

Governo, Oposição, Líderes e Minoria: Poderes Institucionais o Brasil Em Perspectiva Comparada

Sergio Simoni Junior. Professor adjunto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: sergiojr_ssj@yahoo.com.br

Resumo

O poder legislativo e suas relações com o poder executivo ocupam papel central no debate sobre a consolidação e o funcionamento das democracias latino-americanas. Apesar de considerável avanço teórico e empírico no conjunto da literatura, diferentes posições analíticas compartilham equívoco semelhante, a saber, a indistinção entre as clivagens governo/oposição e liderança/minoria. Assume-se, de modo geral, que poderes e força do governo (oposição) equivalem a poderes e força da liderança partidária (minoria). Neste artigo, por meio de uma discussão teórica-conceitual, da análise dos dispositivos constitucionais e regimentais do Brasil em comparação com demais países da América do Sul, e de uma releitura de estudos sobre processo decisório, orçamentário e de fiscalização e controle do caso brasileiro, defendo a importância da separação analítica das duas clivagens para melhor compreensão do funcionamento do presidencialismo multipartidário.

Palavras-Chave: Relações Executivo-Legislativo; Poderes Do Executivo; Presidencialismo; Legislativo; Constituições.

Abstract

Legislative power and its relations with the executive branch play a central role in the debate on the consolidation and functioning of Latin American democracies. Despite considerable theoretical and empirical achievements in the literature, different analytical positions share a similar misconception, namely, the indistinction between the government-opposition and leadership-minority cleavages. It is generally assumed that power and force of government (opposition) is equivalent to power and force of parties leaders (minority). In this article, through a theoretical-conceptual discussion, an analysis of the Brazilian constitutional and regimental devices in comparison to South American countries, and a reexamine of studies about Brazilian decision-making, budgetary and oversight process, I emphasize the importance of analytical separation between the two cleavages to better understanding the modus operandi of multiparty presidentialism.

Key-words: Executive-Legislative Relations; Executive Powers; Presidentialism; Legislative; Constitutions.

Governo, Oposição, Líderes e Minoria: Poderes Institucionais no Brasil em Perspectiva Comparada

Sergio Simoni Junior – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

1. INTRODUÇÃO¹

Os estudos sobre as relações entre executivo e legislativo nos presidencialismos latino-americanos e brasileiro em particular apresentaram diferentes diagnósticos e visões nas últimas décadas. Durante os primeiros anos da redemocratização, os estudiosos ressaltavam que o presidencialismo padeceria de uma ingovernabilidade crônica, em comparação com o parlamentarismo, devido à legitimidade dual oriunda da eleição separada para cada poder (Linz, 1994). Posteriormente, esta interpretação foi qualificada por outros trabalhos, dentre eles, Shugart e Carey (1992), que notam que existem diferenças internas importantes entre os presidencialismos e alertam que os problemas de funcionamento deste sistema são exacerbados quando o executivo tem poderes legislativos elevados e os partidos políticos são fracos, não possuindo mecanismos de controle sobre a sorte eleitoral de seus parlamentares. Nesta abordagem, o executivo não conseguiria formar maioria no legislativo, e parlamentares individualistas se sobreporiam aos líderes partidários².

A partir de meados dos anos 90, um conjunto de literatura rompe com essa visão, ressaltando que a governabilidade não apenas era possível como de fato ocorria em diversos sistemas políticos da América Latina (Cheibub, 2007; Chasquetti, 2011; Amorim Neto, 2006). O estudo do caso brasileiro, em particular, ensejou uma maior generalização teórica dessas análises. As críticas elaboradas à literatura prévia da política comparada se dirigiam à ênfase explicativa exclusiva no sistema de governo e eleitoral para análise do processo decisório, ignorando arranjos internos ao legislativo, e à incompreensão do efeito dos poderes de agenda do executivo, que, antes que dificultar, poderiam facilitar a governabilidade.

Mesmo aceitando o diagnóstico de que o executivo domina a produção legal (Figueiredo e Limongi, 1999), diversos estudos recentes sobre o Brasil procuram requalificar a participação do legislativo, tanto no processo legislativo (Freitas, 2016), quanto nas funções de fiscalização e

¹ Agradeço os comentários do(a)s pareceristas anônimo(a)s que motivaram um redirecionamento do artigo originalmente submetido.

² Outra qualificação importante foi realizada por Mainwaring e Shugart (1997), que afirmam que o funcionamento do sistema presidencialista é prejudicado quando o sistema partidário é fragmentado.

controle (Inácio e Rezende, 2015), ressaltando que o legislativo não é meramente carimbador de propostas oriundas do executivo nem passivo ou inoperante nas funções de *accountability*.

No decorrer dos diversos estágios da literatura, teses diferentes ou mesmo opostas compartilhavam, no entanto, uma imprecisão conceitual e empírica similar: tomaram como sinônimos os termos governo e líderes partidários (ou maioria), de um lado, e oposição e minoria parlamentar, de outro³. Esta sobreposição tem duas implicações. De um lado, prejudica a compreensão de governos minoritários, objeto de estudos em Figueiredo *et. al.* (2012) e Negretto (2006). Neste artigo, dando continuidade à proposta elaborada em Simoni Jr. (2017)⁴, resalto outra implicação importante: poderes de agenda do executivo e concentração de direitos legislativos em líderes partidários interferem em relações de ordem diferentes, ou, em outras palavras, dizem respeito à clivagens diferentes. Enquanto os poderes de agenda implicam em fortalecimento do governo em relação à oposição (ou dos partidos que estão no governo em relação aos partidos que não estão no governo), a centralização de trabalhos legislativos implica em fortalecimento dos líderes partidários em detrimento do individualismo parlamentar. Poder executivo forte não significa, necessariamente, uma maioria ou líderes legislativos fortes. Da mesma forma, direitos parlamentares concentrados não implicam diretamente em governo fortalecido no âmbito legislativo.

Como notam Limongi e Cheibub (2010), a revisão dos estudos sobre presidencialismo na América Latina esteve em parte embasada em uma elaboração teórica inovadora que combinou os estudos sobre parlamentarismo europeu com os trabalhos sobre legislativo norte-americano. Minha proposta é que um reexame dessa combinação mostra a importância de se separar conceitualmente e empiricamente os poderes do governo, da oposição, dos líderes e da minoria. No debate sobre parlamentarismo europeu, o foco da discussão é a relação oposição e governo. Minoria, neste contexto, diz respeito ao *status* do governo: trata-se de um executivo constituído por menos da metade das forças partidárias no parlamento. Nos estudos legislativos norte-americano, minoria, diferentemente, diz respeito à comportamentos individualistas dos parlamentares, em detrimento da preferência partidária e majoritária.

