



Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013

O QUE PODE A OPOSIÇÃO NO BRASIL? UMA ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS PARLAMENTARES DE 1995 A 2010.

Autora: **Gabriella Maria Lima Bezerra, UFRGS – CAPES**
gabriellamb@gmail.com

Área: Instituciones políticas y conflicto
Subárea: Prácticas legislativas

Bogotá, 2013

O QUE PODE A OPOSIÇÃO NO BRASIL? UMA ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS PARLAMENTARES DE 1995 A 2010.

Autora: Gabriella Maria Lima Bezerra¹

RESUMO:

O trabalho analisa as estratégias procedimentais disponíveis a oposição parlamentar na câmara dos deputados, observando seus usos de forma comparada no período de 1995 a 2010. A principal contribuição deste trabalho é revelar como sobrevivem as oposições partidárias num sistema de extrema competição por escassos recursos. A conclusão é de que os partidos de oposição traçam criativas estratégias, são pouco colaborativas e apresentam, como principal recurso, a obstrução parlamentar e a sinalização eleitoral. Além disso, há diferenças entre os dois períodos analisados: a oposição nos governos de FHC, liderada pelo Partido dos Trabalhadores, tem forte viés fiscalizador e a oposição nos governos do presidente Lula, com liderança do Partido da Social Democracia Brasileira e do Democratas (PSDB/DEM), tem a obstrução como principal estratégia

PALAVRAS-CHAVE: Legislativo; Oposição Parlamentar; Partidos Políticos.

1. O Jogo Parlamentar

O sistema político brasileiro funciona com a formação de amplas coalizões que permitem a aprovação da agenda governamental com poucas derrotas. Entretanto, apesar dessa ampla constatação, a oposição consegue estabelecer dificuldades a maioria governativa e promover novas rodadas de negociação, custosas ao governo. Apesar do formato majoritário as oposições criativamente reutilizaram procedimentos parlamentares na busca de espaço.

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

¹ Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, gabriellamlb@gmail.com.

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

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

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

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

Apesar da constatação de que o sistema político brasileiro funciona com base na negociação política permanente comandada, mas não determinada, pelo executivo federal e de que o poder deste é amplo, mas isto não se dá sem o apoio do legislativo. É preciso ainda esclarecer como se processam as negociações entre os atores e as estratégias parlamentares disponíveis. A questão central é “mostrar como estão

presentes, na deliberação legislativa e, portanto, repercutem nas interações entre os poderes, forças e influências” (Cintra, 2007, p. 19).

O processo continuado de barganhas e negociações entre o governo e os partidos legislativos deflagra uma dinâmica de acomodações de interesses que, embora constrangida pelo executivo, acaba por elevar os ganhos potenciais do engajamento nas atividades internas do legislativo (Inácio, 2010, p. 169). A política é um campo de jogos simultâneos, é preciso estar atento a estratégia do parlamentar, uma atitude pode não dar resultados imediatos, mas ser planejada para objetivos futuros, principalmente no caso de partidos de oposição. Nesse sentido, a estratégia de carreira e a estratégia eleitoral caminham juntas com a estratégia parlamentar. É na verdade um jogo intrincado onde avançar em direção a novos adeptos pode reduzir o apoio dos antigos, e onde o desejo de não permanecer pode ser atrativo se a possibilidade de assumir o poder por conta própria está presente e é possível de ser alcançada.

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

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

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

2. O Jogo da Oposição

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

O primeiro movimento do jogo diz respeito ao uso das campanhas eleitorais: a direção partidária define se optará por concorrer à eleição presidencial. Essa é a escolha de maior custo e de maior risco, afinal é um jogo de soma zero e que o resultado estruturará não apenas as políticas públicas, mas o que os líderes e os demais deputados perseguirão dentro do parlamento. É uma decisão coletiva, ainda mais para partidos de composição heterogênea ou adeptos de temática específica. Como visto, os deputados tem ambições diferentes, alguns são dependentes diretos das barganhas executivas ou da imagem do presidente. O jogo eleitoral e parlamentar são coordenados, interdependes.

