

SPG 29 - Partidos políticos e suas arenas de atuação

Título:

"Eu, que sou oposição, vou para a praia" ¹: O recurso da Obstrução Parlamentar Legítima na Câmara dos Deputados do Brasil.

Autora:

Gabriella Maria Lima Bezerra - Professora substituta do Departamento de Estudos Interdisciplinares da Universidade Federal do Ceará – UFC.

Agência de Fomento:

Esta pesquisa foi financiada pela CAPES (trabalho oriundo de tese de doutorado defendida em dezembro de 2017)

¹ Declaração de Jorge Bornhausen, presidente do PFL a época, fazendo referência a obstrução dos partidos na votação do orçamento: "Quer aprovar? Então faça maioria, arranje quórum e vote. Eu, que sou oposição, vou para a praia" (Jornal Folha de São Paulo, 14/12/2005, página A4).

Resumo:

Este trabalho analisa o uso estratégico da Obstrução Parlamentar Legítima pelos blocos partidários de oposição na Câmara dos Deputados brasileira, a partir de 1995. Esse recurso consta no Regimento Interno da Casa Legislativa a partir da redemocratização e tem um aumento significativo no seu uso: utilizado em apenas 6% das votações conflituosas nos Governos FHC, chega a 50% nos Governos Lula e a 40% no Governo Dilma, podendo ser considerado a principal estratégia oposicionista parlamentar, a partir de 2003. Importante destacar que apesar da oposição ao primeiro Governo Dilma ser a menor da Nova República, conseguiu o maior percentual de vitórias no uso desse recurso, mais um indício do difícil Congresso que a Presidenta enfrentou.

A centralidade que passa a assumir nas disputas parlamentares pode ser explicada: 1) pela fácil mobilização, por não ocasionar custos de vinculação, 2) pelo fato de não ser propositivo, apenas declaratório e 3) dificulta e adia a decisão, o que incrementa os termos da barganha para o apoio, especialmente se interessar a membros da coalizão governista.

O cenário da disputa também pode explicar a opção por essa estratégia pelo bloco PSDB/PFL/DEM, diferentemente do 'estilo PT'. Diante de uma agenda não tão numerosa de votações que exigem o quórum qualificado de 2/3 da Casa presente na sessão, como foram os Governos FHC, diante de dificuldades em negociar posicionamentos unificados internamente, com a alteração na solicitação de Medidas Provisórias, diante de sucessivos e intensos escândalos e crises, com uma pauta social ou afim difícil de justificar posicionamentos contrários, a OPL aparece como possibilidade para esse grupo ter uma imagem e ser oposição.

Parte 1 – O objeto

Em trabalhos anteriores (Bezerra, 2012, 2017), analisei o comportamento parlamentar dos partidos de oposição no atual sistema político brasileiro, buscando compreender como operacionalizam seus objetivos dentro das limitações institucionais. Foi possível avançar no entendimento da interação partidária e do cálculo desses atores em um sistema democrático.

Neste trabalho, apresento o uso de um mecanismo específico, a Obstrução Parlamentar Legítima - OPL, já que se destacou como recurso na disputa governo-oposição, especialmente a partir de 2003. O objetivo é compreender quais são as motivações para sua movimentação pelos partidos de oposição, como também, os impactos na disputa política. Consequentemente, a abordagem teórica utilizada neste estudo é a do neoinstitucionalismo da vertente da teoria da escolha racional. Por esse prisma, o foco da análise é circunscrito aos objetivos das oposições partidárias enquanto um ator político coletivo e, simultaneamente, às restrições e incentivos institucionais que estruturam seus ambientes de atuação.

Ao falar ‘oposição’ nos referimos a um tipo preciso: a oposição institucionalizada ao governo — uma definição próxima das adotadas por Helms (2008) e Morgenstern, Negri e Pérez-Liñan (2008). Destaco que são observadas neste trabalho, apenas as ações do chamado núcleo duro da oposição, os blocos PT nos Governos FHC e PSDB e PFL/DEM nos Governos Lula e Dilma 1.

Parte 2 – O Cenário

No sistema político brasileiro, as relações entre governo e oposição não consistem em um embate entre Executivo e Legislativo, mas numa disputa entre partidos que controlam o Executivo e uma parte do Legislativo —muitas vezes, a

maior parte do Legislativo. Assim como no parlamentarismo, a formação de coalizões de governo em regimes presidencialistas também promove, ao seu modo, uma fusão entre esses Poderes.

A oposição não é mais protagonizada pelo Legislativo como um todo, como se esse Poder fosse composto de atores homogêneos, com os mesmos interesses e compromissos; e agora protagonizada pelos partidos que não estão aliados com o governo e que ocupam apenas uma proporção das cadeiras legislativas. Ou seja, no processo governamental brasileiro, combinar-se-iam elementos do presidencialismo —relação entre os Poderes— e do parlamentarismo —relação entre governo e oposição protagonizada pelos partidos (cf. Morgenstern, Negri e Pérez-Liñan, 2008).

