de forma bastante explícita, por exemplo, neste trecho:

Art. 11. Constituída **maioria**, para defesa de determinada política, por um só **partido** ou por bloco parlamentar, considerar-se-ão **minorias** os demais **partidos** e blocos parlamentares.

Parágrafo único. Os **partidos políticos** não integrados na **maioria** poderão escolher sem prejuízo das funções dos respectivos **Líderes**. Líder comum, que terá o título de **Líder da Minoria**. Não havendo acôrdo, terá as prerrogativas de **Líder da Minoria** o **Líder do partido político**, ou bloco parlamentar, que tiver o maior número de representantes.

Art. 12. É facultado ao **Líder da Maioria**, em qualquer momento da sessão, salvo quando se estiver procedendo à votação ou houver orador na tribuna, usar da palavra pelo tempo que lhe fôr prefixado pelo Presidente, para responder às críticas dirigidas contra a política que a **maioria** se proponha a defender (Arts. 69, IV e 120).

§1.º A mesma faculdade é assegurada ao **Líder da Minoria**, relativamente à Política defendida pelo partido ou bloco parlamentar sob sua liderança.

§2.º Quando o **Líder da Maioria ou da Minoria**, não puder pessoalmente ocupar a tribuna, poderá transferir a palavra a um dos seus aliados.

Art. 87. §2.º O desarquivamento de uma proposição, na legislatura nova, será feita mediante determinação da Mesa (Art. 15, §, 1.º, II, c): [...] b) pelos **Líderes e Vice-Líderes da Maioria ou da Minoria** ou de **partidos** ou **grupos de partidos** que representem, pelo menos, a quinta parte da totalidade dos deputados (Art. 9, §3º).

Em 1955, permanecendo até 1978, também são acrescidas prerrogativas que dão mais centralidade à figura da liderança²⁷ na movimentação regimental da casa, como por exemplo: requisitar urgência, discursos, inclusão de matérias na Ordem do Dia, encaminhamento de votações, convocação de sessão extraordinária, apresentação de diversos requerimentos, etc. Já no Regimento de 1955, há uma inovação que amplia a ideia de participação parlamentar dos blocos minoritários, mas que não permanecerá no ano seguinte, nem nas legislações posteriores

Em 1972, há a mudança para a interpretação proporcional na formação das Comissões Parlamentares, que serão mantidas no novo regime:

Art. 21. Na constituição das Comissões assegurar-se-á, tanto quanto possível, a **representação proporcional dos Partidos**, incluindo-se sempre um integrante do Partido da Minoria, ainda que a proporcionalidade não lhe dê representação.

No Regimento Interno da Câmara e do Senado atuais também não há nenhuma menção à palavra 'oposição'. Já 'minoria' é um termo citado para referendar o direito à liderança e à participação nas seguintes instâncias das casas: Mesa Diretora, Comissões e Colégios de Líderes, mesmo que a proporcionalidade não seja atendida por esse grupo. Os regimentos preveem a disputa entre blocos minoritários por essas garantias, já que é possível supor que possa haver rachas entre partidos de oposição, afirmando que o bloco detentor desse título é o que reúne o número imediatamente inferior à maioria, que não necessariamente será majoritária, mas apenas o bloco com maior número de parlamentares. Ou seja, ambos não contemplam a existência de múltiplos blocos minoritários, reduzindo o número de atores no Colégio de Líderes e as dificuldades gerenciais que possam advir da ampliação da divisão partidária.

No Regimento da Câmara,²⁸ podemos encontrar as seguintes menções à 'Minoria':

Art. 6º Até 15 de março de 1990, constitui a **Maioria** a legenda ou **composição partidária** integrada pelo maior número de representantes, considerando-se **Minoria** a representação imediatamente inferior.

²⁷ A figura da liderança de uma maneira geral aparece pela primeira vez no regimento de 1947.

²⁸ Última atualização em dezembro de 2015.

Art. 8º Na composição da Mesa será assegurada, tanto quanto possível, a **representação proporcional dos Partidos** ou Blocos Parlamentares que participem da Câmara, os quais escolherão os respectivos candidatos aos cargos que, de acordo com o mesmo princípio, lhes caiba prover, sem prejuízo de candidaturas avulsas oriundas das mesmas bancadas, observadas as seguintes regras:

§3º É assegurada a participação de um membro da **Minoria**, ainda que pela proporcionalidade não lhe caiba lugar.

Art. 11-A. **A Liderança da Minoria** será composta de **Líder** e de 6 (seis) **Vice-líderes**, com as prerrogativas constantes dos incisos I, III e IV do art. 10.

§1º O **Líder** de que trata este artigo será indicado pela representação considerada **Minoria**, nos termos do art. 13.

§2º Os 6 (seis) **Vice-Líderes** serão indicados pelo **Líder da Minoria** a que se refere o §1º, dentre os partidos que, em relação ao Governo, expressem posição contrária à da Maioria.

§3º Aplica-se o disposto neste artigo sem prejuízo das prerrogativas do **Líder e Vice-Líderes do Partido** ou do Bloco Parlamentar considerado **Minoria** conforme o art. 13 (*Artigo acrescido pela Resolução nº 1, de 2011*).

Capítulo V - Dos Blocos Parlamentares da **Maioria** e da **Minoria**.

Art. 12. As representações de dois ou mais **Partidos**, por deliberação das respectivas bancadas, poderão constituir Bloco Parlamentar, sob **Liderança** comum.

Art. 13. Constitui a **Maioria** o **Partido** ou Bloco Parlamentar integrado pela maioria absoluta dos membros da Casa, considerando-se **Minoria** a representação imediatamente inferior que, em relação ao Governo, expresse posição diversa da **Maioria**.

Art. 20. Os **Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos**, dos Blocos Parlamentares e do Governo constituem o **Colégio de Líderes**.

Art. 23. Na constituição das Comissões assegurar-se-á, tanto quanto possível, a **representação proporcional dos Partidos** e dos Blocos Parlamentares que participem da Casa, incluindo-se sempre um membro da **Minoria**, ainda que pela proporcionalidade não lhe caiba lugar.

Art. 89. As Comunicações de **Lideranças** previstas no §1º do art. 66 deste Regimento destinam-se aos **Líderes** que queiram fazer uso da palavra, por período de tempo proporcional ao número de membros das respectivas bancadas, com o mínimo de três e o máximo de dez minutos, não sendo permitido apartes, destinando-se à **Liderança do Governo** a média do tempo reservado às representações da **Maioria** e da **Minoria**.

Já no regimento do Senado,²⁹ aparece a palavra 'minoria' nestes artigos:

Título IV - Dos Blocos Parlamentares, da **Maioria**, da **Minoria** e das **lideranças**.

Art. 65. A **maioria**, a **minoria** e as **representações partidárias** terão **líderes** e **vice-líderes**.

²⁹ Acessado em 31 de março de 2016.

§2º Formada a **maioria**, a **minoría** será aquela integrada pelo maior bloco parlamentar ou **representação partidária** que se lhe opuser.

§3º A constituição da **maioria** e da **minoría** será comunicada à Mesa pelos líderes dos blocos parlamentares ou das **representações partidárias** que as compõem.

§4º O **líder da maioria** e o da **minoría** serão os **líderes** dos blocos parlamentares ou das **representações partidárias** que as compõem, e as funções de **vice-liderança** serão exercidas pelos demais **líderes das representações partidárias** que integrem os respectivos blocos parlamentares.

§5º Na hipótese de nenhum bloco parlamentar alcançar maioria absoluta, assume as funções constitucionais e regimentais da **maioria** o líder do bloco parlamentar ou **representação partidária** que tiver o maior número de integrantes, e da **minoría**, o líder do bloco parlamentar ou **representação partidária** que se lhe seguir em número de integrantes e que se lhe opuser.

No regimento comum,³⁰ do mesmo modo, tem-se o seguinte:

Art. 4º São reconhecidas as **lideranças das representações partidárias** em cada Casa, constituídas na forma dos respectivos regimentos.

§3º Os **líderes dos partidos** que elegerem as duas maiores bancadas no Senado Federal e na Câmara dos Deputados e que expressarem, em relação ao governo, posição diversa da **Maioria**, indicarão Congressistas para exercer a função de **Líder da Minoría** no Congresso Nacional.

§4º A escolha do **Líder da Minoría** no Congresso Nacional será anual e se fará de forma alternada entre Senadores e Deputados Federais, de acordo com o §3º.

§5º O **Líder da Minoría** poderá indicar cinco **vice-líderes** dentre os integrantes das representações partidárias que integrem a **Minoría** no Senado Federal e na Câmara dos Deputados.

Art. 10. As Comissões Mistas, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 21, no art. 9017 e no §2º do art. 10418 compor-se-ão de 11 (onze) Senadores e 11 (onze) Deputados, obedecido o critério da **proporcionalidade partidária**, incluindo-se sempre um **representante da Minoría**, se a proporcionalidade não lhe der representação.

Art. 7º A CCAI será composta:

II – pelos **Líderes da Maioria e da Minoría**, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

III – por mais seis parlamentares, com mandato de dois anos, renováveis, nos seguintes termos:

b) um Deputado indicado pela **Liderança da Minoría** da Câmara dos Deputados;

d) um Senador indicado pela **Liderança da Minoría** do Senado Federal;

§3º Os Presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional e os **Líderes da Maioria e da Minoría** indicados nos incisos I e II deste artigo poderão ser substituídos por seus respectivos vice-presidentes e **vice-líderes**, os quais se sujeitarão aos mesmos procedimentos e obrigações relativos à salvaguarda de informações sigilosas previstos nesta resolução e na forma da Lei.

³⁰ Atualizado até 5 de janeiro de 2015.

Pode-se perceber que há o cuidado em relação às garantias de espaço de atuação para a oposição em sua condição de minoria. A minoria parlamentar é identificada com a oposição à maioria e ao governo, que, em princípio e na expectativa dos legisladores, seria capaz de mobilizar apoio majoritário no Parlamento. A centralidade dada às lideranças no manejo das majorias e minorias, tanto dos partidos como dos blocos partidários ou parlamentares é indiscutível. Formalmente, o arcabouço institucional que regula o processo legislativo prevê que sua estruturação seja partidária, que os partidos sejam conduzidos por suas lideranças e que a maioria e a minoria sejam igualmente partidárias e conduzidas pelos líderes dos partidos.

3. O Processo Legislativo

As características principais a serem consideradas no estudo das oposições parlamentares são: (a) a centralidade dos líderes e da mesa diretora, (b) a distribuição de recursos baseada na proporcionalidade de cadeiras e (c) constituição de lideranças minoritárias. Recorrendo às prerrogativas implicadas nessa tríade de elementos, os partidos podem se movimentar e utilizar-se das solicitações de votações nominais e de todos os requerimentos que dizem respeito a ela. Mas não só, além do processo deliberativo nas sessões ordinárias e especiais, há ainda os recursos que podem ser utilizados anteriormente à chegada das matérias à Casa, relativos às discussões travadas nas Comissões Legislativas. Apesar desses procedimentos não serem de uso exclusivo do bloco minoritário, eles são utilizados de uma maneira específica, a fim de retardar, obstruir, polemizar, sinalizar, vetar e/ou alterar uma medida. Além disso, há recursos de fiscalização, controle e investigação que podem igualmente ser mobilizados.

No caso dos requerimentos da oposição, ela pode ter dois tipos de comportamento: (a) ativo e (b) reativo. Estes, por sua vez, podem ser divididos em cinco subtipos de comportamento estratégico. No **Quadro 3.1**, abaixo, apresento a relação desses mecanismos e sua divisão em blocos de atividades ou intenções — essas classificações indicam comportamentos esperados. É importante observar que,

muitas vezes, os propósitos se inter cruzam; por exemplo, o uso de emendas, o que poderia indicar uma atuação propositiva, pode se dar como uma 'avalanche' a partir de brechas interpretativas e de ausências explicativas nas resoluções. Dito de outro modo, a oposição submete um número grande de emendas que retardam a votação de uma medida. Portanto, a classificação a seguir é um roteiro indicativo para escalonar todos os procedimentos opositivos.

Quadro 3.1
Tipos e Subtipos de Comportamento Estratégico Opositor quanto aos Requerimentos

Tipo de Comportamento	Subtipos de Comportamento
Ativo [participação na formulação das políticas]	Propositivo (individual ou coletivo): projetos de lei, emendas.
	Sinalizador (individual ou coletivo): pronunciamentos, debates, orientação de voto pela liderança, pedido de votação nominal.
Reativo [reage à agenda do governo]	Fiscalização/investigação e controle (rotineiro ou eventual, como também, individual ou coletivo): CPI, Proposta de Fiscalização e Controle – PFC, Audiência Pública e Pedido de Informação; pedido de questão de ordem;
	Obstrução : obstrução parlamentar legítima, registro de presença, leitura da ata, votação da ata do dia anterior, solicitação de novo painel, solicitação para inversão da ordem da pauta, requerimento de retirada de pauta, pedido de prazo pelo relator, leitura do parecer do relator, pedido de prazo pelos líderes, requerimento de retirada de pauta, requerimento de adiamento da votação, requerimento de votação por partes, destaques para votação em separado, verificação de votação.
	Movimentação judicial , concentrando-se essencialmente nas ações no STF (individual ou coletivo): ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade), ADC (Ação Declaratória de Constitucionalidade), ADO (Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão), ADPF (<i>Arguição de descumprimento de preceito fundamental</i>) e Mandado de Segurança.

3.1. Os Projetos de Lei

O processo legislativo, no que concerne à submissão de propostas de leis, já foi analisado em algumas pesquisas no Brasil (AMORIM NETO e SANTOS 2002; RICCI

2003 e 2008; GOMES 2013; FERRI 2007). Devido ao seu caráter não restritivo, os deputados apresentam todo tipo de proposição, sem nenhuma limitação. Diferentemente de alguns países, no contexto brasileiro não é preciso que o deputado forme um grupo ou que obtenha a assinatura de aprovação para a sua proposta; ou seja, não há a preocupação com um mínimo de aprovação coletiva prévia. Segundo alguns autores, isso acaba por estimular um comportamento irresponsável e descompromissado, dado que apenas a proposta já pode ser utilizada como peça do 'currículo' do candidato na campanha eleitoral, e não importa se tal proposta cumpre minimamente os requisitos constitucionais (FERRI 2007).

Esse comportamento que se vale das brechas regulamentares do sistema também impacta a solicitação exagerada de comissões especiais (idem) — isso porque a participação de parlamentares em comissões fixas traz pouco retorno eleitoral e muitas responsabilidades. Ademais, os deputados podem se dividir em várias comissões especiais e aumentar ainda mais seu currículo e sua visibilidade.

3.2. A Liderança e o Discurso Parlamentar

A liderança partidária³¹ adquire importância fundamental no sistema político atual. Sua origem remonta ao início do século XX, com os chamados *party whips*, que eram as lideranças formalmente designadas pelos partidos. As lideranças assumem diversas funções e prerrogativas que dão andamento ao processo legislativo. Dentre elas, há a orientação da bancada com relação à votação, podendo assim fazer uso da palavra durante todo o processo de tomada de decisão. As lideranças também podem solicitar verificação das votações, pedir esclarecimentos, indicar os representantes das comissões e os candidatos de seu partido a compor a mesa. Tais prerrogativas podem ser utilizadas, principalmente, como moeda de negociação e ameaça.

Ainda, os líderes compõem um 'colégio' que é o responsável por debater e definir as pautas das sessões deliberativas — nessas reuniões, as bancadas

³¹ Partidos e blocos, a partir de um mínimo de um centésimo de cadeiras podem definir seu representante. Entretanto, em 2007, o PSOL entrou com mandado de segurança no STF (nº 26.460-DF) e conseguiu representação de bancada, mesmo não atingindo esse número.

apresentam suas opiniões e posicionamentos, servindo como uma prévia dos possíveis resultados das votações. Abaixo, no **Quadro 3.2**, são listadas as prerrogativas das lideranças.

Quadro 3.2. Prerrogativas das Lideranças Partidárias no Processo Legislativo
Definição da agenda junto à mesa diretora
Encaminhar o voto para sua bancada e utilizar-se da palavra para justificar essa decisão
Incluir projeto da agenda através das solicitações de urgência
Adiamento de discussão e de votação de projetos urgentes
Destacar partes de projetos para votação em separado ou para virar emenda autônoma
Dispensa da discussão de proposições com parecer favorável
Encerrar a discussão
Verificação de votação e quebra de interstício de uma hora para nova verificação
Votação secreta em segundo turno de projetos não emendados
Convocar sessão secreta ou solene
Criação de comissão especial
Fazer comunicações importantes

Fonte: Abreu Júnior (2009)

As lideranças também recorrem a uma série de recursos para lidar com seus liderados (ABREU JÚNIOR 2009). Dentre eles, os mais utilizados são: convocação frequente de reuniões, produção de informativos para seus representantes, convite a especialistas para debater os principais temas em vias de decisão, produção de *clippings*, serviço de rádio e *emails* para divulgar as ações entre os colegas. No caso de alguns partidos, constitui-se um colégio de vice-líderes que deliberam sobre a pauta dos dias imediatamente subsequentes.

A partir de 2004, por pressão dos partidos, a mesa começou a registrar formalmente os líderes do bloco da Minoria. Esse cargo é preenchido a partir da indicação de liderança; ou seja, os líderes que integram esse bloco indicam um parlamentar. Na verdade, podem ser escolhidos dois ou mais deputados e a

rotatividade nessa posição pode ser variável, embora, de maneira geral, tenha predominado a troca anual nesse posto. O bloco minoritário também tem direito à escolha de vice-liderança, que é proporcional à bancada. No Regimento da Casa, encontramos as seguintes determinações acerca desse procedimento:

CAPÍTULO IV - DOS LÍDERES

Art. 9º Os Deputados são agrupados por representações partidárias ou de Blocos Parlamentares, cabendo-lhes escolher o Líder quando a representação for igual ou superior a um centésimo da composição da Câmara.

§1º Cada Líder poderá indicar Vice-Líderes, na proporção de um por quatro Deputados, ou fração, que constituam sua representação, facultada a designação de um como Primeiro Vice Líder. (Parágrafo com redação dada pela Resolução nº 78, de 1995)

§2º A escolha do Líder será comunicada à Mesa, no início de cada legislatura, ou após a criação de Bloco Parlamentar, em documento subscrito pela maioria absoluta dos integrantes da representação.

§3º Os Líderes permanecerão no exercício de suas funções até que nova indicação venha a ser feita pela respectiva representação.

§4º O Partido com bancada inferior a um centésimo dos membros da Casa não terá Liderança, mas poderá indicar um de seus integrantes para expressar a posição do Partido quando da votação de proposições, ou para fazer uso da palavra, uma vez por semana, por cinco minutos, durante o período destinado às Comunicações de Lideranças.

§5º Os Líderes e Vice-Líderes não poderão integrara Mesa.

§6º O quantitativo mínimo de Vice-Líderes previsto no § 1º será calculado com base no resultado final das eleições para a Câmara dos Deputados proclamado pelo Tribunal Superior Eleitoral. (Parágrafo acrescido pela Resolução nº1, de2011)

Art. 10. O Líder, além de outras atribuições regimentais, tem as seguintes prerrogativas:

I - fazer uso da palavra, nos termos do art. 66, §§1º e 3º, combinado com o art. 89; (Inciso adaptado aos termos da Resolução nº 3, de 1991); II - inscrever membros da bancada para o horário destinado às Comunicações Parlamentares; III - participar, pessoalmente ou por intermédio dos seus Vice-Líderes, dos trabalhos de qualquer Comissão de que não seja membro, sem direito a voto, mas podendo encaminhar a votação ou requerer verificação desta; IV - encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do Plenário, para orientar sua bancada, por tempo não superior a um minuto; V - registrar os candidatos do Partido ou Bloco Parlamentar para concorrer aos cargos da Mesa, e atender ao que dispõe o inciso III do art. 8º; VI - indicar à Mesa os membros da bancada para compor as Comissões, e, a qualquer tempo, substituí-los.

Art. 11. O Presidente da República poderá indicar Deputados para exercerem a Liderança do Governo, composta de Líder e de quinze Vice-Líderes, com as prerrogativas constantes dos incisos I, III e IV do art. 10. (Artigo com redação dada pela Resolução nº17, de 2016)

Art. 11-A. A Liderança da Minoria será composta de Líder e de nove Vice-Líderes, com as prerrogativas constantes dos incisos I, III e IV do art. 10. ("Caput" do artigo acrescido pela Resolução nº1, de 2011, com redação dada pela Resolução nº17, de 2016)

§1º O Líder de que trata este artigo será indicado pela representação considerada Minoria, nos termos do art. 13. (Parágrafo acrescido pela Resolução nº1, de 2011)

§2º Os nove Vice-Líderes serão indicados pelo Líder da Minoria a que se refere o § 1º, dentre os partidos que, em relação ao Governo, expressem posição contrária à da Maioria. (Parágrafo acrescido pela Resolução nº1, de 2011, com redação dada pela Resolução nº17, de 2016)

§3º Aplica-se o disposto neste artigo sem prejuízo das prerrogativas do Líder e Vice-Líderes do Partido ou do Bloco Parlamentar considerado Minoria conforme o art. 13. (Parágrafo acrescido pela Resolução nº1, de 2011).

3.3. As Votações Nominais e a Obstrução

Nos estudos legislativos, as votações nominais são bastante utilizadas para medir o grau de disputa política no parlamento (FIGUEIREDO e LIMONGI 1999). Esse tipo de votação é exigido para matérias especiais [Lei Complementar e Emenda Constitucional]. Nos outros casos, poderá ocorrer se solicitada, depois da votação simbólica, por bancada de seis centésimos dos parlamentares ou por liderança que represente esse percentual, desde que aprovada por deliberação do Plenário ou pelo Presidente da Mesa quando decide que a votação simbólica não está clara.

Essa solicitação de verificação de votação tem um teto temporal — ela só poderá ser pedida novamente depois de decorrida uma hora, e pelo requerimento de um décimo dos deputados ou de liderança que represente esse número. E, novamente, passa pelo mesmo processo de averiguação. A oposição pode fazer uso desse recurso por diversos motivos. Primeiramente, a deliberação é o ponto chave para a oposição durante um processo de disputa porque permite que se retarde a aprovação de uma medida. Nesse intervalo de tempo, a oposição pode conseguir colocar sua pauta em destaque. Em segundo lugar, essa estratégia permite a exposição de diversos parlamentares, explicitando como votam, como se comportam diante das ações da oposição e como defendem a proposta em pauta.

Enfim, tal estratégia pode alterar as negociações entre os partidos e as bancadas, uma vez que essa exposição leva alguns parlamentares a se ausentarem do Plenário ou até mesmo a mudarem de voto. Isso submete a própria votação a dois difíceis testes: de quórum e de aprovação. Inclusive, parlamentares aliados algumas

vezes também podem utilizar essa estratégia de partidos da oposição para aumentarem seu capital político junto ao governo, exigindo dele mais garantias e recursos em troca do controle de suas bancadas. Essas trocas podem envolver desde cargos até mudanças na própria política do governo ou no projeto em questão, assim como a liberação direta de verbas a parlamentares por intermédio das emendas individuais. E o mais importante: é numa votação nominal que podem ser utilizados os principais recursos de que dispõe a oposição parlamentar. A oposição, entretanto, precisa da aprovação do requerimento de verificação para então dar início à movimentação que permitirá sua atuação ao longo das etapas do processo decisivo. Essas etapas podem ser divididas conforme indicado no **Quadro 3.3**.

Quadro 3.3. Sequências do Processo Legislativo*

1. Início da sessão. Quando a oposição pode, a partir da demora em registrar a presença, adiar os trabalhos, já que uma sessão só se inicia com 1/10 dos parlamentares, e a ordem, com a presença de 2/3. Além disso, pode pedir a leitura da ata da última sessão e a votação dessa ata, procedimentos em princípio dispensáveis a não ser que sejam requeridos. Pode também, solicitar um novo painel, ou seja, um novo registro de presença, se o tempo de uma sessão for ultrapassado.

2. Depois da ordem do dia iniciada. A oposição pode solicitar requerimentos de alteração de pauta (inversão ou preferência).

3. Nos anúncios das matérias a serem votadas. A oposição pode requerer retirada de pauta da proposição e pedido de prazo pelo relator da matéria.

4. Depois de lido o relatório. Pedido de prazo para apreciação do relatório pelas lideranças (esse prazo vai depender do tipo de matéria, se é urgente ou se é medida provisória).

5. Debates. A oposição pode requerer o adiamento das discussões (de uma a dez sessões, dependendo do tipo de matéria), requerer a discussão por partes, contando com a comunicação de parlamentares favoráveis ou contra; inscrição de um grande número de parlamentares para se pronunciar (pode ser combatido com a solicitação de encerramento do debate).

5. Votação: Requerimento de adiamento (até cinco sessões), votação por partes ou votação de artigo por artigo ou de emenda por emenda, destaque de preferência (em caso de projeto substitutivo), votação de parecer (em alguns tipos de projetos), emendas, destaques, votação em globo, destaque para votação em separado; pedido de verificação de votação, quebra do intervalo de uma hora para solicitar nova verificação de votação e na redação final: votação das emendas e votação do texto final. Nesse processo, a oposição pode ainda propor questões de ordem para esclarecer os procedimentos adotados e apresentar recursos, ambos considerados pela Mesa da Câmara.

Fonte: Rocha (2009)

* **Nota Explicativa:** os grifos são meus.

Portanto, em diversas etapas do processo legislativo, a oposição pode recorrer a uma série de recursos institucionais que lhe permitem fazer algum tipo de obstrução à agenda do governo. A obstrução é uma tentativa de protelação ou impedimento do trabalho legislativo, sem ocasionar mudanças no Legislativo e sem transgredir as regras internas e constitucionais. Essa prática pode ser considerada normal no exercício democrático, uma vez que assegura à oposição e/ou às minorias todos os recursos para 'testar' o apoio à política em votação que interessa ao governo. A obstrução também pode ser utilizada como moeda de troca em negociações envolvendo governo e oposição, e, assim, resultar na alteração das políticas em favor da oposição. Isso quer dizer que a obstrução é um instrumento indispensável à efetividade das oposições parlamentares, já que podem atrasar a tramitação de projetos, podem favorecer a interferência oposicionista nas políticas aprovadas ou, no limite, resultar em vetos às medidas do governo.

Não obstante, os estudos legislativos brasileiros se consolidaram com uma perspectiva monista a respeito da governação; ou seja, vislumbraram o processo de governo como a predominância unilateral da agenda política do Executivo representada pelo *presidencialismo de coalizão*. De certo modo, é como se a obstrução da oposição parlamentar fosse, acima de tudo, uma deformação do processo legislativo e um obstáculo às políticas necessárias ao país, as quais somente o governo seria capaz de formular. Essa concepção está em paralelo com a posição de Jellinek (1904, 20), quando ainda se estruturavam as instituições democráticas na Europa e nos Estados Unidos: "it cannot be ignored, although the obstructionists often fail to perceive it, that obstruction militates not only against the right of the parliamentary majority to decide but against the parliaments themselves as institutions".