O partido terá que sustentar quatro, ou no caso brasileiro, até oito anos, um mesmo padrão de comportamento. Isso se sua estratégia não for essencialmente *office*

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

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

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

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

É fato que o governo tem maioria e dispositivos para “forçar” a cooperação da base, mas ainda assim a oposição maneja todas as prerrogativas disponíveis para tornar custosa a adesão à agenda, ou mesmo, alterar ou vetar pontos polêmicos. Dessa forma, a taxa de *walk-away*² é incrementada, já que ausente de recursos do tipo *pork barrel*, a oposição atrai e motiva a adesão por meio da organização em torno do jogo parlamentar propriamente dito.

E como definir quem é a oposição? Essa pergunta parece banal, mas em alguns momentos torna-se complexa, principalmente no governo Lula onde há um ‘embaralhamento’ ideológico da divisão anterior: a relação entre situação e posição deixa de obedecer à lógica esquerda-direita. Aqui se leva em conta na definição duas características (quadro 1): partidos que não compõe a base governista e que trabalham majoritariamente pela derrota do plano desta. São blocos bem definidos e de movimentação permanente, mantendo-se juntos nas estratégias parlamentares e na arena eleitoral. Em torno deles o restante da política gravita: PT/ PC do B *versus* PSDB/DEM.

No governo FHC de imediato se identifica PT e PC do B como de oposição, restando ainda dúvida quanto à colaboração³ do PDT, já que o partido não aderiu à coalizão governista liderada pelo PT. Por isso, apesar da participação significativa do partido em todos os recursos de oposição no governo FHC, ele não é incluído no bloco principal, devido a colaboração com o governo e com a oposição no governo Lula, diferenciando do núcleo oposicionista central formado pelo PSDB e DEM.

O PPS também se mostra ambíguo ao integrar parcialmente a oposição nos governos FHC e de forma mais reiterada em associação com o PSDB e DEM no período Lula. Nesta catalogação, inclui-se também o PSB no governo FHC por sua parcial colaboração com os já citados partidos de esquerda.

² *Walk-away value* é avaliação entre o custo de desertar e o custo de seguir a orientação da liderança.

³ Chamamos de colaboração a votação sincronizada nas disputas de interesse da oposição e nas obstruções.

QUADRO 1

Blocos de Oposição (1995 a 2010)

FHC	Lula
PT	PFL/DEM
PC do B	PSDB
PDT	PPS
PPS	PRONA
PSB	PDT
	PSOL

2.1 Estratégias Parlamentares

Esta seção descreverá os principais mecanismos que são usados pela oposição a partir da literatura e do banco de dados construído com informações do banco do CEBRAP, colhidas no site da Câmara dos Deputados e fornecidas pelo CEDI - Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados. O objetivo é revelar: 1) as estratégias disponíveis e as táticas utilizadas em plenário (a movimentação dos recursos procedimentais) até a 53ª legislatura, que se encerrou em 2010; 2) se existe um tipo-padrão ou se há diferenças entre os governos.

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

para impedir o alcance do quórum da votação, barrando a apreciação de mérito de um projeto. Ou ainda, tem-se a estratégia do *filibustering* (comum no senado americano e em outras democracias), prática que se caracteriza pela utilização dos discursos para protelar as votações; os partidos de oposição colocam todos os parlamentares possíveis por todo o tempo disponível nos debates.

Definiram-se áreas de atuação dentro do parlamento, classificados em quatro grupos: 1) Votações nominais, 2) Obstrução parlamentar legítima, 3) Procedimentos e 4) Fiscalização e Controle. 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. Portanto, a estratégia da oposição ao alterar a forma de votação de uma política pode de fato ter impactos sobre as decisões da base governista e devem ser analisadas. Além disso, da votação nominal depende a maioria dos recursos oposicionistas. Por isso sua existência é marca importante para sobrevivência da principal estratégia desse grupo.

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

As votações nominais podem ser classificadas em dois tipos: as votações substantivas e as votações que dizem respeito a requerimentos que alteram a pauta, são as votações procedimentais, (chamadas aqui de tipo 1 e tipo 2). O segundo tipo não costuma ser analisado, mas que interessam aqui, já que indica uma prerrogativa favorável a oposição.

