

IX ENCONTRO DA ABCP

Instituições Políticas

**A OPOSIÇÃO NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO: PADRÕES  
INSTITUCIONAIS E PRÁTICAS POLÍTICAS.**

Gabriella Maria Lima Bezerra - UFRGS

Brasília, DF  
04 a 07 de agosto de 2014

**A OPOSIÇÃO NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO: PADRÕES  
INSTITUCIONAIS E PRÁTICAS POLÍTICAS**

Gabriella Maria Lima Bezerra - UFRGS

Resumo do trabalho:

O presente trabalho analisa os padrões de comportamento das oposições parlamentares no Brasil. A pesquisa analisa dados de 16 anos (1995 a 2010) com o objetivo de identificar as estratégias utilizadas pelos partidos na Câmara dos Deputados. A conclusão é de que os partidos de oposição no Brasil traçam fortes e criativas estratégias, são pouco colaborativas e apresentam, como principal recurso, a sinalização eleitoral. Além disso, há diferenças entre os dois períodos analisados (1995 a 2002; 2003 a 2010): a oposição de esquerda nos governos de Fernando Henrique Cardoso, liderada pelo Partido dos Trabalhadores, tem forte viés fiscalizador e a oposição de centro-direita nos governos do presidente Lula, com liderança do Partido da Social Democracia Brasileira e do Democratas (PSDB/DEM), viés obstrutivo mais forte.

Palavras-chave: oposição parlamentar; legislativo; partidos políticos.

## 1. Introdução

“Em vinte anos, o presidencialismo de coalizão deixou de ser descrito como um ‘dilema’ para ser entendido como a ‘política **ordinária**” (Power, 2011, 138). Assim, afirmando e reafirmando esta assertiva, os estudos de ciência política têm procedido nos anos mais recentes. O sistema político está institucionalizado, resiste às intempéries, não havendo motivos para a permanência das críticas do já conhecido e envelhecido *grupo pessimista*.

Mesmo diante dessa disseminada constatação no atual debate, que agrega um número importante de pesquisadores, um grupo de vozes insiste na problemática aceitação desta *tese* sem um aprofundamento de outras variáveis. Apesar de não discordarem da influência da centralização para o funcionamento do processo decisório, esses estudos argumentam que existem outros fatores importantes na análise de qualquer sistema político. É preciso, portanto, perceber como o desenho institucional se relaciona com outros atributos imperativos, ou seja, como o aparato institucional pode ao mesmo tempo cumprir requisitos democráticos e ser eficiente (Reis, 2007).

O foco da **defesa** do atual modelo acabou por centrar-se apenas no poder do executivo e na disciplina nas votações nominais dos partidos políticos. Na verdade, não se caracteriza como uma defesa intencionalmente, mas a afirmação que o modelo se realiza na governabilidade e na lealdade partidária. “Conclusão: suma facilidade ao obter o consentimento passivo dos legisladores nas votações; imensa dificuldade em tornar a agremiação um agente pró-ativo na vida parlamentar” (Nunes, 2011, 37).

Se se exalta o domínio executivo, é provável pensar que as qualidades da separação de poderes foram de certa forma reduzida, ou seja, privilegiou-se a efetivação de decisões colegiadas da maioria. Mas esta situação de ‘super poderes’ será o único jogo possível?

“Essential as it is, maintaining fundamental democratic stability is not the only relevant criterion for a good constitution. Fairness in representation, transparency, comprehensibility, responsiveness, and effective government are, among other, also important. Specific constitutional arrangements can and probably will have consequences for values like these (Dahl, 1971, 140).

Contrapondo-se às análises que salientam a força do partidarismo na definição do comportamento parlamentar, o argumento é que a centralização do processo decisório anula significativamente os incentivos gerados na arena eleitoral, mas apenas artificial e conjunturalmente – “o partido somente apresenta-se forte enquanto plebiscita as proposituras do Executivo” (Nunes, 2011, 37).

Ao que parece, as preocupações com um desenho institucional que favoreça preferivelmente o governismo, deixou omissas questões fundamentais da teoria moderna, entre elas, a representação das **minorias**. Mesmo diante dessa hegemônica interpretação que pode ser dita paradigmática, os estudos precisam ser aprofundados no que diz respeito à avaliação sobre as capacidades políticas e institucionais das oposições/minorias, sistematizando estudos ainda pontuais sobre o tema. Essa linha consolidou a interpretação do forte poder de agregação do Executivo, mas ainda faltam estudos mais sistemáticos sobre a atuação parlamentar da oposição neste modelo. Ou seja, de que forma os deputados teriam para resistir ao domínio executivo em termos práticos.

Uma dessas dimensões necessárias e mínimas para a existência de regimes competitivos e poliárquicos é a capacidade da oposição cumprir seu papel e apresentar contrapontos para a realização de avaliações retrospectivas e que permitam punição. Este trabalho da oposição só pode ser realizado na arena legislativa, afinal, estar na oposição significa estar ausente de qualquer participação executiva. No modelo como o nosso, onde parece haver um 'sufocamento' das atividades legislativas na definição de importantes políticas, como pensar na atuação democrática e necessária da oposição? “Ainda que guiada e estruturada em torno de questões empíricas, a discussão tangenciou temas centrais à disciplina, como a importância das escolhas institucionais e como estas afetam as relações entre a maioria e a minoria em governos democráticos” (Limongi, 2006, 41).

## **2. As oposições partidárias como um problema de investigação.**

Desde as publicações de Dahl, principalmente Polyarchy, a possibilidade de atuação institucionalizada da oposição passou a ser vista como parte inseparável do regime democrático<sup>1</sup> – e deveria ser considerada tão importante como a atuação do governo. A indicação generalizável dos pressupostos dahlsianos é hoje incontestável e provavelmente estabeleceu um marco definitivo na compreensão dos modernos sistemas políticos. “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, 18).

