



**SENADO FEDERAL**  
**UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO**  
**UNILEGIS**

**ROGÉRIO CARDOSO MACHADO**

**UMA REFLEXÃO SOBRE O PAPEL DA OPOSIÇÃO PARLAMENTAR  
NO CONTEXTO DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO  
BRASILEIRO**

Brasília – DF  
2008



**ROGÉRIO CARDOSO MACHADO**

**UMA REFLEXÃO SOBRE O PAPEL DA OPOSIÇÃO PARLAMENTAR  
NO CONTEXTO DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO  
BRASILEIRO**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul como requisito para a obtenção do título de Especialista em Direito Legislativo.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Leany Barreiro de Sousa Lemos

Brasília - DF  
2008

**UMA REFLEXÃO SOBRE O PAPEL DA OPOSIÇÃO PARLAMENTAR  
NO CONTEXTO DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO  
BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Direito  
Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro no 2º  
semestre de 2008.

**Aluno: Rogério Cardoso Machado**

**Banca Examinadora:**

**Profª. Drª. Leany Barreiro de Sousa Lemos**  
**Orientadora**

**Prof. Dr. Joanisval Brito Gonçalves**  
**Professor convidado**

**Brasília, 2 de dezembro de 2008**

Para Carla, Daniel e Lorena, que são o que justifica  
toda a minha insistência em viver.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Artur e Carmen, os quais, na humanidade de seus erros e acertos, sacrificaram-se, e, com amor, proporcionaram as condições necessárias para que eu caminhasse com meus próprios pés até aqui.

Agradeço à minha querida esposa, Carla, por sempre ter confiado no meu potencial e por ser daquelas pessoas interessantíssimas que não aceitam respostas prontas.

Agradeço à minha orientadora, Professora Leany, cujos conhecimentos e recomendações me foram valiosíssimos no amadurecimento das idéias e na escolha dos caminhos a seguir, e também ao Professor Joanisval, por aceitar o convite e já ter percorrido alguns dos caminhos antes de mim, tendo sinalizado-os de maneira muito lúcida.

Agradeço ao amigo Marcos Santi, pelos incentivos que sempre está disposto a distribuir fartamente aos que o rodeiam.

Agradeço também aos amigos Gustavo Taglialegra e Márcio Tancredi, pelo “auxílio luxuoso” na formatação final deste trabalho.

Agradeço aos funcionários da biblioteca do Senado, especialmente à Eliane, e aos funcionários e professores do Curso de Direito Legislativo da Unilegis, bem como àqueles que, direta ou indiretamente, tornaram possível a sua concretização.

*“Tão importante quanto legislar é constantemente vigiar o governo. Olhar diligentemente para cada assunto do governo e falar eloqüentemente sobre o que vê é a função apropriada de um corpo representativo. Esse corpo deve ser os olhos e a voz, e incorporar a sabedoria e a vontade de seus membros. A função de controle do Congresso deveria ser preferida até mesmo à sua função legislativa”.*

Woodrow Wilson (1885, p.297)

## RESUMO

Este trabalho visa a realizar uma reflexão sobre o papel da oposição parlamentar dentro do contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro, com especial atenção aos controles legislativos. Para isso, realiza breve revisão bibliográfica de três temas que se entrecruzam nessa empreitada: oposições, relações executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão e controles legislativos. Em se tratando de relações executivo-legislativo, a literatura preocupa-se principalmente com aspectos ligados à governabilidade, estabilidade das instituições, conflitos entre os poderes e reforma política. Tais temas são de importância capital, sem dúvida, mas o papel da oposição parlamentar tem sido assunto pouco explorado, apesar da sabida importância de uma oposição atuante e institucionalizada para a efetivação do ideal democrático. O presidencialismo de coalizão, por seu turno, não favorece a formação e o fortalecimento de uma oposição estruturada, na medida em que partidos minoritários possuem incentivos muito mais fortes para aderir à base governista, mediante coalizões, do que para construir discurso e atuação oposicionistas, caracterizados pela preocupação em influenciar, de fora do governo, a agenda legislativa e as políticas públicas, bem como em controlar e fiscalizar a ação governamental. Além de, obviamente, colocar-se como alternativa de governo perante a opinião pública. No que se refere à metodologia, reitera-se que este trabalho lida com três corpos de literatura distintos, porém interligados: oposição, relações executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão e controles legislativos, utilizando-se da literatura acadêmica sobre os temas tratados, com base em discussões teóricas e conclusões empíricas. Sem a pretensão de esgotar o assunto, acredita-se que este trabalho estará cumprindo a sua missão se conseguir dar mais visibilidade à discussão sobre o papel da oposição no presidencialismo de coalizão, suscitando novos debates e questionamentos, bem como novas hipóteses para futuras pesquisas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Agenda legislativa; controle legislativo; oposição; políticas públicas; presidencialismo de coalizão.

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. OPOSIÇÃO POLÍTICA: FENÔMENO INERENTE À DEMOCRACIA	10
1.1 Breve histórico da oposição política	12
1.2 Diferentes visões sobre o fenômeno da oposição política	15
1.2.1 A visão de Giuseppe De Vergottini: as funções da oposição	15
1.2.2 A visão de Robert A. Dahl: o modelo poliárquico	16
1.2.3 A visão de Giovanni Sartori: tirania da maioria, princípios qualitativo e quantitativo de maioria	18
1.2.4 A visão de Lílian M. B. Emerique: oposição como fenômeno político-jurídico	19
1.2.5 Uma tentativa de diálogo entre as diferentes visões	21
2. RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO NO BRASIL PÓS-CONSTITUINTE DE 1988: ASPECTOS, PROBLEMAS E DILEMAS	23
2.1 Presidencialismo de coalizão e governabilidade	24
2.2 A preponderância do Executivo sobre o Legislativo	29
2.3 A panacéia da reforma política	32
3. CONTROLES LEGISLATIVOS, INCENTIVOS E DESINCENTIVOS: O PAPEL DA OPOSIÇÃO PARLAMENTAR NO CONTEXTO POLÍTICO DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO	36
3.1 <i>Accountability</i> vertical e <i>accountability</i> horizontal	36
3.2 Instrumentos de controle e fiscalização à disposição do legislativo brasileiro	40
3.3 - Quem quer ser oposição no presidencialismo de coalizão brasileiro?	47
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59



## INTRODUÇÃO

Este trabalho lida com três temas distintos, a saber: oposição parlamentar, relações executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão e controles legislativos. Basicamente, pretende-se buscar na literatura subsídios para uma reflexão sobre o papel da oposição parlamentar no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro.

O grande tema “democracia” tem sido objeto de extensas pesquisas e acalorados debates; dentre estes, pode-se incluir o tema da governabilidade e, mais especificamente, a governabilidade no contexto do presidencialismo de coalizão. A literatura sobre este tema preocupa-se principalmente com aspectos ligados à formação de maiorias, conflitos entre Executivo e Legislativo (produção legislativa, controle e fiscalização) e reforma política (aspectos eleitorais e partidários) (ABRANCHES; AMORIM NETO; FIGUEIREDO e LIMONGI; RENNÓ; SANTOS).

Embora estes temas se revistam de grande importância, há um aspecto ainda pouco explorado na literatura acadêmica sobre o tema, que é o papel da oposição. Como se sabe, uma oposição atuante e institucionalizada é de fundamental importância para a efetivação do ideal democrático.

Ocorre que o presidencialismo de coalizão não favorece a formação e o fortalecimento de uma oposição parlamentar estruturada, na medida em que os partidos minoritários possuem incentivos muito mais fortes para aderir à base governista, mediante coalizões, do que para construir um discurso e uma atuação oposicionista (SANTOS, 2006a). Esta se caracteriza pela preocupação em influenciar, de fora do governo, a agenda legislativa e as políticas públicas, bem como em controlar e fiscalizar a ação governamental, além de, obviamente, colocar-se como uma alternativa de governo perante a opinião pública.

Assim, a primeira parte deste trabalho busca fazer breve conceituação e histórico do fenômeno da oposição política, procurando situá-lo como fenômeno inerente à democracia. Aqui, é preciso salientar que a oposição pode ocorrer em diversos âmbitos, como o político, o econômico e o social. Também pode ser exercida de maneira pacífica ou violenta, por meio de mecanismos institucionalizados ou não. Este trabalho, contudo, foca-se na oposição de cunho político (parlamentar), pacífica, exercida por meio de mecanismos formais, com respeito aos princípios democráticos.

Em seguida, ainda nessa primeira parte, apresentam-se as visões de autores que, de alguma forma, se debruçaram sobre o assunto, como Giuseppe De Vergottini, Robert A. Dahl,

Giovanni Sartori e Lílian M. B. Emerique, tanto a partir de visões da ciência política como a partir de uma visão da ciência jurídica (caso de Emerique). Ao fim do capítulo, procuramos estabelecer algum diálogo entre as respectivas visões acerca do fenômeno da oposição.

No segundo capítulo, discutem-se alguns aspectos, problemas e dilemas das relações entre executivo e legislativo no Brasil pós-Constituinte de 1988, a partir de estudos teóricos e empíricos (ABRANCHES; AMORIM NETO; FIGUEIREDO e LIMONGI; RENNÓ; SANTOS; LEMOS; e GONÇALVES).

De início, neste capítulo, descreve-se e desmitifica-se a supostamente explosiva combinação entre presidencialismo, multipartidarismo e sistema proporcional, com seus supostos efeitos deletérios sobre a governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro. Em seguida, discutem-se alguns aspectos da preponderância do Executivo sobre o Legislativo (produção legislativa e controle e fiscalização). Posteriormente, são trazidas à luz algumas modificações pretendidas numa possível reforma política.

No terceiro capítulo, apresenta-se um pouco da discussão recente sobre *accountability* horizontal e *accountability* vertical. A seguir, são arrolados e comentados alguns instrumentos de controle e fiscalização à disposição do legislativo brasileiro. Por fim, são feitas algumas reflexões sobre o papel da oposição parlamentar no contexto político do presidencialismo de coalizão, abordando questões como a fluidez da base aliada e a conseqüente fluidez da oposição, o baixo nível de incentivos institucionais para o exercício regular da oposição parlamentar no presidencialismo de coalizão, a discussão sobre a maior importância da oposição ou do parlamento como um todo no desempenho do controle e fiscalização do Executivo, bem como a necessidade de fortalecimento e maior institucionalização do papel da oposição parlamentar para a consolidação democrática. Por fim, seguem-se as considerações finais do trabalho.

No que se refere à metodologia, é necessário esclarecer, novamente, que o presente trabalho não é empírico, mas busca realizar uma reflexão a partir de três corpos de literatura distintos, porém interligados: oposição, relações executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão e controles legislativos.

Sem a pretensão de esgotar o assunto, o presente trabalho tem como objetivos específicos dar ao leitor maior familiaridade com o tema das oposições, uma melhor noção dos problemas e dilemas institucionais do presidencialismo de coalizão no Brasil, bem como dos instrumentos de controle e fiscalização da ação governamental à disposição do legislativo brasileiro.

Em termos gerais, o objetivo deste trabalho é, reunindo referências dos três temas, contribuir para a melhor compreensão do papel da oposição parlamentar no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro.

## 1. OPOSIÇÃO POLÍTICA: FENÔMENO INERENTE À DEMOCRACIA

A respeito da democracia, segundo Dahl (1971, p.26-7), há três condições necessárias à sua instituição, ainda que não suficientes, que seriam a oportunidade de os cidadãos: a) formularem suas preferências; b) expressarem suas preferências aos seus concidadãos e ao governo através da ação individual ou coletiva; e c) terem suas preferências consideradas pelo governo sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte. Dahl ainda arrola uma lista de requisitos a serem preenchidos para que haja verdadeiramente democracia para um grande número de pessoas. Entre aqueles mais importantes para este estudo encontram-se, por exemplo, a liberdade de expressão, o direito de os líderes políticos disputarem apoio e votos, fontes alternativas de informação, elegibilidade para cargos políticos, **competição política, bem como alternância no poder**. Veja-se que os dois últimos requisitos são os mais importantes no que diz respeito às oposições, pois, em não havendo competição política efetiva, que confira à oposição alguma perspectiva de chegar ao poder, resta prejudicada a democracia.

Partindo desses requisitos, Dahl (1971, p.29) desenvolveu seu famoso modelo poliárquico, assumindo que as duas dimensões teóricas do nível de democratização de um Estado são os direitos de participação e de contestação pública (leia-se oposição). No modelo poliárquico de Dahl (1971, p.29-31) o nível de democratização de uma nação pode ser inferido pelo exame de duas dimensões, o grau de inclusividade (participação) e o grau de liberalização (contestação pública). Mais adiante será examinada a profunda relação entre estas duas dimensões e a natureza do fenômeno da oposição, fundamental para o amadurecimento e efetivação do modelo democrático.

Na visão de McCormick (2007, p.25), as democracias modernas podem ser definidas a partir da identificação de algumas características básicas, quais sejam: a) sistemas representativos de governo baseados em eleições regulares, justas e competitivas, com voto secreto; b) instituições e processos políticos bem definidos, consistentes e previsíveis; c) alto grau de lealdade pública ao Estado; d) grande variedade de formas institucionalizadas de participação e representação política, incluindo vários partidos políticos com variadas plataformas; e) proteção legal aos direitos humanos; f) crença na igualdade entre as pessoas; g) respeito à liberdade de expressão; e **h) oposição ativa, efetiva e garantida**.

Para efeito deste trabalho, interessa-nos principalmente a última característica citada por McCormick, entendida não só como direito legal de oposição política, mas como direito realizável. Para tanto, uma vez promulgada uma constituição democrática, é preciso favorecer o desenvolvimento de um ambiente político adequado para o florescimento da atividade

oposicionista, bem como operacionalizar mecanismos e instrumentos formais para o efetivo exercício do direito de oposição.

O fenômeno da oposição é inerente à democracia. Afinal, se este é o regime político que prima pelo respeito às liberdades individuais, ao direito de escolha, não se pode conceber nele um governo a cujas decisões ninguém possa se opor. Poder-se-ia mesmo dizer que o direito de oposição é condição necessária para a plenitude da experiência democrática.

Loeza (2001, p.25), por sua vez, ressalta a necessidade de resguardar os direitos políticos das minorias e o espaço para a manifestação das divergências, bem como para a construção dos consensos. Para ela, o direito de oposição seria um traço constitutivo da democracia contemporânea, transformado em realidade a partir do reconhecimento da legitimidade de dissentir como contraparte lógica do consenso.

Para Sartori (1987, p.189), a grande conquista da democracia foi fazer com que o poder fosse exercido pela maioria. Contudo, o próprio amadurecimento da experiência democrática levantou a preocupação com a tirania das majorias, apontada por Stuart Mill, que, legitimadas pelo voto, poderiam sufocar as minorias, negando-lhes qualquer possibilidade de expressão política. No sentido de equilibrar o poder, Sartori (1987, p.189) destaca a importância de evitar dar “todo o poder” tanto às majorias quanto às minorias.

Na visão de Emerique (2006, p.217), “a oposição seria a expressão do pluralismo, sem a qual um Estado não conta com uma autêntica legitimidade democrática”. Emerique (2006, p.284) entende a oposição como um fenômeno político-jurídico, dotado de *status* constitucional, citando, inclusive, alguns países, como Portugal, Colômbia e Equador, nos quais a carta política faz referência expressa ao direito de oposição. Ressalta, entretanto, que, na maioria dos países, o lastro constitucional do direito de oposição não é tão óbvio. No Brasil, por exemplo, Emerique demonstra que o direito de oposição existe, embora tácito, e deflui basicamente de três princípios constitucionais: o democrático (art. 1º, *caput*, CF), o da cidadania (art. 1º, II, CF) e o do pluralismo político (art. 1º, V, CF). Além disso, explica que a inevitabilidade do conflito é o fundamento do fenômeno da oposição, enquanto a necessidade de consenso é a sua justificativa.

