Executivo *versus* Legislativo:
os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000)

Mauricio Assumpção Moya

São Paulo

2005

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

**Executivo *versus* Legislativo:
os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000)**

Mauricio Assumpção Moya

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
do Departamento de Ciência Política da
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências
Humanas da Universidade de São Paulo, sob
orientação da Prof^a. Dr^a. Maria Hermínia Tavares
de Almeida, para a obtenção do título de Doutor.

São Paulo

2005

Agradecimentos

Do início de 2001 ao final de 2005, foram várias as instituições e muitas as pessoas que contribuíram para a produção desta tese, a quem devo a mais profunda gratidão. O CNPq teve importância fundamental ao conceder a bolsa de estudos que permitiu dedicar-me integralmente às atividades acadêmicas relacionadas ao doutorado. A CAPES financiou meu estágio no exterior durante o ano de 2003, possibilitando experiências riquíssimas tanto em termos profissionais quanto pessoais. De janeiro a dezembro daquele ano a Yale University (EUA) ofereceu-me as melhores condições de pesquisa imagináveis, de professores e técnicos a computadores e bibliotecas (abertas até as duas da manhã em certas épocas), passando por seminários e workshops, sem esquecer do utilíssimo *shuttle* (ônibus) gratuito que deixa os estudantes na porta de suas casas.

Mas nada disso teria acontecido sem a Universidade de São Paulo, da qual também fui aluno de graduação e mestrado, que continua a abrir as portas do conhecimento para um número crescente de pessoas e a ter uma produção científica de alto nível.

Alguns professores exerceram especial influência ao longo da realização desta pesquisa. Seja por meio de comentários escritos ou falados, de ensinamentos dentro ou fora da sala de aula, por sua produção acadêmica ou seu exemplo de profissionalismo, eles me orientaram e me inspiraram. Meus sinceros agradecimentos a Argelina Figueiredo, Fabiano Santos, Fernando Limongi, José Antonio Cheibub, Julio César Rodrigues Pereira, Leandro

Piquet, Maria D’Alva Kinzo, Maria Hermínia Tavares de Almeida, Maria do Rosário Latorre e o saudoso Régis de Castro Andrade. Agradeço especialmente à minha orientadora, Maria Hermínia Tavares de Almeida, pela confiança depositada em meu trabalho e por toda a atenção concedida desde os primeiros passos de minha trajetória acadêmica.

Não posso deixar de agradecer a todos os professores do Departamento de Ciência Política da USP com quem tive contato; de uma forma ou de outra, todos eles têm sua parcela de contribuição em minha formação intelectual. Ainda dentro do DCP, sou grato à Márcia, Rai, Ana, Vivian, Leonardo e Fábio, funcionários cuja colaboração foi fundamental para o cumprimento das exigências burocráticas da vida acadêmica.

Sou extremamente grato a Luis Gustavo Grohman e Leonardo Alves Lamounier, meus precursores no estudo do veto, cujos trabalhos foram imprescindíveis para que esta pesquisa chegasse aonde chegou.

Alguns amigos também desempenharam os papéis de interlocutores, incentivadores e ouvintes, e não podem deixar de ser lembrados: Alexandre Ferraz, Camila Teodoro, Christiane Kerches, Cláudio Couto, Ernani Carvalho, José Paulo Martins Júnior, Sidney Jard, Vanessa de Oliveira e Wagner Mancuso. Agradeço ainda a todos os colegas de DCP com os quais compartilhei bons momentos, seja na Universidade, em bares ou churrascos “acadêmicos”.

Agradeço finalmente a meus pais, Maria Cristina e João Antonio, à minha tia Ana Maria e à minha avó Carolina, pela paciência e apoio incondicionais.

ÍTACA

Konstantinos Kaváfis

*Se partires um dia ruma à Ítaca,
faz votos de que o caminho seja longo,
repleto de aventuras, repleto de saber.*

*Nem Lestrigões nem os Ciclopes
nem o colérico Posídon te intimidem;
eles no teu caminho jamais encontrarás
se altivo for teu pensamento, se sutil
emoção teu corpo e teu espírito tocar.*

*Nem Lestrigões nem os Ciclopes
nem o bravio Posídon hás de ver,
se tu mesmo não os leares dentro da alma,
se tua alma não os puser diante de ti.*

Faz votos de que o caminho seja longo.

*Numerosas serão as manhãs de verão
nas quais, com que prazer, com que alegria,
tu hás de entrar pela primeira vez um porto
para correr as lojas dos fenícios
e belas mercancias adquirir:
madrepérolas, corais, âmbar, ébanos
e perfumes sensuais de toda espécie,
quanto houver de aromas deleitosos.
a muitas cidades do Egito peregrina
para aprender, para aprender dos doutos.*

Tem todo o tempo Ítaca na mente.

*Estás predestinado a ali chegar.
Mas não apresses a viagem nunca.*

*Melhor muitos anos leares de jornada
e fundeares na ilha velho enfim,
rico de quanto ganhaste no caminho,
sem esperar que riquezas Ítaca te desse.*

*Uma bela viagem deu-te Ítaca.
Sem ela não te porias a caminho.
Mais do que isso não lhe cumpre dar-te.*

*Ítaca não te iludiu, se a achas pobre.
Tu te tornaste sábio, um homem de experiência,
e agora sabes o que significam Ítacas.*

RESUMO

Este trabalho trata dos vetos presidenciais ocorridos no Brasil entre outubro de 1988 e dezembro de 2000. Seu objetivo é identificar eventos que estejam associados ao uso do veto pelo presidente, e que permitam prever com alguma precisão as chances de sua ocorrência. O universo de análise é composto pelos 1322 projetos aprovados no período, excluindo-se os projetos relativos ao Orçamento e aqueles de autoria do Judiciário. São observadas cerca de duas dezenas de variáveis, classificadas em dois grupos: no primeiro estão as variáveis ligadas diretamente aos projetos e aos seus respectivos processos de tramitação; no segundo grupo estão as variáveis referentes ao ambiente político e às condições gerais da relação Executivo-Legislativo.

A hipótese testada é que as variáveis do primeiro grupo têm um impacto muito maior sobre as chances de ocorrência de veto que as do segundo, indicando que o contexto político pouco afeta o uso do veto, e que este se dá predominantemente por meio de exames caso a caso. Os resultados, obtidos por meio de regressões logísticas e testes de pós-estimativa, corroboram a hipótese, e apontam uma diferença crucial entre os vetos parciais e os vetos totais. Enquanto os primeiros são difíceis de prever e envolvem uma gama maior fatores, os últimos são usados sistematicamente contra as propostas do Poder Legislativo, impedindo-as de entrar em vigor.

PALAVRAS-CHAVE: veto; Executivo; Legislativo; presidencialismo; separação de poderes.

ABSTRACT

This work accesses the presidential vetoes occurred in Brazil from October/1988, when the current Constitution was approved, to December/2000. Its goal is to identify events that may be related to the use of the veto, which can help foreseeing its occurrence. The analyzed database contains the 1322 bills approved during that period, excluding appropriations bills and those presented by the Judiciary. Near twenty variables are observed, divided in two groups: one containing factors directly linked to the projects and their legislative procedures; the other composed by factors concerning the political environment and the general conditions of the Executive-Legislative relation.

The hypothesis is that the variables in the first group have much bigger impact on the chances of a veto occurring than the variables in the second group. This indicates that there is no such thing as a veto-prone political context, and that the vetoes occur due to a case-to-case basis analysis. The results obtained by logistical regressions and post-estimative tests support the hypothesis, and show a crucial difference between line-item vetoes and total vetoes. The formers are hard to predict, and are affected by a high number of factors, while the last are systematically used against bills proposed by the legislators, preventing them to become effective.

KEYWORDS: veto; Executive; Legislative, presidentialism; separation of powers.

Sumário

Apresentação	9
Introdução – Relevância, origem e evolução do poder de veto	12
Capítulo 1 – Os vetos e o processo legislativo brasileiro	40
Capítulo 2 – Os vetos e a relação Executivo-Legislativo no Brasil	90
Capítulo 3 – Os vetos e os fatores endógenos e exógenos ao processo legislativo: uma análise multivariada	128
Conclusão – Executivo <i>versus</i> Legislativo	155
Referências bibliográficas.....	163

Índice de Figuras, Quadros e Tabelas

<i>Figura 1. Fluxograma do processo legislativo no Brasil.....</i>	<i>50</i>
<i>Quadro 1: Regulamentações constitucionais do poder de veto no Brasil.....</i>	<i>35</i>
<i>Quadro 2: O artigo sobre o veto da Constituição brasileira.....</i>	<i>44</i>
<i>Quadro 3: Propostas legislativas sujeitas a veto.....</i>	<i>59</i>
<i>Quadro 4: Modelos de regressão logística para a ocorrência de vetos totais.....</i>	<i>137</i>
<i>Quadro 5: Probabilidades de ocorrência de veto total para as variáveis significativas do Modelo 1.....</i>	<i>142</i>
<i>Quadro 6: Modelos de regressão logística para a ocorrência de vetos parciais.....</i>	<i>146</i>
<i>Quadro 7: Probabilidades de ocorrência de veto parcial para as variáveis significativas do Modelo 4.....</i>	<i>150</i>
<i>Tabela 1: Ocorrência de vetos por Poder de origem.....</i>	<i>57</i>
<i>Tabela 2: Ocorrência de veto por tipo de proposta.....</i>	<i>69</i>
<i>Tabela 3: Ocorrência de veto por tema das propostas.....</i>	<i>72</i>
<i>Tabela 4: Ocorrência de veto por tramitação em urgência.....</i>	<i>80</i>

<i>Tabela 5: Ocorrência de veto por votação nominal.....</i>	<i>84</i>
<i>Tabela 6: Ocorrência de veto por tempo de tramitação.....</i>	<i>87</i>
<i>Tabela 7: Ocorrência de veto por tamanho da coalizão na Câmara</i>	<i>102</i>
<i>Tabela 8: Ocorrência de veto por tamanho da coalizão no Senado.....</i>	<i>103</i>
<i>Tabela 9: Ocorrência de veto por disciplina da coalizão na Câmara</i>	<i>106</i>
<i>Tabela 10: Ocorrência de veto por presidente.....</i>	<i>111</i>
<i>Tabela 11: Ocorrência de veto por partido do autor do projeto.....</i>	<i>114</i>
<i>Tabela 12: Ocorrência de veto por partido da coalizão e da oposição.....</i>	<i>116</i>
<i>Tabela 13: Ocorrência de veto por projetos apresentados e examinados por presidentes diferentes.....</i>	<i>118</i>
<i>Tabela 14: Ocorrência de vetos por projetos aprovados em anos anteriores a eleições para o Congresso.....</i>	<i>122</i>
<i>Tabela 15: Ocorrência de veto por ano de mandato.....</i>	<i>126</i>
<i>Tabela 16: Ocorrência de veto em projetos aprovados nos últimos seis meses de mandato.....</i>	<i>127</i>

Apresentação

Este trabalho aborda uma série de questões sobre os vetos presidenciais ocorridos no Brasil desde a promulgação da Constituição em 1988, tendo como referência dois conjuntos de variáveis. Em um deles estão as variáveis ligadas às características de cada projeto, como seu autor, tema e tempo de tramitação. No outro estão aquelas relacionadas às condições políticas em que se deu a emissão do veto, como o tamanho da coalizão governamental, a popularidade do presidente e a proximidade de eleições. A intenção aqui é mostrar que aspectos intrínsecos aos projetos têm um efeito maior sobre a ocorrência de vetos que fatores externos a eles. As análises realizadas corroboram essa idéia, mostrando que o formato original da proposta, sua importância e tempo de tramitação estão entre as variáveis que mais afetam as chances de ocorrência de um veto. O tamanho da coalizão de governo é um dos poucos fatores exógenos a apresentar algum impacto, ainda assim modesto. Mas o dado mais importante é que os projetos apresentados por membros do poder Legislativo são, de longe, os alvos preferenciais dos vetos do presidente, fato que, ao contribuir para a reconhecida predominância do poder Executivo, reforça o desequilíbrio de poderes existente na prática em nosso sistema político.

A idéia de estudar os vetos presidenciais no Brasil surgiu no primeiro semestre de 2002, em uma série de seminários sobre os projetos de pesquisa dos doutorandos do Departamento de Ciência Política da USP, coordenados pelos professores Régis de Castro Andrade e Lúcio Kowarick. Minha intenção era estudar os projetos aprovados contra o

desejo do Executivo, mas ela esbarrava em dificuldades para definir exatamente quais seriam esses projetos. Convidado a participar da discussão de meu projeto, o professor Fernando Limongi sugeriu que, para cumprir minha intenção, eu observasse os vetos presidenciais; pois se uma proposta é aprovada contrariando o interesse do Executivo, deve-se esperar exatamente isso: que ela seja vetada. Diante da lógica dessa proposição, foi assim delimitado o objeto de minha pesquisa, direcionando meu trabalho para os anos que se seguiram. O produto final desse trabalho está exposto nesta tese, cujos argumentos são de minha inteira responsabilidade.

O texto está estruturado em cinco partes. Na Introdução é feita uma pequena revisão dos estudos sobre a relação Executivo-Legislativo no Brasil pós-1988, apontando a escassez de trabalhos sobre o poder de veto, e a relevância de estudá-lo. É apresentado também um panorama histórico desse instrumento no Brasil e no mundo, onde, a fim de mostrar seu papel na separação de poderes e no sistema de freios e contrapesos, são recuperados os comentários dos “Federalistas” e de Montesquieu sobre o tema.

A regulamentação do poder de veto na Constituição brasileira é analisada no começo do Capítulo 1, identificando de que maneira tal poder pode ser usado dentro do processo legislativo. Em seguida são apresentados os argumentos a respeito das possíveis associações entre a ocorrência de vetos e cada uma das variáveis endógenas a esse processo examinadas nessa pesquisa, acompanhados de testes empíricos preliminares.

A forma como a relação entre Executivo e o Congresso Nacional determina o processo legislativo é abordada no início do Capítulo 2. Da mesma forma que no primeiro capítulo, são apresentados os argumentos referentes às variáveis que, ao influenciarem naquela relação, podem afetar a atividade legislativa, podendo conseqüentemente ter algum efeito sobre as chances de um veto vir a acontecer. Também são examinados dados empíricos sobre essas questões.

No Capítulo 3 são fornecidos maiores detalhes sobre as hipóteses desta tese, que logo após são testadas por meio de alguns procedimentos estatísticos (regressões logísticas e testes de pós-estimativa). Em seguida são interpretados os resultados desses procedimentos, que comprovam satisfatoriamente as hipóteses apresentadas.

Finalmente, na Conclusão é feita uma síntese dos resultados obtidos, à luz dos argumentos de estudos anteriores e das novas questões levantadas nesta tese.

Introdução

RELEVÂNCIA, ORIGEM E EVOLUÇÃO DO PODER DE VETO

Com o desenvolvimento da ciência política brasileira, o estudo das relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no Brasil evoluiu muito nas últimas duas décadas, diversificando-se tanto em seus objetos quanto em suas abordagens. Nesse período, diversas linhas de pesquisa foram exploradas, algumas ganharam força e se consolidaram, outras perderam espaço e foram deixadas de lado (ao menos temporariamente). Isso também aconteceu com as idéias e os argumentos sobre o papel daqueles dois Poderes no funcionamento do sistema político brasileiro.

Um longo caminho foi percorrido desde o artigo seminal de Abranches (1988), que apontou com precisão os nós e os gargalos de nossas instituições políticas, identificando as especificidades do regime presidencialista brasileiro, as quais acabaram compondo boa parte da agenda de pesquisa sobre esse tema desde então. Um presidente com muitos recursos, mas que precisa do apoio do Congresso para governar; um sistema de representação que reproduz no interior do Poder Legislativo a desigualdade e a heterogeneidade de interesses presentes na sociedade brasileira; um quadro partidário fragmentado, composto por políticos personalistas, sem (ou com pouca) disciplina e fidelidade. Foram expostos com clareza os problemas de nossa combinação institucional

sui generis, que passaram a ser alvos de um número crescente de estudos acadêmicos, cada um deles contribuindo, à sua maneira, para uma melhor compreensão do sistema.

Levando-se em conta as condições institucionais, políticas, econômicas e sociais do Brasil logo após a promulgação da Constituição em 1988, eram visíveis as dificuldades que qualquer governo enfrentaria para atender às demandas da sociedade e produzir políticas em benefício da maioria da população. Em outras palavras, era alto o risco de ocorrência de crises que impedissem o bom andamento do governo, devido em grande parte ao nível de conflito percebido dentro do Congresso e entre este e o Executivo.

As fortes turbulências econômicas e políticas ocorridas durante os primeiros anos da Nova República reforçaram essa percepção, e os trabalhos produzidos à época traziam uma visão pessimista a respeito do modelo institucional brasileiro. O diagnóstico mais comum era o de que faltavam incentivos e (ou) mecanismos de controle que facilitassem a tarefa do presidente em obter uma base de apoio no Congresso, condição necessária para conseguir pôr em prática suas políticas. Alguns trabalhos mostravam-se céticos quanto à própria viabilidade do regime presidencialista, identificando a fonte de sua instabilidade exatamente em regras peculiares a ele, que estimulariam a competição e não a cooperação entre os Poderes (p. ex.: a duração fixa dos mandatos e a legitimidade dual resultante das eleições diretas para a Presidência e para o Congresso), e propunham mudanças institucionais que aproximassem-no do parlamentarismo, visto como um regime mais estável e eficiente. Entre os mais conhecidos estão: Lamounier (1991a), Linz, (1994), Linz e Valenzuela, (1994) e Jones (1995).

Outros autores voltaram suas atenções para os sistemas eleitoral e partidário vigentes no Brasil, enxergando aí a origem do grande número de partidos e do comportamento individualista e paroquial dos políticos, obstáculos para a formação de uma coalizão de governo estável. A “reengenharia” institucional proposta nestes casos almejava

o fortalecimento dos partidos, principalmente por meio da eliminação da lista aberta e da criação de regras que estimulassem a fidelidade e a disciplina dos políticos, aumentando o controle dos partidos sobre seus membros. Integram esse grupo: Mainwaring (1991, 1993 e 1997), Carey e Shugart (1995), e ainda Mainwaring e Scully (1995).

Na segunda metade da década de 90 a situação do país havia mudado. A longa batalha contra a inflação parecia estar finalmente ganha e o sistema político, mesmo tendo de funcionar sob crises habituais, dava claros sinais de consolidação. Afinal, a tão almejada estabilidade econômica fora alcançada sob as mesmas regras e instituições que haviam suportado um *impeachment*, vários escândalos políticos graves e diversas disputas eleitorais. Esse ambiente um pouco mais otimista também se refletiu nos trabalhos acadêmicos sobre o tema, que mudaram de foco e passaram a tentar entender melhor o funcionamento do sistema político brasileiro. Percebia-se que o presidente, apesar de obrigado a negociar com o Congresso, raramente enfrentava grandes obstáculos para obter a aprovação de suas propostas. As explicações para isso estariam relacionadas à amplitude de recursos à disposição do chefe do Executivo e à obtenção do apoio do Legislativo por meio de uma coalizão disciplinada, sob a coordenação dos líderes partidários.

Passou-se a prestar a devida atenção às extensas prerrogativas constitucionais do presidente brasileiro, com as quais ele é capaz de influenciar fortemente a produção legislativa. Dessas prerrogativas, a que mais atraiu o interesse de pesquisadores foi a possibilidade de edição de medidas provisórias (MPs), disposições com força de lei que entram em vigor imediatamente, e que devem ser posteriormente apreciadas pelo Congresso Nacional para que se convertam em leis ordinárias. A relação das obras mais significativas sobre esse tema inclui: Figueiredo e Limongi (1997), Carey e Shugart (1998), Power (1998), Monteiro (2000) e também Amorim Neto e Tafner (2002). Ora interpretadas como uma abdicação do Legislativo, ora como uma usurpação de suas

atribuições por parte do Executivo, ou ainda como uma delegação voluntária de atribuições do primeiro para o último, o fato é que todos os presidentes brasileiros desde 1988 utilizaram MPs em larga escala para tentar implementar suas respectivas políticas de governo.

Porém, observou-se que as atribuições do presidente não garantiam por si só o bom andamento do governo. Se a Constituição de 1988 manteve um Executivo forte, ela também restabeleceu a força do Legislativo, tornando sua aprovação necessária em todas as dimensões da atividade legislativa e obrigando o presidente a negociar seu plano de governo. Portanto, é preciso angariar o apoio dos deputados e senadores por meio da utilização estratégica das regras de funcionamento do Congresso Nacional, que concentram o poder decisório nos líderes partidários. Assim, os líderes dos partidos aliados ao presidente organizam os trabalhos legislativos e coordenam suas respectivas bancadas de forma a garantir, quase sempre, resultados previsíveis e favoráveis ao governo, conforme mostram Figueiredo e Limongi (1995, 1996 e 1999) e Santos (1997a).

Cumprem um importante papel na construção e manutenção dessa base de apoio as numerosas nomeações para cargos públicos permitidas ao Executivo. A distribuição de pastas ministeriais entre os partidos que integram a coalizão é uma estratégia comum e eficiente de conseguir o apoio desses partidos dentro do Legislativo, e foi abordada por Abranches (*op. cit.*), Amorim Neto (1994 e 2000) e Santos (1997b). Negociações envolvendo a aprovação e a liberação de verbas do Orçamento, cuja iniciativa é exclusividade do Executivo, são outra forma de obter esse apoio, que foram analisadas por Pereira e Mueller (2002), Figueiredo e Limongi (2002), Rocha (2002) e Mello (2002).

Consolidou-se assim a idéia de predominância do Executivo, a qual é sustentada pelo controle da agenda legislativa. Esse controle da agenda, por sua vez, é obtido pelo presidente por meio de suas amplas atribuições constitucionais e pelo apoio de sua base

partidária no Congresso, arregimentada com a coordenação dos líderes e a distribuição de cargos e de recursos públicos.

Com base nesses elementos, diversos outros estudos foram produzidos tendo como objeto a atividade legislativa ou produção de políticas públicas no Brasil durante o período recente, entre os quais podem ser destacados Castro Santos (1997), Pessanha (1997), Almeida e Moya (1997), Santos (1997a), Figueiredo (2001), Lemos (2001), Amorim Neto e Santos (2003) e Velasco Júnior (2005). Esses e outros estudos na mesma linha ajudaram a compreender com mais detalhes as condições políticas e institucionais nas quais se sustenta a governabilidade no Brasil após 1988.

Porém, quase todos os estudos citados até aqui sequer mencionam certa prerrogativa presidencial, pensada por Montesquieu e pelos fundadores dos EUA para ser a única atribuição legislativa do Executivo: o poder de veto. O poder do presidente de vetar projetos aprovados pelo Legislativo permaneceu praticamente ignorado pela ciência política brasileira durante o século XX, com exceção de alguns comentários laterais em poucos artigos, entre eles os de Figueiredo (1995 e 2001) e de Pereira e Muller (2002). Apenas bem recentemente dois trabalhos feitos por cientistas políticos, Grohman (2003) e Lamounier (2005), focalizaram questões ligadas ao veto, os quais são comentados mais adiante.¹

Tal esquecimento pode ter sido provocado porque o veto é apenas um poder reativo, com um impacto aparentemente baixo sobre a produção legislativa, mesmo sob a

¹ Antes disso, os autores brasileiros que abordaram a questão do veto presidencial estavam ligados à área do Direito. Os mais conhecidos são Alecrim (1954), Britto (1966), Rodrigues (1981 e 1991), Vasconcelos (1984) e Barros (1987). Excetuando-se este último e o primeiro trabalho de Rodrigues, os outros consistem em estudos comparados, em que a referência principal são os Estados Unidos da América, uma vez que o arranjo institucional deste país, especialmente no que se refere à separação de poderes, foi sem dúvida a matriz da imensa maioria dos sistemas políticos criados no continente americano, inclusive no Brasil, em todas as suas constituições republicanas.

forma de ameaça.² Uma vez que a preocupação central dos estudiosos era entender como se dava a aprovação das políticas governamentais, e não o que se passava com projetos que não se tornavam leis, é compreensível que esse poder não despertasse interesse acadêmico. E, diferentemente das outras prerrogativas constitucionais do presidente, o veto é um controle *ex post*, incidindo sobre o produto final e não no início ou ao longo do processo legislativo. Ele é utilizado justamente porque o controle da agenda pelo Executivo é imperfeito, havendo casos em que se torna necessário vetar um projeto porque sua aprovação não estava nos planos do governo. Nesse sentido, o veto pode ser interpretado como um indicador da eficiência do controle da agenda pelo Executivo: quanto mais freqüentes são os vetos, menos eficiente é esse controle.

O poder de veto está presente na maioria dos sistemas políticos que contam com a figura de um presidente como chefe do Executivo. Vinte e dois entre trinta e cinco países desse tipo (63%) observados por Shugart e Carey (1991, p. 155) dão aos seus presidentes algum tipo de poder de veto. Isso acontece porque o veto é uma peça importante do arranjo institucional chamado de “freios e contrapesos”, e tem a qualidade de permitir que o Executivo interaja com o Poder Legislativo, promovendo a devida concorrência que é responsável por manter o equilíbrio de forças dentro de um sistema de separação de poderes. O papel do veto nesse sistema é examinado mais à frente.

Nos regimes presidencialistas contemporâneos, a ocorrência de vetos não é incomum, o que por si só já deveria ser digno de alguma atenção por parte dos estudiosos. Em primeiro lugar, porque seria esperado que os vetos pouco ocorressem, ou não ocorressem nunca. Em 1787, durante a Convenção da Filadélfia, ao argumentar em favor

² Essa característica do poder de veto foi notada por Montesquieu e pelos Federalistas norte-americanos. Hamilton inclusive afirma acreditar que apenas a possibilidade de que o presidente viesse a usá-lo seria suficiente, na maioria das vezes, para evitar a aprovação de determinado projeto (Artigo nº. 73). Mais recentemente, Ingberman e Yao (1991) e Cameron (2001) abordaram com mais atenção a questão da ameaça de veto nos EUA.

da concessão de um poder de veto para o Executivo, Hamilton mostrou acreditar que esse poder seria mais provavelmente exercido com timidez que de forma exagerada, tendo em vista o constrangimento evidente que seria recusar um ato legítimo do Legislativo, o que era verificado na experiência britânica.³ Quase duzentos anos depois, Romer e Rosenthal (1978) propuseram e examinaram um modelo de negociação política em que um participante tem a prerrogativa de fazer propostas e o outro, de vetá-las. Os autores argumentam que, em um ambiente com informação completa, não haveria vetos, pois aquele que faz as propostas saberia exatamente os limites das preferências do outro participante, e não gastaria recursos fazendo uma proposta condenada. A idéia de informação completa é extrema, e não é preciso tanto rigor para aceitar que os legisladores possam antecipar reações do presidente, especialmente vetos, dada a (imprescindível) comunicação existente entre este e os líderes parlamentares, tanto maior quanto for a convivência política prévia entre eles. Porém, os vetos ocorrem, sendo preciso incorporar outras questões no teorema de Romer e Rosenthal a fim de melhor entender as condições em que os projetos são vetados. Baron e Ferejohn (1989) analisaram os efeitos da repetição das rodadas de negociação, incluindo o horizonte temporal no cálculo dos participantes; relaxaram as restrições quanto às prerrogativas dos envolvidos, dando a ambos, alternadamente, o poder de propor e de vetar; e sofisticaram o modelo para incluir atores coletivos. Os impactos de diferentes regras para uso do veto e para sua derrubada foram analisados por Schap (1986), McCarty e Poole (1995), e McCarty (2000a e 2000b). Krehbiel (1998) interpreta o veto como parte de uma estratégia legislativa do presidente

³ Literalmente: “o direito de veto seria em geral empregado com grande cautela, e o Executivo se exporia com muito mais freqüência à acusação de timidez que à de temeridade ao exercê-lo. Um rei da Grã-Bretanha [...] haveria hoje de hesitar em apor um veto às resoluções conjuntas das duas casas do Parlamento. [...] Se um magistrado tão poderoso e amparado como um monarca britânico vacilaria em exercitar o poder em questão, quanto maior é a cautela que se pode esperar sensatamente de um presidente dos Estados Unidos, investido pelo curto período de quatro anos de autoridade executiva de um governo inteira e puramente republicano? É evidente que haveria maior perigo de que ele não usasse seu poder quando necessário do que o fizesse com demasiada freqüência, ou em excesso” (Artigo Federalista nº. 73). Esse fato também é notado por Spitzer (1988, p. 19)

norte-americano sob as condições de um governo dividido (*divided government*), isto é, quando ele não tem apoio majoritário nas duas casas do Congresso, e Cameron (2001) o vê como um instrumento do presidente para obter vantagens (*leverage*) nas negociações com os legisladores.

Outra questão merecedora de nota a respeito do veto é que ele sempre é uma evidência de conflito de interesses entre Executivo e Legislativo. Se algo é vetado, isto significa que o presidente não concorda com o que o Congresso já aprovou; se o presidente usa o veto com muita frequência, isso é um indicador de constante discordância entre os dois poderes. E tão importante quanto observar a interação Executivo-Legislativo quando esta se dá em clima de acordo é observá-la em situações de conflito de preferências. Felizmente, no caso do veto, esse conflito tem uma solução institucional: a apreciação do veto pelos legisladores. Se o veto for aprovado, a proposta permanece sem efeito; se o veto for rejeitado, a proposta é revigorada e promulgada.

Por isso é importante ressaltar que o veto é parte integrante do processo legislativo, pois, ao contrário do que possa parecer à primeira vista, esse processo não acaba necessariamente quando da aprovação de um projeto em plenário. Depois de aprovado, todo projeto é submetido à apreciação do presidente, que pode sancioná-lo para em seguida promulgá-lo em forma de lei, ou então vetá-lo para depois enviar este veto à apreciação do Legislativo. Nesse caso, a rigor, a tramitação do projeto não é considerada encerrada até que o veto do presidente seja apreciado. O Poder Legislativo, por sua vez, poderá manter o veto e deixar sem eficácia jurídica o projeto originalmente aprovado, ou derrubá-lo e promover a sua promulgação e entrada em vigor.

No Brasil, o estudo do veto ganha um contexto ainda mais interessante. Como já vimos, é bem aceita no meio científico, e também na opinião pública, a idéia da preponderância do Executivo dentro do processo legislativo. Em função desse fenômeno,

os esforços dos legisladores estão voltados quase em sua totalidade para apreciar projetos nos quais o presidente tem interesse. Entre 1988 e 2000, mais de 80% dos projetos aprovados eram de autoria do Executivo. Se o controle da agenda pelo Executivo fosse total, não haveria vetos; pois tudo que fosse aprovado, mesmo os projetos de autoria dos congressistas, estaria dentro das preferências do presidente. Se os vetos acontecem, é porque esse controle, apesar de eficiente, é incompleto. Caso contrário, não seria uma predominância e sim uma hegemonia. De fato, no mesmo período acima, ocorreram cinco centenas de vetos, o que representa quase 20% do total de projetos aprovados no período, isto é, em cada cinco projetos aprovados, um foi vetado. Esses vetos não representam outra coisa senão propostas consideradas indesejáveis pelos presidentes, ou seja, matérias que foram aprovados contra a sua vontade. Mas isso não põe por terra o conceito de predominância do Executivo. Pelo contrário, pode até reforçá-lo, se o poder de veto for utilizado para impedir iniciativas do Legislativo. Assim, é preciso entender com mais profundidade a ocorrência de projetos vetados em um contexto em que o Executivo é a personagem dominante.

O estudo de Grohman (2003) compara o uso do veto no Brasil nos períodos 1946-1964 e 1990-2000. Primeiramente, valendo-se de elementos da teoria da escolha racional e da teoria dos jogos, o autor afirma que a mudança na regra para rejeição dos vetos, que durante o primeiro período era de dois terços do quorum em cada Casa e no segundo passou para a maioria absoluta dos membros da Câmara e do Senado, fortaleceu esse instrumento, ao tornar mais difícil sua derrubada (*op. cit.*, p. 71). Seria esperado, portanto, que no período recente houvesse um aumento na quantidade de vetos e uma redução na de derrubadas, o que é verificado empiricamente (*idem*, p. 80-82). O autor observa ainda que, em ambos os períodos, a quantidade de vetos emitidos por cada presidente não tem

correlação com a quantidade de leis aprovadas durante seu mandato, nem com a duração deste (*idem*, p. 83-84).

Entretanto, o principal argumento de Grohman relaciona a disciplina partidária, o tamanho da coalizão e a quantidade de vetos e derrubadas. Segundo ele, a disciplina é a variável independente que determina o tamanho das coalizões. Quanto maior a disciplina dos partidos, mais restrita pode ser a maioria, pois o presidente sabe que pode contar com todos os integrantes de sua base parlamentar. Pelo mesmo motivo, mais freqüentes serão os vetos: o presidente acredita que eles serão mantidos por sua base e que, portanto, haverá poucas derrubadas. De maneira inversa, quando os partidos são indisciplinados, a coalizão de apoio ao governo deve ser mais numerosa, de forma a compensar a perda de votos provocada por essa indisciplina; e não tendo certeza de como se comportarão os membros de sua base, o presidente evitará usar o veto, para não correr o risco de uma derrubada, que se torna mais freqüente.

Tal argumento encontra respaldo nos dados analisados por aquele autor, os quais se referem ao período de duração de cada coalizão governamental. Conforme o esperado, entre 1946 e 1964 o tamanho médio das coalizões foi maior, a disciplina média e a quantidade média de vetos foram menores, e a média de derrubadas foi maior que de 1990 a 2000 (*op. cit.*, p. 182). As associações entre as variáveis são significativas e também reproduzem o encadeamento proposto por Grohman: o nível de disciplina tem correlação negativa com o tamanho da coalizão, que tem correlação negativa com a quantidade de vetos, que por sua vez também tem correlação negativa com a freqüência de derrubadas (*idem*, p. 185). Porém, o argumento perde um pouco sua força se observarmos que no período recente o tamanho das coalizões variou bastante (de 29 a 78%, com desvio-padrão de 14,7), enquanto o nível de disciplina, colocado pelo autor como variável independente, ficou praticamente estável (oscilando entre 87 e 90%, com desvio-padrão de 0,7).

Os efeitos do nível de disciplina e do tamanho da coalizão sobre a ocorrência de vetos também serão examinados neste trabalho, além de outras questões comentadas rapidamente por Grohman, como a relação entre o uso de vetos e a autoria, o tema e o formato original das propostas vetadas (se medidas provisórias ou projetos de lei).

Em seu trabalho, que abrange o período 1989-2002, Lamounier (2005) propõe três hipóteses envolvendo os vetos. A primeira, na mesma linha de Grohman, é que quanto maior o tamanho da coalizão, menor a incidência de vetos, pois com o apoio de coalizões mais amplas será mais fácil para o presidente ter suas propostas aprovadas, dado o seu poder de agenda e a coordenação dos líderes dos partidos aliados, e ele terá de recorrer menos ao veto (p. 34-36 e 125). A segunda é que quanto maior a iniciativa legislativa do presidente, mais ele deverá fazer uso do veto, porque os legisladores reagirão à “interferência” do Executivo apresentando emendas e outros projetos, que serão em grande parte recusados na avaliação presidencial (p. 40-41 e 125). E a terceira é que projetos e emendas apresentadas por parlamentares da oposição deverão sofrer mais vetos que os apresentados por integrantes da base governista, pois é provável que as preferências do presidente estejam mais próximas das preferências destes do que das daqueles (p. 42 e 153).

A relação entre o tamanho das coalizões e a quantidade de vetos é interpretada assumindo-se a edição de medidas provisórias como variável intermediária. Em um primeiro estágio, Lamounier observa que o tamanho da coalizão tem associação direta com a quantidade de MP's emitidas mensalmente; em seguida, que essa quantidade mantém associação negativa com a quantidade mensal de vetos. Com isso, o autor verifica indiretamente que, conforme previsto, a ocorrência de vetos varia em direção inversa ao tamanho da coalizão, mas contrariamente ao esperado, o aumento no uso de MPs é acompanhado de uma redução no uso do veto (p. 141-148).

Ao investigar se as emendas ou projetos dos parlamentares de oposição sofrem mais vetos que os dos que apóiam o governo, Lamounier usa o tipo do projeto (medida provisória, projeto de lei ordinária ou projeto de lei complementar) como variável interveniente. Suas análises são feitas a partir de uma amostra de 55 projetos, todos alvos de veto parcial, e que sofreram um total de 432 emendas. Observa-se que a grande maioria das emendas (quase 70%) não é recusada pelo presidente, e não é encontrada significância na associação entre os projetos ou emendas da oposição e a ocorrência de vetos parciais. Porém, o autor verifica que o presidente veta relativamente mais emendas em projetos de lei ordinária que emendas em MPs, enquanto as emendas em projetos de lei complementar são as menos vetadas (p. 164-166). Ao controlar esses resultados pela autoria do Executivo, obtém-se que os projetos de lei ordinária apresentados pelo Executivo são os que têm mais risco de sofrer vetos parciais, seguidos pelos projetos de outros autores, pelas MPs, e finalmente, pelos projetos de lei complementar (p. 167-168).

