



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Lucas Rodrigues Fernandes da Silva

**COMO VOTA, DEPUTADO?
DISCIPLINA PARLAMENTAR NO BRASIL PÓS-CONSTITUINTE**

Brasília
2017

Lucas Rodrigues Fernandes da Silva

COMO VOTA, DEPUTADO?
DISCIPLINA PARLAMENTAR NO BRASIL PÓS-CONSTITUINTE

Monografia apresentada ao Instituto de
Ciência Política da Universidade de Brasília
como parte dos requisitos para a obtenção do
título de Bacharel em Ciência Política.

Orientadora: Graziela Dias Teixeira
Examinador/a:

Brasília
2017

Lucas Rodrigues Fernandes da Silva

**COMO VOTA, DEPUTADO?
DISCIPLINA PARLAMENTAR NO BRASIL PÓS-CONSTITUINTE**

Monografia apresentada ao Instituto de
Ciência Política da Universidade de Brasília
como parte dos requisitos para a obtenção do
título de Bacharel em Ciência Política.

Orientadora: Graziela Dias Teixeira

Avaliado em: __/__/2017

Aprovado em: __/__/2017

Graziela Dias Teixeira (IPOL/UnB)

Examinador/a (IPOL/UnB)

Brasília
2017

DEDICATÓRIA

À minha mãe Magali e ao meu pai Edevaldo, por sempre acreditarem em meu potencial e por nunca medirem esforços para que eu pudesse lutar as minhas batalhas.

AGRADECIMENTOS

Cursar Ciência Política na Universidade de Brasília foi uma jornada intensa e extremamente desafiadora que transformou irreversivelmente minha vida. Trilhar este caminho não foi fácil e só foi possível com o apoio da família, amigos e colegas de trabalho.

Meu primeiro e principal agradecimento pertence aos meus pais e meu irmão. Concluir esta importante etapa da minha vida só foi possível graças ao empenho e esforço incondicional de vocês. Ao longo deste último ano, a distância que separa Brasília de Belo Horizonte foi mais difícil de lidar do que eu poderia imaginar, mas me ensinou que a sua presença em minha vida supera qualquer barreira física. É impossível descrever o amor que sinto por vocês.

A meu pai, Edevaldo, por ser meu primeiro e mais importante exemplo de ser humano e profissional. Obrigado por me mostrar que a bondade, a caridade e a honestidade são valores pelos quais vale a pena lutar. Se um dia eu puder dizer que tenho metade de sua vitalidade, serenidade e perseverança, serei um homem de sorte.

À minha mãe, Magali, por trazer o equilíbrio para minha vida e me ensinar (mesmo que as vezes eu me esqueça) que é muito melhor enfrentar um problema com um sorriso no rosto. Obrigado por me fazer entender que o sucesso só é válido quando compartilhado.

A meu irmão, Murilo, por encher nossa casa de alegria e ser meu melhor amigo. Obrigado pelo companheirismo em todos os momentos e por me ensinar que a vida pode ser mais divertida.

À minha avó, Conceição, por povoar a minha imaginação com histórias e *causos* da roça e por me ensinar que não existe problema que não possa ser resolvido com uma boa porção de bolinhos de chuva. À minha tia e madrinha, Elizabeth, por sempre incentivar o hábito da leitura e refrescar os dias quentes com guerras de bexigas na varanda. À minha prima, Rebeca, pela indispensável companhia durante minha infância e adolescência e por mostrar que nenhum dia frio é capaz de impedir um mergulho na piscina.

À professora Graziela Dias Teixeira, por me acolher prontamente como orientadora e por ser a melhor coordenadora de graduação do IPOL. Estendo meus agradecimentos a todos os funcionários e professores da UnB que sempre me ajudaram quando eu precisei e deram todo o suporte necessário para que eu concluísse a graduação.

Aos queridos amigos, que tornaram mais fácil essa caminhada. Muito obrigado pelos momentos que passamos juntos, histórias que compartilhamos e pelo apoio nos momentos mais difíceis. Em ordem alfabética, para ninguém ficar com ciúmes: Bia, Bruna, Bruno, Cibelle, Ernesto, Evellin, Fernanda, Gabi, Ivana, João, Letícia Mendes, Letícia Brito, Lincoln, Luisa, Marina e Savanna.

É difícil agradecer o suficiente ao Projeto Politeia. Fazer parte desta equipe foi uma das experiências mais enriquecedoras que eu tive na graduação. As amizades formadas, o crescimento profissional e o conhecimento adquirido são parte de uma dívida que nunca será paga. Reconhecer que a representatividade importa e que todas as vozes merecem ser ouvidas é a grande lição que fica depois de participar da organização. Agradeço a todos que um dia contribuíram para que este projeto saísse do papel e alçasse voos cada vez mais altos.

Aos colegas da Barral M Jorge e da Superintendência de Assuntos Parlamentares da Presidência da República, pela confiança depositada e pelo aprendizado proporcionado. Sem sombra de dúvidas, participar destas duas equipes incríveis e de altíssimo nível foi fundamental para meu crescimento pessoal e profissional. Um agradecimento especial para Fernando, Juliano, Mayara e Verônica, pelos puxões de orelha (merecidos!) e por serem exemplos que me inspiram a melhorar todos os dias.

EPÍGRAFE

*Laws, like sausages, cease to inspire
respect in proportion as we know how
they are made.*

John Godfrey Saxe (1816-1887)

RESUMO

Este trabalho analisa a disciplina partidária com base nas votações nominais ocorridas durante os mandatos dos presidentes eleitos pelo voto direto no Brasil, compreendendo os mandatos de Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma Rousseff (sendo considerado apenas seu primeiro mandato). Busca-se apresentar e discutir os dados relativos a disciplina partidária com o intuito de dialogar com a literatura existente sobre o tema e contribuir para estudos futuros.

Palavras-chave: Disciplina Partidária. Presidencialismo de Coalizão. Coalizões Governamentais. Câmara dos Deputados. Votação Nominal.

ABSTRACT

This study analyzes partisan discipline based on the roll-call votes that took place during the mandates of the Presidents elected by direct vote in Brazil, covering the mandates of Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Lula and Dilma Rousseff (being considered only her first term). The aim is to present and discuss the data related to party discipline in order to dialogue with the existing literature on the subject and to contribute to future studies.

Keywords: Partisan Discipline. Coalition Presidentialism. Governmental Coalitions. House of Representatives. Roll-Call Vote.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Senado Federal)

CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Câmara dos Deputados)

CESP – Comissão Especial

CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise de Planejamento

CF – Constituição Federal de 1988

CN – Congresso Nacional

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

DEM – Democratas (antigo PFL)

MDB – Movimento Democrático Brasileiro (atual PMDB)

MP – Medida Provisória

MSC – Mensagem

MSG – Mensagem do Congresso Nacional

PCB – Partido Comunista Brasileiro (atual PPS)

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDC – Projeto de Decreto Legislativo

PDS – Partido Democrático Social (atual PP)

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PFL – Partido da Frente Liberal (atual Democratas)

PJ – Partido da Juventude (atual PTC)

PL – Partido Liberal (atual PR)

PL – Projeto de Lei Ordinária

PLN – Projeto de Lei do Congresso Nacional

PLP – Projeto de Lei Complementar

PLV – Projeto de Lei de Conversão

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro (antigo MDB)

PMR – Partido Municipalista Renovador (atual PRB)

PP – Partido Progressista (antigo PDS)

PPS – Partido Popular Socialista (antigo PCB)

PR – Partido da República (antigo PL)

PRB – Partido Republicano Brasileiro (antigo PMR)

PRC – Projeto de Resolução

PRN – Projeto de Resolução do Congresso Nacional

PRN – Partido da Reconstrução Nacional (atual PTC)

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido dos Trabalhista Brasileiro

PTC – Partido Trabalhista Cristão (antigo PRN)

PV – Partido Verde

QO – Questão de Ordem

RCP – Requerimento de Instituição de Comissão Parlamentar de Inquérito

RCCN – Regimento Comum do Congresso Nacional

REC – Recurso

REQ – Requerimento

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF – Regimento Interno do Senado Federal

STF – Supremo Tribunal Federal

VET – Veto

ÍNDICE DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 1 – Tipos de Proposição	31
Tabela 1 – Disciplina Partidária em relação à orientação do governo Collor (em %) ...	46
Tabela 2 – Disciplina Partidária em relação à orientação do governo Itamar Franco (em %) %)	48
Tabela 3 – Disciplina Partidária em relação à orientação do governo FHC I (em %) ...	50
Tabela 4 – Disciplina Partidária em relação à orientação do governo FHC II (em %) ..	52
Tabela 5 – Disciplina Partidária em relação à orientação do governo Lula I (em %)....	55
Tabela 6 – Disciplina Partidária em relação à orientação do governo Lula II (em %) ..	59
Tabela 7 – Disciplina Partidária em relação à orientação do governo Dilma Rousseff (em %)	63

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
REFERENCIAL TEÓRICO.....	18
Presidencialismo de Coalizão.....	18
Conceituação.....	18
Críticas.....	20
Disciplina Partidária.....	23
Conceituação.....	24
Principais Correntes.....	25
Coalizão.....	26
METODOLOGIA.....	28
Recorte Temporal.....	29
Sistema Eleitoral.....	29
Ritos do Processo Legislativo.....	30
Significância dos dados.....	30
Proposições e Votações.....	31
Tipos de Proposição.....	32
Medida Provisória (MP).....	32
Mensagem (MSC).....	33
Mensagem do Congresso Nacional (MSG).....	33
Projeto de Decreto Legislativo (PDC).....	34
Proposta de Emenda à Constituição (PEC).....	35
Projeto de Lei Ordinária (PL).....	36
Projeto de Lei Complementar (PLP).....	37
Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN).....	37
Projeto de Lei de Conversão (PLV).....	38
Projeto de Resolução (PRC).....	38
Projeto de Resolução do Congresso Nacional (PRN).....	39
Requerimento de Instituição de Comissão Parlamentar de Inquérito (RCP).....	39
Recurso (REC).....	40
Requerimento (REQ).....	40
Veto (VET).....	41
Tipos de Votação.....	41
Votação por escrutínio secreto.....	42

Votação Ostensiva	43
Votação Simbólica.....	43
Votação Nominal	43
APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS	45
Fernando Collor.....	45
Eleições.....	45
Governo e Coalizões.....	46
Análise Parcial	47
Itamar Franco.....	47
Governo e Coalizões.....	47
Análise Parcial	48
Fernando Henrique Cardoso I.....	49
Eleições.....	49
Governo e Coalizões.....	50
Análise Parcial	51
Fernando Henrique Cardoso II	51
Eleições.....	51
Governo e Coalizões.....	52
Análise Parcial	53
Lula I	53
Eleições.....	53
Governo e Coalizões.....	54
Análise Parcial	57
Lula II.....	57
Eleições.....	57
Governo e Coalizões.....	58
Análise Parcial	61
Dilma Rousseff	61
Eleições.....	61
Governo e Coalizões.....	62
Análise Parcial	65
CONSIDERAÇÕES FINAIS	66
Limitações	66
Votações Nominais.....	66
Senado Federal	68

Comissões.....	70
Resultados e Considerações Finais.....	70
Achados Específicos.....	70
Achados Gerais.....	71
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	 74

INTRODUÇÃO

De acordo com a Constituição Brasileira de 1988, o Brasil é uma República Federativa que possui como sistema de governo o presidencialismo. Sendo a União dividida em três poderes que são independentes e coesos entre si. O Poder Legislativo responsável por elaborar as leis; o Poder Executivo que administra os interesses públicos e executa as políticas públicas; e o Poder Judiciário, responsável por solucionar conflitos entre cidadãos, entidades e o próprio Estado.

Alguns autores afirmam que o sistema político estabelecido pela Constituição Federal de 1988 é fruto da associação de arranjos distintos que resultariam em grandes impasses para a manutenção da governabilidade e ordem democrática. Por outro lado, muitos sustentam que o sistema político brasileiro cria incentivos para a que os partidos de coalizão sustentem a agenda do Poder Executivo, impedindo um cenário de paralisia decisória.

Partindo desta perspectiva, o presente trabalho se propõe a avaliar a disciplina partidária das coalizões governamentais dos Presidentes eleitos após a promulgação da Constituição Federal de 1988 por meio das votações nominais registradas na Câmara dos Deputados.

Primeiramente, será apresentado o referencial teórico utilizado para basear a desenvolvimento desta pesquisa e nortear a análise de dados. Nesta seção serão tratadas as principais correntes sobre o Presidencialismo de Coalizão e sobre Disciplina Partidária. Por fim será feita a delimitação do conceito de Coalizão que será utilizado na análise de dados.

Em seguida, a metodologia e a apresentação dos dados serão descritas. A metodologia e o recorte temporal propostos foram selecionados levando em consideração alguns critérios que justificam uma comparabilidade razoável entre os cenários observados. São eles: mesmo sistema eleitoral, mesmas regras do processo legislativo e significância dos dados coletados.

Ademais, para os efeitos de análise do presente trabalho serão tratados os 14 tipos de proposições que fazem das 795 votações ocorridas dentro do recorte temporal selecionado. Além disso, nesta seção serão descritos os tipos de proposição e as

modalidades de votação existentes na Câmara dos Deputados, de forma a justificar o uso de votações nominais para a análise deste trabalho.

As médias obtidas nas votações nominais serão analisadas dentro de cada governo depois do estabelecimento das eleições diretas para Presidente da República. Para o cômputo dos dados serão consideradas apenas as votações não unânimes e válidas. Também vale ressaltar que serão consideradas apenas as coalizões governamentais, que são compostas por partidos que ocupam cargos na estrutura ministerial do governo.

Por fim, são apresentados os principais achados deste trabalho, sendo divididos em achados gerais e específicos, e como estes se relacionam com a literatura vigente. Além disso, serão discutidas as limitações decorrentes da metodologia empregada por este trabalho e como elas podem afetar a abrangência dos resultados obtidos.

REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção busca-se apresentar o referencial teórico usado como base para o desenvolvimento deste trabalho. Primeiramente serão apresentadas as principais correntes sobre o presidencialismo de coalizão e, em seguida, sobre disciplina partidária. Por fim será feita a delimitação do conceito de coalizão que será utilizado na análise de dados.

Presidencialismo de Coalizão

Antes de adentrar na produção acadêmica sobre a disciplina partidária, é válido se debruçar sobre o referencial teórico que caracteriza o sistema de governo brasileiro. A Ciência Política tem amplo desenvolvimento de estudos sobre o desenho institucional do país, que convencionou-se chamar de *presidencialismo de coalizão*. Neste sentido, a intenção deste capítulo não é esgotar completamente o assunto, mas sim ilustrar as principais abordagens a fim de traçar um panorama geral sobre o tema.

Conceituação

O termo *presidencialismo de coalizão* foi usado pela primeira vez por Sérgio Abranches (1988) com o objetivo de ilustrar o “dilema institucional brasileiro” que congrega o multipartidarismo e a proporcionalidade com a organização do executivo com base em grandes coalizões. De acordo com o autor, o sistema político estabelecido pela Constituição Federal de 1988 é fruto da associação de arranjos distintos que resultariam em grandes impasses para a manutenção da governabilidade e ordem democrática.

