

35º Encontro Anual da ANPOCS

GT 10 – Estudos Legislativos

Título: A Oposição nos Governos FHC e Lula: Um Balanço da Atuação Parlamentar na Câmara dos Deputados.

Autora: Gabriella Maria Lima Bezerra

**A Oposição nos Governos FHC e Lula:
Um Balanço da Atuação Parlamentar na Câmara dos Deputados.**

Gabriella Maria Lima Bezerra¹.

RESUMO

O objetivo é analisar manutenções e diferenciações da atuação parlamentar da oposição. Para tal, foram escolhidos os mandatos de FHC e Lula, onde, pela primeira vez na redemocratização brasileira, a situação tornou-se oposição e vice-versa, fato este que permitirá uma análise comparativa, que revelará: a) quais estratégias de sobrevivência política predominaram, b) quais foram vitoriosas, c) qual o impacto eleitoral e político para os Partidos e d) se há mudanças entre o espectro esquerda e direita enquanto oposição.

INTRODUÇÃO: DE ONDE VEM E PARA ONDE VAI A OPOSIÇÃO?

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. Esse trabalho não tem propósitos de preencher esse vazio analítico, mas faz parte de uma busca intelectual pelo comportamento parlamentar das oposições

Os trabalhos de Magna Inácio (2006, 2007, 2009) são os únicos que fazem um debate no cerne da questão aqui tratada. Seu artigo mais recente é um apanhado sobre o comportamento parlamentar da oposição no Brasil (2009). Para a autora, o interesse pela oposição surge em consonância com o debate sobre como o presidencialismo permite aliança e governabilidade. Ou seja, a preocupação dominante na ciência política brasileira de como o presidente forma sua coalizão faz surgir a preocupação das atratividades de ser oposição, mas estabelecer os limites da participação no governo é de grande importância

¹ Aluna do mestrado em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. E-mail: gabi_mariab@yahoo.com.br. Agradeço a CAPES pelo financiamento e ao professor do Departamento de Ciências Sociais e da Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará - UFC, Jakson Alves de Aquino pela ajuda com a análise dos dados.

nos estudos legislativos. É obtuso perceber o entrelaçamento entre as posições ideológicas e os incentivos institucionais.

*

Governos não majoritários vivenciam ainda mais a intrincada negociação que se estabelece entre os diversos partidos integrantes de uma dada casa legislativa - e mesmo dentro do próprio partido. A formação de gabinetes envolve uma teia permanente e especial de relação política. 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. 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 alcançado. E a medição dessa atratividade é essencial nas relações partidárias nos governos, pois ela definirá os custos e as recompensas para todos os jogadores. Com salienta Inácio (2009), a formação da agenda para governos de coalizão não é trivial e potencialmente concorrencial, as trocas e acomodações de interesses são flutuantes e indicará a força de manutenção e agregação dos governos e das oposições.

A idéia parte da teoria dos 'jogos ocultos', ou seja, a política é um campo onde diversos jogos simultâneos são jogados. É preciso estar atento a estratégia do parlamentar, uma jogada neste momento não espera resultados imediatos, mas é planejada para objetivos futuros, principalmente para a oposição. A atuação parlamentar pode ser só um meio para planos maiores. Nesse sentido, a estratégia de carreira e a estratégia eleitoral caminham juntas com a estratégia parlamentar (TSEBELIS, 1998)

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. É bom ter em mente qual a ambição

dos parlamentares, como descrita por Strom (1990): política, cargos e votos. A conjunção desses três objetivos dá essa complexidade à atuação dos membros do legislativo. O deputado está diante de jogos simultâneos e excludentes. A representação política gera envolvimento simultâneo em vários jogos, por isso é necessário o estudo de toda a rede interativa para compreender o comportamento parlamentar: “[...] as democracias contêm situações nas quais os jogos não são jogados de maneira isolada e, portanto, as escolhas parecem subótimas” (TSEBELIS, p. 21).

No campo de ação e retomada, pode-se dizer que a oposição trabalha em duas frentes que se complementam, uma que chamamos de eleitoral, com o objetivo de divulgar suas opiniões e fazer-se presente no dia-a-dia do eleitorado, almejando o retorno ao poder. Já uma segunda atuação que podemos definir como essencialmente legislativa, ou seja, a oposição trama diante do cenário institucional e com as ferramentas procedimentais das casas legislativas com o intuito de não permitir ou dificultar a implantação de políticas contrárias ao seu ideal programático, versão negativa, ou tentando aprovar suas medidas, versão positiva.

AS INSTITUIÇÕES IMPORTAM. EM PAUTA: O LEGISLATIVO BRASILEIRO

Quais as implicações de nosso arranjo institucional sobre o posicionamento partidário em relação ao Governo? Como nosso sistema engendra favorecimentos e dificuldades para os Partidos em relação a sua opção de atuação frente a coligação vitoriosa no Executivo?

*

A literatura da Ciência Política no Brasil destaca, entre outros aspectos, a importância da obtenção de cargos ministeriais para os partidos e para a manutenção das coalizões. O presidente delega os Ministérios com o objetivo de ver seu plano de governo executado e para a obtenção de apoio legislativo. De forma indireta, os autores destacam a importância para os partidos dos recursos obtidos pela barganha - sem cargos não há verbas, não há obras e,

portanto não há repercussão eleitoral. Será, portanto, que essa estratégica é essencial na batalha eleitoral? O que acontece aos partidos quando estes não conseguem cargos ministeriais? Será que esses cargos são responsáveis diretos pelo fortalecimento dos Partidos? Será que é melhor ser 'situação' do que 'oposição', eleitoralmente falando²?

Outros autores destacam o grau de dispersão do voto no Brasil. Se existe miopia eleitoral, estratégias de oposição podem ser muito mais eficientes, já que não importa a execução de obras e a obtenção de orçamento, mas a nacionalização das opiniões e posições. Por outro lado, até que ponto a estratégia de “[...] ampliar a identificabilidade e competitividade de agendas alternativas àquelas perseguidas pelo governo” (INÁCIO, 2007) é uma boa estratégia?

*

A ciência política passou por um processo de retomada e de superação do pessimismo do final dos anos 80, que via no novo arranjo constitucional de 88 de jogo de soma zero presidencialista um viés desagregador e indubitavelmente frágil. Esses intérpretes da política brasileira viam na representação proporcional e no multipartidarismo os culpados da ingovernabilidade, pois não permitia ao Presidente a maioria parlamentar, tendo como consequência um processo contínuo de barganha, sem previsibilidade e não suficientemente responsivo aos anseios do eleitorado. Além disso, as regras eleitorais favoreceriam o voto personalizado e enfraqueceria os partidos. Nosso sistema seria, portanto, fadado ao paroquialismo, indisciplinado, imprevisível e irresponsável, afinal, promoveria políticas eleitoreiras e independentes dos problemas gerais ou globais, sem longo alcance.