Diversamente de Grohman, que analisou os dados agregados para cada coalizão, e de Lamounier, que observou valores mensais, o presente trabalho lidará com dados desagregados ao máximo, levando em conta informações referentes a cada projeto sancionado ou vetado. A proposta é observar de forma simultânea diversos fatores que podem estar relacionados à ocorrência de vetos, incluindo aqueles já examinados e outros que foram deixados de lado nos estudos anteriores. A idéia é a de que existem variáveis fortemente associadas ao veto, as quais permitem prever com alguma precisão a sua ocorrência, assim como o tipo de veto ocorrido, se parcial ou total. São analisadas cerca de duas dezenas de variáveis, relacionadas ao conteúdo e à tramitação dos projetos aprovados, e a aspectos da relação entre Executivo e Legislativo na época da aprovação desses projetos.

A abordagem utilizada aqui parte de duas premissas: (A) que o veto é parte do processo legislativo e (B) que os poderes Executivo e Legislativo são os protagonistas, os atores decisivos dentro desse processo. Com isso, tem-se que (A + B) a ocorrência de vetos pode ser afetada tanto por fatores intrínsecos ao processo legislativo, isto é, por características peculiares a cada projeto e sua respectiva tramitação, quanto por fatores que influenciam aquele processo como um todo, como a qualidade da relação entre Executivo e Legislativo e o ambiente existente na época da aprovação dos projetos.

Em outras palavras, trata-se de analisar a ocorrência de vetos à luz de dois conjuntos de fatores. De um lado, estão aspectos específicos de cada projeto, referentes à sua origem, ao seu conteúdo e à forma com que este foi apreciado pelo Congresso. De outro, estão fatores que se pode chamar de ambientais ou exógenos ao processo legislativo, como o tamanho da coalizão de governo, a popularidade do presidente e o calendário eleitoral, e que podem indicar um maior ou menor grau de cooperação ou conflito entre aqueles dois Poderes.

O objetivo é encontrar os fatores que melhor ajudem a prever a ocorrência de cada tipo de veto, parcial e total. O intuito é mostrar que a ocorrência de ambos os tipos está associada predominantemente às características específicas de cada projeto, indicando que, em geral, os vetos são resultado de uma análise feita caso a caso pelo presidente, e não efeitos colaterais de um ambiente político desfavorável. Espera-se que não haja um contexto político determinante para a ocorrência de vetos, ou em outras palavras, que fatores ambientais tenham pouca ou nenhuma relação com a decisão do presidente de vetar um projeto.

Os resultados obtidos corroboram a hipótese de que as variáveis endógenas têm um peso maior que as variáveis exógenas para determinar a ocorrência de um veto. Mais do que isso, eles evidenciam grandes diferenças entre os fatores associados aos vetos totais

e aos vetos parciais. A mais importante delas refere-se ao uso intenso do veto total contra projetos de autoria dos legisladores. Isto é, além dos reconhecidos poderes de agenda que possui, o Executivo usa ainda o veto como um legítimo instrumento de controle *ex post* da produção legislativa, cujo principal efeito é impedir que entrem em vigor as propostas originadas no Legislativo, contribuindo ainda mais para a atrofia desse poder em nosso sistema político.

Entre os outros fatores endógenos que guardam relação com os vetos destacam-se o tema da proposta (temas sociais têm menos risco de veto), sua importância e seu tempo de tramitação (aumentam essa possibilidade). Entre os fatores exógenos, obtêm efeitos modestos o apoio do governo na Câmara dos Deputados e o fato de o projeto ser aprovado nos últimos seis meses de um mandato presidencial, que reduzem um pouco a probabilidade de ocorrência de vetos.

Mas antes de passar ao exame mais minucioso das questões relativas ao uso do veto no Brasil, vale a pena recuperar algumas informações históricas importantes, que fornecerão uma visão mais completa sobre o poder de veto, ajudando a entender melhor o seu papel no regime presidencialista.

O Poder de Veto: Origem e Desenvolvimento

A palavra “veto” tem origem latina e se trata de uma substantivação do verbo *vetare*, que significa proibir, conjugado na 1ª. pessoa do singular no presente do indicativo. Mas é possível identificar recursos político-jurídicos análogos, isto é, que impedem a entrada em vigor de uma disposição já aprovada em outra instância, em épocas anteriores à ascensão do Império Romano. Na Grécia monárquica, uma lei poderia ser anulada se fosse rejeitada em uma consulta popular, num método semelhante ao moderno referendo (que

ainda hoje não deixa de ser um poder de veto). Em Esparta à época de Licurgo, o Senado oligárquico tinha a capacidade de suspender permanentemente a validade de decisões do rei e da assembléia, como uma forma de incentivar sua moderação (Britto, 1966: p. 4-5).

Entre as instituições romanas, o poder de veto aparece no início da República, por volta de 500 a.C., sob a forma do *intercessio*. Tal instrumento foi inicialmente utilizado pelos tribunos, representantes dos plebeus (populares), com o objetivo de impedir usurpações e outros atos violentos inspirados pelos patrícios (nobres) e executados pelo Senado ou pelos cônsules. O *intercessio* caracterizava-se como um veto absoluto, pois tornava definitivamente sem força de lei a norma aprovada, tornando-a apenas uma expressão de opinião. Não era um poder exclusivo dos tribunos, e podia também ser invocado pelo Senado e pelos dois cônsules. Um cônsul podia inclusive usar o *intercessio* contra uma decisão do outro cônsul. As disputas entre plebeus e patrícios foram de certa forma amplificadas pela existência desse recurso, que acabou contribuindo para algum grau de paralisia institucional (Jolowicz, 1967: p. 10-13).

Posteriormente podem ser encontrados instrumentos semelhantes ao veto em algumas nações da Europa, como mais um elemento da herança romana para todo o continente. Na Polônia do século XVII, um representante podia bloquear a decisão de outros de seus pares valendo-se do *nie pozwalam* (eu não permito). Em 1789, pouco antes da Revolução Francesa, a Assembléia Nacional concedeu ao rei um poder suspensivo, isto é, que impedia temporariamente a vigência de uma lei, mas que poderia ser suplantado se a Assembléia persistisse em sua resolução. A constituição espanhola de 1812 e a norueguesa de 1814 davam a seus respectivos monarcas a capacidade de recusar a sanção a um mesmo projeto por até duas vezes; se este lhe fosse apresentado uma terceira vez, a sanção era compulsória (Spitzer, 1988: p. 3).

Na Inglaterra, desde o século XI o rei detinha fortes poderes legislativos, dos quais fazia parte o veto absoluto. O Parlamento tinha apenas o controle formal sobre a produção de leis, pois em geral era o rei que as propunha, e sua concordância era sempre necessária para efetivá-las. Por volta do século XIV, a Câmara dos Comuns começou a solicitar ao rei que legislasse sobre determinados assuntos, mas ele não precisava fazê-lo ou, se o fizesse, não precisava limitar-se às partes interessadas. Com isso, as solicitações da Câmara tornaram-se mais e mais precisas, e após muitas disputas, no século XVI o poder do monarca estava praticamente limitado a simplesmente aceitar ou rejeitar os atos do Parlamento. A atrofia dos poderes legislativos dos reis britânicos deixou-os apenas o veto como uma forma de controle sobre o Parlamento, e o que antes era apenas mais um dos aspectos da atividade legislativa do monarca limitou-se a um poder de prevenção (Mason, 1890: p. 12-15).

O veto continuou a ser empregado pelos soberanos ingleses, ainda que com crescente moderação, e chegou a ser usado mesmo após a Revolução Gloriosa (1688), que assegurou a supremacia legal do Parlamento e instituiu na Inglaterra uma monarquia limitada. A explicação para seu gradual abandono está em grande parte em seu caráter absoluto, o que fazia com que seu uso freqüentemente suscitasse declarações polêmicas e reações acaloradas, além de algum desgaste político. Mas deve-se considerar também que, ao menos até fins do século XVIII, a influência real era suficiente para fazer com que um projeto fosse alterado ou nem mesmo apreciado pelo Parlamento, tornando praticamente desnecessário para o monarca recorrer a um veto. O último veto foi aplicado pela Rainha Anne, em março de 1707 (Spitzer, *op. cit.*: p. 4-5).

Nas colônias britânicas na América, os governadores apontados pela Coroa tinham veto absoluto sobre a legislação colonial, o que aborrecia profundamente os políticos locais por obrigá-los a negociar com oficiais britânicos. Com isso, após tornarem-

se independentes, em 1776, quase todas elas privaram seus corpos executivos de qualquer poder de veto. A Carolina do Sul o eliminou após dois anos; Massachusetts o instituiu em 1880; apenas Nova York manteve um Poder Executivo dotado de veto suspensivo, desde sua emancipação até a Convenção da Filadélfia, em 1787. As experiências desses dois últimos estados seriam fundamentais para os debates sobre o tema ocorridos na Convenção, a ponto de o artigo referente ao veto no texto final da constituição dos EUA ser muito semelhante às disposições equivalentes presentes naquelas constituições estaduais (Farrand, 1966: p. 98-100; Spitzer, *op. cit.*: p. 9).⁴

O Poder de Veto e a Separação de Poderes

Ao se reunirem na Filadélfia, os representantes dos 13 estados norte-americanos se viram diante de uma miríade de problemas políticos e questões institucionais, e entre as mais importantes estava a questão do Poder Executivo. A rejeição à concentração de poder e à qualquer limitação às decisões dos legisladores, condições identificadas com o domínio britânico, fizeram com que as constituições estaduais em geral apresentassem aquele ramo de poder fortemente subordinado ao Poder Legislativo. Porém, era preocupante a paralisia ou a lentidão dos governos assim constituídos em diversos estados.

Nesse contexto, a questão do poder de veto foi abordada com especial cuidado e atenção pelos convencionais, o que pode ser notado no raro uso da palavra “veto”. Ela não aparece no texto da Constituição, apesar do artigo que descreve esse poder ser o segundo mais longo do documento. Nos debates da Convenção, termos como “negativo”, “negativo

⁴ Ele é na verdade uma combinação do disposto nas duas constituições estaduais. Trata-se exatamente do artigo presente no documento nova-iorquino, excetuando-se que nele a atribuição de vetar era concedida a um conselho formado pelo governador e pelos juízes da suprema corte estadual. Em Massachusetts, essa atribuição era exclusiva do chefe do poder Executivo, a mesma regra que ficaria estabelecida na constituição dos EUA.

qualificado”, “poder de revisão” e “poder restritivo” eram usados como sinônimos (Farrand, *op. cit.*). No texto original em inglês, dos quatro Artigos Federalistas que abordam o tema (n^{os}. 51, 66, 69 e 73), a palavra veto está presente em apenas um (n^o. 73).

Mas apesar do estigma envolvendo o poder de veto, que remetia ao domínio britânico, surpreendentemente houve pouca objeção à sua incorporação sob alguma forma. Os argumentos contra a concessão de qualquer poder de veto ao presidente eram de que: o presidente sozinho não seria mais sábio que qualquer congressista; a soberania deveria residir no Legislativo, que deveria ter a última palavra em assuntos legislativos; o veto lembraria uma característica da monarquia; a vontade do presidente não deveria se sobrepor a das duas Casas do Congresso (Farrand, *op. cit.*: 106-110).

Uma primeira proposta foi apresentada pelos representantes da Virgínia e estabelecia a existência de um único presidente, que seria eleito pelo Congresso para apenas um mandato, cuja duração não estava estipulada. O presidente teria um veto suspensivo, o qual deveria ser usado em conjunto com um conselho de revisão, composto por membros do Judiciário.

Os debates que se seguiram envolveram diversos aspectos do poder de veto. Madison e Franklin foram os expoentes da defesa do veto qualificado ou suspensivo (sujeito a ser derrubado pelo Congresso), enquanto a defesa do veto absoluto foi feita por Wilson e Hamilton, em cuja percepção o presidente precisaria de tal instrumento para manter sua autonomia e força, uma vez que a propensão natural do Legislativo seria a de engolir o Executivo. Posteriormente, Hamilton muda de opinião e argumenta, no Artigo Federalista n^o. 73, que o veto qualificado seria menos ofensivo e mais apto a ser usado, portanto mais eficiente (Farrand, *op. cit.*: 98-101).

Já a regra para a rejeição de um veto foi inicialmente estipulada em dois terços dos votos; depois, quando o mandato presidencial foi estendido para sete anos, ela foi

elevada para três quartos. Finalmente, quando ficou estabelecido que o presidente seria eleito diretamente e para um mandato de quatro anos, definiu-se novamente pelos dois terços (*idem*: p. 295-301).

Mais do que seu caráter negativo, durante as discussões era enfatizado o efeito de revisão que o veto produziria sobre a atividade legislativa, por meio da possibilidade do Congresso rejeitar um veto emitido pelo presidente e da exigência de que este apresentasse por escrito as razões que o haviam levado a vetar um projeto. Ciente das resistências do Executivo, o Congresso poderia optar entre manter o veto, rejeitá-lo ou ainda aprovar um novo projeto promovendo as alterações sugeridas. Em outras palavras, o veto alongaria o processo legislativo, obrigando os legisladores a reexaminar o projeto aprovado anteriormente, agora à luz dos motivos da recusa presidencial, e com isso contribuiria para o aperfeiçoamento da legislação (*idem*: p. 73-79, 161, 133). O veto poderia ser visto assim como uma modalidade de colaboração do Executivo com o Legislativo na principal função deste, que é a de produzir leis, sem que as atribuições de ambos se confundam.

A concessão de um poder de veto para o Poder Executivo é defendida por Madison e Hamilton nos Artigos Federalistas, principalmente como uma forma de controle sobre o Poder Legislativo, visto na época como suscetível às paixões humanas, além de propenso a cometer abusos e enfraquecer os outros ramos do governo. Por isso mesmo, tal poder é sempre colocado como parte do mecanismo de freios e contrapesos, necessário para manter o equilíbrio de forças no sistema de separação de poderes e que tanto preocupou os fundadores do presidencialismo norte-americano. Em sua argumentação no Artigo nº. 47, Madison ressalta que o pensamento de Montesquieu, segundo o qual “não pode haver liberdade quando os Poderes Legislativo e Executivo estão unidos na mesma pessoa ou corpo de magistrados, ou se o poder de julgar não for independente dos poderes de legislar e de administrar” (no capítulo VI do livro III de ‘Do Espírito das Leis’), não

afirmava que os três ramos de governo deveriam ter forças idênticas (“o poder de julgar é de certo modo nulo”, escreve Montesquieu em seguida), nem excluía a noção de que poderia haver sobreposições parciais de atribuições entre os Poderes, sob a forma de instrumentos de controle sobre os atos uns dos outros.

Nesse sentido, para aqueles pensadores norte-americanos, a simples definição formal dos limites de cada poder era insuficiente para garantir um governo equilibrado, sendo necessário dotar cada um deles de recursos institucionais para sua autoproteção. O veto é exatamente um desses recursos. Sem ele, o presidente poderia ser gradualmente despojado de seus poderes por uma seqüência desafortunada de resoluções legais, de maneira que os poderes Executivo e Legislativo poderiam acabar reunindo-se nas mesmas mãos. E tal concentração representaria um risco para a liberdade dos cidadãos, pois não haveria limites para um ente tão poderoso.

Além de servir de escudo ao Executivo, o veto serve como uma garantia adicional contra a promulgação de leis impróprias. Ele “estabelece um salutar controle sobre o corpo legislativo, apto a proteger a comunidade contra os efeitos das facções, da precipitação, ou de qualquer impulso adverso ao bem público que possa vir a influenciar a maioria desse corpo” (Madison *et al.*, 1993: p. 458).

Enfim, o veto teria a função primordial de conferir ao Executivo a capacidade de autodefesa, prevenindo a absorção das suas atribuições pelo Poder Legislativo, e mantendo assim o equilíbrio de forças entre esses ramos do governo. Secundariamente, impediria que entrassem em vigor medidas legais insensatas, inoportunas ou prejudiciais aos cidadãos comuns. Ou seja, trata-se de um duplo mecanismo de defesa: do Executivo contra o Legislativo e dos cidadãos contra as más leis.

É impossível abordar a questão da separação de poderes sem comentar as idéias de Montesquieu a esse respeito, uma vez que ele é considerado o autor que abordou com

mais atenção essa questão dentro do pensamento político. A preocupação central de Montesquieu era com a estabilidade dos governos, para a qual a solução identificada era a moderação. Assim, Montesquieu examinou regimes do passado e do (seu) presente, em busca de mecanismos que pudessem proporcionar um grau razoável de estabilidade a qualquer governo.

O poder de veto é um desses mecanismos apontados por Montesquieu, segundo o qual “se o Poder Executivo não tivesse o direito de refrear as ações do corpo legislativo, este se tornaria despótico, pois ao atribuir-se todo o poder que possa imaginar, aniquilaria todos os outros poderes”. Assim, o Executivo deve participar da atividade legislativa, mas tão somente por meio da capacidade de vetar, sem a qual poderia ser rapidamente despojado de suas outras atribuições. Vê-se aí claramente a fonte inspiradora dos “*founding fathers*” norte-americanos.

De forma complementar, Montesquieu afirma que se por algum motivo a legislatura deixasse de se reunir por muito tempo, a liberdade dos cidadãos também estaria ameaçada, pois não haveria mais resoluções legais e a sociedade se tornaria anárquica, ou ainda essas resoluções seriam tomadas pelo Executivo e este se tornaria praticamente absoluto. Para o pensador, a fim de que exista um governo equilibrado, o ramo que tenha a faculdade de estatuir (legislar) não deve ter a faculdade de vetar; e aquele que tenha a faculdade de vetar deve estar impedido de estatuir. Certamente Montesquieu ficaria preocupado ao perceber, nos dias de hoje, que o chefe do Poder Executivo manteve seu poder de veto ao mesmo tempo em que se tornou o principal proponente de leis, principalmente nos regimes presidencialistas latino-americanos, incluindo o Brasil.

Uma outra advertência de Montesquieu sobre a importância da separação de poderes, indiretamente relacionada ao poder de veto, diz respeito às finanças públicas. Segundo o autor, como não faz parte do ramo legislativo senão por sua capacidade de

vetar, o Poder Executivo não deve participar dos debates sobre os negócios públicos. Primeiro, porque com sua faculdade de vetar ele pode recusar aquelas propostas que julgue indesejáveis; segundo, porque se o Executivo fizer propostas sobre a ordenação das receitas e dos gastos públicos, “ele terá se tornado legislador no ponto mais importante da atividade legislativa”. Novamente as idéias de Montesquieu suscitam questionamentos sobre o (des)equilíbrio de poderes no arranjo institucional brasileiro, onde além de ser o principal autor das leis existentes, o Executivo também detém a exclusividade para propor o orçamento geral da União. Nesta pesquisa, espero demonstrar como o poder de veto, originalmente concebido como um instrumento de defesa do Poder Executivo, acaba contribuindo para a forte preponderância desse poder no sistema político brasileiro. Mas antes vamos a um pequeno histórico sobre o poder de veto no Brasil.

Panorama Histórico do Poder de Veto no Brasil

O poder de veto está presente entre as instituições políticas brasileiras desde antes da Independência. Um instrumento desse tipo já existia no decreto legislativo português de 10 de março de 1821, jurado por D. Pedro I, então Príncipe-Regente (Roure, 1914, p. 89 *apud* Rodrigues, 1981: p 5).

A questão do veto também foi abordada durante da Assembléia Constituinte de 1823, quando se tratou da divisão dos poderes e da organização do sistema legislativo. Representantes da maioria das províncias sustentaram que tanto a sanção quanto o veto suspensivo eram direitos do imperador⁵, e ficou definido no artigo 113 do projeto constituinte que ao soberano caberia “consentir” (sancionar) ou “recusar” (vetar) os “decretos” (projetos de lei). Estabeleceu-se ainda que esses poderes não se aplicariam a

⁵ Apenas a província rio-grandense defendia a adoção do veto absoluto (ROURE, 1914, p. 75 *apud* RODRIGUES, *op. cit.*, p. 5)

normas constitucionais, como a própria Constituição em produção, as futuras emendas a ela e os atos de revisão constitucional. Porém, de acordo com Roure (*op. cit.*, p. 83), D. Pedro interpretou essa limitação do poder do imperador como uma usurpação das suas atribuições como soberano, o que fez aumentar sua animosidade com relação à Carta que se desenhava. Dessa forma, o veto surge no Brasil já causando conflitos políticos, e nas palavras do presidente da Assembléia, Sr. Antônio Carlos Ribeiro de Andrada Machado e Silva, “arriscando a segurança do edifício da Independência” (*idem*, p.78). Portanto, pode-se afirmar que o veto contribuiu, de forma direta ou indireta, para o fechamento da primeira Assembléia Constituinte brasileira.

Sempre houve algum tipo de poder de veto em todas as regulamentações constitucionais brasileiras, de 1824 a 1988. No Império, ele foi estabelecido segundo influências européias (francesa e inglesa), mas no período republicano ele sempre foi inspirado no modelo norte-americano. O Quadro 1 a seguir traz as principais informações sobre as diferentes regras relativas ao poder de veto que já vigoraram ao longo da história do Brasil. Como se vê, essas regras foram alteradas a cada mudança constitucional que o país sofreu. A única constante é que o veto sempre foi suspensivo, isto é, sempre pôde ser rejeitado pelos legisladores, ainda que durante o período imperial, como veremos, essa rejeição fosse quase impossível.

Quadro 1: Regulamentações Constitucionais do Poder de Veto no Brasil.

Ano da Regulamentação	Tipo de Veto	Tempo para Execução	Regra para Rejeição	Tipo de Voto
1824	Total	30 dias	Maioria dos presentes	Nominal
1891	Total	10 dias	2/3 dos presentes	Nominal
1926 ^a	Total e Parcial	10 dias	2/3 dos presentes	Nominal
1934	Total e Parcial	10 dias	Maioria dos membros	Secreto
1937	Total e Parcial	30 dias	2/3 dos presentes	Nominal
1946	Total e Parcial	10 dias	2/3 dos presentes	Secreto
1961-1963 ^b	Total e Parcial	10 dias	3/5 dos presentes	Secreto
1965 ^c	Total e Parcial (restrito) ^d	10 dias	2/3 dos presentes	Secreto
1967	Total e Parcial	15 dias	2/3 dos membros	Nominal
1988	Total e Parcial (restrito) ^d	15 dias	Maioria dos membros	Secreto

Fontes: Campanhole e Campanhole, 1986; Rodrigues, 1981. Adaptado de Grohman (2003, p. 234).

^a Resultado da reforma constitucional convocada pelo presidente Artur Bernardes.

^b Período de experiência parlamentarista. Entre 1963 e 1965 vigoraram as regras da Constituição de 1946.

^c Mudança promovida pela emenda constitucional n.º 17.

^d O veto parcial deve incidir sobre o texto integral de artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea.

Apenas duas regras relativas ao veto se mantiveram estáveis em todo o período republicano: o silêncio do presidente sobre um projeto aprovado sempre representou sanção tácita, e os motivos pelos quais um projeto pode ser vetado sempre foram a inconstitucionalidade e a contrariedade aos interesses públicos.⁶ Vale destacar que, diversamente, durante o período monárquico, a justificativa para um veto podia ser apenas a vontade do Imperador, e o seu silêncio sobre um projeto era entendido como recusa tácita.

Note-se que a justificativa de inconstitucionalidade é um argumento estritamente jurídico, o que coloca o Presidente da República literalmente na posição de juiz, ou mais precisamente, de guardião e mantenedor da Constituição. Isso revela mais uma nuance do papel do veto no intrincado arranjo institucional brasileiro que, como todo regime

⁶ A título de comparação, a constituição dos EUA não indica os tipos de justificativa que um veto deve ter. O presidente norte-americano encaminha o seu veto ao Congresso com as objeções que ele julgar pertinentes.

presidencialista, combina a separação dos Poderes com uma certa sobreposição de funções, gerando o sistema de controle mútuo amplamente conhecido como freios e contrapesos.

Já a justificativa referente à contrariedade ao interesse público permite uma aplicação bastante ampla, uma vez que o interesse público pode ser interpretado de maneiras muito subjetivas e diversas. Esse assunto é retomado no próximo capítulo.

Durante a maior parte do período republicano os tipos de veto vigentes no Brasil foram o veto total e o veto parcial aberto (que pode ser aplicado em qualquer parte do projeto, inclusive em palavras), mais precisamente de 1926 a 1965 e de 1969 a 1988. Atualmente, além do veto total, a Constituição também permite o uso do veto parcial, mas com restrições: ele deve incidir sobre todo o texto de artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea.

O prazo para que o presidente emitisse o veto a partir do recebimento de um projeto foi quase sempre de dez dias. Chegou a trinta dias durante o Estado Novo (1937-1946), mas desde 1967 é de 15 dias.

A quantidade de votos exigida para que um veto pudesse ser derrubado foi a matéria cuja regulamentação mais variou. Durante boa parte do período ela foi de dois terços dos congressistas presentes, uma regra semelhante à da Constituição norte-americana. Em 1988, essa exigência passou a ser o apoio da maioria absoluta dos membros da Câmara e do Senado. Essa disposição, que já havia vigorado durante o período 1934-1937, pode ser considerada mais exigente que a anterior.

A seguir são comentadas algumas particularidades a respeito de cada regulamentação sobre o poder de veto presente no Quadro 1.

Na Carta Constitucional de 1824, o poder de veto foi definido como a “recusa de consentimento” do imperador a um projeto de lei (artigos 64 a 67), caracterizando-se como um veto total muito mais forte que o pretendido pelos constituintes. Em disposição

singular, a ausência de manifestação do imperador a respeito de um projeto no período de trinta dias era interpretada como uma recusa tácita (um veto, portanto). Além disso, não havia exatamente um rito para a derrubada. O projeto vetado poderia ser reapresentado em até duas legislaturas, e se aprovado novamente, seria então considerado como se tivesse sido sancionado pelo imperador.

Na Constituição de 1891, o veto estava presente sob a forma de “negativa de sanção” (artigo 37), denominação que perdurou até a revisão constitucional realizada em 1926, ocasião em que adquiriu a nomenclatura atual de veto.⁷ Na primeira constituição republicana brasileira, o presidente tinha dez dias para manifestar-se sobre o projeto aprovado, após esse período, seu silêncio era considerado uma sanção tácita. De forma semelhante a da Constituição dos Estados Unidos que a inspirou, eram exigidos dois terços dos sufrágios para a rejeição de um veto. Porém, de maneira diversa de sua fonte inspiradora, mas semelhante à Constituição do período imperial, os votos deveriam ser nominais.

A reforma constitucional de 1926, convocada pelo presidente Artur Bernardes, além de substituir a expressão “negará sanção” por “vetará”, introduziu uma nova modalidade de veto: o veto parcial, já existente em algumas constituições estaduais. Foi permitido que o veto incidisse em qualquer parte de um projeto, o que representou uma grande inovação nesse instrumento. Isso lhe forneceu maior amplitude e flexibilidade, fortalecendo-o. Mas também tornou possíveis abusos condenáveis, pois na nova regulamentação era permitido vetar até mesmo palavras isoladas, o que podia desfigurar o sentido original do projeto aprovado.

O dispositivo referente ao veto na Constituição de 1934 reproduziu quase integralmente aquele do texto constitucional anterior, consagrando os dois tipos de veto:

⁷ Rodrigues recorda, porém, que o termo “veto” já era usado pelos publicistas imperiais (*op. cit.*, p. 70).

parcial e total. Houve, no entanto, duas modificações importantes: a rejeição de um veto passou a exigir os votos da maioria absoluta dos deputados e senadores, e os votos referentes a essa apreciação passaram a ser secretos. Essas mudanças tiveram curta duração, pois a Carta Constitucional outorgada em 1937 restabeleceu a exigência de dois terços dos votos para a rejeição de um veto e fez com que eles voltassem a ser nominais. Além disso, o prazo para a manifestação do presidente foi ampliado de 10 para 30 dias.

A Constituição de 1946, no que se refere à regulamentação do poder de veto, apresenta semelhanças com todas as suas antecessoras. O prazo para a execução de um veto voltou a ser de 10 dias, como no período 1891-1937. Foi mantida a clássica exigência de dois terços dos votos para sua rejeição, ausente apenas entre 1934 e 1937. E sua apreciação pelos legisladores passou novamente a ocorrer por meio de voto secreto, conforme fora estipulado em 1934. Mais ainda, devido a uma redação que deixava margem a interpretações, o veto parcial continuou podendo incidir em qualquer parte do projeto, inclusive em palavras isoladas. Essa questão só viria a ser plenamente solucionada em 1965, quando a emenda constitucional n.º 17 regulamentou o uso do veto parcial, definindo que este deveria abranger todo o texto de um artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea.

A implantação do parlamentarismo no Brasil em 1961, cujo notório objetivo era de reduzir o poder do presidente João Goulart, não eliminou o poder de veto, mas enfraqueceu-o. Tornou-se mais fácil a sua rejeição, para a qual passou a ser exigido o apoio de três quintos dos deputados e senadores presentes à sessão. Em 1963, com a revogação da emenda constitucional de 1961 que instituiu o parlamentarismo, retornou-se ao regime presidencialista e às regras referentes ao veto (e todas as outras) da Constituição de 1946.

A carta constitucional de 1967 teve como base o texto de sua predecessora, e no que se refere ao veto suas disposições foram uma reprodução quase perfeita daquelas vigentes até então, conforme a redação estabelecida em 1965.

Já a emenda constitucional de 1969, a qual ampliou os poderes do regime autoritário, promoveu alterações substanciais nas regras relativas ao poder de veto. Foi ampliado para quinze dias o prazo para o presidente emití-lo, sua rejeição passou a requerer o apoio de dois terços dos integrantes da Câmara e do Senado (não mais dos presentes à sessão) e foi removida a limitação para a aplicação do veto parcial estabelecida quatro anos antes (o que foi considerado por muitos da época como um retrocesso jurídico).

Essas regras vigoraram até a promulgação da atual Constituição, em outubro de 1988, quando novamente a regulamentação sobre o poder de veto foi modificada. A mudança mais benéfica foi, sem dúvida, o restabelecimento da restrição para o uso do veto parcial, nos mesmos termos usados em 1965. Outra mudança importante ocorreu na regra para rejeição de um veto, que se tornou ligeiramente mais rigorosa, uma vez que passou a ser exigido o apoio da maioria absoluta dos membros da Câmara e do Senado. E essa votação voltou a ocorrer de forma secreta. As atuais regras são examinadas mais detalhadamente no próximo capítulo.

Capítulo 1

O VETO E O PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO

Este capítulo trata das possíveis associações entre variáveis endógenas ao processo legislativo e a ocorrência de vetos no Brasil recente. Sua intenção é examinar os desdobramentos do fato de que o veto é parte do processo legislativo, e que por consequência disso estaria sujeito à influência de uma série de fatores relacionados a esse processo.

A abordagem usada aqui subentende que (A) o veto é parte do processo legislativo e (B) que os poderes Executivo e Legislativo são os atores determinantes nesse processo, de onde se obtém que (A + B) a ocorrência de vetos pode sofrer influência tanto de fatores intrínsecos ao processo legislativo quanto de fenômenos exteriores ligados à relação entre Executivo e Legislativo e ao contexto político da aprovação dos projetos. O objetivo específico deste capítulo é examinar os termos e os possíveis efeitos da primeira parte (A) dessa proposição, justificando-a e fazendo uma interpretação inicial das associações entre as variáveis selecionadas e a ocorrência de vetos, de forma a estabelecer parâmetros para a análise mais rigorosa que será feita no terceiro capítulo.

Primeiro, é feita uma análise da regulamentação do poder de veto no Brasil, a fim de situar seu papel no processo legislativo. Em seguida, uma a uma, são comentadas as

associações observadas entre variáveis endógenas a esse processo e a ocorrência de vetos, em geral e por tipo, e analisados alguns resultados iniciais a esse respeito.

As variáveis analisadas neste capítulo são chamadas de endógenas por referência ao processo legislativo; são variáveis que têm origem diretamente ligada à tramitação de um projeto, cujos efeitos cessam quando esta se encerra. Quase todas essas variáveis já foram abordadas em outros estudos sobre a produção legislativa no Brasil, fornecendo assim referenciais teóricos e empíricos para as interpretações que as acompanham aqui.

Antes de prosseguir, cabem algumas informações sobre o universo de análise. O conjunto de casos é composto por 1322 projetos de lei ordinária aprovados pela Câmara e pelo Senado entre 1.º de outubro de 1988 e 31 de dezembro de 2000, dos quais 425 (32%) sofreram veto. Foram excluídos desse conjunto: os projetos que tiveram origem no Poder Judiciário, aqueles que envolviam tema orçamentário ou que tratavam de homenagens. O principal motivo dessa exclusão é o mesmo nos dois primeiros casos: manter no banco de dados apenas projetos cujos temas podem ser abordados tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo. Uma vez que a idéia latente deste trabalho é entender um pouco mais a relação entre esses dois Poderes na arena legislativa, parece adequado observar apenas os casos em que eles possam competir, ao menos institucionalmente, de uma maneira mais equilibrada.

Foram deixados de lado 117 projetos propostos pelo Judiciário (4,5% do total de projetos aprovados), todos eles de tema administrativo, e quase todos tratando da organização interna ou das remunerações dos membros ou funcionários desse poder, assuntos sobre os quais ele tem iniciativa exclusiva de proposição, atribuída constitucionalmente. Já a exclusão dos 1113 projetos relacionados ao orçamento (43% do total aprovado) se deu por vários motivos. Primeiro, eles são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, o que ocasiona que a taxa de vetos entre eles seja extremamente baixa (2,8%), diluindo a quantidade de casos de interesse e podendo distorcer os resultados das

análises. Essa pequena taxa de vetos pode ser explicada pelo fato de que o Executivo não é obrigado a fazer tudo o que está previsto no Orçamento, ou seja, não é necessário vetar uma despesa para deixar de cumpri-la. A recomendação de excluir os projetos orçamentários é feita por Limongi e Figueiredo (2003, p. 293), tendo em vista que a elevada incidência de projetos desse tipo pode levar a falsas conclusões.

Com relação aos projetos que tratam de homenagens, eles foram excluídos devido a sua pouca relevância para a agenda política nacional e por serem em número muito reduzido (30, dos quais 27 propostos pelo Legislativo). Com isso, de acordo com seus conteúdos, os projetos são classificados em um desses quatro temas: administrativo, econômico, social e político. Os critérios para essa classificação serão explicados no momento adequado.

1.1: O Veto Como Parte do Processo Legislativo

Caracterizar o veto com parte integrante do processo legislativo não é tarefa das mais difíceis. A trajetória histórica desse instrumento é apenas a evidência inicial nesse sentido. Desde a sua criação, como uma das primeiras prerrogativas dos tribunos do povo na antiga Roma, passando pela sua disseminação entre as monarquias constitucionais européias, até se tornar a derradeira capacidade dos monarcas britânicos de interferir em decisões do Parlamento, o veto sempre foi entendido como um mecanismo com efeito direto sobre a elaboração de leis, no sentido de evitar a entrada em vigor de leis que padeçam de equívocos, precipitações ou mesmo más intenções, estimulando assim uma reflexão mais aprofundada dos legisladores em sua atividade primordial.

Tal interpretação é compartilhada e reforçada pelos autores da Constituição dos EUA, implementadores do sistema de governo presidencialista e do arranjo de controles

institucionais mútuos que viria a ser copiado em praticamente todo o continente americano. Segundo Spitzer, “o poder de veto pretendido para o presidente era entendido pelos fundadores como sendo um poder legislativo. Sua inclusão no artigo I da Constituição [dos EUA], que trata dos poderes legislativos, em vez do artigo II, que trata dos poderes presidenciais, reflete esse entendimento. [...] O poder do monarca britânico de exercer o veto sobre atos do Parlamento era considerado um poder legislativo, e esta visão também era aceita pelos fundadores [dos EUA]” (Spitzer, 1988: p. 18; tradução minha).

Em uma das mais célebres passagens a respeito do veto dentro dos Artigos Federalistas, Hamilton afirma que o veto “não apenas serve como escudo para o Executivo, como fornece uma garantia adicional contra a promulgação de leis impróprias. Estabelece um salutar controle sobre o corpo legislativo, apto a proteger a comunidade contra os efeitos das facções, da precipitação, ou de qualquer impulso adverso ao bem público que possa vir a influenciar a maioria desse corpo” (artigo nº 73).

No Brasil, o instituto do veto já era tema de debate na constituinte de 1823, entendido como peça importante para uma produção legislativa equilibrada (Rodrigues, 1981: p. 5). Deve ser lembrado ainda que o poder de veto do chefe do Poder Executivo esteve presente em todas as constituições brasileiras, conforme mostrado na Introdução desta tese, evidenciando a importância dada a esse instrumento pelos legisladores constituintes brasileiros de todas as épocas.