Essa controvérsia acerca do grau de efetividade das oposições parlamentares ainda persiste, seja de forma explícita ou implícita. Contudo, é inescapável a aceitação de que, em democracias, a governação deve ser vislumbrada com uma perspectiva dualista [governo-oposição], pois algum grau de efetividade da oposição na arena parlamentar é igualmente central para o processo legislativo nesse tipo de regime político. Em suma, o processo legislativo é um processo tanto pró-governabilidade como pró-obstrução.

Ao referir-se aos Estados Unidos, Bendiner (1964) destaca essa característica ao observar que um congressista, enquanto tal, deve desempenhar duas funções cruciais: fazer as leis e impedir que as leis sejam aprovadas. De fato, muitas vezes pode acontecer de um parlamentar que apoia o governo encontrar-se na situação de ter que se opor a alguma lei, pois esta pode ferir seus interesses eleitorais ou mesmo seus princípios políticos. Pode ocorrer, ao contrário, de algum integrante da oposição parlamentar apoiar uma lei de interesse do governo porque vê nela a oportunidade de se capitalizar perante sua base eleitoral ou de ver contemplada alguma política que considera ser a mais indicada para aquele momento. Assim, um congressista, seja da oposição ou do governo, pode atuar como governista ou oposicionista em algumas circunstâncias. Na maioria das vezes, contudo, parlamentares da oposição investirão num comportamento opositivo e procurarão evitar a aprovação das leis propostas pelo governo, ou ao menos alterar alguns de seus dispositivos. Segue-se disso que a atuação obstrutiva não apenas é uma estratégia racional que orienta as oposições parlamentares, mas é também um dos elementos constitutivos do jogo democrático.

Continuando no exemplo dos os Estados Unidos, Bendiner (1964) e Poslby (2008) avaliam que, na prática, fazer as leis é uma atividade bem mais trabalhosa, que exige tanto habilidade como paciência, ao contrário da atividade de obstrução à aprovação das leis, que conta com uma série de recursos institucionais a seu favor e com a força inercial do *status quo*. No Brasil, temos indícios de que pode ocorrer o mesmo — aprovar uma lei exige prática intensa e, muitas vezes, trata-se de uma habilidade restrita às lideranças partidárias do Congresso; muitas vezes exige também a mobilização da opinião pública em torno de um tema, especialmente quando este é muito polêmico. Por outro lado, com a obstrução, o parlamentar não decide sobre algo, não carrega o ônus futuro de uma decisão impopular ou que gerou efeitos perversos; e ainda assim o parlamentar mostra que é atuante. Além disso, algumas ferramentas obstrutivas são fáceis de manejar.

Claro está que Bendiner (1964), Poslby (2008) e outros que seguem o mesmo raciocínio deram um peso desmedido aos incentivos da estratégia obstrutiva no parlamento. Não é porque fazer leis é, em princípio, mais difícil do que obstruir sua aprovação que segue disso a conclusão de que os parlamentares sempre investirão

nessa estratégia. Uma consequência lógica desse tipo de argumentação é que todos os congressistas sempre tentarão obstruir a aprovação das leis. Assim, nenhum parlamentar apresentaria projetos de lei e a produção legislativa ficaria exclusivamente nas mãos do Executivo. Essa decorrência lógica não encontra correspondência empírica. Na verdade, há um fator que deve ser considerado nesse caso — os incentivos à obstrução são maiores aos parlamentares que estão na oposição ao projeto em questão. Se um projeto é apresentado por um parlamentar da base oposicionista, é maior a probabilidade de que a obstrução venha da base do governo, e vice-versa. Como o governo geralmente dispõe de apoio majoritário no Legislativo, podemos supor que a estratégia de obstrução será utilizada mais frequentemente pela oposição parlamentar ao governo.

Sendo assim, podemos dizer que a obstrução interessa especialmente à oposição, pois é o que lhe resta no trabalho legislativo. Em tempos de crise, esses motivos se intensificam e o sucesso dessa prática também. Alguns oposicionistas, inclusive, colocam-se no meio do debate em Plenário, apesar de considerarem que esse seja o menos positivo dos recursos parlamentares. De fato, esse expediente é recorrente em praticamente todos os parlamentos, apesar de ser raro em alguns países, como na Alemanha. Essa estratégia sequer é recente; há registros de sua utilização durante todo o século XIX, como mostram os exemplos sempre citados de obstrução na Inglaterra (Relatório do Inter-Parliamentary Union, 1989),³² onde a obstrução e seu poder de ameaça às políticas do governo foram duas das principais armas oposicionistas entre 1867 e 1914 (HANHAM 1966).

Ainda segundo esses registros, um dos mais antigos recursos de obstrução é o discurso por longo período de tempo, denominado de *filibustering*. Há até uma regra no Senado norte-americano que permite que um parlamentar fale o tempo que desejar, a menos que três quintos aprovem a suspensão de seu pronunciamento. O atual regimento interno brasileiro foi construído para coibir qualquer forma de *filibustering* — mesmo não delimitando o número de debatedores, seu tempo é

³² No Relatório do Inter-Parliamentary Union (1989) são citados os seguintes mecanismos obstrutivos: *Filibustering*, explanação de votos, questões de ordem, *explanations of vote*, moções de procedimentos, grande número de emendas ou subemendas, votações nominais, quóruns.

limitado, entre 2 minutos e meio e cinco minutos, a depender da matéria urgente ou não; e quando o debate atinge um mínimo de oradores, ele pode ser concluído, dispensando as inscrições seguintes. Além do *filibustering*, os senadores norte-americanos contam também com outros meios efetivos de obstrução, que causam repetidas deliberações e podem chegar a comprometer o processo de decisão colegiada (SMITH 1989).

Como consequência, regras restritivas especiais entraram em discussão, visando à limitação no número de emendas e a estruturação na forma de considerá-las. Algumas já existiam, mas nunca tinham sido utilizadas, como, por exemplo, a chamada regra *king-of-the-hill*, que passou a ser mais utilizada a partir da década de 1980, "[...] in order to exert greater control over floor consideration" (BINDER 1997). Esse processo teve como objetivo diminuir o número de votações e decisões sobre variadas emendas, não permitindo que, ao escolher uma emenda, as outras sejam consideradas. "In fact, over the entire period, the process was clearly used as a means for allowing different groups in both parties to demonstrate their own budget priorities. Allowing this kind of broad position-taking was undoubtedly intended to have some election-oriented benefit" (idem).

Voltando ao atual modelo brasileiro, um dos recursos obstrutivos mais incômodos ao governo é o chamado 'destaque para votação em separado'. "Durante os trabalhos da Constituinte de 1987, o DVS foi introduzido num momento de grande tensão regimental por um agrupamento suprapartidário e acabou se incorporando ao código legislativo da Casa. Pelo regimento até então em vigência, a mecânica desse dispositivo previa o apoio de um décimo dos membros da Casa ou líderes que representassem esses 52 deputados. Sua solicitação era, então, concedida automaticamente pela mesa" (SOUZA, 2006, 194).

Para todos os efeitos, essa ferramenta constitui-se numa espécie de emenda. Os parlamentares podiam destacar diversos pontos de uma legislação em processo de debate e aprovação e forçar o governo a obter maioria para evitar a mudança. Como esse procedimento era ilimitado, o processo de reformas tornou-se lento e com votações submajoritárias e repetidas, já que todas as mudanças aprovadas deveriam retornar à Comissão de origem e, depois, serem inseridas em um novo projeto e, daí,

retornarem à Casa para uma nova votação colegiada, podendo, ainda, ser submetidas a um novo processo de inserção de destaques.

Com efeito, a existência de regras submajoritárias se torna importante na escolha das estratégias e possibilidades de atuação da oposição e das minorias. "Submajority rules will sometimes matter in legislatures, because the difference between the lower-bound cost and the upper-bound cost will sometimes be appreciable, in turn because absenteeism or abstention is a chronic condition both in committee and on the floor" (VERMUELE, 2004, 32). Ou seja, para decisões em que é necessária uma ampla maioria, a oposição pode enfraquecer as estratégias do governo, porque isso força não só o apoio da maioria, como a sua presença na votação. Desse modo, esse tipo de votação afeta o poder de agenda, empodera as minorias eventuais, intensifica a disputa e, eventualmente, favorecem a potencialização do "latent voting cycles" (idem, 24). Além disso, essas decisões têm alta visibilidade e constroem os parlamentares a apresentarem uma posição próxima à do seu eleitorado ou da opinião da maioria, mesmo que esta seja contrária às indicações partidárias, o que pode comprometer as barganhas anteriores. As regras da votação podem, portanto, alterar os resultados, já que "[...] creates transaction costs and opportunity costs" (idem, 19).³³

Aqui, vale a pena discorrer acerca de um exemplo dessa dinâmica no caso brasileiro. Diante da enorme dificuldade e lentidão da administração FHC para definir suas reformas, especialmente no primeiro mandato [1995-1998], os parlamentares governistas conseguiram alterar as regras de solicitação de destaque para votação em separado (resolução nº 5 de 1996), apesar das duras críticas dos partidos de oposição, ficando assim estabelecido os números necessários de manifestações de deputados conforme o tamanho da bancada de cada partido:

O destaque para votação em separado (DVS) requerido por líder ou vice-líder de bancada igual ou superior a cinco deputados não é submetido ao plenário [...]. A proporcionalidade é a seguinte (RICD, art. 161, § 2º): de 5 a 24 deputados, um destaque; de 25 a 49, dois destaques; de 50 a 74 deputados, três destaques; de 75

³³ Para Vermeule (2004), por causa desses custos, o processo de deliberação sob esse tipo de regra torna-se muito mais polarizado e partidarizado. Outra consequência, por vezes de efeito negativo para o sistema político, é a mobilização para que essas decisões não cheguem ao Parlamento e sejam tomadas nas negociações fechadas e *a priori*. Assim, ao invés de promover transparência, essa dinâmica pode favorecer a intensificação das barganhas e as trocas espúrias.

ou mais deputados, quatro destaques. Vale dizer que, superada a quantidade mínima a que cada bancada tem direito, o requerimento de destaque ainda que assinado por líder ou vice-líder é considerado destaque simples, devendo ser aprovado pelo plenário (admissibilidade), para só depois o dispositivo ou emenda destacados serem votados (Rabelo-Santos, 2009,56).

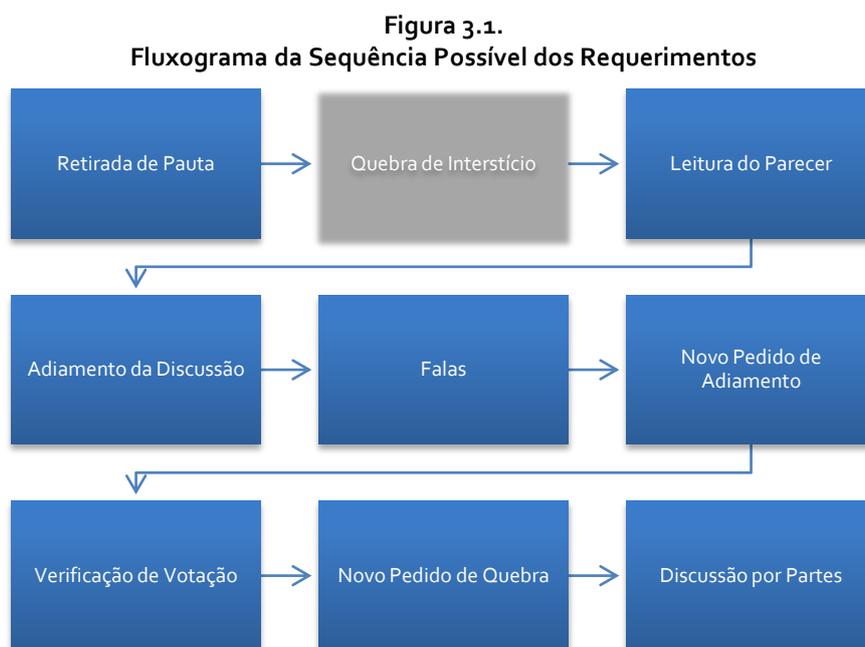
Já os outros destaques, que são chamados simples, têm sua admissão colocada para decisão da maioria. Dependendo da mobilização, podem também não ser votados individualmente, sendo submetidos à regra da votação em bloco dos destaques e ficando para trás nas discussões e nas estratégias obstrutivas. Além disso, esse tipo de alteração nos projetos tem uma regulamentação detalhada no artigo 162, para evitar seu uso inapropriado. As outras espécies de emendas são: (a) substitutivas, (b) modificativas, (c) supressivas, (d) aglutinativas ou aditivas. Destas, duas são mais relevantes para o uso estratégico: as substitutivas, dado que, se aprovada, têm a preferência em relação ao projeto original, e as aglutinativas, porque podem ser apresentadas durante a votação, e não apenas durante a discussão da matéria, assumindo preferência sobre todas as demais (idem)³⁴. As emendas também podem ser submetidas a emendamento (subemendas), e todas elas podem ser votadas em bloco e descartadas a partir da decisão colegiada.

No Brasil, a obstrução pode ainda ser entendida de dois outros modos. Como um pacote de medidas, ou seja, um conjunto de procedimentos que podem ser usados para dificultar a aprovação de uma medida. Ou ainda, por intermédio da ação de seus líderes, através de um recurso chamado de **obstrução parlamentar legítima**, os partidos sinalizam sua objeção a uma votação e procuram inviabilizar o quórum da sessão. Esse recurso foi admitido formalmente no processo legislativo brasileiro a partir da adoção do atual Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Podemos dizer, então, que esse termo é uma novidade:

§6º A ausência às votações equipara-se, para todos os efeitos, à ausência às sessões, ressalvada a que se verificar a título de obstrução parlamentar legítima, assim considerada a que for aprovada pelas bancadas ou suas Lideranças e comunicada à Mesa.

³⁴ Rabelo-Santos (2009), inclusive, relata momentos significativos onde o uso deste recurso foi importante: em 1996, na Reforma da Previdência e em 2003, na Reforma Tributária, com a incorporação do Super Simples, reivindicação da oposição (descritos com mais detalhes no capítulo cinco).

Segundo Rabelo-Santos (2009), em votações que versam sobre Projetos de lei e Medidas Provisórias, o tempo, em princípio, a ser gasto com procedimentos pode chegar a 64% do tempo total. Seguindo o caminho da tomada de decisão, é possível então pressupor os seguintes requerimentos, nesta na ordem que aparece no **fluxograma 3.1**. Como se vê, os partidos podem solicitar os mesmos procedimentos para a mesma matéria nas próximas sessões. Muitas vezes, os pedidos não são aprovados, mas as votações devem ser "encaminhadas e orientadas", com exceção dos requerimentos de discussão por partes e verificação de votação, dando espaço à fala dos parlamentares, consumindo o tempo da sessão (idem). O processo então segue com possível repetições desse caminho obstrutivo, o que talvez estimulará o governo à negociação.



Para Locke (2006), em sua pesquisa sobre a crescente obstrução em Ontário, apesar do modelo de democracia ocidental ser baseado no Executivo, isso não significa que a oposição não tenha um papel central. Aliás, esse papel é muito mais complexo do que simplesmente se opor. A oposição conta com diversos mecanismos que lhe dão voz e ação diante do governo. De modo geral, as oposições perceberam que as ameaças aumentam seu poder de negociação, que alteram os termos de

barganha a seu favor, mesmo com as reações contrárias que inviabilizariam sua ameaça. Ou seja, apesar de sua baixa taxa de sucesso, essa movimentação dá poder de fogo aos opositoristas e forçam novas rodadas de disputa no Parlamento. Paradoxalmente, essa estratégia opositorista se revela igualmente positiva para os partidos aliados ao governo, já que tornam seu apoio ainda mais valorizado.

Essa ação estratégica pode ser descrita como um jogo de atrito (BINDER 1997). Isso porque, não tomar a decisão traz custos altos para o governo, principalmente se o momento exige decisões rápidas. À oposição resta avaliar essa urgência, utilizando-se da 'teimosia' para 'cansar' os jogadores. Mas, para o sucesso desse atrito, as lideranças precisam também lidar com os problemas de tática, avaliando a correlação de forças com os seus pares. Por isso, "em sistemas multipartidários, a coordenação entre as partes que compõem coalizões partidárias de oposição e situação é imperativo para o sucesso da obstrução legislativa" (HIROI e RENNÓ, 2014, 13).

Diversas vezes, em discussões polêmicas, o Regimento foi interpretado de maneira diversa pelas suas mesas, decisão que cabe em especial ao Presidente da Câmara. No Brasil, esse ator político tem destaque nas relações entre os Poderes e nas disputas partidárias — em caso de questões de ordem, os presidentes das mesas são os responsáveis pela direção a ser tomada e podem usar seu poder para chantagear ou recompensar o governo. Em situação de extrema disputa parlamentar, a oposição pode forçar a eleição de um Presidente não aliado ao governo e tornar as decisões da casa um verdadeiro caos. Em resoluções ordinárias, ao serem questionados, os presidentes mantêm a tradição e o entendimento anterior (RABELO-SANTOS 2009); mas quando há um acirramento da disputa, eles tendem a usar seu poder em favor do grupo que lhes dão suporte.³⁵

Na prática, as questões de ordem no caso brasileiro não tratam especificamente de orientações regimentais, mas de assuntos mais diversos, tendo como objetivo a busca do parlamentar por visibilidade, seja por sua exposição ao se pronunciar, seja pela sua atuação incisiva que provoca a obstrução do processo

³⁵ Alguns exemplos de decisões polêmicas são (cf. RABELO-SANTOS 2009): permissão de candidaturas avulsas para o cargo de Presidente da Mesa Diretora; apensação, promulgação parcial e desmembramento de PEC; e desarquivamento de requerimento de CPI.

deliberativo (idem). Nesses casos, o Presidente ignora as falas para dar continuidade à sessão, retornando ao assunto em outro momento, já que a resposta é obrigatória, apesar de inócua, se tardia.

Os pontos mais questionados referem-se ao quórum e à obediência do tempo das sessões, já que a mesa tende a evitar sua suspensão e, muitas vezes, não dá início aos trabalhos no horário estimulado, pois costuma esperar o número necessário de parlamentares. Muitas vezes, os líderes literalmente 'caçam' os parlamentares pelos corredores da Casa ou por telefone para a obtenção de quórum, especialmente quando uma decisão importante deve ser tomada. Em razão disso, muitos questionamentos são feitos em relação à existência de trabalhos concomitantes nas Comissões e no Plenário (RABELO-SANTOS 2009). Nos últimos anos, com o acirramento da disputa política, essa questão tem sido ignorada e a regra oficial tem sido utilizada pelos presidentes para suspender a sessão ou solicitar o encerramento dos trabalhos da Comissão.

Outra mudança no período que causou uma alteração nas estratégias da oposição, diz respeito à tramitação das Medidas Provisórias. Desde de 2001, as MPs devem passar pela análise dos parlamentares, mesmo que para isso o restante da pauta fique trancado. Isso provocou uma alteração nos poderes de obstrução da oposição, já que evitá-la se torna ainda mais importante para o governo (INÁCIO 2009^b). Afinal, no contexto brasileiro, as medidas provisórias são centrais para o andamento da agenda e para políticas de grande importância.

3.4. Fiscalização e Controle

Muito se fala a respeito da função legislativa de controle, às vezes também chamada de fiscalização, investigação e supervisão. Essas funções envolvem diferentes etapas e propósitos, mas não há um consenso sobre suas classificações. Pode-se dizer que a função de controle [*oversight*] diz respeito à supervisão das ações e propostas do governo, entendido como o Poder Executivo, estejam elas ainda em processo de debate ou já aprovadas. Recentemente, há autores que incluem nesse conjunto de

funções a supervisão da implementação das políticas e a investigação de desvios e crimes cometidos no processo (STAPENHURST et al. 2008).

No caso do controle, há três subdivisões que abarcam o conceito, referindo-se ao nível de interação dos Poderes uns com os outros e destes com os eleitores. No controle vertical, que é o eleitoral, o voto é considerado um mecanismo de 'punição' ou 'recompensa'. Já no controle horizontal, estão os mecanismos de checagem entre poderes, privilegiando-se o controle do Legislativo sobre o Executivo. Neste último caso, é clara a identificação do Executivo com o governo, porque é ele quem opera a máquina pública e implementa as políticas.³⁶ Em relação à supervisão (*oversight*), os analistas observam que é necessário distingui-la de fiscalização (OLSON 2008; STAPENHURST et al. 2008). A primeira diz respeito ao processo de preparação e formulação das políticas públicas e seu acompanhamento ou escrutínio (*scrutiny*); a segunda diz respeito ao seu processo de implementação. Então, a supervisão é uma atividade *ex-ante* e a fiscalização é uma atividade *ex-post* ao processo político.

Na constituição de 1988, a prerrogativa de fiscalização dos atos administrativos do Executivo fica a cargo do Legislativo, especificada na Seção II, "Das atribuições do Congresso Nacional", artigo 49:

X - Fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta.

Mas, em que medida a função de controle pode ser devidamente exercida pelas oposições parlamentares? E mais, em que medida o governo é controlado pelas oposições sociais, no caso, por meio das eleições, ou por um ator que não faz parte das oposições mas que pode ser igualmente opositivo quando entra em cena para garantir a constitucionalidade das leis aprovadas: o Judiciário? Aqui há todo um campo de controvérsias, pois tudo isso envolve dificuldades conceituais e práticas (cf. STAPENHURST et al. 2008). As principais polêmicas giram em torno da incapacidade

³⁶ Outra dimensão de controle vem sendo destacada recentemente, a diagonal, que se caracteriza pela participação dos cidadãos nas instituições de controle horizontal. Existe, ainda, um entendimento que privilegia o Judiciário como instituição de controle, por se considerar que este é o órgão mais disposto à investigação e que, assim, o entrelaçamento de interesses políticos contraditórios seriam reduzidos (LEMOS 2005).

de haver controle entre os Poderes, uma vez que estes não são realmente independentes. Em regimes parlamentaristas, o Executivo e parcela do Legislativo estão fundidos, já que o governo é resultante ou de um partido majoritário ou de uma coalizão partidária majoritária. Em regimes presidencialistas bipartidários, quando o Presidente pertence ao partido majoritário no Parlamento, observa-se esse mesmo tipo de fusão prática entre os Poderes. Quando se tratam de regimes presidencialistas multipartidários, os governos são formados por meio de coalizões parlamentares majoritárias que dão apoio ao Presidente, resultando, da mesma maneira, na fusão do Executivo com o Legislativo.

Sendo assim, como é possível que a divisão dos Poderes garanta as checagens mútuas? Na prática, o que pode garantir a função de controle é a relação entre governo e oposição, que transcende o clássico modelo proposto por Montesquieu e envolve partidos políticos organizados e permanentes que ocupam esse espaço político. O governo está dentro do Parlamento, assim como a oposição; a oposição parlamentar não enfrenta apenas o Executivo, ela enfrenta a parcela governista do Parlamento, que age em nome do governo e em apoio aos seus projetos. Por isso, o controle do governo envolve procedimentos de obstrução legislativa que, essencialmente, não é uma obstrução ao Legislativo *per se*, operada por parlamentares, mas sim uma obstrução ao governo e sua base parlamentar no processo legislativo. Então, a checagem ou o controle não é do Executivo pelo Legislativo, mas do governo pela oposição parlamentar.

Em relação ao Poder Judiciário, os questionamentos acerca de sua capacidade de exercer efetivamente a função de controle se apegam no fato de este ser um Poder que não passa pelo crivo eleitoral. Assim, a investigação do Presidente e dos parlamentares, cujos mandatos são legitimados pelo voto popular, por um Poder sem legitimidade das urnas poderia gerar um conflito não apenas entre os Poderes, mas entre legitimidades distintas. Isso sem contar a possibilidade de politização ou mesmo de partidarização da Suprema Corte. Mas, nesse caso, o próprio Legislativo seria implicado de maneira ainda mais demarcada, pois os parlamentares estão ainda mais submetidos a interesses partidários e pessoais, e sujeitos, portanto, a cálculos complexos e jogos em múltiplas arenas. Eles respondem a motivações distintas e,

muitas vezes, contraditórias com os objetivos dessa função. Se o Presidente da República tem apoio da maioria parlamentar, dificilmente qualquer investigação mais grave sobre sua conduta seguirá seu curso até um desfecho condenatório ou sequer até um julgamento. Se, por outro lado, o Presidente não tem o apoio da maioria, ele pode ser submetido a processos de *impeachment* e ser afastado, mesmo que as acusações não sejam consistentes. O mesmo vale para parlamentares, cujo apoio majoritário de seus pares ou mesmo o espírito corporativo podem falar mais alto quando estes são objeto de investigações no próprio Parlamento ou mesmo pelo Judiciário.

Como então confiar ao Poder Legislativo e, em alguma medida, ao Poder Judiciário, a checagem do governo e a devida *accountability*? E se, inescapavelmente, como é o caso, tivermos que confiar tal função a esses Poderes tal função, até que ponto é possível assegurar que ela será desempenhada de maneira minimamente efetiva? A polêmica envolvendo esses problemas está longe de trazer uma resposta definitiva, ainda mais porque cada caso específico pode exigir uma resposta diferente. Seja como for, todos concordam que "[...] o controle horizontal é variável relevante para se explicar as formas de interação das assembleias com os presidentes nas modernas democracias" (LEMOS, 2005, 10). O controle horizontal, podemos acrescentar, também é central para a relação entre o Judiciário e os Poderes representativos. Com efeito, o que está em tela nesses processos interativos é, acima de tudo, o poder de veto ou de obstrução que cada arena tem sobre as outras. No caso dos Poderes representativos, o que está em relevo é a capacidade das oposições obstruírem as ações do governo.

Aqui entra outra questão a ser considerada. Não basta a existência das ferramentas de checagem e sua formalização nas constituições ou regimentos; sua efetividade depende de um cenário propício à sua utilização. Esse cenário é composto de fatores como oportunidade, ativismo dos parlamentares, suas habilidades legislativas, influências partidárias, interesses individuais, condições técnicas, acesso às informações necessárias, recursos humanos específicos e treinados, autoridade legal, sistema de comissões, pressões da opinião pública, importância do assunto em discussão, o grau das tensões nas relações entre os Poderes, a forma de governo, o

perfil do sistema eleitoral e a 'agressividade' da oposição no desempenho de suas atribuições (PELIZZO and STAPENHURST 2006).

Certamente, muitos mecanismos institucionais previstos para a função de controle dos governos são apenas formais ou 'cosméticos'. Eles existem mas não são efetivos. As comissões de investigação ou comissões de inquérito são exemplos disso. Dentre outras coisas, esses instrumentos tornam-se inócuos porque os resultados de sua utilização podem ser discrepantes dos interesses momentâneos dos parlamentares, mesmo da oposição. Ocorre que esses políticos perceberam que as comissões de investigação dão muito trabalho e pouca visibilidade; conseqüentemente, esse tipo de atuação dá pouco retorno eleitoral e ainda pode gerar represálias do próprio partido ou do governo. Não poucas vezes os parlamentares da oposição dependem do governo para a liberação de recursos ou a resolução de algum problema em sua base eleitoral. Ademais, os partidos menos interessados na continuação do processo, normalmente os integrantes da coalizão governista, costumam ser aqueles que detêm o maior número de cadeiras.