Depois de superada as definições sobre nossa identidade enquanto Presidencialistas, de maneira geral, os autores concordam em menor ou mais

² A pesquisa baseia-se na idéia de que há ambição política – ambição executiva – na escolha desses atores. Afinal, “[...] supõe-se que os atores racionais estão procurando maximizar algo [...]” (BOURDOUKAN, 2006:2).

grau que nosso sistema político é híbrido, com características majoritárias, dado sua estrutura presidencialista, mas descentralizado na arena eleitoral, partidária e pelo federalismo. O Presidente tem muitos poderes de agenda e de barganha, já que domina os poderes orçamentários. Os líderes partidários controlam os rebeldes e garantem a fidelidade partidária, assegurando a maioria necessária para a aprovação de políticas. *“O sucesso deste [equilíbrio] depende da capacidade do presidente e do colégio de líderes de prover os benefícios eleitorais e orçamentários para aglutinar aliados em potencial”* (TAYLOR, 2007: p. 233).

Santos (2003) vê como grande erro interpretativo dessa corrente a não conciliação do sistema eleitoral e do sistema parlamentar, ou seja, não se apercebe dos inúmeros mecanismos disponíveis que permitem ao Governo retomar a governabilidade e o poder de decisão.

No Brasil o sistema distrital, proporcional, de lista aberta e de coligações partidárias impede que o candidato tenha com clareza a visão de seu eleitorado. Ou seja, muitos candidatos são eleitos com transferência de votos entre concorrentes de um mesmo partido, entre partidos de uma mesma coligação e entre partidos amplamente representados e micropartidos.

Para Fabiano, portanto, *“não se pode derivar do modo pelo qual os deputados brasileiros são eleitos, via transferência de votos, nenhum tipo de personalização do voto e de seus impactos sobre o funcionamento do sistema partidário mais amplo”* (SANTOS, 2003). A busca por informação distrital é ilógica na estratégia eleitoral, pois é incerta, proibitiva em alguns casos e inútil dada a volatilidade de articulações interpartidárias. Para que tal seja verdadeiro é necessário que os representantes tenham razoável informação da preferência de seus eleitores e, portanto, a definição de quem são eleitores. Sem contar a inclusão de votos brancos que incha artificialmente o quociente eleitoral.

É diante dessa incerteza representacional que a eleição majoritária assume importância fundamental, pois nela os deputados sinalizam ao seu eleitorado

virtual sua posição no jogo político diante de questões cruciais: nada melhor do que utilizar-se do ator político mais significativo e de maior peso decisório, o Presidente. O pouco veto do Legislativo – transferência decisória - às políticas federais não decorre, como imagina grande parte da literatura, do paroquialismo do nosso sistema eleitoral, decorre, pelo contrário, da necessidade de votos ampliada dos candidatos, *“quanto maior o incentivo para investir na intermediação – ou seja, quanto maior a transferência de voto – menor a resistência para transferir prerrogativas para o presidente”* (SANTOS, 2003: 49). E mesmo que o legislador não tenha interesse pessoal e nem eleitoral para apoiar o governo, o Presidente, ainda assim, conta com prerrogativas que lhe garantem maioria, ou ainda utilizará de seu poder de agenda ou de seu poder de barganha, no jogo de cooptação. Essa centralização neutraliza os efeitos centrífugos da separação dos poderes. Ou seja, a configuração institucional brasileira garante a governabilidade apesar de todos os prognósticos em contrário. Vivemos, portanto, no plano legislativo um sistema parlamentarista. *“[...] presidentes podem usar seus poderes de agenda legislativa para reduzir a influência do parlamento individual e organizar o apoio no poder legislativo. O governo pode assim funcionar como se houvesse uma fusão entre Executivo e Legislativo* (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2007)”.

Portanto, é conclusivo afirmar o poder de agregação do Executivo. O que nos falta é uma teoria das oposições e como se tornam atrativas mesmo diante de um cenário de dominância executiva e principalmente uma análise comparada do comportamento da oposição em sistemas presidencialistas e parlamentaristas. Existem duas configurações que distanciam os partidos: a posição ideológica e a configuração institucional, o que as regras permitem as oposições. No Brasil não há impedimentos eleitorais já que nosso sistema permite a representação ampliada através do seu multipartidarismo.

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).

A OPOSIÇÃO NOS GOVERNOS FHC E LULA

O processo de transição brasileiro se completa em 2002 com a ascensão de Lula ao Poder Executivo. A vitória da oposição não deflagrou nenhuma reação objetiva e produtora contra o sistema constitucional vigente, ou seja, diante de tantas quebras e golpes na história democrática brasileira, o fato se anuncia como a consolidação efetiva do processo democrático. É mais provável, portanto, interpretarmos a democracia como uma relação poliárquica no sentido de Dahl, onde a competição e a tolerância do outro convivam sem quebras do regime. Desta maneira, o estudo das oposições se faz necessário no contexto brasileiro recente, buscando esclarecer as manutenções e diferenciações da atuação parlamentar da oposição nos governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010)

A escolha desses dois períodos não foi aleatória, mas se deve a três fatos: a) partir do governo FHC o Brasil alcança certa estabilidade econômica e política que se concretiza na vitória do governo de oposição, b) os dois estiveram o mesmo período no governo, sem passarem por alternâncias presidenciais que não eleitorais e c) os dois períodos possuem regras procedimentais próximas, principalmente no que diz respeito à possibilidade de reeleição. Além disso, existem motivos de ordem política, por exemplo, os dois períodos apresentam certa estabilidade partidária que permite uma análise comparada que não perderá conteúdo devido à proximidade dos contextos analisados.

É preciso destacar que em determinado momento a política brasileira atingiu uma forte polarização que é, provavelmente, grande responsável pela configuração partidária vista nestes anos analisados aqui. Ou seja, ao contrário da expectativa da aliança centro-esquerda no Brasil, o que se viu foi a

polarização PSDB-PT e *“quando vitoriosos, tiveram de buscar na direita os votos necessários para garantir sua maioria congressual”* (MARENCO, 2007, p. 100).

Parte-se, entretanto, da idéia de que apesar das semelhanças, as atuações e objetivos não podem ser ditos iguais nos dois períodos. Por isso, definem-se ideais tipos de oposição, são na verdade tipos construídos a priori, e, portanto, tipos esperados. Do PT espera-se uma posição sistemática, obstrutiva, fiscalizadora – punitiva e coesa – disciplinada – não migratória. Do PSDB-DEM espera-se posições mais programáticas, cooperando quando de seu interesse com o governo.

Como salienta a literatura, os dois recursos mais utilizados pelas oposições é a obstrução, o pedido de votações nominais diretas e o DVS – requerimento para votação em separado, “destaque”. *“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).

Nos governos FHC, o PT é o principal requerente nos pedidos de verificação de quórum: 101 do total de 130. Sobre o Governo Lula faltam dados com relação ao segundo governo, mas no primeiro, PFL/DEM foi responsável por 106 pedidos e o PSDB apenas 10.