E talvez a evidência definitiva a respeito do veto como parte do processo legislativo seja fornecida pela própria Constituição brasileira em vigor. Afinal, o artigo que estabelece e regula o poder de veto do Presidente da República, assim como seu congênere norte-americano, encontra-se exatamente na seção destinada a tratar do processo legislativo, revelando que esse era o entendimento dos constituintes brasileiros em 1988. Mais precisamente, o artigo 66 encontra-se sob o título IV de nossa carta magna, referente

à organização dos Poderes, dentro do capítulo I, que trata do Poder Legislativo, em sua seção VIII, cujo tema é precisamente o processo legislativo.

O Quadro 2 a seguir apresenta a íntegra desse artigo.

Quadro 2: O Artigo sobre o Veto na Constituição Brasileira

Artigo 66: A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º. Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, veta-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

§ 2º. O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 3º. Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 4º. O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.

§ 5º. Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

§ 6º. Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º., o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

§ 7º. Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos parágrafos 3º. e 5º., o Presidente do Senado a promulgará e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

Alguns comentários sobre as disposições contidas nesse artigo se fazem necessários. O primeiro deles diz respeito ao fato de que o presidente só pode vetar projetos de lei, conforme o *caput* do artigo. Isso exclui as emendas constitucionais e as resoluções federais, que não são enviadas ao exame do presidente, sendo promulgadas diretamente após sua aprovação pelo Congresso Nacional. Também não cabe veto às matérias que são de competência exclusiva da Câmara, do Senado ou do Congresso, definidas nos artigos 48, 49, 51 e 52 da Constituição.

Outra questão refere-se às condições sob as quais o presidente pode exercer o veto, algo que, por exemplo, não existe na constituição norte-americana. Uma delas é se o presidente considerar o projeto inconstitucional, o que na prática coloca o presidente como o primeiro juiz no que concerne a preservação da constitucionalidade das leis. Ainda que tal julgamento comporte alguma dose de interpretação, essa condição mostra-se muito mais objetiva que a outra, que subordina o uso do veto pelo presidente a casos em que os projetos lhe pareçam prejudiciais ao “interesse público”. Desde a crítica de Schumpeter à doutrina clássica da democracia sabe-se quão subjetivos e variados podem ser os interesses incluídos sob as égides de “bem comum” e “vontade do povo”, ou outras expressões análogas. (Schumpeter, 1961: p. 305-312).

Em estudo recente, Lamounier contabiliza os vetos de acordo com as justificativas usadas pelos presidentes para expedi-los. Entre 1989 e 2002, 20% dos vetos foram aplicados com a justificativa da inconstitucionalidade; 57% foram justificados pela contrariedade ao interesse público, e os 23% restantes tiveram ambas as justificativas. Ou seja, 80% dos vetos foram aplicados a partir de algum tipo de julgamento político subjetivo do presidente, o que demonstra a amplitude e a liberalidade proporcionadas pelo texto constitucional para o exercício do poder em questão (Lamounier, 2005: p. 80). Sendo assim, é plausível supor que talvez não houvesse diferença na frequência com que os

presidentes brasileiros recorrem ao veto se aquelas duas restrições constitucionais não existissem, pois, na prática, elas parecem não restringir nada.⁸

Porém, o presidente não pode vetar um projeto alegando sumariamente considerá-lo “inconstitucional” ou “contrário ao interesse público”. O veto deverá ser comunicado ao presidente do Senado (que também é o presidente do Congresso Nacional) por meio de mensagem fundamentada e explicativa, para que os motivos dessa atitude possam ser claramente considerados pelos parlamentares quando da apreciação do veto em questão.

Conforme se lê nos parágrafos 1º e 2º, é permitido ao presidente vetar apenas parte de um projeto. No entanto, esse veto parcial deve incidir sobre todo o texto do dispositivo (artigo, parágrafo, inciso ou alínea), não podendo recair sobre apenas uma ou algumas palavras. Isso impede que esse recurso seja utilizado para deturpar o sentido do projeto, por exemplo, ao transformar uma proposição negativa em afirmativa pela simples rejeição do advérbio. Por mais óbvio que isso possa parecer, tal regulamentação não pode ser suposta, devendo estar expressa no texto constitucional. Vale lembrar que a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 suprimiu restrições semelhantes então presentes na Constituição de 1967, o que sem dúvida representou um retrocesso institucional e foi alvo de severas críticas no meio jurídico (Rodrigues, 1981: p. 113-115).

As vantagens do veto parcial são evidentes, pois ele evita que o Presidente da República sacrifique bons projetos de lei por apenas um ou outro item que lhe pareçam inadequados. Assim sendo, tal instrumento permite uma ampla e flexível utilização, que o fortalece e valoriza, mas também abre a possibilidade para abusos condenáveis.

O veto parcial pode ser um elemento útil na estratégia de negociação do Executivo com o Congresso. Por exemplo, uma Casa aprova um projeto que o Executivo deseja

⁸ Vale ressaltar que na Constituição dos EUA não há restrições para o uso de veto pelo presidente; ele deve expor por escrito as razões que o levaram a usá-lo, mas elas não precisam se enquadrar em nenhuma condição pré-estabelecida.

apenas em parte. Em vez de tentar modificar o projeto durante sua tramitação na segunda Casa, o presidente permite que o projeto seja aprovado como está, garantindo assim aquilo que lhe interessa, para então vetar os trechos indesejados. Pode ser uma estratégia com seus óbvios desgastes, mas não é totalmente descartável, especialmente em casos em que há pressa por uma deliberação.

Em um outro exemplo de comportamento estratégico envolvendo o veto parcial, a segunda Casa a examinar um projeto pode eximir-se de promover mudanças necessárias ou remover itens indesejáveis ao presidente para não criar atritos com a Casa inicial, deixando para o chefe do Executivo o ônus de adequar a lei ao seu gosto por meio do veto parcial. Isso é particularmente relevante no caso de medidas provisórias. Na ausência de acordo entre Congresso e presidente, os legisladores podem aprovar uma versão da MP pouco desejável aos olhos do Executivo, deixando que este decida se o texto todo ou apenas trechos dele são inadequados. Com isso, os parlamentares podem apresentar-se como legisladores ativos e que buscam os interesses de seus eleitores, transferindo o ônus do veto para o Executivo e se eximindo de causar grandes prejuízos no que se refere ao conteúdo da medida. É importante deixar claro que quando um projeto é vetado parcialmente, os trechos não vetados são sancionados e transformados em lei; caso o veto parcial venha a ser derrubado, a parte vetada é promulgada e passa a integrar a respectiva lei a partir de então.

O prazo para a aplicação do veto pelo presidente é fatal e não admite prorrogações, bem como a sua execução é definitiva e não admite arrependimento. Se o presidente não se manifestar a respeito do projeto de lei enviado a ele durante o prazo estabelecido constitucionalmente, tal projeto será considerado sancionado e sua promulgação caberá ao próprio presidente da República, ao presidente do Senado ou ao vice-presidente do Senado, nessa ordem. Além disso, um veto não poderá ser retificado

após a sua comunicação ao Congresso, mesmo que ele não tenha sido ainda apreciado por esta instituição.⁹

A Constituição estabelece o prazo de 30 dias para que o Congresso Nacional aprecie um veto emitido pelo presidente da República, porém quase nunca esse prazo é cumprido. Até 2001, quando as medidas provisórias eram apreciadas em sessões conjuntas do Congresso Nacional, as apreciações dos vetos sempre ficaram para segundo plano, uma vez que as MPs tinham prioridade na pauta daquela instituição, conforme a antiga redação do parágrafo 6º do artigo 66 (Quadro 2), que foi modificado com a Emenda Constitucional nº. 32. Mas mesmo após a mudança na regulamentação das MPs, as sessões para apreciação de vetos são raras, dada a dificuldade em mobilizar os parlamentares para tal intuito. Isso se deve ao fato de que a apreciação dos vetos transparece aos deputados e senadores como uma mera formalidade, uma vez que na imensa maioria das vezes os vetos são mantidos, ou seja, o esforço dos parlamentares para obter uma sessão deliberativa do Congresso Nacional resulta em manter as coisas exatamente como estão. Por isso mesmo, não seria sem fundamento supor que as sessões para apreciação de vetos só ocorrem quando um grupo de parlamentares está fortemente interessado na rejeição de um veto e consegue convencer seus pares a comparecer a uma sessão do Congresso com esse objetivo. Uma evidência disso é o próprio rito utilizado nessas sessões: a imensa maioria dos vetos, certamente aqueles que não despertam os interesses dos parlamentares, é votada em bloco, numa única cédula. Apenas um ou outro veto é votado de forma individual, muito provavelmente aqueles que motivaram a realização da sessão e que têm alguma

⁹ Há pelo menos um caso conhecido em que o presidente pediu para que o Congresso derrubasse seu veto. Foi durante o primeiro governo de Cardoso, quando este solicitou que o Congresso rejeitasse seu veto sobre um artigo que autorizava hospitais públicos a realizar a esterilização de mulheres como forma de controle de natalidade. O presidente alegou que vetara tal dispositivo por engano, mas diz-se que ele o fez para não se desgastar com entidades religiosas, deixando a decisão final para os legisladores. O veto foi emitido em janeiro de 1996 e derrubado em agosto de 1997.

chance de ser rejeitados.¹⁰ Infelizmente tal idéia não será tratada nesta pesquisa, mas fica registrada a sugestão para investigações posteriores.

Ainda sobre o tempo decorrido entre a emissão dos vetos e as suas apreciações pelo Congresso, Grohman verifica que 46% dos vetos foram apreciados em anos posteriores àqueles em que foram emitidos, sendo que metade destes (23% do total) foram apreciados por uma legislatura diferente daquela que aprovou o projeto original (*op. cit.*: p. 105-108).

Feitos esses comentários, a seguir é apresentado um fluxograma do processo legislativo brasileiro, a fim de demonstrar o papel e a importância do veto em tal processo. Esse fluxograma também servirá como um roteiro para a apresentação das variáveis ligadas ao processo legislativo e que podem ser associadas à ocorrência de vetos.

¹⁰ Devo essa idéia à sra. Marli, há mais de 10 anos chefe de gabinete do senador Ramez Tebet, presidente do Senado de setembro de 2001 a fevereiro de 2003.

Figura 1. Fluxograma do processo legislativo no Brasil.

A primeira etapa do processo legislativo é a apresentação de um projeto. A Constituição brasileira, em seu artigo 61, autoriza que apresentem projetos qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, Senado Federal ou Congresso Nacional, o Presidente da República, os Tribunais Superiores, o Procurador-Geral da República e um

grupo de cidadãos equivalente a no mínimo um por cento do eleitorado nacional.¹¹ Na prática, porém, observa-se que apenas os três Poderes submetem propostas ao Legislativo.

Após a etapa de apresentação vem a etapa de apreciação dos projetos pelo Poder Legislativo. Nessa etapa o projeto poderá transitar por uma ou mais comissões, receber emendas, ter sua tramitação apressada por um pedido de urgência e eventualmente alcançar o “privilégio” de ir à votação no plenário. Vale lembrar que um projeto pode ir à votação apenas em sessões deliberativas, isto é, naquelas em que esteja presente a metade mais um dos integrantes da Casa legislativa. As Mesas Diretoras e os líderes partidários na Câmara e no Senado são as personagens mais importantes nessa etapa.

A terceira e a quarta etapa são aquelas que envolvem diretamente o veto. Na terceira, o projeto aprovado pelo Legislativo é submetido ao presidente da República, que terá quinze dias úteis para concordar com ele e sancioná-lo ou, discordando dele, vetá-lo no todo ou em parte. O projeto (ou parte dele) com que o Presidente concorda é transformado em lei e sua tramitação é encerrada. Já o projeto ou trecho vetado é enviado de volta para o Legislativo, dando origem à quarta etapa.

Essa quarta etapa compreende exatamente a apreciação do veto pelo Poder Legislativo, o que deve ocorrer em 30 dias. Nessa etapa não cabem emendas. Para derrubar um veto é necessária a concordância da maioria dos integrantes das duas casas do Congresso Nacional (Câmara e Senado), em votação secreta. Se o veto for mantido, o projeto ou a parte que foi alvo do veto permanece sem validade jurídica, nunca entrando em vigor. No entanto, se o veto for derrubado, o projeto ou trecho a que ele se refere é encaminhado ao presidente da República, que deverá promulgá-lo em 48 horas, caso contrário, caberá ao presidente ou ao vice-presidente do Senado fazê-lo.

¹¹ Em seu segundo parágrafo: “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

A terceira etapa, na qual o veto é executado, e a quarta, na qual ele é apreciado, não serão alvos de investigação desta pesquisa, uma vez que o intuito aqui é encontrar variáveis que possam servir como indicadores para prever a ocorrência de um veto e não os desdobramentos dele decorrentes. Assim, elas só podem ser buscadas em momentos anteriores ao veto ser aplicado. Passemos então ao exame inicial das relações entre essas variáveis e o uso do veto.

1.2 – As Variáveis Endógenas ao Processo Legislativo e a Ocorrência de Vetos

As variáveis que têm relação com a ocorrência de vetos investigada neste trabalho são:

- A origem do projeto, definida pelo Poder que o apresentou (Executivo ou Legislativo somente);
- O tipo de proposta apresentada, se medida provisória ou projeto de lei ordinária;
- O tema do projeto, dividido em quatro categorias: administrativo, econômico, social e político;
- A incorporação de emendas aos projetos originais;
- A tramitação em regime de urgência;
- A forma em que se deu a votação do projeto, se simbólica ou nominal;
- O tempo de tramitação do projeto, desde sua apresentação até a sua aprovação pelo Legislativo.

1.2.1 - A Origem dos Projetos

Já foi mencionado que vários atores têm a prerrogativa de apresentar propostas legislativas, mas são observados neste trabalho somente os projetos apresentados pelos poderes Executivo e Legislativo. A razão para tal procedimento é mais bem explicada no próximo capítulo. Por hora é suficiente assinalar que esses dois poderes são os autores de 95% dos projetos aprovados no período examinado aqui, sendo o restante de autoria do poder Judiciário. Uma vez que a meta desta pesquisa é melhor entender a interação Executivo-Legislativo na produção de leis, a inclusão de projetos do Judiciário representaria um desvio do foco de análise.

Observando os vetos no período 1946-1964, Britto verificou que a maioria dos vetos totais incidiu sobre projetos do Legislativo, enquanto a maioria dos vetos parciais incidiu sobre projetos apresentados pelo próprio Executivo. Esse padrão foi encontrado em todos os mandatos presidenciais observados pelo autor, o que leva a crer que se trata de uma característica do sistema e não o efeito de uma conjuntura particular (Britto, 1966: p. 75-76).

A relação entre o tipo de veto ocorrido e o poder de origem do projeto é colocada da mesma maneira por Grohman, no que se refere ao período 1990-2000: vetos totais incidem mais sobre projetos do Legislativo, e vetos parciais, mais sobre os do Executivo. Ao descrever os dados relativos a esse período, o autor informa que 86% dos vetos totais ocorreram em projetos apresentados por parlamentares, ao passo que 61% dos vetos parciais incidiram em projetos apresentados pelo presidente, dando apoio à interpretação originalmente feita por Britto (Grohman, *op. cit.*: p. 89-90).

Não há dúvidas de que os projetos apresentados pelos parlamentares sejam os alvos preferenciais dos vetos totais do presidente. Tal comportamento é compreensível e

esperado, uma vez que não se pode achar comum que o Executivo impeça a entrada em vigor de propostas apresentadas por ele na mesma proporção que o faz com as propostas originárias do Legislativo. Porém, quando se trata do veto parcial, uma análise restrita ao conjunto de vetos ocorridos pode levar a constatações equivocadas, pois ela não leva em conta a distribuição geral dos projetos segundo o Poder que os apresentou.

No período 1988-1998, em média 80% das leis promulgadas no Brasil a cada ano são de autoria do Executivo, enquanto cerca de 20% delas foram apresentadas pelo Legislativo (Pessanha, 1997; Figueiredo e Limongi, 1999; p. 49). Logo, ainda que a maioria dos vetos parciais (61%) incida sobre os projetos do Executivo, estes recebem menos vetos parciais que o esperado, pois eles compõem a imensa maioria dos projetos aprovados (80%). Em outras palavras, o Executivo, autor de quatro em cada cinco leis, tem seus projetos atingidos por três em cada cinco vetos parciais. Já o Legislativo, apesar de ser o autor de apenas uma em cada cinco leis (20%), vê um em cada três vetos parciais (32%) atingir seus projetos. Ou seja, apesar dos projetos do Executivo receberem a maioria dos vetos parciais, ainda assim isso ocorre com uma frequência abaixo da esperada, dada a quantidade de leis de sua autoria. Já os projetos do Legislativo, além de serem atingidos pela maioria absoluta dos vetos totais, também são proporcionalmente mais atingidos por vetos parciais. Em suma, no período democrático recente, o efeito da origem do projeto parece ter a mesma direção, ainda que não a mesma intensidade, nos dois tipos de veto: vetos totais e vetos parciais ocorrem proporcionalmente mais em projetos originados no Legislativo do que naqueles apresentados pelo presidente da República.

Considerando-se apenas os projetos com origem no Executivo ou no Legislativo, tem-se que 91% dos vetos totais e 37% dos parciais ocorrem em projetos do Legislativo, resultando que os projetos apresentados por esse Poder recebem 60% dos vetos emitidos.

O fato de que o presidente da República vete projetos de lei que ele mesmo propôs pode causar estranheza ou parecer um contra-senso num primeiro momento, mas tem explicações perfeitamente plausíveis. Por exemplo: o projeto do presidente está sujeito a modificações enquanto é apreciado pelos congressistas e, caso essas mudanças lhe desagradem, podem ser suspensas pelo veto no momento adequado, preservando apenas o que havia sido originalmente apresentado.

Outra possível explicação é que o projeto introduzido pelo presidente pode, ainda na sua primeira versão, conter falhas, vícios ou inadequações que só são percebidos mais tarde, quando do exame do projeto já aprovado pelo Legislativo. Isto é particularmente relevante no caso de projetos elaborados por um ministério, sem o conhecimento de outro.; Depois de encaminhados ao Congresso e aprovados, ao serem examinados mais detalhadamente, por exemplo, pela Casa Civil, pelo Ministério da Fazenda ou pelo Ministério do Planejamento, esses projetos podem ser considerados inadequados e receberem recomendação de veto, total ou parcial.

Esses dois fenômenos poderiam ser observados e essas explicações empiricamente testadas. No primeiro caso, por meio de uma variável que captasse as alterações de conteúdo sofridas pelo projeto durante sua tramitação; e, no segundo, por uma que capture indícios de falhas no projeto original. Mas em ambas as situações, tanto o levantamento quanto a sistematização dessas variáveis exigiria um esforço e precisão que estão além da capacidade isolada deste pesquisador e, sendo assim, essas duas questões não serão investigadas neste trabalho.

Ainda entre os vetos efetuados em projetos originados no Executivo, além dos casos em que um presidente veta projetos que ele mesmo propôs, há aqueles em que o veto é efetuado em um projeto apresentado por um chefe do Executivo anterior ao que veta. Esse fato é perfeitamente explicável, por exemplo, em termos de divergências quanto ao

encaminhamento das políticas de governo, isto é, o presidente discorda da proposta originalmente encaminhada por um de seus antecessores. Tal fenômeno é levado em conta na análise, representado por uma variável que indica se o projeto foi apresentado por um presidente diferente daquele que efetuou o veto ou a sanção.

Antes de continuar, são necessárias algumas instruções para interpretação das tabelas que serão apresentadas neste e no próximo capítulo. As porcentagens são apresentadas nas linhas, de forma a facilitar a comparação dos valores das células centrais aos da última linha, que mostra a distribuição geral. Os valores em *itálico* referem-se ao resíduo ajustado padronizado; ele é uma medida estatística que serve de parâmetro para avaliar se a frequência observada em cada célula realmente difere da frequência esperada, não sendo apenas uma oscilação fruto do acaso. Essa diferença efetiva é constatada se o valor do resíduo é menor que -2 ou maior que 2. Assim, células com resíduos maiores que 2 apresentam frequências realmente superiores à esperada, enquanto resíduos menores que -2 indicam células onde a frequência é efetivamente inferior à esperada. Os resíduos são omitidos quando seus valores se situam dentro do intervalo assinalado.

Em todas as tabelas foram realizados os testes de Qui-quadrado, Phi e V de Cramer, e a significância assinalada abaixo de cada uma delas se refere a todos os três, salvo quando explicitado de maneira diversa. O Qui-quadrado é um teste para verificar se o conjunto dos resultados observados em uma tabela difere significativamente do que seria esperado. O Phi e o V de Cramer são testes de associação baseados no Qui-quadrado. Dadas as explicações, passemos às tabelas.

Na Tabela 1 vê-se a grande discrepância entre a ocorrência de vetos em projetos do Executivo e do Legislativo. Enquanto quase 80% dos projetos do primeiro foram sancionados sem veto, praticamente a metade dos projetos do segundo (49,5%) foi vetada total ou parcialmente. Os resíduos ajustados para os projetos que não sofreram veto

comprovam que eles são efetivamente mais freqüentes quando de autoria do Executivo (10,8) e mais raros quando do Legislativo (-10,8).

Tabela 1: Ocorrência de Vetos por Poder de Origem dos Projetos no Brasil (1988-2000).

			Nenhum Veto	Veto Parcial	Veto Total	Total (N)
Poder de Origem	Executivo	%	78,9	19,1	2,0	100,0
		<i>resíduo ajustado</i>	10,8		-15,4	(807)
	Legislativo	%	50,5	17,9	31,7	100,0
		<i>resíduo ajustado</i>	-10,8		15,4	(515)
Total		%	67,9	18,6	13,5	100,0
		(N)	(897)	(246)	(179)	(1322)

Fontes: Sistema de Informações do Congresso Nacional; Banco de Dados do CEBRAP.
Significância: $p < 0,01$.

Ao observar como a origem dos projetos aprovados afeta a distribuição dos vetos, nota-se que a afirmação de Britto e de Grohman está correta apenas em parte. Realmente a ocorrência de vetos totais entre projetos do Legislativo é muito superior à média (31,7%, com 15,4 de resíduo), em concordância com o que foi manifestado por esses autores. Já com relação aos vetos parciais, os resultados presentes na Tabela anterior indicam que não há diferença significativa entre as proporções desse tipo de veto observadas nos projetos do Executivo e do Legislativo; em ambos os casos.

Em outras palavras, se os projetos com origem no Legislativo são muito mais freqüentemente alvos de vetos totais (quase um veto total a cada três projetos do Legislativo, contra apenas 2% em projetos do Executivo), a aplicação de vetos parciais parece não fazer distinção quanto à origem dos projetos. Tanto a proporção de vetos parciais em projetos do Executivo quanto aquela referente a projetos do Legislativo ficam dentro da margem de variação do nível geral de ocorrência desse tipo de veto (18,6%).

1.2.2 - Os Tipos de Projeto

A Constituição Federal, em seu artigo 59, define o processo legislativo por: emendas constitucionais, leis complementares, leis delegadas, leis ordinárias, medidas provisórias e resoluções federais. No entanto, as identificações dadas a essas propostas ao longo de suas tramitações multiplicam essas nomenclaturas.

Um projeto de lei ordinária, cuja abreviação mais comum é PL, pode ser identificado como PLS se tiver sido apresentado no Senado Federal, ou como PLN se for originado no Congresso Nacional (como os projetos ligados ao orçamento). Além disso, quando chega ao Senado, o projeto de lei ordinária vindo da Câmara dos Deputados é identificado como PLC.

Medidas provisórias são usualmente chamadas de MPs, mas são referidas em muitos documentos oficiais como MPVs. Além disso, elas podem ser confundidas com os projetos de lei de conversão (PLVs), identificação sob a qual elas são apreciadas pelas Casas do poder Legislativo brasileiro.¹²

Além disso, nos documentos do Congresso, um projeto de lei complementar é abreviado para PLP, um projeto de emenda constitucional é identificado como PEC e um projeto de resolução federal, PRF. Nenhum desses três tipos faz parte do conjunto de casos analisados nesta pesquisa. Apesar de o primeiro tipo estar sujeito a vetos, os projetos de lei complementar não fazem parte do banco de dados original a partir do qual o banco desta pesquisa foi construído.

¹² Até a promulgação da Emenda Constitucional n.º 32, de 11 de setembro de 2001, a apresentação de um projeto de lei de conversão (PLV) era uma decisão do relator da medida provisória. Após essa data, passou a ser procedimento obrigatório caso o texto original da MP sofra emendas.

Como se vê, há siglas diferentes para o mesmo tipo de proposta, o que pode ocasionar alguma confusão entre os observadores menos familiarizados com o tema. O Quadro 3 a seguir procura organizar um pouco essas informações.

Quadro 3: Propostas Legislativas Sujeitas a Veto.

Sigla	Nome	Tipo de Proposta Original
PL	Projeto de Lei Ordinária	Projeto de Lei Ordinária
PLC	Projeto de Lei da Câmara dos Deputados	
PLS	Projeto de Lei do Senado Federal	
PLN	Projeto de Lei do Congresso Nacional	
MP	Medida Provisória	Medida Provisória
MPV	Medida Provisória	
PLV	Projeto de Lei de Conversão	
PLP	Projeto de Lei Complementar	Projeto de Lei Complementar

Conforme já mencionado, os vetos podem ser aplicados a todos os tipos de projetos, exceto emendas constitucionais e resoluções federais, que não são enviadas para a sanção presidencial, pois são promulgadas e enviadas à publicação diretamente pelo presidente do Congresso (que é o presidente do Senado). Logo, é perfeitamente legítimo investigar se há diferenças quanto à ocorrência de vetos entre os vários tipos de projetos.

Grohman descreve a distribuição dos tipos de veto segundo os tipos de projeto no período 1990-2000. A imensa maioria dos vetos totais incide em projetos de lei da Câmara, quase chegando a 71%. O mesmo ocorre com os vetos parciais, dos quais 64% incidiram sobre projetos de deputados. Os projetos de lei originados no Senado receberam 26% dos vetos totais e 10% dos vetos parciais do período. Já os projetos de lei de conversão (PLVs), os que se referem a medidas provisórias, apresentam 15% dos vetos parciais e apenas 2% dos vetos totais. Os projetos de lei complementar (PLPs) contêm 4% dos vetos parciais e

os projetos do Congresso Nacional (PLNs), 7,5%. Esses dois tipos de projeto apresentam ainda, cada um deles, 0,5% dos vetos totais do período.

Ainda que ilustrativos, os dados de Grohman fornecem poucos argumentos a respeito da existência de uma tendência dos vetos incidirem mais sobre um ou outro tipo de projeto. Isso porque tais dados não são analisados considerando-se a quantidade geral de cada um daqueles tipos de projeto no período estudado. Assim, não se pode afirmar, por exemplo, que os 71% de vetos totais ocorridos em projetos da Câmara sejam superiores aos 26% ocorridos em projetos do Senado, simplesmente porque esses percentuais não são interpretados levando-se em conta a proporção geral de projetos aprovados em cada Casa. Sabe-se que os projetos de lei originados na Câmara compõem uma fração bem maior dos projetos aprovados que aqueles apresentados por senadores. Portanto, afirmar que há mais vetos totais e parciais em seus projetos do que nos apresentados por senadores nada acrescenta ao conhecimento referente à relação entre o tipo de projeto e a ocorrência de veto. Ademais, uma comparação desse tipo diz respeito à Casa legislativa na qual os projetos foram apresentados e não ao seu tipo, uma vez que ambos são projetos de lei ordinária.

Lamounier faz uma análise mais consistente sobre a questão, comparando a ocorrência de vetos em emendas incorporadas em três tipos de projetos: projetos de lei ordinária, projetos de lei complementar e projetos de lei de conversão. A hipótese investigada pelo autor é a de que os vetos presidenciais incidem de maneira mais intensa sobre as emendas feitas a PLVs (originalmente MPs) do que sobre projetos que não são da autoria do Executivo (*op. cit.*: p. 153). Para essa tarefa é selecionada uma amostra de 55 projetos vetados parcialmente, que contabilizam 432 emendas incorporadas. O autor observa que ocorreram vetos em 37% dos PLs, em 25% dos PLVs e em apenas 8% dos PLPs. No geral, menos de 29% dos projetos da amostra sofreram vetos, indicando que o

presidente aceitou a maioria das mudanças efetivadas pelos legisladores (*op. cit.*: p. 164). Por meio de uma regressão logística, Lamounier identifica que PLs são os projetos cujas emendas têm mais chances de sofrer vetos, seguidos dos PLVs, enquanto PLPs são os projetos cujas emendas apresentam a menor chance de veto, resultados que levam a rejeição da hipótese do autor (*op. cit.*: p. 166).

Posteriormente, Lamounier faz uma análise combinando o tipo de projeto com a sua origem. Nesse caso, ele observa que emendas em PLs de autoria do Executivo são as que mais têm possibilidade de serem vetadas, seguidas das emendas a PLs de outra autoria, das emendas em PLVs e das emendas em PLPs (*op. cit.*: 167-168). Em suma, emendas a PLs são as que mais têm risco de ser vetadas e essas possibilidades aumentam se o projeto for de autoria do Executivo. Segundo o autor “isso demonstra que há maior atenção e, portanto, menos flexibilidade em relação aos projetos enviados pelo presidente para a apreciação do Legislativo” (p. 168). Em outras palavras, o presidente é pouco tolerante com alterações promovidas em projetos que ele mesmo apresentou.

Em que pesem os resultados obtidos por Lamounier, na presente pesquisa a relação entre os vários tipos de projeto e a ocorrência de vetos não será alvo de investigação, ao menos nos termos propostos por aquele autor. Por um lado, emendas são de difícil sistematização. Por outro, o conjunto de casos aqui é composto apenas por projetos de lei ordinária e medidas provisórias e, sendo assim, as análises sobre o tipo de projeto resumir-se-ão a comparar a ocorrência de vetos nessas duas categorias.

1.2.3 - As Medidas Provisórias

As medidas provisórias (MPs) constituem um poderoso recurso legislativo, concedido ao presidente da República pela Constituição brasileira em seu artigo 62. Elas têm força de lei e entram em vigor na data de sua publicação. Segundo a Constituição, devem ser usadas “em caso de relevância e urgência”, porém na prática todos os governantes brasileiros desde 1988 fizeram um uso bastante amplo desse instrumento, nem sempre respeitando esses requisitos constitucionais. Em várias ocasiões os congressistas manifestaram-se de forma veemente contra o que consideravam um uso exagerado ou abusivo desse recurso, cuja apreciação em série os impediria de realizar os trabalhos legislativos ordinários.

Esse “desconforto sazonal” dos legisladores com o uso excessivo de MPs levou-os finalmente, em 11 de setembro de 2001, a criar regras mais claras e restritas para o uso desse instrumento, com a aprovação da Emenda Constitucional 32. Até essa data as MPs tinham vigência de 30 dias e podiam ser reeditadas indefinidamente. Atualmente as MPs vigoram por 60 dias, e caso não sejam apreciadas nesse tempo, são automaticamente renovadas, pelo mesmo período e apenas uma vez. O rito para sua apreciação pelo Legislativo também mudou: antes as MPs eram apreciadas pelo Congresso Nacional, isto é, em sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; agora sua apreciação se dá nas duas casas separadamente.¹³ Vale lembrar que, quando uma medida provisória perde eficácia sem ser apreciada, cabe ao Congresso Nacional disciplinar, por meio de decreto legislativo, as relações jurídicas decorrentes do período em que ela vigorou.

¹³ Regulamentações mais precisas sobre o rito para apreciação de medidas provisórias foram estabelecidas pela Resolução Federal 1 de 2002, do Congresso Nacional, definindo critérios para a composição das comissões que apreciarão as medidas, os prazos para apresentação de emendas, relatórios e a votação em plenário.

Segundo Amorim Neto e Tafner (2002), os estudos que abordaram a questão das medidas provisórias no Brasil podem ser reunidos em três grupos, de acordo com a explicação apresentada por cada um deles para o uso em grande escala desse recurso literalmente extraordinário. No primeiro grupo, estão os autores que entendem a ampla utilização das MPs como um abuso, uma usurpação por parte do Executivo dos poderes legislativos do Congresso, estabelecendo uma subordinação deste àquele. Estão entre eles os trabalhos de Monteiro (2000), Santos (1997) e Pessanha (1997). O segundo grupo é composto pelos estudos em que as MPs são interpretadas como instrumentos para superar a passividade e a letargia do Congresso Nacional em momentos de crise e não necessariamente uma estratégia de hegemonia do Executivo, como os trabalhos de Mainwaring (1997) e Power (1998). Já o terceiro grupo entende o uso de MPs como uma forma de delegação do Legislativo para o Executivo, uma concessão voluntária de poderes legislativos ao Presidente que cumpre a função de minimizar os custos e maximizar os ganhos dos parlamentares com a formulação de políticas públicas, autorizando o Executivo a controlar a agenda legislativa sem permitir que este governe contra a vontade da maioria parlamentar. Fazem parte desse grupo os trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999), de Carey e Shugart (1998) e dos próprios Amorim Neto e Tafner (1999 e 2002).

Entendendo o poder de decreto do presidente como uma delegação feita pelo Congresso, Amorim Neto e Tafner utilizam a teoria de *Principal-Agent*, em especial seu conceito de “alarme de incêndio”, para construir o argumento de que os congressistas têm condições de avaliar se, e em que nível, as medidas provisórias editadas pelo presidente atendem aos seus interesses. Caso haja algum conflito ou prejuízo, os legisladores são capazes de detectá-los e informá-los ao chefe do Executivo, que provavelmente os solucionará pela promoção de alterações no texto da MP anterior, isto é, pela reedição da MP com as modificações negociadas com a base parlamentar.

Essa argumentação é um desenvolvimento mais elaborado da idéia originalmente proposta por Carey e Shugart, que sugerem que “em alguns casos as maiorias legislativas preferem que as políticas sejam feitas por decretos do Executivo, ao invés de processos ordinários, [e que] o decreto do Executivo é tolerado – e mesmo preferido – pelas maiorias legislativas” (1998: p. 149-150).

Tomando como referência os argumentos de cada um dos três grupos definidos acima, haveria diferentes expectativas a respeito da relação entre o uso de medidas provisórias e a ocorrência de vetos. Se, como no primeiro grupo, entende-se as MP's como uma usurpação das prerrogativas do Congresso, seriam esperados mais vetos, pois os legisladores poderiam rebelar-se contra o “decretismo” do Executivo, aumentando a produção de propostas e(ou) emendas contrárias à vontade deste. Se as MP's forem interpretadas como uma forma de superar a inércia do Legislativo, deveria haver menos vetos, justamente porque os legisladores não seriam capazes de apresentar projetos próprios ou promover alterações significativas nos projetos do Executivo. Já se o uso de MPs for entendido como uma espécie de acordo entre o Executivo e sua base parlamentar, também seriam esperados menos vetos, mas desta vez porque os recursos extraordinários seriam utilizados em sintonia com a vontade da maioria parlamentar, sem que houvesse maiores conflitos ou a necessidade de promover alterações nas MPs.

Esta pesquisa filia-se ao terceiro grupo apresentado, no qual se crê que os poderes extraordinários do presidente, no Brasil, são usados de maneira estratégica para governar em concordância com sua coalizão no Congresso. Eles permitem a solução de problemas de coordenação e negociação entre os partidos da base e o Executivo. Por um lado, dá ao Poder mais informado a capacidade de formular e definir a política pública; por outro, concentra a responsabilidade em caso de medidas impopulares ou fracassadas. Os

parlamentares ficam na confortável situação de poder colher o bônus se as políticas forem bem sucedidas sem precisar assumir responsabilidade caso elas fracassem seu fracasso.

Em seu trabalho, Lamounier (2005) examina com atenção a relação entre as coalizões de governo e o uso de MPs, propondo a hipótese de que “quanto maior o tamanho da maioria presidencial, mais o Executivo utilizará a via ordinária, e por consequência, menos a via extraordinária” (p. 125), uma vez que, contando com amplo apoio no Congresso, o presidente não teria necessidade de recorrer com muita frequência às medidas provisórias. No entanto, os resultados obtidos pelo autor para as correlações entre o tamanho da coalizão (medida pela porcentagem de cadeiras na Câmara), a quantidade de medidas provisórias e a quantidade de projetos de lei ordinária (PLOS) de cada governo, apresentam sinais diferentes dos esperados, o que leva à rejeição da hipótese proposta.