As votações nominais na câmara dos deputados ocorrem com quase a mesma frequência nos dois governos, tendo o governo Lula um número de apenas 10 votações a mais que o seu antecessor. É preciso destacar também, a centralidade desse período na estruturação do sistema político brasileiro, afinal, as votações nesses quatro 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 votações e são de fácil acesso no governo Lula devido ao número ampliado de cadeiras deste grupo comparado ao FHC. Ou seja, o bloco oposicionista foi mais efetivo no uso do tempo para retardar a aprovação de medidas e para impor mudanças nas políticas do governo.

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. Isto 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. “A obstrução parlamentar permite às oposições provocar barganhas sequenciais com o governo” (Inácio, 2009, p. 360).

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

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

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

regimentais para impedir as votações de projetos do governo, o que repercutia na agenda da própria Casa” (idem, p. 125).

A estratégia da obstrução (OPL) tem uma ampliação de 57 (66% de autoria da oposição) no governo FHC, para 345 no seguinte (a oposição foi responsável por 79%). 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.

3. Procedimentos

Os outros mecanismos de obstrução dizem respeito aos procedimentos que são recursos disponíveis que alteram a pauta ou a forma da votação, e abre espaços de divulgação, já que alteração das propostas é difícil para a minoria: são táticas “com a intenção de impedir o andamento dos trabalhos e ganhar tempo dentro de uma estratégia política” (Santos, 2007, p. 44). Os mais utilizados pela oposição são: DVS – requerimento de destaque para votação em separado, 2) os pedido de questão de ordem, 3) emendas e subemendas, 4) retirada da proposição da ordem do dia e 5) inversão de pauta (sendo os três primeiros os mais utilizados). “Tais dispositivos oferecem aos legisladores e partidos um conjunto de oportunidades para implementar estratégias procedimentais que buscam alterar e redesenhar uma proposição ou elevar os custos de uma decisão a qual se opõem” (Inácio, 2007, p. 6).

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 (tabela 3): no Lula o uso de DVS é significativamente maior, totalizando um pouco mais de 70% das votações. Além disso, a taxa de sucesso é maior chegando a 21%, no FHC a taxa de sucesso não ultrapassou 8% nestes procedimentos.

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 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.

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); convocação de ministros de estado; proposta de fiscalização e controle (PFC) e CPIs. Essas atividades crescem significativamente desde 1988 e representam em média 36% da atividade do congresso, podendo chegar a 50%, excetuando as CPIs (Lemos, 2006).

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

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

de CPIs na câmara dos deputados é de 77% e de conclusão, 53%. Já as audiências públicas parecem servir como uma espécie de transposição do veto que existe dentro do congresso, já que o tema mais suscitado pelos deputados é o econômico (Ramos, 2007). Há uma tendência bastante acentuada do aumento das audiências públicas a partir do governo FHC e o governo Lula é aquele onde se realiza o maior número de audiências.

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

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.

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

Como indicado pela literatura, quase todas as solicitações de fiscalização crescem no governo Lula, mas não significou um aumento respectivo de autoria da oposição. O percentual cai na solicitação de SITs, e aumenta apenas 3 % na convocação de autoridades. Pela ausência de dados sobre o governo FHC, é difícil comparar os números relativos a solicitações de audiências públicas. Na análise dos organismos mais convocados nos dois governos em primeiro lugar estão Ministério da Fazenda e Banco

Central com 46 e 13%, respectivamente. No governo Lula a convocação de componentes da Casa Civil assume certa importância, responsável por 9% das convocações.