Retornando, mais uma vez, ao caso brasileiro, e com essa perspectiva, cabe está pergunta: o Congresso Nacional está equipado institucionalmente para exercer a função de fiscalização do governo? Nos debates constitucionais que foram travados na Subcomissão do Poder Legislativo aparece, de maneira clara, a preocupação com a fiscalização enquanto uma atividade essencial do Legislativo. Esse ponto pode ser observado nos relatórios, votos, audiências e emendas. Em pronunciamento, o constituinte Paulo Martins de Oliveira chegou a destacar que "a Constituição, [...] é, isto é ponto pacífico, muito precária e omissa no tocante à fiscalização financeira" (Anais da Assembleia Nacional Constituinte, 1987). Nesses debates, foi questionada a incapacidade do Congresso para dar prosseguimento às denúncias e à desvinculação do órgão e do TCU na fiscalização e perseguição de objetivos comuns (idem):

Ainda ontem chegou a prestação de contas do Presidente da República. Ela vai para o Tribunal de Contas, que faz uma análise de natureza contábil, e retoma a Câmara, que emite parecer, mas realmente não se sabe o que se passou. A fiscalização é fundamental no Congresso. [...] Não devíamos estabelecer um vínculo maior de relacionamento do Tribunal de Contas, como efetivo órgão auxiliar do Poder Legislativo?

Tal preocupação, inclusive, levou os constituintes a estabelecerem, na Carta atual, as diversas formas de fiscalização que poderiam ser realizadas pelo Poder Legislativo e por outras entidades. No caso do Legislativo, os mecanismos mais comuns adotados são (a) comissões de investigação, (b) audiências públicas, (c) comissões parlamentares especiais, (d) questões a autoridades, (e) solicitações de informação, (f) auditorias e (g) conselhos públicos. Os órgãos de fiscalização e controle são muitos e podem ser considerados internos ou externos; ou seja, diretamente exercidos por atores políticos eleitos ou por atores autônomos.

3.5. Comissões Parlamentares de Inquérito

No atual sistema político brasileiro, a partir das orientações constitucionais e regimentais, as CPIs são um dos instrumentos de investigação mais importantes que o Legislativo tem à sua disposição. Dotada de "poderes instrutórios" (BULOS 2001), esse tipo de Comissão tem capacidade de ação independente e atribuições que se assemelham a de atores judiciais, além do acionamento possível de órgãos externos, como o TCU e o envio obrigatório de suas conclusões ao Ministério Público, para fins de aplicação das determinações jurídicas cabíveis³⁷ (PEREIRA 2010; CENTURIONE, VASSELAI e CADAH 2011). Quanto a isso, no título IV, "Da organização dos poderes", emendado pela última vez pela EC nº80, de 2014, temos, no Capítulo "Do poder legislativo", Seção VII "Das Comissões", o seguinte:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

§2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

³⁷ "[...] Não podem decretar nenhum tipo de prisão, nem mesmo preventiva, bem como não podem aplicar cautelas como indispor bens, arrestar, decretar hipotecas, proibir ausência da cidade ou país, etc" (CENTURIONE, VASSELAI e CADAH, 2011, 06).

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

§3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Já no Regimento Interno, subseção da respectiva sessão intitulada "Das comissões temporárias", tem-se:

Art. 35. A Câmara dos Deputados, a requerimento de um terço de seus membros, instituirá Comissão Parlamentar de Inquérito para apuração de fato determinado e por prazo certo, a qual terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em lei e neste Regimento.

§1º Considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão.

§3º A Comissão, que poderá atuar também durante o recesso parlamentar, terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão de seus trabalhos.

§4º Não será criada Comissão Parlamentar de Inquérito enquanto estiverem funcionando pelo menos cinco na Câmara, salvo mediante projeto de resolução com o mesmo *quorum* de apresentação previsto no *caput* deste artigo.

§5º A Comissão Parlamentar de Inquérito terá sua composição numérica indicada no requerimento ou projeto de criação.

§6º Do ato de criação constarão a provisão de meios ou recursos administrativos, as condições organizacionais e o assessoramento necessários ao bom desempenho da Comissão, incumbindo à Mesa e à Administração da Casa o atendimento preferencial das providências que a Comissão solicitar.

Art. 36. A Comissão Parlamentar de Inquérito poderá, observada a legislação específica:

I - requisitar funcionários dos serviços administrativos da Câmara, bem como, em caráter transitório, os de qualquer órgão ou entidade da administração pública direta, indireta e fundacional, ou do Poder Judiciário, necessários aos seus trabalhos;

II - determinar diligências, ouvir indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de órgãos e entidades da administração pública informações e documentos, requerer a audiência de Deputados e Ministros de

Estado, tomar depoimentos de autoridades federais, estaduais e municipais, e requisitar os serviços de quaisquer autoridades, inclusive policiais;

III - incumbir qualquer de seus membros, ou funcionários requisitados dos serviços administrativos da Câmara, da realização de sindicâncias ou diligências necessárias aos seus trabalhos, dando conhecimento prévio à Mesa;

IV - deslocar-se a qualquer ponto do território nacional para a realização de investigações e audiências públicas;

V - estipular prazo para o atendimento de qualquer providência ou realização de diligência sob as penas da lei, exceto quando da alçada de autoridade judiciária;

VI - se forem diversos os fatos inter-relacionados objeto do inquérito, dizer em separado sobre cada um, mesmo antes de finda a investigação dos demais.

Parágrafo único. As Comissões Parlamentares de Inquérito valer-se-ão, subsidiariamente, das normas contidas no Código de Processo Penal.

Art. 37. Ao termo dos trabalhos a Comissão apresentará relatório circunstanciado, com suas conclusões, que será publicado no *Diário da Câmara dos Deputados* e encaminhado:

I - à Mesa, para as providências de alçada desta ou do Plenário, oferecendo, conforme o caso, projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução, ou indicação, que será incluída em Ordem do Dia dentro de cinco sessões;

II - ao Ministério Público ou à Advocacia-Geral da União, com a cópia da documentação, para que promovam a responsabilidade civil ou criminal por infrações apuradas e adotem outras medidas decorrentes de suas funções institucionais;

III - ao Poder Executivo, para adotar as providências saneadoras de caráter disciplinar e administrativo decorrentes do art. 37, §§ 2º a 6º, da Constituição Federal, e demais dispositivos constitucionais e legais aplicáveis, assinalando prazo hábil para seu cumprimento;

IV - à Comissão Permanente que tenha maior pertinência com a matéria, à qual incumbirá fiscalizar o atendimento do prescrito no inciso anterior;

V - à Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, e ao Tribunal de Contas da União, para as providências previstas no art. 71 da mesma Carta. Parágrafo único. Nos casos dos incisos II, III e V, a remessa será feita pelo Presidente da Câmara, no prazo de cinco sessões.

Em relação às suas garantias práticas de funcionamento, tem-se no capítulo

"Dos serviços administrativos" o que se segue:

V - existência de assessoria de orçamento, controle e fiscalização financeira, acompanhamento de planos, programas e projetos, a ser regulamentada por resolução própria, para atendimento à Comissão Mista Permanente a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, bem como às Comissões Permanentes, Parlamentares de Inquérito ou Especiais da Casa, relacionado ao âmbito de atuação destas.

Apesar de toda essa regulamentação, o desenrolar de uma CPI está completamente envolvido em um cenário de intensas disputas políticas. Além de ter que atingir o número necessário de assinaturas, sua sobrevivência depende de muitos

fatores — na maioria das vezes, as disputas mais significativas se dão entre partidos da base aliada e oposição, a não ser em casos em que a CPI é composta por membros que também estão envolvidos nos escândalos. Essas disputas muitas vezes são levadas à instância judicial para que sejam definidas orientações e esclarecimentos. Por intermédio do recurso do Mandado de Segurança, partidos, principalmente da oposição, costumam questionar as decisões, em especial as tomadas pelas mesas diretoras no que diz respeito a todas as etapas do rito de tramitação da Comissão Parlamentar de Inquérito.

O STF já fez esclarecimentos fundamentais sobre a temática e especificou muitos detalhes sobre essa ferramenta de fiscalização. Mas, sem dúvida, a decisão mais importante no que se refere à disputa partidária e dos direitos da minoria, foi feita em 2007, quando a Corte determinou que a abertura de uma CPI é um direito desse grupo e que tem que ser respeitado, independentemente dos interesses majoritários.³⁸ Antes dessa decisão, a criação de CPIs dependia do interesse do Presidente da Câmara, que, no Brasil, tem considerável poder de agenda, e dos partidos, ao indicarem seus membros para a composição da CPI. Todavia, mesmo passando por essa primeira etapa, dependendo do nível de polêmica de uma CPI, os parlamentares governistas podem atuar para dificultar ou mesmo inviabilizar sua atuação, já que, devido à divisão dos trabalhos por representação proporcional, os cargos de maior importância — relatoria e presidência da comissão — geralmente ficam com o partido governista ou com seus aliados.

Alguns aspectos dessa dinâmica foram ressaltados por Pereira (2010, 27), quando analisou uma Comissão Parlamentar de Inquérito:

O Relator da Comissão impôs o ritmo da Maioria aos trabalhos ao decidir pelo agrupamento dos requerimentos por temas, desrespeitando a ordem de apresentação. Além disso, o Relator e o Presidente da Comissão atuaram para minimizar a importância dos requerimentos apresentados pela Minoria. [...] Os Deputados da Maioria apresentavam requerimentos de convocação de

³⁸ "STF assegura direito da minoria parlamentar para instalação da CPI do Apagão Aéreo. [...] O Mandado de Segurança (MS) 26441 foi impetrado pelos deputados federais Antônio Carlos Pannunzio (PSDB-SP), Fernando Coruja (PPS-SC), Júlio Redecker (PSDB-RS) e Onyx Lorenzoni (PFL-RS) contra ato da Mesa e do presidente da Câmara dos Deputados que, após a criação da CPI pelo presidente da Câmara, levaram ao plenário daquela Casa votação de recurso contra a sua instalação. Nessa votação o recurso foi provido, porque os votos a favor não atingiram o mínimo de 1/3 dos parlamentares". Em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=69748>

autoridades idênticos aos apresentados pela Minoria, visando ao uso conjunto da palavra; os requerimentos que tratavam de convocação de autoridades governamentais ou dados que a Maioria queria resguardar não foram aprovados, e assim o relatório final frustrou os propósitos da Minoria ao propor a criação da CPI.

3.6. Os Demais Mecanismos de Fiscalização

Além das CPIs, o sistema político brasileiro conta com outros mecanismos de fiscalização a cargo dos parlamentares e dos partidos políticos. Estes são: (a) propostas de fiscalização e controle, (b) Audiências Públicas, (c) convocação de Ministros de Estado para prestar esclarecimentos e (d) os requerimentos de informação aos Ministros e ao TCU. Todos esses instrumentos são regulados pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Além dessas ferramentas, nos últimos anos, ocorreu um incremento da fiscalização e controle em decorrência da criação do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, da aprovação do Código de Ética e Decoro Parlamentar, da implantação da Corregedoria Parlamentar e da Ouvidoria Parlamentar. Observe-se, porém, que estes últimos instrumentos prestam-se mais ao controle do Legislativo sobre seus membros, e não do Executivo. Mesmo assim, pode servir à estratégia da oposição parlamentar de checagem do governo por meio do controle de deputados que compõem a base legislativa de apoio ao Presidente da República.

No caso do controle das contas públicas, além de este poder ser feito de maneira eventual numa comissão especial, ele também é feito rotineiramente nas comissões fixas, que são a de Fiscalização Financeira e a de Controle da Câmara dos Deputados,³⁹ de Transparência e Governança Pública do Senado, de Fiscalização e

³⁹ Essa comissão já "existiu com distintos nomes, com atribuições semelhantes, desde o Império. Se considerarmos, apenas a República, a Comissão existe desde 1904, pelo menos, com o nome de Comissão de Tomadas de Contas". "Resolução 15, de setembro de 1936, que promulgou o Regimento Interno da Câmara dos Deputados na época, mantém-na como uma de suas Comissões Permanentes. Em 1955, a Resolução 77, cria a Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira e extingue a de Tomada de Contas. Em 1963, por meio da Resolução 18, a Comissão é dividida em i) Comissão de Fiscalização Financeira e Tomada de Contas e ii) Comissão de Orçamento. Com o Governo autoritário instalado em 1964, o papel da Comissão fica em suspenso. A Constituição de 1967 (Emenda nº 1, de 17/10/69), em seu art. 45, prevê que uma "lei regulará o processo de fiscalização, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta". A lei em questão só foi aprovada em 1984 (Lei nº 7.295) e instituiu, em seu art. 3º, duas Comissões de Fiscalização e Controle, uma na Câmara e outra no Senado. No entanto, com a abertura política e a Constituição de 1988, isso se tornou anacrônico. Bem, a verdade é que em 1972, a Resolução nº 30

Controle do Senado Federal e Mista de Planos e de Orçamentos Públicos e Fiscalização. As propostas de fiscalização e controle podem ser solicitadas individualmente, por qualquer deputado, nas comissões respectivas aos temas constantes nos pedidos (artigo 61 - RICD). Após a solicitação, os pedidos passam por uma análise para verificar a "oportunidade e conveniência da medida e o alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social ou orçamentário do ato impugnado, definindo-se o plano de execução e a metodologia de avaliação". Caso o relatório seja aprovado, o relator ficará encarregado de sua implantação, e a comissão dará andamento ao processo, podendo solicitar informações, realizar diligências e perícias para a confecção do relatório final.

Os Requerimentos de Informação aos Ministérios e as solicitações de Informação ao TCU são mecanismos de uso individual e não são submetidas a nenhum processo de aprovação do colegiado, sendo regulamento pelo artigo 50, da Constituição Federal, e pelo Art. 115, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Assim:

O recurso será decidido pelo processo simbólico, sem discussão, sendo permitido o encaminhamento de votação pelo Autor do requerimento e pelos Líderes, por cinco minutos cada um.

Não recai sobre o deputado nenhuma responsabilidade investigativa, nem punitiva ou mesmo propositiva. Portanto, pode-se dizer que essa iniciativa é de baixo custo. Por essa razão, especialmente a SIT foi muito debatida na constituinte, encontrando forte objeção da deputada Sara Abrão:

V. Excelência vai desculpar-me, mas tenho sempre muito receio das iniciativas individuais, de cada parlamentar, porque vêm num crescendo, como uma bola de neve. Se cada parlamentar pudesse determinar ao Tribunal de Contas essas providências que V. Excelência está pretendendo tomar, o que aconteceria? O Tribunal de Contas, depois de certo tempo, V. Excelência pode ter certeza, não faria outra coisa a não ser examinar esses casos" (Anais da Assembleia Nacional Constituinte, Pronunciamento de 1987).

aboliu a Comissão de Orçamento, permanecendo apenas a de Fiscalização Financeira e Tomada de Contas e, só em 1989 (5 anos depois da Lei 7.295/84), a Comissão recebeu o nome de Fiscalização e Controle, tendo sido extinta, entretanto, no mesmo ano. Só voltou a ser criada com o nome e atribuições atuais em 19 de janeiro de 1995" (RAPOSO 2008).

Outro importante recurso de fiscalização muito utilizado é a convocação de Ministros para prestar esclarecimentos nas comissões. Sua regulamentação está estabelecida na seção "Das atribuições do Congresso Nacional", do artigo 50. A oposição pode recorrer a esse instrumento para desqualificar o governo e ganhar visibilidade perante seu eleitorado. Diz o texto:

Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada.(Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 1994).

§ 1º Os Ministros de Estado poderão comparecer ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, ou a qualquer de suas Comissões, por sua iniciativa e mediante entendimentos com a Mesa respectiva, para expor assunto de relevância de seu Ministério.

§ 2º As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não - atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 1994).

A convocação de Ministros também é regulada no Capítulo VIII do Regimento da Câmara. Pode-se convocá-los para prestarem esclarecimentos sobre um assunto previamente definido, voluntariamente ou a pedido dos parlamentares (artigo 219). A convocação pode ser deliberada pela Casa ou pela Comissão, a partir de requerimento individual do parlamentar. O não comparecimento do convocado é considerado crime de responsabilidade. As perguntas só podem ser feitas relativamente ao tópico que gerou a convocação, e podem ser feitas em até cinco minutos cada, com a exceção do autor do pedido, que tem direito ao dobro desse tempo. O ministro tem o mesmo tempo para responder, permitidas réplicas e trélicas de, no máximo, três minutos. O comparecimento por iniciativa do próprio ministro conta com diferentes regras que, de maneira geral, dão-lhe mais tempo de exposição e algum controle da sessão. Por isso, alguns ministros tentam negociar sua ida voluntariamente e, assim, evitar as regras às quais seria submetido em uma convocação por requerimento parlamentar.

As audiências públicas também constam na Constituição como prerrogativa das comissões e são detalhadas no Regimento da Câmara [artigos 255 a 258]. As audiências podem ser solicitações para se debater matérias relacionadas à Comissão e que estão em trâmite com entidades da sociedade civil, assim como para debater assuntos de interesse público. Elas podem ser solicitadas por parlamentares e por entidades, ambas dependentes de aprovação do colegiado. O regimento incentiva a convocação de entidades com opiniões diversas, para favorecer o debate, deixando essa definição a critério da comissão. O convidado terá sua fala delimitada em vinte minutos, ficando a prorrogação a cargo da Comissão. Além disso, há a orientação de que se atenha ao tema proposto, podendo, em contrário, ter sua fala cortada. Os deputados contam com três minutos para pergunta, réplica e tréplica, o mesmo vale para o convidado.

Criada em 2001, a Ouvidoria Parlamentar pode ser considerada uma ferramenta de controle diagonal, já que tem o propósito de receber requerimentos da população solicitando informações sobre a administração pública e o processo legislativo, em geral. Segundo o site da Câmara "[...] a Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados tenta garantir a transparência, instituindo-se, no âmbito corporativo, como um órgão que exerce a sua autonomia em defesa do interesse social, e por isso, busca o aprimoramento dos processos de trabalho e dos serviços oferecidos pela Câmara dos Deputados por meio da intermediação das demandas apresentadas pelo cidadão". De acordo com o Regimento Interno:

Art. 21-A. Compete à Ouvidoria Parlamentar:

I – receber, examinar e encaminhar aos órgãos competentes as reclamações ou representações de pessoas físicas ou jurídicas sobre:

- a) violação ou qualquer forma de discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;
- b) ilegalidades ou abuso de poder;
- c) mau funcionamento dos serviços legislativos e administrativos da Casa;
- d) assuntos recebidos pelo sistema o800 de atendimento à população;

II – propor medidas para sanar as violações, as ilegalidades e os abusos constatados;

III – propor medidas necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos e administrativos, bem como ao aperfeiçoamento da organização da Câmara dos Deputados;

IV – propor, quando cabível, a abertura de sindicância ou inquérito destinado a apurar irregularidades de que tenha conhecimento;

V – encaminhar ao Tribunal de Contas da União, à Polícia Federal, ao Ministério Público, ou a outro órgão competente as denúncias recebidas que necessitem maiores esclarecimentos;

- VI – responder aos cidadãos e às entidades quanto às providências tomadas pela Câmara sobre os procedimentos legislativos e administrativos de seu interesse;
- VII – realizar audiências públicas com segmentos da sociedade civil.

As instâncias de controle e fiscalização de irregularidades foram incrementadas em 2002, com a criação do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. Seus objetivos são:

III - promover sindicância ou inquérito para apuração de notícias de ilícitos, no âmbito da Câmara dos Deputados, que envolvam Deputados. Parágrafo único. Nas hipóteses de perda de mandato previstas nos incisos IV e V do art. 55 da Constituição Federal, a análise, no âmbito da Câmara dos Deputados, restringir-se-á aos aspectos formais da decisão judicial. (Artigo acrescido pela Resolução nº 25, de 2013).

Juntando-se mais recentemente a esse grupo de instituições, a Corregedoria Parlamentar, implantada em 2013, já estava prevista no Regimento Interno de 1989. Definida a partir de projeto de resolução da Mesa Diretora (PRC 176/2013), foi aprovada, sem conflito partidário, em votação simbólica. O órgão cumpre o objetivo de fiscalizar as ações dos deputados no que se refere ao decoro parlamentar e aos incisos IV e V do artigo 55 da Constituição Federal:

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:
I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;
II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;
III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;
IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;
V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;
VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.

Esse novo órgão tem a incumbência de proceder a toda apuração e investigação das denúncias apresentadas, como também de estabelecer as punições a serem aplicadas. Segundo o documento "Corregedoria Parlamentar: Processo Ético-Disciplinar na Câmara dos Deputados", de 2015, a atuação do legislativo foi "posta em xeque" devido ao processo de cassação do ex-deputado Natan Donadon (p. 12) e que, por isso, a Corregedoria deve executar a missão de ser mais célere e juridicamente segura nos processos de investigação de parlamentares, efetivando as resoluções do

Código de Ética e Decoro Parlamentar, aprovado em 2011. De acordo com o documento:

Esse caso, por emblemático, estimulou o processo que culminou com a promulgação da Emenda Constitucional nº 76, de 2013, a qual aboliu o voto secreto nos casos de perda de mandato de parlamentares. Entende-se, contudo, que se deve aperfeiçoar a legislação de regência, em decorrência da necessidade de racionalizar-se a efetivação de disposições oriundas do Poder Judiciário e de possíveis descompassos entre a Constituição Federal e normativos infraconstitucionais e infralegais (Idem).

Em que se diferenciam o Conselho, a Corregedoria e as CPIs? Segundo informações publicadas no *site* da Câmara, somente o Conselho pode solicitar punições aos deputados, que, caso sejam graves, como as cassações e suspensões, serão definidas por votação no Plenário. Já a Corregedoria recebe denúncias de todas as formas e procede às investigações, encaminhado, posteriormente, seus achados ao Conselho. Se a denúncia chega diretamente ao Conselho, cabe-lhe então a investigação, com auxílio do Corregedor. Desse modo, o processo parece confuso e fracionado, sem ainda uma delimitação mais precisa do papel desses órgãos na investigação de parlamentares. As CPIs não têm esse propósito e sim, a investigação de irregularidades na Administração Pública; entretanto, nos processos de averiguação, aparecem os nomes dos parlamentares, ficando a Comissão de mãos atadas para resolver as punições, cabendo-lhe apenas a apresentação de representação no Conselho, que dará encaminhamento aos procedimentos necessários.

3.7. A Arena Judicial: ADIs e Mandado de Segurança

Em situações de baixa capacidade de interferência nas decisões legislativas, em decorrência do controle de uma minoria reduzida de cadeiras, as oposições partidárias podem recorrer ao Poder Judiciário, apelando para a prerrogativa de revisão constitucional da Suprema Corte. Na melhor das hipóteses, as oposições podem conseguir uma posição favorável à sua demanda; na pior das hipóteses, pode ao menos retardar o processo legislativo, na tentativa de forçar alguma negociação ou de atrair o apoio da opinião pública. Com isso, a oposição pode também sinalizar sua

posição diante da política em questão, de modo a se capitalizar para a próxima disputa eleitoral. No debate sobre as prerrogativas da oposição, a contestação judicial é, por isso, um componente importante.

No Brasil, as Ações diretas de Inconstitucionalidade são destacadas pela literatura como uma estratégia privilegiada pelos partidos de oposição, no que concernem as possibilidades judiciais de disputa política ou de contestação (CARVALHO 2005; DA ROS 2006; TAYLOR, DA ROS 2008; BEZERRA 2012). Mas, por que acrescentar esse componente extraparlamentar na análise? Na verdade, apenas partidos com representação parlamentar têm a prerrogativa de serem os proponentes de ADIs. Dessa forma, as ações são uma forma de estratégia política agregada e dependente do legislativo, sendo um poderoso instrumento para se tentar impor mudanças nos projetos e para provocar a obstrução da agenda governamental. Além disso, as oposições adotam tais ações porque elas são de baixo custo, não são punitivas e dão ampla visibilidade nos meios de comunicação.

Uma estratégia que passou despercebida até o momento nos trabalhos sobre a oposição é o uso de outro tipo de ação no Supremo Tribunal Federal: o Mandado de Segurança. Esse tipo de movimentação pode ser feita de maneira individual ou coletiva, estando necessariamente ligada à representação partidária no Congresso e também à representação sindical. Os resultados conseguidos com essa estratégia são mais rápidos, já que a sua tramitação é mais emergencial e não passa pelos trâmites mais alargados aos quais as ADIs são submetidas. Entretanto, a maneira como estão armazenadas no site do STF não permitiu uma coleta a tempo desses dados, ficando as análises do seu impacto e do seu uso comparativamente entre os governos para uma oportunidade futura. O que se sabe, é que este tipo de ação sofreu um processo de regulamentação em 2009 (Lei 12.016/2009) que alterou algumas de suas premissas. "A lei reduz a legitimação dos partidos políticos expressamente "na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária", assim cria limitação subjetiva, relativa aos integrantes dos partidos políticos e c" (BRONDANI e SILVA 2014). Essa limitação foi questionada por não compreender o papel amplo que os partidos podem ter na defesa de direitos comuns. Na verdade, parece haver aqui uma tentativa de canalização de demandas — as ADIs para a

atuação partidária em todos os assuntos que considere pertinente e os MS apenas para o questionamento de temas relacionados ao partido em si.

4. Considerações Finais

A institucionalização das oposições existe em grande variação. Por isso, sua caracterização e qualificação é um exercício complexo (Kubát, 2010). As diferenças encontram-se no nível de regramento de suas prerrogativas, na estruturação de sua atuação, no modo como manejam suas estratégias, assim como na efetividade que podem obter na obstrução das políticas do governo, para vetá-las ou para influenciar sua agenda. Ou seja, são as regras institucionais que estabelecem as formas de contestação e os espaços para que a oposição manifeste suas posições e apresente alternativas.

Neste capítulo, procurei identificar as arenas institucionais em que agem os partidos de oposição, assim como os recursos, também institucionais, à sua disposição no processo legislativo brasileiro. Esse é o primeiro passo para que seja possível avançar na compreensão da interação governo-oposição e, conseqüentemente, para a construção de um modelo de interpretação do cálculo estratégico das oposições parlamentares num sistema democrático. Com essa perspectiva, o estudo das oposições institucionalizadas, que são as oposições partidárias parlamentares, demanda a abordagem de seu comportamento no num ambiente que é essencialmente institucional e composto por duas arenas, com regras e lógicas distintas de funcionamento, mas interligadas de maneira sistêmica. Essas arenas são (a) a parlamentar e (b) a judicial.⁴⁰ Assim, procurei mostrar aqui como os recursos institucionais, previstos constitucional e regimentalmente, podem ser mobilizados pelas oposições parlamentares brasileiras no processo legislativo. Ainda, como, em alguns casos, é racional esperar que as oposições parlamentares desloque o jogo de confronto com o governo para a arena judicial.

⁴⁰ Tendo em vista os objetivos propostos nesta pesquisa, a arena eleitoral será excluída da análise, porque não configura espaço de oposição parlamentar institucionalizada. Já a arena judicial permanece no estudo porque o processo legislativo pode ser judicializado através de ações de partidos políticos no Supremo Tribunal Federal.