Mesmo os partidos que se posicionaram como oposição ao governo em cada momento, caso do PDT e PSDB, o volume de requerimentos é bem distante do observado em relação ao PT e PFL, embora isto não signifique que tais movimentos envolvessem alguma estratégia de ação coligada (INÁCIO, 2006; p. 165).

Já a manifestação de obstrução dos líderes foi mais distribuída entre PT e PDT com o mesmo número de manifestações, 22 do total de 360 votações, e no primeiro Lula, PFL/DEM, 98 e o PSDB, 73, do total de 194 votações. Com relação a freqüência de obstrução parlamentar em votações nominais, se verifica um aumento espantoso, nos 8 anos de governos, somaram 38 votações e apenas nos dois primeiros anos do Governos Lula, esse número subiu para 100 (INÁCIO, 2006, 2007).

Segundo Inácio (2007), uma possível discrepância dessa atuação seria o número de cadeiras distribuídas entre esses partidos. Mas Santos e Vilarouca (2004) ressaltam o baixo nível de coordenação entre PFL/DEM e o PSDB. Para o autor se processa uma mudança no padrão de atuação dos partidos, onde o posicionamento dos partidos deixa de ser ideológico de maneira geral e assume uma distribuição de comportamento “*governo + independentes versus oposição*”. Talvez isso se verifique, mas os dados indicam aumentos significativos do uso dos procedimentos pelas oposições entre os dois governos. O que pode ser explicado apenas pelo número de cadeiras, que é o que não se defende aqui, mas pelo aprendizado político procedimental dos partidos no Brasil. Muitos deputados vêm na participação no governo o único caminho de manutenção política, mas a separação ideológica se faz ainda presente e inviabiliza a cooperação entre certos partidos. O que restou aos que não conseguem se alinhar é o acirramento da disputa com a utilização de todos os recursos disponíveis diante de sua minoridade.

Há um subconjunto de 37 votações que expressa a alternativa adotada pela oposição de obstruir os trabalhos em plenário através de uma série de procedimentos regimentais. Na maioria das vezes o procedimento consiste no pedido de requerimento de retirada das matérias em pauta seguido da indicação de obstrução pelos líderes que, no entanto, é seguido apenas por uma parte dos parlamentares dos dois partidos em plenário. O PFL entrou em obstrução em 34 destas votações e o PSDB em 22 (SANTOS; VILAROUCA, 2004; p. 1).

Mas de maneira paradoxal, a disciplina desses dois partidos (PFL/DEM) caiu em média 15% como salientam Santos e Vilarouca (2004). E a diferença entre a disciplina é grande: o PT enquanto oposição manteve em média 1,5 % de indisciplina, o PFL/DEM, 12% e o PSDB 9%. Ou seja, os partidos de oposição no governo Lula fazem alarme institucional maior, dificultam a adesão dos outros partidos ao governo, mas nem sempre mantêm um alto nível de disciplina da própria base.

Além disso, é preciso ressaltar a não cooperação convicta entre PSDB e PFL/DEM enquanto oposição, por exemplo, na votação da Reforma da Previdência, “*como é sabido, PFL e PSDB literalmente racharam, PT*

experimenta taxa de indisciplina inédita, PDT define uma trajetória de oposição”. Ou seja, sem os votos da oposição a medida não seria aprovada, fato inédito no histórico das oposições já que o PT sempre votou em bloco contra o governo e de maneira super disciplinada. Dessa forma, constata-se a hipótese que traçamos. Mas é preciso acrescentar que os partidos de oposição tornaram-se mais efetivos na utilização dos mecanismos obstrucionistas e com redução de disciplina.

Durante a presidência de Fernando Henrique, como se disse, dois pilares sustentaram a operação da base governista no Congresso: a distribuição de cargos ministeriais aos grandes partidos e o papel exercido pela presidência das duas Casas e dos líderes partidários na coordenação da agenda legislativa. Com Lula, um novo ingrediente é posto na mesa: a negociação permanente com partidos de oposição, negociação que transcende questões procedimentais e que, portanto, atinge o próprio mérito dos projetos em tramitação.

Já no que diz respeito à produção legislativa em si, a grande estratégia nos dois períodos foi a adoção de leis de impacto nacional, com o intuito de promover o partido e reacender a possibilidade de retorno eleitoral (AMORIM NETO; SANTOS, 2003). É uma importante estratégia da oposição para substituir sua não participação no governo- sinaliza sua atuação política nacionalmente.

O desempenho eleitoral é provavelmente a caixa preta da ciência política. O que realmente define a manutenção eleitoral dos partidos é difícil dizer. O objetivo aqui não é afirmar que o desempenho parlamentar define o resultado eleitoral dos partidos de oposição, apenas mostrar o tamanho da bancada dos principais partidos enquanto situação e enquanto oposição. Não se faz uma relação direta de causalidade, apenas constata-se que os partidos mantêm sobrevivência mesmo estando radicalmente distante da coalizão governamental na esfera federal. Ou seja, ser de oposição não invalida a manutenção dos partidos. O PT, por exemplo, manteve o número de cadeiras na passagem do primeiro governo FHC para o segundo (92, 91 cadeiras) e aumentou para 147 no primeiro Lula e 126 no segundo. Já o PFL/DEM teve respectivamente 158, 171, 122 e 118 cadeiras, PSDB, 97, 153, 139 e 152 (Gráfico 5 – anexo 1).

ADINS: UMA ESTRATÉGIA (EXTRA-PARLAMENTAR) DAS OPOSIÇÕES.

É notório na literatura sobre a judicialização que as Adins são o espaço da oposição e dos grupos não representados satisfatoriamente no Congresso Nacional (Gráfico 1 – Anexo 1). A idéia aqui não é debater a relação entre política e justiça, mas apenas apresentar e comparar o comportamento das oposições. Porque acrescentar esse componente extra-parlamentar na análise? Apenas partidos com representação parlamentar tem prerrogativa enquanto proponentes de adins. Dessa forma, as adins são uma medida de comportamento parlamentar: é uma forma de estratégia política agregada e dependente do Legislativo³, além disso, é um forte instrumento de mudança legislativa e de obstrução da agenda governamental.

Segundo Teixeira, o que se vê é um alargamento das questões levadas ao STF, conseqüência da ampliação do protagonismo do poder Judiciário depois de 1988. Além disso, no Brasil, é forte a oposição dos setores nacional-desenvolvimentista aos movimentos reformadores do Estado, na recente agenda política brasileira. Esses são atores são dispostos a utilizar todas as formas possíveis pra barrar a reforma do Estado. Ou seja, o ambiente político tem influência sobre as ações, ainda mais se as questões envolvidas forem polêmicas e custosas no ambiente político. Ir ao STF não significa, entretanto, que os atores estejam dispostos a resolver a situação ou tentar uma nova rodada de decisão. Pode significar apenas uma sinalização política, afinal é fácil obter uma Adin, não há constrangimentos.