Parte 3 – A Obstrução

Existe muita controvérsia acerca do grau de efetividade das oposições parlamentares, seja de forma explícita ou implícita. Se for muito ativa, impede que o grupo vitorioso consiga efetivar sua agenda e propósitos e se não tiver espaço, não realizará as funções que se espera dela em um sistema democrático, seja pelo viés normativo ou institucional: fiscalização, controle, vocalização de demandas minoritárias, entre outros. Algum grau de efetividade da oposição na arena parlamentar é igualmente central para o processo legislativo nesse tipo de regime político. É inescapável a aceitação de que, em democracias, a governação deve ser vislumbrada com um perspectiva dualista [governo-oposição]. Em suma, o processo legislativo é tanto pró-governabilidade como pró-obstrução².

Obstrução significa uma tentativa de protelação ou impedimento do trabalho legislativo, sem sinalizar sobre o conteúdo da legislação necessariamente e sem transgredir a regra. Esta prática pode ser considerada

² Para um aprofundamento desta discussão: Bezerra, 2017.

própria ao exercício democrático, assegurando a oposição e/ou minorias todos os recursos para 'testar' o governo e o apoio à política em votação, além de poder ser utilizada como moeda de negociação e resultar em alteração das políticas em favor desses grupos; ou pode ser considerada um 'abuso' e um 'desvio' no processo legislativo. "Used with the necessary skill, these means, singly or combined, can completely cripple the whole activity of the chamber in which they are employed" (Jellinek, 1904).

Bendiner (1964) e Poslby (2008) destacam que um congressista nos Estados Unidos, deve desempenhar duas funções cruciais: fazer as leis e impedir que as leis sejam aprovadas. Na prática, fazer as leis é uma atividade bem mais trabalhosa, que exige tanto habilidade como paciência, ao contrário da atividade de obstrução à aprovação das leis, que conta com uma série de recursos institucionais a seu favor e com a força inercial do *status quo*.

Aprovar uma lei exige prática intensa e, muitas vezes, trata-se de uma habilidade restrita às lideranças partidárias; muitas vezes exige também a mobilização da opinião pública em torno de um tema, especialmente quando este é muito polêmico. Por outro lado, com a obstrução, o parlamentar não decide sobre algo, não carrega o ônus futuro de uma decisão impopular ou que gerou efeitos perversos; e ainda assim o parlamentar mostra que é atuante. Além disso, algumas ferramentas obstrutivas são fáceis de manejar.

A existência de recursos obstrutivos é constatada em praticamente todos os parlamentos, apesar de que em alguns países é extremamente raro, como na Alemanha. No Relatório do Inter-Parliamentary Union (1989) são citados os seguintes mecanismos obstrutivos: *Filibustering*, explanação de votos, questões de ordem, moções de procedimentos, grande número de emendas ou subemendas, votações nominais e quóruns. A constatação de sua existência não se dá apenas nas recentes democracias, mas também durante todo o século retrasado, como mostram os exemplos sempre citados da Inglaterra, onde a obstrução e seu poder de ameaça às políticas do governo foram duas das principais armas oposicionistas entre 1867 e 1914 (HANHAM 1966).

Segundo registros, um dos mais antigos recursos de obstrução é o discurso por longo período de tempo, denominado de *filibustering*. Por exemplo, há uma regra no Senado norte-americano que permite que um parlamentar fale o tempo que desejar, a menos que três quintos aprovem a suspensão de seu pronunciamento³. Além do *filibustering*, os senadores norte-americanos contam também com outros meios efetivos de obstrução, que causam repetidas deliberações e podem chegar a comprometer o processo de decisão colegiada (SMITH 1989).

Como consequência, regras restritivas especiais entraram em discussão, visando à limitação no número de emendas e a estruturação na forma de considerá-las. Algumas já existiam, mas nunca tinham sido utilizadas, como, por exemplo, a chamada regra *king-of-the-hill*, que passou a ser mais utilizada a partir da década de 1980, “[...] in order to exert greater control over floor consideration” (BINDER 1997). Esse processo teve como objetivo diminuir o número de votações e decisões sobre variadas emendas, não permitindo que, ao escolher uma emenda, as outras sejam consideradas. "In fact, over the entire period, the procesur was clearly used as a means for allowing different groups in both parties to demonstrate their own budget priorities. Allowing this kind of broad position-taking was undoubtedly intended to have some election-oriented benefit" (idem).

Claro está que não é porque fazer leis é, em princípio, mais difícil do que obstruir sua aprovação que segue disso a conclusão de que os parlamentares sempre investirão nessa estratégia. Há um fator que deve ser considerado ao analisarmos o uso estratégico obstrutivo: os incentivos são maiores aos parlamentares que estão na oposição ao projeto em questão. Como o governo geralmente dispõe de apoio majoritário no Legislativo, podemos supor que será utilizada mais frequentemente pela oposição parlamentar ao governo.

³ O atual regimento interno brasileiro foi construído para coibir qualquer forma de *filibustering* — mesmo não delimitando o número de debatedores, seu tempo é limitado, entre 2 minutos e meio e cinco minutos, a depender da matéria urgente ou não; e quando o debate atinge um mínimo de oradores, ele pode ser concluído, dispensando as inscrições seguintes.