Ainda segundo Abranches (1988, pp. 21-22), o aspecto particular que torna o desenho institucional brasileiro *sui generis* deve-se à existência de um “presidencialismo imperial” fundamentado na separação e independência entre os três poderes e que ordena a estrutura ministerial com base em amplas coalizões. Isto distinguiria substancialmente o sistema brasileiro de um regime parlamentarista, onde o chefe de Estado teria o poder moderado pelo controle parlamentar sobre o gabinete, mesmo que este seja composto por grandes coalizões.

Neste sentido, o autor chama atenção para o caráter instável da capacidade de governabilidade do presidente da República, que, em sua visão, resulta em um “processo de negociação e conflito, no qual os partidos na coalizão se enfrentam em manobras calculadas para obter cargos e influência decisória”. Essa prática constante de barganhas e disputa por cargos é marcada, por um lado, pela heterogeneidade e fragmentação interna das coalizões; e, por outro lado, pela disposição do chefe do poder executivo em manter as diretivas programáticas mínimas pelas quais foi eleito (ABRANCHES, 1988, pp. 27-28).

Para Abranches, o desempenho corrente do governo é um fator de fundamental importância para a manutenção da coalizão, sendo inclusive considerado mais relevante do que o cumprimento dos acordos e compromissos formulados na sua constituição. De tal modo, um governante bem avaliado teria a capacidade de negociar a inclusão de políticas conflitantes aos princípios diretivos dos partidos sem perder a autoridade no relacionamento com as bases de apoio e a credibilidade frente à opinião pública. Já em períodos de conturbação social e política, o sistema brasileiro contribuiria para a geração de instabilidade.

em circunstâncias de crise, entre os pontos de divergência encontram-se questões inarredáveis da agenda de políticas de governo, tais como controle da inflação, as prioridades para o gasto público ou a política salarial. O dilema que se apresenta é a identificação do limite de tolerância dos parceiros, que depende da posição das lideranças políticas e de fatores a elas externos – ligados à sua relação com as bases, os grupos de militantes e as facções parlamentares –, de um lado, e da reação dos interesses organizados na sociedade, de outro. (ABRANCHES, 1988, p. 28)

Além disso, outro ponto identificado por Abranches como complicador para o alcance da estabilidade é o baixo grau de liberdade para a recomposição de forças. Reformas na estrutura ministerial e de outros órgãos do governo, mesmo que pequenas, podem representar uma ameaça para as bases de sustentação do chefe do executivo. Assim, o descontentamento dos partidos que compõem a coalizão tenderia a polarizar o ambiente no Congresso Nacional e gerar ‘coalizões de veto’, ampliando a possibilidade de paralisia decisória ou até mesmo ruptura da ordem política (ABRANCHES, 1988, p. 30).

Abranches chama atenção para o fato de que coalizões devem ser formadas levando em consideração não apenas as regras de representação e o sistema partidário, mas

também fatores culturais e regionais. A partir desta premissa, a governabilidade e estabilidade institucional são mais difíceis de serem alcançadas em sociedades marcadas por conflitos e desigualdade. No caso do Brasil, o autor sustenta que as coalizões são norteadas por dois eixos, a lógica partidária-parlamentar e a lógica regional/estadual.

Abranches conclui que o sistema institucional proposto pela Constituição Federal de 1988 não contribui para a governabilidade e apresenta as seguintes tendências:

(a) alto grau de heterogeneidade estrutural, quer na economia, quer na sociedade, além de fortes disparidades regionais; (b) alta propensão ao conflito de interesses, cortando a estrutura de classes, horizontal e verticalmente, associada a diferentes manifestações de clivagens inter e intra-regionais; (c) fracionamento partidário-parlamentar entre médio e mediano, e alta propensão à formação de governos baseados em grandes coalizões, muito provavelmente com índices relativamente elevados de fragmentação governamental; (d) forte tradição presidencialista e proporcional. A primeira indicando, talvez, a inviabilidade de consolidação de um regime parlamentarista puro. A segunda, apontando para a natural necessidade de admitir à representação os diversos segmentos da sociedade plural brasileira; (e) insuficiência e inadequação do quadro institucional do Estado para resolução de conflitos e inexistência de mecanismos institucionais para a manutenção do “equilíbrio constitucional”. (ABRANCHES, 1988, pp. 31-32)

Críticas

Muitos autores defendem que o sistema político e as bases institucionais, estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, que regem seu funcionamento representam a continuidade de um modelo empregado desde 1946 que foi interrompido pelo golpe militar em 1964. Essa tese destoa do que foi proposto por Abranches na medida em que apresenta a ótica de que o modelo atual representa a manutenção de um sistema adaptado aos princípios do governo de controle mútuo. Apesar disso, mesmo os autores que criticam Abranches reconhecem que o cenário pós Constituição de 1988 é diferente, uma vez que é concedida ao poder executivo uma série de mecanismos de interferência nos trabalhos legislativos, além de munir os líderes partidários com prerrogativas suficientes para a manter a disciplina de seus membros no Plenário. (SANTOS, 2003 pp. 20-22)

Essa concentração de poderes do executivo é explicada por Rennó, que afirma que a principal mudança entre o sistema que vigorava durante a ditadura militar e o que passou

a valer depois da Constituição de 1988 diz respeito sobre a construção de apoio legislativo em um contexto de múltiplos partidos políticos.

Essa é a grande diferença no funcionamento da relação Executivo/Legislativo no período democrático atual em contraste com o regime autoritário anterior. Durante a ditadura militar, a dominância do Legislativo pelo partido que apoiava o regime autoritário era praticamente completa. Hoje, nenhum partido do Presidente, após as eleições presidenciais de 1989, isoladamente obteve maioria dos assentos no Congresso. Isso significa que o Executivo precisa de coligações com diversos partidos para poder aprovar seus projetos de interesse no Legislativo. Surge justamente daí o caráter de coalizão do presidencialismo brasileiro. O jogo passa a ser centrado na negociação entre Executivo e partidos políticos para construção de apoio legislativo. Uma relação que antes era de apoio incondicional, após a redemocratização passa a ser de apoio negociado. (RENNÓ, 2006, pp. 259-260)

Santos afirma que parte destes arranjos para assegurar a governabilidade são resquícios do período militar e podem ser entendidos como produto da “inércia institucional” ou dos caminhos adotados durante a evolução institucional que dotou o poder executivo com uma concentração excessiva de instrumentos. (2003, p. 21)

Figueiredo e Limongi complementam esta ideia e afirmam que a abundância de poderes concedidos ao Presidente e aos líderes partidários é um traço do regime autoritário que foi mantido a fim de evitar a ingovernabilidade ocasionada pela união do presidencialismo com o multipartidarismo. Os autores afirmam ainda que, caso estes mecanismos não fossem adotados, o sistema político brasileiro teria forte tendência “à inoperância, quando não à paralisia”. (1998, p. 80-83) Isso ocorreria porque:

[...] a separação dos poderes característica dos governos presidencialistas, segundo a teoria dominante, levaria ao comportamento irresponsável dos parlamentares, uma vez que a duração de seus mandatos não é influenciada pelos infortúnios políticos do presidente. Somente os membros do partido presidencial teriam algum incentivo para cooperar. Para os demais, a estratégia dominante, mais rendosa do ponto de vista político, seria a recusa sistemática à cooperação. Da mesma forma, presidentes teriam poucos incentivos em buscar apoio do Congresso, em face da origem própria e popular de seu mandato. Seguindo esta linha de raciocínio, chega-se à conclusão de que governos presidencialistas multipartidários não podem contar com o apoio político dos congressistas e tendem a paralisia. (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1998, p. 83)

Limongi vai além e rejeita a tese proposta por Abranches de que o presidencialismo brasileiro seria diferente de outros sistemas presidencialistas multipartidários. Na visão do autor, o modelo brasileiro não pode ser observado com algo

particular na medida em que a sua estruturação garante que o poder executivo opere de maneira similar ao que ocorre em boa parte das democracias existentes. Apesar disso, o autor afirma que o termo presidencialismo de coalizão é adequado para o sistema político brasileiro. (LIMONGI, 2006, p. 19-22)

Ainda que afirme que as coalizões possam ser formadas a partir de critérios estritamente partidários, Limongi entende que um fator que diferencia o presidencialismo de coalizão brasileiro de outros modelos, seria “a necessidade de atender ao critério regional”. (2006, p. 19) Isso poderia ser atribuído a três fatores: heterogeneidade do país, ao federalismo e ao poder dos governadores.

A fim de compreender o funcionamento do presidencialismo brasileiro quanto analisar o funcionamento do poder legislativo, é tão fundamental quanto observar as prerrogativas concedidas ao poder executivo. Como já foi dito anteriormente, a Constituição de 1988 concedeu aos líderes partidários amplo poder de controle atuação sobre o processo legiferante.

Assim como na maior parte das democracias presidencialistas, as Casas Legislativas são instituições igualitárias e majoritárias. Em outras palavras isso significa que todos os representantes eleitos possuem o mesmo peso a despeito da quantidade votos recebidos, dos mandatos já exercidos e do partido ao qual são filiados. Todavia, essa igualdade não é reproduzida na distribuição de recursos e direitos parlamentares. O que faz com que atores que ocupam determinadas funções ou cargos possuam maior espaço de interação e influência dentro do processo decisório. (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1998, pp. 90-91)

Para dar um exemplo bastante simples, o direito a palavra é regulamentado: nem todos podem falar a qualquer momento. De outra forma, os debates não teriam fim. Ainda que os direitos das minorias tendam a ser defendidos, para que decisões sejam tomadas é necessário que majorias sejam capazes de vencer a obstrução de minorias. Da mesma forma, nem todos os parlamentares têm os mesmos recursos e possibilidades para propor matérias e emendas, influir no método de votação, determinar a pauta dos trabalhos, etc. (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1998, p. 91).

Os autores pontuam que os direitos parlamentares são distribuídos por critérios partidários (líderes representando suas bancadas) e o poder interno é distribuído pelo critérios da proporcionalidade (cargos eletivos como a Mesa Diretora e as presidências

das Comissões). O poder dos líderes acaba sendo tão preponderante que as matérias de maior destaque são direcionadas para o Plenário, órgão máximo de deliberação onde a atuação individual torna-se praticamente irrelevante. Neste contexto, comissões e parlamentares, que têm o papel de “força centrífuga e descentralizante”, veem o seu poder, já escasso, praticamente neutralizado para influenciar o curso dos trabalhos legislativos. (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1998)

É válido ressaltar que essa concentração de poder nas mãos dos líderes não é uma singularidade no processo legislativo brasileiro e pode ser observado em diversos países presidencialistas, que adotam estas práticas justamente para evitar a paralisia decisória.

Em síntese:

Nada autoriza tratar o sistema político brasileiro como singular. Coalizões obedecem e são regidas pelo princípio partidário. Não há paralisia ou síndrome a contornar. A estrutura institucional adotada pelo texto constitucional de 1988 é diversa da que consta do texto de 1946. O presidente teve seu poder institucional reforçado. Para todos os efeitos, a Constituição confere ao presidente o monopólio sobre iniciativa legislativa. A alteração do status quo legal, nas áreas fundamentais, depende da iniciativa do Executivo. Entende-se assim que possa organizar seu apoio com base em coalizões montadas com critérios estritamente partidários. Para influenciar a política pública é preciso estar alinhado com o presidente. Assim, restam aos parlamentares, basicamente, duas alternativas: fazer parte da coalizão presidencial na legislatura em curso, ou cerrar fileiras com a oposição esperando chegar à Presidência no próximo termo. (LIMONGI, 2006, pp. 40-41)

Disciplina Partidária

Tendo em vista o exposto acima, fica claro que o estudo do sistema político e das instituições brasileiras é muito prolífico na Ciência Política. Principalmente quando se toma como objeto de estudo as últimas três décadas, que foram marcadas pelas consequências da redemocratização nacional. Isso não é diferente quando se fala sobre a disciplina partidária.

A disciplina partidária é parte fundamental para entender como se dá as relações entre o legislativo e o executivo e, como visto anteriormente, é um dos pilares para o funcionamento das instituições políticas brasileiras. De acordo com Rennó,

A questão-chave do debate atual sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão é justamente sobre os termos em que se dá a negociação entre Executivo e Legislativo e se os parâmetros da negociação variam pelas diversas administrações, desde 1988, ou se são constantes, constrictos institucionalmente. Na verdade, esse debate é talvez um dos mais interessantes e sofisticados da literatura sobre política brasileira e tem prestado contribuição significativa para a discussão sobre política comparada na América Latina. (RENNÓ, 2006, p. 260)

Conceituação

Antes de adentrar nas principais correntes que analisam a disciplina partidária, é necessário abrir um parêntese para evitar uma falta de clareza quanto ao conceito tratado. O principal objetivo é evitar a ideia de que Disciplina e Coesão são conceitos equivalentes.

Quando se fala na distinção entre disciplina e coesão, o pesquisador George Tsebelis, que busca analisar as variáveis da ação político por meio das teorias dos jogos e da escolha racional, costuma ser um bom ponto de partida. Segundo o autor, a disciplina partidária diz respeito ao poder de um partido em comandar os votos de seus filiados no parlamento; enquanto que a coesão diz respeito às diferenças de posições políticas dentro de um partido em um momento que precede a discussão e a votação. (TSEBELIS, 1997, p.103)

A disciplina costuma ser observada como um conceito mais objetivo que se relaciona ao comportamento palpável dos parlamentares em relação a diretrizes estabelecidas pelo seu partido – como é o caso das votações nominais em que há orientação feita pelo líder. O fato de ser facilmente mensurável, faz com que um parlamentar indisciplinado esteja mais vulnerável à receber sanções das lideranças partidárias.

Já a coesão é tida como uma característica mais ampla e subjetiva que congrega principalmente a interrelação dos parlamentares com o partido e seus membros, bem como seu relacionamento com o eleitorado. Além disso, esse conceito também se vale de fatores como principais bandeiras defendidas, posicionamento ideológico, comportamento, valores, entre outros.

Para sintetizar os conceitos, Figueiredo e Limongi afirmam que:

Analicamente, a coesão partidária deve ser distinguida da disciplina partidária. A coesão depende da distribuição das preferências. Quanto mais homogêneas forem as preferências dos parlamentares filiados a um determinado partido, tanto maior a coesão. Controle sobre a agenda protege os interesses comuns do grupo contra os incentivos para agir de forma oportunista. A disciplina depende da alteração do comportamento diante da ameaça ou aplicação de sanções (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1998).

Principais Correntes

Assim como ocorre com o presidencialismo de coalizão, existem duas correntes que divergem diametralmente a respeito da disciplina partidária no Brasil. Por um lado, é defendido que o sistema político brasileiro tem proporcionado parlamentares disciplinados e com forte tendência a seguir as orientações de seus partidos; por outro lado, estão os pesquisadores que acreditam que os parlamentares brasileiros atuam de maneira mais personalista e são indisciplinados, principalmente quando comparados com legisladores de outros países.