³ No Brasil o controle de constitucionalidade é jurisdicional e misto (possui o controle difuso e concentrado, ao mesmo tempo). O controle difuso é feito por instância inferior ao STF. A ação difusa só acontece quando há um caso de violação constitucional concreto, e a decisão do juiz é dada somente para o caso. O controle concentrado é julgado unicamente pelo STF, e pode ser requerido através de Adin – ação declaratória de constitucionalidade; o julgamento decide a constitucionalidade da lei e “*não é necessário a existência de um conflito jurídico concreto*” (CARVALHO, 2005). Segundo o artigo 103 da Constituição Federal, os requerentes legitimados para propor uma Adin, ou seja, os prováveis judicializadores são: a) Presidente da República, b) Mesa do Senado Federal, c) Mesa da Câmara dos Deputados, d) Mesa da Assembléia Legislativa, e) Governadores dos Estados, f) Procurador Geral da República, g) Conselho Federal da OAB, h) Partido Político com representação no Congresso Nacional, i) Confederação Sindical ou Entidade de Classe de Âmbito nacional. A Adin pode questionar dispositivos (lei ou ato normativo) estaduais ou federais. O STF atua também, portanto, como tribunal da federação. Além disso, pode ser ADIn por ação ou ADIn por omissão, ou seja, uma ação pode pedir a inconstitucionalidade de uma lei ou a existência de uma lei necessária a concretização da Constituição. As adins são *ex tunc* e *erga omnes* - Tem efeito retroativo e vale para todos, mesmo os não envolvidos na ação.

Maranhão⁴ (2003) demonstra que o Tribunal foi favorável em 25% as questões envolvendo Administração pública, 22% política tributária, 21% para competição política e poder Judiciário. Já não se mostrou favorável a política macroeconômica, privatizações, regulação, meio ambiente, reforma agrária e relações trabalhistas. De maneira geral, as questões relativas às questões econômicas e a reforma do estado não tiveram nenhuma decisão favorável para os requerentes.

Possivelmente, num momento de crise econômica e de fortalecimento das instituições políticas democráticas, com presidentes eleitos pelo voto direto dos brasileiros, o tribunal não considerou apropriado alterar ou dificultar a implementação de tais políticas, porque o País necessitava de transformações e, mesmo que particularmente pudessem não concordar com algumas medidas, os ministros não quiseram arcar com decisões contrárias a planos econômicos que poderiam funcionar positivamente (MARANHÃO, 2003: 115).

Entretanto, as questões que significaram a imposição de custos concentrados em grupos específicos e sem a devida compensação levou a decisões favoráveis do STF, sagrando-se como instância de veto. *“Assim, percebeu-se que alguns assuntos específicos sobre determinados temas da agenda política podem influenciar as decisões dos juízes [...]”* (MARANHÃO, 2003:82).

Já Oliveira (2005) analisou o impacto do Poder Judiciário no Plano de Desestatização das empresas brasileiras na redemocratização, especialmente no Governo FHC. Para a autora, só se pode falar em judicialização da política quando o Judiciário responde as ações, independente do resultado. E no Brasil esse ciclo não se completa, das 39 ações pesquisadas pela autora, apenas uma obteve julgamento de mérito e foi julgada improcedente. *“O elevado número de ações pode ser apenas uma expressão do novo formato institucional adotado por este Poder a partir de 1998, que favorece a politização da justiça, mas não necessariamente representa a judicialização da política”* (OLIVEIRA, 2005).

Em geral, as pesquisas constataam que poucas são as ações que chegam ao julgamento de mérito, a maioria perde seu objeto antes do primeiro julgamento, tantas outras aguardam muito tempo para serem julgadas e quando há

⁴ É preciso salientar, entretanto, que os enfoques das análises desses autores são diferentes. Maranhão, por exemplo, selecionou apenas as ações que questionavam dispositivos do Executivo Federal e que tiveram decisão de mérito.

juízo, o que se vê é uma enxurrada de liminares. Em relação aos resultados e ao poder de interferência do Judiciário no sistema político, o diagnóstico é o mesmo: o STF julga muito pouco a favor dos requerentes, sendo a taxa de fracasso do governo em medida, igual a 18%, com possibilidade de reversão no julgamento final.

A pergunta que se faz é: porque os atores ainda recorrem com tanta frequência ao judiciário mesmo sendo a possibilidade de vitórias tão reduzida? Segundo essa literatura, as ADIns servem como uma forma de desmerecer a política em questão ou o governo, para mostrar serviço e para retardar ou conturbar o processo. Portanto, a judicialização pode ser utilizada como indicador de polarização política das relações entre Executivo e Legislativo e o teor das políticas e da oposição ditará o ritmo e a intensidade da judicialização no Brasil (TAYLOR, DA ROS, 2008).

Para a análise aqui pretendida, foram selecionadas apenas as ações que questionavam dispositivos federais e foram excluídas ações que questionavam dispositivos com data de emissão anterior a 95, para o Governo FHC e anterior a 2003 para o Governo Lula⁵. O Governo FHC foi marcado por intensa Reforma do Estado, com sucessivos cortes a direitos com o objetivo de 'enxugar a máquina', por conseguinte, enfrentou um número maior de ações comparado a Lula. Apenas em 2005, Lula enfrentou um número de ações que superou o ano mais tranquilo de FHC e mesmo assim a diferença é de apenas três ações. Ou seja, mesmo nos momentos de crise, o questionamento do Governo Lula não ultrapassa os anos menos questionados de FHC. A discrepância se acentua quando se analisa o ano eleitoral de 1998 para FHC e de 2006 para Lula, onde a diferença é mais do que o dobro.

Em ambos os governos, as Adins se concentraram no questionamento de Medidas Provisórias, Leis Federais e Decretos, mas houve variações

⁵ Como a coleta de dados foi feita ainda com o Governo Lula em andamento, analisaremos os seis primeiros anos dos dois governos. Por isso, as ações de FHC julgadas depois de 10/08/01 foram classificadas como "aguardando julgamento", afinal, a análise de dados foi concluída em 10/08/09 – procedeu-se desse modo para igualarmos as condições de análise para os dois períodos. Depois dessas exclusões, foram contabilizadas 419 ações do período Cardoso e 300 do Lula.

significativas entre os dois governos. As medidas provisórias assumem o primeiro lugar no governo FHC, mas no Lula, são os decretos, que quase dobram o número de ações de um governo para outro⁶. A judicialização também expressa as configurações do nosso sistema político. A alta concentração legislativa do Executivo promove a extensão do debate político para uma arena em que a oposição pode se expressar e tentar reverter o resultado. No Governo FHC, as MPs foram o alvo preferido dos requerentes, assim como os Ministérios e o TST, locus importante da concretização das Reformas do Estado. Já no Governo Lula, os alvos principais foram o TSE, os Ministérios, as Emendas Constitucionais⁷ e Conselhos vinculados ao setor jurídico⁸.

