

ANO XII | 2011 **2**

O CONGRESSO E O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO



Editor responsável
Peter Fischer-Bollin

Coordenação Editorial
Reinaldo José Themoteo

Conselho editorial
Antônio Octávio Cintra
Fernando Limongi
Fernando Luiz Abrucio
José Mário Brasiliense Carneiro
Lúcia Avelar
Marcus André Melo
Maria Clara Lucchetti Bingemer
Maria Tereza Aina Sadek
Patrícia Luiza Kegel
Paulo Gilberto F. Vizentini
Ricardo Manuel dos Santos Henriques
Roberto Fendt Jr.
Rubens Figueiredo

Revisão
Reinaldo José Themoteo

Capa, projeto gráfico e diagramação
Cacau Mendes

Impressão
Imprinta Express

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer XII (2011), nº 2
O Congresso e o presidencialismo de coalizão
Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, setembro 2011.
ISBN 978-85-7504-160-4

Todos os direitos desta edição reservados à
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo
Rio de Janeiro · RJ · 22270-060
Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448
adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Impresso no Brasil

Fragmentação de interesses e morosidade no parlamento brasileiro

33

EDISON NUNES

O argumento central deste artigo é o de que o Congresso Nacional brasileiro, cujo funcionamento é modelado na literatura como “presidencialismo de coalizão”, apresenta as seguintes características:

a. comporta-se segundo as intenções originais dos legisladores que fundaram as instituições políticas do país, no período que vai do processo constituinte e a Carta de 1824 ao “Regresso”, especialmente em seus cuidados de evitar o despotismo quer parta do caudilho, das minorias coesas ou das formações populares maciças. Salienta portanto aspectos de continuidade do sistema político;

b. a solução encontrada para o problema da “liberdade dos modernos” é, então, inspirada em Montesquieu, seguindo leitura que já reflete o trágico desfecho da “Revolução Francesa”, particularmente da lavra de Benjamin Constant que, “na hora, ofusca Rousseau” (Faoro, 1976, p. 290, Torres, 1964). Trata, em síntese, da “divisão de poderes” cujo objetivo é incentivar os agentes incorporados em cada uma das instâncias representativas a agir em conjunto e de acordo, ou a não agir de maneira nenhuma¹;

c. a “engenharia institucional” envolvida deve cuidar para que a multiplicidade de interesses da sociedade esteja efetivamente incorporada na representação nacional, o que implica a necessidade de barreiras à ação das maio-

1 “Ces trois puissances devraient former un repos ou une inaction. Mais comme, par le mouvement nécessaire des choses, elles sont contraintes d’aller, elles seront forcées d’aller de concert”. Montesquieu, 302.

rias que, de outra forma, seriam capazes de suprimir as vozes das minorias. A atenção volta-se aqui aos padrões de agregação de interesses que devem seguir uma lógica bifronte: *i.* incentivar a manutenção de um núcleo capaz de representar “todos os brasileiros; os vivos, os mortos e os que estão por nascer” sustentando a permanência e funcionamento do sistema que, na ausência de um poder monárquico, tem de ser constituído por coalizão política. Por outro lado, *ii.* que tal consenso não seja tão coeso e maciço que possa suprimir ou oprimir os diversos interesses da sociedade, em sua expressão política, na busca da melhora de suas respectivas condições ou, nas palavras de Pimenta Bueno, trata-se de evitar os “males que uma oligarquia onipotente por sua unidade pudera lançar sobre o país” (Torres, 1964, p.109). Conjuguar “ordem e progresso” implica aqui a pluralização máxima das facções, na impossibilidade e indesejabilidade de suprimi-las, suprindo material para a formação de coalizões viáveis mas bastante plurais, ao mesmo tempo em que dificulta a introdução de medidas políticas que tenham amplíssima rejeição na sociedade;

d. Para o sistema político brasileiro, em suas intensões originais, “antes uma boa lei de menos do que uma má de mais”, na feliz expressão de Pimenta Bueno (Torres, 1964, p. 109). O processo legislativo deve ser suficientemente moroso para que as novidades sejam debatidas e obtenham maioria de opiniões dos cidadãos antes de transformarem-se em leis ou, pelo menos, não apresentem questões consideradas exageradamente polêmicas pela sociedade ou por setores dela com suficientes recursos de poder para causar debate público polarizado.

O sistema funciona, pois, segundo os parâmetros liberais que o constituem. O teste empírico para aquilatar seu funcionamento deve observar *i.* padrões institucionais e procedimentais da independência e harmonia dos poderes; *ii.* processos de articulação de interesses no Parlamento e suas eventuais polarizações e a *iii.* velocidade na tramitação e aprovação de leis.

I. A LÓGICA DA DIVISÃO DE PODERES

A sucessiva negação de seu passado político e social é hábito arraigado no Brasil, como se o sistema político tivesse início a cada mudança constitucional, como se cada reforma constituísse princípio inteiramente novo. Mesmo autores generosos com o momento fundacional do país, como Bolívar Lamounier (1996), enfatizam mais o atraso sociopolítico do século XIX brasileiro, cujas instituições deixariam muito a desejar pela baixa inclusividade do

sistema, do que suas virtudes e permanências. Se enxergam continuidades, são apenas as da República. Contudo, há quem afirme, com razão, que há solidez e permanência nas instituições políticas brasileiras. De fato, as principais características do sistema político permanecem como traços indelévels nas sete cartas constitucionais, salvo em certa medida nas de 34 e 37, a saber: *i.* o princípio da independência e harmonia dos poderes; *ii.* a presença de um legislativo bicameral; *iii.* concentração das coordenadas legislativas fundamentais como competência do Estado central, isto é, a opção pela existência de códigos jurídicos nacionais, como o Civil; Penal, Comercial; de Processo etc., distinguindo-se nisso do federalismo norte americano; *iv.* descentralização administrativa.

Quanto ao primeiro ponto, prevalece. o entendimento de que a constituição do governo, em seu ramo executivo, deve recusar o formato majoritário implícito na ideia do sistema parlamentarista, opondo-o à lógica consociativa da divisão de poderes. De fato, o sistema político brasileiro sempre contou com a prerrogativa do chefe de governo, quer seja o Imperador (e não o Primeiro Ministro ou o Presidente do Conselho de Ministros) ou o Presidente da República, de nomear os ministros de Estado, isto é, fez residir em poder distinto e independente tal capacidade de constituição do poder Executivo; por isso mesmo há quem caracterize o sistema de governo do Império do Brasil como uma “monarquia presidencial”².