Principais representantes da primeira corrente, Limongi e Figueiredo defendem que os parlamentares brasileiros são altamente disciplinados no cumprimento das orientações feitas pelos líderes partidários, tornando as votações em Plenário previsíveis. De acordo com dados obtidos entre 1989 e 1994, os autores afirmam que “em média, 89,4% do plenário vota de acordo com a orientação de seu líder, taxa suficiente para prever com acerto 93,7% das votações nominais” (LIMONGI & FIGUEIREDO, 1998).

As principais críticas feitas aos estudos apresentados pelos dois autores dizem respeito ao foco exclusivo no contexto brasileiro, fechando espaço para o estabelecimento de uma comparação com outros países, mesmo aqueles que possuem um sistema político similar ao do Brasil. Por outro lado, a pesquisa empírica dos autores é reconhecida como rigorosa e bem desenvolvida. Além disso, muitos apontam que uma das explicações para a alta disciplina no Brasil as relações institucionais decorrentes da elaboração de uma nova Constituição Federal de 1988 e pela definição do Regimento Interno da Câmara. Neste sentido, Carlos Melo afirma que:

Fundamentalmente, a ampliação do poder de agenda do Executivo – pela

via da delegação de poderes legislativos – e o grau de centralização do processo legislativo nas mãos dos líderes terminaram por fazer com que, de um lado, os partidos despontassem como os estruturadores dos trabalhos no interior do Congresso Nacional e, de outro, os deputados se vissem impossibilitados de, individualmente, influenciar o resultado legislativo (MELO, 2000).

Do lado oposto, Barry Ames está entre os principais críticos da ideia de que os parlamentares brasileiros são disciplinados. Segundo o autor é necessário estabelecer um comparativo com outros países antes de afirmar que o nível de unidade partidária encontrado no Congresso Nacional brasileiro permite dizer que possuímos partidos disciplinados. Ames usa o caso argentino, onde a disciplina partidária costuma ser superior a 98%, como exemplo para refutar a tese de que o Brasil possui um sistema disciplinado. (AMES, 2003, p. 241)

Indo de encontro com essa ideia, Mainwaring e Liñan, ao analisar a disciplina partidária em relação na Assembleia Constituinte que durou de 1987-1988, afirmam que os partidos brasileiros não podiam ser considerados disciplinados, com exceção dos partidos de esquerda (1998). Segundo os autores, apesar de admitirem uma certa indisponibilidade de dados comparáveis com a maior parte dos países latino-americanos, parlamentares da Venezuela, Uruguai e Argentina são mais disciplinados que os brasileiros.

Destaca-se que os autores desta corrente costumam ressaltar aspectos da legislação partidária e eleitoral para basear a inferência de que o sistema partidário do Brasil é frágil na medida em que são estimulados um comportamento individualista e indisciplinado dos parlamentares.

Coalizão

A título de esclarecimento é necessário observar que este trabalho considerará a definição de coalizão apresentada por Figueiredo (2012). Bem como os critérios utilizados para delimitar o início e o encerramento de uma coalizão apresentados por Müller e Strøm (2000) e corroborados pela autora.

O critério aqui utilizado para demarcar o fim e o começo das coalizões de governo nos sistemas presidenciais é o mesmo definido por Müller e Strøm

para os sistemas parlamentares: “1) qualquer mudança no conjunto de partidos que fazem parte do gabinete; 2) qualquer mudança na identidade do primeiro-ministro; e 3) qualquer eleição geral, seja porque foi exigida pelo fim de um período constitucional intereleitoral, ou porque foi precipitada pela dissolução prematura do parlamento” (2000, p. 12). Com pequenas alterações que não afetam a comparabilidade com países parlamentares, esses critérios são suficientemente gerais para que sejam aplicáveis à formação e às mudanças nos governos com sistema presidencial. (FIGUEIREDO, 2012, p. 161)

Destaca-se que existe uma grande diferença entre as coalizões legislativas e as coalizões governamentais, que serão levadas em consideração por este estudo. O primeiro tipo é formado por uma identidade de preferências ou por negociações *ad hoc*; enquanto que as coalizões governamentais implicam no acesso a cargos e posições de poder em troca de apoio legislativo. (FIGUEIREDO, 2012, p. 161) Em outras palavras, as coalizões tratadas neste trabalho excluem os partidos que apoiam o governo, mas não ocupam postos ministeriais.

METODOLOGIA

Este trabalho analisa a disciplina partidária com base nas votações nominais ocorridas durante os mandatos dos presidentes eleitos pelo voto direto no Brasil, compreendendo os mandatos de Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma Rousseff (sendo considerado apenas seu primeiro mandato). Busca-se apresentar e discutir os dados relativos a disciplina partidária com o intuito de dialogar com a literatura existente sobre o tema e contribuir para estudos futuros.

Os dados utilizados na análise deste trabalho são fornecidos pelo Banco de Dados Legislativos do Centro Brasileiro de Análise de Planejamento (CEBRAP). Este banco de dados sistematiza e disponibiliza dados sobre votações nominais na Câmara dos Deputados, por legislatura e dados de votos dos deputados federais em cada votação nominal na Câmara dos Deputados, por legislatura. O acesso ao banco de dados é gratuito e é disponibilizado para todos os usuários cadastrados.

A ferramenta disponibilizada no site do Banco de Dados do CEBRAP para acesso do conteúdo é o software Saiku, onde a consulta é montada com base em cubos com medidas e profundidades, descritos abaixo.

O primeiro cubo denominado “Disciplina Governo” apresenta a disciplina dos Deputados Federais em relação ao encaminhamento do Líder de Governo nas votações nominais não unânimes e válidas. Dentro do cubo existem três medidas: “Disciplinados” que indica a porcentagem de deputados que votaram de acordo com a indicação do líder; “Indisciplinados” que indica a porcentagem de deputados que votaram contra a indicação do líder; e “# de votações” que indica o número de votações nominais consideradas nos cálculos das medidas.

O primeiro cubo denominado “Disciplina Governo” apresenta a disciplina dos deputados federais em relação à indicação do Líder do Governo nas votações nominais não unânimes e válidas. Já o segundo cubo, denominado “Disciplina Partido”, apresenta a disciplina dos deputados com base na orientação do líder partidário, também referente às votações nominais não unânimes e válidas.

Além destes, existem os cubos “Índice de Rice”, que é o resultado da diferença de votos dentro de um partido em uma votação; “Produção Legal”, que apresenta dados

sobre a produção legislativa; “Sucesso do Executivo”, que calcula a proporção de matérias aprovadas dentre as propostas apresentadas pelo governo; por fim existe o dado “Dominância do Executivo”, que mostra a proporção de proposições apresentadas pelo Poder Executivo dentre o total de proposições aprovadas.

Recorte Temporal

O recorte temporal proposto foi selecionado levando em consideração alguns critérios que justificam uma comparabilidade razoável entre os cenários observados. São eles: mesmo sistema eleitoral, mesmas regras do processo legislativo e significância dos dados coletados.

Sistema Eleitoral

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF) representou a etapa final da transição entre o regime militar e o reestabelecimento da ordem democrática, que se iniciou em 1985 com a eleição indireta de Tancredo Neves à Presidência da República. Em novembro de 1986, foram realizadas eleições gerais para a formação do Congresso Constituinte, que em setembro de 1988 aprovou o texto final da nova Constituição brasileira.

Dentre as novas medidas adotadas na CF no âmbito do sistema eleitoral destaca-se o estabelecimento do voto direto e universal para todos os cidadãos entre 16 e 70 anos para a presidência da República e demais cargos eletivos. A primeira eleição nestes moldes foi realizada no ano seguinte à promulgação da CF, em 1989 e consagrou Fernando Collor de Mello (Partido da Reconstrução Nacional – PRN) como vencedor do pleito.

Assim o recorte proposto visa abarcar a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no período que sucede o estabelecimento do voto direto. Essa escolha se baseia no fato de que as relações decorrentes do governo José Sarney e governos anteriores partiram de um outro tipo de funcionamento do sistema político brasileiro. Desta maneira, no período analisado as relações entre a Câmara dos Deputados e o Palácio

do Planalto partem de representantes eleitos pelo voto direto em eleições independentes.

Ritos do Processo Legislativo

Estabelecido pela Resolução nº 17 de 1989, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) foi criado com o objetivo de adequar o funcionamento e o processo legislativo próprio da Câmara dos Deputados à Constituição Federal. A prerrogativa de elaboração do RICD foi concedida à Câmara dos Deputados pelo legislador constituinte. (CARNEIRO, SANTOS & NÓBREGA NETTO, 2014, p. 69)

O RICD integra o ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que tem status de norma jurídica. Contudo, cabe destacar que

A natureza dos regimentos das assembleias políticas está longe de ser pacífica. Seja ela qual for, se as próprias assembleias podem modificar as normas regimentais quando lhes aprouver, não poderão dispensar-se de as cumprir enquanto estiverem em vigor. Quando o Parlamento vota uma lei, ou uma resolução, o objeto [sic] da deliberação é o projeto ou a proposta e não o regimento; essa deliberação tem de se fazer nos termos que este prescreve e não pode revestir o sentido de modificação tácita ou implícita das suas regras. O princípio que aqui se projecta [sic] para além do princípio hierárquico é sempre o de que o órgão que pode modificar a lei sob que vive deve, pelo menos, fazê-lo específica e diretamente. Douro modo, frustrar-se-ia a própria ideia de institucionalização jurídica do poder. (MIRANDA, 2003, p. 486)

Em suma, o RICD é composto pelo ordenamento normativo referente a estrutura política, organização e funcionamento da Câmara dos Deputados, assim como regras *interna corporis* referentes ao processo legislativo.

De tal modo, o recorte temporal do presente trabalho se atenta em respeitar um período em que um mesmo Regimento Interno da Câmara dos Deputados esteve em vigor. Essa informação é importante na medida em que garante um intervalo comparativo no qual as mesmas normas do processo legislativo estiveram, refutando a tese de que uma possível diferença na condução das atividades legislativas possa ser uma variável que influencie na disciplina partidária.

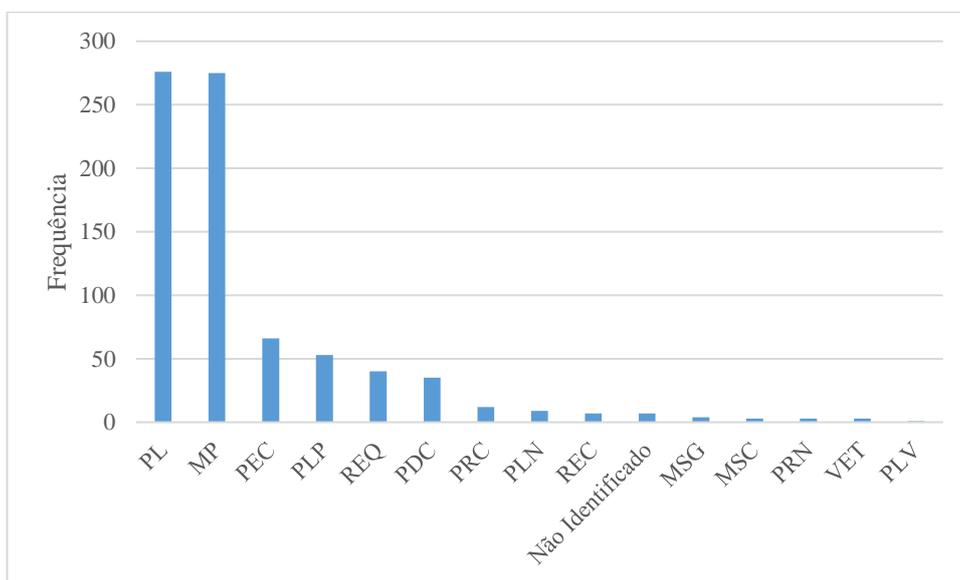
Significância dos dados

A escolha deste período também objetiva garantir maior significância aos dados tratados. A proposta de focar em um único mandato presidencial foi descartada porque se compreendeu que não era possível generalizar o comportamento dos parlamentares e dos políticos em um intervalo tão curto de tempo. Além disso, este recorte também possibilitou verificar como os partidos analisados se comportaram enquanto eram governistas e enquanto pertenciam à oposição.

Proposições e Votações

Para os efeitos de análise do presente trabalho serão tratados os 14 tipos de proposições que fazem das 795 votações ocorridas dentro do recorte temporal selecionado. Além disso, em 7 votações não foram identificados o tipo de proposição deliberada. O gráfico abaixo detalha a incidência de cada um dos tipos de proposição.

Gráfico 1 – Tipos de Proposição



Fonte: o autor com base em Banco de Dados Legislativos do Cebrap

A seguir são identificadas, em ordem alfabética os 14 tipos de proposições analisadas. Ademais, são apresentados os tipos de votação que ocorrem na Câmara dos Deputados e justificado o uso das votações nominais para a análise deste trabalho.

Tipos de Proposição

O artigo 100 do RICD define proposição como qualquer tipo de matéria sujeita a deliberação. Em outras palavras, a proposição é um conjunto de ideias organizado em forma escrita destinado à atividade parlamentar.

O RICD, no parágrafo primeiro (§1º) do artigo 100, são enumera apenas oito tipos de proposição: emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle. Todavia, ao todo, existem mais de 300 tipos distintos de proposição que podem ser apreciadas pela Câmara dos Deputados.

Abaixo, são descritos os tipos de proposição presentes nos dados coletados.

Medida Provisória (MP)

Disposta pelo artigo 62 da CF, a Medida Provisória é um instrumento, com força de lei, à disposição do Presidente da República em situação de relevância e urgência. Devido ao caráter emergencial da proposição, a MP deve ser submetida à apreciação imediata pelo Congresso Nacional e, para que não perca a eficácia, deve ser convertida em lei em um prazo de até 60 dias, com possibilidade de prorrogação por igual período.

A CF impede que sejam editadas medidas provisórias de matérias:

- I. relativa a:
 - nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
 - direito penal, processual penal e processual civil;
 - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e garantia de seus membros;
 - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;
- II. que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;
- III. reservada a lei complementar;
- IV. já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República. (BRASIL, 2015, p. 28)

A MP possui um rito de tramitação peculiar que visa proporcionar maior celeridade a sua apreciação em ambas as Casas legislativas. Logo após seu envio ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, deve ser criada uma comissão mista

composta por número igual de deputados e senadores que tem o objetivo de produzir um parecer¹ sobre a matéria. Quando se encerra o trabalho da comissão mista, a MP precisa ser votada pelos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Caso a MP não seja aprovada em 45 dias ela passa automaticamente a tramitar em regime de urgência ficando sobrestada as demais proposições submetidas à apreciação do Plenário. No jargão político, essa ocorrência é conhecida pela expressão “trancar a pauta”, uma vez que impede a deliberação de outras matérias.

Devido a agilidade proporcionada em decorrência do rito de tramitação diferenciado, a MP é um recurso bastante utilizado no sistema político brasileiro. Lima e Baracho Jr. (2012) afirmam que entre 1997 e 2012 mais de mil MPs foram editadas e, desde o governo Sarney, em média 50 medidas provisórias são aprovadas por ano. Segundo os autores, esse contexto evidencia uma certa preponderância do Poder Executivo frente ao Poder Legislativo que pode ser lido, até certo ponto, como uma usurpação da atividade legiferante.