Poder-se-ia concluir do aumento considerável no número de ações questionadoras de Decretos, que o controle de constitucionalidade estaria migrando de decisões políticas centrais – Congresso e Presidência – para as outras instituições. Mas essa conclusão é precipitada quando analisamos os casos concretos. Em realidade, o TSE foi alvo de muitas ações no Governo Lula, que provocou essa discrepância entre os dois gráficos na variável DEC, devido às mudanças nas regras eleitorais em 2006. As ações desse tipo merecem maior investigação, que não será concretizada aqui, afinal, elas atingem organismos governamentais muito importantes, como Banco Central, Receita Federal, Tribunais de todos os tipos, Ministérios e Secretarias. E permite que se levante a seguinte hipótese que poderá ser avaliada em futuras pesquisas: será que o Executivo, no governo Lula estaria utilizando as secretarias e ministérios para implantar transformações legislativas, escapando, portanto, das disputas e negociações com o Congresso Nacional? Carvalho destaca, também, o fato de haver *“um espaço significativo no embate da regra*

⁶ Essa afirmativa, entretanto, deve ser relativizada, afinal a emissão de MP e aprovação de LF é numericamente desproporcional comparada aos outros dispositivos. Nesta pesquisa não foi possível fazer essa relação.

⁷ É significativo o maior número de contestações a Emendas Constitucionais no Governo Lula, mas isso se deve a duas emendas polêmicas: a EC 41, que tratava de questões relativas ao servidor público e a EC 45 que reformou o Judiciário. A lei 10826 é a lei do desarmamento e a 11300 trata do financiamento de campanhas políticas. A Lei Complementar 123 diz respeito ao Estatuto da Micro Empresa, a MP 131 sobre o comércio e plantio de soja transgênica, a 135 sobre COFINS e a 349 sobre FGTS.

⁸ Interessante observar que tanto o CNJ e CNMP surgiram depois da Reforma do Judiciário em 2004 e já aparecem judicializados.

das regras, devido ao interesse em judicializar as Leis Complementares” (CARVALHO, 2005).

É interessante que os Dispositivos mais questionados revelam o perfil da gestão, assim como da Oposição nos dois governos. Como afirmam Taylor e Da ROS (2008) “[...] *houve uma mudança sensível na pauta de políticas públicas no tocante ao funcionalismo, eliminando-se um dos principais pontos de conflito e de judicialização advinda da esquerda*”. Houve, no governo Lula aumento relativo do tópico judiciário, diminuição do tópico servidor público, aumento relativo do tópico eleições e agricultura.

O PT foi, dentre os Partidos, o principal responsável pelas ações no Governo FHC (Gráfico 2 – Anexo 1), atuou em 34% das ações dos Partidos – 64 ações individualmente, mas ainda participou em muitas outras, coligado com os demais Partidos de oposição (PC do B, PDT, PSB e PV) – as coligações representaram 31% das ações dos partidos, ou seja, 60 ações. O PDT ficou em segunda posição nos dois Governos, sendo possível atribuir-lhe o papel de oposição convicta, responsável por 15 ações no FHC e 10 no Lula. PPS disputa o segundo lugar com o PTB no Governo Lula, já no FHC só teve uma ação de sua responsabilidade. É interessante notar o PSOL nesta lista, logo atrás do PPS, um partido com pouco tempo de vida e já aprendeu o caminho da judicialização.

Já no Governo Lula, PSDB e PFL/DEM, juntos, somaram 63 ações (Gráfico 3 – Anexo 1), 54% das ações dos partidos, mas participaram em outras 10 ações coligados e às vezes com a ajuda do PPS. Portanto, se é possível dizer que há “[...] *forte continuidade entre as políticas públicas dos governos Cardoso e Lula, tanto no plano macroeconômico quanto social*” (MELO, 2007), há, também, forte continuidade na atuação do PSDB e PFL/DEM como oposição. Ou seja, ambos cumprem o mesmo papel do PT no Governo Lula - pelo menos no que diz respeito ao controle de constitucionalidade.

De maneira geral, o Governo FHC se deparou com 17,4% do total de ações julgadas em favor dos requerentes, 73 ações assim, sendo 38 dos partidos, mas esse número representa apenas 16,5% de todas as ações abertas por esse grupo. Os outros Partidos vitoriosos (Gráfico 4 – anexo 1) foram: PT com 9, PC do B com 2, PDT com 3, PL com 2, PSB com 1, PST com 1 e PSL com 1. As coligações obtiveram 12 vitórias, geralmente os partidos que se coligaram foram PT, PSB, PDT, PC do B, e às vezes, o PV.

O Governo Lula reduz o número de ações (119 a menos), assim como as derrotas em 7%. A taxa de fracasso foi de 10%, 30 ações, sendo; 11 de Partidos (Gráfico 4 – anexo 1). Os vitoriosos foram: PSDB com três, PFL/DEM com duas, Coligados, PTB, PPS, PSC, PTC e PDT com uma cada.

*

Com a consolidação do Presidencialismo de Coalizão no Brasil, as oposições diversificaram as arenas decisórias. Ou seja, a engenharia decisional da democracia consensual influencia a forma de atuação dos atores políticos. Os partidos políticos e associações de classe são os principais judicializadores: as Adins são o espaço da oposição e dos grupos não representados satisfatoriamente no congresso nacional. Essa atitude é irresistível, afinal, uma ação judicial é de baixo custo, não punitiva e dá ampla visibilidade nos meios de comunicação. Não basta, para a existência da judicialização, a consolidação da democracia e a tripartição do poder. A justiça por si só é passiva, depende da movimentação de grupos de interesses e que juízes se considerem atores necessários à política.

Há diferenças significativas nos resultados dos dois Governos. O Governo FHC obteve um número maior de ações e de derrotas, além do tempo de julgamento ter sido menor, o que é negativo, pois o *status quo* é melhor para o Governo. Já Lula não teve o ímpeto reformista como seu antecessor, não afetou tantos interesses e lida com um bloco heterogêneo que minimiza as oposições extremadas, reduzindo o número de ações e o número de derrotas. Os resultados parecem comprovar a tese de Teixeira “[...] que a judicialização na

democracia brasileira é também provocada pela conjunturalização da produção normativa” (TEIXEIRA, 1997) e se “[...] *evidencia de maneira relevante como instrumento de ação das minorias no ambiente de reformas das estruturas básicas do Estado*” (TEIXEIRA, 1997). Entretanto, mesmo com diferenças entre os governos, a taxa de fracasso atingiu no máximo 17,22%. Portanto, o STF é espaço da oposição, mas na maioria das ações, o Governo ganha. “*A hiperconstitucionalização converte o Judiciário em arena decisória importante, mas não em veto player. Nessa arena predominam estratégias de utilização de alarmes de incêndio e repercussão midiática*” (MELO, 2007).

APONTAMENTOS

A experiência brasileira produziu uma transição gradual e lenta onde houve continuidade das elites autoritárias, fraca estrutura partidária, redução da distância entre brandos e liberais, fragilidade das instituições com atividades extra-institucionais e forte executivo. A direita renovou sua identidade partidária, reposicionando-se na arena política, atuando em coligações governamentais que retroalimentam essa posição. “*Dessa forma, o problema não reside na força eleitoral de partidários que forma pró-autoritários, mas do potencial de coalizão que desfrutam, evento que contribui para renovar sua legitimidade e potencial de veto institucional*” (MARENCO, 2007, p. 95). Para Marengo (2007), a manutenção dos antigos apoiadores do regime revela o paradoxo da “reconversão”. Ou seja, de certa forma, os autores acentuam a permanência e a capacidade de renovação-adaptabilidade dos antigos apoiadores do autoritarismo.