Sendo assim, podemos dizer que a obstrução interessa especialmente à oposição, pois é o que lhe resta no trabalho legislativo. Em tempos de crise, esses motivos se intensificam e o sucesso dessa prática também. Apesar de não considerarem o mais positivo dos recursos parlamentares, as oposições perceberam que as ameaças aumentam seu poder de negociação, alteram os termos de barganha a seu favor, mesmo com as reações contrárias que inviabilizariam sua ameaça. Ou seja, apesar de sua baixa taxa de sucesso, essa movimentação dá poder de fogo aos oposicionistas e forçam novas rodadas de disputa no Parlamento. Paradoxalmente, essa estratégia oposicionista pode se revelar igualmente proveitosa para os partidos aliados ao governo, já que tornam seu apoio ainda mais valorizado.

Essa ação estratégica pode ser descrita como um jogo de atrito (BINDER 1997). Isso porque, não tomar a decisão traz custos altos para o governo, principalmente se o momento exige decisões rápidas. À oposição resta avaliar essa urgência, utilizando-se da 'teimosia' para 'cansar' os jogadores. Mas, para o sucesso desse atrito, as lideranças precisam também lidar com os problemas de tática, avaliando a correlação de forças com os seus pares. Por isso, "em sistemas multipartidários, a coordenação entre as partes que compõem coalizões partidárias de oposição e situação é imperativo para o sucesso da obstrução legislativa" (HIROI e RENNÓ, 2014, 13).

No atual sistema político brasileiro, a obstrução pode ser entendida em bloco, ou seja, um conjunto de procedimentos que pode ser usado para dificultar a aprovação de uma medida, ou como Obstrução Parlamentar Legítima (OPL). Nesta, a liderança partidária declara-se "em obstrução" e isso significa que mesmo presentes⁴, os parlamentares daquele partido não terão sua presença computada para formação do quórum. Dessa maneira, sinalizam sua objeção a

⁴ "Seção II– Da Ordem do Dia. **Art. 82.** Às onze ou às dezesseis horas, conforme o caso, passar-se-á a tratar da matéria destinada à Ordem do Dia, sendo previamente verificado o número de Deputados presentes no recinto do Plenário, através do sistema eletrônico, para o mesmo efeito do que prescreve o § 5º deste artigo. [...] § 6º A ausência às votações equipara-se, para todos os efeitos, à ausência às sessões, ressalvada a que se verificar a título de obstrução parlamentar legítima, assim considerada a que for aprovada pelas bancadas ou suas lideranças e comunicada à Mesa". Regimento Interno da Câmara dos Deputados, 18ª edição.

uma votação através da tentativa de inviabilizar o quórum da sessão⁵, impedindo que ela seja votada.

As votações nominais são fontes frequentemente utilizados nos estudos legislativos como um extrato significativo da disputa política no Parlamento. Elas são obrigatórias nas votações de maioria qualificada e podem ser solicitadas, nos outros casos, por meio de pedido de verificação de votação, logo após uma tentativa de votação simbólica [sem registro de votos].

Por representar um debate público e aberto, por registrar a posição dos parlamentares, por permitir retardar a aprovação de uma medida e por permitir colocar aquela pauta em destaque, esse tipo de votação é bastante solicitado pelos partidos de oposição. Por isso, sua análise é central para o entendimento do comportamento das oposições parlamentares brasileiras. Sem contar que parlamentares aliados utilizam essa estratégia da oposição, às vezes, até incentivando suas táticas, para 'valorizar seu passe', exigindo do governo mais garantias em troca das bancadas que controlam, que podem ir desde cargos, a mudanças na própria política, passando pela liberação direta de verbas a parlamentares através das emendas individuais.

Mais importante ainda: é no processo de uma votação nominal que os principais recursos obstrutivos podem ser mobilizados. Ou seja, a oposição precisa da aprovação do requerimento de verificação para então dar início a movimentação que permitirá sua atuação no processo decisivo. Rocha (2009) divide o processo legislativo das votações nominais nas seguintes etapas. Em todas elas existe espaço para algum tipo de obstrução:

⁵ “CAPÍTULO II – DAS SESSÕES PÚBLICAS Seção I – Do Pequeno Expediente Art. 79. À hora do início da sessão, os membros da Mesa e os Deputados ocuparão os seus lugares. § 1º A Bíblia Sagrada deverá ficar, durante todo o tempo da sessão, sobre a mesa, à disposição de quem dela quiser fazer uso. § 2º Achando-se presente na Casa pelo menos a décima parte do número total de Deputados, desprezada a fração, o Presidente declarará aberta a sessão, proferindo as seguintes palavras: “Sob a proteção de Deus e em nome do povo brasileiro iniciamos nossos trabalhos.” § 3º Não se verificando o quórum de presença, o Presidente aguardará, durante meia hora, que ele se complete, sendo o retardamento deduzido do tempo destinado ao expediente. Se persistir a falta de número, o Presidente declarará que não pode haver sessão, determinando a atribuição de falta aos ausentes para os efeitos legais” – Regimento Interno da Câmara dos Deputados, 18ª edição.