Mensagem (MSC)

Trata-se de instrumento de comunicação do Poder Executivo com a Câmara dos Deputados. Podendo ser utilizado para informar sobre questões atinentes à Administração Pública, submissão de matérias que dependem de deliberação dos parlamentares; apresentação de veto; entre outros. O tema mais comum das mensagens enviadas pelo Poder Executivo é referente a assinaturas de Acordos Internacionais de Cooperação com outros países e Protocolos propostos em Convenções transnacionais.

Mensagem do Congresso Nacional (MSG)

¹ O parecer é um tipo de proposição pela qual as comissões se manifestam sobre as matérias submetidas a seu exame. O presidente da comissão é responsável por designar um relator para as proposições a serem examinadas pela comissão. Ao relator cabe produzir parecer composto por três partes (relatório, voto do relator e parecer da comissão) se atendo ao campo temático ou área da atuação da comissão onde a matéria é discutida. Após sua apresentação, o parecer é votado pelos membros da comissão. Vale destacar que o relator pode apresentar emendas em seu parecer com as modificações que julgar cabíveis. Ressalta-se o fato de que alguns tipos de proposição não recebem parecer, como é o caso dos requerimentos e recursos.

Tipo de proposição idêntica à MSC, diferenciando-se quanto ao envio. A MSG é enviada ao Congresso Nacional e normalmente costuma dispor sobre apresentação de vetos e planos de governo por ocasião da abertura de sessão legislativa.

Projeto de Decreto Legislativo (PDC)

O PDC dispõe sobre matéria de competência exclusiva do Poder Legislativo e dispensa a sanção presidencial para entrar em vigor. Apenas Deputados Federais possuem o poder de apresentar um PDC. Destaca-se que o PDC deve, obrigatoriamente, ser apreciado pelo Plenário da Câmara dos Deputados e, na maioria dos casos, é submetido à votação simbólica.

O artigo 49 da CF disciplina quais são as competências exclusivas do Congresso Nacional:

- I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;
- II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;
- III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;
- IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;
- V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;
- VI - mudar temporariamente sua sede;
- VII - fixar idêntica remuneração para os Deputados Federais e os Senadores, em cada legislatura, para a subsequente, observado o que dispõem os arts. 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.
- VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
- VIII - fixar para cada exercício financeiro a remuneração do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;
- VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
- IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;
- X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;
- XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;

- XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;
- XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União;
- XIV - aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares;
- XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;
- XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;
- XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares (BRASIL, 2015, p. 24-25)

Proposta de Emenda à Constituição (PEC)

A PEC é um tipo de proposição legislativa destinada a oferecer alterações ao texto constitucional vigente. A fim de garantir maior estabilidade ao ordenamento jurídico, são estabelecidas uma série de pré-requisitos quanto a capacidade de iniciativa, o conteúdo que pode ser versado e os procedimentos de deliberação.

Conforme disposto no art. 60 da Constituição Federal, apenas o Presidente da República, um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal e mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da federação podem apresentar uma proposta de emenda à Constituição.

É vedado o emendamento de cláusulas pétreas da CF, também é impedido a apresentação de PEC nos períodos em que estiver em vigência no país estado de defesa, de sítio ou intervenção federal. Além disso, o §4º do art. 60 da CF estabelece que não pode ser objeto de deliberação a PEC que pretenda abolir:

- I – a forma federativa do Estado;
- II – o voto direto, secreto, universal e periódico;
- III – a separação dos Poderes; e
- IV – os direitos e garantias individuais. (BRASIL, 2015, p. 28)

Na Câmara dos Deputados, a PEC é analisada primeiro pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), que deve observar apenas aspectos técnicos e jurídicos, e posteriormente por uma Comissão Especial (CESP), que deverá se pronunciar quanto ao mérito, criada exclusivamente para esta finalidade. Subsequente a isto, a PEC deve ser deliberada pelo Plenário, em dois turnos de votação, sendo necessário o apoio de, ao menos, 3/5 dos votos para que seja aprovada.

Já no Senado, a PEC é analisada apenas pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e pelo Plenário, também sendo sujeita a dois turnos de votação e necessidade de 3/5 dos votos para aprovação.

Cabe destacar que a PEC possui um tipo de tramitação que possibilita que ela seja deliberada inúmeras vezes pela casa iniciadora e revisora até que ambas entrem completamente em acordo com o texto aprovado. Esse regime de apreciação é popularmente conhecido pelo termo *tramitação ping pong*. Além disso, a PEC é promulgada pelo presidente da República e não pode receber vetos do presidente.

Projeto de Lei Ordinária (PL)

Espécie de proposição destinada a regular matéria inserida na competência normativa da União e pertinente às atribuições do Congresso Nacional, sujeitando-se, após aprovada, à sanção ou ao veto presidencial. Trata-se do tipo mais comum de proposição e pode ser usada para criar ou alterar qualquer norma jurídica que não esteja disposta como matéria de outra proposição.

Via de regra, o PL é deliberado exclusivamente pelas comissões na Câmara, mas pode ser submetido à análise do Plenário caso a proposição estabeleça um Código (Civil, Penal, de Defesa do Consumidor, entre outros); receba pareceres divergentes nas comissões de mérito; receba recurso contra a apreciação conclusiva das comissões; ou tramite em regime de urgência.

O PL aprovado por uma Casa será revisto pela outra em um único turno de discussão e votação. Caso aprovado, o PL é enviado à sanção ou promulgação, caso rejeitado, o PL é arquivando. Ainda, se a Casa revisora aprovar alterações no texto, o PL retorna para a deliberação da Casa iniciadora que terá a palavra final sobre o assunto.

O art. 61 da CF estabelece que a prerrogativa de iniciativa de PLs cabe a qualquer membro ou Comissão do Congresso Nacional, Senado Federal ou Câmara dos Deputados, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal (STF), aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos. Entretanto, dispõe que são de competência privativa do Presidente da República as leis que:

- I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
- II - disponham sobre:
 - a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
 - b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
 - c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;
 - c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)
 - d) 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;
 - e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
 - f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998) (BRASIL, 2015, p. 28)

Os PLs apresentados pelos cidadãos (iniciativa popular) devem ser subscritos por, no mínimo, 1/100 do eleitorado nacional, distribuído em pelo menos 5 estados. As proposições de iniciativa popular são deliberadas primeiramente pela Câmara e posteriormente pelo Senado.

Projeto de Lei Complementar (PLP)

Espécie de proposição destinada a regular matéria inserida na competência normativa da União e pertinente às atribuições do Congresso Nacional, sujeitando-se, após aprovada, à sanção ou ao veto presidencial. Pode ser objeto de um PLP qualquer item assinalado com a expressão “lei complementar” pela CF.

O PLP possuiu regime de tramitação distinto de um PL e deve ser deliberado obrigatoriamente pelo Plenário da Câmara, onde necessita obter apoio da maioria absoluta (50% + 1) em dois turnos de votação para ser aprovado. Devido ao fato de demandar maioria qualificada, o PLP é sempre apreciado por votação nominal no Plenário.

Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN)

O PLN tem características semelhantes ao PDC, diferindo quanto à prerrogativa de iniciativa que compete a Comissão Mista do Congresso Nacional, Deputados Federais e Senadores da República. Podem ser objeto de PLN os temas dispostos no artigo 49 da CF. Os tipos mais comuns de PLN são Leis Orçamentárias² e Delegação Legislativa³.

Projeto de Lei de Conversão (PLV)

O PLV é um tipo de proposição derivada da MP. Quando alterações são inseridas no texto da medida provisória, esta matéria é transformada em PLV. Depois de aprovado pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, o PLV é sujeito à sanção do presidente da República. Quando aprovada sem mudança, quem faz a promulgação da MP é o presidente do Senado. O PLV sujeita-se ao mesmo rito processual da MP.

As Comissões Mistas estabelecidas no âmbito do Congresso Nacional para avaliar as MPs enviadas pelo Poder Executivo são os únicos órgãos capazes de fazer a conversão de uma Medida Provisória para um Projeto de Lei de Conversão.

Projeto de Resolução (PRC)

O PRC pode ser apresentado somente por Deputado Federal e tem a finalidade de regular matérias de competência privativa da Câmara dos Deputados. Por ter eficácia de lei ordinária, o PRC possui o mesmo trâmite de um PL.

A CF estabelece que são competências privativas da Câmara dos Deputados:

I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo

² Existem vários tipos de leis orçamentárias. A primeira delas é o Plano Plurianual (PPA), que faz um planejamento para o período de quatro anos e deve ser encaminhado pelo Executivo ao Congresso até 31 de agosto do primeiro ano de cada governo. Com base no PPA aprovado, o governo federal envia anualmente ao Congresso a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que define as prioridades que irão nortear a Lei Orçamentária da União (LOA), conhecida como Orçamento da União. A LDO é apresentada e votada no início do ano, e a LOA, no segundo semestre.

³ Delegação Legislativa ou Lei Delegada é um ato normativo onde o presidente da República solicita ao Congresso Nacional a autorização para legislar sobre determinado tema. Cabe ao Congresso fixar o conteúdo e os termos do assunto solicitado por meio de uma Resolução Legislativa. Posteriormente, o chefe do executivo deverá remeter a lei criada ao Congresso para avaliação e aprovação. Destaca-se que as Leis Delegadas não podem receber emendas e entram no sistema jurídico na qualidade de lei ordinária.

contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;

II - proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;

III - elaborar seu regimento interno;

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

V - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII. (BRASIL, 2015, p. 25)

Projeto de Resolução do Congresso Nacional (PRN)

O PRN tem finalidade análoga ao PRC. Diferencia-se do segundo por tratar de matéria de competência privativa do Congresso Nacional e poder ser apresentado por Deputado Federal ou Senador da República.

De acordo com Alexandre de Moraes (2013, p.173):

Resolução é ato do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, tomado por procedimento diferente do previsto para a elaboração das leis, destinado a regular matéria de competência do Congresso Nacional ou de competência privativa do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, mas em regra com efeitos internos; excepcionalmente, porém, também prevê a Constituição resolução com efeitos externos, como a que dispõe sobre a delegação legislativa.

Requerimento de Instituição de Comissão Parlamentar de Inquérito (RCP)

Trata-se de proposição com objetivo de instalar uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). O requerimento deve ser subscrito por um terço dos membros da Câmara (171 deputados) e deve demonstrar adequadamente a existência de fato determinado e discriminação de prazo de funcionamento. Normalmente o RCP não é submetido à votação, para garantir que grupos majoritários não frustrem o exercício parlamentar da minoria.

As CPIs são órgãos prioritários na Câmara dos Deputados, podendo estender seus trabalhos durante o recesso parlamentar. Além disso, existe a possibilidade do funcionamento simultâneo de diversas CPIs. Contudo, para não banalizar este instrumento de apuração de desvios perante a administração pública, a partir da quinta CPI em funcionamento concomitante, passa a ser necessário a deliberação do Plenário

para a criação de uma nova CPI.

Recurso (REC)

O recurso é um instrumento proporcionado pelo RICD para garantir o livre exercício legislativo da minoria. O recurso pode ser apresentado, desde que observados o quórum de iniciativa e o momento exigidos regimentalmente, para quase todo tipo de deliberação da Câmara dos Deputados, com exceção daquelas tomadas pelo Plenário da Casa. Dentre os tipos mais usuais de recurso, destacam-se contra apreciação conclusiva das comissões, contra declaração de inconstitucionalidade da CCJC e contra questão de ordem (QO) decidida por presidente de comissão ou da Mesa Diretora⁴.

Requerimento (REQ)

Os requerimentos previstos no RICD são proposições com as mais diversas finalidades no âmbito do processo legislativo. Para sistematizar o seu emprego por parte dos parlamentares, o RICD os divide em três categorias: sujeitos a despacho apenas do presidente; sujeitos a despacho do presidente, ouvida a Mesa Diretora; sujeitos à deliberação do Plenário.

Os requerimentos que fazem parte do banco de dados usado neste trabalho são aqueles sujeitos à deliberação do Plenário. São exemplos deste tipo de requerimento: pedido de encerramento de discussão; adiamento de discussão ou de votação; solicitação de tramitação em regime de prioridade ou urgência; solicitação de votação pelo processo nominal; realização de sessão secreta; entre outros.

⁴ A Mesa Diretora é o órgão responsável por dirigir os trabalhos legislativos e os serviços administrativos da Câmara dos Deputados. Composta por sete membros titulares (presidente; primeiro e segundo vice-presidentes; e primeiro, segundo, terceiro e quarto secretários), a Mesa quanto ainda com quatro suplentes de secretários. Os integrantes da Mesa Diretora são impedidos de ocupar a liderança ou vice-liderança dos partidos e de possuir assentos nas comissões permanentes, especiais e parlamentares de inquérito.

Veto (VET)

Não existe consenso no campo jurídico quanto a um posicionamento sobre a classificação e às características do Veto, mas, de um ponto de vista genérico é possível adotar o entendimento de Michel Temer (2006) que considera o Veto como a manifestação de discordância do Presidente da República com proposição aprovada pelas Casas Legislativas. Também é possível encarar o Veto como um instrumento de controle do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo, uma vez que o Presidente da República não precisa justificar a aplicação deste instrumento.

O Veto pode ser total ou parcial; tem natureza relativa, pois pode ser rejeitado pelo Congresso Nacional; e natureza suspensiva, já que impede a entrada em vigor da parte vetada. Uma vez apresentado o Veto, o Presidente da República não pode mudar de decisão.

Desde a aprovação da Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 2015 vigora um novo entendimento sobre a apreciação de vetos pelo Poder Legislativo. A partir das novas regras, o Congresso Nacional deve se manifestar obrigatoriamente quanto aos vetos presidenciais, aprovando-os ou não. Trinta dias após a protocolização do veto pela Presidência da República, ele passa a sobrestar a pauta do Congresso Nacional impedindo a votação de outras matérias.

Regimentalmente, é prevista a realização de sessão do Congresso Nacional na terceira terça-feira de cada mês para a apreciação de vetos (não entram no computo os meses de recesso parlamentar: janeiro, julho e dezembro). Para rejeitar o veto presidencial, cada Casa do Congresso necessitará dos votos da maioria absoluta de seus membros (257 deputados e 41 senadores).

Tipos de Votação

A votação é a etapa que encerra o turno regimental da discussão da proposição. O RICD prevê a votação como processo obrigatório para toda matéria que esteja sujeita a discussão, isto é, para àquelas que não demandem exclusivamente de despacho do presidente de Comissão ou da Mesa Diretora.

O artigo 184 do RICD estabelece que as votações podem ocorrer em duas modalidades: ostensiva ou secreta, sendo que a primeira se subdivide em dois processos (simbólico ou nominal).

Votação por escrutínio secreto

A votação por escrutínio secreto é própria para casos específicos dispostos no artigo 188 do RICD. Na Câmara dos Deputados, a aplicação mais comum ocorre a cada dois anos com a eleição do presidente e demais membros da Mesa Diretora e anualmente com a eleição dos presidentes e vice-presidentes das Comissões. Além destes casos, a votação por escrutínio secreto também é utilizada para deliberar, durante estado de sítio, sobre a perda de mandato de deputado ou suspensão das imunidades constitucionais dos membros da Câmara; para eleição de membros da Casa que irão compor Comissão Representativa do Congresso Nacional; para a eleição de dois cidadãos que irão integrar o Conselho da República; e para demais eleições não previstas no Regimento. Também é garantida a possibilidade de requerimento para a realização de votação por escrutínio secreto para outras situações, neste caso um décimo dos parlamentares (52 deputados) deve subscrever o pedido que deverá de ser apreciado pelo Plenário

No parágrafo segundo (§2º) do artigo 188 do RICD são determinados os tipos de votação em que é vedado a sua realização por meio do escrutínio secreto. São eles: projetos de lei periódica⁵, proposição que vise a alteração de legislação codificada⁶ ou disponha sobre leis tributárias em geral, recursos sobre Questão de Ordem (QO)⁷ e autorização para instauração de processo contra o Presidente da República, Vice-Presidente da República e Ministros de Estado.