O último ponto merece comentário já que as razões da oposição entre o sistema parlamentar e o da divisão de poderes são pouco lembradas na literatura contemporânea. A noção central da distinção é a de que a concentração de poderes em um único corpo, mesmo que colegiado, conforma despotismo. A ideia do parlamentarismo, na ausência de efetivo poder “monárquico” governamental (e tal a natureza do executivo no presidencialismo), transforma o governo em apêndice do legislativo, fixando este em poder supremo. Em tal caso, não há contrapeso ao poder parlamentar posto que o executivo é mera delegação do legislativo. Contudo, em meados do Século XX, Duverger (1970) esclarece que a oposição clássica entre sistemas de governo deixa de

2 Nesse sentido, é curioso notar que o “Ato Adicional”, única emenda à Constituição de 1824, ao instituir a regência una e regulamentar os poderes do chefe de governo eleito popularmente “pró-tempore”, com mandato de quatro anos; ao introduzir o poder de veto do Regente à legislação aprovada pelo parlamento, prefigura um regime presidencialista e reorganiza o Estado de forma tendente ao federalismo; em outras palavras, um “ensaio republicano” como faz notar Joaquim Nabuco (Torres, 1964, p. 159/160; Weffort, 2006, p.181).

constituir o eixo fundamental do Direito Constitucional moderno na mesma proporção em que o desenvolvimento dos partidos políticos e das correlações de força podem, em cada caso, relativizar a rigidez dos quadros institucionais. Seu argumento responde à própria evolução da representação política e de suas instituições específicas e transforma, em certa medida, o funcionamento institucional variável dependente do sistema de partidos. Os casos de partido único ou de partido majoritário centralizado e coeso tendem a minorar os efeitos constitucionais da divisão de poderes, mesmo no sistema presidencial, constituindo a maioria uma conexão direta com o chefe de governo que relativiza a distância institucional entre os poderes. O inverso também é verdadeiro; parlamentarismos, ainda que bi-partidários, podem enfraquecer os vínculos entre parlamento e governo se os partidos apresentarem alta heterogeneidade. Em síntese, tudo depende de como se conjugam número de partidos, sua estrutura interna e seus respectivos pesos parlamentares; *“um arcabouço fraco e descentralizado reforça, geralmente, a separação, a não ser em casos excepcionais; as alterações de maioria podem modificá-la profundamente, em certas circunstâncias”* (Duverger, 1970, p. 427). A análise releva dois pontos importantes ao interesse deste artigo, a saber; *i.* a relativa insuficiência da consideração exclusiva das instituições para a explicação do desempenho do funcionamento das relações entre parlamento e governo e *ii.* a variação temporal dessas relações cujo desenvolvimento depende das modalidades de disputa pelo poder e de seu exercício; o que ocorre entre as siglas e no interior de cada uma delas.

A contraposição teórica entre parlamentarismo e presidencialismo se deixa de constituir o eixo fundamental do constitucionalismo, nem por isso perde sua relevância. Duverger recupera a distinção, agora em grau de concentração de poder e não em qualidade. Enquanto o primeiro estabelece uma *“separação muito atenuada de poderes”* o segundo representa o *“isolamento absoluto”* do governo e do parlamento, confinados em suas respectivas funções e incapazes de atuar eficazmente um sobre o outro. Resultam duas possibilidades polares conforme o governo conte ou não com a maioria parlamentar; em caso positivo atenuam-se os *efeitos da divisão de poderes*³, no contrário, agravam-se. As consequências desdobram-se, por sua vez, em escala balizada por dois extremos, conformados pela anulação da distância entre executivo e legis-

3 Há pois que cuidar, metodologicamente, da distinção entre os conceitos de “divisão de poderes” e de seus “efeitos”; o primeiro diz respeito fundamentalmente às variáveis de natureza institucional enquanto o segundo recobre os procedimentos efetivos.

lativo ou pela paralisia governamental por conflitos insolúveis entre os poderes ativos. O resultado prático é fortemente influenciado, mais uma vez, pela coesão, centralização e disciplina partidárias; “a descentralização e heterogeneidade do partido majoritário” diminui a autoridade presidencial em caso de coincidência partidária do presidente e do congresso precisamente por causa das divisões internas à facção governista. Inversamente, se o partido do presidente é minoritário no legislativo, diminui a “rivalidade” entre ambos os poderes, afastando o perigo de paralisia da máquina governamental. O correto funcionamento da garantia institucional da liberdade política pela divisão de poderes depende assim, em última instância, de uma medida razoável de pluralismo político no interior dos partidos e de certa indisciplina, ou seja, de características que dificultem às agremiações transformarem-se em maiorias maciças capazes de oprimir as demais, obrigando-as a agir de maneira consociativa ou a não agir de forma alguma.

Regimes presidenciais multipartidários tendem também a produzir efeitos específicos sobre a divisão de poderes. De um modo geral, resulta em sua maior nitidez, sobretudo pela ausência de um partido majoritário capaz de curto-circuitar o isolamento dos poderes legislativo e executivo. Contudo, tendo que governar pela formação de coalizões, não bastando a autoridade do presidente sobre seu partido para alinhar o parlamento às suas políticas, o executivo encontra também uma maioria parlamentar heterogênea composta de vários partidos. O resultado provável é a ausência de uma oposição consistente e coesa, o que certamente dá maior liberdade de ação ao executivo e condições propícias de governabilidade. Ao contrário do senso comum, coalizões multipartidárias podem ser estáveis⁴ com partidos heterogêneos exatamente porque a polarização das posições não encontra esteio institucional aglutinador. Os resultados da presente pesquisa indicam que este é precisamente o caso brasileiro.

