



## **SPG18 Instituições políticas: controles democráticos**

**A estratégia dos atores partidários no sistema político brasileiro: relacionando a teoria da democracia e a realidade institucional.**

Autores:

*Gabriella Maria Lima Bezerra (UFRGS); Paulo Sérgio Peres (UFRGS)*



**Resumo:** A pesquisa contempla o contexto de emergência das minorias parlamentares e sua função nos desenhos constitucionais democráticos, mapeando a interação entre as possibilidades institucionais e as suas estratégias no atual modelo brasileiro. Dessa forma, é possível avançar na compreensão do comportamento partidário parlamentar e na construção de um modelo de interpretação do cálculo desses atores num sistema democrático, afinal, são escassos esses estudos centrados nas oposições partidárias parlamentares. Como conclusões, observamos que a oposição floresce em momentos críticos para o governo, mas seu sucesso depende da articulação com os outros atores e da coordenação dos procedimentos propositivos/fiscalizadores e obstrutivos. A principal mudança no período foi a centralidade que as táticas obstrutivas conjugadas (uso simultâneo da obstrução legítima, da quebra de interstício e da verificação de votação) assumem a partir de 2003. Entretanto, ao focar-se em apenas um recurso, pode ter construído para si uma imagem de oposição sem propostas/negativa, fugindo de suas funções clássica para as teorias da democracia.

### 1. A oposição como um problema de investigação.

O estudo das oposições é um enorme desafio. Essencialmente, a definição do termo compreende dois polos temáticos concorrentes. O primeiro enfatiza a sua função/missão em um sistema democrático, originado nos estudos clássicos e fomentado no pós-guerra e o segundo nasce das análises procedimentais/econômicas da política. Esse antagonismo torna-se, de certa forma, um entrave ao avanço das pesquisas na área. Já que a teoria democrática 'idealizou' as capacidades da oposição e a visão econômica da política privilegiou a racionalidade e as estratégias que lhes garantam sobrevivência na competição eleitoral e parlamentar.

Deste modo, o debate sobre a oposição sofre de uma atrofia, havendo um intervalo significativo de pesquisas comparadas e avanços apenas pontuais das interpretações das décadas de 50 e 60. Essa situação é agravada pelas preocupações majoritárias com a governabilidade e debate entre desenho constitucional e consequentes padrões de interação. Ao mesmo tempo em que a concepção de democracia de Dahl é valorizada, a oposição partidária é considerada muitas vezes um empecilho à governabilidade. A atuação efetiva das oposições teria um potencial de *gridlock*, pois impõe uma dinâmica de vetos.

Como coloca Kirchheimer (1957), as oposições são um eterno paradoxo. *It postulates the principle that impediments to political action may be wholesome and are therefore to be*



*protected. But what is the chance of institutionalizing such limitations?''* Como estabelecer o 'ponto ótimo' neste delicado equilíbrio entre arenas consociativas de controle e veto e paralisia resolutiva? (Marenco, 2006).

A teoria da democracia de Dahl (1973) é paradigmática na ciência política. Quando publicou *Poliarchy*, no início dos anos 1970, rapidamente formou-se certo consenso entre os analistas de política comparada em torno de sua concepção. Resguardados os direitos civis e políticos, a democracia—que no sentido pluralista ganharia a denominação de *poliarquia*—compor-se-ia de duas dimensões articuladas diretamente dependentes da organização e atuação das oposições ao governo, uma vez que competição e participação só fazem sentido se houver um ambiente de contestação pública.

Desde então, a atuação institucionalizada da oposição passou a ser vista como parte inseparável do regime democrático —a atuação das oposições políticas deveria ser considerada tão importante como a atuação do governo<sup>1</sup>. Para Mair (2007), por exemplo, a existência de uma oposição política efetiva é imprescindível para a ocorrência de pelo menos três aspectos da forma de governo democrática, ao garantir: (1) a competição entre alternativas políticas e a rotatividade no poder, (2) maior fiscalização e transparência do governo e (3) a legitimidade do sistema político e do governo, evitando que grupos divergentes invistam em estratégias não institucionais que possam levar a golpes de Estado.

Dito de outra forma, sem arenas institucionais e regras que permitam a existência e a interferência da oposição ao governo dentro do sistema representativo, haverá sério risco da oposição se voltar contra o próprio regime político. A escolha a ser feita pelos governos e legisladores quando fundam uma comunidade política que se pretenda democrática é, então, entre uma “oposição dentro do sistema” e uma “oposição contra o sistema”. Para salvaguardar a democracia, a primeira alternativa é a única escolha possível.

Em sendo um elemento tão importante das democracias representativas, seria de se esperar então que as oposições políticas fossem um fenômeno ampla e exaustivamente estudado e teorizado, seja na modalidade dos estudos de caso ou de análises comparadas.

---

<sup>1</sup> BRACK and WEINBLUM 2011; HELMS 2008<sup>a</sup>, 2008<sup>b</sup>, 2004; ZELLENTIN 1967.



Contudo, este não é o caso. Apesar de alguns estudos importantes<sup>2</sup>, não se desenvolveu nenhum corpo teórico inovador ou qualquer unidade conceitual, o que dificultou até mesmo as análises comparativas<sup>3</sup>.

No geral, o escopo dos estudos se limitou a casos ou regiões, tornando impossível traçar um quadro padronizado sobre esse fenômeno. As tipologias proliferaram, é verdade, mas resultaram de inferências indutivas, e, portanto, de aplicação bastante restrita a casos ou regimes políticos específicos —apenas às democracias, ou apenas a regimes totalitários de partido único, ou então apenas aos regimes autoritários.

Pouca teorização geral foi realizada e nenhuma interconexão entre essas formas de oposição não partidárias foi estabelecida de maneira mais sistemática com as modalidades de oposições partidárias, especialmente as parlamentares (Helms 2009, 2008<sup>a</sup>, 2004). Até hoje são escassos os estudos que deem destaque para seu comportamento estratégico no âmbito do ambiente institucional.

Afinal, o que explicaria essa escassez de estudos sobre as oposições partidárias, principalmente na arena parlamentar? Para Helms (2009), uma das possíveis explicações seria precisamente a inexistência de teorias capazes de unificar os resultados das pesquisas empíricas e até mesmo de orientá-las na investigação. Uma segunda explicação, de natureza epistemológica, seria a difícil teorização desse objeto, uma vez que há uma diversidade de formas de atuação, assim como de contextos institucionais, com inúmeros detalhes técnicos e especificidades a serem abarcados em algum modelo. Uma terceira razão teria sido a viragem analítica em favor do tema da governança, a partir dos anos 1990. A 'atrofia', seria, portanto, congênita, já que a preocupação dominante com o desempenho dos governos, ou seja, 'o relato dos ganhadores', seria dominante.

Além desse déficit de modelos conceituais e de estudos sobre as oposições partidárias parlamentares, existe ainda uma grande contradição na literatura de análise comparada.

---

<sup>2</sup> SARTORI 1966; IONESCU and MADARIAGA 1968; DAHL 1973; BLONDEL, 1997; STEPAN 1997, 1990; HELMS, 2008<sup>a</sup>.