É válido ressaltar que a persistência deste tipo de votação é restrita a casos

⁵ Leis periódicas são aquelas que tem prazo de validade determinado e devem ser substituídas por outras após esse período. A lei orçamentária anual é um exemplo deste tipo de norma jurídica.

⁶ Legislação codificada refere-se aos códigos do ordenamento jurídico: Código Civil, Código Penal, Código Tributário Nacional, entre outros.

⁷ O artigo 95 do RICD dispõe que a Questão de Ordem é uma dúvida sobre a interpretação do RICD, na sua prática exclusiva ou relacionada com a CF. Neste sentido, a QO deve ser usada para impedir a violação de ritos procedimentais e não pode ser encarada como instrumento para discussão do teor das proposições.

pontuais onde se entende que a transparência do voto pode implicar em ônus para a atividade parlamentar. O exemplo mais claro é o caso das eleições da Mesa Diretora, uma vez que o presidente eleito poderia usar estrutura da Mesa Diretora para promover sanções ou penalidades para os deputados que não foram seus eleitores.

Votação Ostensiva

A modalidade de votação ostensiva subdivide-se em dois processos: simbólico e nominal. Seguindo o pressuposto da transparência e do diálogo entre representantes e representados, as votações ostensivas são as mais comumente adotadas. Por meio delas o voto do parlamentar é público e, sempre que possível, registrado nos meios de comunicação e registros oficiais da Câmara dos Deputados.

Votação Simbólica

Dentre os dois procedimentos de votação ostensiva, a votação simbólica é o processo mais utilizado. Neste método, o presidente declara o início da votação e convida os parlamentares presentes que são contrários a matéria a se manifestarem, normalmente levantando as mãos. O resultado da votação é determinado pelo contraste visual do presidente que proclama se a proposição foi aprovada ou rejeitada pelo colegiado. Apesar do voto não ser secreto, o procedimento adotado impede que cada parlamentar tenha seu voto discriminado. Via de regra, no registro desse tipo de votação consta apenas o posicionamento vencedor no colegiado e o nome dos parlamentares presentes durante a votação. Contudo, existe a possibilidade do parlamentar solicitar que conste em ata seu posicionamento divergente ao resultado da votação ou ainda a apresentação de voto em separado, elucidando os motivos que o levaram a ter um posicionamento divergente.

O processo simbólico é a única categoria de votação que permite uma posterior verificação do resultado. Quando há dúvida sobre o resultado proclamado o presidente pode, a seu critério ou a pedido do colegiado, é possível realizar a verificação de votação, normalmente pelo método de votação nominal.

Votação Nominal

O processo de votação nominal também faz parte da modalidade ostensiva de votação. Esse mecanismo é aplicado sempre que o RICD exige quórum especial de votação, isto é, quando uma proposta necessita de maioria qualificada como é o caso do PLP, que demanda maioria absoluta (50% mais 1) para ser aprovado, ou da PEC, que demanda 2/3 dos votos.

A votação nominal, assim como a votação por escrutínio secreto, é realizada pelo sistema eletrônico de votos. O que diferencia a votação nominal é a publicização dos votos de cada parlamentar. De acordo com os procedimentos dispostos no artigo 187 do RICD, após ser encerrada a votação são registrados os seguintes dados: data e hora da votação; a identificação da matéria votada; o nome do parlamentar que presidiu a votação; os nomes dos líderes presentes na votação e o seu encaminhamento de bancada; o resultado da votação; e os nomes dos deputados votantes, discriminando se votaram a favor, contra, se abstiveram ou registraram obstrução.

A votação nominal também pode ser realizada através da chamada dos deputados. Essa situação ocorre apenas em casos excepcionais quando o sistema eletrônico estiver inoperante e nos processos por crime de responsabilidade contra o Presidente e Vice-Presidente da República e Ministros de Estado. Além dos casos mencionados, o processo nominal é utilizado, quando requerido, para verificar votações simbólicas.

Neste trabalho serão usadas apenas votações nominais porque elas são o único tipo que permite verificar quais parlamentares estavam presentes, como votaram e a indicação dos líderes partidários.

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

Nesta seção serão analisadas as votações nominais dentro de cada governo depois do estabelecimento das eleições diretas para Presidente da República. Para o cômputo dos dados serão consideradas apenas as votações não unânimes⁸ e válidas⁹. Também vale ressaltar que serão consideradas apenas as coalizões governamentais, que são compostas por partidos que ocupam cargos na estrutura ministerial do governo.

Fernando Collor

Eleições

Nos últimos anos da Ditadura Militar, os brasileiros foram reconquistando aos poucos o direito de escolher seus representantes diretamente nas eleições de 1982 (governadores estaduais) e de 1985 (prefeituras de capitais e alguns municípios). Após a eleição presidencial indireta de 1985, que optou pela chapa composta por Tancredo Neves (MDB) e José Sarney (MDB) foram convocadas eleições para a formação da Assembleia Constituinte que, por sua vez, promulgou a Constituição Federal de 1988 e convocou eleições presidenciais para o ano seguinte.

A eleição presidencial de 1989 representou o estágio final a retomada da democracia no Brasil e foi a primeira desde 1960 em que o eleitorado pôde escolher pelo voto direto o presidente da República. Ao todo vinte e duas chapas disputaram a permanência no Palácio do Planalto, um número até hoje inigualado.

O primeiro turno foi realizado em 15 de novembro de 1989 e contou com o comparecimento de mais de 72 milhões de eleitores (representando uma taxa de comparecimento de 88,07%). Fernando Collor (PRN) e Luís Inácio Lula da Silva (PT) foram os candidatos mais bem votados, recebendo 30,47% e 17,18% dos votos válidos respectivamente.¹⁰

⁸ Uma votação é considerada unânime se a) todos os líderes dos partidos indicaram o mesmo voto, ou b) pelo menos 90% dos deputados presentes à sessão votaram da mesma forma.

⁹ Uma votação é considerada válida se pelo menos 50% dos deputados estiveram presentes à votação.

¹⁰ Fonte: TSE - <http://divulga.tse.jus.br/oficial/index.html>

O segundo turno foi realizado em 17 de dezembro de 1989 e contou com o comparecimento de mais de 66 milhões de eleitores (representando uma taxa de comparecimento de 85,61%). A chapa composta por Fernando Collor e Itamar Franco (PRN) venceram o pleito graças ao recebimento de 53,03% dos votos válidos.¹¹

Governo e Coalizões

O Governo Fernando Collor se iniciou em 15 de março de 1990 e foi encerrado em 02 de outubro de 1992 com o afastamento de Collor do exercício da presidência da República. Posteriormente, Collor renunciaria em definitivo do cargo em 29 de dezembro de 1992.

Durante o governo Collor a coalizão governista teve três composições distintas. De março a julho de 1990 a coalizão do governo foi composta por apenas dois partidos: PFL/DEM e PJ/PTC. A segunda coalizão ocorreu de julho de 1990 a abril de 1992 e contou com três partidos: PDS/PP, PFL/DEM e PJ/PTC. Por fim, a terceira coalizão durou de abril a julho de 1992 e foi composta por cinco partidos: PMDB, PTB, PL/PR, PFL/DEM, PP e PSDB.

Tabela 1 – Disciplina Partidária em relação à orientação do governo Collor (em %)

Coalizão	Ano	Mês	PDS/PP	PTB	PL/PR	PFL/DEM	PJ/PTC	
1	1990	4				96,092	97,606	
		5				90,698	84,615	
		6				93,651	100	
2	1990	10	95,238			96,667	92,308	
		1991	1	71,217			57,663	67,137
			2	87,931			81,196	96,72
			3	76,55			84,782	92,705
	5		90			94,231	100	
	6		50,218			62,156	82,705	
	8		78,493			80,574	86,998	
	9	93,75			96,797	93,182		
	10	92,857			95,652	100		
	12	32,295			71,818	79,461		
1992	3	60,606			86,441	100		

¹¹ Fonte: TSE - <http://divulga.tse.jus.br/oficial/index.html>

3	4	85,798	89,878	95,397	96,065	97,321
	5	91,022	97,247	95,833	97,949	94,697
	6	66,667	52,632	42,857	90,196	93,75
	7	92,491	98,148	96,429	98,529	100

Fonte: o autor com base em Banco de Dados Legislativos do Cebrap

Análise Parcial

O governo Fernando Collor foi o primeiro a ser eleito pelo voto direto depois da redemocratização e promulgação da Constituição Federal de 1988. As eleições que culminaram com a vitória de Collor foram marcadas pela grande fragmentação de candidaturas e a formação de poucas coligações eleitorais. Este fator pode ser percebido na formação da primeira coalizão governamental que é composta apenas por dois partidos. A primeira coalizão teve curta duração, mas foi bem-sucedida na disciplina dos partidos. A disciplina do PFL/DEM flutuou entre 90% e 96% enquanto que o partido do Presidente (PJ/PTC) registrou disciplina de 84% até 100%.

Já a segunda coalizão foi a mais duradoura do governo Collor e contou com 5 partidos. O PDS/PP, apesar de ser o partido responsável por registrar a menor disciplina (32%), apresentou altos graus de comprometimento com as indicações dos líderes governistas (95%). Por fim, a terceira coalizão, composta por 5 partidos, também teve casos de alta indisciplina, como o mês de junho de 1992 onde três partidos apresentaram resultados inferiores à 70% (PL/PR – 42%; PTB – 52%; e PDS/PP – 66%). Nas duas últimas coalizões, o partido do Presidente apresentou altas taxas de disciplina, chegando a ultrapassar 98% em alguns meses, todavia, em seu pior momento, o PJ/PTC chegou a computar apenas 32% de concordância com as indicações do governo.

Itamar Franco

Governo e Coalizões

O Governo Itamar Franco se iniciou em 29 de dezembro de 1992 com a renúncia do presidente Fernando Collor, acusado de corrupção, e foi encerrado em 31 de dezembro de 1995. Inicialmente, Itamar Franco havia assumido como presidente interino em 02 de

outubro de 1992, depois da Câmara dos Deputados decidir pelo prosseguimento do processo de impeachment contra o presidente Collor.

Durante o governo Itamar Franco a coalizão governista teve três composições distintas. De janeiro a agosto de 1993 a coalizão do governo foi composta por cinco partidos: PTB, PMDB, PFL/DEM, PSB e PSDB. A segunda coalizão ocorreu de setembro a dezembro de 1993 e também contou com cinco partidos: PTB, PMDB, PFL/DEM, PP e PSDB. Por fim, a terceira coalizão durou de janeiro a dezembro de 1994 e foi composta por quatro partidos: PMDB, PFL/DEM, PP e PSDB.

Tabela 2 – Disciplina Partidária em relação à orientação do governo Itamar Franco (em %)

Coalizão	Ano	Mês	PTB	PMDB	PFL/DEM	PP	PSB	PSDB
1	1993	1	81,712	72,142	83,977		61,667	90,713
		2	80,939	90,875	73,515		82,763	93,12
		3	58,748	73,462	51,748		47,619	83,015
		5	50,824	89,236	25,205		100	98,077
		6	71,809	83,385	81,73		62,5	76,406
		7	41,667	63,415	49,091		62,5	81,579
		8	81,34	90,609	90,366		45,833	88,597
		2	1993	9	92,308	98,387	95,652	94,118
10	77,778			94,366	97,727	72		96,296
12	78,571			87,931	68,293	77,778		74,286
3	1994	1		71,014	42,222	56,25		93,023
		3		98,182	93,478	96,296		89,474
		5		92,537	98,684	100		93,333
		6		94,231	87,755	100		100

Fonte: o autor com base em Banco de Dados Legislativos do Cebrap

Análise Parcial

O governo Itamar Franco formou três coalizões governistas e, assim como Collor, teve composições de até cinco partidos. A primeira coalizão foi a mais longa do governo Itamar Franco e contou com a presença de cinco partidos. O parceiro mais fiel foi o PSDB, que chegou a apresentar grau máximo de disciplina de 98% e grau mínimo de 76%. A segunda coalizão foi a mais curta e também teve como aliado mais disciplinado o PSDB, com taxas máximas de 100% e mínima de 74%. A fidelidade do PSDB se

manteve na terceira e última coalizão do governo Itamar Franco, com taxas de disciplina variando de 89% a 100%.

Em todas as coalizões o partido mais indisciplinado foi o PFL/DEM, apresentada taxas mínimas de disciplina que variaram de 25% (primeira coalizão), 42% (terceira coalizão) até 68% (segunda coalizão). Por outro lado, o partido também contribuiu com altos índices de disciplina, chegando a apresentar taxas máximas que alternaram de 90% (primeira coalizão), 97% (segunda coalizão) e 98% (terceira coalizão).

Já o partido do Presidente (PMDB) obteve boas taxas de disciplina em relação às indicações feitas pelo líder do governo, contudo não tão altas quanto as apresentadas pelo PSDB. Os níveis máximos de disciplina alternaram entre 90% (primeira coalizão) e 98% (segunda e terceira coalizões). Por outro lado, os níveis mínimos variaram entre 63% (primeira coalizão), 71% (segunda coalizão) e 87% (terceira coalizão).

Fernando Henrique Cardoso I

Eleições

A eleição presidencial de 1994 foi a segunda a ser realizada depois da promulgação da CF 1988 e foi disputada por nove chapas eleitorais. Além disso, foi a primeira eleição presidencial a ser realizada concomitantemente com as eleições para os cargos de deputado estadual, governador, deputado federal e senador de República, nos Mesmos moldes que ocorrem até hoje.

A votação foi realizada em 03 de outubro de 1994 e contou com o comparecimento de mais de 77 milhões de eleitores (representando uma taxa de comparecimento de 82,23%). A chapa composta por Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e Marco Maciel (PFL) foi escolhida por 54,24% dos votos válidos, não havendo necessidade da realização de segundo turno.¹²

¹² Fonte: TSE - <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-1994/resultados-das-eleicoes-1994/brasil>

Governo e Coalizões

Durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso a coalizão governista teve duas composições distintas. De janeiro de 1993 a abril de 1996 a coalizão do governo foi composta por quatro partidos: PTB, PMDB, PFL/DEM e PSDB. A segunda coalizão durou de maio de 1996 a dezembro de 1998 e contou com cinco partidos: PDS/PP, PTB, PMDB, PFL/DEM e PSDB.