³ Exemplificando com uma passagem: “O presidente brasileiro não apenas tem o poder exclusivo de iniciar legislação em determinadas áreas, como também tem o poder de forçar, unilateralmente, a apreciação das matérias que introduz dentro de determinados prazos (...). A solicitação de urgência impede que minorias possam, por seu controle de *veto points*, “engavetar” as propostas presidenciais” (Figueiredo e Limongi, 1999: 25).

⁴ Muitas passagens e raciocínios expostos aqui também o foram em Simoni Jr. (2017). No entanto, uma reelaboração importante foi adotada: no texto anterior, considerou-se a clivagem maioria/minoria como se referindo às coalizões legislativas *ad hoc*. Neste texto, diferentemente e mais adequado com o debate teórico, refere-se à clivagem entre líderes e minorias partidárias.

Este argumento teórico é testado por duas estratégias. A primeira analisa os dispositivos constitucionais e regimentais do caso brasileiro⁵ em uma perspectiva comparada com outros países da América do Sul, cobrindo as diversas etapas do processo legislativo (tal como propõe García Montero, 2009), bem como os processos de fiscalização e controle exercidos pelo parlamento. O foco está em verificar em que medida os arranjos do processo legislativo interferem diferentemente no poder de cada termo da dupla clivagem. Este esforço empírico olha as capacidades institucionais, formais e potenciais, sem analisar as causas e consequências efetivas desses arranjos.

A segunda estratégia empírica consiste em reavaliar alguns estudos de caso sobre o Brasil, cobrindo tanto trabalhos sobre processo decisório e orçamentário, quanto sobre fiscalização e controle. Sem, evidentemente, tratar de todos os importantes estudos sobre relações executivo-legislativo no Brasil, se pretende tão somente exemplificar os ganhos analíticos da aplicação da proposta deste artigo, estimulando novos estudos a partir desta ótica.

Após esta introdução, o artigo apresenta um breve balanço de temáticas tratadas na literatura sobre legislativo norte-americano e parlamentarismo europeu, ressaltando as diferenças entre os conceitos de minoria e oposição, governo e líderes partidários, e a ausência dessa percepção nos estudos sobre presidencialismo sul-americano; posteriormente, apresento os dispositivos formais, presentes na Constituição e no regimento interno, que favorecem a atuação do governo, da oposição, dos líderes partidários e das minorias parlamentares no Brasil, comparando brevemente com demais casos da América do Sul; depois, trabalhos empíricos sobre o Brasil são discutidos e reavaliados a partir da dupla clivagem proposta, ressaltando os ganhos interpretativos; as conclusões se seguem com a síntese do artigo.

2. OPOSIÇÃO E MINORIA NOS ESTUDOS LEGISLATIVOS

Até recentemente, grande parte da literatura comparada sobre formas de governo se desenvolvia a partir de tipos ideais de parlamentarismo e presidencialismo. São tidas como características típicas do parlamentarismo um poder executivo forte, multipartidarismo e organização legislativa centralizada, com partidos como centro do sistema. Os contornos do regime

⁵ No Brasil, a organização interna da Câmara dos Deputados estabelece o bloco da maioria, da minoria, do governo e da oposição. Cabe lembrar, além disso, que o bloco da maioria não é regimentalmente base do governo. Diz o artigo 13 do regimento interno: “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. Parágrafo único. Se nenhuma representação atingir a maioria absoluta, assume as funções regimentais e constitucionais da Maioria o Partido ou Bloco Parlamentar que tiver o maior número de representantes”.

presidencialista, por seu turno, consistiam basicamente no modelo norte-americano, no qual o executivo é fraco, o sistema bipartidário, e as comissões legislativas são as organizadoras dos trabalhos legislativos. Cada estudo de caso ou comparado sobre relações executivo-legislativo e sobre poder legislativo tomava como referência estes tipos polares.

Nos estudos sobre processo decisório nos EUA, uma das principais questões de pesquisa consiste em verificar em que grau parlamentares concentrados em comissões teriam poder *vis-à-vis* o plenário e os partidos. Colocando em outros termos, em que medida minorias teriam poder em relação à maioria ou aos líderes. A questão gira em torno da capacidade institucional e de como são alocados os membros das comissões. A corrente distributivista afirma que parlamentares se auto-selecionam para comissões cuja jurisdição temática é importante para seu eleitorado. Encastelados nestas instâncias, direcionariam benefícios concentrados para seus distritos (Mayhew, 1974). Dessa forma, a produção legislativa não seria representativa da preferência majoritária do conjunto do parlamento nem dos partidos, mas antes um somatório de preferências minoritárias extremadas emanadas pelas decisões das comissões.

Outras abordagens apresentam visão diferente. Para a corrente informacional (Krehbiel, 1991), o arranjo institucional que fortalece as comissões visaria, na verdade, a diminuir a incerteza das decisões sobre políticas públicas. Dessa forma, as decisões tomadas não ocorreriam à revelia da preferência da maioria. Para a corrente partidária (Cox e McCubbins, 1993), por seu turno, o partido majoritário do legislativo conseguiria controlar posições institucionais-chaves e, com isso, influenciar o trabalho das comissões na medida em que impede que as proposições aprovadas sejam contrárias à sua preferência.

Assim, grande parte do debate nos estudos legislativos norte-americanos se volta para compreender qual o grau de poder das minorias, entendidas como parlamentares com comportamentos individualistas, sob o conjunto de preferências do plenário e/ou do partido majoritário. Neste registro analítico, minoria não quer dizer oposição. Diferente é o debate e as questões sobre parlamentarismo. A fusão de poderes entre executivo e legislativo implica que um governo é formado e se mantém apenas se e enquanto tiver o apoio da maioria do parlamento. Strom (1990) empreende uma inovação na literatura ao colocar no centro da análise os governos minoritários. Como explicar a manutenção de um governo cujo gabinete não é composto por partidos que detém a maioria de cadeiras do parlamento? Parte da resposta, segundo o autor, estaria nos arranjos institucionais internos ao legislativo, notadamente o sistema de comissões, que podem incentivar, dadas certas condições, que certos partidos não participem e nem derrubem o governo.