<sup>3</sup> BRACK and WEINBLUM 2011; HELMS 2009, 2008<sup>b</sup>, 2008<sup>c</sup>, 2004; NEUNREITHER 1998; BLONDEL 1997.



Ao mesmo tempo em que os pesquisadores adotam a concepção de democracia de Dahl, segundo a qual a existência e atuação da oposição são cruciais, eles consideram a oposição partidária um empecilho à governabilidade, valorizando a centralização do processo decisório em detrimento das ações oposicionistas efetivas. Isso quer dizer adotam uma concepção que pressupõe oposições partidárias atuantes, mas, simultaneamente, consideram as mesmas uma ameaça à governabilidade e, extensivamente, à democracia.

Mas seria possível definirmos um espaço suficiente e desejável de atuação das oposições parlamentares? Como estabelecer um padrão de efetividade para a oposição? Como equilibrar as características substantivas da oposição e os procedimentos democráticos? “How can a line be drawn between ‘safe’ and dangerous opposition?” (Dahl, 1973).

## 2. Oposição como Instituição

Em 1968, IONESCU e DE MADARIAGA apresentaram uma ampliada definição sobre as oposições políticas, compreendendo-as como formas avançadas de conflito institucionalizado, ou seja, não as vendo apenas como "partidos/grupos/facções que pensam diferente", mas como uma função do sistema político.

Para Kubát (2010) é possível diferenciar dois importantes movimentos de institucionalização das oposições nas democracias: no nível constitucional e na constitucionalização de partes ou componentes acessórios, geralmente, na regulação da atuação da liderança parlamentar. Contrariando, Mersel (2004) que afirma que constatar a existência de uma oposição minimamente formalizada em qualquer democracia seria tarefa trivial, as regulações legais explícitas não são tão frequentes. A formalização legal da oposição parlamentar é, na verdade, uma situação rara.

As definições de democracia têm como um de seus elementos constitutivos essenciais, a capacidade de organização e atuação efetiva das oposições, seja na competição eleitoral ou na contestação pública aos governos. Essa orientação é básica, no sentido de que é



impossível pensar em um sistema que tem como critério a competição, se não houvesse espaço para a disputa entre polos antagônicos.

Nesse sentido, a definição de Poliarquia é o ponto de partida, já que ela é dependente da existência de uma oposição na competição eleitoral, livre para oferecer alternância política. Mas não só. Com o processo de institucionalização progressivo e o crescimento da centralidade do poder executivo, as considerações sobre o papel das oposições mudaram significativamente.

A atuação da oposição tem um forte componentes estratégico, já que a principal motivação do partido é o retorno ou a conquista da poder. Este objetivo o leva a perseguir formas de suplantar os 'vitoriosos', promovendo desta maneira a fiscalização permanente das políticas governamentais; garantindo a observação dos preceitos constitucionais, apontando, também, problemas mascarados ou ainda excluídos do debate; alertam e divulgam as ações políticas para o eleitorado, ampliando canais de informação e comunicação; representam minorias e introduzem temas pouco populares, excluídos dos debates. Esse movimento acentuou a separação e o controle do poder legislativo sobre o poder executivo. Ou seja, a oposição, pelo seu interesse em tornar-se majoritária, acaba por promover a fiscalização (*check and balances*) e a *accountability*.

Seu papel não é mais apenas, a garantia necessária da estabilidade do sistema como um todo, mas sendo fundamental para seu funcionamento e efetividade, exercendo o controle dos governos, representando e articulando valores e políticas; ainda mais em momentos de crises, onde o abuso de poderes poderá ser fiscalizado e contido. “*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).

Portanto, as atividades das oposições não são somente direitos, mas deveres. E mais, seu papel é vital para as democracias, não apenas em termos virtuais, teóricos, mas como parte fundamental no bom funcionamento legislativo e da tomada de decisões. Ou seja, não representa apenas uma atividade política, mas é parte constituinte do sistema (idem).



Portanto, das oposições são esperadas certas funções específicas e delimitadas a uma arena chave de atuação, a parlamentar: a função de criticar, controlar governos e suas resoluções, ampliando canais de informação e comunicação; a de apresentar uma alternativa eleitoral que não signifique, portanto, a ruptura com o sistema; a de garantir a observação dos preceitos constitucionais; a representação de minorias; a introdução de temas pouco populares e polêmicos, excluídos dos debates. Essas funções, é claro, não exclusivas, mas são relacionadas especialmente a sua missão e existência.

A oposição parlamentar seria desejada ao forçar governos a defenderem sua agenda e políticas, assegurando uma movimentação de diferentes ideias, forçando a ampliação do debate e por funcionar, desse modo, como um ator legitimado a realização de '*check, balances e contrast*' (Close, 2000). Dada sua situação de 'exclusão' dos trabalhos executivos, estes grupos seriam então interessados em promover a fiscalização permanente das políticas governamentais. Diversos relatórios de organismos nacionais e internacionais estão preocupados especificamente em avaliar essas condições. Destaca-se o *European Commission for Democracy through law, Venice Commission: "Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament"* e o *Council of Europe Parliamentary Assembly*.

O Primeiro foi consequência da resolução 1601 de 2008 do *Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE)*. Essa resolução enfatiza a função das oposições como componente essencial para o bom funcionamento das democracias e como tal, reivindicam certa institucionalização dos seus direitos parlamentares. Não quer debater a oposição política em sentido geral e é essencialmente um guia "de inspiração" para parlamentos dos estados membros e "[... is primarily concerned with questions of legal and formal institutionalisation and protection of parliamentary opposition, not with the broader issues of political culture, economic resources etcetera]" (p.3). Apesar de conscientes de que o equilíbrio entre regras majoritárias e direitos minoritários, além de ser difícil de estabelecer, é uma decisão que engloba atores nacionais, regionais, uma tradição constitucional e um contexto histórico, pretendem indicar aspectos comuns e gerais.



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

Enfatizam também a necessidade da oposição transcender apenas a fácil e irrestrita obstrução, devendo contribuir para o processo decisivo, demonstrando respeito e maturidade. "[...] *Here again it is a question of finding a balance, between on the one hand giving the parliamentary opposition the necessary resources to fulfil its legitimate function in a constructive manner, and on the other hand not overloading the system by creating another administrative structure to compete with that of the executive*" (p. 10).

Mas, as determinações legais não são suficientes em si. Para o bom desempenho deve haver o compartilhamento da responsabilidade pela boa governança entre a maioria e a oposição, indicando contrariedade em relação a táticas obstrutivas e ao seu oposto, a passividade ou o comportamento "decorativo".

Para Mersel (2004) e Sartori (1966), esse balanço também é importante, já que a atividade excessiva da oposição levaria a sua discriminação no processo decisório, com a exclusão progressiva de suas ideias no processo majoritário. A correção desses desvios seria conquistada a partir do comportamento construtivo e responsável dos partidos, o que reforçaria a defesa de seus direitos e o bom funcionamento do sistema, com o oferecimento de reais e viáveis alternativas. "*The opposition should be analyzed as a distinct institution with specific rights and duties, including the duty to be democratic, constructive and responsible*" (Sartori, 1996).