Em sendo um elemento tão importante das democracias representativas, seria de se esperar então que as oposições políticas fossem um fenômeno amplo e exaustivamente estudado e teorizado, seja na modalidade dos estudos de caso ou de análises comparadas, “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”. Por mais estranho que possa parecer, segundo Parry (1997, 457), “one of the peculiarities of the

---

<sup>1</sup> (BRACK and WEINBLUM 2011; HELMS 2008, 2004; ZELLENTIN 1967; SCHAPIRO 1967, 1966).

subject of opposition is that, although the problem of opposition is one of the oldest, very few works have ever dealt with it specifically and exclusively". Apesar de alguns estudos teóricos e comparativos importantes<sup>2</sup> a), não se desenvolveu nenhum corpo teórico inovador ou qualquer unidade conceitual, o que dificultou até mesmo as análises comparativas<sup>3</sup>. As tipologias proliferaram, é verdade, mas resultaram de inferências indutivas, e, portanto, de aplicação bastante restrita a casos ou regimes políticos específicos<sup>4</sup>. A propósito, até hoje são escassos os estudos concentrados nas oposições partidárias parlamentares, em especial estudos que deem destaque para seu comportamento estratégico no âmbito do ambiente institucional.

Não obstante, mais recentemente o tema das oposições partidárias no Brasil e na América Latina começaram a receber maior atenção por parte de alguns pesquisadores, embora de maneira ainda relativamente tangencial. Morgenstern, Negri and Pérez-Liñan (2008) analisaram alguns aspectos do comportamento das oposições parlamentares na América Latina, como o tamanho e a coesão dos partidos de oposição, estabelecendo um padrão de quatro tipos de comportamento oposicionista. Porém, deram maior atenção aos efeitos positivos da coesão e do tamanho da coalizão governamental sobre o fortalecimento da democracia. Seu estudo não analisou os recursos institucionais à disposição dos partidos de oposição, nem a utilização de tais recursos no embate com o governo. Além disso, seus dados são muito gerais, mostrando um quadro muito amplo, sem os detalhes necessários da atuação das oposições parlamentares em cada caso.

Em relação ao Brasil, Inácio (2009) apresentou um recente estudo exploratório acerca dos recursos institucionais que podem ser mobilizados pelos partidos de oposição no parlamento, mostrando a intensificação na utilização de alguns deles depois da adoção do "trancamento da pauta" do Legislativo pela expiração do prazo de votação das Medidas Provisórias. A autora mostrou haver um caminho a ser explorado no caso do estudo das oposições parlamentares no Brasil, ao notar 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"(idem, 359).

Seu estudo abordou apenas um desses aspectos, mas contribuiu para apontar a validade de uma agenda de pesquisas voltada ao estudo do comportamento das oposições partidárias brasileiras vis-à-vis os recursos institucionais que nosso desenho constitucional garante à contestação pública no Legislativo, um dos elementos centrais das democracias contemporâneas.

---

<sup>2</sup> (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.

<sup>3</sup> (cf. BRACK and WEINBLUM 2011; HELMS 2008, 2004; NEUNREITHER 1998; BLONDEL 1997).

<sup>4</sup> (eg. BLONDEL 1997; RODAN 1996; KOLINSKY 1988; SCHAPIRO 1972; DAHL 1973).

Ademais, o caso brasileiro seria especialmente interessante porque, de uma parte, 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, e, de outra parte, 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 considerar elementos constitucionais próprios do presidencialismo brasileiro, 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.

Diante disso, a intenção do presente estudo é contribuir para a superação dessa escassez de pesquisas sobre a atuação das oposições partidárias na democracia brasileira. A proposta é concentrar a análise no uso que as oposições partidárias fazem das prerrogativas institucionais que lhes são atribuídas pela Constituição e o Regime Interno que regula o processo legislativo, com o foco voltado à Câmara dos Deputados, nos governos FHC e Lula. A escolha desse período (1995 a 2010) se deve ao fato da permanência da composição partidária com a formação de dois blocos que se alternaram no poder. Além disso, os dois governos tiveram a mesma duração e possuem regras procedimentais próximas, principalmente no que diz respeito à possibilidade de reeleição, o que permitirá uma análise comparada.

O objetivo é avaliar quais recursos institucionais são mais usadas pelas oposições parlamentares e em que medida eles são efetivos no processo de contestação ao governo, criando-lhe pontos de veto e/ou forçando negociações mais amplas para a aprovação de projetos. Nesse sentido, as seguintes perguntas orientarão a análise: 1. Que mecanismos institucionais estão à disposição da oposição para contestar o governo? 2. Como e com que frequência a oposição usa tais recursos? 3. Quais os resultados obtidos por meio do uso de tais recursos? A julgar pelo debate recente sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro, partimos da hipótese de que as oposições partidárias dispõem de poucos recursos institucionais efetivos para atuar como poder de veto ou mesmo com poder de influência sobre as decisões políticas parlamentares. Quando o Executivo consegue formar uma coalizão majoritária, não garantida a priori, também consegue impor sua agenda sem grandes obstáculos no Legislativo. Na verdade, algumas vezes, a maior oposição a determinadas políticas do governo vem de sua própria base de apoio partidário no Legislativo. Para responder a tais questões e testar a hipótese de trabalho, serão identificados e

analisados os recursos institucionais à disposição da oposição no que se refere (a) às manobras de plenário para dificultar tramitações e votações, (2) à marcação de posição diante do eleitorado, com a finalidade de se capitalizar para a próxima eleição, (3) às denúncias contra o governo, (4) à realização de CPIs, (5) à mobilização social contra determinado projeto ou política, (6) à judicialização do processo legislativo.