Em suma, os termos minoria e maioria variam de significado entre os estudos sobre presidencialismo norte-americano e os trabalhos sobre parlamentarismo. Nos primeiros, dizem respeito à relação entre comportamento individualista de parlamentares, com posições minoritárias, em relação ao interesse dos líderes partidários e da maioria do plenário. Na literatura sobre parlamentarismo europeu, de modo diferente, trata-se mais do jogo entre executivo e legislativo, entre processo de formação e manutenção de coalizões e a força da oposição.

Mais do que isso. Os arranjos institucionais podem ter impacto diferenciado entre as clivagens governo/oposição lideranças/minorias. Centralização decisória dos trabalhos legislativos pode tanto fortalecer o executivo, por facilitar a coordenação com o parlamento, quanto fortalecer a oposição, por possibilitar maior coesão entre seus membros. Poderes legislativos do presidente podem tanto ser usados como instrumentos de uma maioria legislativa organizada em uma coalizão quanto mecanismos de barganhas de presidentes minoritários.

Este ponto passa despercebido nos estudos sobre presidencialismo na América Latina. Como dito na introdução, as análises iniciais previam a incapacidade de cooperação entre executivo e legislativo, a partir da visão formulada por Linz (1994) acerca do conflito inerente entre esses poderes, dada a legitimidade dual e a independência de mandatos.

A tese do autor passou por refinamentos. Para os fins deste artigo, é importante destacar o conceito de “segredo ineficiente” de Shugart e Carey (1992). Os autores o formulam em oposição ao modelo do “segredo eficiente”, de Cox (1987), que, analisando o desenvolvimento histórico do parlamentarismo inglês, mostra uma crescente concentração de poderes decisórios no gabinete em prejuízo das minorias legislativas. O segredo ineficiente de Shugart e Carey (1992), sendo seu oposto, seria o mundo no qual presidentes se deparam com partidos políticos fracos, dada a ausência de incentivos para coesão partidária na arena eleitoral, e logo as minorias teriam seu máximo poder, prejudicando a governabilidade.

Um conjunto de estudos elabora críticas a esse diagnóstico, seja do ponto de vista empírico, seja teórico (Chasquetti, 2001; Limongi e Cheibub, 2011; Siavelis, 2000). Sua inovação se deu em parte por meio da combinação teórica entre os supracitados estudos acerca do legislativo norte-americano e do parlamentarismo europeu, ressaltando que arranjos internos ao legislativo e poderes de agenda do executivo permitem a governabilidade, minimizando a importância da separação de poderes e do sistema eleitoral. Análises sobre o caso brasileiro fornecem grande parte dos subsídios empíricos nesta discussão.

Mesmo com visões opostas, esses diagnósticos compartilham da ausência de diferenciação entre a dupla clivagem governo/oposição e líderes/minoria parlamentar⁶. A partir da próxima seção, aplico a proposta interpretativa deste artigo por meio de duas estratégias. A primeira consiste em uma análise dos dispositivos constitucionais e regimentais do caso brasileiro, em comparação com demais países da América do Sul. A segunda se volta para uma releitura sobre alguns trabalhos empíricos do caso brasileiro.

3. DISPOSIÇÕES FORMAIS PARA ATUAÇÃO DO GOVERNO, DA OPOSIÇÃO, DE LÍDERES E DE MINORIAS NO BRASIL, EM PERSPECTIVA COMPARADA

O material utilizado como objeto desta análise são as Constituições e os regimentos internos da Câmara dos Deputados⁷ vigentes no ano de 2013 no Brasil e nos demais nove países sul-americanos. As variáveis cobrem as diversas etapas do processo legislativo: a de iniciativa, a consecutiva, de eficácia e extraordinária, para usar os termos de García Montero (2009), bem como os processos de fiscalização e controle exercidos pelo parlamento. São analisados dois conjuntos de arranjos: aqueles que interferem na relação do governo com oposição, e aqueles que incidem na clivagem líderes e minorias.

A análise dos arranjos formais é tradicional nos estudos sobre legislativo latino-americano, frequentemente por meio de índices que mensuram e sintetizam as informações (Shugart e Carey, 1992; Saiegh, 2010; García Montero, 2009; Moisés e Simoni Jr, 2016). No entanto, como notam alguns autores (Fortin, 2013), esta estratégia muitas vezes padece de problemas de validade e confiabilidade, de modo que procedo aqui apenas à observação dos dispositivos, sem propor fórmulas de agregação. Cabe ressaltar, por fim, que este quadro não permite averiguar o uso efetivo da capacidade institucional, mas antes sua potencialidade.

Quais dispositivos institucionais afetam as relações entre governo e oposição? Analiso os seguintes mecanismos:

- Decreto constitucional (no Brasil conhecido como Medida Provisória): instrumento

⁶ No mais das vezes, tem-se trabalhos que focam em apenas uma dessas dimensões, como o estudo de poderes de *gatekeeping* – um dos principais poderes de minoria - de Aléman (2006), ou o trabalho de Morgenstern *et al.* (2008) sobre oposições.

⁷ Analiso exclusivamente as regras referentes à Câmara Baixa, exceto nos procedimentos que exigem uma atuação conjunta das duas casas legislativas, como ocorre com o processo do *impeachment* ou a análise de vetos presidenciais, em alguns países.

legislativo que permite ao executivo legislar unilateralmente. Além da existência deste poder, verifico se a não apreciação pelo legislativo implica na extinção ou promulgação da medida e se o parlamento pode emendar o texto editado pelo governo.

- Veto parcial: assinala se o executivo tem poder de vetar parcialmente legislação aprovada pelo parlamento, e o quórum exigido para derrubar o veto. A hipótese é que a influência da oposição parlamentar é maior quanto menor for a maioria exigida para esse procedimento.

- Urgência presidencial: diz respeito à capacidade do governo em tornar mais célere a apreciação de seus projetos de lei, de forma unilateral⁸.

- Iniciativa exclusiva: verifica se determinados temas legislativos são reservados à iniciativa exclusiva do governo, especificamente legislação orçamentária, administrativa e fiscal. Além disso, esta variável detalha as consequências previstas pela Constituição caso a lei orçamentária não seja aprovada a tempo e se o legislativo pode emendar as propostas oriundas do governo.

- Quórum para aprovar comissão de investigação (denominada no Brasil de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)): trata-se do número de assinaturas parlamentares necessárias para aprovar a criação de comissões legislativas especificamente dedicadas a investigar e fiscalizar atos do governo, instrumento tradicional da oposição.

- Quórum para abrir e julgar presidente em um processo de *impeachment*: diz respeito ao julgamento político de destituição do chefe do executivo.