Caggiano (1995, p.125), no capítulo de sua obra em que descreve o sistema de oposição britânico, representado pela figura do *shadow cabinet* (gabinete-sombra ou gabinete-paralelo), ressalta o fato de a estrutura político-jurídica das relações entre situação e oposição naquele país contribuir para uma atitude mais responsável por parte da oposição, tendo em vista as maiores perspectivas de alternância do poder. Para a autora, isso teria o condão de trazer as forças políticas oposicionistas para dentro do sistema, vale dizer, estimularia a oposição a obedecer às

regras do jogo, a praticar o chamado *fair play*, minimizando, assim, a tradicional função da oposição, caracterizada como simples dissensão ou crítica pela crítica.

Já na visão de Vergottini (1973, p.1), que será apresentada mais adiante neste trabalho, pode-se analisar o fenômeno da oposição sob quatro ângulos principais: oposição como anti-poder, como dissenso, como limite e controle, e como alternativa de governo.

Assim, muito embora o termo “oposição” esteja carregado de um significado de rebeldia e insubordinação, é preciso esclarecer que o conceito de oposição política em seu sentido estrito encerra, na verdade, um elevado grau de civilidade e submissão às regras do sistema. É preciso, de fato, um desenvolvimento muito adiantado das instituições democráticas para que se possa ter uma oposição política livre, que exerça seu papel sem extrapolar os princípios gerais estabelecidos. Verdade, também, registre-se, que a oposição política livre só terá incentivos a se submeter às regras do sistema se tiver nele a garantia do exercício dos seus direitos, alguma perspectiva de chegar ao poder e mecanismos legais que favoreçam o *fair play* entre ela e a situação (o governo). Entre tais mecanismos, podemos citar a possibilidade de participação em decisões governamentais, de debate público sobre temas de interesse da sociedade, e de controlar e fiscalizar efetivamente as ações governamentais.

A oposição pode ocorrer em diversos âmbitos, como o político, o econômico e o social. Também pode ser exercida de maneira pacífica ou violenta, por meio de mecanismos institucionalizados ou não. Este trabalho preocupa-se em estudar o fenômeno da oposição de cunho político (parlamentar), pacífica, exercida por meio de mecanismos formais, com respeito aos princípios democráticos.

### **1.1 Breve histórico da oposição política**

Embora o discurso político atual faça parecer, aos menos atentos, que o regime democrático e a oposição política exercida por partidos sejam coisas naturais, é preciso destacar que a ação oposicionista pacífica, praticada por partidos políticos, dentro de um determinado contexto legal, é uma experiência histórica bastante recente. Segundo Dahl (1965, p.115), “oposição partidária, no âmbito de um contexto legal, na realidade, traduz-se numa recente e não planejada invenção, a qual vem sendo confinada em um punhado de países da Europa ocidental e no espaço reservado do mundo de língua inglesa”.

Não é difícil perceber que, ainda hoje, os países aos quais Dahl se refere representam a vanguarda da experiência democrática (e.g., Grã-Bretanha, Estados Unidos, França, Alemanha

etc.). Já outros (como Brasil, Argentina, México etc.) vivenciam distintas etapas e caminhos dessa experiência. Outros há, ainda, que vivem sob regimes não-democráticos.

No que se refere à história, há registros de atividades oposicionistas desde a antigüidade. Em Atenas era possível o exercício da oposição nas assembléias populares. Em Roma, havia os tribunos da plebe, que tinham o direito de *intercessio* a lhes assegurar a possibilidade de vetar decisões dos magistrados. Na Idade Média, o papel de oposição coube, muitas vezes, à Igreja, em relação aos monarcas feudais. Dahl (1965, p.115) resume e generaliza bem tal realidade ao afirmar que “(...) desde que o conflito, no que tange aos pontos de vista, se apresenta inevitável no relacionamento humano, as sociedades politicamente organizadas sempre, de alguma forma, enfrentam o fator oposição”.

A atividade de oposição política como hoje a conhecemos surgiu - como elemento formal do quadro institucional - na experiência parlamentarista britânica, ganhando contornos mais precisos no séc. XVII, pois, até então, pairava sobre ela uma névoa de ilegalidade e ilegitimidade, porque era confundida com infidelidade ao monarca. Eram tempos de absolutismo. Nas palavras de Caggiano (1995, p.17),

(...) foi no período de domínio da dinastia de Hanover que se operou uma progressiva evolução da idéia de oposição, inaugurando-se um processo de atenuação da moldura de inconstitucionalidade que lhe era reservada. Nos reinados de George I e George II, quadro que é reavivado sob George III, a oposição alcança *status* de instituto constitucional, superando-se nesse período a idéia de oposição à vontade real. É o momento em que se delinea a separação entre a coroa e o ‘governo do rei’.

Essa separação entre a coroa e o “governo do rei” nada mais é do que o antecedente histórico da conhecida distinção entre os papéis de chefe de estado e chefe de governo. A partir desse momento, embora o monarca ainda acumulasse as duas funções, ficava claro que a oposição era realizada aos atos de governo (cujo chefe era o monarca) e não à sua figura, enquanto chefe de estado.

Pode-se dizer que, na experiência parlamentarista britânica, a idéia de oposição desenvolveu-se simultaneamente ao parlamento, no contexto do florescimento das idéias liberais de necessidade de separação dos poderes e criação do sistema de *checks and balances* (freios e contrapesos), de controle dos atos do monarca e proteção aos direitos fundamentais. Não se pode, contudo, restringir a experiência dos mecanismos de *checks and balances* à Grã-Bretanha, pois que aparece também com bastante vigor nas experiências francesa e norte-americana. Como ressalta Lemos (2005a, p.3-4),

Essa questão dos limites aos poderes políticos sancionados surge, de fato, a partir de Locke, é aprofundada e detalhada por Montesquieu (1995) e defendida por Madison (1787). Influenciado por Tocqueville (1977), John S. Mill (1991) apontará os perigos de um ao grande aparato de Estado e da tirania que pode deprender da burocracia – o que resulta na necessidade de controles. Assim, o controle da burocracia pelo parlamento adquire papel central (MILL, 1991). Esse problema da contenção de um poder absoluto é o centro da atenção dos constitucionalistas que encontram, na limitação do poder *via instituições*, a única solução possível contra seu abuso.

Assim, inicialmente o parlamento era visto como a própria oposição ao monarca, responsável por estabelecer limites ao seu poder, não mais absoluto. Atrelada a isso, surge, também, a noção de responsabilidade do monarca a emoldurar legalmente a sua atuação como chefe de governo. Foi a oposição, então, “no decurso de uma lenta trajetória histórica”, como afirma Caggiano (1995, p.21), “abandonando a conotação de simples antítese (...) em relação ao monarca ou à maioria parlamentar, para assumir tons e nuances diferenciadas e desempenhar distintos papéis”.

Com o tempo, a oposição ganhou força política e institucionalidade, assumindo relevância o seu perfil construtivo. Traduzindo a idéia de Vergottini (1973, p.32), ela deixa de ser meramente obstativa dos atos governamentais e passa a disputar o poder, apresentando-se como uma proposta alternativa aos objetivos programáticos da maioria.

Emergem, então, os partidos políticos, como instituições fundamentais para organizar a representação da vontade popular e a disputa pelo poder político. Ainda nesse contexto, como sugere Emerique (2006, p.228-9), transforma-se o papel da oposição, tanto no que diz respeito ao *locus* de sua ação quanto no que se refere ao seu *modus operandi*. Os partidos políticos ganham maior *status* e legitimidade e deixam de ser designados pelo termo depreciativo “facções”. Nas palavras de Lafer (1999, p.A2),

(...) com a extensão do direito de sufrágio e o advento dos partidos políticos, a oposição parlamentar, nas democracias representativas, adquiriu a marca da inclusão social e permitiu, genericamente, a representação da cidadania mediante partidos, possibilitando à oposição uma [nova] função no campo político. Tal função (controle e fiscalização) ultrapassa a simples divisão de poderes, pois se torna decisiva no Estado Democrático de Direito, visto que contribui para evitar os excessos dos governantes.

Ainda sobre os partidos políticos, ressalta Duverger (1970, p.447):

O desenvolvimento contemporâneo dos partidos políticos, ao mesmo tempo (sic) que modifica a separação dos poderes clássicos, transformou essa função de oposição, encarnando-a, de novo, fora do Governo, em órgão



distinto: os partidos minoritários são os herdeiros dos tribunos da plebe [romana].

Outro elemento digno de nota no universo político das oposições foi o surgimento dos partidos de massa, impulsionados pelo movimento operário e tendo como palcos a Grã-Bretanha e a França, embora de maneiras distintas. Tais agremiações modificaram em grande medida o jogo político, ao lhe acrescentar uma nova lógica. Conforme lição de Caggiano (1995, p.23), esses partidos visavam não apenas ao poder, pela via eleitoral, mas propunham uma ação oposicionista contínua, caracterizada pela permanente mobilização política com vistas a conquistar variados níveis de influência nos quadros do poder.

Em que pese a experiência paradigmática do parlamentarismo britânico, o desenvolvimento das oposições no mundo não se deu linearmente e com continuidade institucional, tendo se sujeitado a avanços e retrocessos peculiares no decorrer da história de cada país. Na lição de Emerique (2006, p.230), fato incontestado é que a oposição adquiriu maior importância “sobretudo nas democracias assentadas sobre o princípio do pluralismo político e cujo processo político estrutura-se por meio da organização partidária”.

## **1.2 Diferentes visões sobre o fenômeno da oposição política**

Nesta seção, expõem-se as diferentes visões de alguns dos autores que mais diretamente se debruçaram sobre o tema das oposições políticas. Como cada um deles observa o fenômeno de um determinado ponto de vista, abordando os aspectos que lhes parecem mais relevantes, não se pode realizar uma comparação exata do que pensa cada autor a respeito dos mesmos pontos. Contudo, há, entre eles, alguns pontos de convergência dos objetos de análise, cujas semelhanças e contrastes serão explorados ao fim do capítulo.

### **1.2.1 A visão de Giuseppe De Vergottini: as funções da oposição**

O cientista político italiano confere à oposição, primeiramente, o significado de **antítese do governo**, contraposição dialética, negação, obstáculo, anti-poder. Além disso, no que se refere à oposição parlamentar (que é uma das expressões mais visíveis da oposição), considera-a como o grupo minoritário que se manifesta contrariamente aos encaminhamentos da maioria, de modo particularmente leal (VERGOTTINI, 1973, p.2) - isto é, dentro de certas normas prezadas e respeitadas por todos. Vergottini (1973, p.2) também acredita ser a oposição a contrapartida

necessária ao poder - entendido este como poder limitado, a controlar o arbítrio da maioria. Partindo disso, o referido autor acredita existirem **quatro interpretações de oposição: a) oposição como anti-poder (já tratado); b) oposição como dissenso; c) oposição como limite e controle; e d) oposição como alternativa continuativa.**

A noção de **oposição como dissenso**, como simples discordância, é, talvez, a mais elementar entre todas. O reconhecimento da faculdade de as minorias discordarem publicamente do governo e lutarem politicamente por seus interesses parece ser contemporâneo à passagem da utilização do princípio da unanimidade para a utilização do princípio majoritário na formação das decisões políticas (VERGOTTINI, 1973, p.5). Enquanto no princípio da unanimidade, a vontade da maioria transformava-se em vontade geral, sob o princípio majoritário a legítima vontade da maioria precisa ser temperada com o respeito aos direitos da minoria.

A noção de **oposição como limite e controle** é um passo adiante da idéia da oposição como dissenso. Vergottini divulga a idéia da função patriótica da oposição no sentido de limitar o poder dos governantes e vigiar o seu exercício, por meio de mecanismos institucionais que lhe sejam constitucional ou legalmente conferidos. Na visão de Vergottini, não caberia ao parlamento em si, que é o *locus* político da pluralidade, o dever de fiscalizar e controlar o governo, até porque, em geral, sua composição é de maioria governista (no parlamentarismo, sempre; no presidencialismo, com frequência).

Pode-se concluir, portanto, a partir do pensamento de Vergottini, que essa função de limite e controle deve ser mais fortemente atribuída aos partidos ou blocos parlamentares da oposição, e não ao parlamento como um todo.

Por fim, tem-se, no pensamento de Vergottini, a noção de **oposição como alternativa continuativa**. O conceito é auto-explicável. Nenhum partido político moderno, em tese, é criado com a intenção de ser eternamente oposição, mas governo. Dessa forma, é razoável supor que os partidos de oposição (especialmente os maiores) almejam tornar-se governo, em substituição àquele partido majoritário que momentaneamente ocupa o poder. Essa noção de oposição pressupõe, antes de tudo, um regime democrático, em que existe a possibilidade real de alternância do poder, mediante o escrutínio popular.

### **1.2.2 A visão de Robert A. Dahl: o modelo poliárquico**

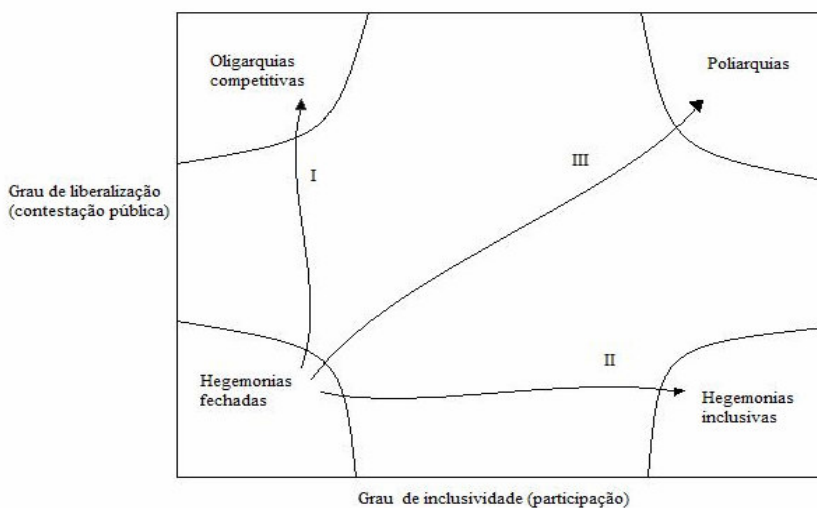
Na exposição de seu modelo poliárquico, Dahl (1971) realiza uma clivagem conceitual em que o nível de democratização de uma nação pode ser inferido pelo exame de duas dimensões, o grau de inclusividade (participação) e o grau de liberalização (contestação

pública). Ambas as dimensões possuem relação com o fenômeno da oposição (essencial para o amadurecimento e efetivação da democracia), notadamente o grau de contestação pública.

O autor, para corroborar o próprio modelo, busca o exemplo da situação política da Grã-Bretanha do final do século XVIII, onde havia um sistema altamente desenvolvido de contestação pública, mas apenas uma parcela muito pequena da população tinha participação. Ou seja, havia alto grau de liberalização associado a baixo grau de inclusividade.

Diante das possíveis combinações entre os graus dessas duas dimensões da democracia, Dahl construiu um modelo com quatro tipos básicos de regimes. Àqueles em que há baixos graus de contestação pública e de participação, denominou “hegemonias fechadas”. Aos que possuem alto grau de inclusividade e baixo grau de contestação chamou de “hegemonias inclusivas”. Quando o contrário ocorre, vale dizer, alto grau de contestação e baixo grau de inclusividade, trata-se de “oligarquias competitivas”. Já aos regimes em que há alto grau de participação e contestação pública deu o nome de “poliarquias”. O gráfico abaixo auxilia a compreensão do modelo.

**Figura 1 - Liberalização, inclusividade e democratização**



Fonte: Dahl, 1971, p.30

Dessa forma, a título de exemplo, se um regime hegemônico se desloca para cima, ao longo do caminho I, estará se deslocando para um maior grau de contestação pública, vale dizer, há uma liberalização do regime, acompanhada de um maior grau de competição política. Se um regime muda ao longo do caminho II, ele está se popularizando, isto é, tornando-se mais inclusivo.

Veja-se que é possível liberalizar o regime sem aumentar o grau de participação, bem como o contrário. Não por outra razão foi que o autor optou por este modelo bidimensional, o qual, embora não abarque todas as variáveis que possivelmente definiriam uma democracia, certamente engendra uma representação simples e bastante razoável da realidade, por meio de modelos paradigmáticos. Conforme Dahl (1971, p.31):

(...) como nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado, prefiro chamar os sistemas mundiais reais que estão mais perto do canto superior direito de poliarquias. Qualquer mudança num regime que o desloque para cima e para a direita, a longo do caminho III, por exemplo, pode-se dizer que representa algum grau de democratização. As poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública.