A correlação entre tamanho da maioria e o número de MPs é positiva (0,813), o que dá suporte à idéia de que o uso de MPs conta com o respaldo da maioria dos legisladores e contraria a suposição de que governos com maiores coalizões fariam menos uso de recursos extraordinários. Já a correlação entre o tamanho da coalizão e o número de PLS é negativa (-0,341), indicando que governos com grandes majorias tendem a usar menos a via ordinária para a produção de leis. A correlação entre a quantidade de MPs e de PLS também é negativa (-0,381), aqui um resultado esperado, o qual sinaliza que a escolha do presidente por um tipo de dispositivo ocorre em detrimento do outro tipo (p. 141).¹⁴

A interpretação deste trabalho vai no sentido de que a correlação observada entre coalizões menores e o uso de PLS deve-se aos últimos dezoito meses do mandato de Collor, quando este, após um conflito específico sobre o tema com o Congresso (além do ambiente de desgaste generalizado do governo no meio político e na sociedade), entra em

¹⁴ Para todos os valores a significância é inferior a 0,01.

acordo com essa instituição para moderar o uso de medidas provisórias e assim obter a atenção dos parlamentares para seus projetos de lei. Esse período apresenta as menores coalizões e, ao mesmo tempo, algumas das maiores taxas de aprovação de PLs.¹⁵

Já a relação entre coalizões maiores e o recurso a MPs compõem na verdade o padrão geral do sistema político brasileiro até o presente, do qual o caso citado, no governo Collor, é a exceção. A formação de uma coalizão partidária no Congresso é consensualmente aceita, seja no meio acadêmico, político e mesmo no senso comum, como uma condição essencial para que o presidente brasileiro possa governar efetivamente promovendo políticas (e não apenas administrando crises), ao passo que o recurso às MPs é o procedimento usual adotado pelos governantes para produzir legislação, seja pela necessidade de respostas rápidas em meio a crises, seja porque essa é a vontade da coalizão, ou mesmo por comodismo ou abuso de uma ou ambas as partes. Em suma, assim como a formação de coalizões, o uso de MPs é um dos pilares da governabilidade do Brasil após 1988. Sendo ambos onipresentes, aparecerão sempre correlacionados.

Lamounier também analisa a relação entre o uso de MPs e a ocorrência de vetos, propondo que quanto mais freqüente o recurso a MPs, tanto mais freqüentes são os vetos, por causa do clima de conflito entre os Poderes causado pela legislação extraordinária. Para o autor, essa relação decorre do fato de que “quanto mais o presidente interfere na pauta do Legislativo, ditando a agenda e o ritmo dos trabalhos do Legislativo, sobra menos tempo e espaço aos parlamentares para encaminhar assuntos de seu interesse. Portanto, eles procuram, sempre que podem – e em grande parte do tempo o fazem – apresentar emendas ou alterações a projetos de autoria do Executivo” (p. 40). Muita iniciativa por parte do Executivo pode ser vista pelos legisladores como um abuso, e os ânimos entre os Poderes

¹⁵ Collor teve coalizões de 26, 34 e 43% nos anos 1991 e 1992, quando projetos de lei ordinária foram 100, 84 e 97% das propostas aprovadas pelo Congresso (a taxa geral é de 74%, sem incluir os projetos orçamentários).

podem acirrar-se (p. 42). Posteriormente, o autor expõe com propriedade os efeitos ambíguos das MPs: “Como o tempo de tramitação desse tipo de matéria é mais curto, a probabilidade de que ocorram interferências dos legisladores é menor, uma vez que [simultaneamente] haverá a necessidade de mais atenção, mais energia e maior agilidade dos parlamentares, para que se processem as informações. [...] Porém, mesmo sendo processos diferenciados, seja em termos dos trâmites, de suas características ou implicações sobre o *status quo*, [...] são catalisadores e indutores de processo reativos por parte dos legisladores” (p.124). Sendo assim, na opinião de Lamounier, um número excessivo de MPs levaria a uma reação dos legisladores, que por sua vez elevaria a quantidade de vetos emitidos pelo presidente.

Mais uma vez os resultados obtidos pelo autor levam-no a rejeitar a hipótese proposta, de que as quantidades de MPs e de vetos variariam na mesma direção. Examinando a questão por meio de uma análise de trajetória, Lamounier identifica que a quantidade de MPs é inversamente proporcional à quantidade de vetos, ou seja, quanto mais um presidente se vale desse recurso extraordinário, menos ele tem de vetar as propostas que lhe chegam às mãos (p. 144-146).¹⁶

Em suma, em que pesem os resultados obtidos por Lamounier, os estudos que trataram da questão das medidas provisórias no Brasil podem sugerir tanto uma relação direta quanto inversa entre o uso desse recurso e a ocorrência de vetos. Por um lado, pode-se supor que o uso amplo de MPs leve a um aumento no número de vetos, pois nessa situação haveria um conflito entre Executivo e Legislativo. Além disso, as MPs chamam a atenção e criam incentivos para o envolvimento dos legisladores, que apresentariam emendas, enquanto o Executivo, zeloso de sua proposta original, dificilmente toleraria alterações, valendo-se, em última instância, de vetos parciais para barrá-las.

¹⁶ Os resultados são os mesmo se forem consideradas todas as MPs emitidas ou apenas as suas edições originais, assim como todos os vetos ou apenas os vetos parciais.

Por outro lado, pode-se dizer que o recurso a MPs reduziria a ocorrência de vetos, pois sua tramitação diferenciada é mais curta e oferece menos oportunidades para alterações. Haveria um baixo número de vetos totais, porque ao Executivo não interessaria barrar propostas feitas por ele mesmo. As MPs sofreriam menos vetos também porque, ao serem reeditadas, podem incorporar as alterações sugeridas pelos legisladores. O Executivo se anteciparia e incluiria essas mudanças no texto da MP, adequando-a simultaneamente aos seus interesses e aos dos legisladores, e reduzindo assim as chances de ter de recorrer ao veto.

Nesta pesquisa presume-se que, em geral, a ocorrência de vetos (totais e parciais) em MPs deve ser menor que em projetos de lei ordinária. Certamente a incidência de vetos totais será mínima, uma vez que as MPs têm origem no Executivo e, conforme foi mostrado, são pouquíssimos os vetos totais que incidiram em propostas apresentadas pelos presidentes. Além disso, há o efeito da importância das MPs e das mudanças no *status quo* provocadas por suas emissões. Supõe-se aqui que as propostas importantes (e as MPs são relevantes e urgentes por definição) têm menos probabilidade de ser totalmente vetadas, porque elas despertam a atenção da sociedade e envolvem os interesses de um grande número de pessoas (no caso, por tratar-se de MPs, envolvem diretamente os interesses do próprio Executivo), e sua total suspensão poderia acarretar grande desgaste político ao presidente, que sofreria prejuízo de tempo e recursos. E uma vez que uma MP entra em vigor imediatamente após sua publicação, alterando a situação vigente, o custo de vetá-la totalmente também pode ser elevado, uma vez que tal ato faria com que a ordem das coisas retornasse ao estado anterior à primeira publicação da MP, o que pode ter consequências jurídicas importantes.

Quanto aos vetos parciais, seria plausível que eles ocorressem em um nível semelhante ou mesmo superior ao geral, devido às eventuais mudanças feitas por

parlamentares e ao zelo do presidente ao examinar esse tipo de matéria. No entanto, é mais provável ainda que a incidência de vetos parciais em MPs seja menor que o nível geral, pois é mais difícil promover alterações em propostas desse tipo, não só pelo tempo mais exíguo, mas também pela necessidade de convencer dessas mudanças o relator, a comissão e o plenário, que estarão sob forte influência do Executivo e das lideranças partidárias. Além disso, existe a alternativa de levar diretamente ao presidente e à sua equipe as mudanças sugeridas, que as avaliam e eventualmente as efetivam em uma edição posterior da medida.

Os resultados presentes na Tabela 2 estão de acordo com as expectativas. As medidas provisórias sofrem vetos totais e parciais com frequências significativamente inferiores ao padrão geral, conforme atestam os respectivos resíduos (-8 e -3). Mais ainda, o número de MPs vetadas totalmente é realmente mínimo: são apenas quatro casos (1%), todos ocorridos nos primeiros 30 meses do período observado.

Tabela 2: Ocorrência de Veto por Tipo de Proposta no Brasil (1988-2000).

			Nenhum Veto	Veto Parcial	Veto Total	Total (N)
Tipo de proposta	Projetos de Lei Ordinária	%	61,4	20,6	18,1	100,0
		<i>resíduo ajustado</i>	-8,4	3,0	8,0	(968)
	Medida Provisória	%	85,6	13,3	1,1	100,0
		<i>resíduo ajustado</i>	8,4	-3,0	-8,0	(354)
Total		%	67,9	18,6	13,5	100,0
		(N)	(897)	(246)	(179)	(1322)

Fontes: Sistema de Informações do Congresso Nacional; Banco de Dados do CEBRAP.
Significância: $p < 0,01$.

A característica em comum às quatro MPs que sofreram veto total é que elas foram alteradas em seus pontos centrais enquanto eram apreciadas pelo Congresso. Um único caso ocorreu com o presidente Sarney (MP 56, de 1989), envolvendo o reajuste de salários dos servidores públicos. As outras três MPs foram editadas e vetadas pelo

presidente Collor. A primeira delas (MP 273, de 1990), que também dispunha sobre política salarial, foi aprovada sob a forma de um substitutivo que alterou as datas-base e o cálculo de reajuste do salário. A segunda (MP 275, de 1990) propunha a extinção da contribuição sindical: a determinação de extinção quase imediata foi substituída por uma redução gradual até a eliminação total em alguns anos. A terceira (MP 291, de 1991) tratava de regras para o reajuste de aluguel predial urbano, foi alvo de muitas negociações, sofreu alterações e foi aprovada por meio de votação nominal.

1.2.4 - Os Temas Das Propostas

A relação entre os temas dos projetos aprovados e a ocorrência de vetos é outra das questões investigadas nesta pesquisa. As propostas que compõem o banco de dados são classificadas em quatro temas: administrativo, econômico, social e político. Os critérios para essa classificação são os mesmos criados e utilizados por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi em seus trabalhos sobre a relação entre Executivo e Legislativo.

Sem entrar em todos os detalhes, temas administrativos são os referentes à criação e regulamentação de cargos e órgãos públicos, vencimentos e gratificações de funcionários do Estado, bem como outras medidas administrativas, como a regulamentação de serviços públicos e de licitações e contratos celebrados por entidades públicas.

Temas econômicos são os relativos à política salarial geral do país, à criação ou regulação de tributos e incentivos fiscais, e à regulamentação das atividades econômicas em geral, como agricultura, mineração, pesca, comércio, indústria, transporte e os diversos tipos de serviços.

São classificadas como temas sociais as regulamentações de profissões, a criação ou alteração de códigos, disposições sobre meio ambiente, educação, cultura ou reforma

agrária, concessões de benefícios como abonos, pensões e aposentadorias, e a criação ou regulamentação de fundos com finalidades sociais, como FGTS, FAT, FUNDEF e FUST, entre outros.

Temas políticos são aqueles que envolvem a organização do sistema político e eleitoral, além de questões como segurança nacional, estado de sítio e a definição de crimes de responsabilidade.

A classificação proposta por Figueiredo e Limongi tem ainda duas outras categorias, a de temas orçamentários e a de homenagens. No entanto, conforme explicado no início deste capítulo, os projetos relativos a esses temas não foram incluídos no universo de análise.

Em seu estudo, Grohman também examina a questão das áreas temáticas dos projetos vetados. O autor observa que a maior parte dos vetos totais incide sobre projetos com temática social (44%), seguida de projetos com temas econômicos (16%). Isso se inverte com relação aos vetos parciais: a maior parte deles ocorreu em projetos com temas econômicos (31%), logo à frente daqueles com temas sociais (25,5%). Repete-se aí o mesmo problema apontado anteriormente: não há comparação da distribuição de vetos por área temática com a distribuição geral dos projetos aprovados por essas mesmas áreas, o que limita a possibilidade de inferências mais consistentes a respeito de um viés temático para o uso do veto. Grohman sugere ainda que a relação entre vetos e áreas temáticas seja observada levando em consideração a origem dos projetos, pois os projetos com temas sociais, os que recebem mais vetos totais, compreendem a maior parte dos projetos apresentados pelo Legislativo, enquanto os projetos com temas econômicos, os que recebem a maior parte dos vetos parciais, são majoritariamente apresentados pelo Executivo (*op. cit.*: p. 98-99).

De fato, é possível falar em “uma agenda econômico-administrativa do Executivo e uma agenda social do Congresso” (Figueiredo e Limongi, 1999: p. 62). Entre os projetos aprovados de 1988 a 2000, quase 60% dos que versaram sobre temas administrativos e mais de 75% dos que trataram de temas econômicos foram apresentados pelo Executivo, enquanto no mesmo período cerca de 58% dos projetos com temas sociais aprovados tiveram origem no Legislativo. No entanto, o intuito desta pesquisa é identificar o efeito específico de cada variável independente sobre a probabilidade da ocorrência de um veto, inicialmente a origem e o tema dos projetos serão representados em variáveis distintas.

Observando os dados da Tabela 3, nota-se que os temas dos projetos parecem influenciar a distribuição dos vetos. Os projetos com temas administrativos são os que mais raramente sofrem vetos, tanto parciais quanto totais (resíduos de -3,7 e -2,1 respectivamente).

Tabela 3: Ocorrência de Veto por Tema das Propostas no Brasil (1988-2000).

			Nenhum Veto	Veto Parcial	Veto Total	Total (N)
Tema da Proposta	Administrativo	%	76,7	12,7	10,5	100,0
		resíduo ajustado	4,6	-3,7	-2,1	(408)
	Econômico	%	66,1	23,2	10,7	100,0
		resíduo ajustado		2,7		(375)
	Social	%	63,1	19,4	17,5	100,0
		resíduo ajustado	-3,0		3,3	(515)
	Político	%	45,8	29,2	25,0	100,0
		resíduo ajustado	-2,3			(24)
	Total	%	67,9	18,6	13,5	100,0
		(N)	(897)	(246)	(179)	(1322)

Fontes: Sistema de Informações do Congresso Nacional; Banco de Dados do CEBRAP.

Significância: $p < 0,01$.

Já os projetos que tratam de temas econômicos e os que tratam de temas sociais sofrem vetos com uma frequência acima da média, mas enquanto para os primeiros isso vale apenas para os vetos parciais (resíduo de 2,7), para os últimos é válido apenas para os vetos totais (3,3). Vale notar, no entanto, que projetos com temática social escapam do veto presidencial mais raramente que o geral (resíduo de -3). Projetos com tema político também saem ilesos do crivo presidencial com uma frequência abaixo da média (-2,3 de resíduo); porém, devido à pouca quantidade de projetos dessa categoria, não é possível afirmar que eles estejam mais sujeitos a algum dos tipos de veto.

Esses resultados parecem corroborar alguns dos argumentos expostos nos parágrafos anteriores. Os projetos administrativos, majoritariamente apresentados pelo Executivo, sofrem menos vetos, enquanto os projetos sociais, na sua maioria com origem no Legislativo, escapam do veto mais raramente e são vetados totalmente com frequência mais elevada. Porém, os projetos econômicos, que também são predominantemente propostos pelo Executivo, têm uma distribuição de vetos (34%) muito próxima do padrão geral (32%), o que contraria as expectativas previamente expostas de que eles deveriam sofrer menos vetos.¹⁷

1.2.5 - As Alterações nas Propostas

Conforme já comentado, a incorporação de emendas nos projetos certamente deve ser um fator que contribui para o aumento das chances de ocorrência de veto, especialmente se os projetos emendados forem de autoria do Executivo. Isso porque o presidente deve examinar os projetos aprovados pelo Congresso e enviados por ele com

¹⁷ Justamente por ter um nível de vetos semelhante ao nível geral, os projetos econômicos serão a categoria de referência (*baseline*) da variável relativa ao tema nos modelos de regressão logística que serão examinados no terceiro capítulo.

mais atenção e menos tolerância que projetos de outra autoria, os quais certamente despertam menos os seus interesses.

Ao investigar questão semelhante, Lamounier verifica que emendas em projetos de lei ordinária de autoria do executivo são aquelas com mais risco de ser vetadas, seguidas das emendas em PLs do Legislativo, das emendas em projetos de lei de conversão (originalmente medidas provisórias) e finalmente das emendas em projetos de lei complementar, estas com a menor probabilidade de veto (*op. cit.*: p. 164-168). O problema é que Lamounier compara apenas projetos que receberam emendas, obtendo resultados que são mais o efeito do tipo e da origem do projeto que do fato de eles terem sido emendados. E para aferir precisamente o impacto da incorporação de emendas na probabilidade de ocorrência de veto seria necessário comparar projetos emendados com os que não sofreram qualquer alteração.

Lamounier também investiga a relação entre os vetos parciais e a filiação partidária dos autores das emendas. Para o autor, emendas de partidos da oposição deveriam receber mais vetos que emendas de partidos da coalizão de governo (*op. cit.*: p. 153). Examinando uma amostra de 55 projetos emendados, Lamounier não encontra associação entre aquelas duas variáveis (*idem*: p. 166). Novamente, a questão central da análise do autor não é exatamente a ocorrência de emendas; da maneira como foi formulada, a hipótese deriva da situação do partido do autor da(s) emenda(s) em relação ao governo, e não da incorporação de emendas. No entanto, investigar a relação entre a ocorrência de vetos e o fato do partido do autor da proposta ser da oposição ou da coalizão de governo parece pertinente, e isso será examinado no momento adequado dentro deste trabalho.

Apesar de reconhecer a pertinência de observar-se a relação entre as alterações promovidas nos projetos e a ocorrência de vetos, algo reforçada pelos resultados de

Lamounier, essa questão será deixada de lado nesta pesquisa, devido às dificuldades práticas e metodológicas existentes para uma sistematização adequada da incorporação de emendas nos projetos.

1.2.6 - As Tramitações em Urgência

O pedido de urgência é um recurso à disposição dos parlamentares e do presidente da República, cuja função é acelerar o processo de tramitação de uma proposta, levando-a rapidamente para a deliberação do plenário. A rigor, a urgência é a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais, salvo: 1) a publicação e distribuição, em avulsos ou por cópia, da proposição; 2) a emissão de pareceres das comissões ou de relator designado; 3) o quorum para deliberação.¹⁸

Na Câmara, o requerimento de urgência pode ser feito por um terço de seus membros, ou líderes que representem esse número, e ainda por dois terços dos membros da comissão competente para opinar sobre a proposição. Se o requerimento é aprovado, o projeto ao qual ele se refere deverá entrar na ordem do dia, para discussão e votação, em até quatro sessões.¹⁹ Há ainda uma outra modalidade de urgência, destinada a incluir uma matéria automaticamente na ordem do dia para discussão e votação imediata, que pode ser requerida apenas pela maioria absoluta da composição da Câmara, ou de líderes que representem este número, e deve ser aprovada pela maioria absoluta dos Deputados.²⁰

No Senado há três modalidades de urgência. A primeira destina-se apenas a matéria que envolva perigo para a segurança nacional ou que dê providências para atender à calamidade pública, e pode ser pedida pela maioria dos membros do Senado ou líderes

¹⁸ Artigos 152 do Regimento da Câmara e 337 do Regimento do Senado.

¹⁹ Incluídas aí duas possíveis sessões extras, uma para a emissão do parecer do relator e outra para a apreciação das emendas de plenário; artigos 154 e 157 do Regimento da Câmara.

²⁰ Artigo 155 do Regimento da Câmara.

que representem esse número. Se o pedido for aprovado pelo plenário, a matéria entra imediatamente em discussão e votação. A segunda modalidade destina-se a obter a apreciação da matéria na segunda sessão ordinária subsequente à aprovação do requerimento, com a possibilidade de prorrogação por mais dois dias, um a pedido da Mesa e outro do relator. Ela pode ser solicitada por dois terços dos membros do Senado, ou por líderes que os representem, e pelas comissões. A terceira modalidade tem a função de incluir na ordem do dia matéria pendente de parecer, e pode ser requerida por um quarto da composição do Senado ou líderes que representem esse número. Se aprovado o requerimento, a matéria será submetida ao plenário na quarta sessão ordinária que se seguir à concessão da urgência, prazo que pode ser prorrogado por igual período em caso de apresentação de emendas.²¹

O Presidente da República, por sua vez, pode solicitar urgência apenas para a apreciação de projetos de sua autoria. Nesse caso, a Câmara e o Senado têm quarenta e cinco dias cada um para manifestar-se a respeito do projeto, após os quais ele será incluído na ordem do dia, com prioridade sobre todos os outros assuntos, para que seja efetuada a votação. Os deputados têm ainda outros dez dias para apreciar as possíveis emendas sugeridas pelos senadores.²² A solicitação de urgência feita pelo presidente não precisa ser votada, entrando em vigor imediatamente após sua informação à Mesa Diretora da Casa legislativa em que se encontra o projeto alvo da solicitação.

Acredito que considerar, no tocante à ocorrência de vetos, o efeito do pedido de urgência feito pelo Executivo semelhante ao efeito do pedido feito pelos próprios legisladores, não causa nenhum problema. Pelo contrário, parece adequado, à medida que seus usos e desdobramentos são realmente semelhantes. Trata-se de um expediente usado tanto pelo Executivo quanto pelos membros do Legislativo para incluir na pauta dos

²¹ Artigos 336, 338 e 345 do Regimento do Senado.

²² Artigo 64 da Constituição Federal.

trabalhos, com caráter prioritário, propostas que atendam aos seus respectivos interesses, sejam eles coincidentes ou não. Em ambos os casos, a urgência reduz os prazos para a apreciação da matéria, reduzindo assim as janelas de oportunidade para que os parlamentares possam participar mais ativamente dessa apreciação. Havendo menos oportunidades de participação, deduz-se que também haverá menos possibilidades de que sejam promovidas alterações no projeto, o que acabará por reduzir os riscos de ocorrência de um veto. Para Figueiredo e Limongi, o pedido de urgência é um dos principais instrumentos dos líderes partidários, “que alteram o fluxo ordinário das matérias, retirando das comissões a sua prerrogativa decisória” (Figueiredo e Limongi, 1999: p. 56).

A urgência pode ser interpretada como uma necessidade aguda e em curto prazo. É plausível supor que alguém que necessite de algo em curto prazo esteja mais propenso a negociar, a fazer concessões para obter o que deseja. Logo, um projeto de lei que é fortemente desejado por um dos atores envolvidos deverá ser menos propenso a sofrer um veto, à medida que o lado mais interessado no projeto, o que solicitou a urgência, deverá ter incentivos para negociar e assim tê-lo de fato aprovado mais rapidamente. Essa negociação poderá ou não envolver apenas o conteúdo do projeto em questão, mas isso é indiferente para o efeito sobre as chances de veto.

O argumento então é o de que todo pedido de urgência, tenha ele vindo do Executivo ou do Legislativo, demonstra uma disposição, ao menos latente, para negociar. Uma vez que, em um sistema político, a idéia de negociação é diametralmente oposta à idéia da ocorrência de vetos, é razoável prever uma relação inversamente proporcional entre a ocorrência de pedidos de urgência (de qualquer origem) e a de vetos.

Porém, essa não é a única perspectiva a respeito do efeito da urgência sobre a ocorrência de vetos. O pedido de urgência pode ser entendido como uma estratégia tipicamente procedimental, um dos tipos de ação parlamentar definidos por Arnold (1990),

em geral empregado após os outros dois tipos, as estratégias de persuasão e modificação.²³ Em geral, os líderes partidários adotam estratégias procedimentais quando as outras duas não foram eficazes para obter apoio dentro do Legislativo. Isso significa que tal matéria está longe de obter consenso; logo, se aprovada, são grandes as chances de que ela apresente diferenças em relação à proposta original, fosse ela do presidente, de partidos do governo ou da oposição. Conseqüentemente, isso aumentará a possibilidade do presidente vir a vetá-la.

O pedido de urgência pode então ser relacionado à importância do projeto, ou mais precisamente, ser entendido como um indicador para essa importância, uma vez que não faz sentido haver uma solicitação para tramitação em regime de urgência para um projeto que não seja importante para o autor da solicitação. E, no caso de pedidos de urgência feitos por integrantes do Legislativo, se o plenário aprova essa solicitação é porque compartilha da mesma opinião a respeito da importância do projeto.

Nos estudos norte-americanos sobre o veto são encontradas duas interpretações para a questão da importância do projeto. A primeira delas, proposta por McKay (1989) e aplicada por Wolley (1991) e por Cameron (2000), sugere que se uma proposta é importante (*major bill*), o presidente a examinará com maior atenção, aumentando as chances de veto em relação a propostas menos importantes (*minor bills*). Os resultados dos referidos trabalhos de Wolley e de Cameron confirmaram essa suposição. No entanto, a segunda interpretação, proposta por McCarty (2000), vai na direção contrária: se um projeto é importante, haverá incentivos para negociar sua aprovação, pois o ator mais interessado na proposta não deseja sua rejeição ou seu veto, e tentará uma solução de compromisso, o que deverá diminuir as chances de veto.

²³ Em poucas palavras: a persuasão é utilizada para convencer os legisladores das qualidades da proposta; a modificação de partes da proposta serve para atrair o apoio dos que não foram persuadidos; a estratégia procedimental vale-se de recursos regimentais a fim de controlar a pauta das votações e assim obter apenas resultados previsíveis.

Porém, essas interpretações se dão em um contexto em que só existe o veto total. Num arranjo institucional no qual é possível o veto parcial, as alternativas são outras. Numa situação dessas, como é a do Brasil, é possível combinar as duas interpretações: se um projeto é importante, realmente deverá haver uma maior negociação para aprová-lo, e assim serão reduzidas as chances de veto total; no entanto, o presidente muito provavelmente examinará tal projeto com mais atenção, mas para eventualmente usar o veto parcial e assim eliminar apenas alguma parte indesejada do projeto, mantendo intacto o seu núcleo. Em outras palavras, a tramitação em regime de urgência deve reduzir as chances de veto total e aumentar as de veto parcial.

Dessa forma, os efeitos da urgência podem ser considerados ambíguos. Por um lado, ela limita o tempo para apreciação do projeto pelos parlamentares e, por consequência, as oportunidades para avaliá-lo e influenciá-lo segundo seus interesses, o que deverá reduzir as chances de veto. Por outro lado, a urgência atrai o foco das atenções para o projeto em questão, criando incentivos para que os parlamentares envolvam-se em seu debate e aumentando as chances de que emendas sejam incorporadas, o que deverá aumentar as probabilidades de ocorrência de um veto. De acordo com Lamounier, “a relevância do tema em apreciação e a visibilidade que produz representam motivação mais que suficiente para que os parlamentares apresentem modificações em proposições legislativas remetidas pelo Executivo, independente do tempo de tramitação” (Lamounier, 2005: p. 39). Em outras palavras, a urgência pode reduzir as chances, mas também pode aumentar o desejo dos legisladores de participar mais ativamente da formulação de determinada proposta.

Um outro exemplo desse efeito ambíguo da tramitação em urgência é fornecido por Santos, ao analisar a tramitação do projeto que deu origem à Lei de Modernização dos Portos. Segundo conta o autor, o pedido de urgência feito pelo presidente Collor em 1991

causou uma enxurrada de emendas, limitou a discussão e acabou por solapar a apreciação do projeto, culminando com a solicitação da Câmara para que o presidente retirasse aquele pedido, o que devolveu o projeto à sua tramitação normal (o projeto levaria então mais dois anos para ser aprovado, após muita negociação). Para o autor “os pedidos de urgência são eficazes apenas quando existe razoável grau de consenso entre as lideranças partidárias de que o projeto não criará dificuldades eleitorais ou programáticas para os membros de sua bancada” (Santos, 1997; p.143). Caso contrário, a urgência levará a uma corrida para a apresentação de emendas, o que complicaria a aprovação do projeto, em vez de facilitá-la.

Os resultados contidos na Tabela 4 dão uma boa demonstração do mencionado efeito ambíguo da urgência sobre a ocorrência de vetos. Projetos considerados urgentes receberam vetos parciais com uma frequência bem acima da média (28,5%, com resíduo de 6,8) enquanto entre eles os vetos totais são bem mais raros (6,4%, com resíduo de -5,6).

Tabela 4: Ocorrência de Veto por Tramitação em Urgência no Brasil (1988-2000).

			Nenhum Veto	Veto Parcial	Veto Total	Total (N)
Tramitação em urgência	NÃO	%	69,4	13,2	17,4	100,0
		<i>resíduo ajustado</i>		-6,8	5,6	(855)
	SIM	%	65,1	28,5	6,4	100,0
		<i>resíduo ajustado</i>		6,8	-5,6	(467)
Total		%	67,9	18,6	13,5	100,0
		(N)	(897)	(246)	(179)	(1322)

Fontes: Sistema de Informações do Congresso Nacional; Banco de Dados do CEBRAP.

Significância: $p < 0,01$.

É impossível deixar de destacar que esses resultados dão sustentação à proposição de que a urgência podia ser uma *proxy*, isto é, uma variável substituta, um indicador para a importância de um projeto. Projetos urgentes (ou importantes) deveriam receber menos vetos totais, pois os atores envolvidos em sua apreciação não desejam vê-los sem efeito.

Esses mesmos projetos urgentes (ou importantes) deveriam receber mais vetos parciais: de um lado, porque chamam a atenção dos parlamentares, os quais têm incentivos para promover modificações nesses projetos, de outro, porque o presidente os examina com mais rigor.

1.2.7 - As Votações Nominais

A maioria das votações na Câmara e no Senado é feita de forma simbólica. Em votações simbólicas, o presidente da Mesa (ou quem estiver presidindo a sessão em sua substituição), após o período de debates e de recomendações de voto pelos líderes partidários, declara aberto o regime de votação para em seguida convidar os deputados (ou senadores) favoráveis ao projeto para que permaneçam em seus lugares. Observando o contraste entre aqueles parlamentares que se levantaram e aqueles que ficaram sentados, o presidente da Mesa declara que o projeto foi aprovado ou rejeitado. Na imensa maioria das vezes, o tempo entre o fim dos (eventuais) encaminhamentos de voto dos líderes e a proclamação do resultado da votação não ultrapassa uns poucos minutos.

Votações nominais ocorrem basicamente em três situações. Em primeiro lugar, na apreciação de matérias para as quais é exigido quorum especial de votação, como projetos de emenda constitucional (PECs) e projetos de lei complementar (PLPs).²⁴

Em segundo lugar, uma votação nominal pode ocorrer logo após uma votação simbólica, quando pairarem dúvidas sobre seu resultado e houver um pedido de verificação de votação apoiado por seis centésimos dos membros da casa legislativa ou por líderes partidários que representem este número. Não há a necessidade de debates ou outros encaminhamentos a respeito dessa nova votação: ela é imperativa. A única restrição é que,

²⁴ Cf. artigos 183 e 186 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

após uma verificação de votação, deverá ser observado o intervalo de uma hora para a realização de um novo pedido da mesma natureza.²⁵

Finalmente, a votação nominal de um projeto poderá ocorrer mediante deliberação do plenário nesse sentido, quando requerida por qualquer parlamentar. Nesse caso, a necessidade e os motivos para tal procedimento podem ser debatidos pelos parlamentares, e os líderes partidários têm seu espaço para recomendar a sua bancada como votar, antes que se efetue a apreciação daquele requerimento.²⁶

A utilização de votações nominais entra no cálculo tanto dos partidos da oposição quanto do governo. Elas podem ser usadas pela oposição para expor os voto dos governistas em decisões impopulares, assim como podem ser usadas pelo governo para controlar sua coalizão e verificar como votaram seus aliados. Por exemplo, Figueiredo e Limongi relatam detalhadamente como a verificação de votação e a regra de seu interstício de uma hora foram o epicentro das batalhas políticas que envolveram a aprovação do Plano Collor, ora sendo usadas a favor ora contra os interesses do governo (*op. cit.*; p. 181-188). Fornecendo mais evidências nesse sentido, os mesmos autores afirmam que “em geral, votações nominais não-obrigatórias foram solicitadas pelos partidos de esquerda, principalmente PDT e PT, responsáveis por 2/3 dos pedidos nesse sentido” (*idem*; p. 108).

Alguma relação entre as votações nominais e probabilidade de ocorrência de vetos é esperada porque esse tipo de votação, assim como o pedido de urgência, pode ser interpretado como um indicador para a importância do projeto, à medida que dá mais evidência ao assunto e aumenta a responsabilidade do legislador. Isso porque esse dispositivo envolve um certo apelo à opinião pública, uma vez que faz revelar aos eleitores

²⁵ Cf. artigo 185 do Regimento Interno da Câmara. Antes do intervalo de uma hora só será permitida nova verificação de votação por deliberação do plenário, a partir de requerimento feito por um décimo dos deputados ou líderes que representem esse número.

²⁶ Há na verdade uma quarta possibilidade, que é a autorização para instauração de processo criminal contra o Presidente, o Vice-Presidente e os Ministros de Estado.

como votaram seus representantes. No mínimo, a votação nominal é pedida como forma de verificação de votação, o que já significa que não está nítida a vitória ou derrota de um projeto. Essa incerteza é um sinal de equilíbrio de preferências dentro do Congresso, o que pode indicar um certo grau de polêmica ou conflito entre os legisladores, além da relevância política e do potencial de mobilização do assunto.

Nas palavras de Figueiredo e Limongi, “somente as matérias *mais importantes* e com razoável grau de *conflito partidário* levam a votações nominais” (*op. cit.*: p. 27). “A votação simbólica é o método corriqueiro de decisão. Nela não há registros de como cada deputado votou. A votação nominal – na qual o voto de cada deputado é registrado – ocorre em situações especiais. Em geral, vota-se nominalmente a partir de solicitação expressa de um ou mais partidos. [...] As votações nominais compreendem, em princípio, o subconjunto de decisões mais *importantes* e *polêmicas*” (idem: p. 94). Esse “conjunto de decisões [...] é gerado endogenamente pelo processo político e marcado por algum grau de conflito político [...]. Portanto, [trata-se] de propostas *importantes* e *controversas* que foram apreciadas pelos deputados” (idem: p. 109; todos os grifos meus).

Assim, da mesma forma e pelos mesmos motivos que a tramitação em regime de urgência, a ocorrência de votações nominais deve reduzir as chances de vetos totais e aumentar as de vetos parciais.

Os resultados observados na Tabela 5 a seguir confirmam a semelhança de efeitos entre as votações nominais e a tramitação em regime de urgência, e dão mais suporte para a interpretação dessas variáveis como *proxies* da importância dos projetos.

Tabela 5: Ocorrência de Veto por Votação Nominal no Brasil (1988-2000).

			Nenhum Veto	Veto Parcial	Veto Total	Total (N)
Votação Nominal	NÃO	%	68,2	17,8	14,0	100,0
		resíduo ajustado		-3,2	2,3	(1253)
	SIM	%	62,3	33,3	4,4	100,0
		resíduo ajustado		3,2	-2,3	(69)
Total		%	67,9	18,6	13,5	100,0
		(N)	(897)	(246)	(179)	(1322)

Fontes: Sistema de Informações do Congresso Nacional; Banco de Dados do CEBRAP.

Significância: $p < 0,01$.

Corroborando as expectativas, o fato de um projeto ser votado simbólica ou nominalmente guarda uma associação consistente com as alterações nas distribuições de vetos parciais e totais. Da mesma forma que observado com relação aos projetos sem urgência, os projetos aprovados em procedimento simbólico, ou seja, aqueles com menor grau de polêmica e conflito partidário, e que chamam menos a atenção do público, têm uma frequência de vetos totais superior à média dos projetos (resíduo de 2,3), e uma proporção inferior de vetos parciais (-3,2). Note-se que se nesse caso fossem observadas apenas as frequências, as diferenças seriam tão pequenas que poderiam passar despercebidas; graças aos resíduos ajustados é possível identificá-las.

Já entre os projetos aprovados nominalmente essas diferenças são bem mais nítidas. A proporção de vetos parciais é de exatamente um veto desse tipo a cada três projetos (33,3%, resíduo de 3,2), ao passo que a frequência de vetos totais não chega a 5% (-2,3 de resíduo), um número próximo ao de vetos totais ocorridos em projetos que tramitaram sob urgência (6%). Esses resultados fornecem mais evidências de que projetos importantes impõem custos maiores para ser vetados totalmente, e que simultaneamente estão mais sujeitos a sofrer vetos parciais, possivelmente porque sofrerão um exame mais meticuloso e menos tolerante por parte do presidente.

1.2.8 - O Tempo de Tramitação das Propostas

O tempo de tramitação dos projetos de lei dentro do Legislativo é extremamente variável. Alguns são aprovados dois dias após terem sido apresentados. Outros chegam a levar anos, entrando e saindo de comissões, ou permanecendo “na gaveta” de algum relator, até que por algum motivo particular os legisladores mobilizem recursos para finalizar sua apreciação.²⁷ No banco de dados utilizado nessa pesquisa, com projetos aprovados no Brasil de 1988 a 2000 que tiveram origem no Executivo ou no Legislativo, excluídos os projetos orçamentários ou referentes a homenagens, a duração média das tramitações é de treze meses e meio. Porém, quase a metade (48%) dos projetos foi aprovada em até dois meses da sua apresentação, sendo 21% em até um mês. O tempo mínimo que um projeto aprovado tramitou foi de dois dias, e o máximo 165 meses, ou treze anos e nove meses, sendo que há pelo menos um projeto aprovado em praticamente todos os meses dentro desse intervalo.

O tempo de tramitação de um projeto pode guardar relações com a ocorrência de vetos de duas maneiras. A primeira e mais óbvia, tem a ver com as oportunidades de participação dos parlamentares. Conforme o raciocínio já desenvolvido anteriormente, quanto menor o tempo de tramitação de um projeto, menor a chance do parlamentar médio em influenciar o seu aspecto final e conseqüentemente menor a probabilidade de ocorrência de um veto. O inverso também seria verdadeiro, ou seja, tramitação mais longa implicaria maior probabilidade de veto.