O debate sobre o caso brasileiro pode ser outro exemplo, na medida em que ele contribuiu para mostrar que regimes presidencialistas com multipartidarismo não produzem, invariavelmente, governos divididos, pois também podem operar por meio de uma coalizão majoritária (cf. MORGENSTERN, NEGRI and PÉREZ-LIÑAN 2008). A fragmentação parlamentar e a posição minoritária do partido do Presidente podem ser superadas graças a determinados mecanismos institucionais e também à racionalidade estratégica dos atores envolvidos no jogo político.

Frequentemente, os presidentes de regimes multipartidários contam com regras institucionais que, se bem usadas por eles, facilitam a formação de coalizões majoritárias de governo, com grau de estabilidade e coesão satisfatórios, em alguns casos, e bastante elevados, em outros. Assim, com as coalizões, as relações entre governo e oposição não consistem mais num embate entre Executivo e Legislativo, mas numa disputa entre partidos que controlam o Executivo e uma parte do Legislativo – muitas vezes, a maior parte 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. Em virtude disso, “it is better to conceptualize governmental opposition relations as a positive-sum game anchored in the party system rather than a zero-sum game anchored in inter-branch disputes” (MORGENSTERN, NEGRI and PÉREZ-LIÑAN 2008, 161).

Com relação à definição conceitual, é possível dizer que, geralmente, as definições de oposição 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 de oposição política: a oposição partidária institucionalizada ao governo.

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 (2008) e MORGENSTERN, NEGRI and PÉREZ -LIÑAN (2008). Em princípio, é possível haver partidos independentes, que não se posicionam como oposição, embora não façam parte da coalizão de governo. Esses casos serão raros e restritos e, de qualquer forma, é possível afirmar que também fazem parte da oposição, com a diferença de que talvez façam uma oposição mais branda e pontual. Por isso, como estratégia de análise, partidos que por ventura sejam independentes serão tratados igualmente como partidos da oposição.

De maneira esquemática, podemos dizer que os objetivos das oposições são os seguintes, portanto: A) ser governo [chefe do Executivo], B) fazer parte do governo participando de sua coalizão [influenciar as políticas, ocupar cargos e distribuir verbas], C) ser oposição ao governo [vetar políticas ou, pelo menos, dificultar o processo decisório ou exercer influência sobre as políticas]. Desse modo, a estrutura de preferências [P] dos partidos de oposição é tal que  $P = A > B > C$ . Mas, considerando-se que as duas primeiras preferências se relacionam com o envolvimento com o governo, é importante estabelecer o porquê de haver oposição. Ou seja, dado que um partido quer, em primeiro lugar, ser governo, e, quando isso não é possível, ele preferirá participar do governo, por que ocorre de alguns partidos atuarem como oposição?

Um partido não comporá a coalizão de governo no parlamento quando houver uma incompatibilidade ideológica ou programática em relação ao partido que detém o Poder Executivo, ou então quando a coalizão governista já tiver atingido a quantidade de cadeiras necessárias para garantir a aprovação de sua agenda. Assim, o partido não faz parte do governo porque foi deixado de fora pelo próprio pivô da cooperação, o partido que controla o Executivo. No primeiro caso, temos uma oposição estratégica; no segundo, uma oposição circunstancial, mas que pode ser tão incisiva como a outra. Por isso, apesar do ímpeto de todos os partidos pelo governo, há oposições parlamentares. O ambiente institucional no qual governo e oposição interagem é composto por três arenas, com regras e lógicas distintas de funcionamento, mas interligadas de maneira sistêmica. Essas arenas são (a) a eleitoral, (b) a governamental e (c) a judicial, conforme o esquema abaixo. A análise de dispositivos constitucionais e regimentais são fundamentais nesse caso. Nesse sentido, as variáveis e dimensões do quadro abaixo deverão orientar a análise de acordo com o enquadramento teórico adotado.

O primeiro movimento do jogo diz respeito ao uso das campanhas eleitorais: a direção partidária define se optará por concorrer à eleição presidencial. O partido terá que sustentar quatro, ou no caso brasileiro, até oito anos, um mesmo padrão de comportamento. A competição a nível federal se for o foco, estruturará a competição nos outros níveis. Mas se o partido traçar o caminho localista, garantindo cargos nos executivos estaduais e



municipais, seu jogo terá o sentido inverso – submeterá suas decisões federais aos níveis mais baixos.

As coligações tornaram-se mais eficientes depois de 1994, “[...] e passaram a influenciar o desempenho e as estratégias coligacionistas dos partidos nas disputas congressuais, especificamente daqueles que apresentaram candidatos presidenciais de forma reiterada ou apoiaram candidatos de outros partidos de forma consistente” (Miranda, 2009, 946). Portanto, houve uma sofisticação nas estratégias dos partidos com a repetição das eleições, indicando um aprendizado político e isso tem conseqüências institucionais e mais importante, para o trabalho aqui realizado, na formatação de um campo de ação parlamentar de oposição.

A delimitação de oposição torna-se clara com a existência de dois blocos que disputam o poder executivo. São blocos bem definidos e de movimentação permanente, mantendo-se juntos em diversos campos: ideológicos, nas estratégias parlamentares e na arena eleitoral. Em torno deles o restante da política gravita: PT/ PC do B *versus* PSDB/DEM.