No que se refere às oposições políticas, infere-se do modelo de Dahl que é nas poliarquias que se encontra o contexto ideal para o seu desenvolvimento, uma vez que apresentam alto grau de participação e contestação pública. Mas, se tivermos que escolher uma das duas variáveis como sendo a mais importante para a manifestação do fenômeno das oposições, optamos pela contestação. Oposições, sem dúvida, subsistem nas oligarquias competitivas (alto grau de contestação com baixa inclusividade), mas sua sobrevivência política resta bastante comprometida nas hegemonias inclusivas (baixo grau de contestação com alta inclusividade). Nesses regimes, há obstáculos à própria existência das oposições; ou, se elas existem, ainda que representativas da sociedade, podem ser pouco efetivas, dada o baixo grau de contestação pública ensejado pelos sistemas político e jurídico.

### **1.2.3 A visão de Giovanni Sartori: tirania da maioria, princípios qualitativo e quantitativo de maioria**

Embora o pensamento de Sartori seja extremamente rico no que concerne às possibilidades de exploração, nossa atenção, aqui, se volta exclusivamente para a problemática de formação de maiorias políticas e suas conseqüências para o regime democrático.

Os regimes democráticos substituíram regimes em que minorias detinham o poder e subjugavam maiorias. A grande conquista da democracia foi justamente fazer com que o poder fosse exercido pela maioria. Contudo, retomando o pensamento de Stuart Mill, Sartori (1987, p. 188-9) lembra que o próprio amadurecimento da experiência democrática levantou a preocupação com a tirania das maiorias, que, legitimadas pelo voto, poderiam sufocar as minorias, negando-lhes qualquer possibilidade de expressão política. No sentido de equilibrar o poder, Sartori (1987, p.189) destaca a importância de evitar dar “todo o poder” tanto às maiorias quanto às minorias.

Sartori (1987, p.192-3) também ressalta o problema da maioria vista apenas como princípio quantitativo. Para ele, embora seja legítimo que a maioria governe, é preciso encontrar mecanismos para que a seleção democrática coadune o princípio quantitativo com o princípio qualitativo, isto é, crie fórmulas procedimentais que favoreçam a seleção dos mais qualificados, pois, se é certo que a maioria deve estar proporcionalmente representada nas instâncias políticas, é certo também que ninguém deseja ser governado pelos piores (o que pode ocorrer quando o princípio quantitativo se sobrepõe ao qualitativo).

Para Sartori (1987, p.195), o risco da preponderância da quantidade em detrimento da qualidade no princípio da maioria reside no fato de que “uma democracia que sucumbe à inevitabilidade de uma liderança sem valor, de uma má seleção, é uma democracia que o próprio *demos*, a longo prazo, sente que não vale à pena preservar”.

#### **1.2.4 A visão de Lílian M. B. Emerique: oposição como fenômeno político-jurídico**

A escolha desta autora, menos conhecida que os outros cujas visões foram anteriormente apresentadas, pode, a princípio, causar alguma estranheza. Entretanto, acreditamos que sua obra, pioneira ao trazer o assunto das oposições para o debate jurídico, é relevante para os fins deste trabalho, pois lhe confere maior interdisciplinaridade, enriquecendo as visões políticas do fenômeno com uma visão jurídica.

Emerique (2006) defende o direito de oposição como um direito fundamental, um fenômeno político-jurídico com garantido assento constitucional. A autora cita alguns países, como Portugal, Colômbia e Equador, nos quais a carta política faz referência expressa ao direito de oposição. Entretanto, na maioria dos países, o lastro constitucional do direito de oposição não é tão explícito. Emerique demonstra que o direito de oposição não é expresso na Constituição brasileira, defluindo tacitamente de três princípios: o democrático (art. 1º, *caput*, CF), o da cidadania (art. 1º, II, CF) e o do pluralismo político (art. 1º, V, CF).

Além disso, explica que a inevitabilidade do conflito é o fundamento do fenômeno da oposição, enquanto a necessidade de consenso é a sua justificativa. Para Emerique (2006, p.217), a democracia não pode ser entendida tão-somente como o governo da maioria, isto é, dos vencedores, mas se efetiva

(...) na conjugação dinâmica entre maioria e minoria e é justamente nesse contexto que a oposição ocupa um lugar primordial na própria composição dos mecanismos de governo. Não se resume o governo ao exercício do poder pelo(s) grupo(s) vencedor(es), mas na atividade tanto da oposição como da situação na condução da vida política de um Estado.

Assim, a autora acredita ser indispensável a presença da oposição em um Estado democrático de direito (do contrário, não poderia ser considerado democrático), pela relação direta que possui com a expressão do princípio do pluralismo político.

Emerique preocupa-se, também, em estabelecer uma distinção conceitual entre oposição e contestação, entendendo esta como uma tentativa de contraposição à própria legitimidade do sistema, enquanto a oposição política seria uma ação dentro da estrutura de poder legalmente constituída, que lhe confere lugar e direitos próprios para a consecução dos seus fins.

Ainda conforme Emerique (2006, p.317),

(...) o direito de oposição é um direito fundamental assentado e concretizado sobre uma estrutura procedimental e substancial do Estado democrático, fundado na cidadania e no pluralismo político, reconhecedor da multiplicidade de interesses, posições partidárias e identidades de grupos, mesmo que tal direito não seja expresso diretamente na ordem constitucional ou legal. O direito de oposição descreve um conjunto de normas e práticas de nível constitucional integrantes do estatuto disciplinador das funções da oposição, inscritas ou imediatamente decorrentes da Constituição, por ela tuteladas e garantidoras da continuidade do Estado. Tal direito pressupõe mais do que uma referência formal jurídico-política textual, antes requer uma equilibrada relação entre a Constituição e a prática que ela procura alicerçar. Reveste-se de um caráter material, institucional e teleológico e, além disso, de um aspecto instrumental. A oposição política se sujeita, implícita ou explicitamente, a uma disciplina jurídica.

Emerique também argumenta que a cláusula de abertura ou da não tipicidade dos direitos fundamentais introduzida no art. 5º, § 2º, da Constituição brasileira de 1988, admite a renovação do rol destes direitos, se forem atendidos os requisitos estipulados no referido dispositivo: a) ser um direito decorrente do regime e dos princípios constitucionalmente adotados; e b) ser um direito amparado por tratados internacionais de que o Brasil faça parte.

Baseando-se nisso, defende que o direito de oposição preenche tais exigências, pois se relaciona diretamente, entre outros princípios, com os princípios fundamentais do Estado brasileiro (especialmente o princípio democrático – art. 1º, *caput*, CF; o princípio da cidadania - art. 1º, II, CF; e o princípio do pluralismo político - art. 1º, V). Ademais, o direito de oposição satisfaria “outros critérios que justificam a fundamentalidade material de um direito, como a equiparação em conteúdo e relevância a determinados direitos fundamentais expressamente previstos” (EMERIQUE, 2006, p.319). Por isso, o direito de oposição, na opinião da autora (EMERIQUE, 2006, p.319), é “um autêntico direito fundamental, apesar de não constar expressamente no catálogo, sendo amparado pelo art. 5º, § 2º, da Constituição de 1988”.

Surge, então, em sua obra, a necessidade de um estatuto do direito de oposição, composto de princípios, regras e órgãos relativos à atividade oposicionista, contendo os direitos políticos assecuratórios do “exercício da sua função, os direitos e deveres delineadores do seu perfil jurídico” (EMERIQUE, 2006, p.320) e também, talvez, “o conjunto de normas fundamentais estipuladoras dos titulares do poder público, enunciadoras dos órgãos políticos e de suas competências, e fixadoras dos fins supremos da comunidade” (EMERIQUE, 2006, p.320).

Por conta dos argumentos que expõe, Emerique (2006, p.321) alerta para a urgência de

(...) uma posição doutrinária e jurisprudencial mais favorável ao entendimento do direito de oposição política como um direito fundamental que permeia toda a conjuntura dos direitos políticos e a estruturação do Estado Democrático de Direito, como um passo a mais para a democratização da sociedade brasileira.

### **1.2.5 Uma tentativa de diálogo entre as diferentes visões**

Na seção referente à visão de Robert A. Dahl chega-se à conclusão de que o grau de contestação pública é variável mais relevante que o grau de inclusividade para determinar a existência e a efetividade das oposições. Para corroborar tal conclusão, retoma-se a afirmação de Dahl (1971, p.28), segundo a qual “na falta do direito de exercer oposição, o direito de ‘participar’ é despido de boa parte do significado que tem num país onde existe a contestação pública”. Para esse autor, “um país com sufrágio universal e com um governo totalmente repressivo certamente proporcionaria menos oportunidades a oposições do que um país com um sufrágio limitado mas com um governo fortemente tolerante”.

Confrontando as visões de Dahl e Vergottini, lembremo-nos de duas das quatro interpretações de oposição de Vergottini (oposição como anti-poder e oposição como dissenso). Quando há baixo ou nenhum grau de contestação pública, essas duas funções essenciais das oposições são mitigadas ou mesmo aniquiladas. No entanto, o grau de inclusividade do regime não parece ter impacto relevante sobre as funções da oposição apresentadas por Vergottini.

Já Emerique procura estabelecer uma distinção conceitual entre contestação e oposição política, enquanto Dahl parece não se preocupar com isso, entendendo o direito de contestação pública de forma abrangente, isto é, como direito genérico de dissentir da maioria sem sofrer repressão política, seja por mecanismos institucionalizados ou não.

Sartori, embora não se preocupe diretamente com o papel ou a definição das oposições, refere-se indiretamente a elas quando fala da necessidade de se criar mecanismos institucionais que contenham a tirania da maioria, na medida em que cabe preponderantemente às oposições o papel de operar tais mecanismos. Suas idéias, nesse particular, dialogam com a idéia de contestação pública de Dahl e com a noção de oposição como limite e controle de Vergottini.

No próximo capítulo, discutiremos alguns dos problemas existentes nas relações entre executivo e legislativo no Brasil pós-Constituinte de 1988. Essa etapa, aos nos auxiliar a compreender a dinâmica, os problemas e os dilemas do presidencialismo de coalizão brasileiro, trará, também, alguns subsídios para a reflexão sobre o papel da oposição nesse contexto, sobretudo no que diz respeito aos controles legislativos.



## 2. RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO NO BRASIL PÓS-CONSTITUINTE DE 1988: ASPECTOS, PROBLEMAS E DILEMAS

Para compreender a estrutura e a dinâmica do sistema político brasileiro é preciso, antes de tudo, compreender o sentido da palavra pluralidade. A sociedade brasileira é bastante heterogênea, não só pelas diferenças entre grupos, mas por aquelas que ocorrem dentro dos próprios grupos. Tanta heterogeneidade, naturalmente, traduz-se em uma grande pluralidade de interesses, cuja representação, no âmbito do Poder Legislativo, é particularmente complexa.

Abranches (1988, p.5-6) analisa essa questão dividindo-a em três planos: o macro-sociológico, o macroeconômico e o macro-político. No primeiro, menciona o fracionamento da estrutura de classes, que determinaria a multiplicação de demandas setoriais competitivas e a exacerbção dos conflitos. No plano macroeconômico, ressalta os graves conflitos distributivos, disparidades técnicas e desníveis de renda, tanto entre indivíduos, como entre regiões e setores econômicos. No plano macropolítico, aponta para as enormes diferenças comportamentais, que vão desde as mais atrasadas práticas clientelistas até padrões de atuação política ideologicamente bem estruturados.

Ainda na seara política, observa-se claramente um pluralismo de valores, que leva diferentes grupos a associar expectativas e valorações diferentes às instituições, produzindo, por conseguinte, avaliações também diferentes sobre a eficácia e a legitimidade de mecanismos formais de representação e participação característicos das sociedades liberais. O consenso acerca de um determinado perfil institucional, portanto, parece ser um sonho distante. O mesmo se verifica no que se refere às expectativas em torno do papel a ser desempenhado pelo Estado. Abranches (1988, p.7-8) define com clareza a questão da pluralidade brasileira:

Essa coincidência de situações tão contrastantes define uma formação social com características distintas quer das nações industrializadas, que apresentam maior homogeneidade social, quer das “nações plurais”, divididas por clivagens regionais e culturais muito poderosas, mas cujos diferentes “blocos culturais” apresentam relativa homogeneidade interna, como nos casos da Holanda, Bélgica ou Áustria. Trata-se de um caso de heterogeneidade econômica, social, política e cultural bastante mais elevado, seja na base técnica e nos níveis de produtividade na economia, seja no perfil de distribuição de renda, seja nos graus de integração e organização das classes, frações de classes e grupos ocupacionais, (...) O dilema institucional brasileiro define-se pela necessidade de se encontrar um ordenamento institucional suficientemente eficiente para agregar e processar as pressões derivadas desse quadro heterogêneo, adquirindo, assim, bases mais sólidas para sua legitimidade, que o capacite a intervir de forma mais eficaz na redução das disparidades e na integração da ordem social.

Isso posto, constata-se a centralidade da questão da pluralidade na organização social e econômica e, conseqüentemente, na organização política brasileira, que determina a fragmentação e heterogeneidade da composição das forças políticas representadas no Congresso Nacional, com efeitos específicos sobre o modelo político do presidencialismo de coalizão.

## **2.1 A questão da governabilidade no presidencialismo de coalizão**

No Brasil existem diversos fatores políticos, sociais, econômicos e culturais que determinam o nível de heterogeneidade do cenário político. Não é por acaso, portanto, que o sistema partidário brasileiro possui uma tendência natural ao multipartidarismo. O determinante essencial dessa pluralidade, desse pendor ao fracionamento partidário, é a própria pluralidade social, regional e cultural (ABRANCHES, 1988, p.12).

O multipartidarismo tem a qualidade de favorecer uma representação mais realista dos vários setores da sociedade; por outro lado, torna mais complexo o processo de tomada de decisões políticas, na medida em que há uma necessidade quase permanente de composição dos conflitos, aumentando o custo político da construção dos consensos. Contrariamente, quanto menor o número de partidos relevantes no cenário político, mais simples se torna o processo decisório e menor o grau de representatividade no Congresso.

Segundo Abranches (1988, p.12), as sociedades possuem, cada uma, um grau irredutível de heterogeneidade, que não deve ser ultrapassado pelo sistema representativo, sob pena de deslegitimá-lo. No Brasil, este grau irredutível é bastante elevado. Por isso, o sistema proporcional (adotado no Brasil) adequa-se melhor à diversidade que o sistema majoritário, o qual, embora admita a pluralidade partidária nas eleições, tende a enfraquecê-la no âmbito parlamentar.

Abranches (1988, p.19), a partir de análise comparativa entre o Brasil e dezesseis democracias avançadas, que contemplou algumas características institucionais como o regime eleitoral (majoritário, proporcional ou misto), a estrutura do parlamento (bicameral ou unicameral), o sistema de governo (parlamentarista ou presidencialista), o número de partidos com mais de 5% de representantes no parlamento e o percentual das grandes coalizões, conclui que “as peculiaridades institucionais que compõem o nosso dilema político não dizem respeito ao nosso regime de representação, nem ao nosso regime partidário”, pois “compartilhamos as principais características de ambos com a maioria das democracias estáveis do mundo”.

A especificidade do modelo brasileiro, portanto, não residiria na análise isolada das características acima mencionadas, senão na sua combinação. Entre as dezesseis democracias mais estáveis do mundo, não há um país que, a exemplo do Brasil, associe presidencialismo, multipartidarismo e representação proporcional.

Para Abranches (1988, p.21), não é correto afirmar que as mazelas políticas do Brasil derivam exclusivamente de seu sistema representativo e da fragilidade de seu quadro partidário. Na verdade, os problemas derivariam, segundo este autor, da incapacidade das elites em compatibilizar o formato institucional com o perfil heterogêneo, plural e desigual da ordem social.