Juan Linz (1990), por outro lado, sustenta tese que faz das virtudes esperadas do sistema presidencial seu “calcanhar de Aquiles”. Como parlamento e presidente originam-se de eleições independentes, há “dupla legitimidade” no sistema o que pode facilitar embates disruptivos os quais, ante mandatos fixos *pro tempore*, plebiscitarismo das eleições presidenciais e lógica majoritária de

⁴ Cheibub (2002) demonstrou empiricamente que o pluralismo moderado, com “número de partidos efetivos” entre 3 e 4, constitui situações com maior probabilidade de ruptura institucional que aquelas que apresentam NEP superior. Sugere que a variável explicativa é a força relativa dos três maiores partidos.

formação de governos, podem desaguar em situações comprometedoras do funcionamento das instituições. Sua preocupação central é, portanto, a da estabilidade das democracias e sua governabilidade. O perigo é bem real e a história política da América Latina é pródiga em exemplos de presidentes que atentam contra as respectivas constituições ao buscarem respaldo no clamor popular, contando ou não com o apoio de organizações da sociedade civil⁵. Um exemplo da racionalidade que pode justificar tal comportamento, extraído da história política brasileira, ilustra a tentação do uso da representação nacional popular contra os interesses setoriais. Já no ocaso do Império queixa-se Joaquim Nabuco do poder pessoal de D. Pedro II, a quem chama “déspota constitucional”, contudo não por abusar de tal poder mas por não o fazer, contra o Parlamento e os partidos, em missão civilizatória: “*para procurar o povo nas suas senzalas e nos seus mocambos e visitar a nação em seu leito de parálitica*” (Beingelman, 1982, p. 146). Presidentes dotados de excesso de “compaixão”⁶ podem ser tentados por tal “jacobinismo monárquico”.

O parlamentarismo tenderia a dificultar o exercício deste tipo de conduta ao fazer emanar da maioria legislativa o governo cuja legitimidade estaria respaldada no voto de confiança da câmara, não diretamente dos eleitores. O que importa ressaltar aqui é que Linz reivindica, em última instância, a supressão da distância entre os poderes como condição de estabilidade política, isto é, que a própria divisão de poderes acarretaria as condições potenciais de instabilidade do regime. Há, portanto que se concordar com Limongi (2006, p. 241) em sua crítica a Linz e Abranches (1988).

A primeira questão a ser empiricamente testada é, portanto, a própria divisão de poderes, ou seja, a capacidade do legislativo operar sem subordinação ao executivo, em sua função específica, em sua capacidade de fazer leis. A resposta não pode confundir duas dimensões analiticamente distintas do problema a saber a institucional e a da prática efetiva. É perfeitamente possível

5 O recente caso de Honduras apresenta a flagrante desobediência do então presidente à corte suprema e ao legislativo que, tendo perdido o apoio até mesmo de seu próprio partido, reivindica a legitimidade majoritária de seu cargo para impor suas pretensões. O resultado é sabido por todos: constitucionalmente destituído num processo atabalhoado, sem precedentes na história do país, cujos desdobramentos internos e sobretudo internacionais ameaçam as instituições democráticas.

6 Arendt (1988) discute os efeitos da compaixão em política e sua associação com a supressão da liberdade; a hipostasia da “questão social” como fim supremo da ação política corrói a legitimidade dos interesses particulares e das opiniões, criminalizando-as, e permite aqueles que agem “em nome do povo” a desprezar os limites legais e, mais propriamente, os “outros”, conduzindo ao emprego da violência e à tiranias.

que a melhor constituição seja operada de tal forma pelos agentes que anule o resultado esperado quanto à independência dos poderes. De fato, este é o caso apontado por Duverger ao chamar a atenção para a possível construção de pontes entre uma maioria congressual e o chefe do executivo de molde a obviar as funções constitucionais do parlamento. Em grande medida este parece ser precisamente o entendimento do que ocorre no debate sobre o “presidencialismo de coalizão” no qual o legislativo aparece “de mãos atadas”. (Figueiredo e Limongi, Santos 2003). Para Fabiano dos Santos é “evidente a contradição entre elementos constitucionais e procedimentais” na configuração das instituições políticas brasileiras (Santos, 2003, p. 214). A predominância da iniciativa de executivo no processo legislativo e a taxa de sucesso na aprovação de seus projetos parecem corroborar a conclusão de que o governo impõe sua agenda.

De fato, os parlamentares são responsáveis por apenas 13,3% dos Projetos de Lei escrutinados na Câmara dos Deputados entre 1995 e 2006, período que corresponde aos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso e ao primeiro de Lula. A situação parece mais grave quando se nota que, do total de 391 PLs, nada menos que 124 deles têm por objeto a concessão de homenagens. Sem pretender anular a importância simbólica desse tipo de iniciativa, sobretudo as relativas às disputas ideológicas e de processos de articulação política, deve-se registrar que apenas cerca de 9,9% das propostas apreciadas, com algum conteúdo pragmático, são de autoria do legislativo.

Um olhar mais atento à natureza dos projetos pode suavizar tais números. Propõe-se aqui que nem toda matéria votada sob a rubrica “Projeto de Lei” constitui lei. Cada uma das sucessivas constituições brasileiras reserva ao parlamento a capacidade de fiscalizar o executivo enquanto chefe do poder administrativo, elencando uma série de atos que somente podem ser realizados mediante autorização do legislativo. Exemplos de tais medidas são a criação de cargos na máquina administrativa e a concessão de créditos no orçamento para atividades específicas. Não se pode dizer que tais medidas possuam as características próprias de lei pois referem-se a objetos particulares que tendem a extinguir seu poder vinculante ou na sua execução, como ato administrativo, ou no esquecimento (se, por alguma razão deixarem de ser implementadas). Não possuem nenhuma generalidade. Procura-se distinguir, então, a “autorização do ato administrativo” cuja função constitucional é o controle da autoridade que só pode agir no que estiver legalmente autorizada, da “lei” que, mesmo quando regula a administração, o faz em caráter geral. Em termos de teoria constitucional este ponto é importante, sobretudo em

sua leitura conservadora, como a que molda as instituições brasileiras. O argumento é o de que a concentração do poder administrativo com o governamental, necessária em regime presidencial já que o chefe do executivo coincide com o chefe da administração, configura despotismo. Os corretivos institucionais para tamanho inconveniente atendem a uma lógica bifronte: por um lado, fazer repousar em toda nação a execussão administrativa, isto é, no poder central, nas unidades subnacionais incluindo municípios, e na iniciativa privada, que engloba formas de associativismo além das empresas econômicas; é a máxima da “centralização política com descentralização administrativa”. Por outro, deve-se incapacitar o executivo a agir sozinho, dotando o parlamento da faculdade de autorizar algumas de suas ações nessa área. Assim, a contraparte da liberdade negativa do cidadão só é assegurada pela ausência dela no exercício da autoridade administrativa; constringida a fazer apenas no que lhe é autorizado e a omitir somente naquilo que não lhe é determinado.