### **3. Hipóteses para os Governos FHC e Lula.**

É possível esperar nesse cenário de bipolaridade ideológica que haja diferenças entre os partidos e entre os governos. Espera-se que, de 1995 a 2002, a oposição se utilize de fortes estratégias sinalizadoras, mas ainda não totalmente focadas na disputa parlamentar e que a partir de 2003 essa estratégia se consolida através do aprendizado institucional, com o uso mais prudente e mais efetivo dos recursos utilizados pela oposição convicta petista e de esquerda. Isso se deve ao perfil partidário e as diferenças representativas desses dois blocos. A hipótese geral é que apesar das semelhanças, dado o escopo constitucional, as atuações e objetivos das oposições não podem ser considerados iguais nos dois governos. Por isso, definiram-se dois tipos ideais de oposição, centrados em dois partidos, líderes de blocos de oposição.

- a) Do PT espera-se uma oposição sistemática (posições sempre em desacordo ao governo), fiscalizadora, coesa, disciplinada e não migratória: uso de mecanismos de controle e fiscalização, maiores índices de disciplina e de rejeição as propostas do executivo.
- b) Do PSDB-DEM espera-se uma oposição programática (posições de desacordo avaliadas caso a caso), menos fiscalizadoras e menos coesas. Uso intensivo de estratégias essencialmente parlamentares através de procedimentos obstrutivos no processo decisório nos governos Lula, isso se deve ao aprendizado institucional no uso destes, ao fato de contarem com um número significativo maior de cadeiras e devido a

heterogeneidade da base aliada que faz com que eventualmente tenham o apoio desses partidos. É de se esperar, portanto que possam efetivamente barrar as medidas do governo. A oposição nos governos Lula tem maior chance de serem efetivas no parlamento e não apenas sinalizadoras. Entretanto, como o nível de disciplina desses partidos é menor em geral do que o PT espera-se que sua discordância do governo seja menor e que faça menos uso de mecanismos fiscalizadores.

### **Grupos de Análise: Descrição das Variáveis**

Esta seção descreverá os principais mecanismos que são usados pela oposição e como eles foram coletados e transformados em variáveis que serão medidas e comparadas entre os governos. Definiram-se áreas de atuação dentro do parlamento, classificados em cinco grupos: 1) Votações nominais, 2) Obstrução parlamentar legítima, 3) Procedimentos, 4) Fiscalização e Controle e 5) Judicialização. É de se destacar que esses instrumentos não são em todos os casos necessariamente de uso exclusivo ou predominante de algum bloco partidário, o que se pretende mostrar aqui é como a oposição pode movimentar esses dispositivos de um modo específico, e assim recompensar a decisão de ser minoria.

#### **1. Votações Nominais**

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

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

disciplina e índice de *rice* dos partidos de forma comparada (entre as oposições nestes dois governos e entre situação e oposição) proximidade dos votos da liderança dos dois blocos e medir a proximidade entre os partidos de oposição.

Além disso, da votação nominal depende a maioria dos recursos oposicionistas. Por isso sua existência é marca importante para sobrevivência da principal estratégia desse grupo. Quando não é exigida por matérias especiais, a votação nominal é aprovada por deliberação do plenário, e pode ser requerida por qualquer parlamentar. A solicitação de uma votação nominal pode ser pedida através de verificação de votação, ou seja, quando algum deputado apresenta dúvida sobre o processo simbólico “ [...]se seis centésimos dos membros da Casa ou Líderes que representem esse número apoiarem o pedido” (artigo 185) ou por decisão do presidente da mesa quando decide que a decisão não está clara. Para nova votação nominal, é necessário o decurso de uma hora e pelo requerimento de um décimo dos deputados, ou de líderes que representem esse número.

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

As votações nominais na câmara dos deputados<sup>5</sup> ocorrem com quase a mesma frequência nos dois governos , tendo o governo Lula um número de apenas 9 votações a mais que o seu antecessor (948). É preciso destacar também, a centralidade desse período na estruturação do sistema político brasileiro, afinal, as votações nesses quatro governos representam quase 90% do total de votações nominais de toda a redemocratização (1.887 de 2.135 votações).

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

Há uma diferença significativa na distribuição entre os dois tipos. As de tipo 2 dominam as votações nominais no Lula, representando 51,2% do total, um aumento de 20%, provocado pelos partidos de oposição. Como destacado, esses recursos retardam as

---

<sup>5</sup> As votações analisadas aqui se referem apenas aquelas realizadas exclusivamente na Câmara dos Deputados, menos no ano de 2010 que foram incluídas todas as votações por falta de informação e deste mesmo ano foi excluída uma votação por ausência de dados.

votações e são de fácil devido ao número ampliado de cadeiras deste grupo comparado ao FHC. Ou seja, o bloco oposicionista foi mais efetivo no uso do tempo para retardar a aprovação de medidas e para impor mudanças nas políticas do governo.

A disciplina dos maiores partidos brasileiros é relativamente alta. O PT é o partido com os maiores índices, tanto de disciplina como de *rice* (tabela 1) e mantém médias muito parecidas estando na situação ou na oposição. PSDB e DEM têm decréscimo nos dois índices quando oposição, sendo o *rice* do PSDB o mais baixo do período entre esses partidos. Os dados desses dois (PSDB/DEM) mostram certa dificuldade em manter unida uma coalizão de oposição, fato que não ocorre com os partidos de esquerda no governo FHC.

**TABELA 1**

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

Partidos	Governo	Rice (MÉDIA %)	Disciplina (MÉDIA %)
PT	FHC	96,2	96,3
	LULA	94,2	93,4
PSDB	FHC	89,3	98,78
	LULA	75,9	91,1
DEM	FHC	91,63	98,7
	LULA	76,9	89,1

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

## 2. Obstrução Parlamentar Legítima

A obstrução pode ser entendida em bloco, ou seja, um grupo de procedimentos que pode ser usado para dificultar (obstáculos) a aprovação de uma medida, ou como obstrução parlamentar legítima, uma declaração do líder do partido a determinada votação significa que mesmo estando em plenário aqueles deputados não terão seus votos contabilizados, diferindo da simples ausência. Desta forma, os partidos sinalizam sua objeção a existência de uma votação e ainda, neste movimento, objetivam inviabilizar o quórum. O trabalho de Santos (2009) por ser mais qualitativo permitiu verificar que essa tática foi aprimorada no governo Lula como forma de barrar os pedidos de urgência, os partidos impuseram obstrução generalizada e o governo teve que recuar nos pedidos (idem, 51).