Ainda conforme Abranches (1988, p.21), fatores como a unidade lingüística, a predominância da crença cristã e a recusa ideológica em reconhecer as diversidades e desigualdades raciais têm obnubilado a melhor compreensão da profunda pluralidade da sociedade brasileira, movida por clivagens subjacentes acentuadas, que de maneira nenhuma podem ser resumidas à dimensão das classes sociais, mas possuem relevantes componentes sócio-culturais e regionais.

Abranches (1988, p.21) constata, assim, a singularidade do caso brasileiro: é o único país que combina a representação proporcional, o multipartidarismo e o presidencialismo (no caso do Brasil, o chamado “presidencialismo imperial” - que confere amplos poderes ao presidente da República). A esta peculiar combinação, devido à sua dinâmica, e na incoerência de um nome melhor, Abranches resolveu chamar de “presidencialismo de coalizão”. Neste contexto político, aplica-se com especial ênfase a máxima de que ninguém governa sozinho, obrigando o partido do governo a fechar acordos e estabelecer alianças com os partidos da chamada base governista (ou base aliada) e, eventualmente, com partidos da oposição, tanto no parlamento como na composição dos ministérios (gabinete).

E a pluralidade partidária não é, no Brasil, o único fator a determinar a necessidade de coalizões governamentais. Há que se levar em conta, ainda, o relevante aspecto regional, que torna o equilíbrio da equação política ainda mais complexo. Diante da força da variável federativa, não se observa, como se poderia esperar, uma regular proporcionalidade entre a representação dos partidos da base governista no Congresso Nacional e a composição dos gabinetes presidenciais. Contudo, há que se considerar, também, que os ministérios possuem pesos políticos diferentes, o que torna difícil comparar, em termos de relevância política, o Ministério da Fazenda ou da Educação, com o Ministério dos Esportes, por exemplo.

No Brasil, alguns ministérios de “direção política” costumam ser ocupados pelo critério partidário, como, por exemplo, os Ministérios da Justiça ou das Relações Exteriores. Já os

ministérios de “gastos” ou de “clientelas” tendem a ser ocupados pelo critério regional, como os Ministérios da Integração Nacional, da Saúde ou dos Transportes.

Veja-se a complexidade do sistema. Se há um alto grau de fracionamento na composição do gabinete presidencial, vale dizer, se é grande o número de partidos diferentes que o compõem, o presidente da República terá maior liberdade para manipular posições e interesses dos aliados. Simultaneamente, se o seu partido não possuir maioria parlamentar, ou pior, se não for majoritário nem mesmo no governo, o presidente da República corre o risco de se tornar refém dos compromissos que assumiu, tanto com os partidos da base quanto com seus líderes regionais, notadamente os governadores dos Estados.

Quando se trata de uma grande coalizão concentrada, o presidente da República não fica tão preso às alianças, mas tem que manter sintonia fina com o seu próprio partido. Mesmo sendo majoritário, o partido governista pode ser heterogêneo internamente, bem como em nível regional, o que desembocará em efeito semelhante: a confrontação da liderança do presidente da República por outros líderes políticos, não mais da oposição ou de partidos da base aliada, mas dentro do partido do governo. E, conforme Abranches (1988, p.26), o pior risco é o rompimento do presidente da República com seu partido, o que o tornaria ainda mais dependente do bloco de partidos minoritários da aliança.

Amorim Neto (2007, p.135-7) destaca os desafios que o presidente da República brasileiro enfrenta ao compor o seu gabinete, apontando para o difícil equilíbrio “entre, de um lado, a reunião de apoio parlamentar máximo para superar os problemas inerentes a um Congresso fragmentado como o brasileiro” e, de outro, “alcançar um patamar mínimo de conhecimento técnico a respeito das diversas áreas da administração pública para suprir as deficiências da burocracia do Estado e dos quadros partidários”.

Santos (2006a, p.236) lembra o quanto o contexto em que se desenrola o conflito partidário pode influenciar o grau de instabilidade política. Para este autor,

Boa parte das dificuldades pelas quais passa o governo (no caso, o governo Lula) decorre do manejo de uma coalizão com parceiros muito distantes em termos de inserção social, trajetória política e visão de mundo (...). O ideal, nestas situações, é que o governo organize um ministério mais homogêneo e negocie a aprovação de sua agenda com os partidos de oposição nas comissões do Congresso. Nestas condições, o ganho em termos de transparência das negociações e coordenação intragovernamental superará, certamente, os custos em termos de conflitos intrabase no Legislativo e das disputas por espaço de poder no Executivo. Em outras palavras, a prática de coalizões no Brasil tem dado enorme contribuição ao processo governativo, todavia, alternativas podem e devem ser buscadas quando o contexto não é tão propício para a montagem de ministérios tão amplos. A experiência europeia de governos de minoria e a norte-americana de governos divididos

estão aí para provar que a participação no Executivo não é condição necessária para a viabilização da agenda governamental no Legislativo.

Segundo lição de Abranches (1988, p.27), que, nesse ponto, converge com o pensamento de Amorim Neto (2007, p.108), o presidencialismo de coalizão apresenta-se da seguinte forma:

(...) um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão.

Na visão de Abranches (1988, p.27-8), a formação das coalizões envolve três momentos bastante nítidos: a) a constituição da aliança eleitoral, que requer algum consenso em torno de diretrizes programáticas mínimas e princípios a serem respeitados na formação do governo após eventual vitória eleitoral; b) a constituição do governo, fase em que predomina a disputa por cargos e a discussão sobre compromissos relativos a um programa mínimo de governo, ainda bastante genérica; e c) a transformação da aliança em coalizão governante, quando emerge com toda a força a problemática da formulação da agenda real de políticas públicas, bem como das condições de sua implementação.

Por serem as três fases de difícil processamento, especialmente a terceira, as coalizões vivem sob o constante risco de desfazimento. Sempre há várias oportunidades para a deterioração das relações entre o governo e a base aliada, até porque, por sua própria natureza, o presidencialismo de coalizão costuma funcionar na base de consensos parciais, sendo bastante raros os grandes consensos (a não ser em níveis mais genéricos).

No presidencialismo de coalizão, há grande risco de paralisação da ação estatal, pois, como o potencial de conflito é muito alto, a tendência é retirar do programa mínimo da aliança partidária as questões mais polêmicas, postergando-as para outros momentos do processo decisório, a saber, a etapa de governo. Por isso, para não haver bloqueio do processo decisório ou desestabilização da coalizão no futuro, é muito importante o esforço de viabilização de acordos setoriais, à medida que surgem os conflitos.

Veja-se que, no presidencialismo de coalizão, a Presidência da República tende a ser o ponto de convergência de todas as crises, o que poderá causar indesejável sobrecarga e desgaste do presidente junto aos líderes da base. Já no sistema parlamentarista, por exemplo, o enfraquecimento da aliança tem como consequência quase imediata a dissolução do gabinete e a tentativa de recomposição de uma nova coalizão de governo.

Para Abranches (1988, p.32), ao contrário de muitos que refletem sobre a estrutura política brasileira, nada há de errado intrinsecamente com o presidencialismo, a representação proporcional ou o multipartidarismo, que, conjugados, formatam o que se convencionou chamar de presidencialismo de coalizão. O modelo brasileiro, em grande medida, corresponde à estrutura política, econômica, social e cultural que o lastreia.

Para Abranches, ainda (1988, p.32), os contrapesos e salvaguardas para a instabilidade e a exacerbação do conflito estariam, provavelmente, em outro plano de institucionalidade. Argumenta que os governos de coalizão (e aí não se restringe ao modelo brasileiro) devem ter, como requisito indispensável, uma instância com força constitucional que possua poder de intervenção nos momentos de excessiva tensão entre o Executivo e o Legislativo, para definir parâmetros para a resolução de impasses e evitar que antagonismos políticos conjunturais levem à crise ou mesmo ruptura do regime constitucional, bem como à ingovernabilidade do país.

Enfim, é preciso que haja mecanismos institucionais de arbitragem capazes de catalisar esses conflitos. De acordo com Abranches (1988, p.31), este era o caso, no período imperial, do poder moderador. Já na República Velha não havia um mecanismo formalizado, mas a política dos governadores, estabelecida por Campos Salles, desempenhava esse papel. Nos Estados Unidos da América, por exemplo, são conferidos à Suprema Corte poderes de intervenção nos conflitos constitucionais entre os outros dois poderes.

Adicionalmente, conforme concluem Figueiredo e Limongi (2006, p.275-6), apesar da tendência à instabilidade que caracteriza o presidencialismo de coalizão, o período democrático pós-1988 apresenta, no Brasil, uma notável estabilidade, em grande medida devida aos poderes que a nova Constituição conferiu ao executivo, hoje bem mais forte em relação ao legislativo do que no período democrático de 1945 a 1964.

A comparação entre os dois períodos, de acordo com estudos empíricos dos referidos autores, mostra um aumento significativo na coesão partidária, além de um padrão mais previsível e estável de coalizão no período atual em relação ao outro período democrático. Os dados apresentados (Figueiredo e Limongi, 2006, p.274) revelam que, no período que vai de 1945 a 1964, o sucesso presidencial foi de 29,5% das propostas apresentadas ao ano, em média, contra 70% no período democrático pós-1988, considerando-se dados até 2002. Contudo, parece-nos que esses dados revelam outro fato não tão animador: a preponderância do executivo sobre o legislativo, assunto que será discutido na próxima seção.

## 2.2 A preponderância do Executivo sobre o Legislativo

Figueiredo e Limongi (1995, p.175) publicaram artigo em que se propunham a demonstrar a interdependência entre a preponderância legislativa do Executivo, o padrão centralizado dos trabalhos legislativos (Colégio de Líderes na Câmara dos Deputados) e a disciplina partidária no Brasil. Antes de nos debruçarmos sobre as suas conclusões, é interessante observar como o trabalho (que tinha a vantagem de alguns anos de análise empírica em relação ao mencionado artigo de Abranches, de 1988) traz, indiretamente, algumas respostas às recomendações deste autor no que se refere à necessidade de mecanismos institucionais de arbitragem capazes de catalisar os conflitos entre executivo e legislativo no presidencialismo de coalizão.

Figueiredo e Limongi procuram demonstrar como o controle do executivo sobre a agenda legislativa permite a estruturação de maiorias partidárias a partir de preferências dadas, minimizando, assim, as dificuldades características à ação coletiva; e que o executivo, por controlar a patronagem, dispõe de recursos para impor disciplina aos membros da coalizão que o apóia (em virtude de ter meios para ameaçar e impor sanções, o executivo é capaz de obter apoio partidário consistente).

Dessa forma, tanto o controle da agenda legislativa como a centralização dos recursos (e, conseqüentemente, do poder) por parte do executivo são fatores que, na prática, concorrem para, no Brasil, amenizar a tendência do presidencialismo de coalizão à instabilidade e à exacerbação dos conflitos.

O poder de agenda do executivo (manifestado pela possibilidade de edição de medidas provisórias, pedidos de urgência, pelo controle da produção das leis orçamentárias, pela iniciativa legislativa privativa em determinadas matérias e pela impossibilidade de emendas parlamentares que aumentem despesas nessas mesmas proposições) possibilita-lhe influir diretamente nos trabalhos legislativos, mitigando os efeitos da separação dos poderes e induzindo os parlamentares a uma atitude cooperativa, ainda que o governo não possua maioria parlamentar. Além disso, sendo o grande distribuidor dos recursos orçamentários, o executivo tem nas mãos um poderoso instrumento para cooptação dos partidos para a base da coalizão governista.

Shugart e Carey (1992 *apud* FIGUEIREDO e LIMONGI, 1998, p.89) crêem que os poderes legislativos do presidente da República alteram os seus incentivos a buscar cooperação no legislativo. Segundo estes autores, quanto mais poderes legislativos tiver o presidente

menores serão os incentivos para buscar apoio dos parlamentares, sendo maiores os incentivos quando o presidente possui poucos ou nenhum poder legislativo.

Para Figueiredo e Limongi (1998, p.89), há um problema que não pode deixar de ser considerado no que se refere aos poderes legislativos do presidente da República: eles não são apenas ferramentas para vencer resistências do legislativo, mas a sua simples existência, por si, tem o condão de influir nas preferências dos parlamentares. Assim, dados os referidos poderes, os parlamentares decidirão sobre os rumos de sua atuação legislativa de maneira diversa daquela que decidiriam se tais poderes não existissem, como, por exemplo, nos Estados Unidos, país em que o presidente da República não os possui.

Amorim Neto (2007, p.142) afirma, retomando conclusão de Shugart e Carey (1992), que o poder executivo brasileiro é um dos mais fortes do mundo em termos de prerrogativas legislativas. Ainda conforme Amorim Neto (2007, p.142)

(...) o presidente brasileiro comanda um vasto império administrativo, incluindo não apenas os ministérios, mas também o Banco Central, o Banco do Brasil, o BNDES (o maior banco de investimento público do mundo), a Petrobras (a maior empresa nacional) e várias outras agências estatais. Somem-se a esses fatores constitucionais e administrativos as debilidades institucionais do Congresso e está armado o cenário para a emergência do Poder Executivo como o mais influente órgão de Estado na vida política nacional.

Vejamos alguns instrumentos do executivo para exercer a sua preponderância sobre o legislativo no Brasil.

O art. 62 da Constituição Federal brasileira prevê a possibilidade de o presidente da República editar, em caso de relevância e urgência, medidas provisórias. Conforme Figueiredo e Limongi (1998, p.88-9), “trata-se de importante arma nas mãos do executivo porque a promulgação de um decreto (sic) implica a imediata alteração do *status quo*”. Assim, por produzir efeitos no ato de sua promulgação, as medidas provisórias já trazem em si certo desincentivo para que os parlamentares a rejeitem, pois, nesse caso, terão que regular os efeitos dela decorrentes no período em que vigorou. O falecido Senador Antônio Carlos Magalhães foi ardoroso defensor da tese de que as medidas provisórias só deveriam produzir efeitos após a sua aprovação no Congresso e, naturalmente, nos termos em que fossem aprovadas, vale dizer, com as emendas e supressões realizadas nas casas legislativas.

No caso das leis orçamentárias (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1998, p.88), de iniciativa legislativa privativa do presidente da República, o executivo limita a ação possível dos parlamentares, seja em termos quantitativos como em termos qualitativos, pois é o executivo



que decide quanto será disponibilizado e em quais rubricas. Assim, não tendo participado previamente de todo o processo de discussão sobre a alocação dos recursos orçamentários, os parlamentares são obrigados a fazê-lo por meio de emendas orçamentárias a um projeto dado pelo executivo. Esse sistema prejudica a discussão qualificada no parlamento sobre as políticas públicas e a respectiva alocação dos recursos, incentivando, ainda, uma prática tão comum quanto prejudicial na política brasileira: a barganha de emendas orçamentárias em troca de apoio político.

A iniciativa legislativa privativa em algumas áreas também confere maiores poderes ao Executivo. O art. 61, § 1º, da Constituição Federal brasileira, arrola, em seus incisos, algumas dessas iniciativas: leis que fixem ou modifiquem efetivos das Forças Armadas; disponham sobre criação de cargos, funções e empregos na administração pública, bem como sobre sua remuneração; organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; e militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Finalmente, tem-se o Colégio de Líderes, existente na Câmara dos Deputados. Conforme Figueiredo e Limongi (1998, p.95), por força regimental, os líderes dos partidos na câmara baixa dispõem de um verdadeiro arsenal de recursos através dos quais controlam e delinham a atuação dos parlamentares de suas respectivas bancadas. São bem restritas as possibilidades de atuação individual e oportunista por parte dos parlamentares. Tanto que a maioria das proposições legislativas nesse sentido é formalmente arquivada ou dormita nas gavetas das comissões. Dessa maneira, sem embargo do que ocorre na arena eleitoral, os partidos contam e atuam de maneira razoavelmente disciplinada no Congresso brasileiro (especialmente na Câmara dos Deputados, onde há a previsão regimental do Colégio de Líderes). Os líderes partidários brasileiros, portanto, são dotados de relevantes poderes de agenda. A depender do tipo de relação que o presidente da República mantiver com esses líderes, a preponderância do Executivo sobre o Legislativo pode ser ainda maior.