- Voto de censura a ministro do executivo: esta variável se refere a um mecanismo presente em alguns países da América do Sul que permite ao legislativo remover ministro de Estado por voto de censura.

- Procedimento para exigir votação nominal: projetos de lei podem ser aprovados por votação simbólica, mas parlamentares podem requisitar o método nominal, no qual cada legislador registra expressamente sua posição sobre a matéria. Este dispositivo é importante para a oposição, pois, além de retardar os trabalhos legislativos, permite o registro da posição de parlamentares do governo sobre assuntos politicamente delicados. Aqui se considera qual é o número de parlamentares exigido para protocolar esse pedido, e se ele é mandatório ou sujeito à deliberação no plenário.

⁸ A capacidade do legislativo em requisitar urgência incide na dimensão liderança-minoria, conforme falarei adiante.

- Oposição com direito a assento na Mesa Diretora: verifica se a Constituição ou o regimento reserva aos partidos da oposição participação no colegiado que dirige o parlamento.

Quadro 1 – Poderes E Instituições Na Clivagem Governo-Oposição

Poderes e instituições		Favorece Governo	Favorece Oposição
Decreto		X	
Se sim	Decurso de prazo		X
	Legislativo pode emendar		X
Veto parcial		X	
Iniciativa exclusiva	Área Orçamentária	X	
	Legislativo pode aumentar despesa	X	
	Não decisão	X	
	Área Administrativa e fiscal	X	
Restrição de emendamento		X	
Urgência presidencial		X	
Voto de censura a ministros		X	
Assento Mesa Diretora			X

Poderes e Instituições	Quórum
Derrubar veto parcial	Absoluto
Aprovar CPI	1 terço
Voto de censura a ministro	-
Exigência de votação nominal	6%
Impeachment - abertura	2 terços
Impeachment - julgamento	2 terços

Fonte: elaboração própria a parte da Constituição e do Regimento Interna da Câmara dos Deputados do Brasil

Pode-se observar no quadro 1 que o sistema político brasileiro concorre para o fortalecimento do executivo em detrimento da oposição legislativa na dimensão do processo decisório. Em todos os dispositivos, exceto nos detalhamentos sobre o trâmite do decreto e na composição da mesa diretora, o governo é favorecido. No entanto, a oposição presente no legislativo conta com recursos para fiscalizar o governo. Mas como esses poderes se encontram em comparação com demais países da América do Sul?

Os detalhes estão presentes em Simoni Jr. (2017). Aqui descrevo os principais pontos. Na questão do decreto, apenas o executivo da Argentina tem mais poder que o brasileiro, pois o legislativo não pode emendá-lo e o decurso de prazo implica em aprovação da medida. Em alguns casos, como Bolívia, Chile, Paraguai, Uruguai e Venezuela, o governo sequer conta com a possibilidade de editar um decreto. Em todos os países, exceto a Bolívia, o governo tem poder de vetar parcialmente uma lei aprovada pelo parlamento. Em alguns casos, como Argentina, Chile,

Equador e Uruguai, o quórum para derrubar o veto é mais exigente que o estabelecido pela constituição brasileira, o que diminui o poder da oposição. Assim como no Brasil, na maioria dos países o governo possui prerrogativa de exigir urgência na apreciação de projetos de lei. No quesito sobre iniciativa exclusiva, o caso brasileiro se situa entre os que mais restringe a ação da oposição legislativa, ao lado do chileno e do peruano.

Além do Brasil, apenas Bolívia e Equador concedem aos partidos de oposição o direito de ter uma cadeira na mesa diretora. Se requerida por 6% de parlamentares (ou líderes que representam esse número), é obrigatório procedimento de votação nominal no Brasil. Entre os demais países, a variação é grande. Na Venezuela, por exemplo, basta um parlamentar exigir para que se proceda à verificação. Na Argentina, tal fato ocorre com assinatura de 10% dos deputados. No Paraguai, o pedido deve ser feito por 20% dos parlamentares, e ainda está sujeito à deliberação do plenário.

O legislativo brasileiro se destaca por não possuir o poder de voto de censura contra ministro de Estado, presente em diversos outros países da América do Sul, como na Bolívia, onde uma maioria de 2/3 pode destituir um ministro. No Uruguai e no Peru, basta uma maioria absoluta. No âmbito do quórum necessário para instalar uma comissão de inquérito, por sua vez, o caso brasileiro se destaca como um dos menos exigentes (1/3 dos parlamentares), diferentemente do Peru e do Chile, onde é necessária a concordância de 35% ou 2/5 dos deputados, respectivamente. Por fim, nos procedimentos de impeachment, o Brasil segue o padrão dos demais, exigindo-se 2/3 de votos para abertura e nova votação com mesma maioria para julgamento.

Elaborando uma síntese simplificadora, pode-se dizer que, no Brasil, o governo é forte institucionalmente no âmbito do processo decisório, mas a oposição, em algum grau, tem oportunidades institucionais na dimensão de fiscalização e controle.

Passo agora à segunda clivagem a ser analisada. Quais os dispositivos institucionais que afetam as relações entre líderes e minoria? Analiso os seguintes mecanismos referentes à estrutura e força das comissões:

- Proporcionalidade partidária: a composição das comissões se dá de acordo com o tamanho dos partidos? Se sim, isso prejudica a ação individualista das minorias parlamentares.

- Papel dos líderes na alocação de membros: identifica se as lideranças partidárias têm prerrogativa formal na definição dos membros das comissões ou se os parlamentares individuais têm maior liberdade de escolha.

- Poder conclusivo: identifica se as comissões podem aprovar projetos de lei unilateralmente, sem a apreciação no plenário. Cabe notar, no entanto, que no caso brasileiro esse poder é sujeito à reconsideração pelo mesmo.

- Iniciativa de lei: assinala se as comissões são tidas como atores dotadas de capacidade de apresentação de projetos de lei, fortalecendo o poder das minorias.