A leitura aqui proposta tende a nuançar certas conclusões da bibliografia quanto ao incremento do poder presidencial pelos dispositivos da Constituição de 1988. Ao ampliar o leque de iniciativas legislativas exclusivas do Executivo, em relação à Carta de 46, se é verdade que aumenta o poder de agenda presidencial, não menos verdade que aumenta o poder do parlamento no controle desta agenda. Fabiano dos Santos (2003, p. 72) elenca as seguintes áreas como exclusivas ao Presidente para propostas de legislação: “fixação ou modificação dos efetivos das Forças Armadas; fixação de cargos, funções ou empregos públicos, organização administrativa e judiciária; matéria tributária e orçamentária; serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; servidores públicos da União e Territórios; organização do Ministério Público e demais ministérios”. Diga-se, de passagem, que salvo o caso da menção explícita ao Ministério Público, a de 1988 apenas repete a de 1967 em seus Artigos 57 e 65. As mudanças constitucionais tendem também a tornar mais nítida a separação da iniciativa própria do legislativo, depurando-a de matérias administrativas. Há visível contribuição para a divisão de poderes e em seu mútuo controle no fortalecimento do executivo enquanto chefe da administração pública.

Para avaliar empiricamente o desempenho do processo legislativo quanto a produção de leis em sentido próprio, acrescenta-se aqui nova variável relativa à abrangência da iniciativa. São consideradas “autorizações administrativas ou decisões pontuais” todo PL cujo teor limitar-se a ato determinado e “leis” as proposituras que, mesmo que contenham atos determinados, criam

ou modificam algum tipo de norma abrangente. Adverte-se que os resultados obtidos são preliminares e que o indicador merece ainda refinamentos. Tomados com a devida cautela, os resultados são eloquentes: entre 1995 e 2006 a maioria das votações tramitadas são “autorizações administrativas” ou possuem caráter pontual; 58,5% ou 1606 casos. Possuem caráter de lei 41,5%, o que abrange 1141 casos. Nas duas situações é nítida a predominância do Executivo, responsável por nada menos que 87,0% das proposições administrativas e por 78,9% das de caráter geral. Destas últimas, apenas 18% tem origem no legislativo, correspondendo cerca de 13% à Câmara dos Deputados e 5% ao Senado. Quanto as específicas, a participação dos legisladores é de 11,1%. A baixa participação do parlamento no número total de projetos tramitados na Câmara aparece explicada facilmente: 63,12% delas corresponde a área coberta pela prerrogativa do Executivo na apresentação de Projetos de Lei ou por “medidas provisórias”. Diga-se, sobre estas últimas, que há paradoxo no fato de dois terços delas possuírem caráter próprio de lei, o que parece distoar com a ideia de urgência de medida administrativa necessária, razão que justifica o instituto do decreto em sistema democrático.

Há duas conclusões preliminares a extrair dos dados. A primeira é o perfil legiferante do Executivo marcado por medidas de caráter administrativo, como era de se esperar, dada sua função precípua como administrador. De fato, poucas são as leis orçamentárias e de créditos que contenham normas (apenas 64 em 1101 iniciativas); pouco mais de um terço das medidas provisórias e dos demais projetos de lei são também específicos. No conjunto, as medidas emanadas do governo com tal caráter correspondem a 69,5% de toda a sua produção. O resíduo, que corresponde a iniciativa de lei propriamente dita, contudo, não é desprezível. A segunda conclusão é que se os dados corroboram a dominância do executivo tão sedimentada na literatura, deve-se nuançar a inferência de que as percentagens impliquem em “travamento” do Congresso. Não há nenhuma razão de fundo para se supor que o parlamento deva se imiscuir ativamente nos detalhes da administração propondo medidas concretas⁷. Cabe-lhe sim, a fiscalização e o controle do poder administrativo, o que inclui a propositura de leis de caráter geral com incidência no Direito Administrativo. Se isso é certo, a simples contagem dos pedidos de autorização para atos do governo avilta a dominância do Executivo ao mesmo tempo em que rebaixa proporcionalmente a do Legislativo.

7 Figueiredo e Limongi (2008) demonstraram, contudo que o Legislativo administra sobretudo através do trâmite da peça orçamentária.

A dominância do executivo na agenda legislativa, medida pela proporção de sua iniciativa no total de projetos tramitados, se continua a existir, é relativamente menor no tipo de propositura que compartilha com deputados e senadores. O indicador para medidas “administrativas” ou específicas perfaz 87,0% e 78,9% para o caso de legislação propriamente dita. O sucesso do executivo, por outro lado, apresenta índices mais discrepantes: a porcentagem das propostas aprovadas com origem executiva em relação ao total dimanado pelo mesmo poder é de 88,2% e 65,7% respectivamente para as específicas e abrangentes! Percebe-se nitidamente dois padrões de tratamento diferenciados nos trâmites legislativos, segundo a natureza das iniciativas; sendo sua apreciação mais exigente quando o assunto em pauta gera norma de caráter geral. A explicação provável pode estar no fato de que a maior parte das autorizações administrativas são relativamente anódinas do ponto de vista programático e valorativo, além de pouco afetarem os interesses dos representados, não havendo razão substantiva, salvo o “oposicionismo sistemático”, de voto contrário. Ainda, é de se duvidar que algum parlamentar possa compreender os problemas relacionados a cada uma das medidas que aprecia, especialmente as relativas à administração de um Estado com a complexidade do brasileiro. Contrariamente, a criação ou alteração de normas no mais das vezes invoca questões de posicionamento e de valores, mais acessíveis à compreensão, e mais afeitas à natureza do poder legislativo.

O fato inequívoco aqui retratado é que o legislativo, durante os três mandatos considerados, autoriza o governo a administrar, mas examina suas iniciativas na produção de normas jurídicas. E o faz seguindo as orientações das lideranças das bancadas; o índice de disciplina ao líder do partido é sistematicamente maior no caso de projetos específicos do que o de leis propriamente ditas. Os primeiros apresentam número significativo de casos nos quais os votos dos parlamentares conforme as orientações do líder perfazem 100% ou número muito próximo disso. O dado coonesto a orientação partidária do comportamento parlamentar no presidencialismo de coalizão, conforme a literatura. Também aponta para o caráter relativamente anódino das medidas em relação às preferências dos parlamentares individualmente considerados.