A estratégia da obstrução (OPL) tem uma ampliação de 57 no governo FHC para 345 no seguinte - 86% declarada pela oposição. Ao todo, neste governo, a oposição foi responsável por 79% das OPLs. No FHC esse percentual foi de 66. Quando se observa mais detalhadamente os autores responsáveis por essas ações, constata-se um número alto

de coligação entre partidos, até porque para realmente impedir que se faça quórum é preciso um número alto de cadeiras.

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

Nos governos Lula, as taxas de obstrução chamam atenção, mas os níveis de resistência são mais baixos, atingindo 71% - contribuindo para afirmação da hipótese de pesquisa. Nas votações substantivas esse número cai para 65% nas votações de interesse do DEM.

No que diz respeito à taxa de sucesso comparada entre lideranças situacionistas e opositoristas (tabela 2), como esperado, tem valores próximo a 95% no FHC, mas esse valor cai no Lula, tendo apenas algo próximo nas votações de tipo 1, quando diz sim a proposta. A oposição neste governo tem taxas mais altas de sucesso, mas tem taxas reduzidas nas solicitações de obstrução nas votações de tipo 2, isso se deve ao seu grande número, e dado o caráter opositorista dessa estratégia, une a base de governo pela sua derrubada, mostrando a não trivialidade dessas votações. Portanto, é possível dizer que o governo Lula precisou incrementar seu poder de agregação dos membros da coalizão para reduzir a taxa de *walk-away value* e isso se deve a estratégia obstrucionista, encabeçada principalmente pelo Democratas.

### 3. Procedimentos

Os outros mecanismos de obstrução dizem respeito aos procedimentos e formam o terceiro grupo de variáveis dessa análise. Os dados foram retirados do banco do CEBRAP (votações nominais de Tipo 2). Os procedimentos são recursos disponíveis que alteram a pauta ou a forma da votação, e abre espaços de divulgação, já que alteração das propostas é difícil para a minoria: são táticas “com a intenção de impedir o andamento dos trabalhos e ganhar tempo dentro de uma estratégia política” (Santos, 2009, 44).

As oposições se concentraram no uso de DVS (Destaque para Votação em Separado), EMA (Emenda Aglutinativa) e EME (Emenda) nas votações substantivas (de tipo1). Mas há diferenças entre os dois governos: no Lula o uso de DVS é significativamente maior, totalizando um pouco mais de 70% das votações. Além disso, a taxa de sucesso é

maior chegando a 21%, no FHC a taxa de sucesso não ultrapassou 8% nestes procedimentos.

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

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

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

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

#### **4. Fiscalização e Controle**

As propostas de fiscalização e controle são de cinco tipos: requerimento de audiência pública, solicitação de investigação ao TCU (SIT); requerimento de informação (RIC) – que não serão analisados aqui; convocação de ministros de estado; proposta de fiscalização e controle (PFC) e CPIs. Todos esses dados foram fornecidos pelo Centro de

Documentação da Câmara dos Deputados, estando omissos apenas os dados de requerimento de audiência de 1995 a 1999. Entretanto, a forma de catalogação não deixa claro se o recurso foi ou não obtido (ou porque todos são classificados como ação arquivada ou porque transferido para outro órgão, como o TCU). Por isso apenas as CPIs e as PFCs contam com algum indicativo de resultado, e ainda assim aproximado. Colocou-se o percentual de quantas destas obtiveram relatório aprovado, independente se parcial ou final, um indicativo de que tiveram certa longevidade e, portanto com retornos significativos mesmo que não efetivos para a oposição.

As propostas de fiscalização e controle foram divididas em duas tabelas (2 e 3). O primeiro apresenta aquelas que se têm sua definição com relatório final. As PFCs de oposição têm aumento de pouco mais de 19% no governo Lula, mas o percentual de oposição fica próximo (46%) e com taxas próximas de relatório final nos dois governos (média de 36%). As CPIs têm aumento no governo Lula, mas em menor proporção (de 70 para 87), e as solicitações de oposição caem de 30 para 18. Isso se deve a dificuldade para sua implementação (são barradas pela ação do executivo) e continuidade (exige-se tempo e *expertise*, além de dependerem de outros órgãos para validar a investigação). O PT é, quando na oposição, o principal autor, e o segundo nas PFCs (mas percentualmente ainda é o primeiro). Os dados confirmam a tese de que a oposição de esquerda busca expor o executivo e para isso, movimenta muito mais os mecanismos fiscalizadores.