- Urgência: aqui diz respeito à prerrogativas do próprio legislativo em solicitar urgência no tratamento de projetos de lei, mecanismo que diminui o poder das comissões, e, logo, das minorias

Quadro 2 – Poderes E Instituições Na Clivagem Líderes-Minorias

	Favorece Líderes	Favorece Minorias
Proporcionalidade partidária	X	
Seleção de membros	X	
Poder conclusivo		X
Iniciativa de lei		X
Urgência	X	

Fonte: elaboração própria a parte da Constituição e do Regimento Interna da Câmara dos Deputados do Brasil

As comissões no Brasil apresentam alguns mecanismos que favorecem o poder das minorias parlamentares e outros que conferem prerrogativa aos líderes. Comparativamente, conforme dados presentes em Simoni Jr. (2017), a maioria dos países sul-americanos se assemelha ao Brasil na dimensão do critério partidário na distribuição das cadeiras (com exceção do Equador e do Uruguai) e na importância dos líderes na alocação de membros das comissões (com exceção do Equador e do Paraguai). Já com relação ao poder conclusivo e à capacidade de iniciativa, o Brasil faz parte de um pequeno grupo que concede esse poder às comissões, ao lado da Argentina e do Paraguai, no primeiro caso, e da Venezuela, no segundo. Na questão do requerimento de urgência por parte do legislativo, a maioria dos países apresenta regimento similar ao Brasil, com maioria absoluta exigida para aprovar requerimento⁹.

Em síntese, no caso da dimensão governo-oposição é nítida a posição do Brasil no polo que favorece o executivo no processo decisório, mas a oposição tem algumas capacidades institucionais importantes nos mecanismos de fiscalização e controle. Na dimensão líderes-minoria, ainda que líderes tenham fortes prerrogativas, o cenário institucional é turvo. Dessa forma, ressalta-se a pertinência da proposta deste artigo: não apenas os poderes do governo e dos líderes partidários não

⁹ No caso brasileiro o requerimento deve ser (i) assinado por 1/3 de membros da Câmara ou líderes que representem esse número ou (ii) 2/3 dos membros da comissão competente ou (iii) 2/3 de membros da mesa diretoria, se se tratar de matéria de competência desta.

podem ser colapsados, como tem impacto diferente sobre a oposição e as minorias parlamentares, respectivamente.

No entanto, a análise com base unicamente em critérios institucionais é incompleta. Assinala apenas um poder potencial, e não sua efetividade pelos atores. Tão importante quanto, não permite captar o jogo político que ocorre no interior dessas regras institucionais. De modo a minimizar esses problemas, na próxima seção apresento uma releitura de trabalhos sobre legislativo e relações executivo-legislativo no Brasil.

4. ESTUDOS SOBRE O CASO BRASILEIRO

Nesta seção, debatarei alguns estudos de caso sobre as relações Executivo-Legislativo no Brasil. A lista de trabalhos discutidos não tem a pretensão de ser representativa das pesquisas da área, antes se busca tão somente demonstrar a pertinência da proposta deste artigo, que possibilita novas leituras das análises presentes na literatura. Os estudos escrutinados cobrem diversas etapas do processo legislativo e orçamentário, bem como os mecanismos de fiscalização e controle sobre o executivo. Além de verificar efetivamente o funcionamento dos dispositivos institucionais analisados acima, estes trabalhos permitem detalhar a dinâmica de outras dimensões do trabalho legislativo, notadamente as ações de emendamento.

Figueiredo e Limongi (1999) estabeleceram um ponto de não-retorno no debate sobre presidencialismo brasileiro. Os autores foram pioneiros na crítica empírica e teórica à proposição dominante da Ciência Política comparada acerca das dificuldades de funcionamento de um sistema político assentado em presidencialismo e multipartidarismo. Seu argumento é que os poderes do executivo e a concentração dos trabalhos legislativos nas mãos dos líderes partidários estabelecidos pela Constituição de 1988 e pelos regimentos do Congresso possibilitam a governabilidade e a formação de coalizões estáveis, aproximando o caso brasileiro ao funcionamento do parlamentarismo. Os dados levantados pelos autores revelam que a produção legal no Brasil tem ampla dominância e o sucesso do executivo. Ou seja, grande parte das leis promulgadas tiveram origem em propostas do governo e, das propostas submetidas pelo executivo, a grande maioria recebe aprovação pelo parlamento.

Já escrutinamos acima os poderes do executivo brasileiro. Os autores ressaltam principalmente a importância das áreas de legislação nas quais apenas o governo pode iniciar matéria e o poder conferido pela medida provisória. A iniciativa exclusiva na área administrativa confere

ao governo, por exemplo, poder de barganha sobre sinecuras do estado brasileiro. Na área orçamentária, além de proibidos de iniciar legislação, os parlamentares também têm restrições no emendamento da peça elaborada pelo governo, de modo a evitar descontrole fiscal. Quanto à medida provisória, Figueiredo e Limongi (1999) chamam a atenção para o potencial que a medida tem em alterar as preferências dos membros do congresso, visto que, ao apreciar a medida, o *status quo* já foi alterado.

Além da força do executivo no processo decisório, a explicação dos autores está também ancorada na concentração dos trabalhos legislativos em torno dos líderes partidários. Dentre os poderes de líderes, o regimento interno da Câmara dos Deputados destaca, em seu artigo 10: fazer uso da palavra, em qualquer tempo, nas sessões ordinárias; inscrever membros da bancada para o horário destinado às Comunicações Parlamentares; participar, dos trabalhos de qualquer comissão de que não seja membro, sem direito a voto, mas podendo encaminhar a votação ou requerer a verificação desta; encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do plenário, de modo a orientar sua bancada; registrar os candidatos do partido para concorrer aos cargos da Mesa; indicar à Mesa os membros da bancada para compor as comissões, e, a qualquer tempo, substituí-los (Brasil, 2019).

Destaco aqui dois poderes dos líderes. Primeiro, o papel a eles atribuído nas propostas de requerimentos que afetam o trâmite legislativo e no processo de emendamento e, segundo, seu poder na indicação (e substituição) de membros das comissões.

Acima discutimos o procedimento para exigir votação nominal. No Brasil, esse requerimento necessita do apoio de 6% do corpo parlamentar, ou de líderes que representem esse número. Como notam Figueiredo e Limongi (1999:30), “dado o ritmo dos trabalhos, é impossível reunir o apoio requerido antes que a matéria seja dada por vencida, isto é, antes que o presidente da Mesa anuncie a próxima matéria em pauta. Em suma, do ponto de vista prático, somente os líderes partidários são capazes de “forçar” uma votação nominal quando esta não é prevista regimentalmente”¹⁰.