Outra modo de avaliar o funcionamento da divisão de poderes implícito nos parâmetros constitucionais é a avaliação da capacidade do legislativo em fazer valer sua decisão independentemente da posição do Executivo. Tal é o caso da possibilidade formal da derrubada de veto presidencial. Note-se desde já que a Constituição de 1988 abranda a exigência de maioria qualificada de 2/3, presente nas Cartas anteriores, exigindo agora apenas a maioria absoluta

dos deputados e senadores presentes, em escrutínio secreto, na sessão do Congresso Nacional convocada para este fim, reforçando o poder relativo do parlamento. Contudo, são raríssimas as ocasiões em que tal poder é acionado. Do total de 72 vetos a medidas específicas em apenas quatro casos o Congresso questiona a posição do Presidente; destes, três são derrubados e um mantido, todos relativos a vetos totais. Quanto às leis de caráter geral, de 190 casos de vetos parciais, nenhum merece a consideração dos parlamentares e são mantidos. A primeira constatação, ademais óbvia, é que em todos os casos de veto total, o Congresso foi convocado para avaliar a medida. A segunda é que a institucionalidade não levanta barreiras a ação parlamentar ao exercício da prerrogativa. Assim, quaisquer que sejam os motivos de sua pouca utilização, o fato é que nos casos de vetos parciais não se logra formar uma maioria interessada em derrubar o veto. A hipótese aqui é a da baixa rivalidade entre os poderes que cooperam em intensidade maior do que disputam. É preciso pois atentar para a aglutinação de interesses no seio do parlamento, função como se sabe dos partidos políticos; o suposto a ser testado é o da heterogeneidade e baixa coesão das bancadas em geral e da inexistência de uma oposição homogênea e coesa.

2. A MULTIPLICAÇÃO DAS FACÇÕES

A iniciativa do legislativo existe, sendo que quase um terço dos Projetos de Lei propriamente ditas, tramitados na Câmara, são de sua autoria; todos são aprovados. Em números absolutos perfazem 211 casos. Aprova também 180 medidas administrativas de igual origem, sendo a maioria delas, 124, homenagens. Os números discrepam fortemente do conjunto das proposições de parlamentares. Somente entre os anos de 2001 e 2004 são apresentados às duas casas legislativas nada menos de 8.258 Projetos de Lei (Gomes, 2006); com uma média anual de mais de 2065, sendo que o intervalo de tempo corresponde a apenas uma terça parte do período coberto pelos dados de produção acima⁸. Em doze anos são apreciadas nem 5% do número de propostas geradas pelos representantes em quatro! O parlamento vota em média menos de 33 PLs anualmente de sua lavra e, em tal ritmo, levaria cerca

8 Entre 1995 e 2010 os deputados federais apresentam nada menos de 25.208 Projetos de Lei e os senadores outros 6.279! O total perfaz 31.487 PLs, ou 1.968 por ano. Os dados são da Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados. Folha de São Paulo; 20/12/2010, A12.

de 250 anos para votar os projetos originados apenas naqueles quatro anos. Pode-se inferir dos dados um padrão legiferante extremamente desagregado, ou seja, as iniciativas são postas a tramitar na ausência de processo prévio de formação de consenso, provavelmente em sua maioria de conhecimento exclusivo de seu proponente. Seja como for, os partidos políticos não parecem suficientemente fortes no desempenho da elaboração de leis, abandonando seus membros. A assertiva é particularmente válida para as maiores bancadas que, por isso mesmo, dispõem de maior poder de influência sobre as decisões da Mesa e do Colégio de Líderes, posto que há certa proporcionalidade entre tamanho da representação e número de propostas. Em outras palavras, não parece haver correlação entre tamanho de bancada, pertencimento ou não há coalizão governativa, e o padrão de apresentação de projetos de lei.

A imagem acima produzida contrasta com um “dogma” da literatura especializada no que diz respeito ao funcionamento paridáriamente orientado do legislativo brasileiro (Figueiredo e Limongi 1995; Limongi 2006; Santos, 2006), constituindo um paradoxo: alto grau de disciplina nas votações, produção de projetos de lei individualmente orientados. Há, portanto, dois padrões distintos no comportamento legislativo; concentrado nas votações e fortemente difuso nas proposituras. Dirimir a contradição supõe observar que há dois modos de compreender “partido político”; relativamente ao seu programa e suas convicções - o partido filho das ideias de José de Alencar - e como máquina política orientada pela responsabilidade sobre seus membros (Weber, 1972). Tais dimensões são empiricamente dissociáveis como é o caso de partidos *catch-all*, fortemente heterogêneos. A distinção permite argumentar no sentido de que as bancadas atuais funcionam como máquinas políticas legislativas - e os parâmetros institucionais muito colaboram nisso, tendo no líder da bancada escolhido pelos seus membros o papel de gestor da empresa. Sua principal função na coesão da bancada está na aplicação das recompensas e punições na distribuição de oportunidades a que tem acesso, sejam estas de natureza regimental, sejam de outras. Consegue assim, no mais das vezes, um padrão coeso nas votações numa espécie de patronagem consentida. Contudo, ante a diversidade das opiniões e interesses de seus correligionários, fica também incapacitado para elencar prioridades pois estas certamente produzem dissenso no todo heterogêneo. Conclusão: suma facilidade ao obter o consentimento passivo dos legisladores nas votações; imensa dificuldade em tornar a agremiação um agente proativo na vida legislativa.

A análise tende a corroborar alguns dos achados de Pereira e Mueller (2003) referentes ao impacto de incentivos institucionais contraditórios no

sistema político, alguns favorecendo a descentralização do poder, outros concentrando-o. Segundo os autores, o resultado são partidos fracos na arena eleitoral porém fortes no parlamento. Certamente isso incide sobre a qualidade dos vínculos entre eleitores e representantes não sendo a atuação partidária capaz de orientar claramente o voto. Ao mesmo tempo, a prerrogativa do executivo em iniciativa legislativa, os regimentos das casas parlamentares, o colégio de líderes etc. fornece a coesão das bancadas que não pode sair das urnas. Trata-se, agora, de estender este argumento incorporando igual fragilidade partidária em sua atuação propriamente parlamentar quanto a capacidade propositiva, ou seja, o partido somente apresenta-se forte enquanto plebiscita as proposições do Executivo (mais coeso no caso de iniciativas de cunho administrativo e específico, pouco menos coeso nas votações de leis de caráter geral, como dito acima).