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

5. Quadro Geral - Sinalizadoras ou Efetivas?

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

	RECURSOS	REGIMENTO	PORQUE É USADO PELA OPOSIÇÃO	1995 – 2010
	VOTAÇÃO NOMINAL	Exige maioria absoluta. De dois Tipos.	Expor os votos da base aliada em questões polêmicas.	Estratégia principal, pois dela depende várias barganhas legislativas. Há um incremento no uso das procedimentais no governo Lula. Efetividade baixa: estratégia <i>signalizadora</i> .
	OBSTRUÇÃO PARLAMENTAR LEGÍTIMA	Deve ser aprovada pelas bancadas ou lideranças.	Dificultar a obtenção do quórum na votação nominal.	Aumenta em 6 vezes no Lula. Efetividade baixa.
Procedimentos	PARECER e DESTAQUE (DVS)	Restrita ao tamanho da bancada. Submetidas à admissibilidade.	Protelar a votação e trazer custos de adesão a temas polêmicos. Um dos recursos mais utilizados.	Efetividade baixa no governo FHC. Seu uso aumenta em 10 vezes no Lula: estratégia <i>obstrutiva</i> .
	VERIFICAÇÃO DE VOTAÇÃO	Requisita o quórum mínimo.	Dificultar a votação quando a base aliada se divide ou se ausenta.	Muito usada nas votações as quintas-feiras no governo Lula
	EMENDAS; SUBEMENDAS	De vários tipos; Votadas uma a uma. Os projetos emendados voltam para as Comissões de origem.	Retardar a aprovação de medidas, além de inserir modificação a favor do interesse oposicionista.	Efetividade de baixa a média no governo Lula: estratégia <i>obstrutiva</i> .
	REQUERIMENTOS	Votados primeiro.	Alterar o tempo e o resultado da votação.	Efetividade baixa. Pouco usados.
	MUDANÇA DE PAUTA	Inversão, retirada ou adiamento.	Alterar o tempo da votação.	Estratégia <i>obstrutiva</i> .
	PEDIDO DE PRAZO PELO LÍDER OU RELATOR		Comprometer o tempo ou a votação.	Efetividade baixa. estratégia <i>obstrutiva</i> .
	DISCUSSÃO DA MATÉRIA	5 minutos para cada orador ou 3 se urgente.	Apresentar posicionamento, expor a base aliada e retardar a votação.	Efetividade quase nula: estratégia <i>obstrutiva</i> .
	REQUERIMENTO DE MUDANÇA DE VOTAÇÃO	Até 5 sessões.	Apresentar posicionamento, expor a base aliada e retardar a votação.	Efetividade quase nula: estratégia <i>obstrutiva</i> .
	QUESTÕES DE ORDEM E RECLAMAÇÃO	Aberta a qualquer deputado.	Apresentar posicionamento, expor a base aliada e retardar a votação.	Efetividade quase nula: estratégia <i>obstrutiva</i> .
Fiscalização	CPI	Requerimento de um terço dos parlamentares.	De grande impacto para a oposição, mas de difícil obtenção e execução.	PT domina as solicitações. Efetividade baixa: estratégia <i>signalizadora</i> .
	SOLICITAÇÃO DE INVESTIGAÇÃO AO TCU	Pedido individual. Não é submetido ao voto da maioria.	De baixo custo e transfere os trabalhos para um órgão técnico.	Estratégia desvalorizada pela oposição nos dois governos e mais ainda no Lula.
	REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO	Pedido individual. Um dos mecanismos de controle mais utilizados no período.	De baixo custo, não altera o <i>status quo</i> , não exige negociação e nem atividade do parlamentar.	Estratégia fiscalizadora.
	CONVOCAÇÃO DE MINISTROS DE ESTADO	Convocação pode ser um convite e não apenas um pedido formal.	Desestabiliza o governo.	Estratégia muito utilizada pelos partidos de oposição no governo Lula: estratégia <i>signalizadora/fiscalizadora</i> .
	AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	Faltam dados anteriores a 2000.	Atividade de visibilidade para a oposição	A maioria das solicitações da oposição se encontra no governo FHC (345 pedidos, 52%).
	PFC: PROPOSTAS DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE.	Encaminhadas ao Ministério Público ou a AGU.	De alto custo.	Tem número reduzido e em média 46% foram solicitadas pela oposição.

Conclusão

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, as preferidas. O PT tem taxas de vitórias menores do que o DEM quando na oposição. 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.