TABELA 3

**Propostas de Fiscalização e Controle e Comissões Parlamentares de Inquérito**

<b>Partidos</b>	<b>Governo</b>	<b>PFC (N)</b>	<b>%</b>	<b>RELATÓRIO (%)</b>	<b>CPI (N)</b>	<b>%</b>	<b>RELATÓRIO (%)</b>
<b>Total</b>	FHC	182	40,5	24,7	70	44,5	1,5
	OPOSIÇÃO	80	43,9	35,5	30	42,8	0
	LULA	267	59,5	16,8	87	55,5	1,1
	OPOSIÇÃO	129	48,3	37,1	18	20,6	0
<b>PT</b>	FHC	55	30,2	20%	13	18,5	0
	LULA	19	7,1	47,3	11	12,6	0
<b>DEM</b>	FHC	22	12	22,2	5	7,1	20
	LULA	62	23,1	16,1	7	8	0
<b>PSDB</b>	FHC	14	7,7	13,3	10	14,2	0
	LULA	36	13,4	16,6	6	6,8	0

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

As solicitações de informação ao TCU e a as convocações de autoridade têm números baixos de solicitação. É preciso, no entanto, ressaltar que nos números apresentados no quadro 19, no que se refere às convocações de autoridade no Lula, não

estão incluídas aquelas feitas dentro das CPIs<sup>6</sup>, se tivessem, o total seria de 574, sendo PSDB, PT, PMDB e DEM os principais autores, nessa ordem.

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

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

**TABELA 4**

**Solicitação de Informação ao TCU, de Autoridades e de Audiências Públicas**

Partidos	GOVERNO		SIT (N)		%		AUTO (N)		%		AUDI (N)		%		
	FHC	LULA	(N)	(%)	(N)	(%)	(N)	(%)	(N)	(%)	(N)	(%)			
Total	FHC	LULA	48	34	38	33,3	665	42,9	24	50	30	78,9	345	52	
	OPOSIÇÃO	LULA	93	66	76	66,7	886	57,1	OPOSIÇÃO	27	29	62	81,6	232	26
	FHC	LULA	17	35,4	21	55,2	229	34,4	FHC	2	4,2	0	0	70	10,5
	LULA	23	24,8	0	0	268	30,2	LULA	7	7,5	27	31,5	82	9,2	
PT	FHC	LULA	0	0	1	2,6	73	10,9	FHC	0	0	0	0	0	0
	LULA	7	7,5	26	34,2	89	10	LULA	7	7,5	26	34,2	89	10	
DEM	FHC	LULA	0	0	1	2,6	73	10,9	FHC	0	0	0	0	0	0
	LULA	7	7,5	26	34,2	89	10	LULA	7	7,5	26	34,2	89	10	
PSDB	FHC	LULA	0	0	1	2,6	73	10,9	FHC	0	0	0	0	0	0
	LULA	7	7,5	26	34,2	89	10	LULA	7	7,5	26	34,2	89	10	

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

## 5. Judicialização: Adins

As Adins são usadas pelos partidos de oposição, afinal, uma ação judicial é de baixo custo, não punitiva e dá ampla visibilidade nos meios de comunicação. A análise aqui realizada se deu com a coleta de dados no site do STF. Foram coletadas apenas as Adins que questionavam dispositivos federais e apresenta resultados das ações julgadas até 28 de agosto de 2011, data do último acesso. Foram contabilizadas 519 ações no período Cardoso e 419 do Lula totalizando 938 ações de todo o período. Os partidos políticos foram responsáveis por 226 (76% de oposição) e 125 (84).

<sup>6</sup> explicar pq



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

Há diferenças significativas nos resultados dos dois governos. FHC se deparou com 17,5% do total de ações julgadas em favor dos requerentes, 91 ações, sendo 37 dos partidos. O governo Lula reduz o número de ações (100 a menos), e de fracasso para 9,1%, sendo 12 de partidos e 11 da oposição. Os partidos de oposição nos governos Lula desprestigiaram o questionamento da constitucionalidade como estratégia principal.

## 6. Resultados

Os recursos parlamentares cumprem diferentes objetivos. Alguns deles têm propósitos marcadamente sinalizadores, ou seja, não causam impacto efetivo na agenda executiva, não barram propostas majoritárias, mas tem o propósito de apresentar alternativas e indicar a posição do partido. Além disso, cumprem o propósito de tornar custosa a adesão dos deputados a certas propostas necessárias, mas impopulares. Há espaço para a construção de uma imagem partidária deslocada da participação no executivo. Entretanto, em alguns casos, essa demarcação não é muito clara, o que se pretende aqui é fazer uma análise do uso conjunto traçando o perfil de oposição nos dois governos.

Como resultados temos que:

Em ambos os governos, a oposição privilegia as votações nominais como forma de movimentar o parlamento em seu favor e assim sinalizar posições para o eleitorado. Entretanto, essa estratégia é intensificada no Lula (aumenta os pedidos de oposição em 15,8%).

No governo FHC: os partidos de oposição privilegiam o uso de estratégias **sinalizadoras/fiscalizadoras**, sendo as audiências públicas, CPIs e Adins as preferidas. Os partidos são mais coesos, disciplinados e discordam das decisões da base governista em maior número de votações. Só é bem sucedido, comparativamente, nos pedidos de Adins, onde a taxa de sucesso chega a 16%.

O PT tem taxas de vitórias menores do que o DEM quando na oposição. Nas votações de tipo 1 a diferença é de 53,5 para 68,9% e nas de tipo 2 de 41,8 para 57,9%. Já

como situação, o partido tem o mesmo sucesso que o PSDB nas de tipo 1, mas reduz em 6% nas de tipo 2.

No governo Lula, a oposição privilegia a obstrução parlamentar legítima, principalmente nas votações procedimentais. Mas ainda faz uso de outros mecanismos que obstruem as votações nominais, sendo o destaque para votação em separado (DVS), a retirada de pauta e o adiamento da votação os preferidos. Portanto, esse bloco privilegia estratégias **sinalizadoras/obstrutivas**.

As convocações de autoridade foram o único mecanismo fiscalizador com maior número de autoria da oposição no governo Lula. Os partidos desprivilegiaram essa estratégia na condução parlamentar, engajando-se apenas em momentos de grande debate público, buscando expor o governo convocando personagens importantes dos ministérios e demais órgãos públicos.