Veja-se, ainda, que, segundo Figueiredo e Limongi (1998, p.102-3), “a baixa autonomia do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas aumenta a importância da participação no governo para parlamentares que visam garantir retornos eleitorais”. Sendo assim, o controle dos cargos fornece mecanismos que permitem a cobrança de disciplina partidária. Parlamentares podem incorrer em custos, votando favoravelmente a medidas que sejam contrárias a seus interesses imediatos, visando os ganhos que podem auferir como membros da coalizão de governo.

Dessa forma, embora as características do presidencialismo brasileiro acabem por facilitar a formação das coalizões de governo (mitigando, portanto, os potenciais conflitos e desequilíbrios típicos dos governos de coalizão), elas representam um real desincentivo à estruturação e fortalecimento da oposição parlamentar, cuja atuação reveste-se de importância crucial em qualquer democracia amadurecida. Seja em seu papel de controle e fiscalização da ação governamental, seja no debate qualificado sobre as políticas públicas e a respectiva alocação dos recursos orçamentários, ou até mesmo na organização de forças políticas contrárias às que eventualmente ocupam o governo, no sentido de se colocarem diante da opinião pública como uma alternativa de governo.

Por todo o exposto, somos levados a crer que, no Brasil, existem evidências empíricas bastante fortes para se poder afirmar que, em geral, os partidos têm muito mais incentivos político-institucionais para apoiar o governo do que para se opor a ele.

Outra conclusão, a nosso ver, relevante, mas que, reconhecemos, beira o truísmo, é a de que não só a cultura política determina o modelo institucional, mas, também, o modelo institucional, uma vez vigente, tem o poder de influenciar a cultura política, isto é, o modo como se tomam as decisões e como se pratica a política. Nesse sentido, ganha relevo a questão da reforma política, objeto de nossa atenção na próxima seção.

### **2.3 A panacéia da reforma política**

Para Lemos (2005a, p.37), a tão propalada reforma política é um tema recorrente na agenda política nacional, que se tornou verdadeira panacéia, a qual, aos olhos de muitos, teria o condão de resolver todos ou quase todos os problemas do sistema político brasileiro. Na verdade, segundo a autora, essa reforma não é mais do que um conjunto de propostas legislativas direcionadas a alterar basicamente algumas regras do sistema eleitoral. A primeira delas seria no sentido de introduzir o sistema de lista fechada no atual sistema proporcional. Outras seriam a introdução do voto distrital ou misto, o estabelecimento do financiamento

público das campanhas eleitorais, a instituição da fidelidade partidária e a regulação da publicidade eleitoral. Amorim Neto (2007, p.17) menciona, ainda, a instituição da cláusula de barreira, que impediria a entrada no Congresso de partidos com menos de 5% do total de votos válidos.

As aludidas propostas estão diretamente vinculadas ao processo eleitoral. Se levadas a cabo, certamente produziram alguns efeitos sobre as relações executivo-legislativo, mas há controvérsias sobre até que ponto ou em que medida tais modificações, analisadas em conjunto ou mesmo isoladamente, poderiam resolver as fragilidades institucionais do sistema político brasileiro.

A introdução da lista fechada, por exemplo, aumentaria o poder dos líderes partidários em detrimento do poder pessoal dos candidatos, uma vez que o ordenamento das listas dar-se-ia no âmbito dos partidos, que seriam fortalecidos (AMORIM NETO, 2007, p.108-9). É provável que isso tivesse efeitos positivos sobre a disciplina dos partidos nas votações, embora, isoladamente, esta mudança não obrigue os parlamentares, uma vez eleitos, a votar de acordo com a sua liderança.

A fidelidade partidária, no mesmo sentido da lista fechada, fortalece os partidos, restringindo o “troca-troca” de ocasião para formar as coalizões governistas. Ocorre, porém, que a infidelidade partidária, apesar de enfraquecer os partidos, facilita a formação da base governista (embora sobre bases pouco sólidas), na medida em que, uma vez passadas as eleições, permite a migração de um número significativo de parlamentares de partidos oposicionistas ou neutros para os partidos da base do governo. A infidelidade partidária é hoje, no Brasil, um fator de estabilização do presidencialismo de coalizão.

O voto distrital, por sua vez, teria grandes dificuldades para ser aprovado, uma vez que os parlamentares tenderiam a maximizar os próprios interesses eleitorais e os de seus partidos, induzindo a divisão dos distritos a um recorte geográfico que os favorecesse. Contudo, se implementado, parece que não teria maiores conseqüências sobre a dinâmica das atividades parlamentares, senão sobre a composição das Casas.

Quanto à cláusula de barreira, acreditamos ser esta uma das alterações que mais influenciariam na dinâmica do parlamento, pois, com a diminuição do número de partidos (AMORIM NETO, 2007, p.107), seria simplificada a engenharia política para a formação de coalizões, aumentando, em tese, o grau de governabilidade. Esta mudança, associada àquelas que fortalecem as estruturas partidárias, seria, a princípio, bastante salutar para o bom funcionamento das instituições democráticas.

Há, ainda, o financiamento público de campanha e a regulação da publicidade eleitoral. Ambas as propostas favorecem a democratização do acesso aos pleitos e fortalecem as estruturas partidárias.

Amorim Neto (2007, p.107) fala, ainda, do chamado efeito “cobertor curto”, de complexo equacionamento. Para este autor, em algumas políticas governamentais é prioritário ter maior capacidade de tomar decisões (e.g., ajuste fiscal, reforma da previdência); em outras, é mais importante ser capaz de sustentar decisões (e.g., manutenção de uma baixa taxa de inflação). Assim, uma das maiores dificuldades enfrentadas para se chegar a um consenso em torno de uma reforma política “é justamente o fato de a eficiência de diferentes políticas de governo depender de diferentes estilos decisórios e padrões de distribuição de poder institucional” (AMORIM NETO, 2007, p.108).

E ter uma dos parlamentos mais fragmentados do mundo não é vantajoso para o Brasil sob qualquer dos ângulos; é difícil o processo decisório em um colegiado tão plural, assim como difícil também é a formação de pactos que sustentem as decisões - mesmo aquelas que já contem com um grau razoável de consenso entre as forças políticas (AMORIM NETO, 2007, p.108).

Amorim Neto (2007, p.108) conclui, portanto, que o sistema político brasileiro não favorece a estabilidade e a eficácia dos governos, os quais “dependem demasiadamente dos incentivos conjunturais que têm os presidentes de organizar as suas administrações” e de “negociar seriamente com os partidos a formação e manutenção de um governo de coalizão majoritário”.

Rennó (2006, p.269), na conclusão de seu estudo no âmbito de uma publicação sobre a reforma política, aponta para dois tipos básicos de crítica ao presidencialismo de coalizão na literatura.

O primeiro tipo refere-se à dificuldade de construção de maiorias legislativas, as quais passam necessariamente “pela troca de recursos econômicos, como emendas orçamentárias e cargos na burocracia, por apoio político” (RENNÓ, 2006, p.269). Esse sistema teria a desvantagem de criar estímulos a práticas corruptas (ilegais ou imorais), que ora se confundem com clientelismo, ora com nepotismo, entre outras variantes do patrimonialismo, incorporadas não só à cultura política do país, mas até mesmo à sua estrutura legal.

O segundo tipo, corroborando o entendimento de Amorim Neto (2007, p. 108), aponta para a inconstância das relações executivo-legislativo no tempo, as quais dependeriam sobremaneira da habilidade política do governo em administrar sua base de apoio no Congresso.

Assim, a falta de previsibilidade do sistema (que não é estruturalmente estável, mas depende de fatores conjunturais) geraria um nível de incerteza indesejável.

Nesse contexto de instabilidade política para a formação da base de governo, emerge, também, outra questão, que é a instabilidade da própria base oposicionista, com efeitos deletérios sobre a consolidação de uma atuação consistente e institucionalizada do bloco parlamentar de oposição. No próximo capítulo busca-se, a partir das análises e conclusões deste capítulo e do anterior, compreender melhor o papel da oposição parlamentar no controle e fiscalização da ação governamental dentro do contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro, procurando-se ressaltar as limitações institucionais e culturais, os instrumentos de controle legislativo à disposição dos parlamentares e os incentivos e desincentivos para aderir à base governista ou militar na bancada oposicionista.

### **3. CONTROLES LEGISLATIVOS, INCENTIVOS E DESINCENTIVOS: O PAPEL DA OPOSIÇÃO PARLAMENTAR NO CONTEXTO POLÍTICO DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO**

No capítulo 1 apresentou-se a temática das oposições, com breve histórico, exposição da visão de alguns autores sobre o tema e a conclusão de que a oposição é um fenômeno inerente à democracia. Nessa parte do trabalho ficou evidenciada a importância de se controlar e fiscalizar a ação governamental, a partir da idéia da necessidade de se conter a tirania da maioria, aventada por Sartori, e da noção de oposição como limite e controle, apresentada por Vergottini.

No capítulo 2 discutiram-se as relações entre executivo e legislativo no presidencialismo de coalizão brasileiro, com especial atenção à questão da governabilidade e à preponderância do executivo sobre o legislativo. Discutiram-se, ainda, alguns pontos da pretendida reforma política.

No que concerne ao interesse estrito deste trabalho, as análises anteriores deixaram claro que o ambiente político-institucional brasileiro não favorece o desenvolvimento da atividade oposicionista, dada a superioridade dos incentivos para se aderir à base governista em relação àqueles para permanecer na oposição.

Neste capítulo apresentam-se, primeiramente, os conceitos de *accountability* vertical e *accountability* horizontal, o último interessando aos objetivos deste trabalho, por tratar das relações entre os poderes. Em seguida, arrolam-se e comentam-se alguns instrumentos de controle e fiscalização à disposição do legislativo brasileiro. Na última seção, lançam-se alguns elementos para a discussão sobre os incentivos e desincentivos existentes para que os parlamentares e partidos políticos adiram à base governista ou militem na bancada da oposição.

#### **3.1 *Accountability* vertical e *accountability* horizontal**

Segundo Lemos (2005a, p.26), o controle ou *accountability* vertical é aquele exercido pela sociedade sobre o Estado, enquanto o controle ou *accountability* horizontal diz respeito às relações institucionais entre os poderes (são os chamados mecanismos de freios e contrapesos ou *checks and balances*).

O controle vertical pode ser exercido por meio do voto (nas eleições), dos formadores de opinião (mídia), de manifestações populares, da atividade de *lobby* junto às instâncias decisórias (parlamento, órgãos do governo, conselhos etc.), ou mesmo por meio de recurso às vias judiciais.

Já o controle horizontal possui mecanismos mais formalizados, sendo seu exercício possível por meio de órgãos de controle de contas, requerimentos de informações, comissões parlamentares de inquérito, audiências públicas, entre outros instrumentos legais que serão tratados na seção 3.2.

Nesse trabalho, interessa-nos o controle horizontal, particularmente o que é exercido pelo legislativo sobre o executivo. O conceito de controle é relacional (FOX, 2000 *apud* LEMOS, 2005a, p.27), pois nele se deve estabelecer quem presta contas a quem. Além disso, pode ser *ex ante*, quando ocorre antes ou durante o desenho ou a implementação de determinada política, ou *ex post*, quando ocorre depois da sua implementação (OGUL e ROCKMAN, 1990; HARRIS, 1964 *apud* LEMOS, 2005a, p.27).

O conceito não contempla a obrigatoriedade de sanção formal às instâncias fiscalizadas, embora, muitas vezes, a sanção informal (como a publicidade das irregularidades) possa ser até mais prejudicial ao infrator do que uma eventual sanção formal (e.g., multa). Contudo, a finalidade do controle não é exatamente a punição, mas a identificação de falhas e sua respectiva correção. Conforme Lemos (2005a, p.27), “o soar de um alarme no Congresso pode ser o suficiente para que haja adaptações no comportamento do governo e sua burocracia e tais erros e falhas sejam corrigidos”.

Assim, o conceito de controle utilizado neste trabalho é o mesmo utilizado em Lemos (2005a, p.28): “(...) formal, intencional, por meio de instrumentos específicos, com vistas a acompanhar as atividades de governo”. Nesse conceito, não são julgadas as finalidades políticas dos agentes.

Nas democracias avançadas, há muito que a função de controle (e fiscalização) do legislativo recebe tanta ou mais atenção que a função legislativa. Esse movimento, contudo, é mais novo nas democracias mais recentes, como o Brasil, onde se costuma esperar do poder legislativo uma atuação mais legislativa que fiscalizadora. É até irônica a constatação de que, apesar dessa expectativa, não tem sido essa a experiência brasileira, posto que a maior parte das proposições legislativas se inicia no executivo, muito embora a Constituição confira ao legislativo amplos poderes para legislar.

Sobre a importância relativa entre as funções legislativa e de controle, compartilhamos do entendimento de Woodrow Wilson (1885, p.297):

Tão importante quanto legislar é vigiar o governo. Olhar diligentemente para cada assunto do governo e falar eloqüentemente sobre o que vê é a função apropriada de um corpo representativo. Esse corpo deve ser os olhos e a voz, e incorporar a sabedoria e a vontade dos seus membros. A função de controle do Congresso deveria ser preferida até mesmo à sua função legislativa.

Nesse sentido, vale à pena, ainda, reproduzir a tabela elaborada por Lemos (2005a, p.77), que apresenta o resultado de pesquisa empírica em que foi levantado o número de proposições legislativas acerca de controle *vis-à-vis* o número de proposições que tratavam de outros assuntos no período de 1988 a 2004.

Tabela 1 –Proposições legislativas de controle X Outras proposições legislativas, Brasil, 1988-2004

Ano	Proposições legislativas de controle	Outras proposições legislativas (a)	Total	% das proposições de controle
1988	106	1286	1392	7,61
1989	389	3745	4134	9,41
1990	377	1902	2279	16,54
1991	1337	3099	4436	30,14
1992	1073	1318	2391	44,88
1993	1101	1125	2226	49,46
1994	640	646	1286	49,77
1995	1757	2215	3972	44,23
1996	1152	1824	2976	38,71
1997	1174	1896	3070	38,24
1998	1081	1173	2254	47,96
1999	1879	3383	5262	35,71
2000	1391	2244	3635	38,27
2001	1495	2647	4142	36,09
2002	795	1964	2759	28,81
2003	1881	3837	5718	32,90
2004	1516	2551	4067	37,28
Total	19144 (b)	36855	55999	34,19

(a) Propostas legislativas compreendem o somatório de propostas de emenda constitucional, projetos de lei ordinária e projetos de lei complementar. Excetuam-se procedimentos de caráter administrativo ou processual.

(b) Excluídas 18 convocações de ministros apresentadas pela Comissão Representativa do Congresso Nacional.

Fonte: Lemos (2005a, p.77)



É visível o aumento vertiginoso do número de proposições legislativas de controle a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o que revela claramente o esforço do Congresso (e do próprio executivo, já que muitas propostas de controle partiram deste Poder) no sentido de construir um arcabouço jurídico que regulamentasse, em seus diversos aspectos, a atividade de controle legislativo. De 7,61% do total, em 1988, tais proposições passaram a representar 9,41% em 1989; 16,54% em 1990; 30,14% em 1991; e 44,88% em 1992. Posteriormente, houve certa estabilização dessa proporção, caindo para outro patamar apenas a partir de 1996, sempre um pouco abaixo dos 40%, com exceção de 1998.

Segundo Lemos (2005a, p.78-9), embora não existam no Brasil estudos ou *surveys* que expliquem essas variações na quantidade de proposições legislativas de controle, algumas razões poderiam ser aventadas. Pela extensão e riqueza das possíveis explicações, preferimos transcrevê-las integralmente.

De ordem externa, a democratização apresenta-se como fator importante. A passagem do sistema autoritário para o democrático abriu a possibilidade de que os atores políticos canalizassem recursos para compreender o funcionamento do Estado, como se desenhavam as políticas públicas e como se comportava a burocracia. Além disso, a liberdade de associação e de imprensa trouxeram benefícios. A primeira permitiu a reorganização da sociedade civil e diversificação de interesses organizados, e aumentou a pressão sobre os parlamentares para a vigilância de iniciativas do governo que afetam seus interesses. Mais ainda, muitas vezes os interesses organizados acionam os parlamentares para chegarem a informações que de outra forma não teriam, ou levariam um longo tempo para conseguir. A segunda, a liberdade de expressão, favoreceu, na imprensa, o surgimento de denúncias ou alarmes que chamam a atenção dos parlamentares para dados eventos.