- **Início da sessão:** a oposição pode a partir da demora em registrar a presença, adiar os trabalhos, já que uma sessão só se inicia com 1/10 dos parlamentares e a ordem com a presença de 2/3. Além disso, pode pedir a leitura da ata da última sessão e a votação desta ata (procedimentos dispensados, a não ser que sejam requeridos). Pode também, solicitar um novo painel, ou seja, um novo registro de presença, se o tempo de uma sessão for estourado.
- **Depois da ordem do dia iniciada:** a oposição pode solicitar requerimentos de alteração de pauta (inversão ou preferência).
- **Nos anúncios das matérias a serem votadas:** pode requerer retirada de pauta da proposição e pedido de prazo pelo relator da matéria.
- **Depois de lido o relatório:** pedido de prazo para apreciação do relatório pelas lideranças (esse prazo vai depender do tipo de matéria, se é urgente, se é medida provisória).
- **Debates:** requerer o adiamento das discussões (de uma a dez sessões, dependendo do tipo de matéria), requerer a discussão por partes, contando com a comunicação de parlamentares favoráveis ou contra; inscrição de um grande número de parlamentares para fala (pode ser combatido com a solicitação de encerramento do debate).
- **Votação:** requerimento de adiamento (até cinco sessões), votação por partes ou votação de artigo por artigo ou de emenda por emenda, destaque de preferência (em caso de projeto substitutivo), votação de parecer (em alguns tipos de projetos), emendas, destaques, votação em globo, destaque para votação em separado; pedido de verificação de votação, quebra do intervalo de uma hora para solicitar nova verificação de votação e na redação final: votação das emendas e votação do texto final. Neste processo, a oposição pode ainda abrir questões de ordem para esclarecer os procedimentos adotados e ainda apresentar recursos, ambos considerados pela Mesa da Câmara.

Um dos recursos obstrutivos mais incômodos foi o chamado 'destaque para votação em separado' - DVS. "Durante os trabalhos da Constituinte de 1987 o DVS fora introduzido num momento de grande tensão regimental por um agrupamento suprapartidário e acabou se incorporando ao código legislativo da Casa. Pelo regimento até então em vigência, a mecânica desse dispositivo previa o apoio de um décimo dos membros da Casa ou líderes que representassem esses 52 deputados. Sua solicitação era, então, concedida automaticamente pela mesa" (Souza, 2006).

Essa ferramenta constitui-se para todos os efeitos, em uma espécie de emenda. Os parlamentares poderiam destacar diversos pontos de uma legislação em processo de debate e aprovação e forçar que o governo obtivesse maioria para evitar a mudança. Como esse procedimento era ilimitado, o processo de reformas tornou-se lento e com votações submajoritárias⁶ e repetidas, já que todas as mudanças aprovadas deveriam retornar a comissão de origem, inserida em novo projeto, retornar a Casa para nova votação colegiada, podendo ser submetida a um novo processo de inserção de destaques. Para Vermeule (2004), por causa desses custos, o processo de deliberação neste tipo de regra torna-se muito mais polarizado e partidarizado.

Da enorme dificuldade e lentidão na definição das reformas nos Governos FHC (especialmente no primeiro, 1995 a 1998), os parlamentares da situação, com extrema crítica dos partidos de oposição, conseguiram alterar as regras de

⁶ "15. Qual é o quórum mínimo para deliberação em Plenário? Via de regra, a Constituição Federal, em seu art. 47, estabelece que as deliberações de cada Casa Legislativa serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros. Para o Plenário, o número mínimo de membros presentes para que haja deliberação é de 257 deputados, que é o primeiro número inteiro superior à metade do número total dos 513 deputados. No entanto, há determinados tipos de proposição que exigem um quórum especial de votação. As Propostas de Emenda à Constituição (PEC), para aprovação, exigem um quórum mínimo de 3/5 de votos favoráveis do total de membros da Casa, ou seja, o equivalente a 308 votos. Os Projetos de Lei Complementar (PLP) também exigem um quórum diferenciado para a sua aprovação, que é, no mínimo, a maioria absoluta de votos favoráveis, ou seja, 257 votos".

Em:

http://www2.camara.leg.br/transparencia/acesso-a-informacao/copy_of_perguntas-frequentes/processo-legislativo; Data do acesso: 23 de setembro de 2018.

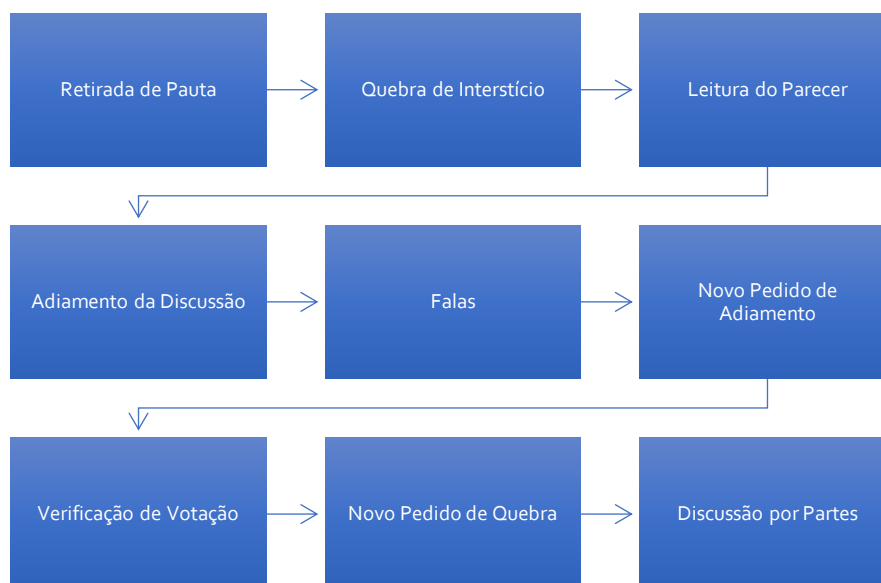
solicitação (resolução nº 5 de 1996), definindo um número conforme o tamanho da bancada de cada partido⁷.