### 3. O comportamento estratégico da oposição parlamentar

Para analisar as formas de ação das oposições partidárias parlamentares é importante compreender como os atores (coletivos e individuais) operacionalizam seus objetivos políticos dentro das limitações institucionais que a condição de minoria os impõe. Assim, alguns estudos analisaram a oposição partidária, consideram as restrições e incentivos institucionais que interagem com objetivos e leva esse ator a determinadas escolhas estratégicas, privilegiando uma visão competitiva para elucidar exatamente como os partidos lidam com a sua posição minoritária.

A organização de grupos parlamentares em partidos e, posteriormente, com a ampliação do sufrágio, a organização de grupos sociais em organizações partidárias societárias trouxe outra lógica para a relação entre governo e oposição. Nesse novo contexto, essa interação passou a se dar em termos partidários, e somente nesses termos pode ser devidamente compreendida. A interação governo/oposição é uma relação entre partidos no interior do sistema de divisão dos poderes, mas não mais entre Executivo e Legislativo simplesmente, e sim entre o partido ou grupo de partidos que controla o governo e o partido ou grupo de partidos que não controla o governo. Por isso, uma análise do comportamento estratégico das oposições, passa necessariamente pelo estudo do sistema partidário das relações entre os poderes.

Se analisarmos pela vertente da identificação partidária, ou seja, que não só ações e políticas concretas importam, mas a defesa de bandeiras e a visão que um partido adquire enquanto legenda, independente da atuação individual dos parlamentares, ou melhor, na conjunção dessas atuações individuais, esta seria uma alternativa importante e uma estratégia racional para os partidos de oposição. Entretanto, às vezes, ele é um *dificultador* para parlamentares.



As motivações para a participação numa coalizão são diversas. E muitas vezes a ameaça de não votar ou o voto punitivo não indicam a preferência do deputado ou da bancada, mas é uma estratégia que advém de seu poder de negociação. E a atuação da oposição e a circunstância impactam nesse cálculo.

Os partidos de oposição têm uma árdua tarefa de diferenciação, em uma combinação que varia entre parlamentares e, como também, entre senadores. Como diferenciar seus incentivos nas estratégias de oposição? Seriam parlamentares mais sujeitos a reputação partidária, mais sujeitos as lideranças? Na verdade, o debate sobre o tema é denso.

Ou seja, as estratégias perseguidas pela oposição nos levam a analisar algumas assunções sobre a conexão eleitoral, principalmente no que diz respeito aos diferentes incentivos, oriundos de votações proporcionais ou majoritárias, assim como, das qualidades individuais do parlamentares, ligadas a sua trajetória política e inserção social. Esse quadro nos leva a duas diferentes e, muitas vezes, conflitantes dependências: de reputação de programas ou de emendas. Como o acesso a cargos é extremamente reduzido, pode-se supor que levaria a um maior investimento na reputação partidária.

Ser oposição, de certo modo, facilita, é uma visualização, o coloca em um campo definido. O protagonismo do executivo ajuda a selecionar que estratégias se opor ou apoiar. O executivo tem uma maquinaria que o favorece na indicação de políticas públicas. E esse protagonismo também é importante para a oposição, desse modo, ela estará mais livre para perseguir as estratégias que lhe competem e tem material para construir seu desacordo. Mas quando está diante de *politically compelling policies*, sua posição contrária pode ser difícil de justificar. De modo complementar, pode localizar grupos injustiçados nesta mesma política e publicizar suas perdas, sem afastar demasiadamente do grupo alvo beneficiado.

Outros trabalhos destacam também a importância do *issue* em discussão. Determinadas políticas impactam no comportamento dos parlamentares e sua disposição a colaborar ou se opor a um projeto: "[...] *not all issues are relevant to partisan interests, and the parties will not necessarily be active on all of those that are relevant. Partisan issues tend to be*



*those that involve preferences conflicts along partisan lines in the electorate, either among voters generally or among party activists in particular” (Bond, Fleischer, 2000).*

No livro "Strategic disagreement: Stalemate in American politics", Gilmour (1997) foca nos momentos que chama de "Stalemate", que podemos traduzir como momentos de "impasse", "estagnação" ou o coloquial "beco sem saída", onde as estratégias de desacordo são movimentadas, ou seja, quando um acordo é possível e não é atingido, caracteriza-se a negociação como uma estratégia de desacordo. Segundo o autor, esforços são feitos por políticos para evitar chegar a acordos quando o compromisso pode afastar apoiadores, afetar os resultados nas próximas eleições e negociar para um melhor acordo. *"Avoiding an agreement that would bring about an improvement compared to the status quo is strategic disagreement. That is, these disagreements result not from the absence of feasible agreement, but from tactics calculated to maintain political advantage"* (Idem).

Os partidos não só buscam aprovar suas políticas, mas criar vantagens sobre seus oponentes. Deste modo, precisam manter seu desacordo para satisfazer as bases. Por outro lado, os custos de manter o desacordo são altos. Estratégia tem um caráter essencialmente temporal. Os atores agem de maneira relacional, calculando ganhos seus e de outros, impactos mútuos e tendo em vista consequências não antecipadas. As decisões nunca são simples, nem isoladas.

A defesa da existência da oposição para a efetivação democrática traz debates e questões complicadas, pois nem sempre é claro o papel que deve desempenhar e sua delimitação de atuação (Mersel, 2004). Quando analisamos estas abordagens, mesmo preocupadas com a institucionalização, dois métodos são confrontados: um modelo universal, normativo e 'ingênuo', baseado numa imagem ideal da oposição e preocupada em definir papéis e funções. Uma análise que pretende averiguar o funcionamento adequado de uma democracia, observando a habilidade de institucionalização da contestação, as maneiras de integração da oposição no sistema político e sua adaptação a esse sistema.

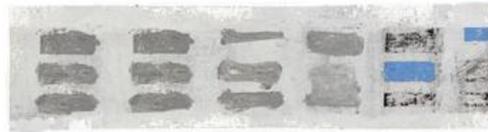


Já um modelo analítico, racional e atento a casos específicos (Kubát, 2010; Close 2000; Brack e Weinblum, 2009), a oposição seria, na prática, muito diferente da 'pintura' ideal. Esses estudos buscam compreender a dinâmica cotidiana e excepcional da disputa parlamentar, analisando o comportamento e a estratégia dos partidos. O entendimento geral é de que as oposições eventuais utilizariam racionalmente todas as ferramentas procedimentais disponíveis nas casas com o intuito de não permitir ou dificultar a implantação das políticas governamentais, tornando custosa a adesão à agenda, ou mesmo, alterando ou vetando pontos polêmicos. Ou seja, esse bloco 'força' sua participação no jogo, mesmo que seja uma participação essencialmente sinalizadora ou obstrutiva, sem efetividade na definição da política aprovada, apenas retardando ou desqualificando o trabalho legislativo.

O fato de estar 'em espera' levaria a desmerecer as políticas governamentais na expectativa de se apresentar como alternativa e assim, retornar ao poder. Ou seja, os princípios normativos se chocam com o realismo eleitoral. Essa divisão seria o motivo da dificuldade nas análises das oposições, que estagna o avanço comparativo. A percepção é de que as oposições acabam por perseguir estratégias que apenas sinalizam ideias e/ou obstruem votações de maneira a retardar ou desqualificar o trabalho legislativo.