A oposição nos dois governos aqui estudados se constitui basicamente na polarização PT e PSDB/PFL-DEM, e essa polaridade tem grande relevância na constituição do presidencialismo de coalizão que se processa no Brasil. A formação das coalizões nos dois governos obrigou uma aproximação inevitável com a direita. A polarização entre os dois maiores partidos em 94 não permitiu a formação de coalizões contíguas, PT e PSDB foram atrás da direita para obter a

governabilidade desejada, permitindo que as “velhas” elites renovassem seu poder de barganha e sua permanência político-eleitoral.

O sistema de 88 não foi um realinhamento do sistema de 46, foi uma reinvenção do que se processou no final do período militar, reforçado pela polarização entre a esquerda e o centro. A formação da coalizão do Governo Lula forçou mais uma vez a aliança entre PSDB e PFL/DEM, aliança desgastada no final do Governo FHC e que permaneceu no Governo Lula, mesmo atuando aparentemente em bloco, a atuação dos dois partidos se difere, apesar dos objetivos eleitorais claros, a oposição do PSDB é mais diluída e mais pontual, sua sinalização é muito mais midiática do que o impedimento da agenda do governo. As ações do PT e PFL/DEM se aproximam, mesmo com intenções eleitorais diferentes, os dois partidos mantiveram uma postura de oposição convicta, mas o PT foi ainda mais combativo e disciplinado.

Ainda diante desse cenário, alguns autores afirmam que nosso sistema é um grande desafio aos presidentes, já que a manutenção das coalizões exige a distribuição de cargos e a liberação de emendas. Essa linha vê no presidencialismo combinado com multipartidarismo uma impossibilidade de governança. A coalizão seria inviável, com partidos não governamentais comportando-se como uma oposição cega e o governo sem condições de coalizão com o número tão grande de partidos e interesses. Não é claro que isso signifique “dificuldade” propriamente, o que os analistas que ainda entoam o mantra pessimista não perceberam é que aí se encontra a face consensual e pluralista de nosso sistema.

O gabinete apesar de partido único exige ampla e permanente negociação, o que é importante no exercício democrático, mas que não tem impedido a execução da agenda. O erro interpretativo foi concluir que o nosso sistema não permitiria a cooperação e a formação de coalizões estáveis ou que ela seria possível com muitas dificuldades. A questão é: a dificuldade é intrinsecamente nociva às instituições democráticas? Aparentemente não. Para Figueiredo e Limongi (2007) e outros a idéia é contrária, quantos mais poderes concentrados

no presidente e nos líderes maior será a capacidade de organização decisória no processo político e maior será a coesão nas coalizões, sendo estas estáveis e cooperativas com o Executivo. O governo não precisa dos votos da oposição, sendo a distância entre esta e a situação maior que no período democrático anterior. *“Assim, por paradoxal que possa parecer, o poder de decreto é crucial nas mãos de um Executivo que tenha apoio da maioria, sobretudo nos governos de coalizão, na medida em que é um instrumento útil para solucionar problemas de “barganhas horizontais” entre o governo e a maioria parlamentar que o apóia” (idem).*

As Medidas Provisórias são fruto de negociação conjunta e não de autoritarismo institucional do Executivo, *“[...] na verdade denota um comportamento partidário eficaz” (idem).* Eles ressaltam também o fato de que uma MP pode sim ser rejeitada se for do desejo da maioria, entretanto o Executivo tem meios de prever esses resultados e nem mesmo lançar a medida.

Assume-se que a independência do mandato popular do presidente o levaria a superestimar o seu poder e relutar em ceder poder a outros partidos para composição de uma coalizão governamental, ignorando a necessidade de obtenção de apoio legislativo. Os partidos, por sua vez, teriam como estratégia dominante fazer oposição ao governo visando conquistar a presidência na eleição seguinte, supondo-se que a participação no governo não gera retornos eleitorais.

Nosso sistema esta longe do caos e é altamente previsível. É claro que existem dificuldades e mudanças, mas essas dificuldades no sistema brasileiro são de ordem política e não institucionais (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2007). O caos, portanto não pode ser identificado com multipartidarismo. Na verdade, os pequenos partidos sustentam a ordem, já que um sistema formado por três fortes partidos tenderiam a radicalização, já que alimentariam o sonho real de governar sozinho.

E o qual o papel da oposição nesse nosso desenho? A oposição não possui mecanismo que efetivamente barre o desejo da maioria, mesmo que essa maioria seja frágil e pontual, mas tem a possibilidade de tornar a adesão governativa custosa e com saldos eleitorais. Ou seja, o sistema de maneira geral exige conciliação, mas centralizado no Executivo e dá espaço de

sinalização e fiscalização para as oposições, provocando o debate público das decisões do governo. Nosso modelo é de maioria vigiada⁹. Para alguns esse modelo é prejudicial já que não dá espaço efetivo para as minorias. A interpretação aqui não nega o fato, mas o vê de outro jeito, nosso modelo respeita a expressão eleitoral majoritária, sem a exclusão das minorias, dando-lhe possibilidade de vitória nas eleições subseqüentes, o que efetivamente aconteceu onde o partido de caráter exclusivamente oposicionistas nos oito anos de governo FHC assume a presidência do país. Os partidos, portanto, são competitivos e não forçados a cooperação, há sim espaço e incentivos para 'ser oposição'.

⁹ Como se vê no quadro de Inácio (2007) p. 165, não é tão difícil movimentar a Câmara, os quóruns são relativamente baixos.

ANEXO 1

Gráfico 1 – Percentual dos Requerentes das Adins nos governos FHC (1995 – 2000) e Lula (2003 – 2008).

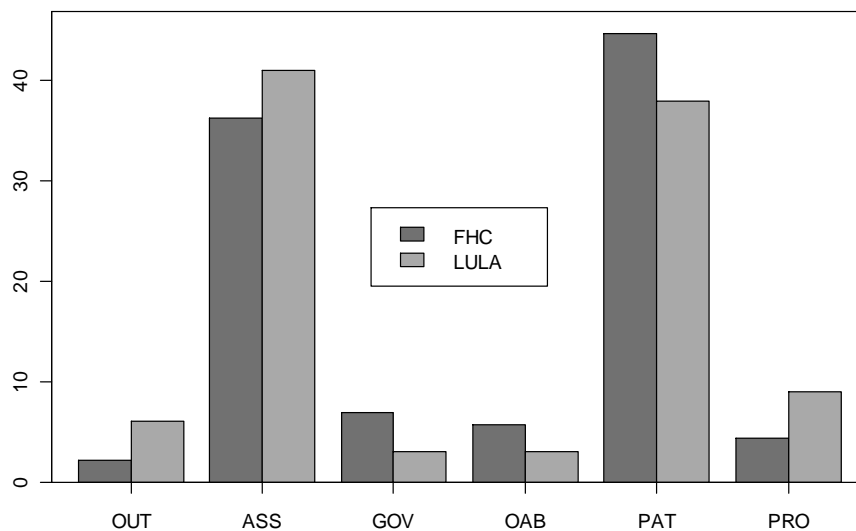


Gráfico 2 – Percentual do Número de Ações dos Partidos no Governo FHC (1995 – 2000).