Outra mudança importante no período que causou alteração nas estratégias parlamentares da oposição, diz respeito à tramitação das Medidas Provisórias. Desde de 2001, as MPs devem passar pela análise dos parlamentares, mesmo que para isso o restante da pauta fique trancado. Isso provocou uma alteração nos poderes de obstrução da oposição, já que evitá-la se torna ainda mais importante para o governo (INÁCIO 2009). Afinal, no contexto brasileiro, as medidas provisórias são centrais para o andamento da agenda e para políticas de grade importância.

Segundo Rabelo-Santos (2009), em algumas votações nominais, em especial que versam sobre Projetos de lei e Medidas Provisórias, o tempo a ser gasto com procedimentos pode chegar a 64% do tempo total. Seguindo o caminho da tomada de decisão, é possível então pressupor os seguintes requerimentos, na ordem que aparece no **fluxograma 1**. Como se vê, os partidos podem solicitar os mesmos procedimentos para a mesma matéria nas sessões seguintes. Muitas vezes, os pedidos não são aprovados, mas as votações devem ser "encaminhadas e orientadas", com exceção dos requerimentos de discussão por partes e verificação de votação, dando espaço à fala dos parlamentares, consumindo o tempo da sessão (idem). O processo então segue com possível repetições desse caminho obstrutivo, o que talvez estimulará o governo à negociação.

⁷ "O destaque para votação em separado (DVS) requerido por líder ou vice-líder de bancada igual ou superior a cinco deputados não é submetido ao plenário [...]. A proporcionalidade é a seguinte (RICD, art. 161, § 2º): de 5 a 24 deputados, um destaque; de 25 a 49, dois destaques; de 50 a 74 deputados, três destaques; de 75 ou mais deputados, quatro destaques. Vale dizer que, superada a quantidade mínima a que cada bancada tem direito, o requerimento de destaque ainda que assinado por líder ou vice-líder é considerado destaque simples, devendo ser aprovado pelo plenário (admissibilidade), para só depois o dispositivo ou emenda destacados serem votados" (Rabelo-Santos, 2009).

Figura 1 - Fluxograma da Sequência Possível dos Requerimentos



Parte 4 – Os dados

Neste trabalho, abordarei apenas uma estratégia legislativa utilizada nas votações nominais como um recurso protelatório, 'dificultador' do processo de decisão: a OPL (Obstrução Parlamentar Legítima). Afinal, esta estratégia parece predominar a partir de 2003. Como um complemento aos dados, utilizei notícias do jornal "Folha de São Paulo" do período analisado (1995-2014), a partir de busca no ser acevo online.

As votações nominais selecionadas foram as que apresentaram discordância entre os blocos partidários de oposição e de governo. No **quadro 1**, apresento as OPLs feitas por partidos de oposição nessas votações. Foram 599, 590 e 286 votações com discordância de posição entre liderança do governo e da oposição (ou seja, quando um se declara em apoio, o outro não, ou o contrário), respectivamente nos Governos FHC, Lula e Dilma 1, correspondendo a 63,7, 62,2 e 66,9 % do total das votações nominais.

Quadro 1- Obstruções Parlamentares Legítimas nas votações nominais com discordância de posição entre liderança de governo e de oposição nos Governos FHC, Lula e Dilma 1 (1995-2014).

Governo	Partido em Obstrução	Sem Quórum
FHC 599 votações com discordância	PT 36 6%	11,1%
Lula 590 votações com discordância	PSDB 288 48,8%	6,2%
	DEM 306 51,8%	4,2%
Dilma 1 286 votações com discordância	PSDB 117 40,9%	24,7%
	DEM 122 42,6%	24,5%
Total 1475 votações com discordância	464 31,4%	52 3,5%

Fonte: Banco de dados legislativos do CEBRAP

Quando se observa a quantidade de obstruções, elas sobem de 36 para 288 na alternância dos blocos partidários em 2003, chegando a quase 50% de todas as votações nos Governos Lula, reduzindo um pouco, no Governo Dilma: 42,6%. Apesar disso, os partidos alcançam a maior taxa de sucesso dessa tática, conseguindo inviabilizar o quórum em 24,7% de suas tentativas. Já nos Governos Lula, apesar da alta incidência, a taxa de efetividade (comprometimento do quórum) é a mais baixa: 6,2 % de votações com o quórum prejudicado.

Parte 4 – Um recurso ou ‘O’ recurso?

Na articulação dentro das votações dos projetos, a oposição PSDB/DEM focou no dueto obstrução parlamentar legítima e solicitação de verificação de votação. Esses partidos optaram por não votar e mais, por exigir a divulgação dos votos nestas mesmas votações em que não votou. "A oposição não é levada a sério. É melhor nos retirarmos e deixar o governo votar o que quiser. Não vamos legitimar a votação", líder do PFL, José Agripino (Notícia da Folha de São Paulo de 06/11/2003).