Uma vez respondida a pergunta proposta no início deste trabalho — que recursos institucionais estão à disposição para a oposição fazer frente ao governo? —, no próximo capítulo, é possível avançar na resposta à segunda pergunta do estudo: como e em que medida a oposição utiliza os recursos institucionais para fazer frente ao governo? Em linhas gerais, como discutido até aqui, as estratégias de oposição são articuladas e prolongadas, havendo quatro momentos de atuação: pré-votação [definição de pauta, contagem dos deputados para abertura da ordem do dia], votação propriamente dita [concordância com os projetos votados, tentativas de obstrução, discussão de emendas], pós-votação [ADIs] e fiscalização e controle. Além disso, podem ser caracterizadas quanto ao seu propósito em: propositivas, sinalizadoras (individual ou coletivo), reativas (no Parlamento e no Judiciário), obstrutivas e fiscalizadoras. Veremos então como é a atuação das oposições parlamentares em relação a esses recursos institucionais.

Capítulo 4

A Atuação Estratégica das Oposições Parlamentares na Câmara dos Deputados nos Governos FHC, Lula e Dilma

1. Introdução

Como as oposições parlamentares utilizam os recursos institucionais de que dispõem para tentar obstruir ou influenciar a agenda dos governos? Neste capítulo procurarei responder a essa questão a partir da análise do comportamento dos partidos de oposição nas legislaturas dos governos Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva e Dilma Rousseff, de 1995 a 2014. Analiso como a oposição coordena suas variadas estratégias institucionais, intensificando e ampliando crises ao tentar assegurar alguma possibilidade de veto às políticas do governo. Estudos anteriores já mostraram que “com oportunidades restritas para competir na definição da agenda legislativa, quando na condição de minoria legislativa, as oposições recorrem aos procedimentos e recursos regimentais para modificar ou elevar os custos de aprovação da agenda apoiada pela maioria” (INÁCIO 2009^b, 359). Veremos agora como alguns desses custos são impostos pelas oposições parlamentares aos governos na Câmara dos Deputados.

Como discutido no capítulo 3, do ponto de vista das regras e procedimentos, assim como do estabelecimento das funções de fiscalização e controle, as oposições parlamentares têm assegurado um espaço importante no processo de governo. Formalmente, as oposições parlamentares estão instituídas como atores políticos relevantes, tendo garantidas à atuação tanto de sua liderança como de seu bloco partidário no Parlamento. Por esse prisma, o sistema político brasileiro cumpre um dos requisitos que muitos teóricos consideram indispensáveis para se caracterizar uma democracia — o reconhecimento de que a atuação da oposição é indispensável. Mas, para além do formalismo, do ponto de vista substantivo, para ser efetiva, a oposição deve cumprir duas funções primordiais: (1) checar o governo e (2) tentar

obstruir ou influenciar suas políticas. Em que medida as oposições parlamentares nesse período desempenharam essas funções?

Operacionalmente, são consideradas oposições parlamentares os partidos ou blocos partidários que se mantiveram durante todo o governo em questão como um grupo autointitulado ou institucionalmente definido como minoria de oposição. O foco da análise recai então sobre três aspectos: (1) as manobras de plenário para dificultar tramitações e votações, (2) as denúncias contra o governo e (3) a judicialização do processo legislativo. Os dados analisados são: a) as votações nominais, especialmente, os pedidos de verificação de votação, DVS, obstrução, destaques e emendas; b) movimentação parlamentar de fiscalização e controle [CPI, Proposta de Fiscalização e Controle, Audiência Pública e Pedido de Informação, Pedido de Questão de Ordem e c) Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

2. Os Blocos de Oposição no Parlamento

A bipolaridade na disputa nacional para a Presidência da República desde a chegada de Fernando Henrique Cardoso ao poder acabou imprimindo uma lógica bipolar liderada pelo PSDB e o PT na relação entre governo e oposição. Quando o PSDB controlou o governo, o PT capitaneou um conjunto de partidos que atuaram na oposição parlamentar; quando o PT assumiu o Executivo Nacional, o PSDB liderou o bloco de oposição. Alguns partidos que compuseram os blocos de governos e oposição ao longo dessas administrações do PSDB e do PT oscilaram de um lado para outro, mas durante todo esse período o governo sempre contou com uma coalizão majoritária de apoio no Legislativo, embora de tamanhos variáveis.

A **Tabela 4.1**, logo a seguir, apresenta a evolução das bancadas dos principais partidos que lideraram o bloco governista e o bloco oposicionista. Para que se tenha uma visualização mais aproximada do número de cadeiras do núcleo duro de oposição, o PDT foi incluído, porque colaborou com ambos os blocos partidários. Perceba-se que Lula enfrentou uma oposição maior ao seu governo do que as duas administrações FHC, com a exceção do último ano de seu mandato, em 2010. A

bancada do PT cresceu quando chegou ao governo e as bancadas do PSDB e do PFL/DEM, inversamente, reduziram-se quando esses partidos foram deslocados para a oposição. No caso do PCdoB e do PDT, a mudança de oposição para governo não trouxe muitas alterações em suas bancadas.

Tabela 4.1. Evolução das Bancadas dos Partidos de Oposição (1995-2010)

Partidos/Legislatura	1995		1999		2003		2007		2010	
PT	49	9,6 %	59	11,5%	91	17,7%	83	16,1%	88	17,1%
PSDB	62	12%	99	19,2%	63	12,2%	65	12,6%	53	10,3%
PFL/DEM	89	17,3%	105	20,5%	77	15%	65	12,6%	43	8,3%
PC DO B	10	1,9%	7	1,3%	19	3,7%	13	2,5%	15	2,9%
PDT	34	6,6%	25	4,8%	18	3,5	24	4,6%	28	5,4%
Oposição (Núcleo Duro)	93	18,1%	91	17,7%	140	27,2%	130	25,3%	96	18,7%

Fonte: Câmara dos Deputados

3. Comportamento Propositivo: Participação na Formação das Políticas⁴¹

3.1. Projetos de Lei e Emendas

A submissão de projetos de lei foi analisada tomando-se como unidade de observação o partido do deputado que assina o projeto. Utilizo esse dado apenas para ilustrar o cenário propositivo, com a finalidade de avaliar se os partidos de oposição se preocupam em submeter projetos, apesar da sua condição minoritária. Devido ao seu montante e à organização dos dados pela Câmara dos Deputados, não é possível

⁴¹ Com relação ao sinalizador individual ou coletivo, referente aos pronunciamentos, debates, orientação de voto pela liderança e pedido de votação nominal, a decisão tomada no encaminhamento final da pesquisa foi não analisar esse grupo de dados. Dos discursos parlamentares por considerarmos que já existem muitas pesquisas sobre o assunto e por uma questão de seleção de dados que prioriza o processo decisório e o seu questionamento via recurso, e não apenas no posicionamento público através da fala dos parlamentares ou da sua liderança. Os pedidos de votação nominal não foram ainda catalogados e a orientação de voto pela liderança será analisada dentro das votações nominais.

definir o partido do deputado que solicita emenda ao Projeto de Lei. Por isso, registro apenas os Projetos de Lei apresentados.⁴²

Os projetos foram divididos por governo, por partido, de acordo com a autoria do deputado — a submissão é individual —, e por tipo de legislação — Emenda Constitucional, Lei Ordinária e Lei Complementar. Cada tipo requer um processo de aprovação diferenciado, podendo exigir que seja aprovado primeiramente em comissão especial, por exemplo, ou um quórum ampliado de 3/5. Os dados foram enviados pela própria Câmara dos Deputados [CORPI e CEDI].

Em vinte anos, foram 32.451 projetos de lei; ou seja, 4,4 propostas por dia. Com relação à submissão de propostas da oposição, houve uma queda crescente chegando a valores mais baixos quando esta foi liderada pelo PSDB-DEM, como mostra a **Tabela 4.2**. Aparentemente, a oposição de esquerda, liderada pelo PT, é mais atuante na proposição de projetos, embora o período seja reduzido para se poder concluir algo com segurança. A oposição com o PSDB investiu mais na proposição de PECs, enquanto a oposição liderada pelo PT investiu mais na proposição de Projetos de Lei Ordinária.

Tabela 4.2
Projetos de Lei nos Governos FHC, Lula e Dilma Rousseff (1995-2014),
divididos em Projetos de Emenda Constitucional, Lei Ordinária e Lei Complementar

Governo	PEC	Oposição	PL	Oposição	PLC	Oposição	Total	Oposição
FHC	1096	21,1 %	8619	25,3%	611	22%	10326	24,7%
LULA	1096	23,5 %	10463	21,3%	993	14,9%	12552	21,2%
DILMA	455	20,4%	8390	17,6%	728	18,4 %	9573	17,8%
Total	2647	583	27472	5932	2332	417	32451	21,3%

Fonte: banco de dados próprio, formado a partir de informações cedidas pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação [CORPI] e pelo Centro de Documentação e Informação [CEDI] da Câmara dos Deputados, a partir de solicitação realizada no site da Câmara dos Deputados.

⁴² Dois outros trabalhos fizeram esse monitoramento. Um trata especificamente das políticas de Saúde (GOMES 2012), o segundo investigou se a oposição e os partidos independentes que não integram a coalizão de governo têm menos chances de seus projetos aprovados (SANTOS 2011).

É difícil estimar o impacto dessa estratégia, mas, o que se percebe é que a apresentação de projetos é mais relevante para as carreiras individuais dos parlamentares. Nesse sentido, a oposição parlamentar perde um pouco de suas funções, já que o processo de formulação de políticas envolve diversos atores que não são necessariamente partidários ou que mantêm laços com os maiores partidos de oposição. Isso indica que, muitas vezes, o processo de formulação de uma política não é restrito ao campo partidário; ele pode agregar interesses de uma bancada ou de grupos difusos, e também pode seguir uma temporalidade que não respeita o termo de duração de uma legislatura. Ademais, é um processo espraiado por diversas instituições, e nem sempre é possível monitorá-lo de modo preciso.

3.2. Votações Nominais e Obstrução

As votações nominais são dados frequentemente utilizados nos estudos legislativos como um extrato significativo da disputa política no Parlamento. Isso se deve ao fato de ela ser obrigatória nas votações de maioria qualificada e por ser solicitada, nos outros casos, por meio de pedido de verificação de votação, logo após uma tentativa de votação simbólica [sem registro de votos]. Justamente por representar um debate público e aberto, e por registrar a posição dos parlamentares, esse tipo de votação é bastante solicitado pelos partidos de oposição. Por isso, sua análise é central para o entendimento do comportamento das oposições parlamentares brasileiras.

No âmbito das votações nominais, os partidos podem recorrer aos diversos recursos procedimentais descritos no Capítulo 3. Os principais são: obstrução parlamentar legítima, registro de presença, leitura da ata, votação da ata do dia anterior, solicitação de novo painel, solicitação para inversão da ordem da pauta, requerimento de retirada de pauta, pedido de prazo pelo relator, leitura do parecer do relator, pedido de prazo pelos líderes, requerimento de retirada de pauta, requerimento de adiamento da votação, requerimento de votação por partes, destaques para votação em separado, verificação de votação.

As votações nominais selecionadas inicialmente foram as que apresentaram discordância entre os blocos partidários de oposição e de governo. De todas as votações nominais, isso aconteceu 63,7% das vezes no governo FHC, 62,2% no governo Lula e 66,9 no governo Dilma. As informações foram coletadas do banco de dados legislativos do CEBRAP. Esse banco divide as votações em dois tipos de votação, as substantivas [tipo 1] e as procedimentais [tipo 2]. Essa divisão foi mantida na análise, destacando os recursos mais utilizados dentro de cada tipo.

Essa classificação permite identificar o potencial de uso dos recursos especificamente procedimentais, bastante importantes para a oposição. Assim, é possível visualizar estratégias obstrutivas, além da obstrução parlamentar legítima. Nas votações de tipo 1, encontramos as decisões substantivas através da decisão sobre: Emendas, Subemendas, Destaques, Projetos de Lei e Substitutivos, Votação em Separado e Admissibilidade de Medida. Quanto ao tipo 2, que são quase 40 tipos e dizem respeito às definições sobre o processo de votação em si, alguns exemplos são: Urgência Urgentíssima; Urgência; Retirada de pauta; Preferência de Votação; Adiamento de Votação ou Discussão; Recurso em plenário; Encerramento da Discussão; Desmembramento de Projeto; Solicitação de comissão externa.

Entretanto, há dois problemas na estrutura de dados do banco do CEBRAP para os objetivos desta análise. Em primeiro lugar, ele não registra as solicitações soltas, apenas aquelas que ocorrem dentro de votações nominais de projetos. Referente a esse problema, não foi possível fazer muito em termos quantitativos, já que não existe uma catalogação específica; ou seja, é preciso acessar todas as votações acompanhando o texto registrado, o que muitas vezes não é claro, pois não há o detalhamento de quem fez a solicitação. Em muitos casos, a solicitação é retirada. Em segundo lugar, o banco também não registra os pedidos de verificação de votação que ocorrem durante o debate de uma proposição, o qual, como vimos, pode ser solicitada pela liderança.

Para tentar solucionar esses problemas, recorri ao o CEDI, da Câmara dos Deputados, e construí um banco de dados próprio. Como os dados das votações nominais só são registrados pelo CEBRAP quando a votação ocorre, ou seja, ele

cataloga as votações nominais obrigatórias e os pedidos que foram aprovados, não há o registro de todos os pedidos de verificação de votação, independentemente do resultado. Por isso levantei junto à Câmara dos Deputados essas informações e cataloguei todos os pedidos, por governo, por bloco partidário e com registro das aprovações [taxa de sucesso]. É preciso salientar, contudo, que a Câmara não garante que o filtro de pesquisa capte todos os casos, o que significa que os dados podem não ser exaustivos. Também dividi as votações para catalogar aquelas que tiveram obstrução parlamentar legítima, solicitada pela oposição, e registrei se isso resultou ou não no comprometimento do quórum, que é o resultado desejado por quem faz a solicitação.

O **Quadro 4.1** apresenta o quantitativo dessas votações nominais, por legislatura, incluindo apenas aquelas que tiveram mobilização estratégica da oposição, ou seja, votações em que o líder do governo disse 'não' e os líderes de oposição disseram 'sim'. Além disso, foram excluídas todas as votações obstruídas pela oposição, independentemente do voto da situação e todas as votações em que governo e oposição concordaram ou liberaram suas bancadas. Ressalto, novamente, que esse é um quadro aproximado do que é a mobilização da oposição em termos numéricos.

No período analisado, essas votações corresponderam a 21,5% do total. No governo FHC 1 e Dilma 1, esse percentual chegou a 27,6% e 26,3% respectivamente, indicando anos de maior movimentação dos partidos no que diz respeito ao uso de votações nominais em seu favor, especialmente na utilização de DVS, emendas, retirada de pauta e adiamento de discussão/votação no primeiro caso e DVS e pedido de urgência, no segundo. O uso de emendas e subemendas perde força nos governos Lula, assim como pedidos de Retirada de Pauta e Adiamento de discussão/votação no governo Dilma. O governo Lula 2 talvez seja o mais crítico na atuação da oposição, com suas votações representando apenas 13,4% do total.

Quadro 4.1. Votações Nominais de Interesse da Oposição [1995 a 2010]

Legislatura	Tipo 1	Requerimentos mais solicitados (1)		Tipo 2	Requerimentos mais solicitados (2)	
FHC 1 520 votações	83 15,9%	Emendas/Sub (48)	57,8%	61 11,7%	Retirada de Pauta (24)	39,3%
		DVS (32)	38,5%		Adiamento de votação/discussão (11)	18%
FHC 2 419 votações	62 14,7%	DVS (40)	64,5%	30 7,1%	Retirada de Pauta (10)	33,3%
		Emendas/Sub (20)	32,2%		Adiamento de votação/discussão (5)	16,6%
Lula 1 329 votações	47 14,2%	DVS (47)	57,4%	21 6,3%	Retirada de Pauta (10)	47,6%
		Emendas/Sub (13)	27,6%			
Lula 2 619 votações	52 8,4%	DVS (45)	86,5%	31 5%	Retirada de Pauta (10)	32,2%
					Preferência de Votação (7)	22,5%
Dilma 1 427 votações	84 19,6%	DVS (60)	71,4%	29 6,7	Urgência	48,2%
					Requerimentos diversos	27,5%
Total 2314 votações		328 - 14,1%			172 - 7,4%	

Fonte: Banco de dados legislativos do CEBRAP

No caso das verificações de votação, temos uma estratégia oposicionista que pode provocar forte impacto na tramitação das matérias (cf. RABELO-SANTOS 2009), especialmente devido à nova interpretação a respeito do intervalo entre os pedidos — quebra do interstício de uma hora. Isso tem efeito ainda mais intenso principalmente quando conciliada com a obstrução parlamentar legítima. As verificações realmente cresceram muito, mas não como estratégia exclusiva da oposição. Apesar da novidade, a quebra de interstício tem sido questionada, pois prejudica o tempo da votação sem necessariamente conduzir a uma nova votação nominal.

Como mostram os dados da **Quadro 4.2**, nos dois governos Lula encontramos um número expressivo de solicitações de verificação de votação — quatro vezes maior que nos governos FHC. Entretanto, o percentual de solicitações da oposição é menor e a taxa de sucesso também. Considero sucesso quando a liderança consegue aprovar o requerimento para verificação de votação pela via nominal, e não quando converte a decisão anterior, feita por modo simbólico ou por votação nominal. Esses

dois fatos podem ser explicados pela liberação do interstício de uma hora para novo pedido, já que, apesar dessa liberação, a taxa de sucesso é baixíssima, menos de 2%. O DEM é o principal solicitante desse recurso, mas seu percentual de sucesso é ainda menor.

Quadro 4.2
Pedidos de Verificação de Votação, Governos FHC, Lula e Dilma (1995-2014)

Governo	Verificação de Votação	
FHC	221	Oposição: 73,3% Sucesso: 92,5%
LULA	914	Oposição: 46,1% Participou com outros: 47% Sucesso: 44%
DILMA 1	256	Oposição: 14,8% Participou com outros: 67% Sucesso: 23,6%
TOTAL	1391	44,7%

Fonte: Banco de dados próprio, formado a partir de informações cedidas pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação [CORPI] e pelo Centro de Documentação e Informação [CEDI] da Câmara dos Deputados, a partir de solicitação realizada no site da Câmara dos Deputados.

No governo Dilma, os pedidos têm uma brusca redução, mas ainda assim correspondem ao dobro do que ocorreu nos dois governos FHC, levando-se em conta a proporção de 4 para 8 anos. Outra mudança é o percentual de pedidos feitos pela oposição, apenas 14,8%. É preciso esclarecer que esses dados não são tão precisos, já que diversos partidos, de espectros diferentes — do governo, da oposição e independentes—, fazem o pedido juntos e, portanto, a oposição nos governos Lula e Dilma participou da solicitação de 47% e 67% dos pedidos, respectivamente.

No **Quadro 4.3** apresento as obstruções parlamentares legítimas feitas pelos partidos de oposição, mas apenas nas votações onde houve discordância entre votos desse grupo e o governo. É grande a proximidade numérica entre os governos: 599, 590 e 286 (*2 = 572), com os percentuais de 63,7%, 62,2% e 66,9%. Quando se observa a quantidade de obstruções, elas sobem de 36 para 288, ou seja, oito vezes maior — quase 50% de todas as votações, reduzindo-se um pouco, no governo Dilma. Apesar disso, é nesse governo que os partidos alcançam a maior taxa de sucesso no

uso desse instrumento estratégico, conseguindo inviabilizar o quórum em 24,7% de suas tentativas.

Quadro 4.3
Obstruções Parlamentares Legítimas nos Governos FHC, Lula e Dilma (1995-2014)

Governo	Partido	Sem Quórum
FHC 599 votações com discordância	PT 36 6%	11,1%
	PSDB 288 48,8%	6,2%
Lula 590 votações com discordância	DEM 306 51,8%	4,2%
	PSDB 117 40,9%	24,7%
Dilma 1 286 votações com discordância	DEM 122 42,6%	24,5%
	Total 464 31,4%	52 3,5%
Total 1475 votações com discordância		

Fonte: Banco de dados legislativos do CEBRAP

Nos governos Lula, apesar da alta incidência, a taxa de vitória é a mais baixa [6,2]. No seu primeiro mandato, 100 sessões deliberativas foram prejudicadas em decorrência do uso da obstrução parlamentar legítima (cf. NASCIMENTO 2012). De fato, nesse governo, essa estratégia foi bastante utilizada e, em algum grau, efetiva, apesar da pequena taxa de sucesso quando considerado todo o período analisado.

4. Comportamento Reativo: Fiscalização e Controle

Como já salientado, são cinco os recursos que as oposições parlamentares têm à sua disposição para exercer a função de fiscalização e controle. As Comissões Parlamentares de Inquérito foram analisadas a partir da autoria do pedido [governo ou oposição] e da casa [Senado, Câmara ou Mista], e divididas por governo. As demais foram analisadas apenas pela autoria na Câmara dos Deputados, divididas por governo

e tipificadas como: Propostas de Fiscalização e Controle, Audiências Públicas, Convocação de Ministros de Estado para prestar esclarecimentos, Requerimentos de Informação e Requerimentos aos Ministros e ao TCU. Também foram incluídas as representações contra parlamentares no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, de 2002 a 2014.

Nesse caso, foram identificados o partido do deputado que teve um pedido contrário a ele e o partido dos relatores, bem como o resultado dos processos. Os dados foram cedidos pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação [CORPI] e pelo Centro de Documentação e Informação [CEDI] da Câmara dos Deputados, a partir de solicitação realizada no site da Câmara dos Deputados e por outras informações coletadas no *site* do Senado.

4.1. Comissão Parlamentar de Inquérito

Como se pode observar na **Tabela 4.3**, nos governos FHC, a oposição teve mais força para conseguir assinaturas e apresentar requerimento de abertura de CPI na Câmara e em associação com Senadores através de pedido de Comissão Mista. Entretanto, no Senado, seu fôlego foi bem menor, representando apenas 27,2% das solicitações e contrastando com 42,8% e 75% na Câmara e no Congresso, respectivamente. Já nos governos Lula, a situação é bem diferente, devido à sua apertada maioria no Senado, 60% de todas as solicitações feitas na Casa foram oriundas de partidos de oposição. Na Câmara, apenas 22,3%, um percentual bastante abaixo das médias do governo anterior. Mas nos pedidos conjugados em ambas as casas, ou seja, nos pedidos mistos, apesar do percentual inferior, é numericamente importante.

No Governo FHC, a oposição conseguiu vitórias nas aberturas de CPIs, mas grandes problemas no seu encaminhamento. No Senado, apenas cinco Comissões tiveram relatório final, mas nenhuma de seu interesse direto. Na Mista, teve uma CPI, mas que tratava do Trabalho de Crianças e Adolescentes, e não sobre um tema que versasse sobre a fiscalização de atos do Executivo. Já na Câmara, a oposição

conseguiu movimentar a CPI do Banespa, da CPMF, PROER, INSS, da Previdência Privada, dos Bancos e SIVAM.

Tabela 4.3
Solicitações de CPI, por Partidos de Oposição (1995-2014)

Governo	Senado		Mista		Câmara		Total/Oposição	
FHC	11	27,2%	04	75%	70	42,8%	86	41,8%
Lula	20	60%	18	50%	85	22,3%	124	32,2%
Dilma 1	06	33,3%	05	20%	28	25%	39	25,6%
Total	37	45,9%	27	48,1%	183	30,6%	249	34,5%

Fonte: Banco de dados próprio, formado a partir de informações cedidas pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação [CORPI] e pelo Centro de Documentação e Informação [CEDI] da Câmara dos Deputados, a partir de solicitação realizada no site da Câmara dos Deputados e por outras informações colidas no site do Senado.

No governo Lula, a oposição conseguiu movimentar duas importantes Comissões de Inquérito, a CPI dos Bingos e a do *Apagão Aéreo*, no Senado. Nas Mistas, movimentou a CPI do *Mensalão*, que terminou sem relatório final aprovado, mas causou grandes estragos no governo; a CPI dos *Sanguessugas*, com um número expressivo de votações de cassação, mas que não atingiu o governo, e sim partidos pequenos; a dos Correios e a dos Cartões Corporativos e a do *Mensalão*, que também provocaram danos profundos; e a do MST, que não teve o relatório final aprovado.

No primeiro mandato de Dilma, apesar de poucos pedidos, duas CPIs Mistas foram impactantes: a do *Cachoeira*⁴³ e da Petrobras, esta também aberta no Congresso em dois pedidos diferentes, devido à disputa pela abrangência da investigação, com a oposição também tendo uma atuação nula na Câmara. Entretanto, uma estimativa real da movimentação das CPIs, das estratégias de contenção do governo e do andamento dos trabalhos só é possível mediante uma investigação qualitativa de aprofundamento, pois muitas vezes a abertura da CPI ou a aprovação do relatório não garante que as estratégias da oposição tenham sido eficazes.

⁴³ Utilizo os termos que o site da Câmara dos Deputados adota para nomear as CPIs.

4.2. Mecanismos de Fiscalização e Controle

Vamos conferir, agora, os dados sobre a utilização dos demais mecanismos de fiscalização e controle por parte das oposições parlamentares. Na **Tabela 4.4**, logo abaixo, estão dispostas essas informações. Como se pode observar, as audiências públicas foram bastante utilizadas pelas oposições durante todo o período, especialmente no Governo FHC. Essa é uma estratégia indicada para o debate de propostas, especialmente se o espaço regular de decisão é restrito a esse tipo de aprofundamento na discussão das matérias. Além disso, essa estratégia tem dupla característica —pode agregar informações, sendo colaborativa no processo de construção de políticas públicas e não ser apenas crítica ou negativa em relação à administração executiva, e pode ser um mecanismo que aproxima a Câmara dos Deputados à sociedade civil e aos movimentos sociais.

Tabela 4.4
Mecanismos de Fiscalização e Controle Utilizados pelas Oposições Parlamentares (1995-2014)

Governo	SIT		Audiências		Convocações		PFC		RIC	
FHC	27	33,3%	x	x	02	x	100	44%	4063	42%
	21	66,6%	665	52,1%	36	75%	82	47,5%	4814	50,1%
Lula	38	23,6%	868	26,4%	29	65,5%	135	43,7%	4175	35,4%
	52	32,6%	7314	X	545	49,7%	132	53%	5425	18%
Dilma	29	17,2%	1525	25,5%	19	89,4%	220	51,8%	4625	19,1%
Total	167	32,3%	3074	31,5%	631	52,6%	669	48,7%	23102	32,2%

Fonte: banco de dados próprio, formado a partir de informações enviadas pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação [CORPI] e pelo Centro de Documentação e Informação [CEDI] da Câmara dos Deputados e por outras informações colidas no site do Senado.

Em relação às Convocações de Autoridade, seu uso geralmente corresponde ao interesse de se fazer pressão ou estimular a barganha. Esse instrumento tem um poder de constrangimento enorme, mas depende sempre do apoio de parlamentares situados fora da oposição para sua aprovação. Por isso, demanda um longo e árduo processo de negociação. Daí ser compreensível o fato de que sua utilização tenha sido reduzida, com a exceção do segundo Governo Lula, devido aos escândalos que ocorreram nesse período.