Os resultados também revelam não apenas uma diferença entre os blocos, mas uma sistematização no uso dos mecanismos obstrutivos: o PT desenha diante da dominância executiva um padrão original de oposição dentro dos limites constitucionais, não efetivo, mas sinalizador, que a oposição no governo Lula, diante do número maior de cadeiras, não só efetiva, como amplia.

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

Referências Bibliográficas

- AMORIM NETO, Octavio. O Brasil, Lijphart e o modelo consensual de democracia. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio. (Org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- _____. Algumas consequências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy (orgs.). *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte, Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2007.
- _____; SANTOS, Fabiano. O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n.4, p. 661 a 698, Rio de Janeiro: 2003.
- _____; SANTOS, Fabiano. A Conexão Presidencial: Facções Pró e Antigoverno e Disciplina Partidária no Brasil. *Dados*, v. 44, n.2, Rio de Janeiro: 2001.
- ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe; MEIRA, João Francisco. A margem do meio da política: as coligações entre PT e PSDB em eleições majoritárias. In: KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe (orgs.). *Coligações Partidárias na nova democracia brasileira. Perfis e tendências*. Rio de Janeiro: Korand-Adenauer-Stiftung: São Paulo; São Paulo: UNESP, 2010.
- ANASTASIA, Fátima; CASTRO, Mônica Mata Machado de; NUNES, Felipe. De lá pra cá. As condições e as instituições da democracia depois de 1988. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAÉZ, Manuel Alcântara (orgs.). *A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- BOURDOUKAN, Adla. *Trajetórias de Carreira e Arenas Políticas*. In: V Encontro da ABCP, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte: 2006. Disponível em <http://starline.dnsalias.org:8080/abcp/cadastro/atividade/arquivos/21_7_2006_18_3_58.pdf>. Acesso em 17 de novembro de 2009.
- CASTRO, Mônica Mata Machado de; ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. *Dados*, v.52, n.4, pp. 961-1001. ISSN 0011-5258, 2009.
- CHEIBUB, José Antonio; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, 2009.
- CINTRA, Antônio Octávio. O Congresso Brasileiro: é preciso mudanças? Exame de algumas Propostas. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy (orgs.). *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte, Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2007.

- COUTO, Cláudio Gonçalves; ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo Social*, USP, v.15, n.2, São Paulo: 2003.
- DINIZ, Simone. Interações entre os poderes executivo e legislativo no Processo Decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados*, n. 48, v. 2, 2005.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: INÁCIO, Magna; RENNO, Lúcio. (Org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- _____. Instituições políticas e governabilidade. Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAÉZ, Manuel Alcântara (orgs.). *A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- _____. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*, v. 48, n. 4, 2005.
- _____. Fernando. Instituições e Política no Controle do Executivo. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, 2001.
- INÁCIO, Magna. Engajamento parlamentar no Brasil. In: POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar. *O Congresso por ele mesmo*. Autopercepções da classe política brasileira. Editora UFMG, 2011.
- _____. *Oposição e obstrução parlamentar no Brasil pós-redemocratização*. In: VIII Congresso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio, 2007. Disponível em <
http://www.aecpa.es/archivos/congresos/congreso_08/area4/GT-12/INACIO-MAGNA.pdf> Acesso em 19 de Novembro de 2009a.
- _____. Mudança Procedimental, Oposições e Obstrução na Câmara dos Deputados. In: INÁCIO, Magna; RENNO, Lúcio. (Org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009b.
- _____. Estrutura e funcionamento da Câmara dos Deputados. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAÉZ, Manuel Alcântara (orgs.). *A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- _____. *Presidencialismo de Coalizão e Sucesso Presidencial na Esfera Legislativa 1990-2004*. Belo Horizonte. Tese de Doutorado. Ciências Humanas: Sociologia e Política. Universidade Federal de Minas Gerais, 2006.
- LEMOS, Leany Barreiro de Sousa; RICCI, Paolo. Individualismo e Partidarismo na lógica parlamentar. In: POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar. *O Congresso por ele mesmo*. Autopercepções da classe política brasileira. Editora UFMG, 2011.
- LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. O Controle legislativo no Brasil pós-1988. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy (orgs.). *Instituições representativas no*

Brasil: balanço e reforma. Belo Horizonte, Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2007.