A teoria democrática projetou uma imagem de oposição que é muitas vezes transposta sem levar em conta a racionalidade dos atores e a situação institucional que impulsiona os partidos a buscarem estratégias de sobrevivência e que lhes garantam competição eleitoral. Ou seja, a idealização de suas capacidades acaba por ser tornar uma dificuldade teórica e analítica.

Dessa maneira, esse tema fica relegado a essas suposições contraditórias: é fundamental para o sistema, mas é minoria e, portanto não tem poder, só lhe resta o barulho. Como esperar checks and balance de um grupo que compete para o mesmo objetivo - ganhar eleições (e políticas)?



#### 4. O caso brasileiro

A grande preocupação dos analistas de política comparada no estudo das transições democráticas e da escolha dos desenhos constitucionais pelos países que tomaram parte na terceira onda democratizante foi a governabilidade, entendendo-a como a capacidade do Executivo em aprovar sua agenda, sem obstáculos interpostos pela oposição.

A finalidade era evitar retrocessos autoritário em decorrência de impasses entre os Poderes Executivo e Legislativo e de eventuais dificuldades do governo conseguir implementar sua agenda de reforma. Defendia-se desenhos institucionais que evitassem a existência de múltiplos atores com poder de veto às políticas do Executivo. A centralização do processo decisório garantiria, simultaneamente, maior eficiência administrativa e menor instabilidade política, favorecendo, dessa maneira, a consolidação da democracia.

A consolidação da democracia, de acordo com essa perspectiva, dependia, portanto, da capacidade do desenho constitucional incentivar a coordenação de partidos e indivíduos em torno de uma vontade nacional, expressa por uma coalizão de governo majoritária. Sob essa perspectiva, os países da América Latina foram escrutinados para determinar o grau de descentralização dos seus arranjos federativos, dos seus sistemas eleitorais, das suas organizações partidárias e das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no contexto da forma de governo presidencialista.

Mesmo os pesquisadores brasileiros, que a partir de meados dos anos 1990, começaram a apresentar dados e discussões que refutavam as conclusões apresentadas pelos brasilianistas a respeito das relações entre Executivo e Legislativo no país, mantiveram seu foco principal na governabilidade. Tais trabalhos mostraram que teríamos duas dimensões institucionais favorecendo a centralização das decisões no Parlamento: os poderes legislativos do Presidente e as regras do processo legislativo.



Desse debate saíram grandes contribuições. Inovaram ao salientar que não existe apenas um aspecto importante na governação, contribuindo não apenas o sistema eleitoral e a forma de governo, mas também o grau de centralização do processo legislativo. Mas mesmo diante dessa disseminada constatação no atual debate, que agrega um número importante e majoritário de especialistas, um grupo de vozes insiste na problemática aceitação de um novo paradigma sem um aprofundamento de outras variáveis, chamando atenção para a preocupante 'mentalidade de rebanho'<sup>4</sup>. Apesar de não discordarem da influência dessas regras para o bom funcionamento do processo decisório, esses estudos argumentam que existem outros fatores importantes na análise de qualquer sistema político.

Parece haver uma diminuída preocupação com questões fundamentais de ordem da própria essência democrática do regime, ocasionado pelo realce e suficiência de análises empíricas que constataam a consolidação do sistema partidário (Lucas e Samuels, 2011). É preciso, portanto, para pensarmos na qualidade democrática, 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). Um desses imperativos que parece esquecido nessas análises é a atuação da oposição. Diante de um cenário desfavorável à aprovação de suas políticas, como esse bloco utiliza os recursos para forçar sua participação no jogo? Essa perspectiva contempla o contexto de emergência das minorias parlamentares, sua função nos desenhos constitucionais democráticos, como também, suas motivações e comportamento estratégico.

A pesquisa mapeia as possibilidades institucionais e o comportamento parlamentar da oposição na Câmara dos Deputados brasileira a partir da Carta Constitucional de 1988 e das diferentes estratégias dos partidos entre os governos deste período, ampliando a compreensão do jogo legislativo a partir da análise das estratégias e do comportamento das oposições parlamentares.

---

<sup>4</sup> expressão utilizada por Lucas e Samuels (p. 69, 2011)



As definições conceituais de oposição geralmente são vagas, imprecisas e polissêmicas. Algumas vezes, são muito abrangentes. Porém, o foco do presente estudo será delimitado a um tipo preciso e bastante relevante de oposição política: a oposição partidária institucionalizada ao governo. Portanto, não se trata de uma oposição ao Estado ou ao regime, mas mais precisamente para o partido do presidente e os partidos que fazem parte de sua base de apoio no Legislativo.

Diversos autores têm ressaltado a importância da divisão PT/PSDB e das disputas presidências na política brasileira. Como argumenta Melo (2006), a eleição presidencial é o ápice da afirmação da identidade partidária. Essa relação situação-oposição se mantém nas cinco últimas legislaturas (50ª a 54ª) em torno de dois partidos, capazes de apresentar projetos concorrentes e competitivos a nível federal (Melo, 2010).

Dessa maneira, a consolidação dessa disputa simplificou as possibilidades para a oposição e reforçou sua institucionalização. Ou seja, houve uma clara divisão entre partido do governo e partido de governo 'em espera', que não teria outra função, a não ser construir um campo de contestação. A interação se dá, portanto, em níveis partidários entre executivo e uma minoria legislativa, já que estas duas coisas, oposição e minoria, quase se tornam iguais.

O caso brasileiro é 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.

As relações entre governo e oposição não consistem um 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.

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 (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, ou seja, propõe a articulação do escopo institucional e da interação estratégica partidária no cenário político.

A definição de oposição não pode ser estática, e será consequência da análise profunda de suas táticas legislativas cotidianas e excepcionais nas legislaturas analisadas. O que um partido faz na arena eleitoral que o qualifica como "oposição"? Na verdade, é um pacote de medidas, atitudes e comportamentos que não se restringem apenas na espacialidade dos partidos na disputa eleitoral.

A vida de um partido segue uma difícil combinação de fatores, um difícil *trade off* entre o presente e os votos futuro. Para a posição, distante das principais barganhas legislativas, sua avaliação depende quase que exclusivamente do seu desempenho parlamentar. Deste modo, pode ser vista tanto como omissa ou como vilã, já que precisa equilibrar as críticas ao governo, quando essa publicidade negativa pode ser prejudicial.

As principais características a serem consideradas nas análises e na descrição das estratégias procedimentais são: a) centralidade dos líderes e da mesa diretora; b) distribuição de recursos baseada na proporcionalidade de cadeiras e c) constituição de lideranças minoritárias. A partir destas prerrogativas, os partidos podem se movimentar e utilizar-se solicitações de votações nominais e todos os requerimentos que dizem



respeito a ela. Mas não só, além do processo deliberativo nas sessões ordinárias e especiais, há ainda os recursos que podem ser utilizados anteriormente a chegada à Casa, nas discussões das comissões. Apesar desses procedimentos não serem de uso exclusivo do bloco minoritário, eles são utilizados de uma maneira específica, objetivamente retardar, obstruir, polemizar, sinalizar, vetar e/ou alterar uma medida. Além disso, há recursos de fiscalização, controle e investigação. Neste capítulo, analisarei as condições regimentais de todos eles.