Já os requerimentos de informação são bastante acionados visando à obtenção de informações, especialmente dos Ministérios. Eles são muito mais utilizadas do que os pedidos ao órgão externo (TCU). Provavelmente, "um incentivo para o uso dos requerimentos é o baixo custo para sua apresentação. É uma ação predominantemente individual. Basta apresentar sua proposição que esta será lida e aceita, e posteriormente encaminhada ao ministério ou órgão devidos" (LEMOS 2005, 87). Apesar disso, o percentual de solicitações das oposições cai no primeiro governo Lula, mas especialmente no seu segundo governo e no primeiro mandato de Dilma, não ultrapassando 19,1%, muito diferente dos 42% e 50% nos governos FHC.

Diferentemente, as Propostas de Fiscalização e Controle, apesar de exigirem muito mais dos parlamentares e terem uma tramitação mais dificultosa do que as RIC, de maneira geral cresceram a partir de 2007, chegando a 53% e 51,8%. Desde modo, a partir de 2003, não necessariamente os partidos de oposição desconsideraram os mecanismos fiscalizadores, apenas utilizaram aqueles que trazem mais danos ao Executivo devido à situação conjuntural de denúncia. Portanto, as oposições recorreram a poucos instrumentos que, não obstante, eram mais eficazes, como, por exemplo, as CPIs no Senado, mais concentradas e, por isso, mais devastadoras, e em PFCs, que têm um caráter próximo a de uma comissão de inquérito. Nos governos FHC, a oposição era numericamente mais reduzida, não teve a ajuda que o STF deu aos poderes minoritários a partir de 2003, e não tinha uma bancada forte no Senado. Assim, não pôde realizar investigações mais incisivas e duradouras, focando-se em estratégias mais propositivas e menos custosas, como as Audiências Públicas e as RICs, mas não descartando também as PFCs.⁴⁴

Consideremos, agora, as representações submetidas ao Conselho de Ética, cujos dados estão na **Tabela 4.5**. Dois escândalos acabaram desequilibrando esses números, deixando o PT, o PTB, o PL e o PP como campeões de denúncias: o *Mensalão*, com 18 representações abertas, e o caso dos *Sanguessugas*, com 69 representações abertas.

⁴⁴ Seria necessário investigar se essas solicitações foram aprovadas e tiveram seguimento, o que nem sempre é fácil. Mas é provável que não se difiram tanto das CPIs nas dificuldades que encontram, tanto para sempre aprovadas como para terem seguimento.

Tabela 4.5
Representações contra parlamentares no
Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, por Partido (2002 a 2014)

Partidos COM Representação	N
PSL, SP, PMN, PPS, PRB	1
PC DO B, PSC E SD	2
PDT E PSDB	4
PSB	5
PR	7
DEM/PFL	11
PMDB	12
PT	14
PL	18
PP	21
PTB	23

Fonte: Banco de dados próprio, formado a partir de informações colhidas no site da Câmara dos Deputados (último acesso: 03/09/2016).

Quando analisamos os partidos relatores das representações [Tabela 4.6], surge uma dúvida prática: com partidos alternando-se entre a 'cadeira de réu' e a 'cadeira da defesa', como esperar que não acontecessem *acordões* e troca de favores? Especialmente quando as acusações são feitas a partir de uma mesma denúncia ou mesmo que a movimentação entre governo e oposição não confundam as investigações e levem à indicação de cassação por motivos alheios ao processo?

Tabela 4.6
Partido dos Relatores das Representações
contra parlamentares no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar (2002-2014)

Partidos dos relatores	Nº
PEN, PSC E PSOL	1
PC DO B E PR	2
PSB	3
PTB	4
PDT	5
PPS	6
N E PSD	7
PL	8
PP	11
PSDB E DEM/PFL	14
PT	21
PMDB	23

Fonte: Banco de dados próprio, formado a partir de informações colhidas no site da Câmara dos Deputados (último acesso: 03/09/2016).

A análise dessa questão é difícil e foge do escopo deste trabalho, mas como pode ser observado no **Quadro 4.4**, a orientação do relator em relação à cassação só aconteceu em 20% dos casos — os mais emblemáticos —, como uma resposta 'firme' à opinião pública: João Paulo Cunha e José Dirceu, ambos do PT, Roberto Jefferson, do PTB, e Pedro Corrêa, do PP.

Quadro 4.4. Relação entre indicação do relatório e resultado nos processos de investigação de parlamentares no Conselho de Ética (2002-2014)

Indicação do Relatório	Arquivamento/Improcedente/ Sem Efeito/Não indicado	103	Cassação	25	Censura	1	Suspensão	1
Resultado	Arquivado	110	Cassado	20%	Censura	1	Suspensão (90 dias)	1
			Renunciou	8%				
			Absolvido	44%				

Fonte: Banco de dados próprio, formado a partir de informações colhidas no site da Câmara dos Deputados (último acesso: 03/09/2016).

4.3. Ação Direta de Inconstitucionalidade

Fora da arena parlamentar, foram utilizados na análise apenas os dados de Ação Direta de Inconstitucionalidade. Apesar de ser externa ao Legislativo, essa mobilização é vinculada à disputa parlamentar, pois se dá em termos partidários e em torno de medidas decididas no Parlamento. As ações foram catalogadas por bloco partidário e seu resultado, se aprovadas ou não.

Na **Tabela 4.7**, pode-se perceber que o uso desse instrumento foi intenso no governo FHC, mas foi declinando, chegando a apenas 15 ações interpostas pelos partidos de oposição no primeiro governo Dilma. De modo geral, essa estratégia foi mais utilizada pela oposição de esquerda, liderada pelo PT, com uma taxa de sucesso não desprezível de 16,8%, especialmente quando confrontada com o zero da última legislatura analisada.

Tabela 4.7 Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade [1995 a 2014]

Adins	FHC	Lula	Dilma 1	Total
Todas	519	419	195	1133
Partidos	226 43,5%	125 29,8%	36 37,8%	387 34,1%
Oposição	166 73,4%	76 60,8%	15 41,6%	257 66,4%
Sucesso	16,8%	7,8%	0%	13,2%

Fonte: Banco próprio, construído a partir de informações colhidas no site do STF.

5. Aprofundamento da Análise dos Dados

Para observar que projetos tiveram uma movimentação mais intensa da oposição, analiso nesta sessão as votações mais polêmicas, que são aquelas em que houve pelo menos quatro recursos procedimentais, incluindo obstruções legítimas e/ou verificações de votação. Como nos dois governos Lula houve um incremento no uso dessas duas estratégias, as votações dos Projetos de Lei foram divididas entre as que tiveram a incidência apenas das obstruções legítimas e das verificações de votação e aquelas que tiveram a incidência destas em conjunto com os demais procedimentos. Dessa maneira, é possível destacar ainda mais a mudança estratégica em relação às votações nominais entre os dois governos.

5.1. A Era dos Três Quintos

Os dois governos FHC ficaram conhecidos como a "era dos três quintos", devido ao seu caráter reformador, que exigia votações com maiorias qualificadas. Esse percentual foi conseguido em articulação com o PFL/DEM. A formação dessa força de coalizão também foi importante para evitar CPIs e a convocação para prestar esclarecimentos/depoimentos de figuras importantes do governo, barrando assim a intensa atuação da oposição.

O caráter reformador teve um alto custo. Além das barganhas gradativas, com a base aliada sendo favorecida com a liberação de emendas, FHC ficou 'preso' em determinados momentos, em sua 'própria teia'. O principal aliado do governo, o PFL, não foi fiel em todas as votações, principalmente na reforma da previdência, repleta de temas polêmicos e nunca concluída. Mas como veremos adiante, até no PSDB o apoio incondicional não foi possível. Em realidade, os partidos entraram em conflito interno — mesmo sendo beneficiados com a liberação de emendas, a pressão da base era forte. Inclusive, é justamente nesse 'balcão' de troca "perante o Executivo" que os partidos ganham força e atuam como legenda coesa (CHAGAS 2002).

O divisor de águas nas relações entre Executivo e Legislativo, foi a votação da emenda da reeleição. Essa medida foi arduamente negociada e tornou a segunda fase do governo muito tumultuada, desgastando suas negociações com a base aliada (CHAGAS 2002). Além dessa dificuldade, FHC enfrentou uma forte crise econômica e viu o Congresso ser atingido por diversos escândalos envolvendo as figuras centrais e importantes da coalizão governista. Entretanto, como se sabe, ao invés de uma exceção, essa será a regra no cenário político brasileiro.

Para uma análise mais aprofundada dos dados apresentados neste capítulo, Considero agora as votações em que a oposição utilizou no mínimo quatro recursos protelatórios ou de agenda própria. Nos governos FHC, foram 174 votações nominais e 55 pedidos de verificação de votação concentrados em 21 projetos — 13 PECs, 5 PLPs e 2 PLs. O **Quadro 4.5**, mais abaixo, mostra a distribuição da movimentação da oposição parlamentar de caso dos Projetos de Lei.

As votações de maioria qualificada, ou seja, as que exigem 3/5, são as que mais permitem a movimentação estratégica, pelo fator numérico, pelas exigências de aprovação serem maiores e, no caso, pelo fato de serem bastante polêmicas, pois envolvem o interesse de grupos de pressão importantes, como os funcionários públicos. As reformas da previdência e administrativa foram as mais longas e também aquelas em que a oposição mais recorreu aos procedimentos regimentais. Depois delas, temos a reforma do judiciário e a definição da CPMF.

Quadro 4.5
Projetos de Lei mais questionados por procedimentos de obstrução pela oposição nos Governos FHC (1995-2002)

Projeto	Assunto	Autor	N*	Oposição	Movimentação	Início	Fim
PEC 1/95	Reeleição	PFL	8	3 VN e 1 OB	DVS e Emenda	28/01/97	04/06/97
PEC 3/95	Privatização das Teles	EXE	9	4 VN	DVS e Retirada de Pauta	20/02/95	15/08/95
PEC 5/95	Exploração Mineral e Energia	EXE	5	3 VN e 2 VV	Emenda e Retira da Pauta	20/02/95	15/08/95
PEC 6/95	Flexibilização - Petróleo	EXE	9	5 VN e 3 VV	DVS, Emenda e Adiamento	20/02/95	09/11/95
PEC 7/95	Navegação e Pesca	EXE	15	8 VN e 2 VV	DVS, Emenda e Retirada de Pauta	20/02/95	15/08/95
PEC 33/95	Reforma da Previdência	EXE	109	44 VN, 15 VV e 2 OB	DVS, Emendas, Retirada de Pauta, Adiamento etc.	29/03/95	15/12/98
PEC 85/99	Flexibilização - Orçamento	EXE	14	5 VN e 3 VV	DVS, Emendas, Retirada de Paula e Adiamento	14/09/99	21/03/00
PEC 96/92	Reforma do Judiciário	PT	77	11 VN	DVS e Emendas	26/03/92	30/12/04
PEC 163/95	Fundo Social de Emergência	EXE	16	3 VN e 2 VV	DVS e Efeito Suspensivo	16/08/95	04/03/96
PEC 173/95	Reforma Administrativa	EXE	50	12 VN, 12 VV e 3 OB	Emendas e Outros	25/08/95	04/06/98
PEC 233/95	Plano de Educação	EXE	7	4 VN e 1 VV	DVS e Adiamento	23/10/95	12/09/96
PEC 449/97	FEF e FSE	EXE	14	7 VN e 3 VV	Emendas e Outros	12/03/97	22/11/97
PEC 637/99	CPMF	PFL	19	10 VN e 3 VV	DVS, Emendas e Adiamento	19/01/99	19/03/99
PL 4071/98	Execução Judicial - Fazenda Pública	EXE	5	3 VN e 1 VV	Retirada de Pauta	14/01/98	09/06/99
PL 4606/98	Gestão Militar	EXE	5	3 VN, 1 VV e 1 OB	Retirada de Pauta	15/06/98	01/12/98
PLP 9/95	Seguridade Social	EXE	9	4 VN e 1 VV	DVS e Adiamento	21/03/95	18/01/96
PLP 248/98	Estabilidade - Servidor Público	EXE	11	8 VN e 1 VV	DVS e Emendas	18/11/98	x
PLP 249/98	Limite de Despesas com Pessoal	EXE	15	3 VN, 1 VV e 11 OB	Retirada de Pauta	09/12/98	31/05/99
PLP 113/00	Piso Salarial	EXE	7	1 VN, 2 VV e 4 OB	Retirada de Pauta	24/03/00	14/07/00
PLP 177/01	Fundo de Combate a Pobreza	PT	9	7 VN e 1 OB	DVS	09/03/01	06/07/01
PLP 195/01	FGTS e Moratória	EXE	10	4 VN e 2 VV	Vários	03/04/01	26/06/01

Fonte: Banco de dados próprio, formado a partir de informações cedidas pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação [CORPI] e pelo Centro de Documentação e Informação [CEDI] da Câmara dos Deputados, a partir de solicitação realizada no site da Câmara dos Deputados; por outras informações colidas no site do Senado e pelo banco de dados legislativos do CEBRAP.

* **Nota Explicativa:** Número de votações nominais relatadas no Banco de dados do CEBRAP.

O interessante é que nenhum desses dispositivos foi questionado posteriormente por Ação Direta de Inconstitucionalidade. Uma explicação possível para isso é a escolha estratégica da oposição pela utilização do questionamento de projetos que não podem ser tão contestados no Plenário, como as Medidas Provisórias, os Decretos e as Leis Ordinárias, preferidas na interposição de ADINs pelos partidos oposicionistas. Além disso, não foi possível levantar informações sobre os dispositivos listados acima terem sido ou não questionados via Mandados de Segurança.

Temporalmente, há uma concentração entre os anos de 1995 e 1998. Quando analisamos os outros dispositivos, percebe-se que há uma alternância, já que nos anos de 1999, 2000 e 2001 foram utilizados muitos mecanismos fiscalizatórios,⁴⁵ especialmente CPIs e convocações de autoridade. Em alguns momentos, há a utilização sincronizadas dos mesmos, mas muito mais como ameaça para barganhas — a oposição faz exigências, como, por exemplo, o comparecimento de ministros ou a abertura de CPIs para votar projetos importantes. Por outro lado, quando a oposição consegue mobilizar estratégias de fiscalização, o governo parece retirar projetos importantes da pauta, esperando momentos mais propícios para evitar a sobreposição de interesses.

Outro ponto importante é que, ao se analisar algumas votações em detalhe, pode-se perceber que há um padrão tático utilizado pela oposição que se molda ao padrão decisório. A PEC 1, de 1995, [depois transformada em 16/1997], foi apresentada no início do governo FHC, em 16/02/1995, pelo deputado Mendonça Filho, do PFL. É possível notar que já havia, logo depois da vitória eleitoral, a intenção do governo de prolongar sua estadia no poder. Essa PEC é discutida em Comissões por quase um ano e, nelas, a oposição apresentou voto em separado em 26/04/1995 e em 15/01/1996, e questão de Ordem em 15/10/1996, quando finalmente a matéria chegou ao Plenário. A oposição também apresentou reclamação contra a indicação do presidente da nova comissão especial, criada para analisar a PEC, em 05/11/1996. Segundo a deputada da oposição, Sandra Starling, o deputado indicado era autor de

⁴⁵ 9 Convocações em 1999, 5 em 2000 e 7 em 2001. 1 Pedido de CPI em 1999, 7 em 2000 e 3 em 2001.

várias partes apensadas à PEC. O tempo de três minutos de fala da deputada expirou e a mesa concedeu tempo adicional de comunicação de liderança. A reclamação foi então transformada pelo Presidente em Questão de Ordem, para que pudesse ser respondida. Ao final, a proposta foi emendada na Comissão e retornou ao Plenário.

Na tramitação iniciada em Plenário no dia 28/01/1997, a liderança do PT solicitou o encerramento da discussão do projeto e também uma Questão de Ordem para esclarecer a ordem dos Destaques de Votação em Separado. Como seu pedido foi indeferido, o deputado recorreu à Comissão de Constituição e Justiça. A votação do substituto do projeto foi negada e a votação dos DVS foi adiada. Retomada no dia seguinte, o pedido para preferência de votação de DVS é negado. Nesse dia, ocorreram três votações nominais referentes a duas DVS e uma emenda, todas negadas. A PEC voltou ao Plenário um mês depois e, nessa ocasião, o PT tentou adiar a discussão. Não conseguindo seu intento, inscrevem-se alguns de seus deputados para discursar. O governo então solicitou o encerramento, mas, antes disso, a oposição se antecipou e apresentou uma Questão de Ordem a respeito da não aceitação dos DVS e, novamente, recorreu à CCJ. O projeto e as emendas foram votadas e os destaques prejudicados. A emenda seguiu para Senado.

Na votação da PEC 3, apresentada em 16/02/1995, pelo poder Executivo, a oposição teve quatro requerimentos votados e todos negados, em votações no mesmo dia. Essa foi outra decisão que mobilizou pouca atuação oposicionista. Também votaram em separado na CCJ. Na comissão especial, foram realizadas 10 audiências públicas. A oposição, mais uma vez, apresentou emendas e destaques, todos negados, e acabou votando contrariamente ao relator, apresentando voto em separado. Em plenário, no dia 24/05/1995, o PT pediu a retirada da matéria da pauta e o adiamento de sua votação por 10 sessões. O partido participou das discussões até que a sessão foi encerrada. O pedido da base governista para que a discussão fosse encerrada foi negado. PDT também pediu adiamento da votação e os partidos de oposição tiveram suas DVS votadas. O projeto voltou à Comissão, uma vez que foi emendado em plenário e aprovado facilmente. Na volta do projeto ao plenário a discussão foi encerrada; novos DVS da oposição foram votados e rejeitados. Por fim, o projeto foi aprovado em 06/06/1995 e enviado ao Senado.

A PEC 5, apresentada em 16/02/1995, tinha como proposta alterar os investimentos sobre a exploração mineral e a produção de energia. A oposição, novamente, apresentou seu voto em separado na CCJ. Em Plenário, os partidos oposicionistas apenas discursaram e, na Comissão Especial, pediram o desmembramento do projeto. Seguiram-se as audiências e não foi possível identificar se a oposição submeteu emendas nessa altura. Na décima reunião, a oposição conseguiu adiar o debate mediante um pedido de vistas. Depois, o projeto foi aprovado e seguiu para o Plenário em 03/05/1995. Como de praxe, a oposição solicitou a retirada do projeto da pauta. Depois, solicitou a verificação dessa votação. A discussão prosseguiu, a oposição submeteu vários DVS, entretanto, a votação foi realizada no dia 10/05. A proposta retornou à Comissão e, mais uma vez, ao Plenário. Um novo pedido de retirada de pauta foi apresentado pela oposição, assim como um novo pedido de verificação de votação e de adiamento de discussão. Na sessão seguinte, no dia 23/05/1995, a matéria foi aprovada e encaminhada ao Senado. A PEC 6 seguiu o mesmo trâmite e a oposição utilizou as mesmas estratégias. No caso da PEC 7, a luta da oposição foi mais intensa, com um número ampliado de DVS, chegando a 5 cinco votações nominais; porém, o projeto foi aprovado rapidamente e enviado ao Senado.

No caso da PEC 33, a disputa pela aprovação da reforma da previdência se intensificou mais ainda, desencadeando um jogo de ameaças e o uso dos instrumentos obstrucionistas. A oposição usou o DVS para suprimir a idade mínima para aposentadoria, obrigando o governo a fazer 308 votos em uma medida polêmica, especialmente num ano eleitoral. A reforma passou por 109 votações nominais —43 de interesse da oposição, 15 verificações de votação e 3 obstruções. A tramitação durou 3 anos e 9 meses.

Esse ritual de atuação da oposição se manteve nas PEC 96 e 163, ganhando intensidade na PEC 173, conhecida como a Reforma Administrativa, de grande interesse para os partidos de esquerda. Nessa votação, a oposição movimentou 27 procedimentos, mais do que a metade do total de votações. Entretanto, conseguiu emplacar a votação de apenas uma DVS, tendo que recorrer a outros requerimentos devido à mudança na tramitação dos destaques. O tramite durou 2 anos e 10 meses.

Além desses casos, a votação da emenda da reeleição e a decisão de aplicá-la em 1998 foi um momento de enormes disputas. Diante da tentativa do PT de votar em separado a parte relativa aos prefeitos e governadores, a Secretaria da Mesa Diretora emitiu um parecer que impediu que essa estratégia fosse implementada, alegando que, assim, seria votado outro projeto. Dessa maneira, a emenda da reeleição foi aprovada sem alterações.

5.2. A Obstrução como a Principal Arma Estratégica da Oposição

Na eleição de 2002, tivemos a alternância completa entre partido do governo e partido da oposição. Enquanto o PT iria viver sua primeira experiência no governo nacional, PSDB e DEM seriam relegados a um ambiente um tanto inóspito para quem estava habituado ao poder. De fato, esses partidos teriam que ficar doze anos na oposição e construir seu próprio caminho estratégico para desempenhar essa nova função. O PSDB havia se consolidado em decorrência do exercício administrativo no Executivo federal; por sua vez, o PT havia construído uma imagem de partido de oposição no nível federal, ao mesmo tempo em que fortalecia sua marca governativa nas experiências municipais e estaduais, além construído a imagem de partido da ética.

Ironicamente, e, sem dúvida, de modo estratégico, a linha de ataque da oposição ao governo do PT foi justamente sua imagem de partido ético. Os principais golpes da oposição à imagem do governo vieram das denúncias de escândalos de corrupção. Paralelamente, no campo das estratégias procedimentais, ou seja, na articulação dentro das votações dos projetos, a oposição PSDB/DEM mudou significativamente o cenário descrito anteriormente. Focando-se no dueto obstrução parlamentar legítima e solicitação de verificação de votação, esses partidos optaram por não votar, e mais, por exigir a divulgação dos votos nessas mesmas votações em que decidiram não votar.⁴⁶ Isso pode ser explicado por vários fatores. Esse grupo

⁴⁶ "A oposição não é levada a sério. É melhor nos retiramos e deixar o governo votar o que quiser. Não vamos legitimar a votação" (líder do PFL, José Agripino, em notícia da Folha de São Paulo, em 06/11/2003).

oposicionista tinha um número de cadeiras mais amplo; além disso, a base parlamentar que apoiava Lula não era consistente, o que permitiu que a oposição conquistasse adesão ao uso dos recursos de obstrução, até porque eles permitem que o parlamentar não decida. Com isso, muitos deles podiam escapar do frequente problema de ter que votar de um modo que contraria seu interesse (cf. PUNNETT 1973). A obstrução também é um recurso que, ao dificultar e adiar a decisão, incrementa os termos da barganha para o apoio, o que, como já mencionado, pode interessar a muitos membros da coalizão governista. Ainda, esse recurso é mais fácil de ser mobilizado, já que não é propositivo, mas apenas declaratório.

Some-se a tudo isso a diferença da agenda política de cada governo. Nas administrações do PSDB, a natureza das reformas que exigiam maiorias qualificadas incentivaram a mobilização de instrumentos de obstrução mais intensivos pela oposição. Nos dois governos Lula, a oposição não teve esses incentivos. Além disso, há uma dificuldade adicional à oposição ao PT, porque quando o PSDB esteve no governo ele defendeu medidas semelhantes e, por isso, viu-se na situação de ter que manter certa coerência. O mesmo se aplica ao PFL/DEM, cujos deputados acabaram ficando um tanto desorientados a respeito de votar agora que estavam na oposição. Por exemplo, um dos deputados do PFL [Lael Varella] foi ameaçado de expulsão porque votou a favor do governo na decisão sobre o salário mínimo, em 2004. Ele justificou seu voto dizendo que o PFL sempre defendeu o salário baixo devido a questões financeiras.

A outra diferença na estratégia que se pode observar é que, nesse período, a oposição teve muito mais poder para efetivamente abrir as CPIs. Diante dos perigos de se aprofundar as investigações levadas a cabo e terminar se prejudicando, uma das saídas escolhidas pela oposição ao governo petista foi focar os processos na figura do presidente Lula, apressando as táticas fiscalizatórias das comissões e sendo condescendente com outras figuras mais claramente envolvidas nos escândalos, sendo conivente, inclusive, com a não cassação desses parlamentares.

Vejamos então como a oposição utilizou os recursos protelatórios ou de agenda própria nesse período. Foram selecionadas apenas as votações em que a oposição utilizou no mínimo quatro recursos desse tipo. Ao todo, foram 327 votações nominais e 275 pedidos de verificação de votação, concentrados em 74 projetos —59 MPs, 4 PECs, 3 PLPs, 7 PLs e 1 PRC. Destas, em 49 casos a oposição utilizou a estratégia de obstrução parlamentar legítima e/ou solicitou verificação de votação/quebra de interstício de uma hora. Esses dados estão no **Quadro 4.6**.

Pelo o que mostram os dados, nos dois governos Lula houve uma redução no número de votações em comparação com o anterior. Isso pode ser explicado pela diferença de agenda. Como sabemos, nos governos FHC, houve um número expressivo de votações que exigiam maioria qualificada, as quais permitem o maior uso de instrumentos de obstrução pela oposição. No período do governo Lula, a oposição concentrou sua 'artilharia' protelatória nas definições das medidas provisórias — Inácio (2007 e 2009) já havia destacado a importância da mudança da tramitação das MPs nas estratégias obstrutivas da oposição. No governo anterior, não houve nenhum caso que se enquadrasse nesse tipo de tramitação; o que comprova que a diferença na regra alterou sobremaneira as negociações na Casa, trazendo maiores dificuldades para o Executivo ao favorecer o uso de estratégias para forçar barganhas e impor obstruções.