Outro aspecto pertinente ao tema da coesão partidária é levantado por Santos (2006) ao indicar uma perda da consistência ideológica nos escrutínios legislativos, a partir do Governo Lula cujo início é janeiro de 2003. Desde então a principal clivagem parlamentar obedece ao pertencimento ao governo (“com partidos de esquerda e direita”) ou aos independentes *versus* oposição. A análise, que correlaciona os partidos em *continuum* ideológico esquerda direita aos votos dos parlamentares, medindo em que proporção a proximidade dos partidos entre si afeta sua propensão ao voto semelhante, suscita a consideração de se o que mudou no comportamento não reflete simplesmente as transformações nas respectivas correlações de forças entre os partidos no referido espectro. Tal consideração leva à suspeita de que o padrão não se modifica essencialmente mas apenas que a “esquerda” amealha forças que a retiram da condição de *outsider* das responsabilidades de governo. Portanto seria apenas a coincidência entre esquerda e oposição reiterada desde o Governo Sarney, mais do que pretensa coesão ideológica. Os dados da presente pesquisa permitem sustentar a hipótese: nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso partidos de esquerda como o PCdB; PT, PSTU e PSOL raramente votaram com o governo, em séries anuais cuja moda é inferior a 5%; por outro lado, partidos como o DEM e PSDB apresentam taxas bem mais elevadas no primeiro quadriênio de Lula (variando de cerca de 15% a 38% sua conformidade com o govêrno). O que desaparece é o oposicionismo sistemático antes concentrado no bloco à esquerda. Ainda, durante todo o período considerado, enquanto os parlamentares pertencentes à coalizão seguem o executivo em 86,63% das votações, os que dela não fazem parte procedem de forma semelhante em 45,90% dos casos, apresentando índice de

coesão ligeiramente menor que o dos situacionistas. O que importa notar é que o fato de não pertencer à coalizão indica uma propensão estatística do conjunto desses parlamentares muito próxima daquela é obtida pelo lançamento randômico de uma moeda.

No cenário de incoesão partidária no plano propositivo haveria alguma possibilidade do Congresso formular uma agenda alternativa àquela oriunda do Executivo? Uma primeira resposta há de ser negativa: ante a ausência de partidos capazes de formular preferências e elencar prioridades a única alternativa interna ao parlamento parece ser a emergência de liderança carismática, ou ainda forte movimento de opinião, capaz de galvanizar preferências e depurar interesses nos registros de uma pauta governativa. Sem ampla e disseminada mobilização popular é caminho inviável. Pode-se vislumbrar, todavia, resposta positiva empiricamente observada nos três casos de derrubada de veto presidencial acima mencionados. Os três projetos de lei apresentam características semelhantes bem marcadas. O primeiro deles em série temporal é de 1999 anistia multas aplicadas pela Justiça Eleitoral nos pleitos imediatamente anteriores; os demais, de 2004 e 2005, alteram remuneração de servidores públicos dos quadros da Câmara e do Senado respectivamente. Em poucas palavras, a única agenda que o Legislativo logra concretizar à diferença da fornecida pelo Executivo é aquela que diz respeito aos parlamentares no exercício de função; como funcionários, exclusivo interesse agregado do parlamento. O problema talvez não se resuma ao fato de que a agenda legislativa seja imposta pelo executivo mas pela simples improbabilidade de surgir consenso, mesmo que minoritário, sobre agenda própria. Quanto a este ponto cabe também a indagação sobre a necessidade de que o legislativo elabore agenda própria ou das razões que poderiam levar os parlamentares a desejarem uma.

Dadas as “fragilidades da conexão eleitoral” e da incapacidade dos partidos em oferecer agenda alternativa tanto nos pleitos como no parlamento, há que se supor déficit de representação política. As características singulares do sistema proporcional brasileiro por outro lado garantem que praticamente todos os interesses, preferências e opiniões encontrem guarida na atuação de algum parlamentar. Isto se traduz na algaravia de proposições de leis produzidas pelos legisladores e na ausência de mecanismos de produção de consensos intraparlamentares outros que a própria coalizão. Assim, qualquer ideia que receba acolhida na opinião pública tem grande chance de algum dia transformar-se em norma jurídica quando, tendo maioria na sociedade, a reproduzir-se no legislativo ou quando, encampada pelo Executivo, for incluí-

da em sua agenda. A lacuna que os partidos deixam é a distância que existe entre o interesse imediato e o agregado; entre o interesse e a opinião. Nas eleições legislativas o eleitor é instado a optar entre inúmeros particularismos quer sejam eles localistas, temáticos, corporativistas, etários, étnicos, de gênero... assim o perfil dos parlamentares. Onde há agregação de opiniões a preencher a lacuna tem seus *loci* preponderantes na sociedade; na imprensa, nas associações, no mundo corporativo. Colabora com este entendimento a explicação encontrada por Maciel (2009) para o malogro das repetidas tentativas de reforma tributária que são reiteradas desde 1988. O Autor centra sua análise na fragmentação do empresariado, clivado por interesses pontuais originados nas diversas modalidades de incentivos fiscais. A atuação política do setor visa maximizar ganhos setoriais no lugar de agir concertadamente em busca de benefícios coletivos; conseqüentemente não há posição majoritária sobre o tema capaz de ser representada nem no parlamento, nem no Executivo, sobrelevando algo recorrente na política nacional: poderoso consenso quanto à necessidade de reforma, absoluto dissenso sobre a solução determinada. Na política propriamente dita, somente nas articulações majoritárias dos executivos, pelo curto período de sua duração, na dependência da pessoa do mandatário.