²⁷ Essa força maior pode ser uma infundável série de coisas, como a mudança de presidente ou de legislatura, uma decisão do colégio de líderes, a pressão da opinião pública, algum incidente de destaque provocado pela natureza ou pelo homem, o calendário eleitoral etc.

Sobre esse assunto, Lamounier escreve que “o tempo de tramitação é uma variável considerada, tanto pelo Executivo quanto pelos parlamentares, [...] já que um ciclo de tramitação mais curto pode dificultar as interferências dos atores envolvidos. Neste caso, haverá a necessidade de mais atenção, mais energia e mais agilidade dos parlamentares para o processamento de informações relativas [ao] projeto” (*op. cit.*: p. 39).

No entanto, conforme reconhece o mesmo autor, em que pese a veracidade da afirmação acima, a relevância da proposta é mais determinante que o prazo disponível para efeito de incentivo ao envolvimento dos parlamentares na apreciação de um projeto. Em concordância com isso, tentou-se capturar o efeito da importância com algumas das variáveis já apresentadas, aquelas representando a tramitação sob urgência, as votações nominais e as medidas provisórias.

Acontece que o tempo de tramitação de uma matéria também pode guardar alguma associação com a sua importância, mas de uma maneira diferente daquela encontrada nas tramitações de urgência e votações nominais. Seu efeito sobre as chances de ocorrência de um veto dependeria do projeto ter sido apresentado pelo Poder Executivo. Mais precisamente, as chances de ocorrência de veto em um projeto apresentado pelo Executivo aumentariam conforme mais longa a sua tramitação, veto esse que seria parcial, pois, conforme visto na Tabela 2, é mínima a proporção de projetos do Executivo que é totalmente vetada.

Vale destacar aqui que apenas 9,5% das leis com origem no Poder Executivo foram aprovadas após mais de dois anos de sua apresentação à Câmara dos Deputados. Esse baixo número faz sentido, uma vez que, se uma matéria é do interesse do presidente, este se empenha para que ela seja aprovada rapidamente, a fim de que ele possa beneficiar-se dos resultados ainda em seu cargo. Na direção oposta, mais de 65% dos projetos com

origem no Legislativo que chegaram a ser aprovados o foram após tramitarem no mínimo vinte e quatro meses.

Ainda assim, não se espera que seja significativo o efeito do tempo de tramitação sobre a ocorrência de vetos em projetos com origem no Legislativo, pois há indícios de que o fato do projeto ter essa origem já tem um tremendo impacto positivo sobre a possibilidade de que um veto seja aplicado.

A Tabela 6 apresenta resultados interessantes. Em primeiro lugar, destaca-se o fato de que as frequências de vetos parciais mantêm-se praticamente constantes em toda a tabela, sempre próximas do nível geral. Ou seja, aparentemente o tempo de tramitação de um projeto não afeta o uso de vetos parciais pelo presidente.

Tabela 6: Ocorrência de Veto por Tempo de Tramitação das Propostas no Brasil (1988-2000).

			Nenhum Veto	Veto Parcial	Veto Total	Total (N)
Tempo de Tramitação da Proposta	Até 2 meses	%	81,5	16,4	2,1	100,0
		resíduo ajustado	6,2		-7,1	(335)
	2 a 12 meses	%	72,8	19,7	7,5	100,0
		resíduo ajustado	2,3		-3,8	(345)
	12 a 36 meses	%	64,4	19,8	15,8	100,0
						(323)
	Mais de 36 meses	%	51,7	18,5	29,8	100,0
		resíduo ajustado	-7,1		9,7	(319)
Total	%	67,9	18,6	13,5	100,0	
	(N)	(897)	(246)	(179)	(1322)	

Fontes: Sistema de Informações do Congresso Nacional; Banco de Dados do CEBRAP.
Significância: $p < 0,01$.

Segundo, as duas primeiras linhas podem ser lidas como uma só, pois os resultados são semelhantes: propostas aprovadas em até um ano de tramitação com frequência passam intocadas pelo exame presidencial e muito raramente são alvos de vetos totais. Esse fenômeno faz sentido, pois as propostas que conseguem lograr aprovação em

menos tempo provavelmente devem ser aquelas em que há um maior acordo sobre seu conteúdo e relevância, o que deveria contribuir para que dificilmente fossem vetadas.

São apenas sete as propostas aprovadas em menos de dois meses que foram vetadas totalmente, dentre elas as quatro medidas provisórias já mencionadas. Os outros três projetos são: o PL 993 de 1988, que dispunha sobre a indexação do salário mínimo, vetado por Sarney em dezembro do mesmo ano; o PL 1360 de 1988, apresentado pelo Ministério Público da União, dispondo sobre os vencimentos de seus funcionários, que é um dos raros casos de vetos derrubados no período²⁸; e o PL 2615 de 1992, também apresentado pelo MPU e referente ao mesmo assunto, vetado por Collor.

Em terceiro lugar, os projetos aprovados após tramitarem por mais de três anos apresentam tendências opostas àqueles aprovados em prazos menores: raramente escapam de um veto presidencial (apenas a metade, ou 51,7%), e com muita frequência esse veto é total (em 30% das ocasiões). É possível que grande parte desses projetos com tramitações demoradas tenham perdido relevância ou adequação com o passar do tempo, daí sofrerem vetos em um nível bem superior.

Isso indica que o tempo de tramitação das propostas tem um efeito consistente sobre a ocorrência ou não de vetos. Quanto mais longa a tramitação, menos projetos escapam de um veto e mais frequentemente ele é total. Quanto mais rápida é a aprovação, maiores as chances de não haver veto, e mais raro um veto total. É interessante notar que os vetos parciais acontecem em níveis semelhantes indiferentemente da duração da tramitação.

Se as informações contidas na Tabela 6 forem controladas pela origem dos projetos, observa-se na verdade que os efeitos do tempo de tramitação sobre os vetos são praticamente mantidos. Os projetos do Legislativo, sabidamente mais sujeitos a vetos,

²⁸ Entre outubro de 1988 e dezembro de 2000 houve dezesseis vetos derrubados, seis dos quais referentes a projetos apresentados pelo Judiciário e que não fazem parte do universo analisado nesta pesquisa.

quando aprovados em até dois meses sofrem vetos com uma frequência semelhante ao conjunto total dos projetos; a partir desse prazo, a frequência de vetos, sejam eles parciais ou totais, situa-se significativamente acima da média. Entre as propostas do Executivo, as aprovadas em até dois meses têm uma frequência de vetos muito inferior à média e a partir daí a proporção de vetos (parciais) aumenta muito, ficando sempre acima do nível geral.

Exposto de outra forma, o tempo de tramitação parece ter um efeito constante sobre a ocorrência de vetos. Entre os projetos aprovados em até dois meses de tramitação, a frequência de vetos é sempre menor: projetos oriundos do Legislativo têm uma distribuição de vetos abaixo da média de vetos entre os projetos desse Poder; e projetos apresentados pelo presidente têm uma distribuição de vetos inferior ao nível de vetos em projetos do Executivo.

Após o período de dois meses de tramitação, a frequência de vetos nos projetos de ambos os poderes situa-se significativamente acima da média, com a ressalva de que, entre os projetos do Executivo, trata-se apenas de vetos parciais, pois como vimos, vetos totais nesses casos são sempre raros, sob quaisquer circunstâncias. Isso torna desnecessário incluir nas análises posteriores uma variável para a interação da origem com o tempo de tramitação do projeto, podendo esta última ser interpretada de maneira independente.

Quase todas as variáveis analisadas neste capítulo interferiram de forma significativa na distribuição de ao menos um dos tipos de veto, reforçando o fundamento da hipótese aqui proposta. A seguir, aplica-se o mesmo procedimento de análise às variáveis exógenas ao processo legislativo, não sem antes explicar por que esse tipo de fator pode afetar o uso do veto.

Capítulo 2

OS VETOS E A RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NO BRASIL

Neste capítulo são abordados os fatores externos ao processo legislativo e que podem, ao influenciá-lo, exercer algum efeito sobre a ocorrência de vetos presidenciais. Trata-se de examinar os desdobramentos da segunda parte da proposição que norteia este trabalho, segundo a qual (B) a atividade legislativa é fortemente determinada pela relação entre Executivo e Legislativo. Se, conforme vimos no capítulo anterior, (A) o veto é parte dessa atividade, é legítimo supor que (A + B) assim como os fatores endógenos ao processo legislativo, os eventos associados à interação daqueles dois Poderes podem ter algum impacto sobre a ocorrência de vetos.

Inicialmente procura-se fundamentar que Executivo e Legislativo são os protagonistas do processo legislativo, de forma a justificar o motivo pelo qual as variáveis analisadas neste capítulo são buscadas no âmbito da relação entre esses dois Poderes.

Em seguida são apresentados alguns argumentos e examinadas algumas evidências a respeito das eventuais associações entre a ocorrência de vetos e cada uma dessas variáveis. Elas são chamadas de exógenas porque são determinadas fora do processo legislativo. Suas origens se encontram além dos limites do processo de tramitação de um projeto, bem como seus efeitos não se restringem a uma única proposta.

2.1 – O Processo Legislativo e a Relação entre os Poderes no Brasil

Com a promulgação da Constituição em 1988 foi inaugurado um novo arranjo político-institucional no Brasil, que pouco a pouco vem tendo conhecidas suas implicações, limitações e possibilidades, ao longo de um processo gradual de consolidação.

No atual contexto institucional, a capacidade do Poder Executivo de formular e implementar políticas com autonomia encontra-se reduzida se comparada ao contexto anterior, sendo agora compartilhada com o Poder Legislativo (Sallum Jr. e Kugelmas, 1993). A Constituição redefiniu as atribuições desses dois Poderes, devolvendo ao Legislativo seu papel efetivo de formulador de leis e tornando-o fiscal dos atos do Executivo, dois aspectos que haviam sido minimizados pela Constituição de 1967 (Pessanha, 1997).

Foi reordenada a atividade legislativa, redefinindo as funções e prerrogativas do Presidente da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional, sendo ampliada a capacidade de influência do Poder Legislativo como um todo sobre a produção de leis, e por conseguinte, sobre a formulação de políticas públicas.

É bem verdade que a nova Carta concedeu ao presidente algumas prerrogativas legislativas importantes, como a possibilidade de edição de medidas provisórias e de solicitação unilateral de urgência para seus projetos, além da exclusividade para proposição do Orçamento. Porém, todas elas estão submetidas à apreciação do Legislativo. Ou seja, o Executivo foi dotado de fortes recursos para dar impulso às suas propostas políticas, mas a efetiva implementação destas exigirá a negociação com os legisladores, que terão oportunidades de alterá-las ou mesmo rejeitá-las. E para obter a colaboração desses legisladores é necessário não apenas valer-se das prerrogativas acima, mas também da

utilização estratégica da estrutura de funcionamento das Casas legislativas, que concentram o poder de decisão nas Mesas Diretoras e nos líderes partidários (Figueiredo e Limongi, 1999).

Dessa forma, o presidente não pode prescindir do Congresso para governar. Pelo contrário, ele deverá buscar construir uma aliança com aquela instituição, estabelecendo canais de comunicação contínua com sua base parlamentar através dos partidos que a compõem. “A autonomia da Presidência da República encontra limites importantes na força dos partidos no Congresso” (Meneguello, 1998: p. 166), e sendo assim, para implementar com êxito suas políticas, o presidente deve buscar a cooperação dos partidos dentro do Poder Legislativo, por meio da formação de uma coalizão partidária que lhe dê apoio estável.²⁹

Uma coalizão é consolidada com o envolvimento direto de membros dos partidos aliados nas tarefas de governo, especialmente nos ministérios, que consistem nos auxiliares imediatos do Presidente da República. De acordo com Amorim Neto e Tafner, “a formação de gabinetes de coalizão visa garantir, de um lado, o devido apoio legislativo ao Executivo e, de outro, a adequada participação dos partidos na condução do governo” (1999, p. 22). Os ministros controlam recursos financeiros e nomeações de cargos que são usados simultaneamente para favorecer e controlar os integrantes dos partidos que apóiam o presidente.

Assim, tem-se de um lado um presidente com poderes extraordinários, capaz de definir a agenda política, mas que precisa da aprovação do Congresso. De outro, um Poder Legislativo controlado pelos líderes partidários, os quais precisam ter acesso aos recursos e cargos nas mãos do presidente para ampliar a influência de seus partidos. Com amplos recursos a sua disposição, o presidente está em vantagem, devendo tomar a iniciativa e

²⁹ As vantagens da negociação entre o presidente e os legisladores serem feitas por meio da coordenação dos partidos, e não individualmente, foram amplamente demonstradas por Aldrich (1995).

liderar o andamento das propostas do governo. Mas além de usar estrategicamente esses recursos, ele terá que negociar com os parlamentares a fim de obter um encaminhamento satisfatório para suas propostas. É nesse arranjo político-institucional que se dá a produção de leis, e conseqüentemente, a formulação de políticas públicas no Brasil após 1988. Nas palavras de Santos: “dada a separação de poderes e o pluralismo partidário no Congresso, o presidente articula sua base de apoio graças à distribuição de cargos ministeriais e de recursos orçamentários entre os grandes partidos, [...] e conta com líderes partidários capazes de disciplinar o comportamento em plenário de seus membros (2003, p. 17).

Conhecidas as condições institucionais em que se dá a elaboração de leis no Brasil, observa-se ainda que os Poderes Executivo e Legislativo são os autores de 96% dos projetos aprovados entre 1988 e 2000, sendo 86% do primeiro (apesar da Constituição brasileira, em seu artigo 61, autorizar outros atores a apresentarem projetos, conforme visto no capítulo anterior). Portanto, é legítimo afirmar que o processo legislativo brasileiro é primordialmente determinado por essas duas instituições, pois são elas que reúnem as principais atribuições constitucionais ligadas à atividade de elaboração de leis, e seus membros são os autores de quase a totalidade das normas legais produzidas no Brasil.³⁰

Por conseguinte, se processo legislativo brasileiro é determinado pela relação estabelecida entre os Poderes Executivo e Legislativo, e veto é parte desse processo, então fatores que afetem a aquela relação podem também ter efeitos sobre a ocorrência de vetos.

³⁰ O Poder Judiciário, na figura de seus tribunais superiores, também conta com atribuições legislativas, pois pode apresentar projetos. Mas o faz com pequena frequência e com escopo limitado. Foram 117 projetos aprovados no período 1988-2000 (menos de 4,5% do total), sempre relacionados a assuntos administrativos internos. O Judiciário também pode afetar o ritmo da tramitação de um projeto, mas apenas se for incitado a isso e se tal tramitação tiver se dado de forma a violar o Regimento Interno da casa em que o projeto se encontra. O Judiciário pode ainda, também apenas quando estimulado a tanto, comportar-se como um “ator com capacidade de veto”, nos termos de Tsebelis (1997 e 2002), e anular o resultado do processo legislativo, que é a lei, declarando-a inconstitucional. Porém os eventos em que há a participação direta do Judiciário no processo legislativo são poucos, e ainda que possam apresentar algum padrão, estão longe de caracterizar um aspecto imprescindível para a compreensão da dinâmica daquele processo, como o são as atribuições do Executivo e, evidentemente, do Legislativo. Por causa disso, a incorporação do Judiciário nas análises desviaria o foco da pesquisa, que é a interação especificamente dos Poderes Executivo e Legislativo.

Fatores que indiquem um ambiente de cooperação entre aqueles dois atores podem estar associados a uma redução nas chances de um veto ocorrer, enquanto fatores ligados a situações de conflito entre os Poderes devem aumentar essas chances.

Pois por maior que seja a base aliada ao governo, nem sempre é possível a plena cooperação entre Executivo e Legislativo. Uma vez que, via de regra, o presidente obtém o apoio do Congresso por meio de uma coalizão formada por vários partidos, é muito provável que os interesses do governo não sejam perfeitamente coincidentes com os de sua base parlamentar. Os próprios partidos dentro dessa base podem apresentar divergências entre si. Nessas condições, um membro (partido) da coalizão tentará extrair concessões do outro (partido ou presidente) a fim de fornecer-lhe seu apoio. Entram em cena toda sorte de negociações, acordos e estratégias de persuasão, porque apesar da força política e institucional do presidente, a verdadeira situação de poder, ao menos juridicamente, é bem equilibrada, uma vez que Executivo e Legislativo têm, em tese, autonomia e recursos para agir ao longo do processo legislativo e tentar influenciá-lo.

Sendo assim, é válido afirmar que exista um ambiente de competição entre Executivo e Legislativo dentro do processo legislativo, pois ambos têm a capacidade de influir decisivamente sobre o destino de uma proposta. O Executivo leva vantagem porque tem poder de agenda e a chave do cofre, atraindo os legisladores a apoiá-lo. Mas esse apoio, essa cooperação não é automática. Pelo contrário, ela exige constantes negociações entre o presidente e as lideranças partidárias. A aprovação de projetos e a implementação de políticas públicas são resultados de acordos bem-sucedidos entre os parlamentares e o presidente; já os vetos são o produto de negociações mal-sucedidas ou inexistentes, que geralmente acontecem quando os interesses de Executivo e Legislativo são muito conflitantes, ou mesmo inconciliáveis.

A ocorrência de um veto significa que, apesar dos recursos de que dispõe o presidente para incentivar a cooperação dos parlamentares, não houve um acordo satisfatório entre Legislativo e Executivo em torno de uma proposta. A idéia que sustenta a abordagem aqui proposta é a de que é possível apontar eventos no contexto político envolvendo a apreciação dos projetos que indiquem uma maior ou menor propensão à cooperação ou conflito entre aqueles dois Poderes. Desta forma, além de determinar as chances de aprovação de um projeto, tais eventos também poderão influenciar as probabilidades de ocorrência de vetos.

2.2 – As Variáveis Exógenas ao Processo Legislativo e a Ocorrência de Vetos

A seguir são investigadas as relações entre a ocorrência de vetos e cada uma das variáveis exógenas ao processo legislativo listadas abaixo:

- O tamanho da coalizão de governo, (na Câmara dos Deputados e no Senado Federal);
- A disciplina da coalizão (apenas na Câmara);
- O presidente que emitiu o veto (Sarney, Collor, Franco ou Cardoso);
- A aprovação popular do presidente (parcela da população que o avalia como bom ou ótimo);
- O partido do autor do projeto;
- Se a proposta da oposição;
- A região do autor do projeto (Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte ou Nordeste);
- Se o projeto foi apresentado por um presidente diferente do que o sancionou ou vetou;
- O calendário eleitoral (anos eleitorais e pré-eleitorais);
- O período do mandato presidencial em que o veto ocorreu (1º., 2º., 3º., 4º. ano ou últimos 6 meses).

2.2.1 – O Tamanho da Coalizão

Como já foi mostrado, constituir uma base de apoio no Poder Legislativo é uma condição essencial para se governar no Brasil, pois sem a colaboração dos deputados e Senadores, o presidente não conseguirá implementar seus planos na forma e no ritmo desejados. Uma coalizão majoritária dentro do Congresso Nacional poderá dar estabilidade e apoio ao Executivo e facilitar muito a aprovação de seus projetos. Porém, se essa coalizão for de tamanho insuficiente, ou muito heterogênea ideologicamente, poderão ser

encontradas dificuldades para aprovação de matérias, e serão mais comuns os desgastes e os conflitos de interesses entre o presidente e os legisladores. Provavelmente, será mais comum o uso do veto.

Dividir o poder com os partidos é uma necessidade e um requisito para o governo ser bem-sucedido em suas estratégias, mas também é um “jogo com soma positiva”, isto é, uma situação em que todos os envolvidos saem ganhando. O presidente garante apoio congressional para suas políticas, e os partidos, além de poderem influenciar o conteúdo dessas políticas, ainda obtêm acesso a cargos e recursos que lhes permitem estruturar-se e fortalecer-se no cenário político mais amplo, especialmente em disputas eleitorais. Meneguello aponta a existência de um “círculo virtuoso”, “uma dinâmica circular entre o impacto da participação dos partidos no governo sobre a arena eleitoral e o impacto da arena eleitoral sobre a relevância dos partidos para os governos, observado através da força partidária no Congresso” (*op. cit.*: 152-153).

Executivo e Legislativo podem se relacionar de maneira harmoniosa e usar seus recursos de poder de forma complementar, especialmente se a coalizão governista controlar a maioria dos assentos no Congresso e se as preferências dos partidos que a compõem forem próximas umas das outras e das do presidente. Em uma situação hipotética, mas possível, o presidente poderia iniciar negociações com as lideranças partidárias antes mesmo de enviar um projeto à Câmara, de modo a facilitar sua tramitação. Um relator, integrante da base do governo e favorável ao projeto, poderia ser previamente escolhido, e talvez se comprometesse a evitar modificá-lo mais seriamente. Poderia ainda haver um acordo para rapidamente levar o projeto ao plenário e deixá-lo pronto para ordem do dia, eventualmente incluindo a requisição de urgência para sua apreciação. Finalmente, algum acerto envolvendo nomeações ou a liberação de verbas garantiria a aprovação do projeto.

Por outro lado, quando o governo conta com uma base parlamentar reduzida, ou quando há divergências entre os partidos de sua coalizão, provavelmente haverá dificuldades para um diálogo produtivo entre Executivo e Legislativo. As negociações serão mais difíceis, uma vez que um tentará extrair do outro o máximo de concessões. Poderão ocorrer conflitos de interesses que paralise a apreciação dos projetos de interesse do governo, ou ainda que levem os envolvidos a usar suas prerrogativas para impedir a aprovação dos projetos em questão. Em uma tramitação desfavorável, sem a devida supervisão das lideranças do governo e dos partidos, um projeto pode passar por várias comissões, onde terá diferentes relatores e ficará vulnerável a emendas. Ou seja, sem um acordo entre os líderes para sua inclusão na pauta, um projeto poderá ficar parado por muito tempo.

Se o Executivo mostrar-se inflexível, e não souber angariar apoio suficiente entre os deputados e Senadores, seus projetos poderão ser “engavetados” (esquecidos em alguma comissão ou mesmo na Mesa Diretora), rejeitados em comissão ou no plenário, ou o que talvez seja pior, podem ser aprovados com alterações totalmente indesejadas. Nesse caso, o presidente tem a opção de vetá-los, totalmente ou em parte, impedindo que propostas originalmente suas sejam implementadas de forma prejudicial aos seus interesses.

Vê-se assim como o veto é um eventual resultado de um conflito entre o presidente e os partidos no Congresso. O uso do veto é uma forma do Executivo controlar o que é produzido pelo Legislativo, de especial utilidade quando não é possível influenciar o andamento dos trabalhos legislativos em favor de seus projetos, o que é mais provável quando o governo conta com pouco apoio parlamentar.

Em seus trabalhos, Grohman (2003) e Lamounier (2005) observam a relação entre ocorrência de vetos e tamanho da coalizão de governo no Brasil. Ambos propõem e encontram evidências que essas variáveis estão inversamente relacionadas, porém suas

interpretações para o fenômeno diferem bastante. O foco de Grohman está sobre a disciplina partidária: é ela que determinará o tamanho necessário para uma coalizão vencedora no Congresso, e posteriormente, a frequência de vetos. Se os partidos forem disciplinados, o presidente poderá confiar em uma maioria restrita tanto para aprovar seus projetos quanto para manter seus vetos; se os partidos forem indisciplinados, será preciso uma coalizão mais ampla, de forma a compensar uma certa insegurança no apoio dado por esses partidos, levando o presidente a emitir menos vetos para evitar suas derrubadas (p. 100, 128, 141, 156). Para o autor, a ocorrência de vetos e o tamanho da coalizão estão inversamente associados, mas ambos são efeitos do nível de disciplina partidária.

Já Lamounier analisa a questão de forma indireta, usando como variável intermediária a quantidade de medidas provisórias. Primeiro o autor identifica uma relação direta entre o tamanho da coalizão de governo e a opção do presidente por emitir MP's: quanto maior a coalizão, mais frequentes as MP's. Depois é constatado que quanto maior a quantidade de medidas provisórias, menor o número de vetos que o presidente aplica. Conseqüentemente, para Lamounier, quanto maior a coalizão, menos frequentes são os vetos, mas a causalidade não é direta: os vetos tornam-se mais raros devido à edição mais freqüente de medidas provisórias.

A diferença central entre os argumentos dos autores refere-se ao motivo da redução na frequência de vetos. Para Grohman, grandes coalizões são resultado de uma baixa disciplina partidária, o que indica um menor controle do presidente sobre sua base, levando-o a emitir menos vetos para evitar que estes sejam derrubados. Para Lamounier, grandes coalizões levam o presidente a usar mais medidas provisórias, que são propostas mais difíceis de serem alteradas, permitindo um maior controle do Executivo sobre o processo legislativo e reduzindo a necessidade de vetos.

A presente pesquisa alia-se aos argumentos de Lamounier, entendendo que o tamanho da coalizão pode ser interpretado como um bom indicador da convergência de preferências entre Executivo e Legislativo. Evidentemente não se trata de uma relação imediata, uma vez que uma coalizão ampla pode ser formada por partidos de correntes ideológicas distintas. Mas é perfeitamente plausível que grandes coalizões facilitem a tramitação das propostas do governo pelo Congresso, ao passo que coalizões menores propiciem um menor controle sobre o andamento desses processos. Dessa forma, maiores coalizões devem estar associadas a uma menor ocorrência de propostas vetadas, ao passo que coalizões menores devem levar mais freqüentemente o presidente a usar seu poder de veto.

Eventuais diferenças ideológicas entre os partidos que compõem a coalizão do governo também podem afetar o uso do veto, ao gerar conflitos que acarretam uma tramitação mais complicada para os projetos do presidente. Assim, quanto maiores as divergências entre os partidos governistas, mais provável é a ocorrência de vetos. No entanto, o grau de heterogeneidade ideológica da coalizão de governo não será observado nesta pesquisa, ainda que esta tarefa seja pertinente e perfeitamente possível, desde que com uma classificação bastante ponderada e criteriosa.

As tabelas a seguir apresentam a distribuição de vetos conforme o tamanho da base de apoio do governo na Câmara e no Senado, classificado em três faixas: até 55% das cadeiras, de 55% a 65%, e mais de 65%. Essa classificação incorpora o fato de que ocorrerão faltas, abstenções e até votos dissidentes entre os partidos da coalizão governista, sendo necessária uma margem de segurança para que o governo tenha votos suficientes. Assim, na primeira faixa estão coalizões que deverão encontrar dificuldades para aprovar qualquer proposta de sua preferência sem fazer concessões à oposição. O grupo intermediário contém aquelas coalizões que são capazes de aprovar projetos de lei e

medidas provisórias com alguma tranquilidade, bem como controlar postos-chave na organização do Poder Legislativo (Mesa Diretora e Comissões), mas que não garantem a aprovação de matérias que exijam quoruns especiais, como emendas constitucionais. Por fim, o terceiro grupo é composto por coalizões que, contando com mais de 65% das cadeiras, oferecem uma ampla margem de segurança para aprovação de matérias que exigem o quorum comum, e uma boa possibilidade de aprovação de matérias que requerem quorum especial. Coincidentemente, nos dados relativos à Câmara dos Deputados, essa classificação divide os casos em três grupos de tamanho quase idêntico, o que é interessante para fins estatísticos.

Vale explicar mais uma vez o que são os valores presentes nas tabelas a seguir. São mostradas as porcentagens referentes às linhas, de forma a permitir uma fácil comparação da distribuição de vetos (e não-vetos) entre as categorias da variável independente, e entre elas e a distribuição geral apresentada na última linha. Os valores em destaque referem-se ao resíduo ajustado, um indicador para a diferença entre a frequência esperada e a frequência observada em cada célula. Um valor abaixo de -2 indica uma frequência significativamente menor que a esperada, enquanto um valor maior que 2 aponta uma presença de casos superior a esperada; valores dentro desse intervalo são omitidos porque indicam não haver diferença significativa entre o valor observado e o esperado.

Na primeira linha da Tabela 7 nota-se uma certa consonância com o que era esperado. Tratando-se de coalizões pequenas, os projetos sem veto são mais raros que a média, ao passo que os vetos totais são mais frequentes. Já os vetos parciais estão dentro de uma variação normal.

Tabela 7: Ocorrência de Veto por Tamanho da Coalizão de Governo na Câmara (1988-2000).

			Nenhum Veto	Veto Parcial	Veto Total	Total (N)
Tamanho da Coalizão na Câmara	Até 55%	%	62,9	21,0	16,2	100,0
		resíduo ajustado	-2,7		2,0	(439)
	De 55 a 65%	%	69,0	12,8	18,2	100,0
		resíduo ajustado		-3,9	3,5	(439)
	Mais de 65%	%	71,6	22,1	6,3	100,0
		resíduo ajustado	2,1	2,3	-5,5	(444)
Total		%	67,9	18,6	13,5	100,0
		(N)	(897)	(246)	(179)	(1322)

Fontes: Sistema de Informações do Congresso Nacional; Banco de Dados do CEBRAP; Amorim Neto, 2004. Significância: $p < 0,01$.

Na segunda linha há um resultado um pouco estranho: há uma maior ocorrência de projetos sem veto e uma menor ocorrência de vetos parciais em relação às coalizões menores, porém a frequência de vetos totais mantém-se significativamente elevada. Era esperado que os vetos totais se tornassem mais raros com o aumento no tamanho da coalizão, mas isso só ocorre com as grandes coalizões representadas na terceira linha. Nesse grupo os projetos sancionados sem vetos são mais frequentes que a média, o que está de acordo com a idéia de que coalizões amplas favorecem a aprovação da agenda do presidente.

No entanto, há também um aumento significativo na ocorrência de vetos parciais, o que parece contradizer essa idéia. Uma possível interpretação para esse fenômeno parte de que uma coalizão muito numerosa requer grande capacidade de coordenação. E garantir votos para a aprovação de um projeto é diferente de assegurar apoio em questões mais específicas envolvendo alterações no projeto, que podem criar divisões dentro das bancadas. Assim, se por um lado o presidente que conta com uma ampla base na Câmara

raramente precisa usar o veto total, por outro ele pode ter de recorrer a vetos parciais se os membros de sua coalizão, aproveitando-se de sua situação privilegiada dentro daquela Casa ou de alguma falha nas negociações com o Executivo, promoverem alterações indesejadas nas propostas do governo.

Na Tabela 8, referente às coalizões no Senado Federal, os resultados estão bem mais em conformidade com aquilo que era esperado.

Tabela 8: Ocorrência de Veto por Tamanho da Coalizão de Governo no Senado (1988-2000).

			Nenhum Veto	Veto Parcial	Veto Total	Total (N)
Tamanho da Coalizão no Senado	Até 55%	%	59,0	23,4	17,6	100,0
		resíduo ajustado	-3,7	2,4	2,3	(290)
	De 55 a 65%	%	72,5	14,0	13,5	100,0
						(166)
	Mais de 65%	%	69,9	18,0	12,1	100,0
		resíduo ajustado	2,2		-2,1	(866)
Total		%	67,9	18,6	13,5	100,0
		(N)	(897)	(246)	(179)	(1322)

Fontes: Sistema de Informações do Congresso Nacional; Banco de Dados do CEBRAP; Amorim Neto, 2004. Significância: $p < 0,01$.

Quando as coalizões são formadas por menos de 55% dos Senadores, são mais raros os projetos que não sofrem veto, ao passo que tanto os vetos parciais quanto os totais são mais frequentes que a média. Já no grupo intermediário, as frequências de vetos e de projetos não vetados são próximas à distribuição geral. E entre as coalizões mais amplas, são mais comuns os projetos sancionados sem veto, e mais raros aqueles vetados totalmente.

Nota-se assim que, no Senado, há tendência bastante consistente e semelhante à esperada: os vetos tornam-se mais raros com o aumento da coalizão. Mas esse efeito

parece ser menor sobre os vetos parciais. Já na Câmara a questão é um pouco mais complexa: apesar dos projetos que não sofrem veto seguirem a expectativa, os vetos totais ainda têm presença marcante quando a coalizão já é superior a 55%, e os vetos parciais voltam a aparecer de forma mais intensa entre as coalizões mais amplas.

2.2.2 – A Disciplina das Coalizões

Como vimos, a relação entre nível de disciplina partidária e frequência de vetos foi colocada por Grohman da seguinte forma: coalizões mais disciplinadas permitem que o presidente faça um maior uso do veto, pois ele tem maior segurança que seus vetos não serão derrubados; coalizões menos disciplinadas farão com que o presidente evite vetar projetos, porque ele tem poucas garantias que seus vetos serão mantidos.

Analisando dados referentes aos períodos 1946-1964 e 1990-2000, o autor observou uma correlação significativa e no sentido esperado entre ocorrência de vetos e nível de disciplina da coalizão. No entanto, esta associação não apresentou significância em uma regressão linear, enfraquecendo um pouco seu argumento sobre essa questão. Por outro lado, diversamente do pensava Grohman, ambos os instrumentos estatísticos utilizados indicaram que a relação entre o tamanho da coalizão e a ocorrência de vetos não parece ser apenas um subproduto do nível de disciplina da coalizão, mas sim que ela tem uma certa dinâmica própria.

O argumento apresentado por Grohman faz perfeito sentido, e encontra algum amparo nos dados, principalmente em uma comparação entre os dois períodos democráticos citados. No período 1946-1964 a disciplina partidária era menor, as coalizões maiores e havia menos vetos que no período 1990-2000. Mas neste último o nível de disciplina das coalizões de governo variou em um intervalo bem pequeno (de 87% a 90%),

o que representa uma limitação para usá-lo como referência para interpretar alterações em qualquer outra variável. Talvez esse seja o motivo do autor não ter encontrado significância estatística ao examinar a questão por meio de um modelo de regressão.

Nesse ponto, é importante notar que a representação do tamanho da coalizão ou da quantidade de projetos vetados é bem mais fácil e direta que a representação da disciplina de uma coalizão. Esta última envolve o cálculo das disciplinas médias por partido em determinado período, seguida de uma ponderação, para se chegar à disciplina média da coalizão, procedimento que leva a um grande distanciamento entre o fenômeno que se quer investigar e sua representação, o que pode comprometer a eficácia de procedimentos estatísticos baseados nessas informações.

Há ainda um outro argumento a respeito da questão, e que segue na direção contrária ao de Grohman. Também é plausível que, se a coalizão é disciplinada, isto permite um maior controle do presidente sobre o processo legislativo, o que deveria reduzir a necessidade de vetar projetos. Em outras palavras, assim como uma coalizão disciplinada pode aumentar a frequência de vetos porque garante que eles sejam mantidos, ela também pode dar ao presidente um maior controle sobre os trabalhos do Poder Legislativo, diminuindo a ocorrência de projetos indesejados e que seriam alvo de vetos.

Mas os dados presentes na Tabela 9 fornecem evidências que fortalecem o argumento de Grohman: maiores níveis de disciplina da coalizão estão associados a uma maior presença de vetos.

Tabela 9: Ocorrência de Veto por Nível de Disciplina da Coalizão na Câmara (1988-2000).

			Nenhum Veto	Veto Parcial	Veto Total	Total (N)
Nível de Disciplina	Até 87.5	%	74,6	16,7	8,6	100,0
		<i>resíduo ajustado</i>	3,6		-3,6	(418)
	De 87.6 a 89.0	%	68,5	14,9	16,6	100,0
		<i>resíduo ajustado</i>				(308)
	De 89.1 a 89.5	%	62,8	15,5	21,7	100,0
		<i>resíduo ajustado</i>			3,9	(226)
	Mais de 89.5	%	62,7	25,7	11,6	100,0
		<i>resíduo ajustado</i>	-2,5	4,1		(370)
	Total	%	67,9	18,6	13,5	100,0
		(N)	(897)	(246)	(179)	(1322)

Fontes: Sistema de Informações do Congresso Nacional; Banco de Dados do CEBRAP; Grohman, 2003.
Significância: $p < 0,01$.

Vê-se que quando as coalizões são menos disciplinadas, a frequência de projetos totalmente vetados é inferior à média, e as propostas isentas de veto são mais comuns que o normal. Conforme o nível de disciplina aumenta, os vetos tornam-se mais frequentes, e entre as coalizões mais disciplinadas são mais raros os projetos sancionados sem nenhum tipo de veto.

Há ainda um detalhe que deve ser notado: o aumento no nível de disciplina parece afetar primeiro a ocorrência de vetos totais, para depois deslocar seu efeito para os vetos parciais. Mas ainda que este fenômeno pareça estranho, há elementos suficientes para confirmar que a disciplina da coalizão e a frequência de vetos variam na mesma direção, conforme Grohman já havia observado.

2.2.3 – Os Presidentes

Se a frequência com que os presidentes vetaram projetos aprovados pelo Congresso for analisada levando-se em conta fatos marcantes de cada governo, mais do que permitir uma simples comparação entre a distribuição de vetos em cada mandato presidencial, ela pode indicar algum tipo de influência da personalidade de cada um dos chefes do Executivo, ou de seu estilo de governar e negociar com os parlamentares.³¹ É possível que um presidente use o veto com maior frequência que outro devido a características particulares de seus governos ou suas preferências pessoais, que podem se somar a fatores políticos conjunturais ou a peculiaridades dos projetos.