**QUADRO 4.6. Projetos de Lei mais movimentados com
Obstrução e Verificação de Votação pela oposição nos Governos Lula (2003-2010)**

	Projeto	Autor	N	Movimentação da Oposição
1	MP 121/03	EXE	0	5 VV
2	MP 125/03	EXE	0	5 VV
3	MP 126/03	EXE	0	3 VV
4	MP 135/03	EXE	0	4 VV
5	MP 144/03	EXE	0	6 VV
6	MP 153/03	EXE	0	5 VV
7	MP 167/04	EXE	0	6 VV
8	MP 183/04	EXE	0	5 VV
9	MP 192/04	EXE	0	4 VV
10	MP 196/04	EXE	1	1 OB e 5 VV
11	MP 200/04	EXE	2	2 OB E 2 VV
12	MP 206/04	EXE	2	2 OB E 2 VV
13	MP 207/04	EXE	4	3 OB E 4 VV
14	MP 241/05	EXE	4	2 OB E 3 VV
15	MP 248/05	EXE	8	5 OB E 2 VV
16	MP 249/05	EXE	3	3 OB E 1 VV
17	MP 250/05	EXE	3	3 OB E 6 VV
18	MP 272/05	EXE	1	2 OB E 2 VV
19	MP 276/06	EXE	3	3 OB E 1 VV
20	MP 279/06	EXE	2	1 OB E 3 VV
21	MP 340/06	EXE	3	3 OB E 1 VV
22	MP 373/07	EXE	3	3 OB E 3 VV
23	MP 375/07	EXE	6	5 OB E 3 VV
24	MP 378/07	EXE	8	8 OB E 3 VV
25	MP 379/07	EXE	4	2 OB E 3 VV
26	MP 381/07	EXE	4	7 OB E 5 VV
27	MP 383/07	EXE	6	6 OB E 3 VV
28	MP 384/07	EXE	7	5 OB E 7 VV
29	MP 385/07	EXE	6	4 OB E 5 VV
30	MP 402/07	EXE	4	4 OB E 2 VV
31	MP 405/07	EXE	8	8 OB E 2 VV
32	MP 424/08	EXE	5	5 OB E 3 VV
33	MP 431/08	EXE	6	4 OB E 4 VV
34	MP 434/08	EXE	2	3 OB E 1 VV
35	MP 436/08	EXE	4	4 OB E 4 VV
36	MP 445/08	EXE	5	5 OB E 1 VV
37	MP 457/09	EXE	6	4 OB
38	MP 469/09	EXE	5	4 OB E 4 VV
39	MP 470/09	EXE	7	7 OB E 7 VV
40	MP 472/09	EXE	4	4 OB E 3 VV
41	MP 477/09	EXE	4	3 OB E 2 VV
42	MP 483/10	EXE	5	4 OB E 2 VV
43	PL 1840/03	EXE	4	3 OB E 2 VV
44	PL 4125/04	CPMI	5	4 OB E 3 VV
45	PL 1481/07	PT	3	3 OB E 2 VV
46	PL 2502/07	PT	12	10 OB E 12 VV
47	PL 3674/08	EXE	6	4 OB E 2 VV
48	PLP 35/07	PR	7	5 OB E 4 VV
49	PRC 248/05	PL	2	2 OB E 3 VV

Fonte: Banco de dados próprio, formado a partir de informações cedidas pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação [CORPI] e pelo Centro de Documentação e Informação [CEDI] da Câmara dos Deputados, a partir de solicitação realizada no site da Câmara dos Deputados; por outras informações colidas no site do Senado e pelo banco de dados legislativos do CEBRAP.

Outra mudança significativa foi a possibilidade de solicitar a verificação de votação antes do intervalo de uma hora. Apesar desse instrumento ser pouco produtivo para a oposição, ele foi bastante utilizado — em alguns casos, esse recurso se tornou a estratégia principal. No **Quadro 4.7** aparece o quantitativo da utilização da obstrução parlamentar legítima e da verificação de votação [49 projetos]. Destas, 7 também foram questionados no STF por meio de 10 ADINs. Nos outros 24 projetos, os partidos de oposição utilizaram recursos tais como a retirada de pauta e o DVS. As votações em que a oposição mais utilizou recursos de protelação foram as que envolveram decisões sobre o Teto Salarial do Serviço Público, a Reforma Tributária, a Tramitação das MPs, Serviços de Saúde e a definição da CPMF. Nesses casos, como esperado para projetos de emenda constitucional, exigem-se votações qualificadas de 3/5. Apenas uma delas foi questionada em ADIN, no STF.⁴⁷

Na Reforma Tributária, os embates se tornaram intensos. Esse é um tema especialmente sensível ao PSDB e mais ainda ao DEM. Esse embate durou cinco horas até o acordo final. Os deputados da oposição chegaram bem cedo e ocuparam todos os espaços de fala na Comissão, e não assinaram o livro de registro, o que ao final, invalidou o quórum da Comissão, que teve que adiar seus trabalhos por mais uma sessão. Eles leram muito bem o regimento e um manual obstrucionista que o PT produziu quando estava na oposição — são 10 vagas disponíveis para discurso antes da abertura da sessão e, chegando cedo, a oposição conseguiu todas as cadeiras.

Apesar de o governo Lula não investir em muitas propostas de reformas, especialmente quando comparado com os governos FHC, muitas vezes foram discutidas convocações extraordinárias devido ao alto potencial obstrutivo das oposições, ao trancamento da pauta e ao adiamento de muitas votações. Nesse período, as votações chegaram a ficar paradas por um mês. O governo até assegurou a liberação das emendas em troca do apoio da oposição na aceleração da votação de algumas medidas, inclusive da LDO, já que havia obstrução. Uma das reclamações dos parlamentares na época era o critério que havia sido adotado para as verbas,

⁴⁷ Há, ainda, um detalhe que merece destaque, a oposição PSDB/PFL/DEM tem uma agenda levemente flutuante, especialmente quando a temática impacta sobre o eleitorado, mas a política de tributação é um tema que sempre movimenta forte estratégia de bloqueio.

apesar da liberação para a oposição, em 2004, ter sido maior do que a média nos governos anteriores, segundo dados do governo.

QUADRO 4.7. Projetos de Lei mais movimentados com procedimentos pela oposição nos Governos Lula (2003-2010)

Projeto	Assunto	Autor	Nº	Oposição	Movimentação	Início	Fim
MP 258/05	Administração Tributária	EXE	13	8 OB, 2 VN E 5 VV	Retirada de Pauta e DVS	22/07/05	21/11/05
MP 269/05	Agências Reguladoras	EXE	3	1 OB, 1 VN E 3 VV	DVS	15/12/05	26/04/06
MP 275/05	SIMPLES	EXE	5	3 OB, 2 VN E 3 VV	Preferência de Votação e DVS	30/12/05	19/05/06
MP 280/06	Legislação Tributária	EXE	4	4 VN	Retirada de Pauta e DVS	16/02/06	03/04/08
MP 291/06	Previdência Social	EXE	5	4 VN E 1 VV	DVS	13/04/06	14/08/06
MP 339/06	FUNDEB	EXE	10	5 OB, 3 VN E 2 VV	DVS e Emenda	29/12/06	27/05/09
MP 341/06	Reestruturação de Carreiras	EXE	4	3 OB, 1 VN E 2 VV	DVS	29/12/06	15/05/09
MP 374/07	Previdência Social	EXE	5	3 OB, 1 VN E 3 VV	Retirada de Pauta	31/05/07	12/11/07
MP 398/07	Radiofusão/ EBC	EXE	7	2 OB E 2 VV	DVS	11/10/07	15/05/09
MP 425/08	PIS/PASEP/ COFINS	EXE	3	2 OB, 1 VN E 2 VV	Preferência de Votação	30/04/08	11/07/08
MP 432/08	Crédito Rural e Fundário	EXE	6	4 OB, 1 VN E 3 VV	DVS	28/05/08	15/05/09
MP 447/08	PIS/PASEP/ COFINS	EXE	4	1 OB E 3 VN	DVS	17/11/08	08/05/09
MP 451/08	Imposto de Renda	EXE	6	3 OB, 1 VV E 1 VN	DVS	16/12/08	18/06/09
MP 460/09	PMCMV	EXE	8	1 OB, 2 VN E 2 VV	DVS	31/03/09	09/09/09
MP 465/09	BNDES	EXE	6	4 OB E 1 VN	DVS	30/06/09	02/12/09
MP 466/09	Energia Elétrica	EXE	7	4 OB, 2 VV E 2 VN	DVS	30/07/09	05/02/10
PEC 40/03	Teto Salarial	EXE	22	5 OB, 10 VV E 2 VN	Retirada de Pauta	30/04/03	16/11/04
PEC 41/03	Reforma Tributária	EXE	33	10 OB, 16 VV E 8 VN	DVS e Emendas	30/04/03	04/02/14
PEC 511/06	Tramitação de MPs	PFL	15	6 OB, 5 VV E 1 VN	DVS	09/02/06	13/05/09
PEC 558/06	CPMF	PMDB	31	23 OB, 6 VV E 2 VN	Emendas	12/07/06	19/03/15
PL 2401/03	CNBS	EXE	8	2 OB, 1 VV E 1 VN	Preferência de Votação	31/10/03	15/05/09
PL 5417/09	FSSB	PT	8	5 OB, 5 VV E 1 VN	DVS	10/06/09	25/02/10
PLP 01/03	Serviços de Saúde	PT	9	6 VN	DVS e Encerramento de Discussão	18/02/03	06/11/07
PLP 306/08	Serviços de Saúde	PT	17	13 OB, 3 VV E 2 VN	Preferência de Votação e DVS	12/05/08	13/01/12

Fonte: Banco de dados próprio, formado a partir de informações cedidas pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação [CORPI] e pelo Centro de Documentação e Informação [CEDI] da Câmara dos Deputados, a partir de solicitação realizada no site da Câmara dos Deputados; por outras informações colidas no site do Senado e pelo banco de dados legislativos do CEBRAP.

Mas, foi a MP do Imposto que se transformou na principal causa dos partidos de oposição, que conseguiram impor uma derrota ao governo, a retirada da medida da pauta da votação. Naquele momento, a oposição jogou com todos os recursos procedimentais para atrasar a definição da CPMF, que se tornou uma perda sensível para o governo. Contribuiu para isso uma brecha na definição do que podia ser votado enquanto a pauta estivesse trancada para a votação de MPs, que foi conseguida mediante uma consulta realizada pelo PFL.

5.3. A Guerra de CPIs no primeiro governo Dilma

O ano de 2011 se inicia com a tentativa de reorganização dos partidos derrotados na eleição, especialmente o PSDB, que enfrenta divisões internas profundas. Uma ala queria que o partido fortalecesse sua imagem junto à classe média, a outra queria que o partido se aproximasse do 'povão'. Para dificultar o cenário, a oposição teria diante de si a pior situação numérica na Câmara dos Deputados, reduzida para 17,5% das cadeiras. Em contrapartida, a Presidenta Dilma tinha a base menos fiel desde FHC e, ainda, uma mobilização de rua vigorosa, em 2013, que resultou na drástica queda de sua popularidade. Para complicar ainda mais sua situação, o julgamento do mensalão se aproximava, denúncias contra Palocci levaram à sua saída do cargo, a crise da Petrobras se agravava.

Nesse quadro, ganharia força um movimento que já havia se iniciado nos governos Lula, qual seja, a utilização de órgãos externos de fiscalização do governo pela oposição parlamentar, tais como o Ministério Público e o TCU. Mas a atuação da oposição não foi fácil, pois o líder do PSDB, Duarte Nogueira, o senador 'intocável', Demóstenes Torres do DEM, assim como alguns governadores do PSDB e do DEM também foram envolvidos em denúncias no conhecido caso 'Cachoeira'. O governo tentou contra-atacar e avançou nessa investigação por meio da abertura de uma CPI, mas acabou sendo envolvido. A oposição, em retaliação, insistiu em convocar Dilma e o PT — inclusive, José Serra foi bastante atuante em um movimento que alguns jornais chamaram de "guerra de requerimentos". Como consequência do fogo

cruzado e da possibilidade de perdas mútuas do governo e da oposição, essa investigação no Congresso tornou-se "a mais lenta em 20 anos" (FSP, 17/05/2012).

De fato, a partir de 2013, houve uma permanente correlação de forças entre o Senado e Câmara dos Deputados no que diz respeito ao poder de fogo da oposição. Por exemplo, em 2014, a oposição tentou esvaziar uma CPI que ela própria havia criado no Senado, a fim de fortalecer outra CPI de igual teor, mas, dessa vez, mista, já que contava com maior 'artilharia' parlamentar na Câmara. Sem mencionar que, no Senado, a base aliada havia conseguido ampliar as investigações para abarcar as negociações que envolviam governadores dos partidos da oposição, na então chamada guerra de CPIs. Em ano eleitoral, estando atrás nas pesquisas, não seria recomendável que a oposição aceitasse enfrentar as investigações. Em resposta, a oposição recorreu ao STF e este determinou que fosse instalada apenas a CPI da Petrobras, barrando, assim, o contra-ataque governista que tentava instalar uma investigação mais ampla e que, por isso, foi chamada de CPI 'X-tudo'. Mas não adiantou, com apoio da própria oposição, medrosa de ver a investigação se aproximar dos seus membros, o governo conseguiu controlar essa CPI. Ao final, o acórdão foi feito, devido a pressões de empresas e à gama dos políticos envolvidos.

Mas, o governo sofreu duras derrotas, especialmente na definição dos conselhos populares e em votações difíceis, como a das chamadas pedaladas fiscais, que durou 12 horas, com promessa de "guerra jurídica" pela oposição para barrá-la. Essa disputa se prolongou até 2016, com a retirada da Presidenta Dilma por meio de um processo de *impeachment*.

Seguindo a mesma lógica de análise aplicada aos governos anteriores, o **Quadro 4.8** e o **Quadro 4.9** trazem dados de 100 votações nominadas e 21 verificações de votação/quebra de interstício, divididas em 17 projetos. Destes, 11 foram Medidas Provisórias e nenhuma foi questionada no STF. A decisão sobre os Portos e sobre a Desvinculação das Receitas da União foram as que mais incentivaram o uso das estratégias de obstrução pela oposição.

Quadro 4.8
Projetos de Lei mais movimentados com Obstrução e
Verificação de Votação pela oposição no Governo Dilma (2011 a 2014)

Projeto	Autor	N	Oposição
MP 511/10	EXE	6	4 OB
MP 532/11	EXE	6	3 OB e 3 VV
MP 559/12	EXE	5	3 OB E 1 VV
MP 563/12	EXE	7	6 OB E 3 VV
MP 566/12	EXE	3	3 OB E 1 VV
MP 567/12	EXE	3	3 OB E 2 VV
MP 628/13	EXE	3	3 OB e 1 VV
PLN 36/14	EXE	4	4 OB
PRC 178/13	EXE	5	4 OB E 1 VV

Fonte: Banco de dados próprio, formado a partir de informações cedidas pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação [CORPI] e pelo Centro de Documentação e Informação [CEDI] da Câmara dos Deputados, a partir de solicitação realizada no site da Câmara dos Deputados; por outras informações colidas no site do Senado e pelo banco de dados legislativos do CEBRAP.

Quadro 4.9
Projetos de Lei mais movimentados com
procedimentos pela oposição ao Governo Dilma (2011 a 2014).

Projeto	Assunto	Autor	Nº	Oposição	Movimentação	Início	Última Ação
MP 579/12	Energia Elétrica	EXE	4	4 VN	DVS	12/09/12	26/04/13
MP 595/12	Portos	EXE	21	20 OB E 2VN	Retirada de Pauta e Emenda	07/12/12	17/07/12
MP 621/13	Mais Médicos	EXE	8	1OB, 1 VN E 3 VV	DVS	09/07/13	17/12/13
MP 627/13	Legislação Tributária	EXE	5	1 OB, 2 VN E 1 VV	DVS e Destaques	26/03/13	03/12/14
PEC 61/11	DRU	EXE	23	12 OB, 3 VN E 5 VV	DVS	02/08/11	20/04/12
PL 4470/12	Migração Partidária	Vários	8	8 OB E 1 VN	DVS	19/09/12	30/10/13
PL 6397/13	Custo das Campanhas Eleitorais	PMDB	8	3 OB E 2 VN	DVS e Subemenda	20/09/13	03/12/14
PLP 221/12	SIMPLES	PSDB	1	2 OB E 3 VN	DVS	07/11/12	03/12/14

Fonte: Banco de dados próprio, formado a partir de informações cedidas pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação [CORPI] e pelo Centro de Documentação e Informação [CEDI] da Câmara dos Deputados, a partir de solicitação realizada no site da Câmara dos Deputados; por outras informações colidas no site do Senado e pelo banco de dados legislativos do CEBRAP.

6. Considerações Finais

Os dados e análises apresentados neste capítulo mostram que os recursos utilizados pelas oposições variaram não só quantitativamente, mas na maneira em que são empregados entre partidos e governos do período. Com relação às mudanças regimentais dos direitos de minorias, tivemos três casos significativos que impactaram as interações do governo com a oposição: as mudanças nas solicitações de DVS, no governo FHC, a alteração da compreensão dos direitos de minorias, pelo STF, e a adoção do “trancamento da pauta” do Legislativo pela expiração do prazo de votação das Medidas Provisórias. No primeiro caso, é difícil avaliar o impacto da mudança, já que foi feita no início da turbulência que o uso frequente de DVS provocou. Nos dois últimos casos, as mudanças parecem ter sido significativas em parte — a abertura de CPIs é sim uma estratégia importante, mas como se sabe, é apenas uma das batalhas que a oposição precisa enfrentar. A continuidade das investigações é muito mais difícil. Entretanto, para que haja dificuldades adicionais, obviamente, é preciso que, primeiro, a CPI seja aberta; por isso o impacto da decisão do Supremo não é desprezível. Já com relação ao trancamento, a adesão ao governo torna-se mais custosa.

A oposição ao FHC foi mais efetiva ao tentar expor ao máximo as medidas impopulares, destacando pontos polêmicos das reformas, sendo favorecida por um cenário de decisões que exigiam maiorias ampliadas e que por isso, abriam o flanco para a artilharia regimental protelatória, especialmente no uso de destaques em separado, emendas, retirada de pauta e adiamento de votações e discussões. Além disso, mesmo a derrota no jogo legislativo não finalizou a disputa e intensidade com que a oposição investiu na exposição dos pontos impopulares dessas reformas, expandido a controvérsia para o poder Judiciário, acionando o questionamento da constitucionalidade das alterações aprovadas, através das ADIs. Essa estratégia foi considerada uma grande novidade no cenário político brasileiro. Apesar de uma possibilidade jurídica anterior a esse período, o seu uso foi potencializado e mobilizado a partir de 1995, enquanto ação da oposição partidária parlamentar e minoritária, ganhando destaque nos debates não só políticos, mas teóricos e

acadêmicos, devido ao processo de judicialização, presente nas democracias contemporâneas, mas com caracteres específicos no caso brasileiro.

A oposição ao Lula decidiu obstruir e dificultar as votações de interesse do governo, protegendo esses partidos e seus parlamentares de decisões difíceis. Foi bastante efetiva na abertura de CPIs, em comparação as tentativas do bloco liderado pelo PT, nos governos anteriores. Mas as repercussões podem não ter sido tão vantajosas. Afinal, essa estratégia é longa e custosa, podendo trazer danos inclusive para os membros e para a imagem da oposição, significando perdas de popularidade e eleitorais, nos três níveis de competição.

Alguns recursos atribuídos a oposição na literatura, nem sempre indicam atrito direto ao governo, significando apenas um campo de atuação possível e diferencial, ou, especial apenas para atores individuais e não para a oposição enquanto ator coletivo, como é o caso das Audiências Públicas e Solicitação de Informação.

Alguns dados necessitariam de uma análise qualitativa mais aprofundada e outros, devido ao seu montante, ainda trazem dificuldades para qualquer tratamento, como é o caso dos projetos de lei, indicando a necessidade de um recorte bastante delimitado e específico. Há ainda bastante dificuldade para a reunião numérica de todas as solicitações da oposição, independente do sucesso ou do seu registro em votações nominais que realmente aconteceram, como foi indicado no capítulo. Devido a própria particularidade do objeto, os dados que interessariam aqui, não são catalogados nos bancos e no acervo da Casa de alguma forma que pudesse ser computado nessa pesquisa. Ou não seguem uma tramitação fácil de acompanhar.

Devido a isso – dificuldades de catalogação e tratamento dos dados - e ao cenário político – as opções estratégicas dos partidos em caso governo, destaco como achados importantes aqueles relativos as votações nominais e as comissões de inquérito. A sua centralidade para a pesquisa também se deve a possibilidade de estabelecer nessas ações, um caráter opositivo e de atrito direto e intenso.

As votações nominais foram divididas em votações que interessam a oposição, votações em que a obstrução legítima foi utilizada por esse bloco e votações em que houve uma orquestração de requerimentos [no primeiro caso, uma orquestração quantitativa, com o uso de no mínimo quatro recursos e no segundo caso, a partir dos governos Lula, uma orquestração de obstrução parlamentar legítima e verificação de votação]. Essa divisão teve por propósito refinar o uso dos recursos procedimentais nesse tipo de ação parlamentar. Além disso, foi necessária devido a própria condução estratégica dos recursos pelos partidos – como é o caso da reunião de votações em que foram utilizadas a obstrução parlamentar legítima e a verificação de votação conjuntamente, situação não prevista pelo caráter dos recursos, que não atrelam seu uso concomitante, mas a um cenário específico e de perspicácia do bloco oposicionista, o que mostra a importância da análise comportamental desse ator em um sistema político.

Os percentuais das votações de interesse da oposição nos três governos do período foram, respectivamente, 25,1% do total de votações nominais, 15,9% e 26,4%. Ou seja, foram significativas nos governos FHC e Dilma, com uma queda importante nos governos Lula. Essa queda é explicada pelo uso intensificado dos outros casos tipificados acima (votações com obstrução e orquestradas).

Vinculados às votações, os requerimentos protelatórios de maior uso foram a solicitação de retirada de pauta, de adiamento de discussão e de votação, e os procedimentos de agenda, como a submissão de Emendas e Subemendas. A partir do segundo governo Lula, esses mecanismos começaram a ser menos mobilizados pela oposição. Por outro lado, as verificações de votação começaram a ser amplamente utilizadas, com um aumento de 221 para 914 entre as legislaturas 50º/51º e 52/53º. No entanto, na 54º legislatura, praticamente voltou ao nível anterior [256]. Quando olhamos o partido solicitante, percentualmente, houve a redução da requisição da oposição de 73,3% para 46,1% e finalmente 14,8.

As DVS, um dos instrumentos preferidos e que mais criam dificuldades na tomada de decisão, acabaram convertendo-se em mecanismo duplo, tanto de agenda, por ressaltar as preocupações do partido, como de retardo do processo

legislativo. Proporcionalmente, seu uso cresceu, chegando a 86,5% do total de procedimentos preferidos na 52ª legislatura.

O procedimento de obstrução puro [parlamentar legítima – opl] foi utilizado em apenas 6% das votações no governo FHC, apresentou um crescimento expressivo, chegando a ser utilizado na metade das votações conflituosas nos Governos Lula e, em 40%, no Governo Dilma. Portanto, esse tipo de estratégia oposicionista se torna a principal, a partir de 2003.

No caso dos instrumentos fiscalizadores, seu uso intensivo parece que os enfraquece, e não o contrário. Por isso houve uma tendência de utilização dos mecanismos mais 'fortes', como CPIs no Senado e PFCs, apenas em momento de intensa turbulência, especialmente a partir do Governo Lula.

Esses achados podem indicar um caminho para o esclarecimento da crise política no Brasil, com o progressivo esvaziamento dos debates e da submissão de projetos alternativos, associado intenso uso de recursos fiscalizatórios de profundo desgaste político. Essa movimentação é responsável também, pelo constante adiamento das votações nas Casas Legislativas. Através de chantagens, como por exemplo, da convocação de figuras centrais do governo, a oposição conseguia mobilizar o medo de derrota do governo, forçando a retirar de pauta suas propostas. Este recurso se torna ainda mais efetivo com o uso das obstruções legítimas, provocando uma paralisia das atividades parlamentares decisórias em torno da agenda de políticas públicas, até mesmo daquelas de interesse comum entre blocos. No período anterior, os recursos obstrutivos eram de outra monta. Originalmente propositivos, conseguiam retardar as votações pela necessidade de ampliadas maiorias e rodadas repetitivas de votações, além de mobilizar a opinião pública e expor as opções do parlamentares em decisões polêmicas de grande envergadura.

Conclusão

Esta tese teve como ponto de partida duas constatações e duas perguntas. Quanto às constatações, a primeira foi a carência de estudos sobre as oposições parlamentares, a despeito de sua reconhecida centralidade para a democracia. A segunda foi a convergência da literatura de política comparada à perspectiva de que a governabilidade é a grande meta dos regimes democráticos, o que, portanto, leva à inferência de que se as oposições parlamentares forem realmente atuantes e efetivas, podem se tornar um obstáculo à consecução desse objetivo. Em decorrência disso, o estudo das oposições parlamentares foi negligenciado. Em relação às perguntas, a primeira foi: quais recursos institucionais estão à disposição das oposições parlamentares brasileiras para que elas desempenhem suas funções de checagem e veto ao governo? A segunda foi: como essas oposições fazem uso de tais recursos? No caso da primeira pergunta, isso envolvia a análise da institucionalização das oposições parlamentares no Brasil, considerando-se que isso significa o reconhecimento de seu espaço no processo legislativo e a concessão de prerrogativas para sua atuação. A segunda pergunta envolvia sua efetividade, o que quer dizer sua capacidade de cumprir suas funções institucionais.

Para lidar com essas questões, foi necessário, antes da análise dos dados, reconstruir o debate sobre o problema da governabilidade na literatura de política comparada, para contextualizar o problema da pesquisa de maneira mais aprofundada. Pretendi, com isso, colocar em relevo a relação que os especialistas estabelecem entre desenho constitucional e governabilidade, principalmente no que diz respeito aos efeitos institucionais do presidencialismo e do multipartidarismo nas relações entre governo e oposição. Assim, ficou demarcada a posição favorável dos analistas em relação à governabilidade, em detrimento da efetividade das oposições partidárias. Inclusive, nas entrelinhas desses estudos, supõe-se que as oposições partidárias devem ser um tanto protocolares, pois se forem efetivas demais podem constituir uma ameaça aos governos e, eventualmente, à estabilidade institucional.

Em seguida, foi necessário mostrar que, além de terem sido relegadas ao segundo plano, as oposições parlamentares foram um objeto pouco estudado. Carecemos de uma tradição de pesquisas sobre esse objeto que possa compor um arsenal teórico e metodológico compartilhado e coerente. De fato, essa carência indica a desconfiança que as oposições sempre despertaram, pois, até certo momento, foram vistas como rebeldes e violentas. Sua história mostra um longo processo de institucionalização, até resultar no modelo democrático contemporâneo, o qual é impensável sem a existência de oposições parlamentares oficialmente reconhecidas e toleradas.

As oposições começaram a ganhar seu espaço no modelo político inglês anterior à monarquia constitucional, quando ainda não havia partidos organizados e permanentes. Com a evolução da monarquia constitucional e a instauração da Constituição Balanceada inglesa, o Parlamento foi se fortalecendo cada vez mais e tornou-se o detentor exclusivo da função legislativa. As oposições ganharam outra conotação a partir disso, até redundar na democracia parlamentarista, que prevê a alternância partidária nos postos de governo e oposição. Esse modelo de oposição institucionalizada espalhou-se pelos demais países democráticos, inclusive nos Estados Unidos, onde se desenvolveram algumas características próprias a partir da matriz inglesa. Assim, Estados Unidos e Inglaterra acabaram se tornando os dois modelos básicos de democracia, servindo de parâmetros para os desenhos constitucionais das outras democracias; contudo, a raiz desses dois modelos está fincada na evolução constitucional inglesa.

Esse percurso histórico mostrou a intrínseca relação entre democracia e oposições parlamentares. Mostrou também que essa relação contém um paradoxo ainda não resolvido, que é a identificação do grau ótimo de efetividade da oposição parlamentar que, não obstante sua eficácia, não comprometa a viabilidade do governo. Apesar de não equacionado, esse paradoxo, entretanto, põe em relevo algumas contribuições teóricas dos estudos sobre o tema, quais sejam, numa democracia, as oposições devem ter algum grau de efetividade, que depende do seu nível de institucionalização. Em outros termos, a variedade e intensidade dos dispositivos constitucionais e regimentais que são concedidos às oposições

parlamentares mostra seu grau de institucionalização. Esses dispositivos devem corresponder aos recursos que são disponibilizados às oposições para que elas possam cumprir eficazmente suas funções institucionais. Disso segue que a interação das oposições parlamentares com os governos, no âmbito da estrutura constitucional e no contexto das políticas que trafegam pelas instâncias legislativas, deve evidenciar o uso estratégico dos recursos institucionais pelas oposições partidárias no Legislativo.