**Quadro 1**  
**Resumo das Principais Estratégias de Oposição nos Governos FHC E Lula**

RECURSOS	FHC	LULA	OBSERVAÇÕES
<b>Votação Nominal e Verificação de Votação</b>	A oposição é a principal interessada em 28,1%	Há um incremento no uso das procedimentais.	Efetividade baixa: estratégia <i>sinalizadora e obstrutiva</i> .
<b>Obstrução Parlamentar</b>	Número baixo, apenas em 57 declarou OPL.	Aumenta em 6 vezes e concentrada nas votações de tipo 2 (85%).	Efetividade baixa: estratégia <i>obstrutiva</i> .
<b>DVS</b>	Metade das votações de tipo 1 que interessam a oposição.	71,3% das votações que interessam a oposição. A taxa de sucesso chega a 21,7. O governo inviabiliza o quórum em 18,5.	Efetividade baixa no governo FHC, mas que aumenta em 10 vezes no governo Lula: estratégia <i>obstrutiva</i> .
<b>Emendas</b>	EMA e EME somam 45,3% nas de interesse da oposição com 10% de sucesso.	EMA e EME somam 35,5%. 15,7% de vitória.	Efetividade de baixa a média (governo Lula): estratégia <i>obstrutiva</i> .
<b>CPI</b>	PT domina as solicitações.	Oposição reduz sua solicitação.	Efetividade baixa: estratégia <i>sinalizadora</i> .
<b>SIT</b>	Pouco numerosas, a oposição foi autora em 50% delas.	Pouco numerosas, a oposição foi autora do pedido em 29% delas.	Estratégia desvalorizada pela oposição nos dois governos e mais ainda no Lula.
<b>CONVOCAÇÃO DE AUTORIDADES</b>	Pouco numerosas, oposição detém 62% de autoria.	Número dobra no Lula, sendo 81,6% de autoria da oposição.	estratégia <i>sinalizadora/fiscalizadora</i> .
<b>PFC</b>	Tem número reduzido e 43,9% foram solicitadas pela oposição.	Tem número reduzido e 48,3% foram solicitadas pela oposição.	Mecanismo pouco utilizado pela oposição.
<b>AUDIÊNCIAS PÚBLICAS</b>	Faltam dados anteriores a 2000, mas ainda assim a maioria das solicitações da oposição se encontra nesse governo (345, 52%).	Em 8 anos, a oposição desse período não fez o uso que a anterior fez em 2.	Muito utilizada pela oposição no governo FHC: estratégia <i>sinalizadora/fiscalizadora</i> .
<b>ADINS</b>	Os partidos de oposição solicitaram 173 ações (76,6% ) tendo vitória em 76,6%.	Os partidos de oposição diminuem a solicitação para 106 ações (84,8), vitória em 8,5%.	PT e partidos de oposição inovam ao intensificar seu uso e foram relativamente vitoriosos, estratégia que não se mantêm no governo FHC: estratégia <i>sinalizadora</i> .

## CONCLUSÃO

O trabalho aqui realizado pretendeu comparar a atuação parlamentar das oposições na câmara dos deputados nos governos FHC e Lula. Esses achados contribuem para a transposição de certa dominância interpretativa e dá significado ao estudo das oposições, invisível nas análises até então. A principal contribuição deste trabalho é, portanto, mostrar como os partidos de oposição utilizam os recursos disponíveis para se recolocar nesta disputa política parlamentar, centralizada pelo executivo. O debate aqui apresentada acaba por ampliar o entendimento do jogo, apresentando as estratégias parlamentares das minorias eventuais.

Desse modo, definiu-se como objetivo o mapeamento das estratégias essencialmente parlamentares, pós-eleitorais e tendo em vista a bipolaridade marcante no modelo brasileiro, definiu-se pela análise comparada nos governos FHC e Lula. A definição de oposição aqui foi entendida a partir da atuação de dois blocos que disputam o poder executivo no período. São blocos bem definidos e de movimentação permanente, mantendo-se juntos em diversos campos: ideológicos, nas estratégias parlamentares e na arena eleitoral. Em torno deles o restante da política gravita: PT/ PC do B *versus* PSDB/DEM. As coligações tornaram-se mais eficientes depois de 1994 e foram determinantes na definição dos comportamentos parlamentares. Houve uma sofisticação nas estratégias dos partidos com a repetição das eleições, indicando um aprendizado político e isso tem conseqüências institucionais na formatação de um campo de ação parlamentar de oposição.

Constatou-se que há três dificuldades iniciais para essa decisão de 'ser oposição': coordenar estratégias eleitorais, já que a decisão ao nível federal provoca conseqüências importantes nos outros níveis; manutenção dos parlamentares dependentes do *pork barrel* e a definição de uma estratégia de visualização para o eleitorado que o permita sobreviver sem as ações do executivo – afinal, como minoria, pouco podem almejar na definição de políticas.

A hipótese inicial foi baseada na teoria dos jogos onde se definiu duas estratégias esperadas e condizentes com as características partidárias apresentadas nos estudos sobre o legislativo, portanto: do PT esperou-se uma aproximação do tipo ideal 1, que se chamou de oposição sistemática (mostrando sua discordância e construindo uma imagem alternativa, ao decidir por se ausentar de qualquer colaboração ou negociação com o executivo), com viés fiscalizador, punitivo, e com atuação coesa, disciplinada e não migratória. E do PSDB-DEM esperou-se uma aproximação do tipo ideal 2, que se chamou de oposição programática, (tendo pontualmente como estratégia colaborar com o executivo, sendo seu grau oposicionista menor, mas com possibilidade de vitórias em determinadas

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

As conclusões são que:

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

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

O PT com número de cadeira reduzido, mas contando com uma base disciplina e coesa preferiu estratégias fiscalizadoras que parecem ter tido efeito sinalizador mais efetivo; Já DEM/PSDB confiantes de sua maior representatividade e da heterogeneidade da base governista privilegiou o trabalho parlamentar, interferindo no processo decisório, obstrutivamente, mas sem vitórias.