Tabela 3 – Disciplina Partidária em relação à orientação do governo FHC I (em %)

Coalizão	Ano	Mês	PDS/PP	PTB	PMDB	PFL/DEM	PSDB	
1	1995	3		20,055	80,643	46,378	46,862	
		4		93,636	91,109	96,982	97,295	
		5		91,678	82,462	96,76	94,747	
		6		91,765	75,743	97,289	90,675	
		8		66,373	70,305	78,769	86,413	
		9		63,074	48,328	64,474	82,484	
		10		91,521	75,396	94,269	89,188	
		11		94,93	86,009	92,284	96,957	
		12		89,583	73,817	91,19	95,314	
	1996	1			28	33,735	41,667	55,714
		3			86,209	71,501	94,054	90,179
		4			88,462	51,47	95,338	90,669
2	1996	5	86,322	91,845	83,571	90,552	92,557	
		6	84,638	88,09	83,197	90,228	91,302	
		7	71,66	92,673	85,512	84,8	94,621	
		8	78,936	76,686	93,018	94,056	98,247	
		9	57,019	57,212	70,468	84,068	95,023	
		10	94,548	59,504	91,251	95,638	97,995	
		11	80,227	73,158	74,584	90,244	86,666	
		12	81,722	92,105	80,744	92,508	94,554	
	1997	1		88,988	91,869	83,179	96,224	96,355
		2		76,119	95,833	87,5	98,039	98,837
		3		88,029	81,113	66,004	95,968	79,835
		4		71,593	84,801	80,718	90,13	93,187
5			73,167	88,329	84,593	96,022	93,06	
6			77,966	86,976	84,776	94,888	94,666	
7			81,892	86,202	78,702	94,475	92,808	
8			79,213	91,434	71,197	97,034	92,966	
9			79,011	87,285	76,28	96,271	91,869	
10			90,009	97,222	86,169	97,012	93,9	
11			73,488	84,832	80,994	97,249	96,173	
12			72,915	78,819	68,149	83,977	82,813	

1998	1	87,069	94,593	81,119	97,724	92,454
	2	78,2	92,368	77,28	97,892	92,407
	3	67,019	82,247	69,251	94,086	89,121
	4	76,011	91,637	78,178	93,69	94,629
	5	73,564	88,683	79,79	95,612	92,947
	6	73,286	85,595	79,817	98,905	94,067
	11	76,599	89,074	76,208	90,551	89,666
	12	58,293	81,579	63,992	89,241	78,791

Fonte: o autor com base em Banco de Dados Legislativos do Cebrap

Análise Parcial

O primeiro governo Fernando Henrique Cardoso dentre todos os analisados foi o que menos formou coalizões, foram apenas duas durante todo o mandato. A primeira durou pouco mais de um ano e foi composta por quatro partidos. Um dos momentos mais delicados para a coligação foi janeiro de 1996 quando todos os partidos apresentaram disciplina inferior a 60% (PTB – 28%; PMDB – 33%; PFL/DEM – 41%; e PSDB – 55%). Apesar disso, o partido do Presidente (PSDB) disciplina superior à 97% e mesmo o PTB, partido mais indisciplinado chegando a apresentar apenas 20% de concordância com o governo, manteve médias que chegaram até a 94%.

A segunda coalizão foi a mais duradoura do governo FHC e contou com 5 partidos. O PDS/PP, apesar de ser o partido responsável por registrar a menor disciplina (57%), apresentou altos graus de comprometimento com as indicações dos líderes governistas (94%). O PSDB obteve médias superiores às registradas na primeira coalizão e flutuou entre 78% e 98%.

Fernando Henrique Cardoso II

Eleições

A eleição presidencial de 1998 foi a terceira a ser realizada depois da promulgação da CF 1988 e foi disputada por doze chapas eleitorais. Antes da realização do pleito o Congresso Nacional aprovou uma emenda constitucional autorizando a reeleição aos ocupantes de cargos no poder executivo federal, estadual e municipal, abrindo caminho para que Fernando Henrique Cardoso concorresse a presidência novamente.

A votação foi realizada em 04 de outubro de 1998 e contou com o comparecimento de mais de 83 milhões de eleitores (representando uma taxa de comparecimento de 78,51%). A chapa composta por Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e Marco Maciel (PFL) foi reeleita por 53,06% dos votos válidos, não havendo necessidade da realização de segundo turno.¹³

Governo e Coalizões

Durante o segundo governo Fernando Henrique Cardoso a coalizão governista teve duas composições distintas. De janeiro de 1999 a fevereiro de 2002 a coalizão do governo foi composta por quatro partidos: PDS/PP, PMDB, PFL/DEM e PSDB. A segunda coalizão durou de março a dezembro de 2002 e contou com três partidos: PDS/PP, PMDB e PSDB.

Tabela 4 – Disciplina Partidária em relação à orientação do governo FHC II (em %)

Coalizão	Ano	Mês	PDS/PP	PMDB	PFL/DEM	PSDB	
1	1999	1	86,712	79,236	98,273	96,871	
		3	93,545	89,185	98,414	97,894	
		4	97,5	98,413	98,684	100	
		5	94,874	92,645	99,333	97,706	
		6	95,948	84,182	97,428	96,543	
		8	79,059	76,531	94,68	95,81	
		9	86,558	81,476	92,663	97,389	
		10	94,974	84,921	96,467	98,227	
		11	92,37	92,986	97,001	96,451	
		12	92,956	87,614	96,872	95,526	
		2000	1	94,281	81,767	97,668	98,16
			2	82,135	80,502	95,734	96,917
	3		91,742	94,613	98,17	96,381	
	4		95,712	86,475	100	97,419	
	5		93,834	87,757	97,383	98,66	
	6		95,312	92,937	97,333	98	
	11		81,048	56,578	91,881	90,655	
	12	69,388	81,218	85,641	90,593		
	2001	1	88,076	88,953	8,726	94,86	
		2	100	88,71	97,333	98,592	

¹³ Fonte: TSE - <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antecedentes/eleicoes-1998/resultado-da-eleicao-de-1998>

		3	91,391	92,82	95,197	96,633		
		4	90,205	86,801	97,348	94,681		
		5	93,064	79,676	94,994	97,142		
		6	90,435	72,297	97,281	96,137		
		8	91,383	95,89	96,583	97,96		
		9	97,5	90,566	98,507	100		
		10	94,169	91,717	95,386	93,321		
		11	87,821	83,726	92,104	95,512		
		12	65,022	25,218	61,02	62,459		
		2	2002	2	90,204	80,256	88,429	96,417
				3	94,121	91,966		98,822
				4	93,238	89,057		96,644
11	47,545			85,137		94,581		
12	54,545			81,538		78,571		

Fonte: o autor com base em Banco de Dados Legislativos do Cebrap

Análise Parcial

O segundo governo Fernando Henrique Cardoso manteve o que ocorreu durante o primeiro mandato e formou apenas duas coalizões governistas. A primeira foi a mais longeva e se estendeu até o começo do último ano de mandato; quatro partidos fizeram parte desta coalizão. O governo foi capaz de manter uma base altamente disciplinada e raramente os partidos registraram médias inferiores a 60% de disciplina. O ponto fora do padrão foi o PMDB que chegou a apresentar média mínima de 25%, mas também registrou médias superiores a 98%. O PSDB foi disciplinado e chegou a registrar, em mais de uma ocasião, disciplina total com as indicações do líder governista. Além disso, o partido não registrou disciplina abaixo de 62%.

A segunda coalizão durou menos de um ano e contou com apenas 3 partidos. Apenas o PDS/PP registrou disciplina menor do que 60% (47% em novembro de 2002 e 54% em dezembro de 2002); por outro lado, em todas as outras ocasiões apresentou disciplina superior a 90% (94% em março de 2002 e 93% em abril do mesmo ano). Já o PSDB apresentou índices de disciplina que variaram de 78% a 98%.

Lula I

Eleições

A eleição presidencial de 2002 foi a quarta a ser realizada depois da promulgação da CF 1988 e foi disputada por seis chapas eleitorais.

O primeiro turno foi realizado em 06 de outubro de 2002 e contou com o comparecimento de mais de 94 milhões de eleitores (representando uma taxa de comparecimento de 82,26%). Luís Inácio Lula da Silva (PT) e José Serra (PSDB) foram os candidatos mais bem votados, recebendo 46,44% e 23,19% dos votos válidos respectivamente.¹⁴

O segundo turno foi realizado em 27 de outubro de 2002 e contou com o comparecimento de mais de 91 milhões de eleitores (representando uma taxa de comparecimento de 79,53%). A chapa composta por Lula e José Alencar (PL) venceu o pleito graças ao recebimento de 61,27% dos votos válidos.¹⁵

Governo e Coalizões

Durante o primeiro governo Lula a coalizão governista teve cinco composições distintas. De janeiro a dezembro de 2003 a coalizão do governo foi composta por oito partidos: PDT, PT, PTB, PL/PR, PCB/PPS, PSB, PV e PCdoB. A segunda coalizão ocorreu de janeiro a dezembro de 2004 e também contou com oito partidos: PT, PTB, PMDB, PL/PR, PCB/PPS, PSB, PV e PCdoB. A terceira coalizão durou de janeiro a março de 2005 e foi composta por sete partidos: PT, PTB, PMDB, PL/PR, PSB, PV e PCdoB. Já a quarta coalizão ocorreu de abril a julho de 2005, sendo composta por 6 partidos: PT, PTB, PMDB, PL/PR, PSB e PCdoB. Por fim, a quinta coalizão durou de agosto de 2005 a dezembro de 2006 e foi composta por sete partidos: PDS/PP, PT, PTB, PMDB, PL/PR, PSB e PCdoB.

¹⁴ Fonte: TSE - <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antecedentes/eleicoes-2002/resultado-da-eleicao-2002>

¹⁵ Fonte: TSE - <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antecedentes/eleicoes-2002/resultado-da-eleicao-2002>

Tabela 5 – Disciplina Partidária em relação à orientação do governo Lula I (em %)

Coalizão	Ano	Mês	PDS/PP	PDT	PT	PTB	PMDB	PL/PR	PCB/PPS	PSB	PV	PCdoB	
1	2003	3		89,087	98,188	72,983		94,643	100	97,768	95,833	100	
		4		97,294	98,309	97,627		95,412	89,474	98,485	66,389	100	
		5		93,048	98,467	96,866		98,661	99	89	65	98	
		6		100	97,433	70,525		87,637	100	83,654	75,833	100	
		8		81,588	95,206	86,091		96,054	97,75	89,714	79,737	92,071	
		9		90,454	96,679	92,037		99,482	95,593	99,407	82,056	99,63	
		10		86,967	91,606	94,797		87,95	100	95,976	94,286	100	
		11		88,889	95,015	86,502		74,667	70,303	95,238	31,667	85,714	
		12		90,278	92,59	87,737		96,552	100	100	71,111	100	
2	2004	1			94,896	92,785	94,98	99,048	98,889	98,485	71	100	
		2			99,056	93,861	92,903	88,932	66,667	100	80,556	100	
		3			74,311	88,793	88,558	96,865	69,737	92,917	68,75	75	
		4			98,434	95,53	92,56	100	100	100	100	100	
		5			92,7	88,398	73,219	94,01	90,873	95,228	58,889	100	
		6			90,173	90,908	69,547	93,621	78,143	93,571	80,667	88,095	
		7			97,796	89,025	48,568	73,438	65,625	92,308	53,333	100	
		8			98,246	95,455	91,176	100	100	100	60	100	
		11			97,838	90,707	85,104	97,101	91,425	97,222	91,667	100	
		12			85,044	76,682	64,251	96,494	78,538	74,167	76	80	
		3	2005	2		100	93,75	95,238	97,5		92,857	75	100
		3			76,196	66,156	71,148	73,469		83,08	45,667	51,667	
4	6			96,838	84,815	68,606	96,931		93,169		75		
	7			99,598	76,724	78,304	72,787		97,222		100		
5	8	66,919			100	84,787	85,772	100		95,238		100	
	10	69,298			98,87	95,232	84,364	88,889		100		86,111	
	11	77,38			92,494	81,981	75,278	90,926		77,292		88,651	

		12	63,557		72,808	51,504	57,698	67,901		68,522		81,548
	2006	1	80,879		99,648	86,545	80,761	95,907		92,779		94,722
		2	73,528		97,534	88,819	65,723	92,002		86,894		69,156
		3	96,053		98,387	95,652	92,966	96,276		100		95,455
		4	70,404		92,444	71,894	54,482	75,135		87,893		72,727
		5	61,633		98,776	62,37	70,277	73,784		78,322		72,5
		6	68,61		98,649	76,155	53,956	95,588		71,826		89,899
		11	82,759		97,631	88	82,143	95,652		88,095		50
		12	98,438		35,417	96,667	88,613	93,569		78,333		0

Fonte: o autor com base em Banco de Dados Legislativos do Cebrap

Análise Parcial

O primeiro governo Lula foi, entre os governos avaliados, aquele que formou mais coalizões governistas. Ao todo foram formadas cinco coalizões compostas por até oito partidos. A primeira coalizão durou um ano e foi composta por oito partidos. O PV foi o partido mais indisciplinado, registrando índice mínimo de 31% e máximo de 95%. A segunda coalizão também durou um ano e foi composta por oito partidos. O PMDB foi o partido mais indisciplinado, registrando índice mínimo de 48% e máximo de 94%.

A terceira coalizão durou apenas três meses e foi composta por sete partidos. O parceiro mais infiel foi o PV que registrou grau máximo de disciplina 75% e grau mínimo de 45%. A segunda coalizão também teve curta duração e contou com 6 partidos, tendo como aliado mais indisciplinado o PMDB, com taxas máximas de 78% e mínima de 68%. Por fim, a quinta coalizão foi a mais longa e contou com sete partidos. O partido mais indisciplinado foi o PCdoB que, em dezembro de 2006, registrou 0% de disciplina, mas, em agosto de 2005, registrou 100% de disciplina.

Nas quatro primeiras coalizões o PT obteve taxas altíssimas de disciplina em relação às indicações feitas pelo líder do governo. Os níveis máximos de disciplina alternaram entre 98% (primeira e segunda coalizões), 99% (quarta coalizão) e 100% (terceira coalizão). Já os níveis mínimos variaram entre 76% (terceira coalizão), 85% (segunda coalizão), 91% (primeira coalizão) e 96% (terceira coalizão). Por outro lado, na quinta coalizão, chegou a registrar nível mínimo de 35% e nível máximo de 100%.

Lula II

Eleições

A eleição presidencial de 2006 foi a quinta a ser realizada depois da promulgação da CF 1988 e foi disputada por oito chapas eleitorais.

O primeiro turno foi realizado em 01 de outubro de 2006 e contou com o comparecimento de mais de 104 milhões de eleitores (representando uma taxa de comparecimento de 83,25%). Luís Inácio Lula da Silva (PT) e Geraldo Alckmin (PSDB) foram os candidatos mais bem votados, recebendo 48,61% e 41,64% dos votos válidos

respectivamente.¹⁶

O segundo turno foi realizado em 29 de outubro de 2002 e contou com o comparecimento de mais de 101 milhões de eleitores (representando uma taxa de comparecimento de 81,01%). A chapa composta por Lula e José Alencar (PL/MG) venceu o pleito graças ao recebimento de 60,83% dos votos válidos.¹⁷

Governo e Coalizões

Durante o segundo governo Lula a coalizão governista teve três composições distintas. De janeiro a março de 2007 a coalizão do governo foi composta por oito partidos: PMR/PRB, PDS/PP, PT, PTB, PMDB, PL/PR, PSB e PCdoB. A segunda coalizão ocorreu de abril de 2007 a setembro de 2009 e contou com nove partidos: PMR/PRB, PDS/PP, PDT, PT, PTB, PMDB, PL/PR, PSB e PCdoB. Por fim, a terceira coalizão durou de outubro de 2009 a dezembro de 2010 e foi composta por oito partidos: PMR/PRB, PDS/PP, PDT, PT, PMDB, PL/PR, PSB e PCdoB.