Os requerimentos da oposição podem ser divididos em dois grandes blocos: ativo e reativo, subdivididos em um total de cinco frentes de comportamento estratégico parlamentar e partidário. Abaixo, apresento a relação desses mecanismos e sua divisão em blocos de atividades ou intenções. Essas classificações indicam comportamento esperados. Portanto, a classificação abaixo é apenas indicativa, um roteiro para escalonar todos os procedimentos opositivos:

a) Comportamento ativo - participação na formação das políticas públicas:

- Propositivo (individual ou coletivo): projetos de lei, emendas.
- Sinalizador (individual ou coletivo): pronunciamentos, debates, orientação de voto pela liderança, pedido de votação nominal.

b) Comportamento reativo:

- Fiscalização/investigação e controle (rotineiro ou eventual, como também, individual ou coletivo): CPI, Proposta de Fiscalização e Controle – PFC, Audiência Pública e Pedido de Informação; pedido de questão de ordem;
- Obstrução: obstrução parlamentar legítima, registro de presença, leitura da ata, votação da ata do dia anterior, solicitação de novo painel, solicitação para inversão da ordem da pauta, requerimento de retirada de pauta, pedido de prazo pelo relator, leitura do parecer do relator, pedido de prazo pelos líderes, requerimento de



retirada de pauta, requerimento de adiamento da votação, requerimento de votação por partes, destaques para votação em separado, verificação de votação.

- A movimentação judicial, concentrando-se essencialmente nas ações no STF (individual ou coletivo): ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade), ADC (Ação Declaratória de Constitucionalidade), ADO (Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão), ADPF (*Arguição de descumprimento de preceito fundamental*) e Mandado de Segurança.

## 5. Estratégias e comportamento parlamentar das oposições partidárias nos governos FHC, Lula e Dilma (1).

Em trabalho anterior (Bezerra, 2012), mostrei que a oposição faz um uso específico dos recursos, com propósitos que descrevem e definem tipos de comportamento. Estabeleci dois tipos atribuídos inicialmente às diferenças conjecturais que separariam a recente democracia brasileira em distintos períodos. Os partidos de esquerdas (especialmente PC do B e PDT) capitaneados pelo PT trabalharam pela construção de campos de oposição dentro do parlamento<sup>5</sup>. Mas foi no governo Lula que esses campos se concretizaram, com a ampliação e sistematização de seu uso pelos partidos antes governistas e majoritariamente de centro-direita (especialmente PFL/DEM e PSDB). É possível dizer que houve um aprendizado institucional das práticas legislativas que oportunizam espaços de participação para os partidos de oposição dentro da própria disputa parlamentar.

Neste trabalho, de maneira complementar, foi feita uma análise destacada das votações mais polêmicas. Para observar que projetos tiveram uma movimentação mais intensa da oposição, selecionamos dentro das votações nominais de interesse da oposição, aquelas que em pelo menos quatro recursos procedimentais, incluindo, obstruções legítimas e/ou

---

<sup>5</sup> Inclusive, o uso de recursos procedimentais forçou a alteração na solicitação de alguns mecanismos. “[...] o requerimento de DVS era dispensado da apreciação pelo plenário até 1996, como os demais tipos de requerimento de destaque. Devido à intensa utilização desse direito parlamentar, principalmente pelas oposições, uma nova regra passou a exigir a aprovação do requerimento pelo plenário” (Inácio, 2009).



verificações de votação. Como nos governos Lula há um incremento no uso destas duas últimas estratégias, optou-se por dividir a votação dos projetos de lei em que ocorreram somente estes e no geral, incluindo também os outros procedimentos. Dessa maneira, destacou-se mais ainda a mudança estratégica em torno das votações nominais entre os dois governos.

Podemos apresentar alguns apontamentos sobre o a atuação da oposição. As votações nominais de interesse da oposição (aquelas em que diz 'sim' e a liderança de governo declara 'não') sofreram uma redução no governo Lula, voltando a subir no governo Dilma (percentuais: 25,1%, 15,9%, 26,4%).

Vinculados às votações, estão os requerimentos protelatórios, sendo os de maior uso: a solicitação de retirada de pauta, de adiamento de discussão e de votação; como também, procedimentos de agenda, como a submissão de Emendas e Subemendas. Entretanto, a partir do governo Lula 2, esses mecanismos perdem em frequência. Já as verificações de votação têm sido amplamente utilizadas, aumentando, de 221 para 914 entre as legislaturas 50/51º e 52/53º. Já na 54º, voltou a 256. Entretanto, quando olhamos o partido solicitante, percentualmente, houve a redução da requisição da oposição de 73,3% para 46,1% e finalmente 14,8.

As DVS, um dos instrumentos preferidos e mais 'dificultadores' do processo de decisão, acabam convertendo-se em mecanismo duplo, tanto de agenda, por ressaltar as preocupações do partido, como também, um mecanismo de atraso. Proporcionalmente, seu uso vem crescendo, chegando a 86,5% do total de procedimentos preferidos na legislatura 52º.

Além desses dois, dentro das votações, temos o procedimento obstrutivo puro. Esse mecanismo foi utilizado em metade das votações conflituosas nos Governos Lula e em 40%, no Governo Dilma. Tendo sido utilizado no FHC em apenas 6%. De fato, torna-se a estratégia principal dos partidos de oposição a partir de 2003. Entretanto, são instrumentos *propositivamente* vazios. A oposição no FHC tentou expor ao máximo as



medidas impopulares e a oposição no Lula escolheu obstruir e dificultar as votações. A obstrução, em último caso, protege os partidos e os parlamentares de decidirem.

O uso intenso dos instrumentos fiscalizadores parece que os enfraquece, e não o contrário. Por isso, houve uma tendência a utilizar os mecanismos mais 'fortes' (CPIs no Senado e PFCs) apenas em momento de intensa turbulência a partir do Governo Lula. Ainda assim, apesar de terem sido usados de forma mais concentrada, parecem ter dado uma imagem negativa a oposição. Como a oposição PT- PC do B -PDT não conseguiu ter suas comissões abertas, mesmo conseguindo o número de assinaturas, eram vistas com certo 'coitadismo' e o governo como perverso. A lógica se inverte com a oposição PSDB-DEM. Parece que nem sempre é bom para a imagem, realmente efetivar suas estratégias. Esta fraqueza da oposição de esquerda parece ter se tornando força, especialmente pelo fato de ter incrementado sua atuação, utilizando-se de instrumentos mais positivos, como Audiências Públicas e Solicitações de Informação.