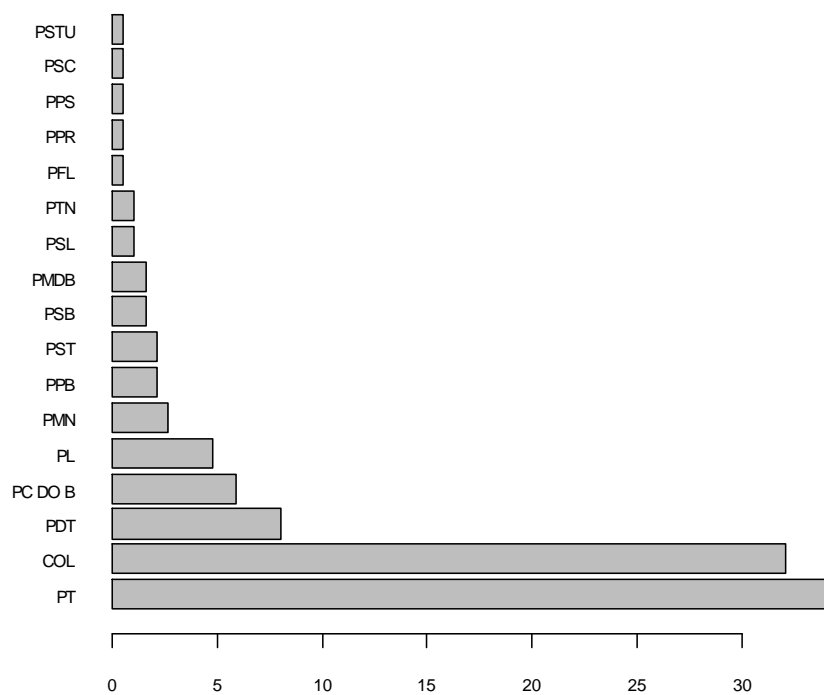
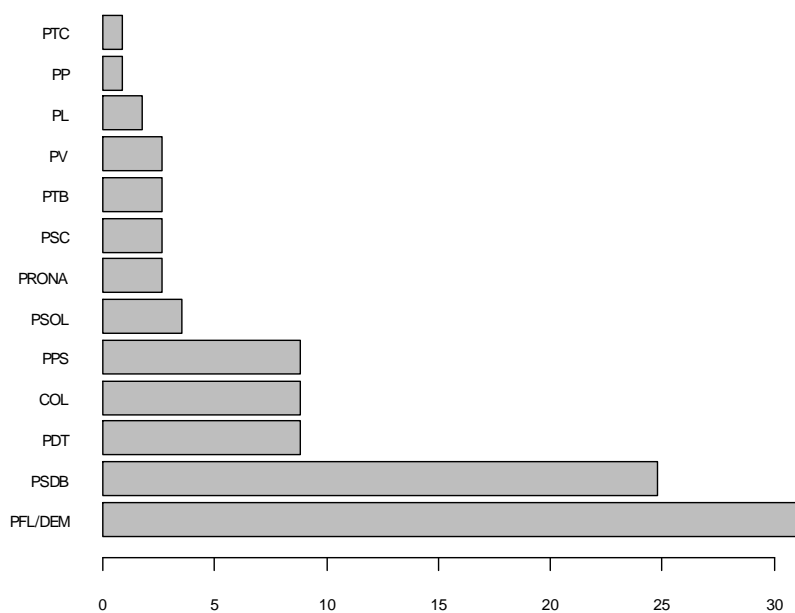
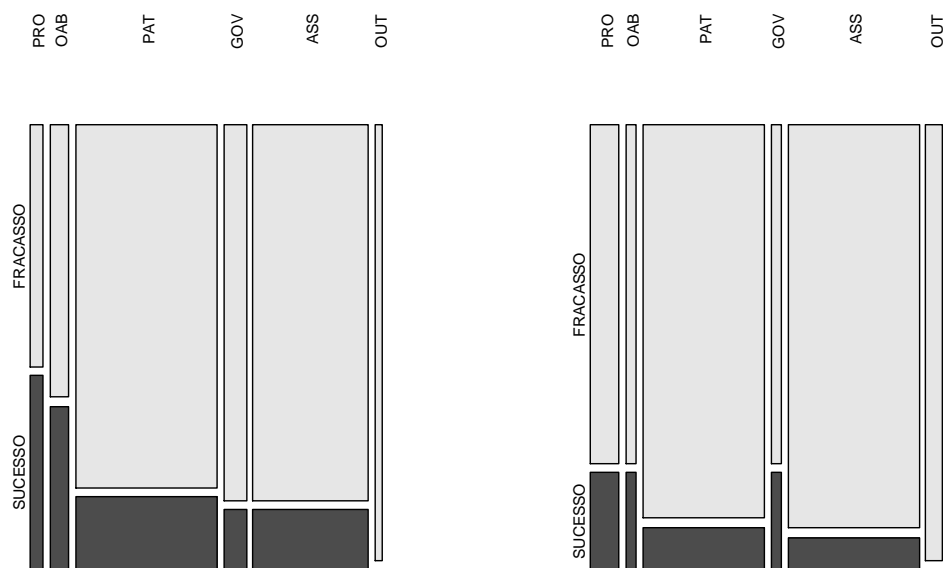


Gráfico 3 – Percentual do Número de Ações dos Partidos no Governo Lula (2003 - 2008).

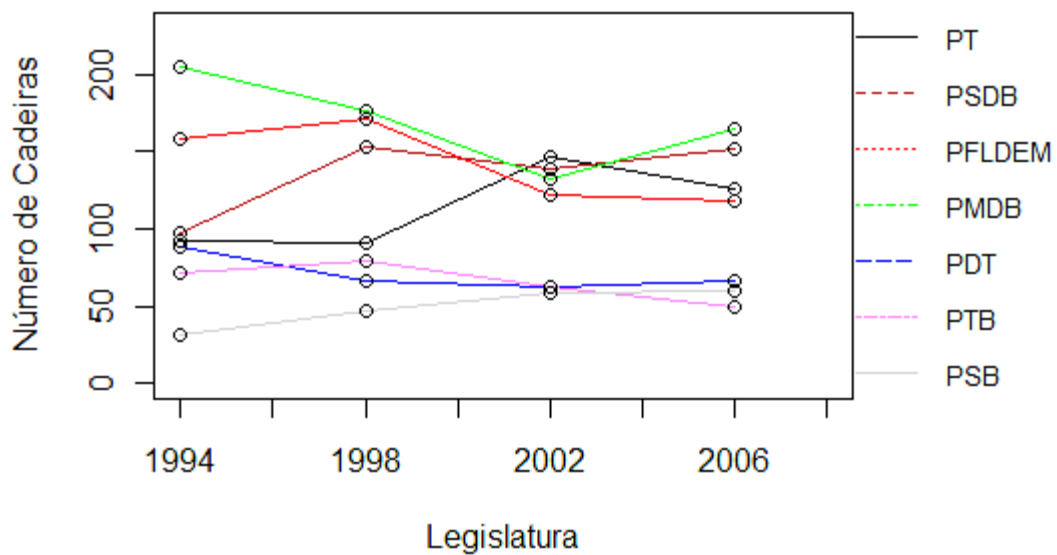


Gráficos 4 – Número de ações e resultados por Requerente - Governo FHC (1995 – 2000) e Lula (2003 – 2008).¹⁰