¹⁶ Fonte: TSE - <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2006/resultado-da-eleicao-2006>

¹⁷ Fonte: TSE - <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2006/resultado-da-eleicao-2006>

Tabela 6 – Disciplina Partidária em relação à orientação do governo Lula II (em %)

Coalizão	Ano	Mês	PMR/PRB	PDS/PP	PDT	PT	PTB	PMDB	PL/PR	PSB	PCdoB
1	2007	2	100	93,859		98,221	91,748	94,402	96,178	98,265	100
		3	83,333	85,186		85,862	84,9	84,279	83,954	84,545	86,364
		4	100	91,015	97,378	98,159	96,335	93,497	97,79	90,514	93,162
		5	88,889	83,685	88,509	96,134	81,603	76,779	82,719	83,214	90,224
		6	50	84,302	66,199	97,332	95,124	68,704	69,006	75,507	71,429
		7	100	64,762	75,084	97,503	70,76	60,98	65,591	63,986	66,667
		8	100	100	98,148	97,439	96,162	96,551	98,81	92,556	100
		9	100	95,774	98,819	98,455	91,561	93,235	97,753	93,495	100
		10	98,667	90,309	96,195	97,596	88,101	88,718	92,408	89,365	100
		11	92,857	96,969	85,714	84,63	85,692	89,765	86,543	89,61	85,714
		2	2008	2	100	95,693	93,049	98,298	84,023	96,872	100
3	93,75			90,361	98,864	97,683	93,069	93,148	92,778	96,258	100
4	91,667			80,591	90,559	93,987	63,816	86,808	88,611	87,511	100
5	93,333			90,684	87,372	96,984	95,278	93,565	93,158	86,356	98,462
6	100			88,317	88,834	98,451	84,323	93,167	92,582	89,688	100
8	92,857			72,402	84,211	97,189	81,138	81,801	78,892	83,572	100
10	100			91,429	95,238	98,571	92,857	98,529	100	93,75	100
11	100			92,186	96,718	91,446	91,59	89,964	97,905	93,42	100
12	94,444		93,47	92,641	98,148	91,897	96,762	98,373	86,106	99,038	
2009	2		33,333	16,474	79,825	97,863	59,722	50,893	52,111	68,147	53,125
	3		100	97,727	100	100	100	93,215	98	87,923	100
	4		90,909	88,894	79,841	99,358	95,528	91,744	95,601	85,945	91,598
	5	93,75	77,482	92,881	99,04	87,083	79,564	85,116	66,756	75	
	6	90	86,987	82,272	98,853	79,285	90,352	82,529	93,13	99,091	
	8	73,333	43,397	69,028	96,097	29,793	30,996	21,228	51,029	55	
	9	75	74,892	76,751	98,795	83,333	76,761	82,568	90,152	93,75	

3		10	88,889	88,833	84,799	98,602		91,426	90,532	96,172	95,556
		11	92,641	91,764	79,924	96,388		94,228	94,193	85,5	81,995
		12	93,75	93,773	94,518	99,561		74,236	98,107	98,81	100
	2010	2	80,556	81,044	83,333	83,517		87,772	82,408	82,421	83,333
		3	79,167	75,35	74,015	78,618		72,258	74,481	75,559	78,125
		4	0	50	5,263	94,118		58,333	68	25	36,364
		5	68	73,865	63,703	85,5		69,702	81,799	63,714	80
		11	100	95,833	90	97,107		99,107	98,276	95	100
		12	62,5	90,69	72,088	81,318		88,605	77,144	75,585	68,056

Fonte: o autor com base em Banco de Dados Legislativos do Cebrap

Análise Parcial

O segundo governo Lula formou menos coalizões em relação ao primeiro mandato, mas manteve o que ocorreu no primeiro mandato congregando diversos partidos. A primeira coalizão foi a mais curta e contou com oito partidos e se caracterizou pela alta disciplina dos partidos. O PT apresentou disciplina que variou entre 85% e 98% enquanto que o PMR/PRB foi o partido mais indisciplinado, oscilando entre 100% e 83%.

A segunda coalizão foi a mais duradoura e composta pelo maior número de partidos considerando todos os governos avaliados (nove). O PT manteve a alta disciplina e variou entre 100% e 84%, já o aliado menos disciplinado (PL/PR) apresentou taxa mínima de 21%, mas, por outro lado, obteve taxa máxima de 98%.

A terceira coalizão, que se estendeu até o fim do mandato, contou com oito partidos e foi a mais indisciplinada. O pior momento para o governo ocorreu em abril de 2010 quando os seguintes partidos apresentaram os índices mais baixos de disciplina: PMR/PRB (0%), PDT (5%) e PSB (25%). Por outro lado, estes mesmos partidos chegaram a apresentar altos índices de disciplina, variando entre 94% (PDT), 96% (PSB) e 100% (PMR/PRB). O PT, por sua vez, apresentou disciplina que variou entre 99% e 78%.

Dilma Rousseff

Eleições

A eleição presidencial de 2010 foi a sexta a ser realizada depois da promulgação da CF 1988 e foi disputada por nove chapas eleitorais.

O primeiro turno foi realizado em 03 de outubro de 2010 e contou com o comparecimento de mais de 111 milhões de eleitores (representando uma taxa de comparecimento de 81,88%). Dilma Rousseff (PT) e José Serra (PSDB) foram os candidatos mais bem votados, recebendo 46,91% e 32,61% dos votos válidos

respectivamente.¹⁸

O segundo turno foi realizado em 31 de outubro de 2010 e contou com o comparecimento de mais de 106 milhões de eleitores (representando uma taxa de comparecimento de 78,5%). A chapa composta por Dilma e Michel Temer (PMDB) venceu o pleito graças ao recebimento de 56,05% dos votos válidos.¹⁹

Governo e Coalizões

Durante o governo Dilma a coalizão governista teve três composições distintas. De janeiro de 2010 a fevereiro de 2011 a coalizão do governo foi composta por sete partidos: PDS/PP, PDT, PT, PMDB, PL/PR, PSB e PCdoB. A segunda coalizão ocorreu de março de 2012 a setembro de 2013 e contou com oito partidos: PMR/PRB, PDS/PP, PDT, PT, PMDB, PL/PR, PSB e PCdoB. Por fim, a terceira coalizão durou de outubro de 2013 a dezembro de 2014 e foi composta por sete partidos: PMR/PRB, PDS/PP, PDT, PT, PMDB, PL/PR e PCdoB.

¹⁸ Fonte: TSE - <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2010/estatisticas>

¹⁹ Fonte: TSE - <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2010/estatisticas>

Tabela 7 – Disciplina Partidária em relação à orientação do governo Dilma Rousseff (em %)

Coalizão	Ano	Mês	PMR/PRB	PDS/PP	PDT	PT	PMDB	PL/PR	PSB	PCdoB	
1	2011	2		93,492	77,846	97,874	98,222	95,633	97,778	97,778	
		4		81,584	78,702	85,702	81,984	82,759	84,091	83,333	
		5		83,702	79,904	90,399	80,954	88,282	92,304	84,615	
		6		95,145	83,547	98,564	92,011	95,49	93,32	98,611	
		7		98,148	82,68	97,476	95,148	92,56	100	100	
		8		88,248	74,699	94,332	81,009	36,135	87,097	98,485	
		9		80,93	88,203	95,444	89,739	80,897	77,455	76,923	
		10		92,347	64,744	96,084	85,799	58,095	90,455	100	
		11		95,285	90,114	98,777	99,435	86,988	95,52	100	
			2		98,528	48,53	94,611	94,492	81,304	78,892	91,667
		2	2012	3	33,333	91,909	64,167	98,501	78,344	31,72	61,111
4	97,222			61,995	69,792	97,955	26,306	29,602	85,283	87,5	
5	66,667			92,308	70	94,653	89,137	42,922	55,263	100	
6	100			96,296	90	97,571	94,068	59,524	88,333	100	
7	100			90,476	68,421	98,276	95,238	22,727	80	90	
9	100			67,957	47,222	98,186	95,256	62,5	100	100	
10	8,333			11,111	54,559	97,472	4,255	72,862	92,237	100	
11	75,556			72,333	73,485	97,359	80,015	73,72	78,266	84,848	
12	80,952			72,666	61,255	74,374	68,992	73,472	65,72	77,778	
	2			50	58,472	68,414	99,273	94,854	98,148	75,785	100
	3			55	68,917	62,297	66,289	74,262	35,674	44,395	38,182
	4		0	45	48,951	62,667	56,76	15,353	22,222	33,333	
	5		87,667	69,408	75,248	99,134	52,83	73,393	69,059	92,727	
	6		88,889	64,735	79,586	97,333	37,956	73,882	90,065	79,722	
	7		0	44,755	10,553	94,942	44,019	25,413	15,278	100	
	9		97,143	84,533	77,258	98,025	63,031	79,908	71,092	98,182	

3		10	83,889	85,617	66,745	93,029	79,82	85,826		100
		12	86,667	75,799	55,556	97,066	79,445	66,404		84,47
	2014	2	38,889	26,634	13,848	85,271	19,241	9,386		66,667
		3	100	68,783	71,795	96,923	40,179	54		100
		4	83,333	56,248	53,289	88,843	61,221	67,853		81,944
		5	77,778	40,047	56,785	93,129	64,256	66,446		91,988
		6	62,857	47,396	46,827	95,228	52,73	52,936		65
		7	0	6,25	0	95	1,818	0		100
		10	80	9,091	90	88,235	25,714	15,385		100
		11	66,667	11,111	84,615	96,078	7,5	0		90,909
		12	86,111	76,173	76,166	96,41	85,746	95,586		77,778

Fonte: o autor com base em Banco de Dados Legislativos do Cebrap

Análise Parcial

O primeiro governo de Dilma Rousseff, último a ser avaliado contou com três coalizões governistas compostas por até oito partidos. A primeira coalizão durou um ano e foi composta por sete partidos. O PDT foi o partido mais indisciplinado, registrando índice mínimo de 48% e máximo de 90%. A segunda coalizão foi a mais longa e foi composta por oito partidos. O PMR/PRB foi o partido mais indisciplinado, registrando índice mínimo de 0% e máximo de 100%.

Já a terceira coalizão foi composta por sete partidos e registrou um número muito elevado de indisciplinas. Três partidos apresentaram, em algum momento, média 0 de disciplina partidária (PMR/PRB, PDT e PL/PR). O PMDB e o PDS/PP chegaram próximos a esse número (1% e 6% respectivamente); já o PCdoB, parceiro mais disciplinado, chegou a apresentar 65% como índice mínimo. Apesar disso, estes partidos também apresentaram altas taxas de disciplinas: PMR/PRB – 100%; PDT – 90%; PL/PR – 95%; PMDB – 85%; PDS/PP – 85%; e PCdoB – 100%.

Em todas as coalizões o PT obteve taxas altas de disciplina em relação às indicações feitas pelo líder do governo. Os níveis máximos de disciplina alternaram entre 97% (terceira coalizão), 98% (primeira coalizão) e 99% (segunda coalizão). Já os níveis mínimos variaram entre 62% (segunda coalizão) e 85% (primeira e terceira coalizões).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos desenvolvidos pela Ciência Política brasileira nos permitem hoje afirmar que existe um maior conhecimento sobre o sistema político do país. A priori, em um ambiente de ausência de pesquisas sistemáticas sobretudo em relação aos Poderes Executivo e Legislativo, e as derivações de suas relações, contribuiu para disseminar juízos negativos e previsões de debilidade quanto ao comportamento parlamentar e partidário e o papel do Congresso no sistema decisório nacional. Estes argumentos decorreram, principalmente, dos sistemas de governo, eleitoral e partidário adotados pela Constituição de 1988. (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1996).

Neste contexto, a análise da experiência presidencialista no Brasil aponta que o Congresso não é uma instância de veto à agenda do Executivo. Essa visão é reforçada por Shugart e Carey que avaliam como errônea a percepção de que em sistemas presidencialistas (tomando o cuidado de considerar as diferentes variações institucionais do sistema presidencial de governo em diversos países) os parlamentares tenderiam a adotar a estratégia de agir indisciplinadamente e de maneira deliberada sabotar a agenda do Poder Executivo. Como visto anteriormente, a depender do arranjo político e constitucional adotado, o Poder Executivo pode ter a disposição ferramentas que facilitem induzir os parlamentares a cooperar com o governo. Esses recursos poderiam até mesmo gerar um ciclo virtuoso e gerar estímulos e benefícios para os parlamentares que se mantivessem fieis ao governo. (SHUGART & CAREY, 1992)

Abaixo são apresentados os principais resultados e limitações decorrentes da pesquisa desenvolvida neste trabalho.

Limitações

A seguir são discutidos os limites da validade dos resultados obtidos a partir da escolha metodológica para a realização deste trabalho.

Votações Nominais

O uso de votações nominais para mensurar disciplina partidária e apoio ao governo é amplamente difundido na Ciência Política, sendo o principal método utilizado para responder esse tipo de questão. No entanto, vale destacar que esta abordagem está sujeita a algumas limitações importantes que devem modular a extensão dos achados apresentados nesta pesquisa.

Barry Ames é um dos principais críticos do uso de votações nominais para aferir a disciplina partidária. Segundo o autor, através deste método não é possível avaliar casos em que o Poder Executivo deixa de atuar a partir de uma reação antecipada para evitar uma derrota (casos conhecidos como *não-decisão* na nomenclatura adotada por Ames). Um número elevado de ocorrências deste tipo poderia indicar que a disciplina é alcançada devido a uma posição de subserviência do chefe do Executivo em relação ao Poder Legislativo. (AMES, 2003)

Além disso, também é criticado o fato deste tipo de análise focar somente na etapa final do processo regimental. Com este método é inviável avaliar as proposições que foram retiradas de tramitação ou que ficam estagnadas por um longo período de tempo e as modificações que foram feitas durante todas as etapas regimentais.

Neste sentido, Barry Ames reforça análise de votação nominal desconsidera movimentações e negociações de bastidores, além de ações não concretas que influenciam no voto dos parlamentares e a real intenção dos autores envolvidos.

[...] descobrir que os deputados de um partido votam da mesma maneira não prova que a relação de influência entre os líderes e os parlamentares flui necessariamente de cima para baixo. Votar unido pode indicar um processo de barganha bem sucedido, em que quase todos os deputados ficam satisfeitos com as compensações recebidas [...] Para fazer inferências sobre o poder dos líderes, é necessário estimar a importância de outros determinantes do voto partidário, inclusive a ideologia, as características do eleitorado, os benefícios clientelistas e o número de mandatos exercido por um deputado” (AMES, 2003, p. 220).

Cabe destacar que uma análise mais ampla, utilizando outras metodologias e métricas poderia encontrar outros resultados.