Com relação à proposição de leis, merecem uma atenção especial e um trabalho específico, que não pôde ser feito nesta tese. Entretanto, faço alguns apontamentos. A submissão de leis parece ser muito mais uma estratégia individual. E pelo número, forma e conteúdo das proposições, alguns filtros parecem necessários, como um número mínimo de assinaturas a ser exigido para a apresentação de determinado projeto de lei. A criação de cota máxima de apreciação pelo Congresso também seria uma ideia a ser estudada. A formação de uma comissão inicial de guilhotina também é outro ponto interessante, já que a validação inicial de todas as proposições, atualmente realizada pelo presidente da Câmara, por questões políticas, raramente é levada com rigor para não se indispor com os deputados (controle de constitucionalidade e de regimentalidade – art. 137 do Regimento Interno da Câmara (BRASIL, 1989)) (Ferri, 2007).

Com relação às mudanças regimentais dos direitos de minorias, tivemos três casos significativos que impactaram as interações entre governo e oposição: as mudanças nas solicitações de DVS no governo FHC, a alteração da compreensão dos direitos de minorias pelo STF e a adoção do “trancamento da pauta” do Legislativo pela expiração do prazo de votação das Medidas Provisórias. Como indica Binder (1997), a evolução



dos direitos das minorias congressuais sugere um caminho também de conflito, argumentando que “far from enjoying iron-clad protection, minority rights are in fact conditional on the shape of partisan forces within the institution”. No primeiro caso, é difícil avaliar o impacto da mudança, já que foi feita no início da turbulência que o uso frequente de DVS provocou. Nos dois últimos casos, as mudanças parecem ter sido significativas em parte. A abertura de CPIs é sim uma estratégia importante, mas como se sabe, é apenas uma das batalhas que a oposição precisa enfrentar. A continuidade das investigações é muito mais difícil. Entretanto, obviamente, para que haja dificuldades adicionais, é preciso que primeiro a CPI seja aberta, por isso, o impacto da decisão do Supremo não é desprezível. Já com relação ao trancamento, como havia demonstrado Inácio (2007), torna a adesão ao governo mais custosa.

## 6. Apontamentos

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

Nos governos Lula, a oposição intensifica o pedido de CPIs, tornando-se tática importante, especialmente pela base no Senado ter sido ampliada. Nestas legislaturas, vimos ascender a oposição nesta casa, muitas vezes, chantageando e interferindo nas negociações na Câmara. Entretanto, a vitória na tática não é necessariamente uma vantagem, já que pode trazer prejuízos para sua imagem. A utilização das táticas, portanto, requer uma habilidade política, para além da efetivação prática.



Além disso, o padrão de interação governo e oposição parece ter sido levado a obstrução como principal estratégia: a intenção de obstrução variou significativamente entre os governos FHC e LULA. A obstrução tem uma vantagem adicional, ela não significa posicionamento, tem um viés de neutralidade importante. Deste modo, a oposição se exige de entrar em consenso internamente e de se posicionar contrariamente a um projeto que realizou, parcialmente, quando no governo.

A escolha da estratégia de obstrução parlamentar legítima, coordenada com a verificação de votação e a quebra de interstício de uma hora, pacote que não vimos nos governos anteriores, acaba por reduzir o uso dos recursos considerados de interesse oposicionista: as DVS, emendas e solicitações como, retirada de pauta, entre outros. Além disso, devido a própria agenda do executivo, a oposição foi mais dispersiva em seu 'ataque'. Nos governos FHC, há uma concentração de recursos e votações nas PEC. Obviamente, como já destacamos, votações supramajoritárias incrementam as possibilidades de contestação. Nos governos Lula, a concentração se deu nas Medidas Provisórias. A mudança na sua tramitação também pode ser responsabilizada por melhorar as possibilidades para os partidos de oposição.

## Referências Bibliográficas

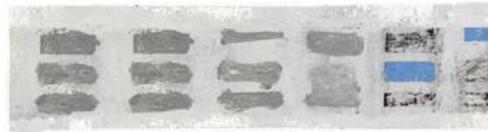
ABREU JUNIOR, Diogo Alves de. **As lideranças partidárias na Câmara dos Deputados**. Monografia do Curso de Especialização em Processo Legislativo, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados, 2009.

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

BINDER, Sarah A. **Minority rights, majority rule: Partisanship and the development of Congress**. Cambridge University Press, 1997.

\_\_\_\_\_. BINDER, Sarah A. The partisan basis of procedural choice: allocating parliamentary rights in the House, 1789–1990. **American Political Science Review**, v. 90, n. 01, p. 8-20, 1996.

\_\_\_\_\_. The dynamics of legislative gridlock, 1947–96. **American Political Science Review**, v. 93, n. 03, p. 519-533, 1999.



BLONDEL, Jean. Political opposition in the contemporary world. **Government and Opposition**, v. 32, n. 4, p. 462-486, 1997.

BLUME, Norman. SEDES: an example of opposition in a conservative authoritarian state. **Government and Opposition**, v. 12, n. 03, p. 351-366, 1977.

BOND, Jon R.; FLEISHER, Richard (Ed.). **Polarized Politics: Congress and the President in the Partisan Era**. CQ Press College, 2000.

BRACK, Nathalie; WEINBLUM, Sharon. **What do we mean by political opposition? a theoretical perspective**. In: Panel Parliamentary opposition in comparative perspective, ECPR General Conference. 2009.

BRUNNER, Martin. **Parliaments and Legislative Activity: Motivations for Bill Introduction**. Springer Science & Business Media, 2012.

BÜCKER, Joseph. Report on the Obstruction of Parliamentary Proceedings. **Constitutional and Parliamentary Information**, v. 158, p. 243-264, 1989.

CDL-AD 025- **Report on the role of the opposition in a democratic Parliament**, Venice Commission, 84th Plenary Session, Venice 15-16 October 2010.

CLOSE, David. **Democratization and opposition**. In: XXII International Congress of LASA, Miami, FL, 15-18 March 2000.

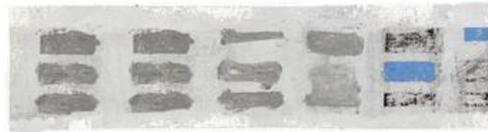
COUNCIL of Europe Parliamentary Assembly. **Majority and opposition – striking a balance in democracy**. European Conference of Presidents of Parliament, 2014.  
\_\_\_\_\_. **Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament**. Report Committee on Rules of Procedure and Immunities, 2008.

DAHL, Robert Alan. **Polyarchy: Participation and opposition**. Yale University Press, 1973.

DEWAN, Torun; SPIRLING, Arthur. Strategic opposition and government cohesion in Westminster democracies. **American Political Science Review**, v. 105, n. 02, p. 337-358, 2011.

DIERMEIER, Daniel; KREHBIEL, Keith. Institutionalism as a Methodology. **Journal of theoretical politics**, v. 15, n. 2, p. 123-144, 2003.

DÍEZ, Fátima García; BARAHONA, Elena Martínez. La estrategia política y parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos: ¿capacidad de influencia o influencia efectiva? **Revista Instituciones y Desarrollo**, n. 12-13, p. 331-373, 2002.



DI GIORGI, Elisabetta. **Parliamentary opposition in Western European democracies today: Systemic or issue-oriented? A comparative study of two parliamentary systems.** ECPR Joint sessions of workshops, Helsinki, p. 2, 2007.