### **Referências Bibliográficas**

BLONDEL, Jean. Political Opposition in the Contemporary World. **Government and Opposition**, 32/04, pp. 462 -486, 1997.

BRACK, N. and WEINBLUM, S. Political Opposition: Towards a Renewed Research Agenda. **Interdisciplinary Political Studies** , 01/01, pp. 69 -79, 2011.

- CINTRA, Antônio Octávio. O Congresso Brasileiro: é preciso mudanças? Exame de algumas Propostas. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy (orgs.). **Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma**. Belo Horizonte, Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2007.
- DAHL, Robert. **On democracy**. Yale University Press, 2000.
- \_\_\_\_\_. (edi.). **Regimes and Oppositions**. Yale University Press, Ltd. London, 1973.
- \_\_\_\_\_. **Polyarchy: participation and opposition**. Yale University Press, 1971.
- \_\_\_\_\_. **Political Opposition in Western Democracies**. Yale University Press, Ltd. London, 1966.
- \_\_\_\_\_. **A preface to democratic theory**. University of Chicago, 1956.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio. (Org.). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- INÁCIO, Magna. **Presidencialismo de Coalizão e Sucesso Presidencial da Esfera Legislativa - 1990-2004**. Tese de Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política. Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, Belo Horizonte, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Oposição e obstrução parlamentar no Brasil pós-redemocratização**. In: VIII Congresso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio, 2007.
- \_\_\_\_\_. In: **Mudança Procedimental, Oposições e Obstrução na Câmara dos Deputados**. INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio. (Org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009b.
- KOLINSKY, Eva (Ed.). **Opposition in Western Europe**. London: Croom Helm, 1987.
- LE MOS, Leany Barreiro de Sousa. O Controle legislativo no Brasil pós-1988. In: NICOLAU, J.; POWER, T. (orgs.). **Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma**. Belo Horizonte, Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2007.
- LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil. **Opinião Pública**, v.9, n.1, Campinas: 2003.
- LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos-CEBRAP**, n. 76, p. 17-41, 2006.
- HELMS, L. (Ed.). **Parliamentary Opposition in Old and New Democracies**. New York: Routledge. Ed., 2008
- \_\_\_\_\_. Studying Parliamentary Opposition in Old and New Democracies: Issues and Perspectives, *The Journal of Legislative Studies*, 14/01, pp. 06-19, 2008.
- \_\_\_\_\_. Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies. **Government and Opposition**, 39/01, pp.22 -54, 2004.
- MELO, Carlos Ranulfo. Os Partidos e as Eleições Presidenciais No Brasil. *Em Debate*, Belo Horizonte, v.2, n.6, p. 6 -11, jun. 2010.
- \_\_\_\_\_. Nem tanto ao mar, nem tanto a terra. In: MELO, Carlos; SAÉZ, Manuel (orgs.). **A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- MERSEL, Yigal. How Patriotic Can the Opposition Be? The Constitutional Role of the Minority Party in Times of Peace and During National Crises. **be press Legal Series**, p. 136, 2004.

- MIRANDA, Geralda. A influência da dinâmica eleitoral sobre o comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Dados**, v.52, n.4, p. 911-959, 2009.
- MORGENSTERN, S.; NEGRI, J. and PÉREZ-LIÑÁN. Parliamentary Opposition in Non-Parliamentary Regimes: Latin America. **The Journal of Legislative Studies**, 14/1 - 2, pp. 160 -190, 2008.
- NEUNREITHER, K. Governance Without Opposition: The Case of the European Union. **Government and Opposition**, 33/03, pp. 419-441, 1998.
- NUNES, Edson. 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.
- PARRY, Geraint. Opposition Questions. **Government and Opposition**, 32/04, 1997.
- POWER, Timothy. In: POWER, T; ZUCCO JR., Cesar (org.). **O Congresso por ele mesmo: auto percepções da classe política brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- REIS, Fábio. In: MELO, Carlos; SAÉZ, Manuel (orgs.). **A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- RODAN, G. (Ed.) (1996). *Political Oppositions in Industrialising Asia*. Sydney: Routledge.
- SANTOS, Fabiano; VILAROUCA, Márcio. Relatório Primeiro Ano do Governo Lula: Alinhamento Partidário, trocas de legenda e (in)disciplina partidárias. Disponível em < [http://necon.iuperj.br/arquivos/home/relatorio\\_primeiro\\_ano\\_lula.pdf.pdf](http://necon.iuperj.br/arquivos/home/relatorio_primeiro_ano_lula.pdf.pdf)>.
- SANTOS, Lourimar. **Oposição e obstrução na Câmara dos Deputados**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2009.
- 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**, 02/02, pp. 181 -203, 1967.
- \_\_\_\_\_. Foreword. **Government and Opposition**, 01/01, pp. 01 -06, 1967.
- STEPAN, Alfred. Democratic Opposition and Democratization Theory. **Government and Opposition**, 32/04, pp. 657-578, 1997.
- \_\_\_\_\_. On the Tasks of a Democratic Opposition. **Journal of Democracy**, 01/02, pp.41 - 49,1990.
- TAYLOR, M; DA ROS, L. Os partidos dentro e fora do Poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008.
- TOKES, R. L. (Ed.). **Opposition in Eastern Europe**. Oxford: Oxford Univesity Press, 1979.
- ZELLENTIN, G. Form and Function on the Opposition in the European Communités. **Government and Opposition**, 02/03, pp.416-435, 1967.