Há diferenças bastante nítidas entre os quatro ocupantes da presidência durante o período observado. O presidente José Sarney foi o primeiro a governar sob o arranjo institucional estabelecido pela Constituição de 1988, no que pode ser caracterizado como um governo de experimentação e reconhecimento das novas regras democráticas. Na maior parte de seu mandato ele teve o apoio oficial dos dois maiores partidos no Congresso (PMDB e PFL), mas mesmo assim não obteve sucesso em resolver os problemas econômicos do Brasil à época, e deixou o cargo com níveis mínimos de apoio partidário e aprovação popular.

O presidente Fernando Collor, aproveitando-se da força política obtida por meio de sua vitória nas urnas em 1989 (na primeira eleição direta para presidente em quase 30 anos), iniciou seu governo com a intenção de “matar a onça com um único tiro”: editou um pacote econômico heterodoxo por meio de uma série de medidas provisórias, a respeito das

³¹ Para analisar o uso que os presidentes norte-americanos fizeram do seu poder de veto a partir da década de 70, Simonton (1987) classifica-os de acordo com algumas de suas características psicológicas, como iniciativa, capacidade de negociação e flexibilidade. Investigando se a ocorrência de vetos nos EUA seria mais influenciada por fatores ligados à pessoa do presidente (*president-centered factors*) ou por características institucionais do funcionamento da presidência (*presidency-centered factors*), Gilmour (2002) utiliza em seu modelo de regressão variáveis representando cada um dos presidentes do período estudado.

quais adotou uma postura inflexível frente ao Congresso, onde sua base partidária era minoria (basicamente PFL, PRN, PDS e outros partidos pequenos). Essa resistência de Collor em fazer concessões aos legisladores ocasionou uma sucessão de situações de conflito, chegando à instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigá-lo, a qual culminou com seu *impeachment* dois anos e meio após ter tomado posse da presidência, apesar de seus esforços tardios para finalmente estabelecer um diálogo com o Poder Legislativo.³²

A ampla aliança partidária que removeu Collor em 1992 deu origem à coalizão que sustentou todo o governo do presidente Itamar Franco (PMDB, PFL, PSDB, PTB e, inicialmente, PDT e PSB). Franco assumiu a presidência em um clima de pacto pela governabilidade, após um período de quase paralisia do governo, devido aos escândalos políticos revelados pela CPI e ao processo de *impeachment*. Aliado a esse ambiente favorável ao diálogo entre o Executivo e os partidos no Legislativo, o estilo político de Franco, um político mineiro afeito às negociações de bastidores, contribuiu para que seu governo transcorresse sem grandes atritos com o Congresso Nacional e não ficasse marcado por episódios negativos, mas sim pelo controle da inflação e a conquista da estabilidade econômica, com o Plano Real.

Fernando Henrique Cardoso foi eleito no primeiro turno graças ao sucesso do plano econômico lançado por ele quando Ministro da Economia, e mantendo a base partidária do governo anterior, obteve capital político para montar uma coalizão majoritária e confiável dentro do Congresso (PFL, PSDB, PMDB e PTB). Com isso conseguiu a aprovação de uma série de políticas de impacto, como as privatizações e concessões nas áreas de telecomunicação, energia elétrica e petróleo (com a criação das respectivas agências reguladoras), a nova regulamentação da previdência e a Lei de Responsabilidade

³² Descrições mais ricas de alguns desses conflitos podem ser encontradas em Peres (1998), e Power (1998) Figueiredo e Limongi (1999).

Fiscal. Apesar disso seu governo não foi isento de turbulências políticas, provocadas mais por disputas no interior de sua própria base partidária do que por atitudes de membros da oposição. Seu segundo mandato também foi conquistado no primeiro turno e impulsionado pelos resultados do Plano Real, mas ainda que contasse com a mesma coalizão no Congresso, foi menos bem-sucedido na implementação de políticas públicas e mais sujeito a instabilidades e desgastes dentro da base governista.

Em se aceitando os fatos narrados acima, é legítimo supor que Collor tenha sido o presidente que mais usou vetos, uma vez que seu mandato foi marcado por conflitos com o Legislativo. Dadas algumas condições políticas semelhantes entre seus respectivos governos, Franco e Cardoso podem ter recorrido ao veto em níveis semelhantes, ou talvez ele seja um pouco mais elevado no segundo caso. Já um palpite sobre o uso do veto pelo presidente Sarney seria apenas especulação.

Grohman observa a proporção de vetos em relação à quantidade de projetos aprovados durante os mandatos de Collor, Franco e Cardoso, bem como o período médio que cada um deles levou para emitir um veto. O autor identifica que Collor foi realmente quem mais usou o poder de veto: 31,5% dos projetos aprovados em seu mandato foram vetados, ou um veto a cada três projetos. Durante esse governo ocorreu, em média, um veto a cada seis dias. O presidente Cardoso, em seu segundo mandato, vetou um a cada quatro projetos (24,5%), enquanto em seu primeiro mandato a taxa de vetos foi semelhante à de Franco, cerca de um veto a cada cinco projetos (18,5% e 19,1% respectivamente), resultados que vão ao encontro das suposições descritas no parágrafo anterior.³³

³³ Em Franco há, em média, um veto a cada oito dias; no primeiro mandato de Cardoso, um veto a cada onze dias, e no segundo, um a cada treze dias (Grohman, 2003; p. 80). Medir a taxa de vetos por meio de uma frequência temporal não parece adequado, pois um veto depende da aprovação de um projeto, e não da passagem do tempo, para ocorrer. Por exemplo, se em um ano são aprovadas 12 leis e aplicados 6 vetos, a taxa de vetos é de 50%, um número elevado; já em termos temporais, observar-se-ia apenas um veto a cada dois meses, uma periodicidade “aparentemente” muito baixa. O primeiro número apresenta-se mais preciso, enquanto o último pode levar a interpretações equivocadas.

Os resultados da Tabela 10 se aproximam daqueles encontrados por Grohman. Collor é claramente o presidente que usou vetos com mais frequência, e isso vale tanto para vetos parciais quanto para vetos totais. Na verdade, Collor é o único que vetou projetos em níveis acima da média: 23,4% dos projetos aprovados durante seu mandato sofreram vetos parciais, e 17,6% sofreram vetos totais (frente a, respectivamente, 18,6% e 13,5% do período 1988-2000), o que corresponde a dois projetos vetados a cada cinco aprovados, uma proporção ainda maior que a observada por Grohamn. Conseqüentemente, a frequência de projetos sancionados sem veto por Collor é bem inferior a dos outros presidentes.

Tabela 10: Ocorrência de Veto por Presidente (1988-2000).

			Nenhum Veto	Veto Parcial	Veto Total	Total (N)
Presidente	Sarney	%	72,9	13,3	13,9	100,0
		<i>resíduo ajustado</i>		-2,0		(166)
	Collor	%	59,0	23,4	17,6	100,0
		<i>resíduo ajustado</i>	-3,7	2,4	2,3	(290)
	Franco	%	71,5	14,6	13,9	100,0
		<i>resíduo ajustado</i>		-2,0		(267)
	Cardoso	%	69,1	19,5	11,4	100,0
		<i>resíduo ajustado</i>			-2,1	(599)
	Total	%	67,9	18,6	13,5	100,0
		(N)	(897)	(246)	(179)	(1322)

Fontes: Sistema de Informações do Congresso Nacional; Banco de Dados do CEBRAP.

Significância: $p < 0,01$.

Observa-se ainda que os presidentes Sarney e Franco usaram o veto em proporções muito semelhantes, inclusive quanto ao seu tipo utilizado. Ambos usaram o veto parcial relativamente menos vezes que a média, enquanto a ocorrência de projetos sancionados sem veto e de vetos totais nos dois governos ficou bem próxima do padrão geral.

Já os resultados referentes ao presidente Cardoso merecem uma explicação mais detalhada, pois eles englobam os casos ocorridos no seu primeiro mandato e nos dois primeiros anos do segundo. Se observados separadamente, tem-se que no primeiro mandato a distribuição de projetos vetados totalmente, parcialmente e não vetados é próxima da média para todo o período estudado (com uma ligeira tendência a haver menos vetos de ambos os tipos). As diferenças significativas aparecem nos dois primeiros anos do segundo mandato: a ocorrência de vetos parciais é superior (27,5%) e a de vetos totais é inferior (8,5%) ao padrão geral. O que se observa na Tabela 10 é que a elevação da frequência de vetos parciais no começo do segundo mandato é anulada pela menor

freqüência no primeiro, ao passo que a menor incidência de vetos totais é acentuada pelo mesmo motivo.

Se os mandatos de Cardoso fossem considerados separadamente, qualquer inferência sobre o segundo mandato ficaria limitada, devido à ausência de informações sobre os anos de 2001 e 2002. É perfeitamente possível que os resultados dos dois últimos anos, não considerados aqui, afetassem decisivamente os dos dois primeiros.³⁴ Apresentar conjuntamente as informações sobre os dois mandatos é uma maneira de atenuar o fato do segundo mandato ser considerado de forma incompleta. Porém, indubitavelmente, em um banco com dados mais recentes, seria mais interessante observá-los separadamente; nas atuais condições, há vantagens e desvantagens em ambos os procedimentos.

Em suma, os resultados da Tabela 10 estão em consonância com os dados de Grohman e com as expectativas desta pesquisa: Collor parece ser o presidente que mais recorreu ao poder de veto; em um nível intermediário estaria o presidente Cardoso; e um pouco mais abaixo estariam Sarney e Franco.

2.2.4 – O Partido do Autor do Projeto

Uma possível linha de análise a respeito da ocorrência de vetos seria relacioná-la a um viés partidário, isto é, buscar-se-ia observar variações na freqüência de vetos de acordo com o partido do autor do projeto. Sobre essa questão, levando em conta apenas os projetos que sofreram algum veto, Grohman afirma que o PMDB foi o partido que recebeu a maior parcela de vetos totais (34%) e também parciais (30,5%), seguido de PSDB (respectivamente 11% e 18%) e de PFL (9 e 16%) (*op. cit.*, p. 96). No entanto, assim como o ocorrido com relação ao Poder de origem dos projetos, os dados apresentados por

³⁴ Conforme será mostrado mais adiante, há uma tendência à diminuição no número de vetos nos últimos seis meses dos mandatos presidenciais, os quais não são computados para o segundo mandato de Cardoso.

Grohman sobre o viés partidário dos vetos fornecem poucos elementos para análise, e podem levar a interpretações enganosas. Sabe-se que o PMDB foi o maior partido no Congresso durante quase toda a década de 90 (período observado pelo autor), e nesse período ele foi o partido que mais apresentou projetos em termos absolutos. Logo, também é de se esperar ele seja o partido que recebe a maior parte dos vetos presidenciais.

Mas a questão primordial é averiguar se um partido recebeu mais vetos em relação aos outros partidos, e não em termos absolutos. Para identificar algum viés partidário na ocorrência de vetos, seria mais adequado medir a quantidade de projetos vetados de cada partido em relação ao total de projetos apresentados ou aprovados por cada um. Isso é feito na Tabela 11 a seguir.

O que se observa é que, na melhor das hipóteses, a origem partidária de um projeto tem um impacto reduzido sobre a ocorrência de vetos. Menos de um quarto das células da Tabela 11 apresentam resultados que diferem significativamente da distribuição média de vetos entre os projetos apresentados por parlamentares. Todos os partidos apresentam níveis semelhantes de projetos sancionados sem serem vetados, e apenas os projetos do PTB recebem vetos totais com frequência diferente (superior) a esperada.

Tabela 11: Ocorrência de Veto por Partido do Autor do Projeto (1988-2000).*

			Nenhum Veto	Veto Parcial	Veto Total	Total (N)
Partido	PDS/PPB	%	50,0	14,8	35,2	100,0 (54)
	PMDB	%	54,0	16,1	29,8	100,0 (161)
	PDT	%	45,5	12,1	42,4	100,0 (33)
	PFL	%	53,2	21,0	25,8	100,0 (62)
	PSDB	%	50,7	25,4	23,9	100,0
		<i>resíduo ajustado</i>		2,0		(67)
	PT	%	42,9	33,3	23,8	100,0
		<i>resíduo ajustado</i>		2,9		(42)
	PTB	%	42,9	0,0	57,1	100,0
		<i>resíduo ajustado</i>		-2,5	2,9	(28)
	Pequenos partidos	%	52,9	7,8	39,2	100,0
		<i>resíduo ajustado</i>		-2,0		(51)
Total		%	50,8	18,6	13,5	100,0
		(N)	(253)	(86)	(159)	(498)

* Contabilizados apenas os projetos apresentados por deputados ou senadores.

Fontes: Sistema de Informações do Congresso Nacional; Banco de Dados do CEBRAP.

Significância: $p < 0,01$.

As outras diferenças significativas observadas referem-se aos vetos parciais ocorridos em projetos do PSDB, PT, PTB e de pequenos partidos. Os projetos dos dois primeiros sofrem vetos parciais acima do esperado, enquanto os dos últimos, abaixo. A maior ocorrência de vetos em projetos do PT seria explicável pelo fato deste partido ter feito oposição a todos os governos que compõem o banco de dados desta pesquisa. Porém, o PSDB foi aliado do governo na maior parte do período, e seus projetos também sofreram mais vetos parciais, o que tira força dessa explicação. Já o que ocorre com o PTB é que não há vetos parciais em seus projetos: quando ocorreram vetos, eles foram totais.

2.2.5 – A Autoria de Partido da Oposição

Uma outra abordagem possível para a questão do viés partidário na ocorrência de vetos é observar apenas se o partido do autor do projeto fazia oposição ao governo quando o projeto foi aprovado. É provável que o fato de um projeto ter sido apresentado por um partido de oposição esteja associado positivamente ao uso do veto, isto é, que projetos de partidos de oposição sofram vetos com mais frequência que projetos de partidos que apóiam o governo. Isso porque é mais provável que uma proposta da oposição seja contrária aos interesses do presidente do que uma proposta de um partido que se diz aliado a ele. É perfeitamente legítimo afirmar que muitos projetos são apresentados por partidos oposicionistas apenas com o objetivo, às vezes explícito, de atacar, desgastar ou apenas provocar o governo. Eventualmente, alguns projetos que o presidente não deseja, entre eles projetos da oposição, conseguem, por motivos variados, seguir seu caminho até a aprovação pelo plenário, e o conseqüente envio para o exame do Executivo. Nesses casos, acredita-se que a probabilidade de ocorrência de um veto seja muito maior.

Esse também é o entendimento de Lamounier, que também investiga se a filiação partidária pode ter impactos sobre o uso do veto pelo presidente, especialmente no que se refere aos vetos parciais impostos a emendas em projetos do Executivo. O autor sugere que membros de partidos que integram a base de apoio do governo têm maiores chances de apresentar emendas próximas às preferências do Executivo, e que assim escapariam do veto com maior frequência. O contrário deve ocorrer com as emendas de partidos de oposição, que devem sofrer mais vetos porque em geral devem ser consideradas contrárias ao interesse do governo (*op. cit.*, p. 42 e 153). Mas ao examinar examina uma amostra de 55 projetos vetados parcialmente, que contabilizam 432 emendas incorporadas, Lamounier

não encontra associação entre autoria da emenda, se da oposição ou da situação, e a ocorrência de veto (p. 166).

Grohman sugere uma interpretação diferente sobre o tema: ele sugere que os projetos dos partidos governistas é que deveriam receber mais vetos parciais, pois os partidos oposicionistas sequer conseguiriam ter seus projetos aprovados. Ainda que faça sentido, essa interpretação parece menos provável que a anterior.

A Tabela 12 abaixo mostra que os projetos apresentados por partidos de oposição sofrem vetos com muito mais frequência. Mais especificamente, quase 57% dos projetos da oposição sofrem algum tipo de veto, um número bem mais elevado que os 32% da média geral. A elevada taxa de vetos entre os projetos da oposição se deve aos vetos totais, pois os vetos parciais ocorrem de maneira indiferente à origem partidária do projeto.

*Tabela 12: Ocorrência de Veto por Partido da Coalizão e da Oposição (1988-2000).**

		Nenhum Veto	Veto Parcial	Veto Total	Total (N)
Partido da coalizão	%	56,0	18,8	25,3	100,0
	<i>resíduo ajustado</i>	2,8		-3,8	(293)
Partido da oposição	%	43,4	15,1	41,5	100,0
	<i>resíduo ajustado</i>	-2,8		3,8	(205)
Total	%	50,8	17,3	31,9	100,0
	(N)	(253)	(86)	(159)	(498)

* Contabilizados apenas os projetos apresentados por deputados ou senadores.

Fontes: Sistema de Informações do Congresso Nacional; Banco de Dados do CEBRAP.

Significância: $p < 0,01$.

Ainda que com um matiz próprio, a relação encontrada entre as duas variáveis está de acordo com o que era esperado: projetos de partidos de oposição estão mais sujeitos a vetos. Essa constatação é ainda mais fortalecida se notarmos que na tabela foram considerados apenas os projetos com origem no Poder Legislativo, que, como vimos, recebem a grande maioria dos vetos totais. Portanto, vê-se que entre os projetos apresentados por parlamentares, os quais normalmente já sofreriam mais vetos totais que a

média, aqueles apresentados por integrantes da oposição têm probabilidade ainda maior de serem totalmente vetados.

2.2.6 – A Região do Autor do Projeto

Não é incomum ocorrerem comentários, seja no meio político ou em conversas informais, sobre eventuais rivalidades entre os estados ou as regiões do Brasil. Em decorrência disso, políticas apoiadas por um estado (ou região) poderiam ser consideradas prejudiciais aos interesses de outro(a). Na mesma linha de raciocínio, um presidente natural de determinado estado (ou região) poderá ser mais propenso a vetar projetos que o(a) prejudiquem, assim como tenderá a vetar menos os projetos que o(a) favoreçam.

A distribuição de vetos segundo a região de origem do autor do projeto é observada por Grohman, porém os dados apresentados têm a mesma limitação daqueles referentes à origem partidária: é observado apenas o conjunto de vetos, o que impede uma comparação com os projetos não vetados. O autor identifica que a maior parte dos vetos ocorre em projetos de parlamentares da região Sudeste, seguida pelas regiões Nordeste e Sul. Note-se que essa também é a ordem de grandeza das bancadas regionais na Câmara dos Deputados. Portanto, é de se esperar que a quantidade de projetos apresentados por parlamentares de cada região siga essa ordem, o mesmo acontecendo com a frequência absoluta dos vetos.³⁵

Os testes feitos para o cruzamento da ocorrência de vetos com as cinco regiões brasileiras não apresentaram relevância estatística, nem foram observados desvios

³⁵ De acordo com os dados de Grohman (p. 97): o Sudeste tem 35% das cadeiras, 43% dos vetos totais e 46% dos parciais; o Nordeste tem 29,6% das cadeiras e 22,5% em ambos os tipos de veto; o Sul tem 15% das cadeiras, 18% dos vetos totais e 19% dos parciais.

significativos nas frequências relativas, levando à conclusão que não há associação entre as duas variáveis. Assim, a respectiva tabela não é apresentada aqui.

2.2.7 – Os Projetos Apresentados e Examinados por Presidentes Diferentes

Alguns projetos levam muito tempo em processo de apreciação pelo Congresso, chegando a atravessar diferentes legislaturas e governos. Entre eles, há projetos que foram apresentados por um presidente, mas foram aprovados após o término de seu mandato, quando outro político já ocupava a presidência. Esses projetos provavelmente estão mais sujeitos a sofrer vetos que aqueles apresentados e examinados pelo mesmo presidente, dadas as divergências quanto ao encaminhamento das políticas de governo que podem surgir com a mudança de governante.

A Tabela 13 mostra que um projeto examinado por um presidente diferente do que o apresentou tem mais riscos de ser totalmente vetado que os projetos apresentados pelo Executivo em geral. Não há diferenças com relação aos vetos parciais, que mais uma vez atingem indistintamente as categorias da variável independente. Também não há diferenças com relação aos projetos sancionados sem vetos.

*Tabela 13: Ocorrência de Veto por Projetos Apresentados e Examinados por Presidentes Diferentes (1988-2000).**

			Nenhum Veto	Veto Parcial	Veto Total	Total (N)
Presidentes diferentes	NÃO	%	79,3	19,6	1,1	100,0
		<i>resíduo ajustado</i>			-3,4	(632)
	SIM	%	77,7	17,1	5,1	100,0
		<i>resíduo ajustado</i>			3,4	(175)
Total		%	67,9	19,1	2,0	100,0
		(N)	(637)	(154)	(16)	(807)

* Contabilizados apenas os projetos apresentados pelo Executivo.

Fontes: Sistema de Informações do Congresso Nacional; Banco de Dados do CEBRAP.

Significância: $p < 0,01$.

No entanto, dada a baixa quantidade de vetos totais entre os casos da tabela (apenas 16, ou 2% do total), é arriscado fazer uma afirmação taxativa sobre a questão. Numericamente, são somente sete projetos que foram totalmente vetados pelo mesmo presidente que os apresentou, e nove os vetos totais aplicados em projetos de outros presidentes.

2.2.8 – O Calendário Eleitoral

Muito já foi dito a respeito dos efeitos do calendário eleitoral no comportamento dos políticos, especialmente dos legisladores. A partir a obra de David Mayhew (1974), disseminou-se o princípio de que os políticos têm como objetivo central obter sua reeleição, e que a melhor forma de ter sucesso nesse objetivo é levar recursos públicos para sua base eleitoral. Tais interpretações geraram um grande número de estudos, principalmente nos EUA, mas também diversos no Brasil, a respeito das práticas distributivistas dos parlamentares em busca de reeleição, e do impacto desse comportamento no funcionamento do sistema político lá e cá.

Segundo o argumento distributivista tradicional, a maneira de o legislador levar recursos para sua base eleitoral é obtendo aprovação para projetos com essa finalidade, o que ele consegue por meio de negociações com outros legisladores, as quais garantem o apoio mútuo aos projetos dos envolvidos (*logrolling*). Sendo assim, pode-se supor que os congressistas interessados em se reeleger vão apresentar mais projetos em períodos próximos às eleições, visando angariar o máximo de votos ao mostrar a seus eleitores algum tipo de resultado palpável de sua atividade parlamentar, às vésperas do pleito.

Seguindo nessa linha de raciocínio, em anos de eleição deverá aumentar a quantidade de projetos apresentados e aprovados pelos parlamentares, especialmente projetos que tratem da liberação de recursos financeiros ou outro tipo de benefício para redutos eleitorais dos deputados e senadores. Por outro lado, é provável que nesse mesmo período também aumente a atenção do Executivo ao examinar os projetos que lhe chegam às mãos, dada a previsibilidade do comportamento dos parlamentares. Conseqüentemente, deverá aumentar a frequência com que é feito uso do veto, a fim de se controlar o ímpeto pró-gastos eleitorais (ou eleitoreiros) dos congressistas.

Ocorre que, no Brasil, algumas particularidades institucionais impedem que o comportamento acima seja observado na prática. No caso da destinação de recursos financeiros públicos, gastos de qualquer ordem devem ser previstos no Orçamento Geral da União, que (quase sempre) é aprovado no ano anterior ao de seu exercício. Isso faz com que os parlamentares que desejem levar verbas para suas bases eleitorais façam-no por meio da apresentação projetos ligados ao orçamento no ano anterior a eleição, e não no ano da mesma. Assim, se o comportamento distributivista tiver efeito sobre a ocorrência de vetos, ela deverá ser mais afetada em anos pré-eleitorais, e não no próprio ano da eleição.

Porém, a peça orçamentária do Estado brasileiro é apenas uma autorização, e não uma imposição, para os gastos públicos. O Poder Executivo, que é o responsável pela execução do orçamento, não é obrigado a efetuar todas as despesas ali previstas.³⁶ O presidente tem liberdade para decidir se e quando os gastos serão feitos. Logo, não há a necessidade premente de vetar aquelas disposições orçamentárias das quais o presidente discorde; ele pode simplesmente não realizá-las. Nessa situação, o comportamento distributivista poderia ter pouco ou nenhum impacto sobre a frequência de vetos em anos pré-eleitorais.

³⁶ Na verdade, há muitos gastos que o Executivo é obrigado pela Constituição a fazer. No entanto, não estão entre eles os recursos ao alcance dos parlamentares, que representam menos de 5% do total.

Há ainda uma interpretação um pouco mais complexa, mas não menos verossímil, para a questão. Sabe-se que as emendas dos legisladores ao orçamento são usadas como moeda de troca em negociações envolvendo a formação de coalizões e a aprovação de projetos de interesse do governo. Se um congressista deseja que recursos públicos cheguem a sua base eleitoral, ele pode ter a estratégia de apresentar projetos nesse sentido no ano anterior à eleição para, no ano eleitoral, obter do Executivo a liberação desses recursos em meio às negociações descritas acima. Em outras palavras, o legislador coopera com o governo em anos eleitorais para conseguir a liberação dos recursos pedidos no ano anterior. De acordo com essa linha de raciocínio, além do pouco impacto sobre a ocorrência de vetos em anos pré-eleitorais, deveria haver uma diminuição na frequência de vetos em anos de eleição, devido ao “estado-de espírito” mais cooperativo de boa parte dos congressistas.

Porém, conforme já mencionado, foram excluídos do universo de análise desta pesquisa os projetos relativos ao orçamento. Não será possível interpretar os resultados a partir de uma perspectiva distributivista porque os projetos em questão não distribuem recursos. Isso não quer dizer que eles não façam parte de estratégias eleitorais, mas sim que será mais difícil detectar o efeito delas. Um legislador pode tentar ganhar votos divulgando um projeto de sua autoria que foi aprovado mesmo em legislaturas anteriores, ou ainda projetos que ainda estão em tramitação. O fato de um projeto ter sido aprovado em ano de eleição ou imediatamente anterior a ela pode ser irrelevante para a ocorrência de vetos.

Têm-se então três combinações de resultados possíveis. Na primeira, haveria um aumento no uso do veto em anos pré-eleitorais, devido aos projetos distributivistas dos congressistas, ao passo que não haveria alteração em anos eleitorais. Na segunda, não se observaria variação na frequência de vetos em anos pré-eleitorais, pois o presidente não

precisa vetar disposições orçamentárias que não deseje seguir, enquanto a frequência de vetos poderia reduzir em anos eleitorais, porque os parlamentares estariam mais propensos a colaborar com o Executivo. Na terceira não haveria influência de anos eleitorais nem pré-eleitorais.

Vale lembrar que se assumiu que os legisladores estão interessados em se reeleger, e não em disputar outro cargo, assim são levados em conta aqui os anos em que houve eleições para o Congresso Nacional. Considerar que no Brasil há eleições de dois em dois anos tornaria a questão ainda mais complexa e praticamente inviabilizaria a utilização dessa variável.

A Tabela 14 apresenta informações que refutam a primeira interpretação, e corroboram em parte as duas outras: não há variações significativas na distribuição de vetos em anos anteriores a eleições para o Congresso Nacional. No entanto, observa-se que os projetos sancionados sem veto são mais frequentes nesses anos, o que é inesperado.

Tabela 14: Ocorrência de Vetos por Projetos Aprovados em Anos Anteriores a Eleições para o Congresso (1988-2000).

			Nenhum Veto	Veto Parcial	Veto Total	Total (N)
Aprovação em ano anterior a eleições para o Congresso	NÃO	%	66,0	19,6	14,4	100,0
		resíduo ajustado	-2,4			(958)
	SIM	%	72,8	15,9	11,3	100,0
		resíduo ajustado	2,4			(364)
Total		%	67,9	18,6	13,5	100,0
		(N)	(897)	(246)	(179)	(1322)

Fontes: Sistema de Informações do Congresso Nacional; Banco de Dados do CEBRAP.
Significância: $p > 0,05$.

Com relação aos projetos aprovados em anos de eleição, o cruzamento não obteve significância estatística, e não foi observada variação relevante na frequência de vetos nesses anos. Assim, a respectiva tabela não é mostrada aqui.

Numa perspectiva geral, conclui-se que o calendário eleitoral, ainda que possa afetar o comportamento dos legisladores, parece não ter impacto sobre a incidência de vetos, sejam eles parciais ou totais.

2.2.9 – A Aprovação Popular do Presidente

A popularidade de um presidente é um capital político valioso que pode ter efeitos não apenas sobre o funcionamento do governo, mas também sobre a sociedade como um todo. O carisma do chefe do Executivo pode afetar o nível de confiança da população na maneira com que o país é governado. De um lado, uma alta popularidade pode permitir ao presidente fazer propostas mais ousadas e buscar soluções para questões mais complexas, devido ao apoio que ele mobiliza entre os cidadãos. De outro, ela pode fazer com os parlamentares, mesmo aqueles que não compartilham exatamente das preferências do governo, tentem associar-se à imagem do presidente a fim de tentar absorver parte dessa popularidade, e com isso aumentar suas chances eleitorais. Conseqüentemente, situações de confronto com o presidente serão evitadas exatamente para não atrair negativamente a atenção da população.

Com relação ao processo legislativo, a popularidade do presidente pode influenciar a forma com que os legisladores consideram as propostas enviadas por ele. Presidentes bem avaliados podem obter mais facilmente a colaboração dos integrantes do Congresso, pois estes deverão estar mais interessados em capitalizar o possível sucesso das

iniciativas presidenciais que em entrar em conflito com elas e com a opinião da população. Nesses casos, a quantidade de vetos deverá ser menor que a média.

Quando um presidente tem baixas taxas de aprovação popular, os legisladores terão menos estímulos para colaborar com ele, ou ainda terão incentivos para não cooperar e sim para criticá-lo, com a finalidade de distanciar-se de um governante mal-quistado pela população, e possivelmente apresentar-se com alternativa a ele nas próximas eleições. Assim, é provável que presidentes mal-avaliados tenham de recorrer mais vezes ao veto, pois deverão ser mais frequentes os projetos aprovados contra a sua vontade, eventuais produtos de uma estratégia dos parlamentares de demonstrar sua posição contrária ao Executivo perante seu eleitorado.

Foram examinadas as distribuições de vetos divididas em três faixas de aprovação: na primeira estão os casos com até 20% de aprovação, considerada baixa; no segundo, aqueles que apresentam aprovação de 20 a 35% da população, uma taxa considerada média; e na terceira encontram-se os casos com aprovação superior a 35%, nível considerado alto. Não foram resultados significativos nos testes e nas análises estatísticas, não sendo necessário apresentar a tabela referente à questão.³⁷

2.2.10 – O Tempo de Mandato

O intuito desta seção é investigar se há variações na frequência com que os presidentes recorrem ao veto dependendo da época de seus mandatos. É possível supor que a forma com que o tempo de mandato afeta a ocorrência de vetos guarde relações com a disciplina da coalizão e a própria disposição pessoal do ocupante da presidência.

³⁷ Foram utilizados os resultados das pesquisas de avaliação presidencial do DATAFOLHA, disponíveis em seu *site* na *Internet* (www.datafolha.com.br). As taxas de aprovação referem-se à soma dos que consideram o governo ótimo ou bom.

A disciplina da coalizão que apóia o governo é sensível ao decurso do mandato presidencial: ela diminui conforme o mandato encaminha-se para seu fim. Se, como foi mostrado anteriormente, uma coalizão menos disciplinada tem como consequência uma menor ocorrência de vetos, o mesmo deve se passar no fim do mandato presidencial (Amorim e Santos, 2001: p. 312). Ou seja, devem ocorrer relativamente menos projetos vetados durante o período final dos mandatos presidenciais, pois o Executivo deve perder confiança na capacidade da sua base partidária em manter seus vetos.

Além disso, o próprio presidente, ao ver se aproximar o final de seu mandato, pode se tornar menos rigoroso no exame das propostas aprovadas pelo Congresso, tendo em vista que o efeito delas, para o bem ou para o mal, não será sentido por ele. Assim sendo, menos propostas seriam vetadas no final do mandato do que no restante dele.

Essas duas interpretações podem ter um denominador comum: a perda de prestígio e popularidade que em geral afeta os presidentes em fim de mandato. E isso parece ocorrer não apenas no Brasil, mas em outros sistemas presidencialistas. Estando próximo de entregar o cargo, um presidente pode simplesmente deixar de ser uma referência para o funcionamento do sistema político ou o foco da opinião pública, que podem se voltar para questões envolvendo as eleições ou os candidatos eleitos.

Dessa maneira, a expectativa aqui é que a frequência de vetos diminua conforme se aproxima o fim do mandato presidencial. Esse fenômeno é observado de duas formas. Primeiro, considera-se os vetos ocorridos em cada ano de mandato, com a finalidade de avaliar se há uma tendência dispersa ao longo do tempo. Segundo, são comparadas as distribuições de vetos entre os projetos aprovados nos últimos seis meses de mandato do presidente e aqueles aprovados no período anterior, a fim de verificar se há um efeito concentrado apenas nesse período final.

A Tabela 15 apresenta uma tendência que confirma as expectativas acima. No primeiro ano de mandato, os presidentes usam o veto total em uma proporção significativamente acima da média. Já no segundo ano, a frequência de vetos em geral mantém-se elevada, mas agora são mais frequentes os vetos parciais, enquanto os projetos sancionados sem nenhum veto tornam-se mais raros.

Tabela 15: Ocorrência de Veto por Ano de Mandato (1988-2000).

			Nenhum Veto	Veto Parcial	Veto Total	Total (N)
Ano de Mandato	Primeiro	%	66,7	16,2	17,0	100,0
		resíduo ajustado			2,9	(511)
	Segundo	%	63,6	23,0	13,4	100,0
		resíduo ajustado	-2,1	2,7		(396)
	Terceiro	%	69,7	21,1	9,2	100,0
						(152)
	Quarto ou Quinto	%	75,3	15,2	9,5	100,0
		resíduo ajustado	2,9		-2,1	(263)
Total	%		67,9	18,6	13,5	100,0
	(N)		(897)	(246)	(179)	(1322)

Fontes: Sistema de Informações do Congresso Nacional; Banco de Dados do CEBRAP.
Significância: $p < 0,01$.

No terceiro ano a distribuição de projetos vetados e não vetados é semelhante ao padrão geral, mas no que se refere aos vetos, isso representa uma diminuição em relação ao nível anterior. Finalmente, os projetos aprovados no quarto ou no quinto ano de mandato (caso de Sarney) sofrem vetos com menos frequência, principalmente vetos totais, ao passo que são mais comuns os projetos que o presidente sanciona sem vetos.

A Tabela 16 destaca os projetos aprovados nos últimos seis meses em que cada presidente permaneceu em seu cargo. Observa-se a mesma tendência da tabela anterior: ocorrem menos vetos nos últimos meses de governo dos presidentes.

Tabela 16: Ocorrência de Veto em Projetos Aprovados nos Últimos Seis Meses de Mandato (1988-2000).

			Nenhum Veto	Veto Parcial	Veto Total	Total (N)
Projeto aprovado nos últimos seis meses de mandato	NÃO	%	66,2	19,1	14,7	100,0
		<i>resíduo ajustado</i>	-3,0		2,9	(1115)
	SIM	%	76,8	15,9	7,2	100,0
		<i>resíduo ajustado</i>	3,0		-2,9	(207)
Total		%	67,9	18,6	13,5	100,0
		(N)	(897)	(246)	(179)	(1322)

Fontes: Sistema de Informações do Congresso Nacional; Banco de Dados do CEBRAP.
Significância: $p < 0,01$.

Mais uma vez a variação concentra-se nos vetos totais, consolidando a percepção de que a ocorrência de vetos parciais está menos sujeita a oscilações. Complementando a tendência da tabela, os projetos que passam intocados pelo veto presidencial são mais frequentes no último semestre dos governos. Esses efeitos estão de acordo com a idéia de que há uma certa mudança no ambiente político no período final dos mandatos presidenciais, em direção a um menor nível de confronto entre Executivo e Legislativo, ao menos na arena legislativa.

Encerram-se aqui as análises sobre a ocorrência de vetos que focalizaram separadamente cada uma das variáveis independentes selecionadas de acordo com a abordagem deste trabalho. No próximo capítulo essas variáveis serão consideradas simultaneamente, de forma a testar com maior rigor a hipótese desta pesquisa e as questões mais específicas que a compõem.

Capítulo 3

O VETO E OS FATORES ENDÓGENOS E EXÓGENOS AO PROCESSO LEGISLATIVO: UMA ANÁLISE MULTIVARIADA

Nos capítulos anteriores foram analisados, um a um, os possíveis efeitos sobre a ocorrência de vetos das variáveis representando os fatores endógenos e exógenos ao processo legislativo, conforme a abordagem proposta nesta pesquisa. Verificou-se que, quando observadas isoladamente, as variáveis, em sua grande maioria, apresentaram-se acompanhadas de alterações significativas na distribuição de pelo menos um dos tipos de veto.

Se esses resultados conferem legitimidade à escolha dos fatores feita aqui, eles ainda não permitem testar com a devida consistência a hipótese central desta pesquisa, qual seja, de que os fatores endógenos são mais determinantes que os exógenos para a ocorrência de vetos. Para tanto é preciso observar simultaneamente todas as variáveis independentes, a fim de que seus efeitos sejam analisados em conjunto e possam controlar-se uns aos outros. Com isso será possível verificar quais variáveis mantêm sua associação com a distribuição de vetos e quais a perdem, e posteriormente, quais delas estão relacionadas com as maiores probabilidades de ocorrência de projetos vetados.