Se o quadro é semelhante ao descrito então o sistema político brasileiro permite que as ideias minoritárias possam se tornar majoritárias pelo decurso do tempo, mediante seu espraiamento na sociedade e posterior acolhida pelas instituições. Assim ocorre, por exemplo, com políticas compensatórias como programas de renda mínima, encampados em plano federal na gestão de FHC e posteriormente ampliados no governo Lula; ou como a política de cotas para “minorias” ou situações de carência como as bolsas destinadas a alunos oriundos de escolas públicas em instituições de ensino superior privadas. Questões de tal natureza, sobretudo as mais polêmicas, tendem a criar divergências no interior dos partidos e de suas bancadas parlamentares⁹. Tudo indica que em ocasiões como essas os parlamentares tendem a se comportar segundo suas convicções. Mas o sistema permite também que o Executivo possa contar com a colaboração do Legislativo na maioria das vezes. O cimem-

9 Em registro algo distinto Santos (2002) demonstrou que “o conteúdo das leis de autoria dos parlamentares não é informado pelas clássicas clivagens que opõem os partidos”. Em outro contexto, Figueiredo e Limonge (2008, p. 167), sustentam que “as decisões-chaves para o sucesso (ou fracasso) do governo... não são monilíticas e não respeitam nem mesmo as fronteiras partidárias”.

to essencial agora é a responsabilidade dos parlamentares, sobretudo da elite que se forma em seu seio: lideranças de partido, membros da Mesa, presidentes das comissões e seus relatores nos casos mais relevantes.

Sugere-se aqui que as feições do presidencialismo de coalizão gera comportamentos institucionalmente constrictos, contudo, dando razão também a Renó (2006), individualmente dirigidos. Para o parlamento funcionar como funciona faz-se necessária a habilidade presidencial para formar e manter coalizões capazes e, por parte do legislativo, lideranças igualmente capazes e com disposição de parametrizar suas ações pela agenda do Executivo. Faz diferença, portanto, as características próprias da elite que conduz o processo decisório legislativo, seus “operadores chaves” (Albuquerque, 2009; Arko Advice, 2009). O conjunto compõe cerca de 100 deputados e 35 senadores, sua taxa de renovação é baixa ao longo dos anos, o que leva Albuquerque a assemelharlos a “uma oligarquia” no sentido dado por Robert Mitchels. São no geral políticos experientes, com vários mandatos (não apenas no legislativo) e grande capital político cujas preferências prevalecem sobre os demais.

Naturalmente, o grupo está associado ao desempenho de cargos de liderança partidária, na Mesa e em comissões, sugere a Autora não de forma exclusiva; fazer parte do escol pode supor apenas habilidade, experiência e conhecimento. A distribuição regional prevalecente difere quer se trate da Câmara ou do Senado; na primeira a maior bancada regional provém do Sudeste, com ampla participação de São Paulo, no segundo caso a do Nordeste.

A elite parlamentar poderia agir de modo diferenciado se e somente se a sociedade apresentasse clivagens fortemente polarizadas a exigir posicionamento parlamentar. Como não há demanda “efetiva” para a mudança de hábito; os partidos eximem-se de carregar o ônus da agregação de interesses e da formulação de prioridades; o Congresso apresenta caráter reativo em seu funcionamento. É possível também pensar na hipótese bastante plausível que as feições básicas do sistema político brasileiro apresente desempenho que corresponda às preferências da maioria da elite parlamentar: a democracia funciona com base em eleições regulares; não há barreiras para a expressão de minorias e estas não são capazes de vetar as da maioria; as regras internas ao parlamento se concentram poder em certos cargos, estes são todos eletivos; a divisão de poderes é operante e afasta o perigo de tirania de um presidente ousado e, ao mesmo tempo, permite ao executivo conciliador governar sem extraordinária dificuldade. A imagem corresponde à leitura conservadora da democracia e é bem possível que as escolhas institucionais que o Congresso

Constituinte realiza, capitaneada pelo “Centrão”, não tenha obrado contra o seu próprio poder, como parte da literatura sugere, ao reiterar os poderes da presidência gestados pela Carta de 1967. Sugere-se que se trata de um gesto consciente quanto às suas implicações práticas. A presente conjuntura caminha com a serenidade que somente tem paralelo na história do país com aquela que se abre graças à vitória do Regresso e o golpe da Maioridade. A análoga consequência é que com a ausência de coesão partidária proativa, o papel e a força da oposição perde nitidez, reduzida pela impossibilidade de formular alternativa de poder que não seja apenas constelada por grupo de lealdades pessoais.

3. A MOROSIDADE DO PROCESSO LEGISLATIVO

Comparadas às iniciativas do executivo, as providas dos parlamentares apresentam extrema morosidade no cumprimento de seus ritos. O número médio de dias de tramitação, até a votação, é de 964,6 para as de autoria do legislativo contra 271,4 do executivo resultando que nenhum de seus projetos é votado na mesma legislatura em que é apresentado. Consideradas as medianas a discrepância aumenta: 89,0 e 814,2 dias respectivamente. Parte da explicação está no peso proporcional das iniciativas tipo “administrativas” daquelas que propõem normas. As abrangentes tramitam em média 592,81 dias e as específicas 251,93, o que implica que mesmo as iniciativas geradoras de leis do executivo têm rito mais demorado, sobre estas recaindo mais fortemente emendas e substitutivos. O dado corrobora a hipótese acima indicada de maior cuidado do legislativo no que diz respeito aos projetos de caráter geral e normativo. Por essa via, explica-se apenas uma parte da discrepância e o resíduo permanece volumoso.

O deputado federal José Eduardo Cardoso, ao comentar a morosidade da praxe legislativa elenca questões elucidativas. Entre elas o caráter colegiado e plural do processo deliberativo que decide segundo a opinião pública; decisões democráticas são mais lentas que as autoritárias. O pensamento é certo e debatido pelo menos desde Platão e Aristóteles. Sua mais importante observação contudo relativiza o critério quantitativo na produção de leis como medida de eficácia e importância do Legislativo; “*muitas vezes, para a vida social, pode ser melhor não aprovar lei nenhuma. E para o interesse público, os esforços e energias gastas para que nada se altere naquele momento podem ser mais produtivos do que a aprovação de certas leis...*” (Cardoso, 2009). O suposto é o de que nem toda lei é boa por ser nova. Não há como negar-lhe a razão tam-

bém nisso, a lógica é irretorquível e faz lembrar o velho Pimenta Bueno supracitado: antes uma boa lei de menos que uma má demais¹⁰.

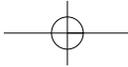
É preciso pois dar tempo para que se constate as reações da sociedade e as possíveis objeções ao proposto, antes da aprovação da lei. Se o zêlo é um bem em si, também ele não é suficiente para explicar a morosidade. O elemento que falta para o entendimento é precisamente a inoperância do partido no debate público e na formação de consensos na produção de normas, sem o que as proposituras isoladas só podem ser encaradas à primeira vista com desconfiança. Superar esta barreira leva tempo pois que há de se refazer, a cada caso, o penoso caminho das consultas e das atenções.