¹⁰ PRO – Procurador Geral; OAB; PAT – Partidos Políticos; GOV – Governadores; ASS – Associações de Classe e OUT – Outros.

Gráficos 5 – Número de Cadeiras dos Partidos de Oposição no Início das Legislaturas - Governo FHC (1995 – 2002) e Lula (2003 – 2010)



Referências Bibliográficas

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. *Dados*, v. 43, n. 3, p. 479-517, 2000.

_____; TAFNER, Paulo. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. *Dados*, Rio de Janeiro, v.45, n.1, 2002.

_____; *Presidencialismo Brasileiro: Delegação, Coordenação e Conflito*. In: Seminário Internacional Sobre Formas de Gobierno en America Latina: ¿ Presidencialismo o Parlamentarismo? Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Cidade do México: 1999. Disponível em < <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2215/12.pdf> >. Acesso em 03 de Setembro de 2009.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. A Conexão Presidencial: Facções Pró e Antigoverno e Disciplina Partidária no Brasil. *Dados*, v. 44, n.2, Rio de Janeiro: 2001.

_____; 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.

CAREY, John; SHUGART, Matthew. Poder de decreto: chamando os tanques ou usando a caneta? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 13, n. 37, 1998.

CARVALHO, Ernani Rodrigues. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 23, 2004.

_____. Revisão Judicial e Judicialização da Política no Direito Ocidental: aspectos relevantes de sua gênese e desenvolvimento. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba: n. 28, 2007.

CASTRO, Marcus Faro de. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 34, 1997.

DAHL, Roberto. *A Poliarquia: Participação e Oposição*. Brasília: Editora UnB, 2001.

DA ROS, Luciano. *Supremo Tribunal Federal como veto player? Judicialização da política e restrições à edição de medidas provisórias no Brasil pós-1988*. In: XIV Jornadas de Jovens Investigadores da Associação de Universidades Grupo Montevideo, 2006, Campinas. Anais da XIV Jornadas de Jovens Investigadores da AUGM. Campinas, 2006.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-constituente. *Novos Estudos, CEBRAP*, n. 38, 1994.

_____. Legislativo e consolidação institucional. Esse artigo é uma versão atualizada do texto apresentado no GT de Políticas Públicas da ANPOCS, em outubro de 1994.

_____. Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, a. 10, n. 29, 1995.

- _____. As Reformas (des)necessárias. *São Paulo em Perspectiva*, v. 10, n. 4, out.dez., p. 37-43, 1996.
- _____. O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação? *Novos Estudos CEBRAP*, n. 47, 1997.
- _____. Reforma da Previdência e instituições políticas. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 51, p.63-90, jul., 1998.
- _____. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- _____. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002.
- _____. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*, v. 48, n. 4, 2005.
- _____. *Instituições políticas e Governabilidade*. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAÉZ, Manuel Alcântara (orgs.) *A Democracia Brasileira*. Balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos – CEBRAP*. São Paulo, n. 76, p. 117-41, 2006.
- MAINWARING, S. P. *Sistemas partidários em novas democracias. O caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- MARANHÃO, Tatiana de P. A. *Quando o Supremo Tribunal Federal Discorda do Presidente da República (1988-2001)*. Dissertação de mestrado em Ciência Política. Universidade de Brasília, Brasília, 2003.
- MARENCO, 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.
- MENEGUELO, R. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- MELO, Marcus André. O Jogo das regras: a política da Reforma Constitucional, 1993-1996. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, a. 12, n. 35, 1997.
- _____. Republicanismo, Liberalismo e Racionalidade. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 55-56, 2002.
- _____. O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 48, n. 4, p. 845 a 889, Rio de Janeiro: 2005.
- _____. O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 22, n.63, São Paulo: 2007.

_____. *Hiperconstitucionalização e Qualidade da Democracia*. Mito e Realidade. In: MELO, Carlos Ranulfo; SAÉZ, Manuel Alcântara (orgs.) *A Democracia Brasileira*. Balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

INÁCIO, Magna. *Presidencialismo de Coalizão e Sucesso Presidencial da Esfera Legislativa - 1990-2004*. Tese de Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política. Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, Belo Horizonte, 2006.

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

_____. Mudança Procedimental, Oposições e Obstrução na Câmara dos Deputados. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio, (org). *Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2009.

OLIVEIRA, Vanessa Elias. *Judiciário e privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política?* *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, 2005.

_____; CARVALHO, Ernani. *Judicialização da Política: um tema em aberto*. *Revista Política Hoje*, v. 1, n. 15, 2006.

O'DONNELL, Guillermo. *Democracia Delegativa?* *Novos Estudos CEBRAP*, n. 31, p. 25-40, 1991.

_____. *Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina*. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 51, p.37-61, jul., 1998.

PALERMO, Vicente. *Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo*. *Dados*, v. 43, n.3, p. 521-57, 2000.

PEREIRA, Carlos; 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.

_____. *Comportamento estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro*. *Dados*, v. 45, n. 2, 2002.

_____. *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.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. *O que É que o Reeito 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.

RICCI, Paolo. *O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais?* *Revista Dados*, v. 46, n. 04, 2003.

SANTOS, Fabiano. *Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira*. *Dados*, v. 40,

n. 3, 1997.

_____. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002.

_____. Ensaio Bibliográfico: Novas e Velhas verdades sobre a Organização Legislativa e as Democracias. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 4, 1998.

_____. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

_____. Brazilian Democracy and the Power of “old” Theories of Party Competition. *Brazilian Political Science Review*, 2, 1, 2008.

_____; 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.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. *Dados*, vol. 42, n. 2, Rio de Janeiro, 1999.

STRØM, Kaare. *Minority government and majority rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

TEIXEIRA, Ariosto. *A judicialização da política no Brasil (1990-1996)*. Brasília, Dissertação de Mestrado, UnB, 1997.

TAYLOR, Matthew M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, 2007.

_____; DA ROS, Luciano. Os partidos dentro e fora do Poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008.

TSEBELIS, George. Processos decisórios em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 12, n. 34, 1997.

_____. *Jogos Ocultos*, São Paulo: Edusp, 1998.