Analisando apenas as regras do processo legislativo, tal como fiz na seção, anterior, os autores afirmam que “a aprovação do requerimento de urgência limita a capacidade dos próprios parlamentares de apresentar emendas ao projeto. Para ser considerada, a emenda tem que atender a

¹⁰ Cabe notar que o regimento interno apresenta limitações ao uso deste recurso. Exige-se que entre uma e outra votação nominal deve haver um prazo de uma hora, que somente pode ser ignorado caso o plenário apoie requerimento de quebra de interstício apresentado por 10% de parlamentares ou líderes que representem esse número (artigo 185 do regimento interno).

um dos seguintes requisitos: ser apresentada por uma das comissões permanentes, ser subscrita por 20% dos membros da Casa, ou ser subscrita por líder partidário que represente essa percentagem de deputados. A limitação à apresentação de emendas e seu controle pelos líderes partidários tolhem a ação dos deputados” (Figueiredo e Limongi, 1999: 29).

Empiricamente, Figueiredo e Limongi (1999) verificam que o pedido de urgência tende a ser deliberado nas reuniões de colégios de líderes e aprovado por votação simbólica no plenário. Assim, os autores argumentam que comportamentos individualistas não encontram oportunidades institucionais no legislativo brasileiro. A urgência limita o tempo que as comissões têm para apreciação legislativa.

Como dito acima, o sistema de comissões é central nas discussões sobre legislativo norte-americano. No Brasil, a literatura nota que as comissões seriam enfraquecidas, pois, além da existência do mecanismo da urgência, os membros desses colegiados são designados pelos líderes partidários. Mais do que isso, estes atores têm a prerrogativa de substituí-los a qualquer momento. De fato, têm-se evidências que é alta a rotatividade dos membros das comissões. Pereira e Muller (2000: 46) observam essa característica e afirmam que “a existência e o funcionamento do sistema de comissões estão subordinados às preferências do Executivo”. De fato, uma das vertentes na literatura que partiu das teses e dos dados de Figueiredo e Limongi (1999) afirma que a dominância do executivo no processo decisório implicaria na inoperância do legislativo¹¹.

Aqui entra a proposta analítica deste artigo. A concentração de poder nas mãos dos líderes na designação de membros das comissões diminui, potencialmente, o poder das minorias, mas não concorre, necessariamente, para fortalecer o executivo. Para tal, depende da formação e funcionamento da coalizão. Da mesma forma, pedidos de urgência realizados pelo executivo e pelo legislativo tocam em clivagens diferentes. A maioria legislativa pode, em tese, usar esse instrumento não apenas contra a minoria, mas também contra o executivo. Trabalhos empíricos futuros podem verificar se esses mecanismos se alteram conforme o *status* da coalizão, por exemplo.

Freitas (2016) apresenta evidências que permitem avançar nesta direção. A autora mostra que o legislativo tem participação importante no processo decisório. Aplicando uma metodologia que permite verificar alterações em cada dispositivo em todas as etapas do processo decisório, a autora chama atenção para o fato de que os dados sobre sucesso e dominância do executivo escondem um fenômeno interessante: grande parte da legislação aprovada passou por alterações no

¹¹ Visão que os autores negam principalmente em Limongi e Figueiredo (2009).

legislativo.

Freitas (2016) reforça que a atuação dos parlamentares promovendo alterações nos projetos oriundos do governo ocorre principalmente nas comissões. Mais do que isso, os dados levantados pela autora mostram que projetos tramitando em urgência não são menos emendados que projetos em tramitação ordinária. Ou seja, mesmo em um contexto no qual o executivo conta com elevados poderes, parlamentares participam efetivamente do processo decisório. Mas, que parlamentares? Freitas (2016) ressalta que a maioria das alterações foi proposta por membros da coalizão. Especificamente, 80% das emendas aprovadas foram elaboradas pelos relatores.

No entanto, dentro da série temporal analisada pela autora, em alguns momentos o governo era minoritário. Ao notar esse ponto, a autora afirma: “a coalizão é a protagonista quando o assunto é alterações, mas o fato de fazer parte do governo não é suficiente para explicar seu protagonismo. O status da coalizão, isto é, se ela é ou não majoritária, deve ser considerado. Coalizões majoritárias tendem a dominar o processo de formação das políticas. O status minoritário, por outro lado, implica em negociar com os partidos da oposição para se chegar ao número necessário de votos para a aprovação dos projetos (...). Esse ponto deve ser destacado: não basta fazer parte do Executivo ” (Freitas, 2016: 97).

Ou seja, poderes legislativos do executivo e concentração do processo decisório nos líderes não implicam nem em alienação do legislativo como um todo no processo decisório nem da oposição, especificamente. Junqueira (2017), utilizando a mesma estratégia empírica, complementa a análise de Freitas (2016) e afirma que as alterações nos projetos processadas por parlamentares da oposição não são realizadas pelos relatores, mas sim por parlamentares individuais.

Uma das vertentes do debate sobre executivo-legislativo no Brasil recai sobre a questão orçamentária. Se no plano da elaboração legislativa a organização formal do congresso implica uma concentração em líderes e em atores institucionais como os relatores, na tramitação da peça orçamentária, de acordo com alguns analistas, interesses individualistas emergiriam.

Como foi dito na seção anterior, o executivo tem iniciativa exclusiva na apresentação da proposta orçamentária. No entanto, o legislativo tem a prerrogativa de alterar a proposta, ainda que com severas restrições. Mais do que isso, qualquer parlamentar tem o direito de apresentar emendas ao projeto orçamentário. Até 2015, mesmo que aprovadas, as emendas tinham caráter autorizativo,

ou seja, o executivo não era obrigado a executá-las¹².

Segundo algumas interpretações, este arranjo institucional ensejaria um jogo de barganha entre executivo e parlamentares. O primeiro, em busca de apoio no congresso para sua agenda. Os segundos, em busca de recursos para suas bases eleitorais. Pereira e Muller (2003) argumentam que as emendas orçamentárias constituiriam o elo explicativo para o equilíbrio entre duas facetas contraditórias dos partidos políticos brasileiros: fortes na arena legislativa e fracos na arena eleitoral¹³.

Alguns estudos vêm matizando essa visão, mostrando que mesmo em um contexto institucional no qual não existem constrangimentos ao comportamento individualista dos parlamentares, a lógica predominante é a partidária. Batista (2015) mostra que ministros tendem a executar emendas elaboradas por parlamentares correligionários, e Luz (2017) ressalta que parlamentares tendem a alocar emendas em ministérios controlados por suas legendas. E legisladores da oposição? Os dados trazidos por Luz (2017) mostram que estes tem comportamento diferente dos parlamentares da base: tendem a concentrar suas emendas em um único ministério.