O procedimento escolhido aqui para realizar o teste da hipótese acima foi a elaboração de modelos multivariados de regressão logística. Primeiro, porque modelos de

regressão permitem a análise simultânea de múltiplas variáveis independentes, qualidade necessária para o teste proposto aqui. Segundo, porque esses modelos são equações que exigem que a variável dependente seja binária, a fim de ser representada com os números “zero” e “um” (onde “zero” é a ausência e “um” é a presença de caso de interesse), e com isso, os resultados dessas equações irão variar nesse intervalo, permitindo que eles sejam interpretados como uma probabilidade. Por exemplo, no presente estudo, se uma regressão com determinada combinação de variáveis resultar um valor aproximado de 0,68, pode-se interpretar que um projeto com aquelas características tem 68% de risco de sofrer veto. Isso permite encontrar, entre as diversas combinações possíveis de variáveis, aquelas que elevam ao máximo a probabilidade de que um projeto sofra veto, proporcionando assim que sejam identificados, conforme exige a hipótese, quais fatores são mais determinantes para a ocorrência de vetos, ou em outras palavras, quais variáveis permitem prever com maior precisão os projetos que deverão sofrer vetos.

Finalmente, um modelo de regressão pode ser utilizado para simulações, quando os valores das variáveis são atribuídos deliberadamente com a finalidade de se averiguar quais os resultados das diferentes combinações de valores utilizadas. Esse procedimento, chamado de teste de pós-estimativa, é particularmente útil para os fins desta pesquisa. Ele permite estimar exatamente qual o impacto de cada variável independente sobre a probabilidade de ocorrência de veto. Para tanto, deve-se manter fixos os valores das variáveis presentes na equação e alterar o valor de uma variável por vez, observando qual o efeito dessa alteração no resultado da equação, ou seja, na probabilidade de que projetos com aquela característica venham a ser vetados. Observadas sob as mesmas condições e com seus efeitos mutuamente controlados, é possível identificar com precisão quais

variáveis estão associadas a alterações mais intensas na frequência com que os vetos ocorrem.³⁸

Todos os modelos de regressão mostrados aqui foram elaborados e seus resultados calculados por meio do programa SPSS, versão 10.0. Mas antes de apresentar esses resultados, cabe lembrar rapidamente as variáveis que serão examinadas nesses modelos, bem como as expectativas desta investigação com relação aos efeitos de cada uma delas sobre a probabilidade de ocorrência de vetos.

3.1 – Os Fatores Endógenos

Sob essa classificação estão aqueles fatores que têm origem no processo legislativo, ou em outras palavras, aqueles ligados exclusivamente a características dos projetos ou de suas tramitações. Seus efeitos estão limitados ao período em que o projeto foi apreciado, iniciando-se com ou após a sua apresentação, e terminando com sua aprovação ou rejeição. Os fatores endógenos que serão analisados mais adiante são:

- *O Poder de origem dos projetos:* não há dúvidas de que os vetos totais incidam mais sobre projetos do Legislativo, porém é preciso saber mais sobre como essa variável se relaciona com a frequência de vetos parciais. Além disso, dada sua óbvia relevância, é importante observar qual o efeito das outras variáveis simultaneamente a ela.
- *O tipo de proposta apresentada:* as medidas provisórias têm tramitação diferenciada, mais rápida, e por serem prioritárias para o Executivo, são mais protegidas da

³⁸ Os testes de estimativa apresentados nesta pesquisa foram realizados no programa Excel, em um conjunto de planilhas especialmente elaboradas para esse fim pelo pesquisador Scott Long, e disponibilizado por ele na Internet (<http://mypage.iu.edu/~hscheng/xpost.htm>).

interferência dos parlamentares. Isso deve resultar em que elas sejam vetadas parcial e totalmente com menor frequência que projetos de lei ordinária, pois estes são mais vulneráveis à ação dos deputados e senadores, que podem promover alterações que desagradem o Executivo. Essa questão foi investigada por Lamounier, e será alvo de novo exame aqui.

- *O tema da proposta:* foi observado que as frequências de vetos totais e parciais variam de acordo com o assunto das propostas aprovadas (Tabela 3). Resta saber se essas diferenças se mantêm em um análise multivariada. Os projetos sobre temas econômicos serão a categoria de referência (*baseline*) para essa análise por serem os que sofrem vetos com a distribuição mais próxima da média.
- *A importância da proposta:* esse fator é representado por duas variáveis, a tramitação em regime de urgência e a aprovação por votação nominal. Ambas parecem apresentar o mesmo tipo de associação com a ocorrência de vetos: projetos com qualquer dessas características são mais costumeiramente vetados parcialmente, e mais raramente sofrem vetos totais (Tabelas 4 e 5). Esses dados são condizentes com a interpretação de que essas variáveis podem ser vistas como indicadores da importância do projeto. Projetos considerados importantes devem atrair a atenção dos parlamentares, que tentarão influenciar seu conteúdo final apresentando emendas, enquanto o presidente, por sua vez, fará um exame mais rigoroso do projeto quando ele, depois de aprovado, chegar à sua mesa. O fato de o projeto ser importante torna elevado o custo de um veto total, porém as maiores chances de que tal projeto sofra alterações pelas mãos dos parlamentares devem aumentar as possibilidades de veto parcial.³⁹

³⁹ Uma medida da importância dos projetos é de extrema utilidade para análises que envolvem um grande número desses casos. Projetos de destaque recebem tratamento diferenciado onde quer que sejam abordados, desde o Congresso até o gabinete presidencial, passando pela mídia e pelos formadores de opinião. Uma

- *O tempo de tramitação:* essa variável também pode ser interpretada como um indicador da importância de um projeto. Projetos mais importantes devem ser aprovados mais rapidamente, e portanto devem sofrer menos vetos, enquanto aqueles de menor destaque devem levar mais tempo para obter aprovação, e serem vetados mais freqüentemente. Porém, a associação observada na Tabela 6 e a forma de representação da variável impedem que ela seja considerada de maneira semelhante às duas anteriores. É esperado um aumento na ocorrência de vetos totais conforme mais longos os períodos de tramitação; já a freqüência de vetos parciais parece não ter associação com essa variável.

3.2 – Os Fatores Exógenos

Foram chamados de exógenos aqueles fatores que podem afetar o processo legislativo sem ter nele a sua origem nem ter seus efeitos restritos a ele. São fenômenos que podem afetar diferentes dimensões do sistema político, inclusive a freqüência com que vetos são emitidos pelos presidentes. A hipótese central desta pesquisa é de que os fatores externos ao processo legislativo têm menor influência que os endógenos sobre a ocorrência de vetos, o que não significa que não se espere deles qualquer efeito. Evidências anteriores, nesta e em outras pesquisas, indicam haver associações plausíveis entre os vetos e algumas das variáveis exógenas examinadas aqui.

- *O tamanho das coalizões:* nos dois estudos anteriores sobre o veto e neste até o momento, a relação entre o tamanho da coalizão de apoio ao governo e a freqüência de vetos

medida como essa é a variável-chave no excelente estudo de Cameron (2000) sobre o uso do veto como instrumento de barganha pelo presidente norte-americano. A presente pesquisa compartilha a percepção de que variáveis desse tipo são úteis para estudos sobre o processo legislativo, e espera fornecer evidências disso com o objetivo de estimular que outros estudos façam o mesmo.

apresentou-se de forma consistente. Maiores coalizões estão associadas a maior ocorrência de vetos, e menores coalizões, a menos vetos. Porém parece haver diferenças quanto ao tipo de veto: a frequência de vetos totais é mais afetada que a de vetos parciais. Além de verificar se alguma associação se mantém quando considerada simultaneamente aos efeitos das outras variáveis, este estudo observará também a o feito do tamanho da coalizão de governo no Senado.

- *A disciplina da coalizão:* esta variável foi defendida por Grohman como a principal determinante tanto do tamanho das coalizões quanto do nível de ocorrência de vetos. Coalizões mais disciplinadas implicariam em um menor tamanho da base de apoio e um maior número de vetos. As evidências apresentadas no capítulo anterior (Tabela 9) mostraram apenas uma ligeira tendência nesse sentido, e não se espera desempenho melhor dessa variável na análise multivariada.
- *O presidente autor do veto:* espera-se confirmar que o presidente Collor foi aquele que mais usou tanto vetos parciais quanto totais. As diferenças entre as frequências de vetos nos outros presidentes são pequenas para inferir com segurança alguma outra relação. Aparentemente, Cardoso usou o veto total com menos frequência que seus antecessores, mas apesar disso, ele será usado como categoria de referência (*baseline*) porque a sua distribuição de vetos é a mais próxima do padrão geral.
- *A aprovação popular do presidente:* presidentes bem-avaliados pela população talvez obtenham mais facilmente o apoio dos legisladores, o que acarretaria uma menor necessidade de recorrer ao veto. Porém, essa variável não apresentou resultados significativos quando analisada isoladamente, e não se espera que seja diferente na análise multivariada.

- *A autoria de partido da oposição:* as propostas apresentadas por partidos de oposição tendem a estar mais distantes das preferências do presidente que as propostas de partidos da base aliada. Portanto, espera-se que as primeiras sofram mais vetos que as últimas. E de acordo com os dados do capítulo anterior, isso deve ocorrer apenas com os vetos totais, pois os vetos parciais parecem ocorrer indistintamente entre projetos da oposição e da situação.
- *Os projetos apresentados e vetados por presidentes diferentes:* viu-se que esses projetos são mais freqüentemente alvo de vetos totais. Porém, não se espera obter significância para essa associação na análise multivariada, devido à presença da variável referente ao tempo de tramitação, que deve capturar grande parte de seu efeito.
- *O calendário eleitoral:* a frequência de vetos parece não sofrer alteração em anos de eleição para o Congresso, nem nos anos imediatamente anteriores a eles, apesar do que seria deduzido a partir da teoria da conexão eleitoral do comportamento parlamentar.
- *A época do mandato em que se deu o veto:* é legítimo crer que, em geral, o presidente conte com maior apoio parlamentar no início de seu mandato que no final dele. Assim, deve ser mais fácil que seus projetos sejam aprovados a contento no começo que no fim de seu governo. Conseqüentemente, o uso do veto deverá ser maior conforme o transcorrer do mandato, de forma a compensar a perda de influência sobre o processo legislativo. Este fator é medido de duas formas. Na primeira, pelo ano de mandato em que se deu o veto (1º., 2º., 3º., 4º. ou 5º.). E para aferir se o efeito em questão concentra-se apenas na parte final dos mandatos, é usada uma variável representando se o projeto foi aprovado nos últimos seis meses de cada presidência.

3.3 – Os Modelos Multivariados

Como se viu, os fatores mencionados podem ter efeitos diferentes sobre cada um dos tipos de veto, parcial ou total. Alguns fatores afetam apenas um tipo de veto, outros afetam os dois tipos na mesma direção, e ainda alguns afetam um tipo em uma direção e o outro tipo, em outra. Portanto, os dois tipos de veto não podem ser considerados como se fossem iguais. Assim, num primeiro momento serão analisados os modelos referentes aos vetos totais, e em seguida, os modelos sobre os vetos parciais.

O procedimento de análise é o mesmo nos dois casos. Primeiro é examinado um modelo geral, contendo todas as variáveis, que já permite identificar quais delas estão realmente associadas à ocorrência do tipo de veto em questão, além de servir de referência para a análise dos outros modelos.

O segundo modelo é elaborado seguindo o método chamado de *stepwise forward*, no qual as variáveis são acrescentadas ao modelo uma de cada vez, na ordem decrescente de suas respectivas correlações com a variável dependente, permanecendo no modelo apenas se apresentarem significância estatística, e lá ficando mesmo se seu efeito ou significância for anulado pelo posterior acréscimo de outra variável. Esse segundo modelo, mais parcimonioso, pode ser comparado com o primeiro para uma melhor compreensão do efeito de cada variável.

O terceiro modelo é aquele cuja combinação de variáveis permite prever corretamente a maior porcentagem de vetos, e com isso, identificar quais fatores estão mais associados à sua ocorrência. Para chegar a esse modelo foram testadas dezenas de combinações possíveis entre as variáveis que apresentaram desempenho relevante nos modelos anteriores.

Uma análise comparativa dos resultados dos três modelos possibilitará testar de forma consistente tanto a hipótese central acerca dos fatores endógenos e exógenos ao processo legislativo quanto as questões particulares envolvendo as variáveis de maior destaque.

3.3.1 – Os Vetos Totais

O Quadro 4 na próxima página contém os dados dos três modelos referentes à ocorrência de vetos totais. Como se trata de uma regressão logística, são apresentadas as razões de chances (*odds-ratio*) e não os coeficientes das variáveis, devido à sua interpretação mais direta. A razão de chance é a probabilidade de ocorrência do evento de interesse naquela categoria em relação à categoria de referência (*baseline*). Por exemplo, uma razão de chance de 2,5 significa que na categoria em questão o evento de interesse é duas vezes e meia mais provável de acontecer que na categoria de referência. Entre parêntese são mostrados os erros-padrão.

No Modelo 1, calculado com todas as variáveis, há um certo equilíbrio entre os dois tipos de fatores. São sete as variáveis que apresentam significância estatística, sendo quatro endógenas (*origem no Legislativo, tema social, tramitação em urgência e tempo de tramitação*) e três exógenas (*tamanho da coalizão na Câmara, projeto da oposição e projetos aprovados nos últimos seis meses de mandato*).

Quadro 4: Modelos de regressão logística para a ocorrência de vetos totais.

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
VARIÁVEIS ENDÓGENAS			
<i>Origem no Legislativo</i>	17,29** (0,52)	11,02** (0,16)	26,72** (0,27)
<i>Medidas Provisórias</i>	0,36 (0,67)	0,32 (0,63)	0,41** (0,24)
<i>Tema Administrativo</i>	0,65 (0,32)	-	-
<i>Tema Social</i>	0,47** (0,29)	-	-
<i>Tema Político</i>	0,62 (0,67)	-	-
<i>Tramitação em Urgência</i>	0,40** (0,28)	0,40** (0,27)	-
<i>Votação Nominal</i>	1,79 (0,79)	-	-
<i>Tempo de Tramitação</i>	1,51** (0,15)	1,43** (0,14)	-
VARIÁVEIS EXÓGENAS			
<i>Tamanho da Coalizão na Câmara</i>	0,53* (0,32)	0,63* (0,23)	0,29** (0,27)
<i>Tamanho da Coalizão no Senado</i>	2,62 (0,85)	-	-
<i>Disciplina da Coalizão</i>	0,83 (0,23)	-	-
<i>Presidente Sarney</i>	7,55 (1,20)	4,47** (0,41)	-
<i>Presidente Collor</i>	11,39 (1,38)	2,24* (0,40)	-
<i>Presidente Franco</i>	1,58 (0,50)	1,36 (0,28)	-
<i>Projeto Apresentado e Sancionado por Presidentes Diferentes</i>	1,93 (0,59)	-	-
<i>Taxa de Aprovação Popular do Presidente</i>	0,99 (0,01)	-	-
<i>Ano de Eleição para Congresso</i>	0,64 (0,478)	-	-
<i>Ano Anterior a Eleição Para Congresso</i>	0,61 (0,44)	-	-
<i>Autoria de Partido de Oposição</i>	1,74* (0,24)	1,75* (0,23)	-
<i>Ano de Mandato</i>	0,88 (0,24)	-	-
<i>Projeto Aprovado nos Últimos Seis Meses de Mandato</i>	0,31** (0,40)	0,25** (0,35)	-
R ²	0,48	0,46	0,42
N	1076	1076	1076
Casos previstos corretamente	87,1 %	86,3 %	83,6 %
Vetos previstos corretamente	44,1 %	39,1 %	63,1 %
Previsões de veto corretas	70,0 %	64,8 %	50,7 %

* p < 0,05

** p < 0,01

De imediato, destaca-se a magnitude da razão de chance obtida para a variável referente à origem no Legislativo, superior a 17, o que significa que projetos apresentados pelos legisladores têm mais de dezessete vezes o risco de serem totalmente vetados que projetos do Executivo. Normalmente, resultado semelhante poderia sugerir um superajuste (*overfitting*), demandando uma revisão do modelo e da variável em questão. Na presente análise, tal resultado era esperado, dados os raríssimos casos de vetos totais em projetos apresentados pelo chefe do Executivo.⁴⁰ Mas isso não significa que essa variável não precise ter um tratamento especial: esta questão será levada em conta na realização dos testes de pós-estimativa.

Contrariando os resultados observados no Capítulo 1, os projetos sobre temas sociais têm menor probabilidade de sofrerem vetos totais que projetos sobre temas econômicos, ou mais precisamente, menos da metade (47%) dessa chance. Já os projetos que tramitaram em regime de urgência, conforme o esperado, correm um risco bem menor (40%) de serem totalmente vetados que projetos que nunca o fizeram. O resultado obtido para o tempo de tramitação também vai na direção esperada: tramitações mais longas aumentam o risco de vetos totais.

As três variáveis exógenas que obtiveram significância nesse primeiro modelo apresentaram associações nas direções esperadas. Quanto maior o tamanho da coalizão governamental na Câmara, menor a probabilidade de ocorrência de vetos totais. Propostas da oposição têm maiores riscos de serem totalmente vetadas que propostas da situação. E projetos aprovados nos últimos seis meses do mandato de um presidente correm um risco mais remoto de serem alvos de veto total.

⁴⁰ Mais precisamente, apenas 16 entre 807 projetos, ou menos de 2%, conforme a Tabela 1.

Na parte inferior do quadro estão algumas informações importantes. O R^2 do Modelo 1 tem um valor razoável (0,48), indicando que esse modelo explica cerca de metade da variância da ocorrência de vetos totais. Ele prevê corretamente mais de 87% de todos os casos, mas apenas 44% dos vetos, uma proporção relativamente baixa, o que demonstra se tratar de um modelo muito mais eficiente para prever os projetos que não são vetados que aqueles que o são. No entanto, as previsões de veto que ele faz são acertadas em 70% das vezes, um nível que pode ser considerado satisfatório. O problema é que o modelo é um pouco “conservador”, “arriscando” uma quantidade pequena de previsões de veto.

À primeira vista, o Modelo 2, que contém apenas as variáveis que obtiveram significância quando inseridas na equação, parece apresentar evidências contrárias à hipótese desta pesquisa. Das oito variáveis que apresentaram significância, apenas três estão entre os fatores endógenos: *a origem no Legislativo*, *a tramitação em urgência* e *o tempo de tramitação*. As duas últimas mantiveram razões de chances semelhantes às apresentadas no Modelo 1, enquanto a primeira tem uma redução significativa, mas ainda assim se mantendo em um patamar bem elevado (11 vezes). O tema social perdeu a relevância apresentada no primeiro modelo.

Entre as variáveis exógenas, além das mesmas três que apresentaram significância no Modelo 1, cujas *odds-ratios* são semelhantes nos dois modelos, estão presentes as variáveis relativas aos presidentes Sarney e Collor. De maneira inesperada, um projeto aprovado durante a presidência de José Sarney (a partir de outubro de 1988) tem maior risco de sofrer um veto total que um projeto aprovado durante o governo Collor. No primeiro, as chances de ocorrência de um veto total são mais de quatro vezes superiores às chances do mesmo ocorrer quando o presidente é Fernando Henrique Cardoso. No segundo, essas chances são duas vezes superiores.

É interessante informar que, em experimento à parte, foi identificado que as variáveis relativas aos presidentes perdem significância precisamente quando é acrescida à equação a variável representando o tamanho da coalizão no Senado Federal. Isso pode indicar uma relação entre essas variáveis, ou ao menos um efeito latente da última sobre a ocorrência de vetos.

Ao se observar as informações sobre o Modelo 2 na parte inferior do Quadro 4, vê-se que todos os indicadores desse modelo são ligeiramente inferiores aos do primeiro modelo. Com um R^2 de 0,46 (ante 0,48 do Modelo 1), ele prevê corretamente 86% dos casos (contra 87%), e apenas 39% (ante 44%). E a precisão das previsões de veto cai de 70% para menos de 65%. Ou seja, o Modelo 2, no qual as variáveis exógenas são predominantes, tem desempenho geral inferior ao Modelo 1, em que era maior a presença de fatores endógenos. Portanto, na verdade, o segundo modelo contribui para a confirmação da hipótese, e não para sua rejeição, como parecia inicialmente.

E o Modelo 3 dá ainda mais motivos para essa confirmação. Trata-se de um modelo extremamente parcimonioso, contendo apenas três variáveis, duas endógenas (*origem no Legislativo e medidas provisórias*) e uma exógena (*tamanho da coalizão na Câmara*). As presenças da primeira e da última não surpreendem, devido ao observado nos modelos anteriores. Já o desempenho da variável referente às MPs no terceiro modelo chega a ser inesperado, uma vez que ela não obteve significância nos modelos anteriores. Mas a associação é nos moldes esperados: as medidas provisórias têm bem menos chances de serem vetadas totalmente que projetos de lei ordinária.

As informações sobre o Modelo 3 mostram que, apesar de ter um R^2 inferior aos dos outros dois modelos, e de prever corretamente menos casos que ambos, ele prevê com correção uma porcentagem bem superior de vetos totais: 63%, ante 44% e 39% dos Modelos 1 e 2, respectivamente. Porém, para isso há uma queda na precisão do modelo: ele

acerta apenas a metade das previsões de veto que faz. Em outras palavras, a combinação de variáveis do Modelo 3 faz com que o número de previsões de veto se eleve bastante, diminuindo significativamente a proporção com que ele as acerta. Mas isso faz com que o modelo preveja mais de 60% dos vetos ocorridos, sem afetar demais a sua precisão geral.

Até aqui as evidências sobre os vetos totais seguem na direção de confirmar a hipótese, pois os fatores endógenos ao processo legislativo mostraram contribuir mais para a correta previsão desses vetos que os fatores exógenos. Os testes de pós-estimativa deverão fornecer maiores detalhes a respeito da influência de cada variável, e assim ratificar (ou não) os resultados obtidos até aqui.

O quadro a seguir apresenta as probabilidades de ocorrência de vetos totais para cada variável que obteve significância no Modelo 1. Essas probabilidades são obtidas a partir da escolha deliberada dos valores de cada variável no modelo, em um procedimento chamado de pós-estimativa. No caso, foram feitos três experimentos.

No primeiro, todas as variáveis são fixadas em suas respectivas médias e, um por vez, é observado o efeito da alteração do valor de cada uma das variáveis que obtiveram significância no Modelo 1. Assim, na primeira coluna lê-se que, mantidas as outras variáveis em seus valores médios, se o projeto tiver origem no Legislativo, a probabilidade de ocorrência de um veto total é 26,5%. Na mesma condição (as outras variáveis na média), se o projeto tramitar por mais de 3 anos, o risco de veto é de 10,7%, e assim sucessivamente. Além de comparadas entre elas, essas probabilidades devem ser comparadas com aquela mostrada na última linha do Quadro 5 (6%), a qual é o resultado da equação quando todas as variáveis, sem exceção, estão em seu valor médio. Um valor observado acima desse implica que a variável em questão aumenta o risco de veto total, enquanto um valor menor mostra que ela reduz esse risco.

Quadro 5: Probabilidades de ocorrência de veto total para as variáveis significativas do Modelo 1

Probabilidade de ocorrência de veto total para:	Se as variáveis são mantidas na média	Se o projeto tem origem no Legislativo	Se o projeto tem origem no Executivo
Origem no Legislativo	26,5%	-	-
Tramitação por mais de 36 meses	10,7%	40,5%	3,8%
Coalizão é menor que 55% da Câmara	10,6%	40,3%	3,8%
Autoria da oposição	9,2%	36,5%	-
Tramitação sem urgência	7,8%	32,4%	2,7%
Tramitação de 12 a 36 meses	7,3%	31%	2,5%
Projeto aprovado antes dos últimos seis meses de mandato do presidente	7,1%	30,4%	2,5%
Coalizão tem entre 55 e 65% da Câmara	6%	26,5%	2%
Autoria da base do governo	5,5%	24,8%	-
Tramitação de 2 a 12 meses	5%	23%	1,7%
Projeto com tema social	4,4%	20,8%	1,5%
Tramitação por até 2 meses	3,4%	16,5%	1,1%
Tramitação sob regime de urgência	3,3%	16,1%	1,1%
Coalizão é maior que 65% da Câmara	3,3%	16,1%	1,1%
Projeto aprovado nos últimos seis meses de mandato do presidente	2,3%	11,9%	0,8%
Origem no Executivo	2%	-	-
Média	6%	26,5%	2%

Das sete categorias que aumentam o risco de veto, quatro são endógenas, inclusive as duas de maior impacto: projetos com origem no Legislativo, cuja probabilidade de veto é 26,5%, e projetos que tramitaram por mais de 36 meses, com risco de veto de 10,7%. Merecem ainda destaque os efeitos causados por duas variáveis exógenas: quando a coalizão de governo controla menos de 55% da Câmara dos Deputados, o risco de veto total sobre para 10,6%; e se um projeto é da oposição, o risco de que sofra veto total é de 9,2%.

Conforme já havia sido observado, o *Poder de origem* é a característica dos projetos que mais afeta a probabilidade de ocorrência de veto total. As duas últimas colunas do Quadro 5 ilustram muito bem esse impacto. Elas foram elaboradas da mesma maneira que a primeira, com a diferença de que, na segunda, a origem dos projetos é sempre o Poder Legislativo, enquanto na terceira é sempre o Poder Executivo. As diferenças entre as probabilidades obtidas falam por si. Por exemplo, um projeto do Legislativo que é aprovado sem ter tramitado em urgência tem seu risco de veto elevado em seis pontos percentuais (de 26,5% para 32,4%). Já um projeto do Executivo na mesma situação tem uma elevação no risco de veto de apenas meio ponto percentual (de 2% para 2,5%).

Essas diferenças gritantes entre os impactos das variáveis independentes de acordo com a origem do projeto suscitam duas questões pertinentes. De um lado, seria interessante identificar qual a menor probabilidade possível para ocorrência de veto total em um projeto do Legislativo. De outro, qual a maior probabilidade de que um veto total ocorra entre os projetos do Executivo. Isso é possível atribuindo às variáveis independentes os valores adequados para construir as equações com esse propósito.

O projeto do Legislativo com menor risco de veto é aquele com tema social, que tramitou em urgência e foi aprovado em menos de 60 dias, durante os últimos seis meses do mandato presidencial, por uma coalizão que controlava mais de 65% da Câmara. A probabilidade de um projeto com essas características ser vetado é de apenas 1,5%, uma chance menor até de que a média dos projetos apresentados pelo Executivo.

Para se ter uma noção exata da diferença que a origem do projeto faz sobre as chances de ocorrência de um veto total, considere-se o projeto do Executivo com maior probabilidade de sofrer veto total, aquele que tramitou sem urgência e foi aprovado após mais de três anos de sua apresentação, mas antes dos últimos seis meses de mandato do

presidente, por uma coalizão inferior a 55% da Câmara. Ele tem apenas 10,5% de chance de ser recusado pelo presidente. Um projeto com as mesmas características, mas apresentado por um parlamentar, teria mais de 67% de chance de ser totalmente vetado.

O teste definitivo do impacto de cada grupo de fatores sobre a ocorrência de vetos totais pode ser feito comparando os resultados de dois modelos. No primeiro, são atribuídos às variáveis exógenas significativas (*tamanho da coalizão na Câmara, autoria da oposição e projeto aprovado nos últimos seis meses de mandato*) os valores que elevam ao máximo a probabilidade de que aconteça um veto total, mantendo os valores das demais variáveis nas respectivas médias. No segundo, são os valores das variáveis endógenas significativas (*Poder de origem, tema social, tramitação sob urgência e tempo de tramitação*) que são escolhidos de forma a maximizar as chances de ocorrência de veto total. Desta maneira pode ser observado o impacto independente de cada um dos grupos de variáveis significativas presentes no Modelo 1. Observa-se que a máxima probabilidade de veto total provocada exclusivamente pelos fatores exógenos é de 19%, enquanto a dos fatores exógenos é de 55%, o que está em concordância com a hipótese proposta.

Em suma, os resultados obtidos até aqui permitem aceitar a hipótese de que os fatores endógenos ao processo legislativo são mais determinantes para a ocorrência de vetos que os fatores exógenos, ainda que estes últimos tenham apresentado um impacto relevante sobre os casos de interesse. Mas para completar a investigação e o teste da hipótese, resta examinar as informações referentes aos vetos parciais.

3.3.2 – Os Vetos Parciais

O procedimento adotado para observar as relações entre as variáveis independentes e a ocorrência de vetos parciais é o mesmo das páginas anteriores. O

primeiro modelo apresentado no Quadro 6 contém todas as variáveis independentes, das quais sete obtiveram significância estatística, sendo cinco endógenas (*tema administrativo, tema social, tramitação em urgência, votação nominal e tempo de tramitação*) e apenas duas exógenas (*disciplina da coalizão e presidente Sarney*). É interessante notar que o Poder de origem dos projetos não parece associado à ocorrência de vetos parciais, apesar de seu papel determinante em relação aos vetos totais.

Novamente os projetos com temas sociais têm menos chances de sofrer veto que os projetos com temas econômicos (*baseline* da variável “tema”). Mas agora o mesmo ocorre com os projetos com temas administrativos, ou mais precisamente, ocorre com mais intensidade, pois o risco de veto parcial entre eles é relativamente menor que entre os projetos sobre temas sociais.

Os projetos que tramitaram sob urgência apresentam maiores riscos de serem parcialmente vetados, complementando o efeito esperado para essa variável, que já havia mostrado reduzir os riscos de veto total. Tal desempenho é condizente com a perspectiva defendida nesta pesquisa de que essa variável funciona como um indicador da importância dos projetos, explicada no primeiro capítulo. O mesmo era esperado da variável relativa às votações nominais, a qual, se não se mostrou relevante com relação aos vetos totais, indica agora que projetos aprovados por meio desse procedimento têm cerca de 86% mais chances de serem alvos de vetos parciais que os projetos aprovados por votação simbólica.

Assim como já havia ocorrido entre os vetos totais, o tempo de tramitação dos projetos também está associado a uma maior incidência de vetos parciais, e o impacto dessa variável é bem próximo em ambos os casos.

Quadro 6: Modelos de regressão logística para a ocorrência de vetos parciais.

	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6
VARIÁVEIS ENDÓGENAS			
<i>Origem no Legislativo</i>	1,116 (0,244)	-	1,213 (0,208)
<i>Medidas Provisórias</i>	1,007 (0,283)	-	-
<i>Tema Administrativo</i>	0,388** (0,211)	0,388** (0,205)	0,388** (0,207)
<i>Tema Social</i>	0,656* (0,196)	0,653* (0,189)	0,658* (0,194)
<i>Tema Político</i>	1,127 (0,542)	1,148 (0,158)	1,130 (0,540)
<i>Tramitação em Urgência</i>	2,375** (0,207)	2,465** (0,154)	2,328** (0,161)
<i>Votação Nominal</i>	1,864* (0,294)	1,930* (0,286)	1,876* (0,294)
<i>Tempo de Tramitação</i>	1,481** (0,108)	1,462** (0,079)	1,419** (0,090)
VARIÁVEIS EXÓGENAS			
<i>Tamanho da Coalizão na Câmara</i>	1,307 (0,240)	-	1,419 (0,198)
<i>Tamanho da Coalizão no Senado</i>	1,459 (0,629)	0,719** (0,101)	-
<i>Disciplina da Coalizão</i>	1,475* (0,159)	-	1,381** (0,123)
<i>Presidente Sarney</i>	5,134* (0,785)	-	3,087* (0,518)
<i>Presidente Collor</i>	4,232 (1,011)	-	2,413** (0,365)
<i>Presidente Franco</i>	0,963 (0,356)	-	0,915 (0,246)
<i>Projeto Apresentado e Sancionado por Presidentes Diferentes</i>	0,791 (0,282)	-	-
<i>Taxa de Aprovação Popular do Presidente</i>	1,005 (0,009)	-	-
<i>Ano de Eleição para Congresso</i>	0,855 (0,325)	-	0,950 (0,210)
<i>Ano Anterior a Eleição Para Congresso</i>	1,043 (0,329)	-	-
<i>Autoria de Partido de Oposição</i>	0,755 (0,274)	-	0,762 (0,273)
<i>Ano de Mandato</i>	1,327 (0,167)	-	1,237 (0,126)
<i>Projeto Aprovado nos Últimos Seis Meses de Mandato</i>	0,767 (0,272)	-	0,769 (0,265)
R ²	0,13	0,11	0,13
N	1143	1143	1143
Casos previstos corretamente	79,1 %	78,8 %	79,1 %
Vetos previstos corretamente	9,3 %	5,3 %	9,8 %
Previsões de veto corretas	58,9 %	54,2 %	58,5 %

* p < 0,05

** p < 0,01

Tratando agora dos fatores exógenos, o nível de disciplina da coalizão apresentou associação significativa com a ocorrência de vetos parciais, exatamente na direção apontada por Grohman: coalizões mais disciplinadas implicam em uma maior frequência de vetos.

Já os projetos aprovados durante a presidência de José Sarney apresentaram uma tendência contrária à esperada: eles têm cinco vezes mais chances de sofrerem veto parcial que um projeto aprovado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. A suposição inicial era de que, se houvesse diferença entre eles, as chances seriam menores em Sarney.

Esse modelo apresenta um R^2 baixo (0,13), o que não o impede de prever corretamente quase 80% dos casos observados. No entanto, esse índice elevado se deve à precisão na previsão de projetos que não sofrem veto, pois o modelo prevê corretamente apenas 9,3% dos vetos parciais emitidos no período. Ainda que isso signifique que ele acerta quase 60% das previsões de veto que faz, trata-se sem dúvida de um modelo de alcance bastante limitado no que se refere aos casos de interesse. Isso demonstra quão imprevisível é a ocorrência de vetos parciais, o que contrasta com a previsibilidade dos vetos totais.

No Modelo 5, que contém apenas as variáveis que obtiveram significância estatística quando introduzidas na equação, as variáveis endógenas são exatamente as mesmas do modelo anterior, e suas razões de chances se mantêm quase iguais nesses dois modelos. Já entre as variáveis exógenas há uma mudança importante: apenas o efeito da variável relativa ao tamanho da coalizão de governo no Senado foi relevante estatisticamente, sendo que isso não havia ocorrido no modelo anterior. As duas variáveis exógenas significativas no Modelo 4, *disciplina da coalizão* e *presidente Sarney*, perderam sua relevância no Modelo 5. Efeito semelhante já havia sido identificado quando a variável

sobre a coalizão no Senado foi acrescentada ao Modelo 2, relativo aos vetos totais. Isso fornece um pouco mais de suporte para a idéia de que o tamanho da base partidária do governo na câmara alta guarda alguma associação com a ocorrência de vetos, mas não suficientemente forte para aparecer de maneira consistente nos modelos de regressão analisados aqui.

O R^2 do Modelo 5 (0,11) foi inferior ao do Modelo 4, que já era baixo. Isso não se reflete tanto na proporção de casos previstos corretamente, que diminui em menos de meio ponto percentual (de 79,1% para 78,8%), mas é mais visível no que se refere à ocorrência de vetos. A quantidade de vetos previstos corretamente cai quase pela metade (de 9,3% para 5,3%), e as previsões de veto se tornam menos precisas (passando de 59% para 54% de previsões corretas).

O terceiro modelo para vetos parciais, o qual que permite prever a maior quantidade desses vetos, apresenta significância para as mesmas variáveis endógenas dos dois modelos anteriores, com razões de chances também muito semelhantes. A única diferença é que a *origem do projeto* volta a fazer parte da equação, apesar de não apresentar significância, pois sua presença melhora o desempenho geral do modelo.

Do lado das variáveis exógenas, vê-se que as variáveis significativas são as mesmas do Modelo 4, *disciplina da coalizão* e *presidente Sarney*, e mais a variável relativa ao presidente Fernando Collor. Mais uma vez é interessante notar que a razão de chances para os vetos parciais durante a presidência de Collor é inferior a do governo Sarney, contrariando a suposição inicial de que Collor seria o presidente que mais usou vetos, tanto parciais quanto totais. Outras seis variáveis exógenas foram incluídas porque aumentam a quantidade de vetos previstos corretamente, que é o objetivo do modelo, apesar não apresentarem significância estatística. Vale destacar que a variável sobre a coalizão no Senado, se acrescida ao modelo, retira a relevância das três variáveis acima (*disciplina*,

Sarney e Collor), não apresenta relevância ela mesma, e reduz ainda mais a eficácia do modelo.

O quadro a seguir mostra os resultados dos testes de pós-estimativa feitos com o Modelo 4. O procedimento foi o mesmo utilizado para elaborar o quadro relativo as probabilidades de ocorrência de vetos totais.