Por exemplo, nas votações da Reforma Tributária, os embates se tornam intensos. Esse é um tema especialmente sensível ao PSDB e mais ainda ao DEM. Os deputados da oposição chegaram bem cedo e ocuparam todos os espaços de fala na comissão e não assinaram o livro de registro, o que ao final, invalidou o quórum da comissão, que teve que adiar seus trabalhos por mais uma sessão⁸. São 10 vagas disponíveis para discurso antes da abertura da sessão, chegando cedo, a oposição conseguiu todas as cadeiras. E ainda: "desencavaram regras esquecidas do regimento interno": "[...] obstruíram a sessão com manobras regimentais, fazendo uso da palavra sempre que o regimento permitia e exigindo formalidades normalmente ignoradas no cotidiano do Congresso. Fizeram questão, por exemplo, que fossem lidas - e debatidas - as atas de duas sessões

⁸ Em material de 22 e 23/08/2003, há a descrição desse 'embate' que durou cinco horas, chegando finalmente a um acordo.

anteriores da comissão. [...] Foram apresentados dez requisitos de adiamento da sessão" [...] os artifícios foram suficientes para atrasar o início dos discursos. [...]". No outro dia, como provocação, deram 'de presente' um despertador para os deputados governistas (Figura 2).

Figura 2 – A oposição ironiza e dá de presente um despertador para os parlamentares da situação.



Deputados governistas ganham um despertador durante discussão da reforma tributária

Fonte: Jornal "Folha de São Paulo".

Na votação do orçamento, a oposição ficou três semanas em obstrução, conseguindo derrubar todas as sessões⁹. Geralmente, havia um drible a regra sobre a derrubada dos vetos, que era um acordo tácito entre os partidos, inviabilizando sua análise. Mas conhecendo o rito, a oposição decidiu pôr fim ao acordo: "[...] basta encaminhar questão de ordem à direção do Congresso para forçar a análise dos vetos".

Foram discutidas muitas vezes convocações extraordinárias, devido ao alto potencial obstrutivo das oposições, ao trancamento da pauta e do adiamento de muitas votações. Nesse período, as votações chegaram a ficar um mês paradas.

Além disso, diante da avalanche de denúncias, a oposição ataca e afronta

⁹ Notícia de 16 de outubro de 2003. Este é o cenário estratégico principal, inclusive no Senado, segundo manchetes do período: "Senadores de oposição querem obstruir reformas"; "Oposição deixa votação, e tributária avança".

o governo, utilizando-se do regimento a seu favor. Nesse período também foi comum o uso da obstrução nas votações como moeda de troca, ou melhor, para a efetivação de abertura de CPI ou para sua efetivação, como também nas negociações das indicações dos parlamentares que iriam ocupar os principais cargos na comissão, já que o governo conta com várias estratégias nesse sentido. Como exemplos: foi feita obstrução na votação da LDO para que o Congresso não entrasse em recesso e assim, a efetivação da CPI do Mensalão não parasse. A crise aérea também movimentou novamente a oposição em torno de uma CPI. Como represália por sua não instalação, obstruiu as votações e recorreu ao STF. Também fez obstrução e "vigília cívica" no aguardo do julgamento do mensalão no Supremo (Notícia de 07/08/2007).

Já nas negociações sobre a taxa de juros, por exemplo, apesar da liderança de minoria declarar apoio a manutenção, lideranças do PSDB criticam a medida. Ou seja, não havia um discurso unificado dos dois principais partidos de oposição, nem mesmo dentro dos partidos. A obstrução é uma saída neutra, nesse caso.

A oposição também jogou com todos os recursos procedimentais para atrasar a definição da CPMF: "Anteontem, a obstrução radical promovida pelos oposicionistas havia levado a base do governo a gastar nove horas para concluir a aprovação de uma simples MP na Câmara". "Após dezenas de requerimentos, discursos, propostas de modificação do texto e pedidos de verificação de quórum apresentados por PSDB, DEM, PPS e PSOL, os governistas entregaram os pontos e decidiram aprovar apenas a primeira das MPs".

No segundo turno da votação, houve nova rodada de manobras de atraso. Segundo notícia de 20 de outubro de 2006, outra razão que levou alguns parlamentares a rejeitar intensamente o imposto, foi a oposição nos Estados e Municípios, ou seja, pretendiam dificultar a vida dos atuais governantes, visando a disputa na próxima eleição. O que causou disputas internas enormes entre PSDB e DEM, com ameaças e chantagens de todos lados, já que o PSDB tem quadros importantes nos Executivos locais. Ou seja, o fato do partido ser um

grande concorrente em disputas majoritárias, fez com que mudasse sua estratégia, sem a concordância do DEM.

A efetividade da oposição depende de crises políticas que abram espaço para sua atuação mais incisiva de veto ao governo. Obviamente, quanto mais graves forem as crises, maior a efetividade das oposições. Nessas situações, exacerba suas ações tentando tirar proveito do momento favorável mediante o uso de todo o arsenal de procedimentos que tem ao seu dispor – tais como o acionamento do STF e a abertura de CPIs –, visando a constranger o governo, pressioná-lo e desgastá-lo diante da imprensa e da opinião pública.