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

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

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

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

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

MARENCO DOS SANTOS, André. Devagar se vai ao longe? A transição para a democracia no Brasil em perspectiva comparada. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAÉZ, Manuel Alcântara (orgs.). *A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

MELO, Carlos Ranulfo. Os Partidos e as Eleições Presidenciais No Brasil. *Em Debate*, Belo Horizonte, v.2, n.6, p. 6 -11, jun. 2010.

_____. Nem tanto mar, nem tanto a terra. Elementos para a análise do sistema partidário brasileiro. In: SAÉZ, Manuel Alcântara (orgs.). *A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

_____. Sistema Partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil. In: SOARES, Gláucio; RENNÓ, Lúcio (orgs.). *Reforma Política. Lições da História Recente*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2006.

_____. Partidos e Migração Partidária na Câmara dos Deputados. *Dados*, v. 43, n. 2, p. 207-239, 2000.

MIRANDA, Geralda Luiza de. *O comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (1991-2007)*. Tese (Doutorado em Programa de Pós-Graduação em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.

- _____. *A influência das eleições presidenciais sobre as disputas para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal (1990-2006)*. ABCP, 2008. http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2008/arquivos/22_7_2008_15_57_42.pdf
- _____. A influência da dinâmica eleitoral sobre o comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Dados* [online], v.52, n.4, p. 911-959. ISSN 0011-5258, 2009.
- PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. *Rev. Econ. Polit*, v.27, n.4, p. 664-683. ISSN 0101-3157, 2007.
- _____; POWER, Timothy; RENNÓ, Lucio. Opinião Pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: “quem manda?”. *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, Campinas, 2005b.
- _____; MUELLER, Bernardo. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n. 4, p. 735 a 71, Rio de Janeiro, 2003.
- _____; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, v. 45, n. 2, 2002.
- _____; RENNÓ, Lucio. O que É que o Reeleito Tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, v. 44, n. 2, Rio de Janeiro: 2001.
- _____; MUELLER, Bernardo. Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 43, 2000.
- POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar (orgs.). Ouvindo os próprios parlamentares. In: POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar. *O Congresso por ele mesmo*. Autopercepções da classe política brasileira. Editora UFMG, 2011.
- POWER, Timothy. O Presidencialismo de coalizão na visão dos parlamentares brasileiros. In: POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar. *O Congresso por ele mesmo*. Autopercepções da classe política brasileira. Editora UFMG, 2011.
- KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe (orgs.). *Coligações Partidárias na nova democracia brasileira. Perfis e tendências*. Rio de Janeiro: Korand-Adenauer-Stiftung: São Paulo; São Paulo: UNESP, 2010.
- RABELO-SANTOS, Lourimar. *Oposição e obstrução na Câmara dos Deputados*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2009.
- RICCI, Paolo. O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais? *Revista Dados*, v. 46, n. 04, 2003.

- ROCHA, Raquel Machado. *Com a palavra a oposição: a obstrução como recurso para se fazer ouvir*. Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2009.
- SANTOS, Fabiano; VILAROUCA, Márcio. Relatório Primeiro Ano do Governo Lula: Alinhamento Partidário, trocas de legenda e (in)disciplina partidárias. Disponível em <
http://necon.iuperj.br/arquivos/home/relatorio_primeiro_ano_lula.pdf.pdf>
Acesso em 19 de Novembro de 2009.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-76, 1997.
- STRØM, Kaare. *Minority government and majority rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- TSEBELIS, George *Jogos Ocultos*, São Paulo: Edusp, 1998.
- ZUCCO Jr., Cesar. Esquerda, direita e governo. A ideologia dos partidos políticos brasileiros. In: POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar. *O Congresso por ele mesmo*. Autopercepções da classe política brasileira. Editora UFMG, 2011.