A outra explicação (LEMOS, 2005a, p.79), não mais importante que a primeira, porém mais afeta ao interesse de estudo desta monografia, refere-se ao desenvolvimento dos partidos de oposição no novo ambiente democrático.

Uma segunda explicação estaria ligada à renovação de lideranças e ao aumento de parlamentares de oposição. A bancada do PT, por exemplo, em 1987 era de 8 deputados e nenhum senador. Em 1991, eram 16 deputados e 1 senador; em 1995, eram 25 deputados e 5 senadores; em 1999 eram 82 deputados e 7 senadores; e em 2003, 93 deputados e 14 senadores. Sem nunca ter participado das coalizões de governo até assumir a presidência, em 2003, o PT e outros partidos que tenham experimentado expansão podem ter sido motores desse aumento do controle, ao se constituírem como oposição organizada e numericamente relevante.

A explicação acima descrita revela a estreita relação entre a função de controle e a existência de uma oposição parlamentar efetiva, organizada e numericamente relevante, para usar as palavras da autora. Como os parlamentares da base governista, por motivos óbvios, não possuem tantos incentivos para exercer o controle e fiscalização sistemáticos da atividade governamental, é de se concluir que esse papel deverá recair principalmente sobre os parlamentares da oposição.

Aliás, existe uma dicotomia entre os poderes executivo e legislativo que, se não é falsa, pode ser considerada, no mínimo, discutível. Os teóricos do iluminismo consagraram a tripartição dos poderes e os mecanismos de *checks and balances*, mas suas teorias são anteriores ao desenvolvimento dos partidos modernos. Sendo assim, preocupavam-se tão-somente com a contenção, a limitação dos poderes do executivo, muitas vezes representado pela figura de um monarca. Atualmente, com a disseminação e consolidação dos valores democráticos em diversos países, o confronto já não é tanto entre executivo e legislativo, enquanto instituições, mas entre governo e oposição. E o palco deste confronto é, principalmente, o legislativo, onde há representantes dos dois pólos, entre outros.

Surgem, a partir disso, alguns questionamentos. Em que medida o controle horizontal deve ser tratado como uma função do legislativo como um todo ou, na verdade, apenas dos parlamentares da oposição? Que mecanismos formais de controle não existem ou podem estar sendo mal aproveitados ou direcionados em virtude do não esclarecimento dessa questão?

### **3.2 Mecanismos institucionais de controle e fiscalização à disposição do legislativo brasileiro**

Antes de nos debruçarmos sobre o detalhamento dos referidos mecanismos, não seria demais lembrar a questão da legitimidade do legislativo, bem resumida na feliz pena de Gonçalves (2008, p.251):

(...) o que deve ficar claro sobre o sujeito ativo do controle parlamentar é que este é legitimado pela representatividade. Nesse sentido, o Parlamento é a mais legítima das instituições do Estado, uma vez que congrega representantes de todo o conjunto da sociedade. Ainda que esse controle seja exercido por grupos de parlamentares – como as Comissões – ou mesmo por órgãos auxiliares – compostos por não-parlamentares – ainda se mantém a legitimidade.

Lemos (2005a) sistematiza os mecanismos formais de controle e fiscalização do executivo por parte do legislativo no Brasil, estabelecendo alguns paralelos elucidativos com o sistema dos Estados Unidos. Os mecanismos são os seguintes: a) processo orçamentário; b)

poder autorizativo; c) processo de aprovação de autoridades; d) *impeachment*; e) poderes investigativos; f) instrumentos legislativos para obtenção de informações; g) audiências públicas; e h) outros controles.

a) Processo orçamentário

No que se refere ao processo orçamentário, no Brasil o legislativo possui poder de veto e poder de emenda, mas não de iniciativa. Assim, o legislativo pode vetar toda a peça orçamentária ou apenas alguns dispositivos, podendo também oferecer-lhe emendas. Segundo Lemos (2005a, p.79-80), muito diferente é a situação nos Estados Unidos, onde o parlamento é muito mais atuante, aprovando sua própria peça orçamentária, juntamente com a do executivo (*budget resolution*), sendo que elas serão debatidas no decorrer do ano, por meio da realização de diversas audiências (o que é chamado de processo de apropriação), pois o congresso norte-americano vai alocando recursos diretamente para programas, atividades e órgãos, de acordo com os gastos públicos, e não com um processo orçamentário prévio.

No Brasil, embora o legislativo tenha poder de veto e emenda, as emendas orçamentárias não chegam a 5% do total, pois o orçamento público brasileiro é em grande parte engessado. Além disso, muitas emendas não são sequer executadas, pois a peça orçamentária não é mandatória, mas somente autorizativa. Isso significa dizer que o presidente da República pode contingenciar as despesas ou retardar sua execução discricionariamente, sem a anuência do legislativo.

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha trazido avanços no papel do legislativo dentro do processo orçamentário, o poder de interferência do legislativo brasileiro não é comparável ao do legislativo norte-americano, pois, em razão da autonomia orçamentária de que desfruta, o executivo brasileiro não precisa ser tão cooperativo nas negociações. Disso resulta uma distorção bem conhecida no Brasil: a barganha dos parlamentares da base aliada e até da oposição pela liberação de emendas orçamentárias.

b) Poder autorizativo

No que se refere a este ponto, o legislativo brasileiro não possui, como o norte-americano, prerrogativas no sentido de autorizar ou desautorizar órgãos e agências de governo, bem como programas e atividades governamentais. Por conta do conteúdo do art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição pátria, é de competência legislativa privativa do presidente da

República quase toda a matéria administrativa, como as leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos; aumento de sua remuneração; organização administrativa e judiciária, serviços públicos e pessoal da administração dos territórios; servidores públicos da União e territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; organização do ministério público e da defensoria pública da União; criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública; bem como aquelas que disponham sobre militares das forças armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Esse é um desenho institucional que claramente restringe as possibilidades de controle, fazendo pender a balança para o lado do poder executivo (LEMOS, 2005a, p.81).

c) Processo de aprovação de autoridades

No Brasil, esse processo é regulado pelo art. 52, inciso III, da Constituição. Tal dispositivo inclui entre as competências privativas do Senado Federal a aprovação prévia da escolha de algumas autoridades: a) magistrados, nos casos estabelecidos na Constituição; ministros do Tribunal de Contas da União, indicados pelo presidente da República; governadores de território; presidente e diretores do Banco Central; procurador-geral da República; chefes de missão diplomática de caráter permanente; bem como outros titulares que a lei determine.

Apesar de semelhante ao sistema norte-americano, o sistema brasileiro de controle por meio do processo de aprovação de autoridades é bem mais modesto e adota uma lógica jurídica inversa. No Brasil, há uma lista de autoridades cuja nomeação deve sujeitar-se à aprovação da escolha pelo Senado Federal, ficando o restante sujeito à livre nomeação pelo presidente da República. Nos EUA, a lista é daquelas autoridades que o presidente da República pode nomear livremente, sendo a aprovação da escolha pelo Senado a regra geral para as demais autoridades (LEMOS, 2005a, p.82).

O processo de escolha das autoridades, naturalmente, é um instrumento comum de barganha política, dado o poder de influência dos cargos em jogo. Muitas vezes, se os partidos de oposição ou os partidos da base governista não conseguem emplacar algum dos seus membros, ao menos conseguem condicionar o apoio ou não oposição a alguma vantagem política.

Interessante destacar que, tanto no Brasil como nos EUA, a demora na aprovação de um nome indicado diz muito acerca do grau de rejeição ou falta de consenso em torno dele

(LEMOS, 2005a, p.83), o que, naturalmente, fragiliza a indicação e gera custos políticos, ainda que, ao fim, o nome seja aprovado.

O processo de aprovação de autoridades é um instrumento poderoso à disposição do parlamento e, por conseguinte, da oposição parlamentar. Se abrangente e bem regulamentado, confere maior transparência e legitimidade às nomeações, na medida em que os indicados são sabatinados, têm suas biografias vasculhadas, levantam-se problemas de conflitos de interesses etc. Uma consequência disso, no Brasil, é que algumas comissões se especializaram em aprovação de nomeações e têm nisso o cerne das suas atividades. Em 2000, por exemplo, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional teve 19 reuniões, 18 das quais devotadas a sessões de sabatina de autoridades; já a Comissão de Infra-Estrutura teve 7 reuniões para confirmação de autoridades, contra 6 para debates legislativos (LEMOS, 2002 *apud* LEMOS, 2005a, p.82).

#### d) *Impeachment*

No Brasil, compete à Câmara dos Deputados autorizar a instauração de processo contra o presidente e o vice-presidente da República e os ministros de estado. Ao Senado compete processar e julgar estas e outras autoridades. O processo de *impeachment*, no Brasil, é semelhante ao que ocorre nos EUA, embora neste país seja mais abrangente o rol de autoridades sujeitas a tal tipo de controle. Em 1992, o ex-presidente Fernando Collor teve sua autorização de *impeachment* aprovada na Câmara dos Deputados e, mesmo tendo renunciado, o Senado deu prosseguimento ao julgamento e cassou-lhe os direitos políticos por oito anos (LEMOS, 2005a, p.83).

#### e) Poderes investigativos

Um dos instrumentos investigativos mais conhecidos pelo grande público talvez seja a comissão parlamentar de inquérito - CPI, que tem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, previstos no art. 58 da Constituição Federal (LEMOS, 2005a, p. 84). Sua redação não foi alterada na atual Constituição, preservando-se o texto da Constituição de 1946: “podem ser criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo”. Além disso, suas conclusões podem ser encaminhadas, se for o caso, ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil e criminal dos infratores.

As CPIs precisam de 1/3 de assinaturas de deputados ou senadores para serem constituídas, podendo ser mistas, isto é, integradas por membros das duas casas legislativas (LEMOS, 2005a, p.84).

A CPI, realizada por indicação de lideranças, deve ter a sua composição proporcional à representação partidária da respectiva casa, na medida do possível. Já os principais papéis, de relator e de presidente da comissão, são negociados entre as maiorias mais sólidas, geralmente um parlamentar do bloco governista e outro do principal partido de oposição.

O fato de as CPIs terem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais diferencia-as das autoridades policiais na condução do inquérito policial, porque os parlamentares em uma CPI não precisam de autorização judicial *a priori* para a realização de suas diligências. Tal liberdade ensejou certos abusos do instrumento ao longo dos anos, o que levou o Supremo Tribunal Federal, provocado por inúmeras demandas judiciais, a construir uma jurisprudência bastante numerosa em torno do tema (SANTI, 2007, p.32-3).

Ainda conforme Santi (2007, p.35), é importante assinalar que,

(...) embora sejam amplos os poderes de uma CPI, a investigação é realizada sempre em nome do Órgão Legislativo do qual a comissão é parte integrante. Por isso, diz-se que a investigação somente pode ter por objeto os fatos e assuntos que estejam inseridos na competência legislativa ou fiscalizadora da Casa Legislativa que cria o inquérito parlamentar, sendo abusivo ultrapassar essa limitação.

As CPIs, embora, a princípio, sejam instrumentos investigatórios à disposição do legislativo, nem sempre são instaladas com o fito de apurar irregularidades, mas por diversos fatores de cunho político. Como ressalta Lemos (2005a, p.84):

(...) pode-se instalar uma CPI para angariar benefícios eleitorais ou prestígio com um grupo de interesse; como estratégia da oposição para desgastar a imagem do governo; para se conseguir benefícios políticos, de barganha com o governo; como forma de pressionar outro grupo a retardar ou suspender investigações em outra arena, até mesmo outra CPI; para impedir a instalação de outra comissão, dado o limite de cinco CPIs trabalhando simultaneamente (...)

Lemos (2005a, p.85) ainda destaca, além das CPIs, as comissões permanentes como instâncias dotadas de poderes investigativos, uma vez que “podem também receber representações ou queixas de quaisquer pessoas sobre atos ou omissões de autoridades e entidades públicas e dar os encaminhamentos necessários”. Quando tal ocorre, a comissão apresenta relatório com sugestões quanto às providências a serem tomadas pela própria

comissão, pela Mesa Diretora da respectiva casa ou pelo Ministério Público. O relatório, então, é discutido e votado no âmbito da comissão, devendo, caso haja alguma providência a ser tomada fora de seus limites, concluir por projeto de resolução a ser aprovado pelo plenário.

f) Instrumentos legislativos para obtenção de informações

Em primeiro lugar, deve-se mencionar o Tribunal de Contas da União – TCU, que é o órgão auxiliar do Congresso Nacional no controle externo (art. 70 a 75, CF), auxiliando-o no controle fiscal, financeiro e contábil da administração pública. Suas atribuições incluem auditoria e investigações e contribuem para reduzir a assimetria informacional com análises e avaliações de políticas públicas (LEMOS, 2005a, p.86).

O TCU é composto por nove ministros, sendo 1/3 deles escolhidos pelo presidente da República, com aprovação do Senado, e os outros 2/3 escolhidos diretamente pelo Congresso Nacional. Veja-se que se o governo tiver maioria no Congresso, estes 2/3 tendem a refletir, majoritariamente, escolhas mais favoráveis ao governo. Somando-se ao 1/3 que já é de escolha do presidente da República, tem-se, com facilidade, maioria de escolhas pró-governamentais no colegiado do TCU. Ora, em nosso ponto de vista, essa sistemática não é adequada para um órgão com as funções do TCU. Este órgão deve servir como um contraponto ao governo, uma vez que sua função é fiscalizá-lo e controlá-lo. Nada mais natural, portanto, que seus postos principais fossem ocupados predominantemente por pessoas de orientação política neutra, diversa ou mesmo oposta à do governo.

Por mandamento constitucional, o TCU vê-se obrigado a apresentar relatórios trimestrais e anuais de suas atividades ao Congresso Nacional, dentre os quais se destaca a prestação anual de contas do Presidente da República, que deve ser aprovada pelo Congresso, ouvido o TCU. Na prática, esta prestação de contas é quase totalmente elaborada pelo próprio Tribunal de Contas.

Muito embora sejam estas as suas atribuições precípuas, o TCU pode ser acionado pelo Congresso por meio de propostas de fiscalização e controle, CPIs, comissões permanentes e até por meio de membros individuais (LEMOS, 2005a, p.86).

Além das atividades desempenhadas com o auxílio do TCU, o Congresso Nacional tem à sua disposição outros três instrumentos formais que servem, sobretudo, para corrigir a assimetria de informações, ajudando os parlamentares em sua atividade fiscalizadora. São eles: o requerimento de informação, a proposta de fiscalização e controle e a convocação de ministro (LEMOS, 2005a, p.87).

O requerimento de informação deve ser escrito, apresentado no plenário de uma das casas, lido e submetido à votação. Sua aprovação se dá por maioria simples. Os requerimentos de informação não podem conter pedido de providência, consulta, sugestão, conselho ou interrogação sobre os propósitos da autoridade a quem se dirige. Tais vedações, parece-nos, limitam bastante a extensão do instrumento, o qual, para todos os efeitos, equipara-se aos pedidos de remessa de documentos. Contudo, a autoridade que se recusar ou simplesmente não atender ao pedido no prazo de 30 dias, bem como aquela que prestar informações falsas, incorre em crime de responsabilidade. Apesar de as vedações citadas enfraquecerem o instrumento, por outro lado, a obrigatoriedade de resposta o fortalece, sob pena da referida sanção legal.

O requerimento de informação é um procedimento dos mais usados no Congresso, pois sua apresentação é de baixo, dado que se trata de uma ação predominantemente individual, que não exige negociação nas instâncias formais – lideranças, comissões, blocos, partidos. O requerimento de informação não influi na direção das políticas governamentais nem gera obrigações ou custos. Isso, entretanto, não significa dizer que ele não seja uma ação real de controle, pois pode ser estratégico, abordando assuntos sensíveis e servindo para barganhar ações legislativas ou alocação de recursos (LEMOS, 2005a, p.87-8).