Em momentos de inexistência de crise de governo, quando o presidente tem elevada aprovação popular e controle sobre a maioria legislativa, embora menos efetiva, recorrerá aos instrumentos institucionais disponíveis para influenciar as políticas ou pelo menos retardar a aprovação de projetos do governo, aumentar seus custos de tramitação e se aproveitar para sinalizar para sua base eleitoral sua posição diante das políticas que estão na agenda do processo decisório. A oposição se restringe à sua condição de minoria, procurando equilibrar seu papel 'negativo' com uma postura mais propositiva para conviver com o dia-a-dia da casa; afinal, escolher a estratégia extrema de não-participação pode trazer-lhe prejuízos eleitorais, pois o governo sempre pode alegar que a oposição age contra os interesses do país visando, exclusiva e irresponsavelmente, à conquista do poder.

Por essa perspectiva, podemos dizer que há dois tipos de comportamento que as oposições podem seguir, com estratégias variadas — o cotidiano e o excepcional. Podemos chamar a isso de 'ciclo de oposição' e, nesse sentido, é sempre preciso que levemos em conta a racionalidade dos atores oposicionistas em cada ciclo. Devemos considerar então a racionalidade que move a oposição em cada momento ou ciclo no contexto da configuração institucional, pois é dessa articulação entre conjuntura e estrutura que emergem as estratégias de sobrevivência de cada parlamentar e de cada partido, estratégias que vislumbram a intenção de garantir o equilíbrio dos principais objetivos que almejam e que, muitas vezes, podem envolver *trade-offs* entre objetivos conflitantes.

PARTE 5 – Apontamentos

Tendo sido utilizada no Governo FHC em apenas 6% das votações nominais selecionadas, a Obstrução Parlamentar Legítima foi utilizada em metade nos Governos Lula e em 42% das votações no Governo Dilma. Neste, a oposição foi a menor da Nova República, tendo sido reduzida a 17,5% das cadeiras na Câmara dos Deputados e ainda assim, conseguiu obter o mais alto percentual de vitórias no uso dessa estratégia. Argumentamos que essa se torna a estratégia principal nas votações nominais dos partidos de oposição a partir de 2003, causando em especial, a partir de 2011, dificuldades adicionais ao Executivo¹⁰.

O Governo FHC ficou conhecido pela intensidade das reformas (“A era dos três quintos”) que promovem táticas de oposição pelo fato de exigirem regras supramajoritárias e por tocar em pontos bastante polêmicos, que movimentam possibilidades de ação oposicionista no parlamento. O bloco PT/PC do B foi mais capaz de mobilizar os recursos propositivos e obstrutivos acessórios, ou seja, não fez uso da obstrução parlamentar legítima com muita frequência, optando por uma negociação truncada e focada no projeto em debate.

Nos Governos Lula, a oposição não teve essas oportunidades, não com a mesma intensidade. Além disso, há uma dificuldade para o partido que se desloca do governo para a oposição: a responsabilidade da coerência dos posicionamentos, o que não é fácil para a articulação do 'contra-ataque'.

Habitados ao ambiente governista, PSDB e PFL/DEM foram deslocados, a contragosto, para um *habitat* que lhes era totalmente estranho — a oposição. Nessa condição, sem quaisquer traços comportamentais próprios do modo de ser oposicionista, ambos os partidos não conseguiram realizar a necessária evolução adaptativa para desempenharem as funções requeridas de uma oposição parlamentar. Por isso, PSDB e DEM enfrentaram grandes dificuldades para

¹⁰ Há ainda um caminho de investigação em aberto que poderia diferenciar os usos desse instrumento, a partir da observação dos discursos e das explicações dos partidos nas votações em que foi utilizado. Esta é a meta para os próximos trabalhos.

organizar qualquer projeto alternativo, para fazer a crítica consistente ao governo e, ao mesmo tempo, para colocarem-se como partidos mais atrativos aos olhos do eleitorado nas disputas presidenciais subsequentes.

A obstrução tem, nesse cenário, algumas vantagens. Ela não significa posicionamento, tem um viés de neutralidade importante. Deste modo, a oposição se exime de entrar em consenso internamente e de se posicionar contrariamente a um projeto que realizou, parcialmente, quando no governo. Também, é um recurso que ao dificultar e adiar a decisão, incrementa os termos da barganha para o apoio. Esse recurso também é mais fácil de ser mobilizado, já que não é propositivo, apenas declaratório. Com a tática da obstrução, o parlamentar não decide sobre algo, não carrega o ônus futuro de uma decisão impopular ou que gerou efeitos perversos e ainda assim, aparenta atuação.

Além disso, para expor a fragilidade do governo diante do eleitorado, a oposição também pode intensificar suas estratégias e assim, fomentar as diversas crises e escândalos, usando a OPL acessoriamente, como mecanismo de chantagem e para aprofundar a situação crítica do governo.

Referências Bibliográficas

BENDINER, R. **Obstacle Course on Capitol Hill**. McGraw-Hill, 1964.