\_\_\_\_\_. **PARLIAMENTARY OPPOSITION IN EUROPEAN LEGISLATURES: REVIEWING THEORIES AND DEVELOPING A NEW MODEL.** IPSA World Congress of Political Science Madrid, 8-12 July, 2012.

DION, Douglas. **Turning the legislative thumbscrew.** Ann Arbor: University of Michigan Press, 1997.

DI PALMA, Giuseppe. **Surviving without governing: The Italian parties in parliament.** Univ of California Press, 1977.

DORING, Herbert (Edit). **Parliaments and Majority Rule in Western Europe.** Frankfurt/Main; New York, Campus Verlag, 1995.

FERRI, Cristiano. Fatores internos da Câmara dos Deputados e a coerência das leis federais. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 9, n. 14, p. 103-131, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, v. 44, p. 81-106, 1998.

\_\_\_\_\_; VALENTE, Ana Luzia. Governabilidade e concentração de poder institucional: o governo FHC. **Tempo social**, v. 11, n. 2, p. 49-62, 1999.

FREITAS, Andréa Marcondes de. **O presidencialismo da coalizão.** 2013. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

FRIEDRICH, Carl J. Federalism and opposition. **Government and Opposition**, v. 1, n. 03, p. 286-296, 1966.

GIANNETTI, Daniela; PEDRAZZANI, Andrea; PINTO, Luca. **Determinants of time allocation for plenary debates on bills.** In: th ECPR General Conference, Glasgow. 2014.

GILMOUR, John B. **Strategic disagreement: Stalemate in American politics.** University of Pittsburgh Pre, 1995.

GIULJ, Sylvie. Confrontation or Conciliation: the Status of the Opposition in Europe. **Government and Opposition**, v. 16, n. 4, p. 476-494, 1981.

GUARNIERI, Fernando; RICCI, Paolo. Eleições 2010: A aparente fraqueza dos partidos políticos brasileiros. **Em Debate**, Belo Horizonte, v.2, n.10, p. 7-12, out. 2010.

HANHAM, H. J. Opposition techniques in British politics (1867–1914). **Government and Opposition**, v. 2, n. 1, p. 35-48, 1966.



HELMS, Ludger. Five ways of institutionalizing political opposition: lessons from the advanced democracies. **Government and Opposition**, v. 39, n. 1, p. 22-54, 2004.

\_\_\_\_\_. Studying parliamentary opposition in old and new democracies: Issues and perspectives. **The Journal of Legislative Studies**, v. 14, n. 1-2, p. 6-19, 2008.

HIX, Simon; NOURY, Abdul. **Government-Opposition or Left-Right? The institutional determinants of voting in fourteen parliaments**. In: Annual Conference of the American Political Science Association, Chicago, Illinois. 2008.

IONESCU, Ghița; DE MADARIAGA, Isabel. **Opposition: past and present of a political institution**. Penguin (Non-Classics), 1968.

KIIZA, Julius; IMPALA HOTEL, Arusha. **The role of opposition parties in a democracy**. In: Regional Conference on Political Parties and Democratisation in East Africa, Tanzania. 2005.

KIRCHHEIMER, Otto. The waning of opposition in parliamentary regimes. **Social Research**, p. 127-156, 1957.

KUBÁT, Michal. **Political Opposition in Theory and Central European Practice**. Peter Lang, 2010.

INÁCIO, Magna. Engajamento parlamentar no Brasil. In: POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar. **O Congresso por ele mesmo**. Autopercepções da classe política brasileira. Editora UFMG, 2011.

\_\_\_\_\_. **Oposição e obstrução parlamentar no Brasil pós-redemocratização**. In: VIII Congresso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio, 2007. Disponível em <  
[http://www.aecpa.es/archivos/congresos/congreso\\_08/area4/GT-12/INACIO-MAGNA.pdf](http://www.aecpa.es/archivos/congresos/congreso_08/area4/GT-12/INACIO-MAGNA.pdf)> Acesso em 19 de Novembro de 2009 a.

\_\_\_\_\_. Mudança Procedimental, Oposições e Obstrução na Câmara dos Deputados. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio. (Org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009 b.

\_\_\_\_\_. Estrutura e funcionamento da Câmara dos Deputados. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAÉZ, Manuel Alcântara (orgs.). *A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

\_\_\_\_\_. *Presidencialismo de Coalizão e Sucesso Presidencial na Esfera Legislativa 1990-2004*. Belo Horizonte. Tese de Doutorado. Ciências Humanas: Sociologia e Política. Universidade Federal de Minas Gerais, 2006.

JELLINEK, Georg. Parliamentary obstruction. **Political Science Quarterly**, v. 19, n. 4, p. 579-588, 1904.

JONES, Mark P.; HWANG, Wonjae; MICOZZI, Juan. **Government and Opposition in Argentina, 1989-2007: Understanding Inter-Party Dynamics Through Roll Call Vote Analysis**. New Frontiers on Institutional Research in Latin America, 2008.



LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. **Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e Estados Unidos em Perspectiva Comparada**. Tese de Doutorado. Brasília: UnB, Instituto de Ciências Sociais, CEPPAC, 2005.

LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. *Novos estudos-CEBRAP*, n. 76, p. 17-41, 2006.

LOCKE, Jacqueline. **OBSTRUCTION IN THE ONTARIO LEGISLATURE: The struggle for power between the government**. Canadian Political Science Association Annual Conference York University, Toronto, 2006.

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

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

LONESCU, Ghi et al. Control and Contestation in some One-Party States. **Government and Opposition**, v. 1, n. 2, p. 240-250, 1966.

LUCAS, Kevin; SAMUELS, David. A coerência ideológica do sistema partidário brasileiro, 1990-2009. In: **O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira**. Editora UFMG: Belo Horizonte. 2011.

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

MAIR, Peter. Political Opposition and the European Union. **Government and opposition**, v. 42, n. 1, p. 1-17, 2007.

MARENCO, André. Experiência política e liderança legislativa na Câmara dos Deputados. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 59, p. 153-171, 2001.

MELO, Carlos Ranulfo F. de. Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 4, p. 13, 2010.

MELO, Natália; BATISTA, Mariana. Diferentes, mas iguais? Padrões de disciplina partidária na Câmara e no Senado. **Revista Política Hoje**, v. 21, n. 1, 2012.

MERSEL, Yigal. How patriotic can the opposition be? The constitutional role of the minority party in times of peace and during national crises. **Bepress Legal Series**, p. 136, 2004.

MIRANDA, Geralda. A influência da dinâmica eleitoral sobre o comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Revista Dados**, v. 52, n. 4, p. 911-960, 2009.



\_\_\_\_\_. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 37, p. 201, 2010.

MOISÉS, José Álvaro. **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2011.

MORGENSTERN, Scott; JAVIER NEGRI, Juan; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Parliamentary opposition in non-parliamentary regimes: Latin America. **The Journal of Legislative Studies**, v. 14, n. 1-2, p. 160-189, 2008.

MÚJICA, Alejandro; SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio. Consensus and parliamentary opposition: The case of Spain. **Government and Opposition**, v. 41, n. 1, p. 86-108, 2006.