Na primeira coluna são apresentadas as probabilidades de ocorrência de vetos parciais para cada uma das variáveis significativas do modelo utilizado, quando o valor das outras variáveis é mantido na sua respectiva média. Entre as seis categorias que elevam o risco de veto parcial, quatro são endógenas ao processo legislativo, porém o fator que mais aumenta a probabilidade de um projeto ser parcialmente vetado é exógeno: os projetos aprovados durante a presidência de Sarney tem mais de 41% de chance de serem alvos de vetos parciais. As probabilidades de ocorrência de vetos parciais entre esses projetos são mostradas na segunda coluna.

Na terceira, estão as probabilidades para os projetos que foram aprovados por votação nominal, a fim de se possa estabelecer uma comparação entre o principal fator exógeno e o principal endógeno relacionados aos vetos parciais. Verifica-se, por exemplo, que os projetos que foram aprovados em votação nominal após terem tramitado em regime de urgência correm mais risco de serem parcialmente vetados que a média dos projetos aprovados durante o mandato de José Sarney (43 ante 41%). Entretanto, os projetos aprovados neste governo e que tramitaram sob urgência têm quase 51% de chance de sofrerem veto parcial, e se também tiverem sido aprovados em votação nominal, esse risco sobe para 70% (não mostrado).

Quadro 7: Probabilidades de ocorrência de veto parcial para as variáveis significativas do Modelo 4.

Probabilidade de ocorrência de veto parcial para:	Se as variáveis são mantidas na média	Se o projeto foi aprovado no governo Sarney	Se o projeto foi aprovado por votação nominal
Presidente Sarney	41,2%	-	61,3%
Aprovação por votação nominal	33,7%	61,3%	-
Tramitação por mais de 36 meses	30,1%	57,4%	49,3%
Tramitação em regime de urgência	24,8%	50,8%	42,7%
Tramitação de 12 a 36 meses	22,5%	47,6%	39,7%
Coalizão com disciplina de 89%	22%	47,4%	39,5%
Aprovação por votação simbólica	17,6%	40%	-
Tramitação de 2 a 12 meses	16,4%	38%	30,7%
Tramitação sem urgência	15,1%	35,6%	28,6%
Projeto com tema social	14,7%	42,1%	34,5%
Coalizão com disciplina de 86%	8,3%	22,0%	16,9%
Projeto com tema administrativo	12,1%	30,1%	23,7%
Tramitação por até 2 meses	11,7%	29,3%	23,1%
Média	18,4%	41,2%	33,7%

A partir dos resultados presentes nos Quadros 6 e 7, observa-se que o projeto que apresenta a maior probabilidade de ser parcialmente vetado é aquele que não trata de temas sociais nem administrativos, que tramitou em regime de urgência e foi aprovado no governo Sarney, aprovado por meio de votação nominal, mais de 3 anos após a sua apresentação, por uma coalizão partidária com alta disciplina. Esse projeto tem 90% de chance de ser vetado parcialmente. Se esse mesmo projeto fosse aprovado em outro governo, seu risco de veto parcial seria 70%. E se ele fosse aprovado no governo Sarney, mas em votação simbólica, o risco seria de 79% (resultados não mostrados nos quadros).

Na comparação entre o modelo que maximiza a probabilidade de veto parcial para as variáveis exógenas e aquele que faz o mesmo para as variáveis endógenas, tendo como base o Modelo 5, observa-se que o primeiro ocasiona uma probabilidade de 57% de ocorrência de veto parcial, enquanto o segundo proporciona um risco superior a 69%. Esses resultados demonstram, mais uma vez, o maior peso dos fatores endógenos sobre a possibilidade de ocorrência de vetos.

Enfim, pode-se afirmar que, entre os vetos parciais, a hipótese desta pesquisa é confirmada de maneira ainda mais consistente que entre os vetos totais. As variáveis endógenas ao processo legislativo que apresentaram associação relevante com a ocorrência de vetos parciais são as mesmas no três modelos de regressão para esse tipo de veto, e em todos formaram a maioria das variáveis significativas. Já as variáveis exógenas de alguma relevância, além de serem sempre em menor número, ora apresentaram significância, ora não. Apesar dos modelos para vetos parciais serem pouco eficientes, eles demonstram haver um impacto bem maior das variáveis endógenas.

3.3.3 – Considerações Gerais

O balanço geral sobre os resultados dos modelos de regressão e dos testes de pós-estimativa para os dois tipos de veto permite, sem sombra de dúvida, aceitar a hipótese central proposta nesta pesquisa. Os fatores endógenos ao processo legislativo mostraram ter uma influência mais intensa sobre as chances de ocorrência tanto de vetos totais quanto de vetos parciais. No primeiro caso, ainda que a quantidade de variáveis endógenas significativas fosse próxima do número de variáveis exógenas relevantes, o impacto das primeiras mostrou-se bem superior, devido principalmente à variável relativa ao Poder de origem do projeto. No segundo, ainda que os modelos analisados tivessem alcances

limitados e a variável de maior impacto fosse exógena, os fatores endógenos apresentaram efeitos consistentes nos três modelos analisados, e quando tiveram seus impactos considerados em conjunto, mostraram-se mais determinantes para a ocorrência de um veto parcial que os fatores exógenos.

Além disso, três variáveis endógenas apresentaram efeitos consistentes sobre ambos os tipos de veto, o que não ocorreu com nenhum fator exógeno. Projetos com temas sociais sempre correm menor risco de veto que projetos econômicos, e o tempo de tramitação eleva a probabilidade tanto de vetos totais quanto de parciais. Já a tramitação em urgência tem um efeito distinto para cada tipo de veto: projetos que tramitam sob regime de urgência recebem vetos parciais com mais frequência e vetos totais com menor frequência que projetos que não o fazem.

A hipótese não exigia que os fatores exógenos fossem irrelevantes, nem que os modelos tivessem alta precisão ou eficiência, mas apenas que o impacto dos fatores endógenos sobre a probabilidade de ocorrência de vetos fosse comprovadamente superior ao dos fatores exógenos. Isto foi demonstrado, e assim não há qualquer impedimento em considerar a hipótese confirmada, corroborando a idéia de que o uso do veto é mais determinado pelo exame individual do projeto feito pelo presidente que por fatores exteriores a ele.

Porém, além da hipótese central, havia outras questões mais específicas, mas não menos importantes, envolvendo algumas variáveis independentes e a frequência de vetos. Os resultados obtidos a respeito dessas questões são listados a seguir, sendo mais bem comentados na Conclusão deste trabalho.

- *O Poder de origem dos projetos*: corroborando a expectativa, esta variável mostrou-se fortemente associada à ocorrência de vetos totais. Em compensação, ela não

apresentou efeito significativo em relação aos vetos parciais, frustrando qualquer sugestão nesse sentido. Os vetos totais ocorrem majoritariamente em projetos do Legislativo, enquanto a incidência de vetos parciais não faz distinção quanto à origem dos projetos.

- *A importância dos projetos*: uma das intenções desta pesquisa era testar o desempenho das variáveis relativas à tramitação sob urgência e à aprovação por votação nominal como indicadores da importância de um projeto. Os resultados foram satisfatórios, uma vez que ambas apresentaram seus efeitos sempre na direção esperada segundo essa interpretação, ainda que a votação nominal tenha se mostrado associada significativamente apenas aos vetos parciais. Já a tramitação sob urgência obteve relevância estatística em todos os modelos analisados.
- *O tema dos projetos*: apenas os projetos com temas sociais apresentaram efeito consistente sobre a ocorrência dos dois tipos de veto, mas na direção contrária à expectativa: eles tendem a receber menos vetos que projetos econômicos. O tema administrativo tem influência apenas sobre os vetos parciais, mas agora na direção esperada, sendo menos propensos a sofrer vetos que os outros projetos.
- *O tempo de tramitação*: esta é outra variável endógena que teve efeitos consistentes em ambos os tipos de veto. Tanto vetos parciais quanto totais são mais prováveis quanto mais longa a tramitação de um projeto. Aqueles aprovados em menos de dois meses têm chances remotas de sofrer qualquer veto, mas aqueles que tramitam por mais de um ano vêm esse risco aumentar consideravelmente, especialmente se forem de autoria de parlamentares.
- *O tamanho da coalizão na Câmara*: esta foi a variável exógena que apresentou maior influência sobre a ocorrência de vetos totais, na direção esperada: maiores

coalizões reduzem o risco de veto. No entanto, ela não teve efeito significativo sobre os vetos parciais.

- *A disciplina da coalizão*: variável central na determinação da frequência de vetos segundo o argumento de Grohman, a disciplina da coalizão apresentou associação significativa apenas com os vetos parciais, mas na direção indicada pelo autor. Os projetos aprovados por coalizões mais disciplinadas têm maiores probabilidades de serem vetados em parte.
- *O presidente Collor*: havia a expectativa da confirmação de que Fernando Collor teria sido o presidente que mais emitiu vetos, mas isso não ocorreu. Na verdade, a única constatação mais significativa sobre o uso do veto pelos presidentes refere-se a Sarney: ele é quem mais aplicou vetos parciais. À exceção disso, nada mais pôde ser comprovado sobre o assunto.
- *Os projetos da oposição*: propostas apresentadas por partidos que não fazem parte da base de apoio do governo têm maiores chances de serem totalmente vetadas, mas não parecem estar mais sujeitas a vetos parciais que quaisquer outros projetos.
- *Os últimos seis meses de mandato*: nesse período cai bastante a frequência de vetos totais, o que demonstra uma acomodação de interesses. A questão é se o presidente no final de mandato torna-se menos rigoroso em seu exame dos projetos aprovados pelo Legislativo ou se é este que aprova menos projetos que contrariam as preferências do chefe do Executivo. Não há evidências para dirimir essa questão, mas a primeira explicação parece mais provável que a segunda.

Conclusão

EXECUTIVO *VERSUS* LEGISLATIVO

Ainda que, nos últimos quinze anos, os estudos a respeito da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil tenham crescido em número e qualidade, questões ligadas ao uso do veto muito raramente foram abordadas pelos cientistas políticos brasileiros. Boa parte desses estudos tratou do papel conjunto dos dois Poderes acima na elaboração de leis durante o período posterior a 1988, com especial ênfase sobre as atribuições legislativas do presidente brasileiro e os outros recursos de que ele dispõe para pautar o funcionamento do Congresso e influenciar as atividades dos legisladores. Entretanto, o poder de veto permaneceu quase totalmente ignorado, apesar de ser a única prerrogativa legislativa do Executivo considerada fundamental para o equilíbrio do sistema de separação de poderes por Montesquieu e pelos federalistas norte-americanos.

Com a atenção voltada para compreender e explicar como e por que o Executivo controla a agenda dos trabalhos legislativos e obtém a aprovação das suas propostas pelos parlamentares, deixou-se de examinar o outro lado da questão, isto é, o que acontece quando o presidente não tem um controle eficiente da agenda. Nessa situação, ele não consegue influenciar o processo legislativo em seu favor, sendo incapaz de impedir que sejam aprovadas propostas com as quais ele não concorda. É quando os vetos ocorrem. Ou seja, a emissão de um veto é a evidência de uma situação de conflito entre Executivo e

Legislativo, que se torna especialmente interessante de se estudar dado o argumento corrente sobre a predominância do Executivo dentro processo legislativo.

Pode-se argumentar que o impacto do veto sobre o processo legislativo é pequeno se comparado com a capacidade de editar medidas provisórias, ou mesmo de mobilizar sua base parlamentar de forma coordenada (com o auxílio dos líderes partidários e o incentivo de nomeações para cargos públicos ou liberações de verbas orçamentárias). Mas ele está longe de ser desprezível, como se procurou mostrar aqui. Entre outubro de 1988 e dezembro de 2000, sem considerar as matérias orçamentárias, ocorreu um veto parcial a cada seis projetos aprovados, e um veto total a cada sete projetos, ou seja: praticamente um em cada três projetos sofreu algum tipo de veto. Portanto, já era tempo de se começar a preencher a lacuna na produção científica brasileira a respeito desse instrumento.

Recentemente, os trabalhos de Grohman (2003) e Lamounier (2005), deram início a essa tarefa. Demonstrando a relevância do estudo do poder de veto no Brasil, esses autores apontaram as principais questões relativas ao tema, das quais selecionaram algumas para uma abordagem em separado.

Em meio a outras colocações pertinentes, o principal argumento de Grohman é a respeito da centralidade da disciplina partidária na determinação do tamanho da coalizão de governo e da frequência do uso do veto pelo presidente. Segundo ele, partidos mais disciplinados permitem uma coalizão menor e maior confiança no uso do veto, enquanto partidos indisciplinados levam a coalizões mais numerosas e tornam os vetos mais raros, pois eles estão mais sujeitos a derrubadas.

Lamounier se detém sobre duas questões. Sobre a primeira, argumenta que quanto maior a base do governo no Legislativo, mais o Executivo edita medidas provisórias, e menos vetos ocorrem. Na segunda, analisando a ocorrência de vetos parciais em emendas feitas por parlamentares, observa que ela é indiferente à autoria da oposição ou da situação,

mas varia de acordo com a origem e o tipo da proposta: emendas em projetos do Executivo sofrem mais vetos que em projetos do Legislativo, e projetos de lei ordinária sofrem mais vetos que projetos de lei de conversão (como as MPs são chamadas durante sua apreciação pelo Congresso Nacional).

Ambos os estudos se valeram em grande parte de análises de dados agregados, isto é, tiveram como referência as quantidades de vetos por ano ou mês, o que impediu a utilização de variáveis reconhecidas como relevantes pelos próprios autores, como a origem, o tema e o tipo do projeto aprovado. Além disso, eles consideraram vetos parciais e totais como se fossem o mesmo fenômeno, algo que, como foi mostrado no capítulo anterior, não é recomendável, dada a diferença entre os conjuntos de fatores que afetam um e outro tipo de veto.

Esta pesquisa procurou seguir o caminho aberto por esses dois estudos, mas agora sob uma perspectiva mais ampla. Para tanto, aliaram-se mais informações e uma nova abordagem aos argumentos e resultados pré-existentes, a fim de se obter uma visão mais completa sobre o uso do veto no Brasil, que não ficasse restrita a uma ou outra questão envolvendo um número reduzido de fatores. As análises basearam-se em dados desagregados ao máximo, ou seja, a unidade de referência foi exatamente o projeto aprovado. Foi proposta uma hipótese central deliberadamente genérica, que permitisse abordar simultaneamente uma série de questões relevantes, o que foi feito por meio de uma metodologia adequada, tornando o experimento e seus resultados mais verossímeis que se fossem realizados apenas com três ou quatro variáveis.

Foram encontradas diferenças fundamentais entre os padrões de ocorrência de vetos totais e parciais. Os últimos são de difícil previsão (inferior a 10%), mas parecem acontecer mais em projetos importantes (aqueles que tramitaram em urgência ou tiveram votação nominal) e quanto maior a disciplina da coalizão parlamentar que apóia o governo.

Já os primeiros são bem mais previsíveis (acima de 63%), pois ocorrem praticamente apenas em projetos originados no Poder Legislativo, e entre estes, incidem mais naqueles apresentados por integrantes de partidos de oposição. Mas se eles tramitam em regime de urgência, um indicador da importância do projeto, o risco de veto total cai pela metade. Esse risco também diminui sensivelmente se o governo conta com o apoio de mais de 65% da Câmara, ou se o projeto é aprovado nos últimos seis meses do mandato do presidente.

As únicas variáveis que apresentaram efeitos significativos e semelhantes em ambos os tipos de veto foram o tema social e o tempo de tramitação. Projetos com temas sociais tendem a sofrer menos vetos parciais e totais que projetos com outros temas, e ambos os tipos de veto tornam-se mais frequentes quanto mais longa a tramitação dos projetos. O resultado obtido para os projetos com tema social é de certa forma inesperado, pois, supondo-se a existência de uma “agenda social” do Legislativo, e sendo os projetos deste Poder os alvos da maioria dos vetos, a expectativa era o Executivo tendesse a vetar mais propostas com temática social que sobre outros assuntos.

O nível de disciplina da coalizão apresentou associação somente com a ocorrência de vetos parciais, corroborando desta maneira apenas parte do argumento de Grohman. Assim, mostra-se insuficiente a idéia de que uma coalizão mais disciplinada eleva a frequência de vetos apenas por transmitir ao presidente maior confiança de que eles serão mantidos. É preciso explicar por que essa coalizão disciplinada tem a capacidade de manter os vetos presidenciais se ela não foi capaz de impedir a aprovação dos projetos que os provocaram.

Por sua vez, o tamanho da coalizão, cuja relação com a ocorrência de vetos foi investigada tanto por Grohman quanto por Lamounier, esteve associado apenas aos vetos totais. Viu-se que quando o governo conta com uma coalizão ampla dentro da Câmara, a probabilidade de um projeto ser totalmente vetado reduz em mais de 40%. Mas as

interpretações para esse fenômeno podem divergir radicalmente. De um lado, pode-se afirmar que uma grande base partidária dentro do Congresso permite ao presidente obter mais facilmente a aprovação de suas propostas, bem como impedir que propostas indesejáveis sejam aprovadas, diminuindo a necessidade de recorrer ao veto total. De outro, também é possível supor que, se uma grande coalizão não se opôs a aprovação de determinado projeto, ela pode manifestar-se favoravelmente a ele mais uma vez, caso venha a ser chamada a isso, e assim o presidente contém-se em usar o veto, para evitar o desgaste de uma derrubada. Portanto, assim como no caso da disciplina, ainda é preciso entender melhor os meandros da relação entre tamanho da coalizão e frequência de vetos totais.

O fato de uma proposição ser apresentada sob a forma de medida provisória não a torna menos propensa a sofrer vetos, sejam eles parciais ou totais, ao contrário do que havia observado Lamounier. O que reduz o risco de uma proposta ser vetada é ter origem no Executivo, o que as MPs obrigatoriamente têm, e talvez seja esse o efeito percebido por Lamounier, uma vez que o autor relaciona apenas as variáveis tamanho da coalizão, quantidade de MPs e quantidade de vetos. Quando controlado pelo Poder de origem da proposta, o impacto do uso de MPs não é relevante entre os vetos totais nem entre os parciais, conforme os resultados dos Quadros 4 e 6. Foi analisado ainda um modelo apenas para os projetos com origem no Executivo (não mostrado), e mais uma vez o efeito das medidas provisórias não foi relevante.

A outra questão analisada por Lamounier, a respeito da incidência de vetos parciais em emendas da oposição, não foi investigada aqui nos termos propostos pelo autor, mas a autoria da oposição mostrou aumentar o risco de veto total em mais de 70% em relação aos projetos de partidos da coalizão. Tal fenômeno está longe de ser estranho, pois os projetos da oposição devem mesmo estar fora das preferências do presidente; o que

pode despertar o interesse de futura pesquisa é o fato de um projeto da oposição ter logrado aprovação apesar do desejo contrário do chefe do Executivo.

As duas variáveis utilizadas aqui como indicadores da importância do projeto tiveram desempenho bastante satisfatório. A tramitação em regime de urgência merece especial destaque, pois além de apresentar associação significativa com os dois tipos de veto, ela aumenta o risco de veto parcial e reduz o de veto total, exatamente o que se espera que aconteça com um projeto de vulto. O custo de vetar totalmente um projeto considerado importante é elevado, ao passo que, por meio do veto parcial, é possível para o presidente remover eventuais alterações promovidas pelos parlamentares, mantendo e promulgando apenas as partes consideradas adequadas. A votação nominal, outro indicador da importância do projeto, é relevante apenas para a ocorrência de vetos parciais. Combinadas, as duas variáveis mais que dobram as chances de que haja veto parcial (de 18,4% para 42,7%, conforme Quadro 7).

A utilização de um indicador da importância do projeto é um expediente útil para analisar questões envolvendo o processo legislativo, e um trabalho no sentido de consolidar uma classificação desse tipo seria muito bem-vindo e bem aproveitado na área de estudos legislativos da Ciência Política brasileira.

A menor frequência de projetos vetados totalmente nos últimos seis meses de mandato do presidente indica uma redução no nível de conflito entre o chefe do Executivo e os membros do Legislativo, algo que era de se esperar após um certo tempo de convivência. A questão é saber quem é (ou se há) o principal responsável por esse ambiente mais conciliador: se os congressistas que passam a aprovar mais projetos dentro das preferências do presidente, ou este que passa a ser mais tolerante e menos rigoroso no exame dos projetos aprovados pelo Congresso.

Outro resultado inesperado refere-se ao presidente que mais usou o poder de veto. Havia a expectativa de que Collor fosse esse presidente, devido aos sucessivos confrontos com o Congresso que foram a marca de seu governo, além das evidências iniciais nesse sentido mostradas no Capítulo 1. Essa expectativa não se confirmou, e ainda viu-se que o único presidente a utilizar o poder de veto de forma realmente distinta foi Sarney, em cuja presidência os vetos parciais foram significativamente mais freqüentes que a média.

Por fim, deve ser ressaltado o impacto da origem dos projetos sobre a ocorrência de vetos totais, ou em outras palavras, a elevada freqüência de projetos do Legislativo que são totalmente vetados. Todas as descobertas e confirmações feitas por esta pesquisa não devem deixar em segundo plano que a maior consequência do padrão de uso do veto observado aqui é, precisamente, impedir que metade das propostas apresentadas por legisladores e aprovadas por seus pares transforme-se em lei. É evidente que os projetos do Legislativo deveriam receber mais vetos totais que projetos do próprio Executivo, mas a proporção em que isto ocorre, um projeto totalmente vetado em cada dois aprovados, é inquestionavelmente elevada.

Revela-se assim mais uma face da predominância do Executivo no processo legislativo brasileiro. Se antes se creditava esse fenômeno exclusivamente aos poderes de agenda e de incentivo do presidente sobre o comportamento parlamentar, sabe-se agora que ela também é conquistada por meio do poder de veto. A capacidade dos legisladores em aprovar projetos de sua própria autoria é duas vezes maior do que se constata ao observar exclusivamente a quantidade de leis sancionadas no período 1988-2000: ocorre que, com seus vetos totais, o Executivo impede que metade dos projetos aprovados com origem no Poder Legislativo transforme-se em lei.

No Brasil, o poder de agenda e o poder de veto estão combinados em um só ramo do governo, o Executivo, algo expressamente condenado nas obras de Montesquieu e dos

federalistas norte-americanos. A distribuição de poderes no sistema político brasileiro desequilibra fortemente o mecanismo de freios e contrapesos em favor do presidente, dando a ele amplos recursos para que faça prevalecer a sua vontade. Sua posição em relação ao processo legislativo é extremamente confortável, pois além de ser o primeiro responsável por avaliar se cada projeto aprovado deve ou não entrar em vigor, ele também detém amplos recursos que facilitam a aprovação de suas políticas.

Quando não conseguiram influenciar a atividade dos parlamentares de forma a evitar que projetos indesejados fossem aprovados, os diferentes presidentes brasileiros usaram sem moderação o poder de negar sanção a esses projetos, contrariando as previsões de Hamilton de que uma medida extrema com o veto raramente seria adotada. Tem-se assim que, no Brasil, o veto, um instrumento concebido para que o Executivo pudesse conter eventuais abusos do Poder Legislativo, é na verdade usado de forma quase abusiva pelo próprio Executivo para evitar que as propostas do Legislativo adquiram o *status* de lei, impedindo assim que os parlamentares exerçam plenamente a sua principal função, a de legislar.

A preponderância da vontade do presidente não se dá apenas durante a fase de apreciação de uma proposta, mas também após sua aprovação, caso ela não seja do seu interesse. Os vetos são freqüentes, um a cada três projetos não-orçamentários, e as derrubadas, raríssimas, são apenas doze dentro do universo analisado (menos de 1% dos casos, cerca de 2% dos vetos).

Esta pesquisa procurou analisar de maneira abrangente e com sólida base empírica as principais questões relacionadas ao poder de veto no Brasil, organizando de maneira sistemática as informações relacionadas ao uso desse instrumento pelos presidentes brasileiros. Tal uso tem as suas particularidades e desdobramentos específicos, que não podem ser negligenciados, no entanto, sua principal característica é a de ser mais um aspecto da reconhecida predominância do Poder Executivo no sistema político deste país.

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. (1988). “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, p. 5-34.

ALDRICH, John. (1995). *Why parties?* Chicago, Chicago University Press.

ALECRIM, Otávio. (1954). *O sistema do veto nos Estados Unidos e a receptividade brasileira*. Rio de Janeiro, Jornal do Comércio.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de e MOYA, Mauricio. (1997). “A reforma negociada: o Congresso e a política de privatização”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, n. 34, São Paulo, ANPOCS.

AMORIM NETO, Octavio. (2000). “Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil”. *Dados*, vol. 43 n. 3, Rio de Janeiro, IUPERJ.

_____. (1994). “Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação”. *Nova Economia*, Belo Horizonte, vol. 4 n. 1.

_____ e SANTOS, Fabiano. (2003). “O segredo ineficiente revisto: o que propõe e o que aprovam os deputados brasileiros”. *Dados*, vol. 46, n. 4, p. 661-698. Rio de Janeiro, IUPERJ.

_____. (2001). “A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil”. *Dados*, v. 44, n. 2, Rio de Janeiro, IUPERJ.

_____ e TAFNER, Paulo. (2002). “Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias”. *Dados*, v. 45, n. 1, Rio de Janeiro, IUPERJ.

_____. (1999). “O presidencialismo brasileiro: delegação, coordenação e conflito”. Texto apresentado no Seminário Internacional sobre Formas de Gobierno en América Latina. Cidade do México, UNAM.

ARNOLD, Douglas. (1990). *The logic of congressional action*. New Haven, Yale University Press.

BARON, David e FEREJOHN, John. (1989). "Bargaining in legislatures". *American Political Science Review* n°. 89, p. 1181-1206.

BARROS, Sérgio Resende de. (1987). *Veto: uma proposta para a nova República*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da USP.

BLACK, Charles L. (1976). "Some thoughts on the veto". *Law and Contemporary Problems*, 40 (Spring): 87-101.

BRITTO, Luis Navarro de. (1966). *O veto legislativo: um estudo comparado*. [Brasília], Ministério da Justiça.

CAMERON, Charles. (2000). *Veto bargaining: presidents and the politics of negative power*. Nova York, Cambridge university Press.

CAMPANHOLE, Adriano, e CAMPANHOLE, Hilton. (1986). *Constituições do Brasil*. Atlas, São Paulo.

CAREY, John e SHUGART, Matthew. (1998). "Poder executivo de decreto: chamando os tanques ou usando a caneta?" *Revista Brasileira de Ciências Sociais* vol. 13 n°. 37.

_____. (1995), "Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas". *Electoral Studies* vol. 14 n. 4, p. 417-439.

CARTER, John & SCHAP, David. (1987). "Executive veto, legislative override and structure induced equilibrium". *Public Choice*, 52 (2).

CASTRO SANTOS, Maria Helena de. (1997). "Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituinte". *Dados*, vol. 40, n. 3, p. 335-376.

CONLEY & KREPPEL. (2001). "Toward a new tipology of (US presidential) vetoes and override". *Political Research Quarterly*, 54 (4).

CONGRESSO NACIONAL. (1989b). *Resolução n°. 2*. Brasília.

_____. (1989a). *Resolução n°. 1*. Brasília.

Constituição da República Federativa do Brasil. (2001). São Paulo, Revista dos Tribunais.

COPELAND, Gary W. (1983). "When Congress and the president collide: why presidents veto legislation". *Journal of Politics*, 45 (3).

COX, Gary e MCCUBBINS, Mathew. (1993). *Legislative leviathan: party government in the House*. Berkeley/Los Angeles, University of California Press.

FARRAND, Max. (1966). *The records of the Federal Convention of 1787*. New Haven, Yale University Press.

FIGUEIREDO, Argelina. (2001). "Instituições e política no controle do Executivo". *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4.

_____. (1995). "O papel do Executivo na produção legislativa" in VILLAS BOAS, Gláucia, e GONÇALVES, Marco, *O Brasil na virada do século: o debate dos intelectuais*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.

_____ e LIMONGI, Fernando. (2002). "Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária". *Dados*, v. 45, n. 2, Rio de Janeiro, IUPERJ.

_____. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, FGV.

_____. (1997). "O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?". *Novos Estudos*, n. 47, p. 127-154.

FIORINA, Morris. (1989). *Congress: the keystone of the Washington establishment*. New Haven, Yale University Press.

GILMOUR. (2002). "Institutional and individual influences on the president's veto". *Journal of Politics*, 64 (1).

GROHMAN, Luis Gustavo Mello. (2003). *O veto presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000*. Tese de Doutorado, IUPERJ.

HOFF, Samuel. (1991). "Saying no: presidential support and veto use: 1889-1989". *American Politics Quarterly*, vol. 19, n. 3.

INGBERMAN, Daniel e YAO, Dennis. (1991). "(US) Presidential commitment and the veto". *American Journal of Political Science*, vol. 35 n.2.

JACKSON, Carlton. (1967). *Presidential vetoes, 1792-1945*. Athens-GA, University of Georgia Press.

JOLOWICZ, Herbert. (1967). *Historical introduction to the study of roman law*. Cambridge, Cambridge University Press.

JONES, Mark. (1995). *Electoral laws and the survival of presidential democracies*. Notre Dame, University of Notre Dame Press.

KREHBIEL, Keith. (1998). *Pivotal politics: a theory of US lawmaking*. Chicago, Chicago University Press.

LAMOUNIER, Bolívar. (1991a). "Brasil: rumo ao parlamentarismo?" in LAMOUNIER, B. (org.), *A opção parlamentarista*. São Paulo, IDESP/Sumaré.

_____. (1991b). *Depois da transição: democracia e eleições no governo Collor*. São Paulo, Loyola.

LAMOUNIER, Leonardo Alves. (2005). *Poder de agenda, poder de veto e relações Executivo-Legislativo no Brasil contemporâneo: presidencialismo de coalizão e reciprocidade estratégica*. Tese de Doutorado, FAFICH/UFMG.

LEE, Jong. (1975). "Presidential vetoes from Washington to Nixon". *Journal of Politics*, vol. 37, n. 2.

LEMOS, Leany Barreiro. (2001). "O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista". *Dados*, v. 44, n. 3, Rio de Janeiro, IUPERJ.

LEVIN, Jack. (1987). *Estatística aplicada a ciências humanas*. São Paulo, Habra.

LIMONGI, Fernando. (1994). "O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente". *BIB*, n. 37. Rio de Janeiro, Relume-Dumará/ANPOCS.

LINZ, Juan. (1994). "Presidentialism or parliamentarism: does it make a difference?" in LINZ, Juan e VALENZUELA, Arturo (orgs.), *The failure of presidential democracy*. Baltimore, John Hopkins University Press.

_____ e VALENZUELA, Arturo (orgs.). (1994). *The failure of presidential democracy*. Baltimore, John Hopkins University Press.

MADISON, James, HAMILTON, Alexander e JAY, John. (1993). *Os artigos federalistas*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.

MAINWARING, Scott. (1997). "Multipartism, robust federalism and presidentialism in Brazil" in MAINWARING, S. e SHUGART, M. (orgs.) *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

_____. (1993). "Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 28/29, p. 21-74.

_____. (1991). "Políticos, partidos e sistemas eleitorais". *Novos Estudos* n.29, São Paulo, CEBRAP.

_____ e SCULLY, Timothy (1995). "Party system in Latin America" in MAINWARING S. E SCULLY, T. *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford, Stanford University Press.

MASON, Edward C. (1890). *The Veto Power*. Boston, Ginn & Co.

MAYHEW, David. (1974). *The electoral connection*. New Haven, Yale University Press.

MCCARTY, Nolan. (2000b). "Proposal rights, veto rights, and political bargaining". *American Journal of Political Science*, vol. 44, n. 3.

_____. (2000a). "Presidential pork: executive veto power and distributive politics". *American Political Science Review*, vol. 94, n. 1.

_____ e POOLE, Keith. (1995). "Veto power and legislation: an empirical analysis of the Executive-Legislative bargaining from 1961 to 1986". *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 11, n. 2.

MCKAY, David. (1989). "Presidential strategy and the veto power: a reappraisal". *Political Science Quarterly*, vol. 104, n. 3.

MELLO, André Vaz de. (2002). *O processo orçamentário brasileiro*. Dissertação de Mestrado. Departamento de Ciência Política, FFLCH/USP.

MENEGUELLO, Rachel. (1998). *Partidos e governos no Brasil contemporâneo*. São Paulo, Paz e Terra.

MONTEIRO, Jorge. (2000). "Condicionamentos institucionais das medidas provisórias". *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 34, n. 2, p. 25-44.

MONTESQUIEU. (1985). *Do espírito das leis*. São Paulo, Abril.

NEUSTADT, Richard. (1990). *Presidential power and the modern presidents: the politics of leadership from Roosevelt to Reagan*. Nova York, Free Press.

NICOLAU, Jairo Marconi. (1996). *Multipartidarismo e democracia*. Rio de Janeiro, FGV.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. (2003). "Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil". *Dados* vol. 46, n. 4, Rio de Janeiro, IUPERJ.

_____. (2002). "Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro". *Dados*, vol. 45, n. 2, Rio de Janeiro, IUPERJ.

PERES, Liege Socorro Albuquerque. (1998). *O período Collor: análise da cobertura das revistas Veja e Isto É de antes da eleição presidencial até o impeachment*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, FFLCH/USP.

PESSANHA, Charles. (1997). *Relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. Tese de Doutorado. São Paulo, FFLCH/USP.

POWER, Timothy. (1998). "The pen is mightier than the Congress: presidential decree power in Brazil" in J. Carey e M. Shugart (orgs.), *Executive decree authority*. Nova York, Cambridge University Press.

ROCHA, Antonio Sérgio Carvalho. (2002). *Orçamento público, interesses privados*. Tese de Doutorado. São Paulo, FFLCH/USP.

RODRIGUES, Ernesto. (1991). *O veto no direito comparado*. Rio de Janeiro, Revista dos Tribunais.

_____. (1981). *O Veto no Brasil*. Rio de Janeiro, Forense.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. (2002). "Accountability e poder constitucional do Executivo brasileiro: decreto, medida provisória e tramitação de urgência". *Teoria & Sociedade*, Belo Horizonte, n. 9, p. 158-199.

ROHDE, David & SIMON Dennis. (1985). "Presidential vetoes and congressional response: A Study of Institutional Conflict". *American Journal of Political Science*, 29 (3).

ROMER, Thomas e ROSENTHAL, Howard. (1978). "Political resource allocation, controled agendas and the status quo". *Public Choice*, vol. 33, n. 1, p. 27-44.

SANTOS, Fabiano. (2003). *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte, UFMG.

_____. (2002). "Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão". *Dados*, vol. 45 n. 1, Rio de Janeiro, IUPERJ.

_____. (1999). "Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil". *Dados*, vol. 42 n. 1, Rio de Janeiro, IUPERJ.

_____. (1997a). "Dinâmica congressual e regulação econômica: o caso da Lei Portuária". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* vol. 13 n. 34, p. 133-146.

_____. (1997b). "Patronagem e poder de agenda na política brasileira". *Dados*, v. 40, n. 3, Rio de Janeiro, IUPERJ.

_____. (1995). "Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1963". *Dados*, v. 38, n. 3, Rio de Janeiro, IUPERJ.

SCHAP, David. (1986). "Executive veto and informational strategy: a structure-induced equilibrium analysis". *American Journal of Political Science*, vol. 30, n. 4.

SCHUMPETER, Joseph. (1961). *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.

SHEPSLE, Kenneth e BONCHEK, Mark. (1997). *Analyzing politics: rationality, behavior and institutions*. Nova York/Londres, WW Norton.

SHIELDS, Todd & HUANG, Chi. (1997). "Executive vetoes: testing presidency- and presidential-centered perspectives of presidential behavior". *American Politics Quarterly*, 25 (4).

_____. (1995). "Presidential vetoes: an event count model". *Political Research Quarterly*, 48 (3).

SHUGART, Matthew e CAREY, John. (1992). *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge, Cambridge University Press.

SIMONTON, Dean Keith. (1987) "Presidential inflexibility and veto behavior". *Journal of Personality*, 55.

SPITZER, Robert J. (1998). "The item veto dispute and the secular crisis of the Presidency". *Presidential Studies Quarterly*, 28 (40).

_____. (1988). *The presidential veto: touchstone of american presidency*. Albany, State University of New York Press.

TOWLE, Katherine. (1937). "The President's veto since 1889". *American Political Science Review*, 31.

TSEBELIS, George. (2002). *Veto players : how political institutions work*. Princeton - NJ, Princeton University Press.

_____. (1998). *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo, EDUSP.

_____. (1997). "Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, n.34.

VASCONCELOS, Pedro Carlos Bacelar de. (1984). *A separação dos poderes na Constituição Americana: do veto legislativo ao Executivo unitário*. Coimbra, Coimbra.

VELASCO JÚNIOR, Licínio. (2005). *A política pública de privatização no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, IUPERJ.

WILKINGS & YOUNG. (2002). "The influence of governors on veto override attempts: a test of pivotal politics". *Legislative Studies Quarterly*, 27 (4).

WOOLEY, John. (1991). "Institutions, the election cycle and the presidential veto". *American Journal of Political Science* 35 (2).