Em suma, os estudos escrutinados aqui, longe de esgotar as diferentes interpretações sobre a dinâmica das relações executivo-legislativo no Brasil, permitem visualizar os ganhos analíticos advindos da incorporação da proposta deste artigo. A lógica do emendamento legislativo é diferente entre parlamentares do governo e da oposição, e se altera quando se trata de governo majoritário ou minoritário. Além disso, os parlamentares valorizam o sistema de comissões, como mostram Vasquez e Freitas (2019) por meio da análise de alterações no regimento interno desde 1988. Apenas com uma aplicação da dupla clivagem é possível compreender as diferentes estratégias mobilizadas pelos parlamentares.

Nos estudos sobre mecanismos de fiscalização e controle também se mostra importante esta proposta. Figueiredo (2001) analisa CPI's e mecanismos de fiscalização nas comissões, como convocação de ministros, requerimentos de informação e propostas de fiscalização e controle. Comparando Brasil pós-88 com o período de 1946, os dados da autora mostram que na república pré-64 mais comissões de inquérito foram instaladas e maior número delas concluiu seus trabalhos. O argumento da autora é que isso se deve à maior concentração dos trabalhos legislativos imposta

¹² A emenda constitucional conhecida como “PEC do orçamento impositivo” ainda concede ao governo discricionariedade para definir o *timing* da execução da emenda.

¹³ Fracos na arena eleitoral devido ao sistema eleitoral proporcional de lista aberta, que segundo as principais interpretações, concorre para incentivar voto pessoal.

pelo regimento atual. Note-se que neste ponto Figueiredo (2001) elabora sua explicação a partir da dimensão líderes partidários/minorias. Implícito na argumentação se encontra a ideia de que parlamentares individuais, mesmo da coalizão, podem ter incentivos para chantagear o governo a que pertencem em busca de maiores vantagens. A proposta de criação e os trabalhos de uma CPI se enquadrariam em uma das estratégias para tal.

Além desse ponto tocado por Figueiredo (2001), cabe notar que, nos dados levantados pela autora, a oposição é responsável pela maioria dos pedidos de CPI e das propostas de fiscalização nas comissões. Ou seja, é possível argumentar que se tem dois tipos de incentivos diferentes para fiscalização e controle do governo. O primeiro é oriundo de membros da coalizão governista que, adotando comportamento individualista, podem perpetrar ações de fiscalização com vistas a chantagear o governo. O segundo vem de partidos de oposição, que desejam enfraquecer o executivo. Essa separação analítica chama atenção para o fato de que as mesmas estruturas institucionais podem ser mobilizadas por incentivos diferentes dados os conflitos nas duas clivagens.

Os mecanismos de requerimentos de informação analisados por Figueiredo (2001) foram objeto de estudo aprofundado por Araújo (2017). Esses requerimentos podem ser feitos tanto nas comissões quanto no plenário. No primeiro caso, devem ser aprovados por maioria do colegiado. No segundo, pela mesa diretora (Lemos e Power, 2013). Araújo (2017) analisou os pedidos realizados no plenário, ressaltando que são mecanismos de controle que não impedem o comportamento de minorias parlamentares. No entanto, seu argumento é que esses requerimentos funcionam como controle interno dos partidos da coalizão.

A despeito da ênfase da análise nas legendas que fazem parte do gabinete, os dados apresentados pelo autor permitem também verificar o comportamento da oposição. Araújo (2017: 434) relata que, entre 1995 e 2014, 22688 requerimentos de informação com informações precisas sobre o programa de política pública a ser controlado foram aprovados na Câmara dos Deputados. Adiante em sua análise, o autor nota que 9705 foram protocolados por partidos da coalizão. Ou seja, ainda que Araújo (2017) não sublinhe, seus dados mostram que a maioria dos dispositivos de controle aprovados teve por origem parlamentares da oposição. A mesma conclusão pode-se chegar analisando as porcentagens da “taxa de controle horizontal do gabinete” no gráfico 1¹⁴.

Dessa forma, podem-se ter duas lógicas diferentes guiando a estratégia do uso dos

¹⁴ Quando analisa as redes de controle, o autor afirma que os partidos da coalizão apresentam maior taxa de controle efetivo. Mas isso se deve à ponderação que faz pelo número de legendas. A se considerar número absoluto, a oposição tem vantagem.

requerimentos de informação. Partidos da coalizão o utilizam como meio de minimizar os custos de delegação inerentes a um governo de gabinete, tal como argumentado por Araújo (2017). Partidos de oposição, por sua vez, podem utilizar este mecanismo como forma de imputar custos eleitorais à coalizão. Estudos futuros podem especificar como essa estratégia é utilizada.

Inácio e Rezende (2015) analisam o controle da coalizão por meio de outro mecanismo. Na teoria encampada pelas autoras, quando o ministério e a comissão temática correspondente no legislativo são liderados por partidos diferentes, ocorreria um controle do tipo delegação cruzada. Diferentemente do mecanismo analisado por Araújo (2017), minorias parlamentares não tem papel na delegação cruzada. Antes, ela ocorre por meio de atores institucionais, os líderes de comissão, embasados por lideranças partidárias.

O foco das autoras também é o controle exercido internamente pela coalizão, mas, para os propósitos deste artigo, é importante ressaltar que as informações trazidas por Inácio e Rezende (2015) revelam que os períodos de maior controle da oposição foram o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e o primeiro de Lula. Tal como dispostos os dados, cobrindo todo o mandato, não é possível afirmar cabalmente, mas é razoável inferir que isso ocorreu devido aos governos minoritários que ocorrem justamente nesses períodos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate sobre relações executivo-legislativo no presidencialismo latino-americano passou por diversas etapas. Nos últimos anos, a literatura tem ressaltado que governabilidade oriunda de coalizões partidárias não apenas são possíveis como ocorrem com frequência. Os estudos sobre o caso brasileiro em particular ressaltam que isso se deve ao efeito de duas instituições: poderes do executivo e concentração dos trabalhos legislativos nos líderes partidários.

Este artigo chama atenção para o fato de que ambas instituições tocam em clivagens diferentes da disputa política. Poderes do governo interferem na força institucional da oposição. Concentração nos líderes, por sua vez, limita a capacidade de minorias parlamentares individualistas. Em outras palavras, os poderes do governo não podem ser confundidos com poderes da maioria ou dos líderes partidários. Da mesma forma, instituições que favorecem a oposição não favorecem, necessariamente, uma minoria parlamentar. Ainda que algumas passagens notem essa diferenciação, como “o poder de agenda não garante que seus detentores façam valer suas preferências ante a oposição da maioria.” (Figueiredo e Limongi, 1999: 38), as consequências dessa observação passam

despercebidas pela literatura.