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

\_\_\_\_\_; SANTOS, Fabiano. A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. **Dados**, v. 44, n. 2, 2001.

NEUNREITHER, Karlheinz. Governance without opposition: The case of the European Union. **Government and Opposition**, v. 33, n. 04, p. 419-441, 1998.

NICOLAU, Jairo. Eleições de 2004: polarização entre o PT e o PSDB? IN: CORTEZ, Hugo; HERMANN, Klaus (Orgs.). **Nordeste 2004: o voto das capitais - análises interpretativas dos resultados eleitorais nas capitais do Nordeste**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, p.13-23, 2005.

NORTON, Philip. Making sense of opposition. **The Journal of Legislative Studies**, v. 14, n. 1-2, p. 236-250, 2008.

DAVID, Olson M. Legislatures and Administration in Oversight and Budgets: Constraints, Means and Executives. **Legislative Oversight and Budgeting**. World Bank Institute, Washington, Dc, 2008.

PARRY, Geraint. Opposition questions. **Government and Opposition**, v. 32, n. 04, p. 457-461, 1997.

PELIZZO, Riccardo; STAPENHURST, Rick. Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation. **World Bank Policy Research**, Working Paper, n. 3388, 2004.  
\_\_\_\_\_. Public Accounts Committees. **Legislative Oversight and Budgeting**, Washington, World Bank, p. 117-130, 2008.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RENNÓ, Lucio R. Agenda power, executive decree authority, and the mixed results of reform in the Brazilian congress. **Legislative Studies Quarterly**, v. 33, n. 1, p. 5-33, 2008.

\_\_\_\_\_. Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: "quem manda?". **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, p. 401-421, 2005.



- PEREIRA, Vilma. Comissão Parlamentar de Inquérito, Representação Proporcional e Minoria Parlamentar: Estudo de Caso. **E-Legis**, v. 5, n. 5, p. 20-30, 2010.
- PIZZORNO, Alessandro. Opposition in Italy. **Government and Opposition**, v. 32, n. 4, p. 647-656, 1997.
- POWER, Timothy J. Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: Debating the institutional design of Brazilian democracy. **Bulletin of Latin American Research**, v. 29, n. 1, p. 18-33, 2010.
- POLSBY, Nelson W. A institucionalização da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, n. 30, p. 221, 2008.
- PUNNETT, Robert Malcolm. **Front-bench opposition: the role of the Leader of the Opposition, the Shadow Cabinet and Shadow Government in British politics**. Heinemann, 1973.
- WEINBLUM, Sharon; BRACK, Nathalie. 'Political Opposition': Towards a Renewed Research Agenda. **Interdisciplinary Political Studies**, v. 1, n. 1, p. 69, 2011.
- WJATR, Jerzy J.; PRZEWORSKI, Adam. Control without opposition. **Government and Opposition**, v. 1, n. 2, p. 227-239, 1966.
- WOLFE, Eugene L. Creating Democracy's Good Losers: The Rise, Fall and Return of Parliamentary Disorder in Post-war Japan. **Government and Opposition**, v. 39, n. 1, p. 55-79, 2004.
- WORLD BANK INSTITUTE. **Improving Democratic accountability globally**. Handbook on Congressional Oversight, 2013.
- RABELO-SANTOS, Lourimar. **Questões de ordem na Câmara dos Deputados: estabilidade ou instabilidade hermenêutica**. Brasília: Monografia do Curso de Especialização em Administração, Universidade de Brasília, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Oposição e obstrução na Câmara dos Deputados**. 2009. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), 2009.
- RAPOSO, Nádía Lúcia das Neves. **O CONTROLE DO EXECUTIVO NO PARLAMENTO BRASILEIRO: O caso da Câmara dos Deputados**. Monografia, Curso de Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados, 2008.
- REIS, Bruno PW. O presidencialismo de coalizão sob pressão: da formação de maiorias democráticas à formação democrática de maiorias. **Revista Plenarium**, v. 4, n. 4, p. 80-103, 2007.



RIBEIRAL, Tatiana Braz. Comissão de Constituição e Justiça: uma ilha de institucionalização no Congresso Nacional. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte, n. 24, p. 66-82, out./dez. 1998.

ROCHA, Raquel Machado. **Com a palavra a oposição: a obstrução como recurso para se fazer ouvir**. Monografia (especialização)--Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2009.

SANTOS, Samuel Moura. **Maiorias, minorias e oposição: participação legislativa no presidencialismo e coalizão brasileiro**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2011.

SARTORI, Giovanni. Opposition and control problems and prospects. **Government and Opposition**, v. 1, n. 2, p. 149-154, 1966.

SHILS, Edward. Opposition in the New States of Asia and Africa. **Government and Opposition**, v. 1, n. 2, p. 175-204, 1966.

SHUGART, Matthew S.; MORENO, Erika; CRISP, Brian. **The accountability deficit in Latin America**. Seminário Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America. Kellogg Institute of International Studies/University of Notre Dame, Notre Dame, IN, p. 8-9, 2000.

Silva, Welton Alves da. **Avaliando a Literatura Sobre O Sistema Presidencialista Brasileiro Pós 88**. Dissertação de Mestrado, Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, 2011.

SIMMONS, Harvey G. The French Socialist Opposition in 1969. **Government and Opposition**, v. 4, n. 3, p. 294-307, 1969.

SKILLING, H. Gordon. Background to the Study of Opposition in Communist Eastern Europe. **Government and Opposition**, v. 3, n. 03, p. 294-324, 1968.

STAPENHURST, Rick; PELIZZO, Riccardo; OLSON, David and TRAPP, Lisa von (Edit.) **Legislative oversight and budgeting: a world perspective**. World Bank Publications, 2008.

STEINACK, Katrin. **The socio-cultural foundation of opposition strategies in parliament**. PSA Annual International Conference, 2008.

\_\_\_\_\_. Two patterns of opposition: Party group interaction in the Bavarian State Parliament. **The Journal of Legislative Studies**, v. 17, n. 1, p. 1-26, 2011.

STEPAN, Alfred C. On the tasks of a democratic opposition. **Journal of Democracy**, v. 1, n. 2, p. 41-49, 1990.

\_\_\_\_\_. Democratic opposition and democratization theory. **Government and Opposition**, v. 32, n. 04, p. 657-678, 1997.



TELLES, Helcimara de Souza. A oposição brasileira em tempos de alta popularidade do incumbente. **Em Debate**, Belo Horizonte, v.4, n.1, p.7-10, abr. 2012.

TOSI, Silvano. Italy: anti-system opposition within the system. **Government and Opposition**, v. 2, n. 1, p. 49-61, 1966.

VERMEULE, Adrian. Submajority Rules: Forcing Accountability upon Majorities. **Journal of Political Philosophy**, v. 13, n. 1, p. 74-98, 2005.

ZELLENTIN, Gerda. Form and Function of the Opposition in the European Communities. **Government and Opposition**, v. 2, n. 03, p. 416-435, 1967.

ZEMELMAN, Hugo; LEON, Patricio. Political Opposition to the Government of Allende. **Government and Opposition**, v. 7, n. 03, p. 327-350, 1972.