We have contended in this paper that a fresh approach to the study of power is called for, an approach based upon a recognition of the two faces of power. Under this approach the researcher would begin-not, as does the sociologist who asks, "Who rules?" nor as does the pluralist who asks, "Does anyone have power?" -but by investigating the particular "mobilization of bias" in the institution under scrutiny. Then, having analyzed the dominant values, the myths and the established political procedures and rules of the game, he would make a careful inquiry into which persons or groups, if any, gain from the existing bias and which, if any, are handicapped by it. Next, he would investigate the dynamics of nondecision-making; that is, he would examine the extent to which and the manner in which the status quo oriented persons and groups influence those community values and those political institutions (as, e.g., the unanimity "rule" of New York City's Board of Estimate) which tend to limit the scope of actual decision-making to safe" issues. Finally, using his knowledge of the restrictive face of power as a foundation for analysis and as a standard for distinguishing between "key" and "routine" political decisions, the researcher would, after the manner of the pluralists, analyze participation in decisionmaking of concrete issues.

We reject in advance as unimpressive the possible criticism that this approach to the study of power is likely to prove fruitless because it goes beyond an investigation of what is objectively measurable. In reacting against the subjective aspects of the sociological model of power, the pluralists have, we believe, made the mistake of discarding "unmeasurable elements" as unreal. It is ironical that, by so doing, they have exposed themselves to the same fundamental criticism they have so forcefully levelled against the elitists: their approach to and assumptions about power predetermine their findings and conclusions. (BACHRACH & BARATZ, 1962, p. 952)

Por outro lado, cabe destacar que muitos autores apontam que as votações nominais são um importante índice para avaliar a disciplina partidária, principalmente em sistemas presidencialistas. Para Neto (2000), no ambiente brasileiro as votações nominais constituem "bom locus" para aferir a disciplina legislativa. O autor ainda afirma que o mesmo não pode ser dito em sistemas parlamentaristas, onde

a disciplina ou o conflito legislativo são melhor observados nas convenções e reuniões de bancadas e ministeriais onde se articula a linha do partido e onde opiniões divergentes podem ser enunciadas com mais liberdade. Em arenas desse tipo, quase sempre se chega a uma solução de compromisso entre as posições do Ministério e a dos parlamentares, de modo que os projetos levados ao Plenário correm poucos riscos de derrota (NETO, 2000).

Senado Federal

É de fundamental importância destacar que os achados deste trabalho se limitam

às relações do Poder Executivo com a Câmara dos Deputados. A escolha de utilizar apenas os dados referentes a votações nominais na câmara baixa foi feita com o intuito de garantir uma análise mais focada nas particularidades de uma das casas legislativas e pela escassez de referências bibliográficas, mas é necessário reconhecer a relevância do Senado para o ordenamento político brasileiro.

Apesar de haver uma literatura consolidada sobre disciplina partidária na Câmara dos Deputados, poucos estudos abordam esse tema no Senado Federal²⁰. Sarah Binder (2003) chama atenção para o fato de que quando se foca em apenas uma casa legislativa em sistemas bicamerais acaba-se por subestimar a importância que as relações e conflitos entre a câmara alta e a câmara baixa têm na condução das políticas nacionais. A autora destaca que a observação sistemática das diferenças dos papéis em instituições bicamerais é possível averiguar diferenças significativas em aspectos que vão desde a votação de medidas orçamentárias até o relacionamento com a opinião pública.

O Senado Federal possui a competência exclusiva de aprovar as indicações presidenciais para os cargos de embaixadores, diretores de agências reguladoras, presidente e diretores do Banco Central e ministros dos tribunais superiores, incluindo o Supremo Tribunal Federal (STF). Também cabe destacar que, por atuar principalmente como uma instância revisora, o Senado possui a capacidade de se posicionar estrategicamente e focar suas discussões em questões notadamente importante, deixando de lado os temas que não foram alvo de divergência na Câmara dos Deputados.

Além disso, o Senado brasileiro se destaca em relações a outras câmaras altas por poder ser a casa iniciadora de proposições legislativas, ficando, nestes casos, responsável pela decisão final sobre a matéria. Outra função particular do Senado é aprovar endividamentos externos da União, dos estados e dos municípios. (NEIVA, 2011, p. 184)

A despeito disso, alguns autores avaliam o Senado como instância decisória de menor relevância do que a câmara baixa. Figueiredo e Limongi (1996) destacam que a

²⁰ Segundo Pedro Neiva (2011, pp. 183-184), a falta de estudos sobre o relacionamento do Poder Executivo com o Senado Federal deve-se, em grande medida, a não disponibilização de seus dados em formato eletrônico. De acordo com Neiva, a coleta de dados de votações ocorridas antes de 1999 era realizada apenas nos arquivos físicos da instituição em Brasília, o que fez com que muitos pesquisadores não quisessem se debruçar sobre este tema. O autor reconhece que o problema foi superado com a coleta e organização dos dados feitas pelo CEBRAP.

Câmara tem predomínio na produção legislativa, exercendo na maior parte dos casos a prerrogativa da palavra final; enquanto isso, o Senado não faria pleno uso de seu papel revisor e tenderia a ratificar as decisões tomadas pela Câmara. Ademais, o número de votações que ocorrem na Câmara é muito superior em relação ao Senado.

Comissões

Também é válido reforçar que por meio da análise das votações nominais no Plenário não é possível aferir como os deputados se comportam nas comissões, órgãos temáticos da Câmara dos Deputados. As deliberações nestes colegiados ocorrem, na maior parte dos casos, por meio do processo simbólico de votação – o que impossibilita a coleta de dados. Além disso, nem sempre os líderes do governo estão presentes para encaminhar as votações, impedindo aferir a disciplina dos parlamentares em relação as indicações do governo.

Resultados e Considerações Finais

A seguir são apresentados os principais achados deste trabalho, destacando os achados relevantes e específicos dos dados coletados e as generalizações e implicações obtidas a partir deles, bem como sua relação com a literatura.

Achados Específicos

Em todos os governos avaliados pelo trabalho, foi aferida uma alta taxa de disciplina partidária, onde médias inferiores a 70% de concordância com as indicações do governo representassem exceções e não a regra. A partir deste ponto de vista, pode-se concluir que os partidos integrantes da estrutura ministerial apresentaram comportamento fiel em troca dos cargos distribuídos pelo Poder Executivo.

Foi observado que os governantes tiveram grande liberdade para reestruturar as

coalizões governamentais. O primeiro mandato de Lula foi aquele que registrou o maior número de coalizões, cinco no total, e a maior parte dos presidentes tiveram três coalizões por mandato. A exceção foi Fernando Henrique Cardoso, que em cada governo formou apenas duas coalizões governamentais.

Outro ponto que pode ser observado nos governos avaliados é que o tamanho das coalizões foi crescendo ao longo dos anos. Por um lado, é possível atribuir parte deste resultado ao processo eleitoral, que logo após a promulgação da Constituição de 1988, foi marcado pela extrema fragmentação de candidaturas e formação de poucas coligações (característica esta que foi alterada ao longo dos anos). Por outro lado, o crescimento das coalizões se deve principalmente ao aumento de partidos com representação parlamentar no Congresso Nacional. Este cenário implica em uma maior necessidade para que o Presidente da República tenha que acolher mais partidos na estrutura ministerial afim de angariar uma base de sustentação que represente a maioria da Câmara dos Deputados.

Além disso, cabe destacar que os parlamentares que compõem a base de apoio do Presidente, muitas vezes são colocados em uma posição muito mais delicada do que parlamentares de oposição, que estariam mais livres para fazer as escolhas políticas em seus mandatos. Desta maneira, mesmo que em alguns momentos sejam apresentados índices baixos de fidelidade às indicações do líder de governo, os altos índices de disciplina observados na maior parte dos casos, mostram que o nível de comprometimento com a agenda do Poder Executivo é muito alto.

Sobre este aspecto, Neto aponta que:

no Brasil, a votação nominal proporciona aos deputados de oposição uma oportunidade de tornar as decisões feitas pelas maiorias mais custosas, pois as opiniões têm de ser reveladas publicamente, ao contrário das votações simbólicas, e mais demoradas, pois a maioria tem de repetir-se duas vezes para o projeto ser aprovado. Assim, a votação nominal é um importante instrumento de obstrução nas mãos da oposição (NETO, 2000).

Achados Gerais

Conforme foi explicado no Referencial Teórico, o termo *presidencialismo de coalizão* foi cunhado por Abranches, com a intenção de se descrever um sistema político

que congrega o multipartidarismo, o sistema proporcional e um presidencialismo que organiza seu Executivo por meio da formação de coalizões. Segundo o autor, era de se esperar que diante desse cenário emergisse um sistema “com fortes tendências à inoperância, quando não à paralisia”, além de um governo comandado por um chefe do Executivo débil e fraco se contrapondo a um Legislativo com partidos sedentos por disciplina.

De maneira geral, isso não é encontrado quando se analisa o sistema brasileiro. Verifica-se que a forma pela qual a Constituição de 1988 distribuiu poderes ao Executivo e aos líderes partidários, e a dinâmica parlamentar que foi instituída pelas normas regimentais das Câmaras alta e baixa, garantem a governabilidade e a coordenação entre esses os poderes Executivo e Legislativo, além da presença de altas taxas de disciplina partidária.

Apresentados estes pontos, é possível afirmar que os dados apresentados neste trabalho confirmam que as coalizões governistas se mantiveram estáveis ao longo dos sete governos estudados. Sendo que o Poder Executivo conseguiu, de maneira geral, garantir um grau de fidelidade dos partidos que compunham sua base sem muitos conflitos ou alterações significativas. Entretanto, deve-se apontar também, que a lógica do presidencialismo de coalizão não se manteve intacta durante dos os momentos e em muitas ocasiões ocorreram situações e descontrole do Poder Executivo sobre a disciplina dos partidos da base.

No contexto pós-Constituinte é possível afirmar que a disciplina partidária configura a regra e não a exceção dentre das coalizões governistas. Mesmo que o regramento eleitoral crie incentivos para que os parlamentares tomem atitudes individualistas ou que vão contra as indicações de seus líderes partidários, o que tem se observado é que o Presidente da República tem ferramentas em suas mãos (liberação de emendas parlamentares, nomeação de cargos na estrutura ministerial, entre outros) que, na maior parte das vezes, é suficiente para garantir a disciplina de seus aliados. Ademais, dentro do processo legislativo, o controle de agenda dos líderes partidários (e também do Presidente da República, que pode apresentar proposições e solicitar regime de urgência para a apreciação de matérias) diminui as chances de iniciativas individuais dos parlamentares prosperarem se estiverem em desacordo com a vontade do governo.

Ainda sobre os líderes partidários, a análise da disciplina partidária nas bases governistas, fortalece a tese de que eles desempenham um papel de extrema importância para o funcionamento da atividade legiferante do Congresso e para a manutenção de altas taxas de fidelidade dos partidos que compõe a base governista. Também cabe destacar que a literatura confirma que as proposições de autoria do Poder Executivo são raramente rejeitadas pelo Congresso. Evidenciando que não existem impedimentos intransponíveis e nem uma cultura de veto no que diz respeito a apreciação de matérias de interesse do Palácio do Planalto.

Por fim, é válido destacar que o apoio da agenda do Poder Executivo no Congresso Nacional é estruturado de maneira semelhante aos arranjos encontrados em sistemas parlamentaristas. O Presidente da República distribui os cargos ministeriais com a finalidade de garantir um apoio que forme maioria no Congresso e permitam a governabilidade. Os partidos que compõe a estrutura do governo, por sua vez, devem em troca aprovar as proposições patrocinadas pelo Presidente da República. Apesar de boa parte da literatura afirmar que as coalizões governamentais tenderiam a não funcionar por conta da indisciplina partidária, isso não foi observado pela análise de dados, confirmando o que foi proposto por Meneguello (1998) e Figueiredo, Limongi e Valente (1999).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. **Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Rio de Janeiro: Dados – Revista de Ciências Sociais, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

BACHRACH, P. & BARATZ, M. **Two Faces of Power: The American Political Science Review**. Los Angeles, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962.

BINDER, S. **Stalemate: Causes and Consequences of Legislative Gridlock**. Washington (DC): Brookings, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 45 ed. Brasília: Câmara dos Deputados: Centro de Documentação e Informação, 2015.

CARNEIRO, A. SANTOS, L. & NÓBREGA NETTO, M. **Curso de Regimento Interno**. Brasília: Câmara dos Deputados, Ed, Câmara, 2014.

FIGUEIREDO, A. **Coalizões governamentais na democracia brasileira**. São Paulo: Primeiros Estudos, n. 3, p. 159-196, 2012.

FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. **Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal**. *Cadernos de Pesquisa*, Cebrap, V, 5, São Paulo, 1996.

FIGUEIREDO, A. LIMONGI, F. & VALENTE, A. **Governabilidade e concentração de poder institucional: o Governo FHC**. *Tempo Social, Rev. Sociol. USP*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 49-62, 1999.

LAMOUNIER, B. & NOHLEN, D. (orgs.). **Presidencialismo ou Parlamentarismo – Perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira**. São Paulo, Idesp/Ed. Loyola, 1993.

LIMA, E. & BARACHO JR., J. **Medidas Provisórias no Brasil – Origem,**

evolução e perspectivas. São Paulo: Editora Fórum, 2012

LIMONGI, F. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório.** São Paulo: Novos Estudos - Cebrap, n. 76, p. 17-41, 2006.

LIMONGI, F. & FIGUEIREDO, A. **Bases institucionais do presidencialismo de Coalizão.** São Paulo: Lua Nova, n° 44, pp. 81-105, 1998.

MAINWARING, S. & PÉREZ LIÑAN, A. **Disciplina Partidária: O Caso da Constituinte.** São Paulo: Lua Nova, n° 44, pp. 107-136, 1998.

MELO, C. **Partidos e Migração Partidária na Câmara dos Deputados.** Rio de Janeiro: Dados, vol. 43, n° 2, pp. 207-239, 2000

MENEGUELLO, R. **Partidos e Governos no Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

MIRANDA, J. **Teoria do estado e da constituição.** Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MORAES, A. **Direito constitucional.** 29, ed, São Paulo: Atlas, 2013,

MÜLLER, W. & STRØM, K. (Ed.). **Coalition governments in Western Europe.** Lomdres: Oxford University Press, 2000.

NEIVA, P. **Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro.** *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, v, 19, n, 39, p, 183-196, 2011.

NETO, O. **Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil.** Rio de Janeiro: Dados, v. 43, n. 3, 2000.

RENNÓ, L. **Críticas ao presidencialismo de coalizão: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos?** In: AVRITZER, L. & ANASTASIA, F. *Reforma Política no Brasil.* Belo Horizonte: Editora da UFMG, p. 259-271, 2006.

SANTOS, F. **Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão.** In: *Reforma Política no Brasil – Realizações e Perspectivas.* Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, p. 19-38, 2003.

SHUGART, M. & CAREY, J. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge, 1992.

TEMER, M. **Elementos de direito constitucional**, 21, ed, rev, e atual, São Paulo: Malheiros, 2006.

TSEBELIS, G. **Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo**. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 12 (34), pp. 89-117, 1997.