4. CONCLUSÃO

O presente artigo certamente mais levanta questões do que é capaz de responder e, portanto, se não conclui de forma cabal apresenta algumas hipóteses indiciadas. A primeira refere-se à divisão de poderes sustentando que a presente institucionalidade lhe dá guarida inequívoca do ponto de vista constitucional, mantendo-se fiel à tradição política do Estado. Assim, não se governa o país sem a anuência do Legislativo, garantia fundamental contra invectivas autoritárias do executivo, afastado o perigo de tiranias plebiscitárias. Ademais, no aspecto procedimental, ela parece não se encontrar ameaçada por diluição da distância entre os poderes ou por paralisia decisória devido à fragmentação partidária no Congresso. Esta última, de potencial problema passa a ser a principal sustentação da governabilidade do presidencialismo de coalizão, ao diminuir a rivalidade entre os poderes e diluir a coesão das oposições na justa medida da heterogeneidade do sistema partidário. Em acréscimo, não há opinião relevante na sociedade que não encontre correspondência no parlamento.

A segunda consideração é a do baixo desempenho do parlamento na produção de leis. A constrição normativa e processual joga aqui papel inequívoco e bem analisado na literatura. Contudo, os próprios parlamentares é quem criam as regras e podem mudá-las e são os mesmos que as operam. O fato das

10 Contudo, o Autor chama atenção também ao fato de que a morosidade da lei pode ser fatal para a preservação dos interesses dominantes da sociedade donde a demanda pelo fortalecimento do executivo e, mais recentemente, do judiciário às expensas do poder parlamentar. Ainda ele em conclusão: *“a marcha da história atenta contra o Parlamento tradicional e o princípio da legalidade democrática... o Estado de Direito... e a concepção burguesa de democracia”*.



casas apresentarem-se hierarquizadas, compondo elite experiente e com autoridade sobre os demais (sem falar no poder específico das posições de coordenação) indica que a situação relativa do Legislativo é perseguida ao menos por contingente significativo do “alto clero”. Trata-se antes de escolha do que de constrangimento, mesmo que a alternativa seja considerada sub-ótima. O processo é também individualmente dirigido.

Finalmente, o papel antes reativo do que proativo dos representantes denota que o Legislativo atua mais como instância moderadora do governo, posto que seu apoio não é incondicional como já se fez notar, do que poder propositivo. Nesse caso não apenas é limitada sua capacidade mudar o *status quo* como ele mesmo atua na direção de sua manutenção: ao formar coalizão governativa, parametriza as margens da permanência e da mudança consentida ao executivo. O papel do “velho Senado”, o representante da tradição por excelência, parece ter contaminado também a Câmara dos Deputados, numa nova sintaxe do dístico “Ordem e Progresso”. Talvez reação do cumprimento da profética análise de Visconde do Uruguay: a crescente importância para a vida do cidadão do Estado enquanto administrador e gestor em detrimento dos vínculos políticos. Numa máquina administrativa cuja complexidade recolhe um sem número de conselhos, agências reguladoras, e outros desagradouros para a multiplicidade de interesses da sociedade e suas demandas ao sistema político que outra função, senão conservadora, restaria ao Legislativo?

51

fragmentação de interesses e morosidade no parlamento brasileiro

Edison Nunes possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1977), mestrado em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1988) e doutorado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2003). Atualmente é Professor Assistente Doutor do Departamento de Política da FCS/PUCS-SP e pesquisador do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da USP. Tem experiência na área de Ciência Política. Atuando principalmente nos seguintes temas: ação política em Maquiavel, Filosofia Política, Maquiavel, retórica em Maquiavel.



BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n.1, p. 5-38, 1988.
- ALBUQUERQUE, Rebeca de Souza Leão. *Processo legislativo e tomada de decisões: A elite parlamentar da Câmara dos Deputados*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Câmara dos Deputados/CEFOP; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2009.
- AMORIM NETO, O. e SANTOS, F. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a Nação. In: VIANNA, L. W. (org.). *A democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.
- ARENDT, Hannah. *Da revolução*. São Paulo: Editora Ática, 1988.
- ARKO ADVICE (consultores). *Elite parlamentar no Congresso Nacional: Os parlamentares mais influentes no Congresso Nacional 2007-2011*. Brasília: Arko Advice, 2009.
- BEINGELMAN, Paula (org.). *Joaquim Nabuco; política*. São Paulo: Ática, 1982.
- CHEIBUB, J. A. Minority governments, deadlock situations, and the survival of presidential democracies. *Comparative Political Studies*, 35 (3), 2002.
- CARDOZO, José Eduardo (2009). A crise do legislativo. *Estudos Avançados*, 23 (67), 2009.
- DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Porto Alegre: Globo. 3ª. ed. Ver, 1976.
- FIGUEIREDO e LIMONGI. *Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e mudança institucional*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, (29), 1995.
- FIGUEIREDO, A. C. e LIMONGI, F. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Editora da FGV / Fundação Konrad Adhenuer, 2008.
- GOMES, Fábio de Barros Correia. *Classificação de projetos de lei relacionados à saúde apresentados na Câmara dos Deputados entre 2001 e 2004*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2006. (<http://bd.camara.gov.br>).
- LAMOUNIER, Bolívar. *A democracia brasileira no limiar do Século XXI*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1996.
- LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governos de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- LINZ, Juan. The perils of the Presidentialism. *Journal of Democracy*, 1. 51-56, 1990.
- MACIEL, Marcelo Sobreiro. *Dependência de trajetória nos incentivos fiscais: fragmentação do empresariado na reforma tributária*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Câmara dos Deputados/CEFOP; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2009.
- MONTESQUIEU. *De l'esprit des lois*. Paris: Garnier-Flammarion, 1979.

- PEREIRA e MUELLER. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados* (46), 4, 2003.
- RENÓ, L. R. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: Processos institucionalmente constritos ou individualmente dirigidos?. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- SANTOS, F. *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.
- SANTOS, F. Governos de coalizão no sistema presidencial: O caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- TORRES, João Camilo de Oliveira. *A democracia coroada. Teoria política do Império do Brasil*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1964.
- WEFFORT, Francisco Correa. *Formação do pensamento político brasileiro: ideias e personagens*. São Paulo: Ática, 2006.