O argumento proposto foi aplicado por meio de duas estratégias analíticas. A primeira consistiu na observação dos dispositivos institucionais e formais do caso brasileiro, em perspectiva comparada, pela ótica da dupla clivagem. A segunda estratégia se voltou a uma releitura de estudos empíricos sobre processo legislativo, orçamentário e de fiscalização e controle no Brasil. Este esforço mostrou que os arranjos institucionais tem impacto diferente entre as disputas governo/oposição e líderes/minoria, que comportamentos partidários e individualistas de parlamentares da base do governo e da oposição são dessemelhantes e, mais do que isso, variam conforme o *status* majoritário ou minoritário do governo.

Novos estudos que levem em consideração a proposta deste artigo podem avançar no conhecimento sobre o funcionamento do presidencialismo no Brasil e na América Latina.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEMÁN, Eduardo (2006). “Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures”. *Latin American Politics and Society*, vol. 48, no. 3, pp. 125–155.

AMORIM NETO, Octavio. (2006). *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro, Fundação Adenauer/FGV.

ARAÚJO, Victor (2017). “Mecanismos de alinhamento de preferências em governos multipartidários: controle de políticas públicas no presidencialismo brasileiro”. *Opinião Pública*, vol. 23, no. 2, pp. 429-458.

BATISTA, Mariana (2015). “A conexão ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010)”. *Revista Ibero-americana de estudos legislativos*, no. 4, pp. 3-16.

BRASIL (2019). *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*.

CHASQUETTI, Daniel (2011). “Democracia, Multipartidarismo y coaliciones en America Latina: evaluando la difícil combinación”. em *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en America Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

CHEIBUB, José Antonio (2007). *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.

COX, Gary (1987). *The Efficient Secret*. Cambridge: Cambridge University Press.

COX, Gary e McCUBBINS, Mathew (1993). *Legislative Leviathan*. Berkeley: University of California Press.

FIGUEIREDO, Argelina (2001). “Instituições e política no controle do executivo”. *Dados*, vol. 44, no. 4, pp. 689-727.

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

FIGUEIREDO, Argelina; CANELLO, Júlio e VIEIRA, Marcelo (2012). “Governos Minoritários no Presidencialismo Latino-Americano”. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 839-875.

FORTIN, Jessica (2013). “Measuring presidential powers: Some pitfalls of aggregate measurement”. *International Political Science Review*. Vol 34, Issue 1, pp. 91 – 112.

FREITAS, Andréa (2016). *O presidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer.

GARCÍA MONTERO, Mercedes (2009). *Presidentes y Parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

INÁCIO, Magna e REZENDE, Daniela (2015). “Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas”. *Opinião Pública*, vol. 21, no. 2, pp. 296-335.

JUNQUEIRA, Andréa (2017). *Os determinantes da atuação oposicionista em democracias: o caso brasileiro*. Dissertação de mestrado – Departamento de Ciência Política – USP.

KREHBIEL, Keith (1991). *Information and legislative organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

LEMOS, Leany e POWER, Timothy (2013). “Determinantes do controle horizontal em parlamentos reativos: o caso do Brasil (1988-2005)”. *Dados*, vol. 56, no. 2, pp. 383-412.

LIMONGI, Fernando (2006). “Democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório”. *Novos Estudos Cebrap*, no. 76, 17-41.

LIMONGI, Fernando e CHEIBUB, José Antonio (2010). “From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations”. *Revista Ibero-americana de estudos legislativos*, vol.1, no. 1, pp. 38-53.

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina (2009). “Poder de agenda e políticas substantivas”. Em: RENNÓ, L.; INÁCIO, M. (eds.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 77-104.

LINZ, Juan (1994). “Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference?” em LINZ, J; VALENZUELA, A. (ed.) *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

LUZ, Joyce (2017). Política ministerial: as emendas individuais orçamentárias no presidencialismo de coalizão brasileiro. Dissertação de mestrado – Departamento de Ciência Política – USP.

MAINWARING, Scott e SHUGART, Matthew (1997). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

MAYHEW, David (1974). *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press.

MOISÉS, José Álvaro e SIMONI JR. Sergio (2016). “How strong are South American Parliaments?” in CORY, P. (ed.) *Latin America: Economic, Social and Political Issues of the 21st Century*. Nova Publishers.

MORGENSTERN, Scott; NEGRI, Juan Javier; PEREZ-LINAN, Anibal (2008). “Parliamentary Opposition in Non-Parliamentary Regimes: Latin America”. *Journal of Legislative Studies*. Vol.14, Nos.1/2, pp.160–189.

NEGRETTO, Gabriel (2006). “Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America”. *Latin American Politics and Society*, vol 48, issue 3, p. 63–92.

PEREIRA, Carlos e MULLER, Bernardo (2000). “Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, no. 43, pp. 45-67.

PEREIRA, Carlos e MULLER, Bernardo (2003). “Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil”. *Dados*, vol. 46, n. 4, pp. 735-771.

SAIEGH, Sebastian (2010). “Active Players or rubber-stamps? An evaluation of the policy-making role of Latin American legislatures” em SCARTASCINI, C. et al. (ed.). *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Cambridge: David Rockefeller Center for Latin American Studies and Inter-American Development Bank.

SIAVELIS, Peter (2000). “Executive-Legislative Relations in Post-Pinochet Chile: A Preliminary Assessment” em MAINWARING, S e SHUGART, M. (ed.) *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

SIMONI JR., Sergio (2017). “Oposição e Minoria no Presidencialismo Sul-Americano” em VISCARRA, S. P.; MASSUCHIN; M. G.; AVI DOS SANTOS, S.; MESQUITA, L. R.; GRANJA HERNÁNDEZ, L.; ALMEIDA, H. N.. (Ed.). *América Latina em foco: Novas perspectivas de análise sobre a região*. 1ed.Porto Alegre: ALACIP Jovem: Terra da Ideia, 2017, v. 1, p. 1-333.

SHUGART, Matthew e CAREY, John (1992). *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

STROM, Kaare (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge: University Press.

VASQUEZ, Vitor; FREITAS, Géssica de (2019). “Mudanças institucionais e suas consequências: uma análise do sistema de comissões brasileiro”. *Caos –Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, João Pessoa, n. 23, p 36-55, jul./dez.