Com esses parâmetros, avancei para a análise do caso brasileiro, visando a responder àquelas duas perguntas que orientaram a pesquisa. Analisei dados documentais, institucionais e comportamentais relativos às oposições parlamentares na Câmara dos Deputados brasileira nos dois governos Fernando Henrique e Lula, e no primeiro governo Dilma. O que os dados analisados mostraram? De maneira geral, As oposições parlamentares têm diversas prerrogativas e podem fazer uso de vários instrumentos institucionais para tentar fazer frente ao governo no Legislativo. Mas, as suas especificações formais são genéricas, não direcionadas especialmente aos partidos da oposição. O escopo de muitos recursos é pouco definido tendo em vista maneiras efetivas de se fazer cumprir as funções que se espera de uma oposição parlamentar. Com isso, em muitos e importantes casos, as movimentações procedimentais são dependentes de flutuações políticas ou são utilizadas de maneira desviante do propósito original. Por exemplo, o interesse do Presidente da Casa em pressionar o governo pode levar a uma interpretação frouxa do trâmite e abrir espaço para a oposição; ou, um segundo exemplo, todo o processo de trâmite de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, seja para abri-la, seja para esvaziá-la, seja para incapacitá-la de cumprir as suas funções.

Além disso, em momentos de picos de apoio ao Presidente, ou de pressão sobre ele, foi possível fazer alterações que significaram a redução das chances de participação da oposição ou o uso da tática desvirtuada, sem uma discussão mais intensa sobre o impacto regimental da decisão e o impacto sobre a qualidade da democracia. Esse foi o caso da mudança no uso das DVS e na tramitação das medidas provisórias, que gerou efeitos perversos e favoreceu táticas obstrutivas pouco produtivas. Outra mudança significativa partiu de uma confusão entre dois conceitos ¼oposição e minoria¾ e foi imposta por um órgão externo, destituindo o

Presidente da Casa de funções extremamente discricionárias, mas deslocando o problema para outro lugar, o que gerou um impasse que durou anos: o processo de abertura de CPIs.

Em realidade, pode-se dizer que falta à Casa Legislativa uma preocupação maior com seu regimento, um detalhamento de práticas e de especialização de funções, que assim ficam sujeitas a remendos ocasionais e políticos. Mas, é preciso ressaltar que essa ausência parece ser generalizada ³/₄ poucos são os países que delimitam e especificam os espaços de atuação da oposição. Poucos também são os estudos que investigam os regimentos internos das Casas Legislativas e as mobilizações políticas em torno de sua alteração e a intervenção do poder Judiciário na interpretação e na ação dos atores parlamentares em relação às regras regimentais.

Outros recursos que são fáceis de serem movimentados e, por isso, podem ser facilmente mobilizados pela oposição, são de baixa eficácia, sendo atrativos, no entanto, para o currículo individual dos parlamentares. Esse é mais um ponto que precisa ser discutido em outras oportunidades, ou seja, a interferência das ambições paralelas e conflitantes para a constituição de um bloco de oposição ampliado, que não gire em torno apenas das mesmas figuras e lideranças. Esse é um fato que se observa, por exemplo, na baixa rotatividade nesse cargo em alguns governos. Dessa maneira, a rotinização de uma prática parlamentar oposicionista é dificultada, especialmente quando da alternância de poder.

A observação dos dados possibilitou, também, inferir que o foco na governabilidade parece ter empobrecido as possibilidades de incrementar o espaço para atuação individual dos parlamentares. Em especial, na proposição de leis, processo extremamente aberto e profundamente desviado da intenção original, já que serve apenas para que o deputado apresente, na sua campanha política, um teto de submissão, sem responder a nenhuma barreira partidária ou se comprometer com o cumprimento de certas obrigações constitucionais ou administrativas. Portanto, sem um cenário institucional de atuação legislativa mais potencializado para atores coletivos e individuais, não é possível também estabelecer um campo de atuação para

a oposição, gerando baixo incentivo para que ela busque cumprir seus deveres programáticos. Tudo gira em torno da sobrevivência eleitoral e, por isso, corresponde muitas vezes a estratégias de fácil mobilização que não ocasionam custos de vinculação, como pode ser o caso do uso da obstrução parlamentar legítima.

Desse modo, no modelo brasileiro, é possível estabelecer diferenciados tipos de comportamento das oposições parlamentares. Nos oito anos iniciais, o cenário de reformas e o objetivo claro de se diferenciar perante um mercado eleitoral ainda não sedimentado, levou a uma prática propositiva, alarmista e publicizada, com resultados pontuais e/ou revertidos na decisão final. A partir de 2003, ocorreu uma mudança em favor de práticas legislativas obstrutivas, não-propositivas, não-constitutivas de alternativas para o eleitorado, além da intensificação da prática fiscalizatória um tanto 'cosmética' que resultou no abalo da imagem do governo. Com efeito, a utilização dessas táticas requer uma habilidade nem sempre controlável, pois os escândalos e a degradação da imagem do governo, algumas vezes, pode levar à retaliação, com acusações que atingem também os membros da oposição. Ou seja, o uso acusatório da fiscalização do governo visando a fins eleitorais envolvem expedientes que em determinadas circunstâncias escapam do controle das lideranças oposicionistas, afetando seus próprios objetivos.

Podemos concluir disso que as oposições parlamentares brasileiras são institucionalizadas. Elas estão previstas na Constituição e no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, onde também estão estabelecidas suas prerrogativas. Essas prerrogativas abrangem o desempenho das funções essenciais das oposições parlamentares - checagem do governo, possibilidade de influenciar as políticas, possibilidade de retardar ou vetar os projetos do governo e apresentar-se ao eleitorado como uma alternativa viável ao governo. Obviamente, tudo isso é formalidade, mas uma formalidade crucial, se levarmos a sério o axioma neoinstitucionalista de que as regras influenciam comportamentos, e que estes são estratégicos visando a maximizar os resultados almejados pelos atores em face dos incentivos institucionais. A segunda questão de interesse é se, além de institucionalizada, a oposição é efetiva. Essa efetividade pode vista de duas maneiras; uma delas é a intensidade das tentativas de se usar os recursos institucionais para

fazer frente ao governo, a outra é a eficácia desses recursos mobilizados. Indicadores precisos que possam mensurar esses dois aspectos da efetividade ainda não foram construídos. Como já discutido anteriormente, essa mensuração é bastante complexa e de difícil operacionalização. De modo geral, podemos dizer que as oposições partidárias brasileiras foram efetivas nas tentativas constantes de mobilizar recursos para fazer frente ao governo e que o perfil desses recursos se alterou do período FCH para o período dos governos petistas. Quanto à sua eficácia, podemos dizer que em alguns momentos, isso ocorreu; inclusive em momentos cruciais que até levaram a dois impeachments, embora ambos estejam fora do período temporal estabelecido para este estudo.

Enfim, diante dessas constatações, esse estudo pode contribuir para o debate de algumas formas. Em primeiro lugar, sua contribuição teórico-metodológica consiste em estabelecer alguns parâmetros para a análise do comportamento das oposições parlamentares. O conceito e os indicadores de institucionalização parlamentar, vinculados à sua previsão constitucional e às prerrogativas relacionadas ao cumprimento de suas funções, permitem abordar esse objeto com um enquadramento mais delimitado. A análise comportamental de sua efetividade, por sua vez, traz uma possibilidade de distinção entre oposições protocolares e oposições efetivas. Além disso, permite a identificação dessa efetividade em termos empíricos, por meio de sua catalogação, além da avaliação de seus impactos no processo legislativo e nas relações entre governo e oposição.

Desse modo, é possível dar início à construção de um modelo analítico para esse objeto, ressaltando o caráter sistêmico na escolha de determinadas práticas pelas oposições parlamentares e da articulação entre direitos e deveres, a partir das indicações normativas, na formatação dos recursos procedimentais dos regimentos internos. O foco em um cenário competitivo ressalta, também, a articulação entre as arenas de competição nas quais os partidos estão inseridos. Inclusive, devido ao escopo deste estudo, não foi considerada a articulação da arena legislativa com a arena eleitoral, fundamental para o aprofundamento da compreensão do comportamento oposicionista. Entretanto, esse estudo abre essa possibilidade para pesquisas futuras e, ainda, lança novas questões para os estudos legislativos, ao

indicar que a necessidade de análises voltadas aos regimentos internos do Legislativo e sua relação com as estratégias partidárias.

Em segundo lugar, a possível contribuição empírica desta tese consiste na realização, obviamente ainda um tanto exploratória, até em virtude da carência de pesquisas sobre o tema, de um estudo sobre um aspecto pouco analisado pela política comparada. Talvez esta investigação possa incentivar outros trabalhos que poderão ajudar a construir uma agenda de pesquisas sobre o tema.

Bibliografia

ABRANCHES, S. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. **Dados**, v.31, n.1, p. 05-38, 1998.

ABREU JUNIOR, D. **As lideranças partidárias na Câmara dos Deputados**. Monografia do Curso de Especialização em Processo Legislativo, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOP) da Câmara dos Deputados, 2009.

ABRÚCIO, F. **Os Barões da Federação**: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.

ALTMAN, D. The Politics of Coalition Formation and Survival in Multi-Party Presidential Democracies: The Case of Uruguay. **Party Politics**, n. 6, p. 259-283, 2000.

AMARAL, O. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. **Revista Debates**, v. 7, n. 2, p. 11-32, 2013.

AMES, B. **The Deadlock of Democracy in Brazil**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001.

_____. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. **The Journal of Politics**, v. 57, n. 2, p. 324-343, 1995^a.

_____. Electoral strategy under open-list proportional representation. **American Journal of Political Science**, p. 406-433, 1995^b.

AMORIM NETO, O. **Presidencialismo e Governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: FGV/KAS, 2006.

_____. Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil. In:

MORGENSTERN, S. and NACIF, B. (Eds.). **Legislative Politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

_____. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

_____; COX, G. Electoral institutions, cleavage structures, and the number of parties. **American Journal of Political Science**, p. 149-174, 1997.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, L. W. (org.). **A democracia e os três poderes no**

Brasil. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais/Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, p. 91-139, 2002.

_____. Conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. **Dados**, v. 44, n. 2, 2001.

ANASTASIA, F.; MELO, C. e SANTOS, F. **Governabilidade e Representação Política na América do Sul.** São Paulo: UNESP/KAS, 2004.

ANDEWEG, R. Executive-Legislative Relations in Netherlands: Consecutive and Coexisting Patterns. **Legislative Studies Quarterly**, v. 7, n.2, p. 161-182, 1992.

ANDEWEG, R.; WINTER, L. and MÜLLER, W. Parliamentary Opposition in Post-Consociational Democracies: Austria, Belgium and the Netherland. **The Journal of Legislative Studies**, v. 14, n. 1-2, p. 77-112, 2008

ARNOLD, R. Douglas. **Congress, the press, and political accountability.** Princeton University Press, 2013.

AUSTIN, D. Opposition in Ghana: 1947–67. **Government and Opposition**, v. 2, n. 4, p. 539-555, 1967.

AYMER, G. E. **The Struggle for the Constitution:** England in the Seventeenth Century. London: Blandford Press, 1965.

BAGEHOT, W. **The English Constitution.** London: Chapman and Hall, 1867.

BALE, T.; BERGMAN, T. Captives No Longer, but Servants Still? Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand. **Government and Opposition**, v. 41, n. 3, p. 422-449, 2006.

BARON, D. A sequential choice theory perspective on legislative organization. **Legislative Studies Quarterly**, p. 267-296, 1994.

BENDINER, R. **Obstacle Course on Capitol Hill.** McGraw-Hill, 1964.

BERNABEL, R. Does the Electoral Rule Matter for Political Polarization? The Case of Brazilian Legislative Chambers. **Brazilian Political Science Review**, v. 9, n. 2, p. 81-108, 2015 .

BERT, R. How Party System Fragmentation has Altered Political Opposition in Established Democracies. **Government and Opposition**, 2013.

BEZERRA, G. **A oposição nos governos FHC e Lula:** um balanço da atuação parlamentar na Câmara dos Deputados. Dissertação de Mestrado, Ciência Política. Porto Alegre. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

- BINDER, S. **Minority rights, majority rule**: Partisanship and the development of Congress. Cambridge University Press, 1997.
- _____. The partisan basis of procedural choice: allocating parliamentary rights in the House, 1789–1990. **American Political Science Review**, v. 90, n. 1, p. 8-20, 1996.
- _____. The dynamics of legislative gridlock, 1947–96. **American Political Science Review**, v. 93, n. 3, p. 519-533, 1999.
- BIRCH, A. **The British System of Government**. London: Unwin Hyman, 1991.
- BLONDEL, J. Political opposition in the contemporary world. **Government and Opposition**, v. 32, n. 4, p. 462-486, 1997.
- BLUME, N. SEDES: an example of opposition in a conservative authoritarian state. **Government and Opposition**, v. 12, n. 3, p. 351-366, 1977.
- BOND, J.; FLEISHER, R.(Ed.). **Polarized Politics**: Congress and the President in the Partisan Era. CQ Press College, 2000.
- BOYD, J. Opposition in Japan. **Government and Opposition**, v. 32, n. 4, p. 631-646, 1997.
- BRACK, N.; WEINBLUM, S. **What do we men by political opposition?: a theoretical perspective**. Panel Parliamentary opposition in comparative perspective, ECPR General Conference. 2009.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Anais da Assembléia Nacional Constituinte**, 1987.
- BRONDANI, F. et al. O mandado de segurança coletivo e a Lei nº 12.016/2009. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, p. 26-32, 2015.
- BRUNNER, M. **Parliaments and Legislative Activity**: Motivations for Bill Introduction. Springer Science & Business Media, 2012.
- BÜCKER, J. Report on the Obstruction of Parliamentary Proceedings. **Constitutional and Parliamentary Information**, v. 158, p. 243-264, 1989.
- BULOS, U. **Comissão Parlamentar de Inquérito**: técnica e prática. Saraiva, 2001.
- CARNEIRO, A. **Legislação simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional**. Dissertação, Mestrado em Ciência Política, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, 2009.

- CARRUBBA, C. et al. Off the record: Unrecorded legislative votes, selection bias and roll-call vote analysis. **British Journal of Political Science**, v. 36, n. 4, p. 691-704, 2006.
- CARVALHO, E. **Revisão abstrata da legislação e a judicialização da política no Brasil**. Tese de doutorado, USP, São Paulo, 2005.
- CARVALHO, N. R. **E no Início eram as Bases: Geografia Política do Voto e Comportamento Legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- CAVATORTA, F.; ELANANZA, A. Political Opposition in Civil Society: An Analysis of the Interactions of Secular and Religious Associations in Algeria and Jordan. **Government and Opposition**, v. 43, n. 4, p. 561-578, 2008.
- CENTURIONE, D.; VASSELAI, F.; CADAH, L. O que fazem as CPIs no Brasil? Uma análise dos relatórios finais das Comissões Parlamentares de Inquérito. In: FISCHER-BOLLIN, P. (Ed.). **O Congresso e o presidencialismo de coalizão**. Cadernos Adenauer XII (2011), n. 2, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011.
- CERNY, P. G. The Fall of Two Presidents and Extraparliamentary Opposition: France and the United States in 1968. **Government and Opposition**, v. 5, n. 3, p. 287-306, 1970.
- CHAGAS, H. Relações Executivo - Legislativo. In: LAMOUNIER, Bolívar; JÚNIOR, José Rubens de Lima Figueiredo (Ed.). **A era FHC: um balanço**. Cultura Editores Associados, 2002.
- CHEIBUB, J. **Presidentialism, parliamentarism, and democracy**. Cambridge University Press, 2006.
- _____. Presidentialism, electoral identifiability, and budget balances in democratic systems. **American Political Science Review**, v. 100, n. 3, p. 353-368, 2006.
- _____; PRZEWORSKI, A. and SAIEGH, S. Government Coalitions and Legislative Success under Parliamentarism and Presidentialism. **British Journal of Political Science**, n. 34, p. 565-587, 2004.
- CHURCH, C.; VATTER, A. Opposition in consensual Switzerland: A short but significant experiment. **Government and Opposition**, v. 44, n. 4, p. 412-437, 2009.
- CLAPHAM, C. Opposition in tropical Africa. **Government and Opposition**, v. 32, n. 4, p. 541-556, 1997.
- CLOSE, D. **Democratization and opposition**. XXII International Congress of LASA, Miami, FL, 15-18 March, 2000.

- COPELAND, W. and PATERSON, S. **Parliaments in Modern World**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1994.
- COPPEDGE, M. The dynamic diversity of Latin American party systems. **Party Politics**, v. 4, n. 4, p. 547-568, 1998.
- CORRALES, J. Presidents, ruling parties, and party rules: A theory on the politics of economic reform in Latin America. **Comparative Politics**, p. 127-149, 2000.
- COTTON, J. Opposition in Asian constitutional systems: Characteristics and potential for democratic consolidation. **Government and Opposition**, v. 31, n. 2, p. 175-192, 1996.
- COUNCIL of Europe Parliamentary Assembly. **Majority and opposition – striking a balance in democracy**. European Conference of Presidents of Parliament, 2014.
- _____. **Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament**. Report Committee on Rules of Procedure and Immunities, 2008.
- DAALDER, H. Government and opposition in the new states. **Government and Opposition**, v. 1, n. 2, p. 205-226, 1966.
- DAHL, R. **Poliarquia: participação e oposição**. Edusp, 1997.
- _____. **Democracy and its Critics**. New Haven: Yale University Press, 1990.
- _____. (Ed.). **Regimes and Oppositions**. New Heaven: Yale University Press, 1973.
- _____. **Polyarchies: Participation and Opposition**. New Haven: Yale University Press, 1971.
- _____. (Ed.). **Political Oppositions in Western Democracies**. New Haven: Yale University Press, 1966.
- _____. Reflections on Opposition in Western Democracies. **Government and Opposition**, n. 1, v. 1, p. 07-24, 1965.
- DA ROS, L. **Tribunais como árbitros ou como instrumentos de oposição**. Anais Del Primer Congreso Uruguayo de Ciencia Política. Mesa temática: Estado, gobierno y reformas en América Latina. Montevideo, 2006.
- DAVID, O. Legislatures and Administration in Oversight and Budgets: Constraints, Means and Executives. **Legislative Oversight and Budgeting**. World Bank Institute, Washington, Dc, 2008

- DEHEZA, G. *Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: America del Sur*. In: NOHLEN, D. and FERNANDEZ, M. (Orgs.). **El Presidencialismo Renovado: Instituciones y Cambio Político en América Latina**. Caracas: Nueva Sociedad, 1998.
- DESPOSATO, S. Explaining patterns of oversight in Brazilian subnational governments. In: **Legislative Oversight and Budgeting**. Washington, World Bank, p. 193, 2008.
- DEWAN, T.; SPIRLING, A. Strategic opposition and government cohesion in Westminster democracies. **American Political Science Review**, v. 105, n. 2, p. 337-358, 2011.
- DIAMOND, L.(Ed.). **Consolidating the Third Wave of Democracies**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.
- DIERMEIER, D.; KREHBIEL, K. Institutionalism as a Methodology. **Journal of theoretical politics**, v. 15, n. 2, p. 123-144, 2003.
- DÍEZ, F.; BARAHONA, E. La estrategia política y parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos: ¿capacidad de influencia o influencia efectiva? **Revista Instituciones y Desarrollo**, n. 12-13, p. 331-373, 2002.
- DI GIORGI, E. **Parliamentary opposition in Western European democracies today: Systemic or issue-oriented? A comparative study of two parliamentary systems**. ECPR Joint sessions of workshops, Helsinki, p. 2, 2007.
- _____. **Parliamentary opposition in European Legislatures: Reviewing theories and developing a new model**. IPSA World Congress of Political Science Madrid, 8-12 July, 2012.
- DINIZ, S. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. **Dados**, v. 48, n. 2, p. 333-369, 2005.
- DION, D. **Turning the legislative thumbscrew**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1997.
- DI PALMA, G. **Surviving without governing: The Italian parties in parliament**. Univ of California Press, 1977.
- DORING, H. (Edit). **Parliaments and Majority Rule in Western Europe**. Frankfurt/Main; New York, Campus Verlag, 1995.
- FERRI, C. Fatores internos da Câmara dos Deputados e a coerência das leis federais. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 9, n. 14, p. 103-131, 2007.

- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- _____. Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil. **Comparative Politics**, p. 151-170, 2000.
- _____. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- _____. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, v. 44, p. 81-106, 1998.
- _____; VALENTE, A. Governabilidade e concentração de poder institucional: o governo FHC. **Tempo social**, v. 11, n. 2, p. 49-62, 1999.
- FIORINA, M. An era of divided government. **Political Science Quarterly**, v. 107, n. 3, p. 387-410, 1992.
- FOLEY, M. **The Politics of the British Constitution**. Manchester: Manchester University Press, 1999.
- FOORD, S. A. **His Majesty's Opposition (1714-1830)**. Oxford: Oxford University Press, 1964.
- FOWERAKER, J. Institutional Design, Party Systems and Governability: Differentiating the Presidential Regimes in Latin America. **British Journal of Political Science**, n. 28, p. 651-676, 1998.
- FREITAS, A. **O presidencialismo da coalizão**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2013.
- FRIEDRICH, C. Federalism and opposition. **Government and Opposition**, v. 1, n. 3, p. 286-296, 1966.
- GAYLORD, S. Delegation and Defensive Legislative Strategies in Brazil. **Legislative Studies Quarterly**, v. 35, n. 1, p. 5-30, 2010.
- GEDDES, B. **Politician's dilemma: building state capacity in Latin America**. Univ of California Press, 1996.
- _____. A game theoretic model of reform in Latin American democracies. **American Political Science Review**, v. 85, n. 2, p. 371-392, 1991.
- GIANNETTI, D.; PEDRAZZANI, A.; PINTO, L. **Determinants of time allocation for plenary debates on bills**. ECPR General Conference, Glasgow. 2014.

- GIBSON, E. (Ed). **Federalism and Democracy in Latin America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.
- GILMOUR, J. **Strategic disagreement: Stalemate in American politics**. University of Pittsburgh Pre, 1995.
- GIULJ, S. Confrontation or Conciliation: the Status of the Opposition in Europe. **Government and Opposition**, v. 16, n. 4, p. 476-494, 1981.
- GOLDSTEIN, A. Liderazgos de oposición al primer gobierno de Lula da Silva: el caso del PSD. **Memorias**, N.º 17, Barranquilla: Universidad del Norte, 2012.
- GOMES, F. Cooperação, liderança e impasse entre o Legislativo e o Executivo na produção legislativa do Congresso Nacional do Brasil. **Dados**, v. 55, n. 4, p. 911-950, 2012.
- GREENSTEIN, F.; JACKSON, E. A second look at the validity of roll-call analysis. **Midwest journal of political science**, v. 7, n. 2, p. 156-166, 1963.
- GUARNIERI, F.; RICCI, P. Eleições 2010: A aparente fraqueza dos partidos políticos brasileiros. **Em Debate**, Belo Horizonte, v.2, n.10, p. 7-12, 2010.
- HAGGOPIAN, F. and MAINWARING, S. (Eds.) **The Third Wave of Democratization in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- HANHAM, H. Opposition techniques in British politics (1867–1914). **Government and Opposition**, v. 2, n. 1, p. 35-48, 1966.
- HARRIS, R. W. **England in the Eighteenth Century: A Balanced Constitution**. London: Blandford Press, 1963.
- HELMS, L. **Parliamentary Opposition in Old and New Democracies**. New York: Routledge, 2008.
- _____. Studying parliamentary opposition in old and new democracies: Issues and perspectives. **The Journal of Legislative Studies**, v. 14, n. 1-2, p. 6-19, 2008.
- _____. Five ways of institutionalizing political opposition: lessons from the advanced democracies. **Government and Opposition**, v. 39, n. 1, p. 22-54, 2004.
- HILL, C. **The English Revolution (1640)**. London: Lawrence and Wishart, 1940.
- HIROI, T.; RENNÓ, L. **Obstrução e processo decisório na Câmara dos Deputados: 1991 a 2010**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014.

- HIX, S.; NOURY, A. **Government-Opposition or Left-Right?** The institutional determinants of voting in fourteen parliaments. Annual Conference of the American Political Science Association, Chicago, Illinois. 2008.
- HOCKIN, T. The Roles of The Loyal Opposition in Britain's House of Commons: Three Historical Paradigms. **Parliamentary Affairs**, v. 25, n.01, pp. 50-68, 1971.
- HUBER, J. **Rationalizing Parliament:** Legislative Institutions and Party Politics in France. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- HUG, S. Selection effects in roll call votes. **British Journal of Political Science**, v. 40, n. 01, p. 225-235, 2010.
- IGNAZI, P.; FARREL, D. and RÖMMELE, A. The Prevalence of Linkage by Reward in Contemporary Parties. In: RÖMMELE, A., FARREL, D. and IGNAZI, P. (Eds.), **Political Parties and Political Systems: The Concept of Linkage Revisited**. Westpor: Praeger Publishers, 2005.
- INÁCIO, M. Engajamento parlamentar no Brasil. In: POWER, T.; ZUCCO, C. **O Congresso por ele mesmo**. Autopercepções da classe política brasileira. Editora UFMG, 2011.
- _____. **Oposição e obstrução parlamentar no Brasil pós-redemocratização**. Congresso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio, 2007.
- _____. Mudança Procedimental, Oposições e Obstrução na Câmara dos Deputados. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (Org.). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- _____. Estrutura e funcionamento da Câmara dos Deputados. In: MELO, C.; SAÉZ, M.(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.
- _____; RENNÓ, L. (Org.). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- IONESCU, G.; DE MADARIAGA, I. **Opposition: past and present of a political institution**. Penguin (Non-Classics), 1968.
- LONESCU, G. et al. Control and Contestation in some One-Party States. **Government and Opposition**, v. 1, n. 2, p. 240-250, 1966.

- JELLINEK, G. Parliamentary obstruction. **Political Science Quarterly**, v. 19, n. 4, p. 579-588, 1904.
- JENNINGS, I. **The British Constitution**. Cambridge: Cambridge University Press, 1941.
- _____. **Cabinet Government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1936.
- JOHNSON, N. Opposition in the British Political System. **Government and Opposition**, 1997.
- JONES, M. **Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1995.
- _____; HWANG, W.; MICOZZI, J. **Government and Opposition in Argentina, 1989-2007: Understanding Inter-Party Dynamics Through Roll Call Vote Analysis**. New Frontiers on Institutional Research in Latin America, 2008.
- JOUVENEL, B. The Means of Contestation. **Government and Opposition**, v. 1, n. 2, p. 155-174, 1966.
- LANZARO, J. **La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno**. Editorial Fin de Siglo, 2004.
- JUNG, C.; SHAPIRO, I.. South Africa's negotiated transition: Democracy, opposition, and the new constitutional order. **Politics & Society**, v. 23, n. 3, p. 269-308, 1995.
- KIIZA, J. **The role of opposition parties in a democracy**. Regional Conference on Political Parties and Democratisation in East Africa, Tanzania. 2005.
- KIRCHHEIMER, O. The waning of opposition in parliamentary regimes. **Social Research**, p. 127-156, 1957.
- KITSCHOLT, H. et. al. **Latin American Party Systems**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- KLEINIG, J. **On Loyalty and Loyalties: The Contours of a Problematic Virtue**. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- KOLINSKY, E. (Ed.). **Opposition in Western Europe**. London: Croom Helm, 1987.
- KUBÁT, M. **Political Opposition in Theory and Central European Practice**. Peter Lang, 2010.

- LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. **Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e Estados Unidos em Perspectiva Comparada**. Tese de Doutorado. Brasília: UnB, Instituto de Ciências Sociais, CEPPAC, 2005.
- LEONI, E. Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: a Câmara dos Deputados (1991-1998). **Dados**, v. 45, n. 3, p. 361-386, 2002.
- LIJPHART, A. **Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries**. New Haven: Yale University Press, 1999.
- _____. Democracies: Forms, performance, and constitutional engineering. **European Journal of Political Research**, v. 25, n. 1, p. 1-17, 1994.
- _____. (Ed.). **Parliamentary versus presidential government**. Oxford University Press, 1992.
- _____. **Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries**. New Haven: Yale University Press, 1984.
- _____; WAISMAN, C. (Eds.). **Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America**. New York: Westview Press, 1996.
- LIMONGI, F. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. *Novos estudos-CEBRAP*, n. 76, p. 17-41, 2006.
- LINZ, J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?. In: LINZ, J. and VALENZUELA, A. (Eds.), **The Failure of Presidential Democracy**, Vol. 1. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.
- _____. The perils of presidentialism. **Journal of democracy**, v. 1, n. 1, p. 51-69, 1990^a.
- _____. The Virtues of Paliamentarism. **Journal of Democracy**, v. 1, n.4, p. 84-91, 1990^b.
- _____. Opposition to and under an Authoritarian Regime: The Case of Spain. In: DAHL, R. (Ed.). **Regimes and Oppositions**. New Heaven: Yale University Press, 1973.
- LINZ, J. and STEPAN, A. **Problems of Democratic Transition and Consolidation**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993.
- _____; VALENZUELA, A. **The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994^a.
- _____. **The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America**.

Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994^b.

LLANOS, M.; MARSTEINTREDET, L. (Ed.). **Presidential breakdowns in Latin America: Causes and outcomes of executive instability in developing democracies.** Springer, 2010.

LOCKE, J. **Obstruction in the Ontario Legislature:** The struggle for power between the government. Canadian Political Science Association Annual Conference York University, Toronto, 2006.

LOCKE, J. **Two Treatises of Government.** London: Awnshem Churchill, 1690.

LOPES, M. **Em Nome da Governabilidade:** Uma Análise do Discurso Político Brasileiro. Dissertação de Mestrado, Sociologia, Universidade Federal do Ceará, UFC, 2011.

_____. **De Pedra a Vidraça:** O Governo Lula e o PSDB. Monografia de conclusão de curso, Ciências Sociais, Universidade Federal do Ceará, UFC, 2008.

LUCAS, K.; SAMUELS, D. A coerência ideológica do sistema partidário brasileiro, 1990-2009. In: ZUCCO JR, C.; POWER, T. **O Congresso por ele mesmo:** autopercepções da classe política brasileira. Editora UFMG: Belo Horizonte. 2011.

LUST-OKAR, E. Divided they rule: The management and manipulation of political opposition. **Comparative Politics**, p. 159-179, 2004.

MACRIDIS, R. Oppositions in France: An Interpretation. **Government and Opposition**, v. 7, n. 2, p. 166-185, 1972.

MADDOX, G. Responsible and Irresponsible Opposition: The Case of the Roman Tribunes. **Government and Opposition**, v. 17, n. 02, p. 211-220, 1982.

MADISON, J. Essay 47. In: HAMILTON, A.; MADISON, J. and JAY, J., **Federalist:** A Collection of Essays Written in Favour of the New Constitution, 2 Vols. New York: J. and McLean, 1788.

MAINWARING, S. Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy. In: MAINWARING, S. and SCULLY, T. **Building Democratic Institutions:** Party Systems in Latin America. Stanford: Stanford University Press, 1995.

_____. **Rethinking party systems in the third wave of democratization:** the case of Brazil. Stanford University Press, 1999.

_____. Multipartyism, robust federalism, and presidentialism in Brazil. **Presidentialism and democracy in Latin America**, p. 55-109, 1997.

- _____. Presidentialism, multipartism, and democracy: The difficult combination. **Comparative political studies**, v. 26, n. 2, p. 198-228, 1993.
- _____. Presidentialism in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 25, n. 1, p. 157-179, 1990.
- _____; TORCAL, M. Party System Institutionalization and Party System Theory After the Third Wave of Democratization. In: KATZ, R. and CROTTY, W. (Eds.), **Handbook of Political Parties**. London: Sage Publications, 2006.
- _____.; VALENZUELA, A. **Politics, society, and democracy: Latin America**. Westview Press, 1998.
- _____.; SHUGART, M. (Ed.). **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge University Press, 1997.
- _____.; SHUGART, M. Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal. **Comparative Politics**, v. 29, n. 4, p. 449-471, 1997^b.
- _____.; LIÑÁN, A. Party discipline in the Brazilian constitutional congress. **Legislative studies quarterly**, p. 453-483, 1997.
- _____.; SCULLY, T. (Ed.). **Building democratic institutions: Party systems in Latin America**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1995.
- MAIR, P. Political Opposition and the European Union. **Government and opposition**, v. 42, n. 1, p. 1-17, 2007.
- MANOR, J. Government and Opposition in India. **Government and Opposition**, v. 46, n. 4, p. 436-463, 2011.
- MARAVALL, J. Accountability in coalition governments. **Annual Review of Political Science**, v. 13, p. 81-100, 2010.
- MARCH, J.; OLSEN, J. Neo-institucionalismo. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, n. 31, p. 121, 2008.
- MARSTEINTREDET, L. Explaining variation of executive instability in presidential regimes: Presidential interruptions in Latin America. **International Political Science Review**, v. 35, n.2, p. 173-194, 2014.
- _____.; BERNTZEN, E. Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential interruptions. **Comparative Politics**, v. 41, n.1, p. 83-101, 2008.
- MARTINS, H. Opposition in Portugal. **Government and opposition**, v. 4, n. 2, p. 250-263, 1969.

- MAYHEW, D. **Divided we govern: Party control, lawmaking and investigations, 1946-2002.** Yale University Press, 2005.
- _____. **Congress: The electoral connection.** Yale University Press, 1974.
- McKENZIE, R. **British Political Parties: The Distribution of Power Within the Conservative and Labour Parties.** London: William Heinemann, 1955.
- MEIRELES, F. Oversized Government Coalitions in Latin America. **Brazilian Political Science Review**, v. 10, n. 3, 2016.
- MELO, C.; SANTOS, M. Y La nave va: Brasil bajo Dilma Rousseff. **Revista de Ciencia Política (Santiago)**, v. 33, n. 1, p. 55-81, 2013.
- MELO, C. Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 4, p. 13, 2010.
- _____. Nem tanto ao mar, nem tanto a terra. In: MELO, C.; SAÉZ, M.(orgs.). **A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- MELO, M.; PEREIRA, C. **Making Brazil work: checking the president in a multiparty system.** Springer, 2013.
- MELO, N.; BATISTA, M. Diferentes, mas iguais? Padrões de disciplina partidária na Câmara e no Senado. **Revista Política Hoje**, v. 21, n. 1, 2012.
- MENEGUELLO, R. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo:(1985-1997).** Paz e Terra, 1998.
- MENEZES, D. **A retórica da intransigência brasileira: uma análise do discurso da oposição durante o primeiro governo Lula.** Porto Alegre: Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica, PUC-RS, 2008.
- MERSEL, Y. How patriotic can the opposition be? The constitutional role of the minority party in times of peace and during national crises. **Bepress Legal Series**, p. 136, 2004.
- MESSINA, P. Opposition in Italy in the 1990s: Local Political Cultures and the Northern League. **Government and Opposition**, v. 33, n. 4, p. 462-478, 1998.
- MIRANDA, G. A influência da dinâmica eleitoral sobre o comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Dados**, v. 52, n. 4, p. 911-960, 2009.

- _____. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 37, p. 201, 2010.
- MOE, Terry M. Political institutions: The neglected side of the story. **Journal of Law, Economics, & Organization**, v. 6, p. 213-253, 1990.
- MOISÉS, J. **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2011.
- MORGENSTERN, S.; NEGRI, J.; PÉREZ-LIÑÁN, A. Parliamentary opposition in non-parliamentary regimes: Latin America. **The Journal of Legislative Studies**, v. 14, n. 1-2, p. 160-189, 2008.
- MORGENSTERN, S. and NACIF, B. (Eds.) **Legislative Politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- MÚJICA, A.; SÁNCHEZ-CUENCA, I. Consensus and parliamentary opposition: The case of Spain. **Government and Opposition**, v. 41, n. 1, p. 86-108, 2006.
- NAMIER, L. **Monarchy and the Party System**. Oxford: Oxford University Press, 1952.
- NASCIMENTO, E. **Atuação parlamentar comparativa nas votações nominais da Câmara dos Deputados no último ano dos governos FHC e Lula**. Monografia do Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor, 2012.
- NEUNREITHER, K. Governance without opposition: The case of the European Union. **Government and Opposition**, v. 33, n. 4, p. 419-441, 1998.
- NEVES, F. **Direita, Centro e Esquerda no Brasil: um mapa do realinhamento do político-ideológico (1994-2002)**. Dissertação. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.
- NICOLAU, J. Eleições de 2004: polarização entre o PT e o PSDB? IN: CORTEZ, H.; HERMANNNS, K. (Orgs.). **Nordeste 2004: o voto das capitais - análises interpretativas dos resultados eleitorais nas capitais do Nordeste**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, p.13-23, 2005.
- NORTON, P. Making sense of opposition. **The Journal of Legislative Studies**, v. 14, n. 1-2, p. 236-250, 2008.
- _____. **Parliaments in Western Europe**. London: Frank Cass, 1990.

- NUNES, E. Fragmentação de Interesses e Morosidade no Parlamento. In: MOISÉS, (org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.
- O'BRIEN, D. Political opposition in Senegal: 1960–67. **Government and Opposition**, v. 2, n. 4, p. 557-566, 1967.
- O'DONNELL, G. Transitions, continuities, and paradoxes. **Issues in democratic consolidation: The new South American democracies in comparative perspective**, p. 17-56, 1992.
- OLIVEIRA, L. Rumos da democratização brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, n. 15, p. 11, 2000.
- ORDESHOOK, P.; SHVETSOVA, O. Ethnic heterogeneity, district magnitude, and the number of parties. **American journal of political science**, p. 100-123, 1994.
- PALERMO, V. Como se Governa o Brasil? O Debate sobre as Instituições Políticas e Gestão de Governo. **Dados**, v. 43, n.3, 2000.
- PARRY, G. Opposition questions. **Government and Opposition**, v. 32, n. 04, p. 457-461, 1997.
- PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Paz e Terra, 1992.
- PEDERSEN, M. Consensus and conflict in the Danish Folketing 1945–65. **Scandinavian Political Studies**, v. 2, n. A2, p. 143-166, 1967.
- PELIZZO, R.; STAPENHURST, R. **Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation**. World Bank Policy Research, Working Paper, n. 3388, 2004.
- _____. **Public Accounts Committees**. Legislative Oversight and Budgeting, Washington, World Bank, p. 117-130, 2008.
- PEREIRA, C. All the President's Men and Women: Coalition Management Strategies and Governing Costs in Multiparty Presidency. **Presidential Studies Quarterly**, v. 46, n.3, p. 550-568, 2016.
- PEREIRA, C.; POWER, T.; RENNÓ, L. Agenda power, executive decree authority, and the mixed results of reform in the Brazilian congress. **Legislative Studies Quarterly**, v. 33, n. 1, p. 5-33, 2008.
- _____. Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: "quem manda?". **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, p. 401-421, 2005.
- PEREIRA, C.; RENNO, L. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 27, p. 4, 2007.

- _____. 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, pp. 323-362, 2001.
- PEREIRA, V. Comissão Parlamentar de Inquérito, Representação Proporcional e Minoria Parlamentar: Estudo de Caso. **E-Legis**, v. 5, n. 5, p. 20-30, 2010.
- PERES, P. O Governismo na Política Brasileira. In: DANTAS, H.; TOLEDO, J.; TEIXEIRA, M. (Org.). **Análise Política e Jornalismo de Dados**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.
- _____; Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, 2008.
- _____; CARVALHO, E. Religando as Arenas Institucionais: Uma Proposta de Abordagens Multidimensionais para os Estudos Legislativos. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n.43, p. 81-106, 2012.
- PÉREZ-LIÑÁN, A. **Presidential impeachment and the new political instability in Latin America**. Cambridge University Press, 2007.
- PIZZORNO, A. Opposition in Italy. **Government and Opposition**, v. 32, n. 4, p. 647-656, 1997.
- POGUNTKE, T. and WEBB, P. **The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies**. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- POLSBY, N. A institucionalização da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, n. 30, p. 221, 2008.
- _____. Political Opposition in the United States. **Government and Opposition**, v. 32, n. 4, p. 511-521, 1997.
- POTTER, A. Great Britain: Opposition with Capital 'O'. In: DAHL, R. (Ed.). **Political Oppositions in Western Democracies**. New Haven: Yale University Press, 1966.
- POWER, T. 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.
- _____. Compulsory for whom? Mandatory voting and electoral participation in Brazil, 1986-2006. **Journal of Politics in Latin America**, v. 1, n. 1, p. 97-122, 2009.

- PRZEWORSKI, A. **Democracy and development: Political institutions and well-being in the world, 1950-1990**. Cambridge University Press, 2000.
- _____; ALVARES, M.; CHEIBUB, J. and LIMONGI, F. **Democracy and Development: Political Institutions and Material Well-Being in the World (1950-1990)**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- PUNNETT, R. **Front-bench opposition: the role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and Shadow Government in British politics**. Heinemann, 1973.
- RABELO-SANTOS, L. **Questões de ordem na Câmara dos Deputados: estabilidade ou instabilidade hermenêutica**. Brasília: Monografia do Curso de Especialização em Administração, Universidade de Brasília, 2005.
- _____. **Oposição e obstrução na Câmara dos Deputados**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2009.
- RAPOSO, N. **O controle do Executivo no Parlamento brasileiro: O caso da Câmara dos Deputados**. Monografia, Curso de Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados, 2008.
- REBELLO, M. O Congresso na Era Lula. **Em Debate**, v.2, p. 13 – 20, 2010.
- REIS, B. O presidencialismo de coalizão sob pressão: da formação de maiorias democráticas à formação democrática de maiorias. **Revista Plenarium**, v. 4, n. 4, p. 80-103, 2007.
- RENO, W. The politics of violent opposition in collapsing states. **Government and Opposition**, v. 40, n. 2, p. 127-151, 2005.
- RIBEIRAL, T. Comissão de Constituição e Justiça: uma ilha de institucionalização no Congresso Nacional. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte, n. 24, p. 66-82, 1998.
- RICCI, P. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados**, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.
- RICHTER, M. **The Political Theory of Montesquieu**. Cambridge: Cambridge University Press, 1977.
- RIGGS, F. W. The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices. **International Political Science Review**, v. 9, n.4, p. 247-278, 1988.
- ROBERT, J. Opposition and Control in Tunisia, Morocco and Algeria. **Government and Opposition**, v. 1, n. 3, p. 389-404, 1966.

- ROCHA, R. **Com a palavra a oposição**: a obstrução como recurso para se fazer ouvir. Monografia- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOP), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2009.
- RODAN, G. (Ed.). **Political Oppositions in Industrialising Asia**. Sydney: Routledge, 1996.
- SAMUELS, D. **Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil**. Cambridge University Press, 2003.
- SANI, G.; SARTORI, G. Polarization, fragmentation and competition in Western democracies. **Western European party systems**, p. 307-340, 1983.
- SANTOS, F. Brazilian democracy and the power of "old" theories of party competition. **Brazilian Political Science Review**, v. 3, 2008.
- _____. Como aperfeiçoar o sistema político brasileiro? Ensaio de sugestão. In: VIANA, J.; SANTOS, G. **O sistema político brasileiro**: continuidade ou reforma?. Editora da Universidade Federal de Rondônia, 2008.
- _____. **O Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.
- _____; VILAROUCA, M. **Relatório Primeiro Ano do Governo Lula**: Alinhamentos Partidários, trocas de Legenda e (in) disciplina Partidárias. http://necon.iuperj.br/arquivos/home/relatorio_primeiro_ano_lula.pdf. Acesso em, v. 17, n. 07, p. 2009, 2004.
- SANTOS, W. **64: Anatomia da Crise**. São Paulo: Vértice, 1986.
- _____. **O Cálculo do Conflito**: Estabilidade e Crise na Política Brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.
- SANTOS, M. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. **Dados**, v. 40, n. 3, 1997.
- SANTOS, S. **Maiorias, minorias e oposição**: participação legislativa no presidencialismo e coalizão brasileiro. Tese de Doutorado, Ciência Política. Universidade de São Paulo, 2011.
- SARTORI, G. **Comparative constitutional engineering**: an inquiry into structures, incentives, and outcomes. NYU Press, 1997.
- _____. Opposition and control problems and prospects. **Government and Opposition**, v. 1, n. 2, p. 149-154, 1966.

- SCHAPIRO, L. (Ed.). **Political Opposition in One-Party States**. London: MacMillan, 1972.
- _____. Putting the lid on Leninism: Opposition and Dissent in the Communist One-Party States. **Government and Opposition**, v. 2, n.2, p. 181-203, 1967.
- _____.Foreword. **Government and Opposition**, v. 1, n. 1, p. 01-06, 1966.
- SENN, M. Sovereignty: Some Critical Remarks on the Genealogy of Governance. **Journal on European History of Law**, v. 1, n.2, p. 09-13, 2010.
- SIDNEY, A. **Discourses Concerning Government**. London: L. and W, 1968.
- SHAPIRO, I. **Democracy's Place**. Ithaca: Cornell University Press, 1996.
- SHILS, E. Opposition in the New States of Asia and Africa. **Government and Opposition**, v. 1, n. 2, p. 175-204, 1966.
- SHUGART, M. The inverse relationship between party strength and executive strength: a theory of politicians' constitutional choices. **British Journal of Political Science**, v. 28, n. 1, p. 1-29, 1998.
- _____; MORENO, E.; CRISP, B. **The accountability deficit in Latin America**. Seminário Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America. Kellogg Institute of International Studies/University of Notre Dame, Notre Dame, IN, 2000.
- _____; MAINWARING, S. Presidentialism and democracy in Latin America: Rethinking the terms of the debate. **Presidentialism and democracy in Latin America**, v. 12, 1997.
- _____; CAREY, J. **Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics**. Cambridge University Press, 1992.
- SILVA, W. **Avaliando a Literatura Sobre o Sistema Presidencialista Brasileiro Pós 88**. Dissertação de Mestrado, Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, 2011.
- SIMMONS, H. The French Socialist Opposition in 1969. **Government and Opposition**, v. 4, n. 3, p. 294-307, 1969.
- SING, M. Governing Elites, External Events and Pro-democratic Opposition in Hong Kong (1986–2002). **Government and Opposition**, v. 38, n. 4, p. 456-478, 2003.
- SKILLING, H. Opposition in Communist East Europe. In: Dahl, R. (Ed.). **Regimes and Oppositions**. New Heaven: Yale University Press, 1973.

- _____. Background to the Study of Opposition in Communist Eastern Europe. **Government and Opposition**, v. 3, n. 03, p. 294-324, 1968.
- SKINNER, Q. The Principle and Practice of Opposition: The Case of Bolingbroke versus Walpole. In: MCKENDRICK, N. (Ed.). **Historical Perspectives: Studies in English Thought and Society**. London: Europa Publications, 1974.
- SMITH, G. **A Trip to England**. London: MacMillan and Company, 1892.
- SMITH, S. **Call to order**. Washington, DC: Brookings Institution, 1989.
- SPELMAN, E. **The History of the Civil War Between York and Lancaster**. London: Lynn, 1792.
- SOARES, M. Influência majoritária em eleições proporcionais: os efeitos presidenciais e governatoriais sobre as eleições para a Câmara dos Deputados Brasileira (1994-2010). **Dados**, v. 56, n. 2, p. 413-437, 2013.
- SOUZA, M. Uma análise dos processos recentes de revisão regimental da Câmara dos Deputados. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v.30, n.2, 2006.
- STAPENHURST, R.; JOHNSTON, N.; PELIZZO, R. (Ed.). **The role of parliament in curbing corruption**. World Bank Publications, 2006.
- STAPENHURST, R.; PELIZZO, R., OLSON, D. **Parliamentary Oversight for Government Accountability**. Research Collection School of Social Sciences. Paper 137, 2006.
- _____; TRAPP, L. von (Ed.) **Legislative oversight and budgeting: a world perspective**. World Bank Publications, 2008.
- STAPENHURST, R.; JACOBS, K.; PELIZZO, R. **Corruption: Can Legislatures make a difference?** IN: paperroom.ipsa.org/papers/paper_14661.pdf, SD.
- STEINACK, K. **The socio-cultural foundation of opposition strategies in parliament**. PSA Annual International Conference, 2008.
- _____. Two patterns of opposition: Party group interaction in the Bavarian State Parliament. **The Journal of Legislative Studies**, v. 17, n. 1, p. 1-26, 2011.
- STEPAN, A. Democratic opposition and democratization theory. **Government and Opposition**, v. 32, n. 4, p. 657-678, 1997.
- _____. On the tasks of a democratic opposition. **Journal of Democracy**, v. 1, n. 2, p. 41-49, 1990.

- _____; SKACH, C. Constitutional frameworks and democratic consolidation: Parliamentarism versus presidentialism. **World politics**, v. 46, n. 1, p. 1-22, 1993.
- STRAUS, J. (Ed.). **Party and Procedure in the United States Congress**. Rowman & Littlefield Publishers, 2012.
- STRØM, K. A behavioral theory of competitive political parties. **American journal of political science**, p. 565-598, 1990.
- _____. Minority Governments in Parliamentary Democracies: The Rationality of Non Winning Cabinet Solutions. **Comparative Political Studies**, n. 17, p. 199-227, 1984.
- TAROUCO, G. **Os partidos e a constituição**: ênfases programáticas e propostas de emenda. Rio de Janeiro. Diss. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2007.
- _____; MADEIRA, R. Esquerda e direita no sistema partidário brasileiro: análise de conteúdo de documentos programáticos. **Revista Debates**, v. 7, n. 2, p. 93-114, 2013.
- TAYLOR, M.; DA ROS, L. Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. **Dados**, v. 51, n. 4, 2008.
- TELLES, H. A oposição brasileira em tempos de alta popularidade do incumbente. **Em Debate**, Belo Horizonte, v.4, n.1, p.7-10, 2012.
- TIMMERMANS, A. Standing apart and sitting together: Enforcing coalition agreements in multiparty systems. **European Journal of Political Research**, v. 45, n. 2, p. 263-283, 2006.
- TOCQUEVILLE, A. **De la Démocratie en Amérique**. Paris: Pagnerre Éditeur, 1835.
- TOKES, R. L. (Ed.) **Opposition in Eastern Europe**. Oxford: Oxford University Press, 1979.
- TORCAL, M. Political disaffection and democratization history in new democracies. In: TORCAL, M.; MONTERO, J. **Political disaffection in contemporary democracies**: social capital, institutions and politics. Londres: Routledge, 2006.
- TOSI, S. Italy: anti-system opposition within the system. **Government and Opposition**, v. 2, n. 1, p. 49-61, 1966.
- TRENCHARD, J. **An Argument Shewing that a Standing Army is Inconsistent with a free Government and Absolutely Destructive to the Constitution of the English Monarchy**. London: W. Moiley, 1697.

- TSEBELIS, G. **Veto Players: How Political Institutions Work**. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- _____. Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. **British journal of political science**, v. 25, n. 3, p. 289-325, 1995.
- TÜRKE, R. **Governance: Systemic Foundation and Framework**. New York: Springer, 2008.
- VALENZUELA, A. Latin American presidencies interrupted. **Journal of Democracy**, v. 15, n. 4, p. 5-19, 2004.
- _____. Latin America: Presidentialism in Crisis. **Journal of Democracy**, v. 4, n. 4, p. 3-16, 1993.
- VAIRO, D. **Entre la lealtad y el desacato: tipos de oposición en América Latina**. XXII Congreso Internacional de Ciencia Política de IPSA, Madrid. 2012.
- VARELLA, A. **As decisões do Presidente da Câmara dos Deputados às Questões de Ordem: ato técnico ou político?** Brasília: Monografia do Curso de Especialização em Administração. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOP). Câmara dos Deputados: Brasília, 2007.
- VASILOPOULOU, S. European integration and the radical right: Three patterns of opposition. **Government and Opposition**, v. 46, n. 2, p. 223-244, 2011.
- VENICE COMMISSION. CDL-AD 025- **Report on the role of the opposition in a democratic Parliament**. 84th Plenary Session, Venice, 15-16 October, 2010.
- VERMEULE, A. Submajority Rules: Forcing Accountability upon Majorities. **Journal of Political Philosophy**, v. 13, n. 1, p. 74-98, 2005.
- VERNEY, D. **The Analysis of Political Systems**. London: Routledge, 1959.
- ZELLENTIN, G. Form and Function of the Opposition in the European Communities. **Government and Opposition**, v. 2, n. 3, p. 416-435, 1967.
- ZEMELMAN, H.; LEON, P. Political Opposition to the Government of Allende. **Government and Opposition**, v. 7, n. 3, p. 327-350, 1972.
- WEINBLUM, S.; BRACK, N. 'Political Opposition': Towards a Renewed Research Agenda. **Interdisciplinary Political Studies**, v. 1, n. 1, p. 69, 2011.
- WHITEHEAD, L. (Ed.). **The international dimensions of democratization: Europe and the Americas**. Oxford University Press, 1996.

- WILSON, A. Oppositional Politics in Ceylon (1947–1968). **Government and Opposition**, v. 4, n. 01, p. 54-69, 1969.
- WING-YAT, E.; KA-MAN, N. The Political Opposition and Democracy in Macao: Revolutionaries or Loyalists? **Government and opposition**, v. 47, n. 1, p. 97-116, 2012.
- WJATR, J.; PRZEWORSKI, A. Control without opposition. **Government and Opposition**, v. 1, n. 2, p. 227-239, 1966.
- WOLFE, E. Creating Democracy's Good Losers: The Rise, Fall and Return of Parliamentary Disorder in Post-war Japan. **Government and Opposition**, v. 39, n. 1, p. 55-79, 2004.
- WORLD BANK INSTITUTE. Improving Democratic accountability globally. **Handbook on Congressional Oversight**, 2013.
- ZUCCO, C. **A governabilidade num segundo governo Lula**. Preparado para a I AUCIP, 2006.