BEZERRA, G. **A oposição nos Governos FHC e Lula**: um balanço da atuação parlamentar na Câmara dos Deputados. Dissertação de Mestrado, Ciência Política. Porto Alegre. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

_____. **Oposições Parlamentares no Brasil**: Uma análise dos Incentivos Institucionais e de suas práticas (1995-2014). Tese de Doutorado, Ciência Política. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2017.

BINDER, S. **Minority rights, majority rule**: Partisanship and the development of Congress. Cambridge University Press, 1997.

_____. The partisan basis of procedural choice: allocating parliamentary rights in the House, 1789–1990. **American Political Science Review**, v. 90, n. 1, p. 8-20, 1996.

_____. The dynamics of legislative gridlock, 1947–96. **American Political Science Review**, v. 93, n. 3, p. 519-533, 1999.

COUNCIL of Europe Parliamentary Assembly. **Majority and opposition – striking a balance in democracy**. European Conference of Presidents of Parliament, 2014.

_____. **Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament**. Report Committee on Rules of Procedure and Immunities, 2008.

DION, D. **Turning the legislative thumbscrew**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1997.

GILMOUR, J. **Strategic disagreement**: Stalemate in American politics. University of Pittsburgh Pre, 1995.

HANHAM, H. Opposition techniques in British politics (1867–1914). **Government and Opposition**, v. 2, n. 1, p. 35-48, 1966.

HELMS, L. **Parliamentary Opposition in Old and New Democracies**. New York: Routledge, 2008.

_____. Studying parliamentary opposition in old and new democracies: Issues and perspectives. **The Journal of Legislative Studies**, v. 14, n. 1-2, p. 6-19, 2008.

_____. Five ways of institutionalizing political opposition: lessons from the advanced democracies. **Government and Opposition**, v. 39, n. 1, p. 22-54, 2004.

HIROI, T.; RENNÓ, L. **Obstrução e processo decisório na Câmara dos Deputados: 1991 a 2010**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014.

INÁCIO, M. Engajamento parlamentar no Brasil. In: POWER, T.; ZUCCO, C. **O Congresso por ele mesmo**. Autopercepções da classe política brasileira. Editora UFMG, 2011.

_____. **Oposição e obstrução parlamentar no Brasil pós-redemocratização**. Congresso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio, 2007.

_____. Mudança Procedimental, Oposições e Obstrução na Câmara dos Deputados. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (Org.). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

_____. Estrutura e funcionamento da Câmara dos Deputados. In: MELO, C.; SAÉZ, M.(orgs.). **A Democracia Brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

_____. **Presidencialismo de Coalizão e Sucesso Presidencial na Esfera Legislativa 1990-2004**. Belo Horizonte. Tese de Doutorado. Ciências

Humanas: Sociologia e Política. Universidade Federal de Minas Gerais, 2006.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. Obstruction of parliamentary proceedings. **Constitutional and Parliamentary Information**, v. 158, p. 243-264, 1989.

JELLINEK, G. Parliamentary obstruction. **Political Science Quarterly**, v. 19, n. 4, p. 579-588, 1904.

LOCKE, J. **Obstruction in the Ontario Legislature**: The struggle for power between the government. Canadian Political Science Association Annual Conference York University, Toronto, 2006.

LOPES, M. **De Pedra a Vidraça**: O Governo Lula e o PSDB. Monografia de conclusão de curso, Ciências Sociais, Universidade Federal do Ceará, UFC, 2008.

MENEZES, D. **A retórica da intransigência brasileira**: uma análise do discurso da oposição durante o primeiro governo Lula. Porto Alegre: Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica, PUC-RS, 2008.

MORGENSTERN, S.; NEGRI, J.; PÉREZ-LIÑÁN, A. Parliamentary opposition in non-parliamentary regimes: Latin America. **The Journal of Legislative Studies**, v. 14, n. 1-2, p. 160-189, 2008.

MORGENSTERN, S. and NACIF, B. (Eds.) **Legislative Politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

POLSBY, N. A institucionalização da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, n. 30, p. 221, 2008.

_____. Political Opposition in the United States. **Government and Opposition**, v. 32, n. 4, p. 511-521, 1997.

RABELO-SANTOS, L. **Questões de ordem na Câmara dos Deputados: estabilidade ou instabilidade hermenêutica**. Brasília: Monografia do Curso de Especialização em Administração, Universidade de Brasília, 2005.

_____. **Oposição e obstrução na Câmara dos Deputados**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2009.

ROCHA, R. **Com a palavra a oposição: a obstrução como recurso para se fazer ouvir**. Monografia- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOP), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2009.

SMITH, S. **Call to order**. Washington, DC: Brookings Institution, 1989.

SOUZA, M. Uma análise dos processos recentes de revisão regimental da Câmara dos Deputados. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v.30, n.2, 2006.

VENICE COMMISSION. CDL-AD 025- **Report on the role of the opposition in a democratic Parliament**. 84th Plenary Session, Venice, 15-16 October, 2010.

VERMEULE, A. Submajority Rules: Forcing Accountability upon Majorities. **Journal of Political Philosophy**, v. 13, n. 1, p. 74-98, 2005.

VERNEY, D. **The Analysis of Political Systems**. London: Routledge, 1959.