Já a convocação de ministro, previsto no art. 50 da Constituição, é um instrumento menos utilizado pelos parlamentares do que o requerimento de informação. Consiste em convocá-lo para oitiva no Congresso, com o intuito de prestação de informações sobre assunto previamente determinado. Da mesma forma, o não comparecimento sem justificativa adequada constitui crime de responsabilidade (LEMOS, 2005a, p.88-9).

Por fim, tem-se a proposta de fiscalização e controle, que pode alcançar até as autoridades da administração indireta, diferentemente dos dois instrumentos anteriores, que só podem se dirigir aos titulares das pastas ministeriais. É exigência para a formalização deste instrumento a existência de objeto definido, sendo que os seus resultados devem ser encaminhados à Advocacia-Geral da União ou ao Ministério Público, para a promoção da responsabilidade civil ou criminal dos eventuais responsáveis por crimes apurados e para a adoção das medidas corretivas cabíveis (LEMOS, 2005a, p.90). A proposta de fiscalização e controle é o instrumento menos utilizado entre os três descritos.

Provavelmente, a explicação para essa diferença quantitativa na utilização dos instrumentos reside no fato de que a apresentação do requerimento de informação tem baixo custo político e administrativo para o parlamentar, enquanto a convocação de ministro e a proposta de fiscalização e controle não. Esta, por exemplo, exige a anuência de uma comissão,



um relatório prévio por ela aprovado e um plano de trabalho. Quanto à convocação de ministro, só pode ser aprovada em plenário, com quórum de maioria simples (LEMOS, 2005a, p.90-1).

#### g) Audiências públicas

Este instrumento está previsto no art. 58 da Constituição Federal, sendo utilizado para instruir matéria, tratar de assunto de interesse público relevante, para realizar o controle, estando sua iniciativa ao alcance, inclusive, de entidades da sociedade civil, sindicatos e associações. Nelas, pode ser solicitado o depoimento de qualquer autoridade ou cidadão. Os depoimentos devem ser prestados por escrito e de forma conclusiva (LEMOS, 2005a, p.91-2).

#### h) Outros controles

Lemos (2005b, p.91) menciona, ainda, outros instrumentos de controle à disposição do legislativo, os quais reproduzimos a seguir, por oportuno:

(...) conceder e renovar concessões de rádio e televisão; aprovar tratados, acordos ou atos internacionais; autorizar o presidente a declarar guerra; autorizar ausência do presidente ou do vice-presidente, quando superior a 15 dias; aprovar e suspender estado de defesa e de intervenção federal; autorizar e suspender estado de sítio; sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares; autorizar referendo e convocar plebiscito; autorizar exploração e aproveitamento de recursos hídricos, e a pesquisa e lavra de riquezas minerais em terras indígenas; aprovar alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

Citem-se, por fim, as comissões permanentes, nas duas casas legislativas, com função especificamente fiscalizadora. Na Câmara dos Deputados há a Comissão de Fiscalização e Finanças; no Senado, a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (LEMOS, 2005b, p.91-2).

### **3.3 - Quem quer ser oposição no presidencialismo de coalizão brasileiro?**

Como já visto no capítulo anterior, o presidencialismo de coalizão é um sistema com tendência à instabilidade, que depende demasiadamente do talento político do presidente da República para formar uma base de coalizão consistente. Disso decorre uma primeira conclusão:

é preciso que se criem mecanismos institucionais que diminuam essa dependência, para que a própria estrutura do sistema favoreça a formação e manutenção das coalizões, preferencialmente em termos menos patrimonialistas que os de hoje.

Santos (2006b, p.293), utilizando-se de exemplo atual, procura esclarecer alguns pontos sobre a questão da formação da base aliada. Ao eleger o presidente da República nas eleições de 2002, o Partido dos Trabalhadores (PT) viu-se em minoria no Congresso Nacional. De início, o PT apostou na viabilidade de um governo de minoria, mas logo verificou as dificuldades que teria no Congresso para aprovar a agenda do governo. Com isso, começou a aproximar-se do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que, uma vez se aliando ao governo, conferir-lhe-ia uma folga confortável nas votações.

Mas a inclusão do PMDB, naturalmente, teria custos. O primeiro seria de natureza político-eleitoral, pois os eleitores poderiam estranhar o fato de um partido que apoiou o principal adversário do presidente da República nas eleições compor a base de governo. Isso poderia trazer desvantagens eleitorais no futuro. Além disso, conforme Santos (2006b, p.292)

(...) conceder ministérios a um partido pragmático como o PMDB traria consigo o risco de abdicar de determinadas áreas de políticas públicas, sem a garantia da contrapartida em votos disciplinados em plenário (lembrar que este partido foi a agremiação da base de FHC menos disciplinada em plenário, com média, no período 2002, de 85%).

Sopesando os pontos favoráveis e desfavoráveis, a decisão final do governo foi no sentido de trazer o PMDB para a base aliada, o que, sem embargo dos custos, pareceu ser um atalho vantajoso para o governo obter maioria parlamentar para a aprovação de sua agenda legislativa.

Santos (2006b, p.292), todavia, informa que “a experiência de governos minoritários na Europa e nos Estados Unidos indica que a governabilidade nesse tipo de governo pressupõe a montagem de coalizões tópicas, negociadas caso a caso”. É freqüente a negociação *ex ante* de um pacote de projetos, geralmente apoiado por setores da sociedade e por lideranças partidárias, os quais se viabilizam justamente por se originarem de fontes externas ao Congresso.

A negociação, em vez disso, pode ocorrer dentro do Congresso, o que torna o problema minoritário mais evidente. Nesse caso, conforme Santos (2006b, p.292), “organismos suprapartidários do Legislativo deverão ser valorizados, tais como as comissões técnicas, tendo em vista que a participação de membros da oposição no desenho dos projetos é de fundamental importância”. O desafio, nesse contexto, seria o fortalecimento do Congresso como instância propositiva sobre os rumos da agenda governamental, e não apenas reativa.

Contudo, para que prosperasse tal estratégia política, todos os partidos políticos, da base de governo ou da oposição, teriam que trabalhar com uma postura *policy oriented*, isto é, mais objetiva, voltada para as políticas públicas, para os programas de governo. Santos (2006b, p.292), então, lança a pergunta: “seria a orientação programática capaz de vencer a orientação patrimonialista, presente em boa parte da vida das nossas agremiações?”.

De acordo com Santos (2006b, p.293), duas lições podem ser tiradas das suas análises. A primeira é que “os benefícios de fazer parte do governo são muito elevados”. A segunda é que “os custos de negociar com os grandes partidos em torno de uma agenda de *policies* são também bastante altos”.

No caso de fazer parte da base de governo, podem-se arrolar diversas vantagens (SANTOS, 2006b, p.293), como “o poder de nomear e demitir, o poder de reter e liberar recursos orçamentários, além do enorme poder de definição do conteúdo e *timing* da agenda de decisões governamentais”. São estes, pois, os mais relevantes recursos de que dispõe o governo para atrair partidos e seus parlamentares para a coalizão governista. Ao lado destes benefícios, há poucas desvantagens, sendo a principal delas a participação em um governo eventualmente fracassado, o que pode gerar alguns custos políticos ao partido no futuro, na medida em que terá que arcar com parcela da responsabilidade desse fracasso.

Um partido que prefira permanecer como oposição deixa de ter todas essas vantagens e, por causa da preponderância do executivo e da tendência dos outros partidos a se alinhar ao governo, pode ver-se isolado e com poucos instrumentos para influenciar os rumos da agenda governamental, restando-lhe o papel de controle e fiscalização da ação governamental, e mesmo assim, com significativas restrições, tendo em vista os instrumentos de controle atualmente disponíveis e as regras legais para acioná-los. De acordo com Santos (2006b, p.294), o fato é que

(...) nas condições atuais da política brasileira, a atração exercida pelo Poder Executivo é considerável e isso ficou mais do que comprovado com a decisão do PMDB de aderir à coalizão governamental, além da enxurrada de parlamentares que trocaram de partidos em direção a agremiações da base aliada.

Para Santos (2006b, p.294), ainda, o sistema político brasileiro da atualidade, especialmente no que concerne à questão orçamentária, impede a adoção de uma estratégia *policy oriented* pelo partido do governo, pois os partidos de oposição não têm qualquer incentivo para cooperar. Vejamos: a iniciativa legislativa em leis orçamentárias é privativa do executivo e qualquer liberação orçamentária depende do executivo. Como se sabe, fazer

políticas públicas é, mais que tudo, liberar recursos. Assim, os partidos de oposição não percebem qualquer ganho político em cooperar com o governo, uma vez que todo o mérito das iniciativas será recebido pelo governo. Por conta disso é que, no Brasil, é virtualmente impossível governar sem maioria no parlamento, o que empurra o partido do governo inexoravelmente para as coalizões.

É interessante notar que, apesar de a literatura sobre presidencialismo de coalizão concluir pela sua tendência à instabilidade, pela excessiva fluidez das maiorias, vê-se essa tendência mitigada no caso específico do Brasil, com sua miríade de vantagens para os partidos que resolvem aderir à base de governo. No Brasil, tão fluida quanto a base da coalizão é a “base oposicionista”, que, a cada início de governo, assiste à migração de diversos parlamentares de seus quadros para partidos da base, quando não o partido como um todo.

Poder-se-ia dizer que a atração que o executivo exerce sobre os outros partidos é um remédio para a instabilidade do presidencialismo de coalizão no Brasil. Remédio este, no entanto, com graves efeitos colaterais. Para Santos (2006b, p.294-5), nenhuma reforma política

(...) trará os frutos desejados, a saber, uma vida partidária mais estável, enquanto duas providências não forem tomadas: enquanto não se aumentarem os custos de fazer parte do governo, por exemplo, vedando a um parlamentar a manutenção de sua cadeira no Legislativo, se este opta por fazer parte do ministério; enquanto não se aumentarem os benefícios de permanecer na oposição, por exemplo, distribuindo de maneira mais equânime o poder alocativo entre Executivo e comissões do Legislativo.

A aprovação do instituto da fidelidade partidária, previsto no Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 35, de 2007, pode significar um importante avanço nesse sentido. Contudo (e o PLC dispõe sobre isso), é preciso que a fidelidade partidária não seja interpretada em termos absolutos, sendo necessárias algumas regras de exceção. Por isso, o Projeto prevê as chamadas “janelas”, que são prazos curtos durante o mandato, nos quais os detentores de cargos eletivos podem migrar para outros partidos sem sofrer qualquer sanção, de acordo com alguns critérios estabelecidos em lei.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo sistematizar os argumentos e trazer novas luzes para a compreensão do papel da oposição parlamentar no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro. Nesse sentido, foi dividido em três capítulos. O primeiro, que buscou, a partir das visões de alguns autores, compreender o fenômeno da oposição; o segundo, que visou à melhor compreensão de alguns aspectos relevantes das relações entre os poderes legislativo e executivo no Brasil, com especial atenção para os dilemas e problemas do presidencialismo de coalizão; e o terceiro, que trata do papel de controle legislativo da oposição parlamentar no contexto do presidencialismo de coalizão, bem como dos incentivos e desincentivos à adesão dos partidos e parlamentares à base aliada ou ao bloco de oposição.

De início, é preciso destacar o fenômeno da oposição como inerente à democracia, pois sem uma oposição livre, efetiva e garantida não pode haver a plenitude da experiência democrática. Assim, a primeira conclusão deste trabalho (que inclusive lhe serve como ponto de partida), é no sentido da necessidade de se favorecer o desenvolvimento de um ambiente político adequado para o florescimento da atividade oposicionista, bem como de se instituir e operacionalizar mecanismos e instrumentos formais para o efetivo exercício do direito de oposição.

No primeiro capítulo, após breve histórico, traz-se a visão de alguns autores acerca do fenômeno da oposição, bem como alguns pontos em comum entre as respectivas visões.

Confrontando as visões de Dahl e Vergottini, percebe-se que quando há baixo ou nenhum grau de contestação pública (conceito de Dahl), duas funções essenciais das oposições (cf. Vergottini, anti-poder e dissenso) são mitigadas ou mesmo aniquiladas. No entanto, o grau de inclusividade (conceito de Dahl) do regime não parece ter impacto relevante sobre as funções da oposição apresentadas por Vergottini.

Emerique procura estabelecer uma distinção conceitual entre contestação e oposição política, enquanto Dahl parece não se preocupar com isso, entendendo o direito de contestação pública de forma abrangente, isto é, como direito genérico de dissentir da maioria sem sofrer repressão política.

Sartori, embora não se preocupe diretamente com o papel ou a definição das oposições, refere-se indiretamente a elas quando fala da necessidade de se criar mecanismos institucionais que contenham a tirania da maioria, na medida em que cabe preponderantemente às oposições o papel de operar tais mecanismos. Suas idéias, nesse particular, dialogam com a idéia de contestação pública de Dahl e com a noção de oposição como limite e controle de Vergottini.

Para os fins deste trabalho, interessa-nos, sobretudo, a noção de oposição como limite e controle, que, na visão de Vergottini, teria a função patriótica de limitar o poder dos governantes e vigiar o seu exercício. Para este autor, ainda, não caberia ao parlamento em si, que é o *locus* político da pluralidade, o dever de fiscalizar e controlar o governo, até porque, em geral, sua composição é de maioria governista (no parlamentarismo, sempre; no presidencialismo, com frequência). Conclui-se, portanto, que essa função deveria ser atribuída em maior grau aos partidos ou blocos parlamentares da oposição, e não ao parlamento como um todo.

No que se refere às oposições políticas, infere-se do modelo de Dahl que é nas poliarquias que se encontra o contexto ideal para o seu pleno desenvolvimento, uma vez que apresentam alto grau de participação e contestação pública. O autor conclui que o grau de contestação pública é variável mais relevante que o grau de inclusividade para determinar a existência e a efetividade das oposições.

Sartori (1987, p. 189), por sua vez, destaca a importância de evitar dar “todo o poder” tanto às maiorias quanto às minorias. Segundo ele, o próprio amadurecimento da experiência democrática levantou a preocupação com a tirania das maiorias, que, legitimadas pelo voto, poderiam sufocar as minorias, negando-lhes qualquer possibilidade de expressão política.

Para Emerique (2006, p.320), a grande preocupação consiste na necessidade de um estatuto do direito de oposição, composto de princípios, regras e órgãos relativos à atividade oposicionista, pois este direito não é expresso na Constituição brasileira, embora tacitamente derivável de outros princípios.

O segundo capítulo inicia procurando deixar clara a centralidade da questão da pluralidade na organização política brasileira, que determina a fragmentação e heterogeneidade da composição das forças políticas representadas no Congresso Nacional. Para Abranches, o dilema institucional brasileiro é definido pela necessidade de se encontrar um ordenamento institucional capaz de agregar e processar as diversas pressões desse quadro heterogêneo.

A especificidade do modelo brasileiro, para Abranches (1998. p.19), não reside na análise isolada de suas características: presidencialismo, multipartidarismo e representação proporcional; mas na sua combinação. Abranches, constatando a singularidade do caso brasileiro (o único país a combinar as três características citadas), assevera que, nesse contexto político, aplica-se com especial ênfase a máxima de que ninguém governa sozinho, devendo-se contemplar não só a pluralidade partidária, mas também a pluralidade regional, o que torna o equilíbrio da equação política ainda mais complexo.

Santos (2006a, p.236), lembrando o quanto o contexto em que se desenrola o conflito partidário pode influenciar o grau de instabilidade política, afirma que, embora a prática de

coalizões no Brasil tenha contribuído para o aumento do grau de governabilidade, novas alternativas podem e devem ser buscadas quando o contexto não for tão propício para a formação de ministérios de tão amplo espectro político. Lembra, nesse sentido, a experiência européia de governos de minoria e a norte-americana de governos divididos, que provariam não ser a participação no executivo uma condição necessária para a viabilização da agenda governamental no legislativo. Para Santos, nessas condições, o ganho em termos de transparência das negociações e coordenação intragovernamental certamente superaria os custos em termos de conflitos intrabase no legislativo e em termos de disputas por espaço de poder no executivo.

Para Abranches (1988, p.27), assim como para Amorim Neto (2007, p.108), o presidencialismo de coalizão apresenta-se como um sistema instável, de alto risco e cuja sustentação está quase exclusivamente baseada no desempenho do governante e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão.

Para Abranches (1988, p.32), ainda, qualquer governo de coalizão deve ter, como requisito indispensável, uma instância com força constitucional, com poder de intervenção e arbitragem nos momentos de excessiva tensão entre executivo e legislativo, para definir parâmetros para a resolução de impasses e evitar que antagonismos políticos conjunturais levem à crise ou mesmo à ruptura do regime constitucional, bem como à ingovernabilidade do país.

Para Figueiredo e Limongi (2006, p.275-6), o período democrático pós-1988 apresenta, no Brasil, uma notável estabilidade, em grande medida devida aos poderes que a nova Constituição conferiu ao executivo, hoje bem mais forte em relação ao legislativo do que no período democrático de 1945 a 1964. Esse desequilíbrio de forças, no entanto (traduzido principalmente pelo poder de agenda do executivo e pela patronagem), curiosamente é o que, no caso brasileiro, despoticiza a tendência à instabilidade e à exacerbação dos conflitos característica do presidencialismo de coalizão, pois induz os parlamentares a uma atitude cooperativa, mesmo quando o governo não possui maioria parlamentar.

Para Figueiredo e Limongi (1998, p.89), os poderes legislativos do presidente da República não são apenas ferramentas para vencer resistências do Legislativo. A sua simples existência já influi nas preferências dos parlamentares, que decidirão sobre os rumos de sua atuação legislativa de maneira diversa daquela que decidiriam se tais poderes não existissem.

No caso das leis orçamentárias, de iniciativa legislativa privativa do presidente da República, o executivo limita a ação possível dos parlamentares, em termos quantitativos e

qualitativos, pois é o executivo que decide quanto será disponibilizado e em quais rubricas. Assim, não tendo participado previamente de todo o processo de discussão sobre a alocação dos recursos orçamentários, os parlamentares são obrigados a fazê-lo por meio de emendas orçamentárias a um projeto dado pelo executivo. Esse sistema prejudica a discussão qualificada no parlamento sobre as políticas públicas e a respectiva alocação dos recursos, incentivando a barganha de emendas orçamentárias em troca de apoio político. Nesse contexto, fica bastante prejudicada, ainda, a participação das forças políticas de oposição.

Ainda segundo Figueiredo e Limongi (1998, p.102-3), a baixa autonomia do legislativo na formulação de políticas públicas aumenta a importância da participação no governo para parlamentares que não são do partido do governo, o qual, através dos cargos, tem eficiente mecanismo de cobrança de disciplina partidária nas votações de seu interesse. Se um partido for declaradamente oposicionista, perde todas as possibilidades de influência ensejadas por esse mecanismo.

Assim, embora as características do presidencialismo brasileiro acabem por facilitar a formação das coalizões de governo (mitigando, portanto, os potenciais conflitos e instabilidades típicos dos governos de coalizão), elas representam um real desincentivo à estruturação e fortalecimento da oposição parlamentar, cuja atuação reveste-se de importância crucial em qualquer democracia amadurecida. Seja em seu papel de controle e fiscalização da ação governamental, seja no debate qualificado sobre as políticas públicas e respectiva alocação de recursos, ou mesmo na organização de forças políticas contrárias às que eventualmente ocupam o governo, no sentido de se colocarem diante da opinião pública como uma alternativa de governo.

No que se refere à reforma política e às oposições, a introdução da lista fechada, por exemplo, aumentaria o poder dos líderes partidários e teria efeitos positivos sobre a disciplina dos partidos nas votações. Quanto mais coesos os partidos, mais coerente é a sua atuação, sejam eles da base governista ou da oposição.

A fidelidade partidária, no mesmo sentido da lista fechada, fortalece os partidos, impedindo o “troca-troca” de ocasião para formar as coalizões governistas. Com isso, as oposições, mais uma vez, sairiam fortalecidas.

Quanto à cláusula de barreira, é uma das alterações propostas no âmbito da reforma política que mais influenciariam na dinâmica do parlamento, pois, com a diminuição do número de partidos (AMORIM NETO, 2007, p.107), seria simplificada a engenharia política para a formação de coalizões, aumentando, em tese, o grau de governabilidade. Nessa esteira, diminuiriam ou acabariam as legendas de ocasião, as quais, mediante benefícios políticos ou



econômicos, funcionam como meros contrapesos no jogo político entre os partidos mais representativos. Em um contexto como esse, é certo que a atividade oposicionista seria beneficiada, pois haveria maior clareza sobre o posicionamento dos atores políticos, aumentando o grau de polarização no Congresso.

O terceiro capítulo inicia-se com alguns esclarecimentos de Lemos acerca dos conceitos de *accountability* vertical, que é aquela exercida pela sociedade sobre o Estado e de *accountability* horizontal, a qual diz respeito às relações institucionais entre os poderes (os chamados mecanismos de *checks and balances*).

O controle horizontal (foco deste trabalho) possui mecanismos mais formalizados que o vertical, sendo seu exercício possível por meio de órgãos de controle de contas, requerimentos de informações, comissões parlamentares de inquérito, audiências públicas, entre outros instrumentos legais. Ele não contempla a obrigatoriedade de sanção formal às instâncias fiscalizadas, uma vez que sua finalidade precípua não é a punição, mas a identificação de falhas e sua respectiva correção.

Em sua tese de doutoramento, Lemos verificou o aumento vertiginoso do número de proposições legislativas de controle a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o que levou esta autora a inferir duas explicações principais para esse fenômeno: a redemocratização, com todos os seus desdobramentos sociais e institucionais; e o desenvolvimento dos partidos de oposição, cada vez mais organizados e numericamente relevantes. Esta explicação revela a estreita relação entre a função de controle e a existência de uma oposição parlamentar efetiva, organizada e numericamente relevante, para usar as palavras da autora. Como os parlamentares da base governista, por motivos óbvios, não possuem tantos incentivos para exercer o controle e fiscalização sistemáticos da atividade governamental, é de se concluir que esse papel deveria recair principalmente sobre os parlamentares da oposição - é o que Vergottini (1973) sugere em sua obra.

Disso defluiu outra questão de relevo, que é a dicotomia entre os poderes executivo e legislativo, a qual, se não é totalmente falsa, pode ser considerada discutível. Atualmente, com a disseminação e consolidação dos valores democráticos em diversos países, o confronto já não é tanto entre executivo e legislativo, enquanto instituições, mas entre governos e oposições. Surgem, a partir disso, alguns questionamentos. Em que medida o controle horizontal deve ser tratado como uma função do legislativo como um todo ou apenas dos partidos e parlamentares da oposição? Que mecanismos formais de controle não existem ou podem estar sendo mal aproveitados ou direcionados em virtude do não esclarecimento dessa questão?

Ainda no Capítulo 3, descreve-se brevemente a sistematização de Lemos para os mecanismos formais de controle e fiscalização do executivo por parte do legislativo no Brasil, e ainda se estabelecem alguns paralelos elucidativos com o sistema norte-americano. Para o fortalecimento e institucionalização da atividade oposicionista no Brasil, seria importante, por exemplo, que o Congresso, por meio de suas comissões, pudesse participar ativamente do processo orçamentário; que o legislativo tivesse mais poderes autorizativos e mais abrangência no que concerne ao processo de aprovação de autoridades; que a possibilidade de *impeachment* não estivesse restrita ao presidente da República, mas se estendesse a outras autoridades; e que os instrumentos legislativos para obtenção de informações fossem mais fáceis de se viabilizar no Congresso e não fossem tão restritos no que se refere ao seu conteúdo e às suas possibilidades de questionamento.

Usando exemplo atual, Santos cita a entrada do PMDB na base de governo do PT. Uma alternativa a esta estratégia seria aquela citada por Santos (2006b), referente à experiência de alguns governos minoritários na Europa e divididos nos Estados Unidos, que buscaram a governabilidade por meio da formação de coalizões tópicas, negociadas caso a caso. Nesse tipo de coalizão tópica, seria importante a valorização de organismos suprapartidários do legislativo (tais como as comissões técnicas), pois a participação de membros da oposição no desenho dos projetos fortaleceria o Congresso como instância propositiva sobre os rumos da agenda governamental, e não apenas reativa. Contudo, para que prosperasse tal estratégia política, todos os partidos políticos, da base de governo ou da oposição, teriam que trabalhar com uma postura *policy oriented*, o que exigiria a superação da orientação patrimonialista, presente em boa parte da vida dos nossos partidos. De acordo com Santos (2006b, p.293), no Brasil “os benefícios de fazer parte do governo são muito elevados” e “os custos de negociar com os grandes partidos em torno de uma agenda de *policies* são também bastante altos”.

No Brasil, particularmente, há muitos incentivos para fazer parte do governo e poucos para ser da oposição. Quem participa do governo tem o poder de nomear e demitir, o poder de reter e liberar recursos orçamentários, o poder de definição do conteúdo e *timing* da agenda de decisões governamentais, entre outros benefícios. As desvantagens são poucas, basicamente ter que arcar com parcela da responsabilidade de um eventual governo fracassado nas eleições seguintes.

Já quem escolhe o lado da oposição no Brasil, deixa de ter todas essas vantagens e, por causa da preponderância do executivo e da tendência dos outros partidos a se alinhar ao governo, pode ver-se isolado e com poucos instrumentos para influenciar os rumos da agenda governamental, restando-lhe o papel de controle e fiscalização da ação governamental. Mesmo

assim, com significativas restrições, tendo em vista os instrumentos de controle atualmente disponíveis e as regras legais para acioná-los.

Para Santos (2006b), ainda, o sistema político brasileiro da atualidade, especialmente no que concerne à questão orçamentária, impede a adoção de uma estratégia *policy oriented* pelos partidos da base de governo e pelos partidos de oposição, pois estes últimos não têm qualquer incentivo para cooperar, o que empurra o governo inexoravelmente para as coalizões.

É interessante notar que, apesar de a literatura sobre presidencialismo de coalizão concluir pela sua tendência à instabilidade, pela excessiva fluidez das maiorias, vê-se essa tendência mitigada no caso específico do Brasil, com sua miríade de vantagens para os partidos que resolvem aderir à base de governo. No Brasil, tão fluida quanto a base da coalizão é a “base oposicionista”, que, a cada início de governo, assiste à migração de diversos parlamentares de seus quadros para partidos da base, quando não o partido como um todo. Embora se possa dizer que a atração que o executivo exerce sobre os outros partidos é um remédio para a instabilidade do presidencialismo de coalizão no Brasil, não se pode deixar de admitir que se trata de um remédio com graves efeitos colaterais.

Para Santos (2006b), nenhuma reforma política logrará êxito total se não forem aumentados os custos de se fazer parte do governo e os benefícios de permanecer na oposição (especialmente no que concerne à distribuição mais equânime do poder alocativo entre executivo e comissões do legislativo). Aqui, mais uma vez, vê-se a importância da participação da oposição parlamentar, não só no controle e fiscalização da ação governamental, mas na própria elaboração das políticas públicas e na alocação dos seus respectivos recursos. Para incentivar a oposição a permanecer como oposição e cumprir o seu papel institucional, é preciso que o sistema político lhe possibilite exercer efetivamente alguma influência, mesmo que não participe diretamente do governo.

Este trabalho, obviamente, não pretende esgotar o assunto, mas, além de sistematizar a discussão, pretende lançar algumas novas luzes que, no momento, dão ensejo ao surgimento de algumas perguntas que podem gerar novas pesquisas no futuro. Assim, questiona-se:

- a) Que reformas deveriam acontecer no sistema político brasileiro no sentido do fortalecimento e maior institucionalização da atividade de oposição parlamentar, tão relevante para a plenitude da experiência democrática?
- b) Que incentivos deveria haver para a permanência de parlamentares no bloco oposicionista?
- c) Que desincentivos deveria haver para a adesão de parlamentares à base do governo?

- d) Onde está, no caso brasileiro, o ponto de equilíbrio entre governabilidade e representatividade (especialmente no que concerne à instituição de uma cláusula de barreira) para que haja maior clareza das posições partidárias e, conseqüentemente, campo mais favorável à formação de uma oposição mais bem estruturada?
- e) Em que medida algumas atividades de controle e fiscalização deveriam ficar a cargo do parlamento como um todo ou sob a responsabilidade apenas dos partidos de oposição?
- f) O que pode ser alterado no sistema político brasileiro para que o comportamento dos atores políticos seja mais *policy oriented* e menos clientelista?

Tais questões não podem ser plenamente respondidas nos exíguos limites desta monografia. Contudo, afiguram-se como questões relevantes, que, em nosso entendimento, merecem uma pesquisa mais aprofundada, em que haja maior disponibilidade de tempo e o uso de métodos de pesquisa que propiciem respostas mais exatas, seja por meio de pesquisas de campo, pesquisas quantitativas mais elaboradas ou análises comparativas que contemplem a atividade de oposição e sua institucionalidade em outros países.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n.1, p. 5-34, 1988.

AMORIM NETO, Octávio. Valores e vetores da reforma política. *Revista Plenarium*, Ano IV, n. 4, p.104-11, 2007.

\_\_\_\_\_. *O Poder Executivo: centro de gravidade do sistema político brasileiro*. In: AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: UNESP, p. 133-43, 2007.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Malheiros, 2003, 10ª Ed..

BOBBIO, Norberto *et al.* *Dicionário de Política*. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2004.

CAGGIANO, Monica H. S.. *Oposição na Política*, São Paulo: Angelotti, 1995.

DAHL, Robert A. *Governments and political oppositions*, in *Handbook of Political Science*, v.3., EUA: Addison-Wesley Publishing Company, 1965.

\_\_\_\_\_. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Editora da USP, 1997.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Trad. de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

EMERIQUE, Lílian M. B. *Direito Fundamental como Oposição Política*. Curitiba: Juruá, 2006.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. *Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário*. In: SOARES, Gláucio A. D. & RENNÓ, Lúcio R. (org.). *Reforma política: lições da história recente*. São Paulo: Editora FGV, p.249-279, 2006.

\_\_\_\_\_. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Revista de Cultura e Política*, n. 44, p. 81-106, 1998.

\_\_\_\_\_. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, p.175-200, 1995.

GONÇALVES, Joanisval B. *Sed Quis Custodiet Ipsos Custodes? O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá*. 2008. 795f. Tese (Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – UnB, Brasília.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. 3. Reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

LAMOUNIER, Bolívar & MENEGUELLO, Rachel. *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. Brasília: Brasiliense, 1986.

LEMONS, Leany B. de S. *Controle legislativo em democracias presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada*. 2005a. 244f. Tese (Programa de Pós-graduação em Ciência Política) - Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas-CEPPAC, do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília – UnB, Brasília.

\_\_\_\_\_. Como o Congresso brasileiro controla o Executivo? O uso dos requerimentos de informação, convocação de autoridades e propostas de fiscalização e controle. In: LLANOS, Mariana & MUSTAPIC, Ana María (orgs.). *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, p. 85-112, 2005b.

LOAEZA, Soledad. *Oposición y democracia*. 2. ed. México: Instituto Federal Electoral, 2001.

MORAES, Alexandre de. *Presidencialismo*. São Paulo: Atlas, 2004.

RENNÓ, Lúcia. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos. In: AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p.258-71, 2006.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada – I. O debate contemporâneo*. São Paulo: Ática, 1987.

SANTI, Marcos E. C. *Criação de comissões parlamentares de inquérito: tensão entre o direito constitucional de minorias e os interesses políticos da maioria*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

SANTOS, Fabiano. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 223-36, 2006a.

\_\_\_\_\_. *Em defesa do presidencialismo de coalizão*. In: SOARES, Gláucio A. D. & RENNO, Lúcio R. (org.). *Reforma política: lições da história recente*. São Paulo: Editora FGV, p.281-295, 2006b.

SHUGART, Matthew S., CAREY, John M. *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. EUA: Cambridge University Press, 1992.

VERGOTTINI, Giuseppe De. *Lo “Shadow Cabinet”: saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell’opposizione nel regime parlamentare britannico*. Itália: Dott. A. Giuffré, 1973.

WILSON, Woodrow. *Congressional Government*. EUA: Houghton Mifflin, 1885.