

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO  
IUPERJ**

LUÍS GUSTAVO MELLO GROHMANN

**O VETO PRESIDENCIAL NO BRASIL: 1946-1964 e 1990-2000**

**Tese apresentada ao Instituto Universitário  
de Pesquisas do Rio de Janeiro como  
requisito parcial para a obtenção do grau  
de Doutor em Ciências Humanas: Ciência  
Política**

*Banca examinadora:*

---

Prof. Dr. Wanderley Guilherme dos Santos (Presidente)

---

Profa. Dra. Argelina Cheibub Figueiredo

---

Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos (Orientador)

---

Prof. Dr. Jairo César Marconi Nicolau

---

Prof. Dr. André Marengo dos Santos

Rio de Janeiro, junho de 2003

## Sumário

<b>Lista de Figuras, Gráficos, Quadros e Tabelas</b> .....	v
<b>Resumo</b> .....	xiii
<b>Abstract</b> .....	xiii
<b>Agradecimentos</b> .....	xiv
<b>1 Introdução</b> .....	1
1.1. O Veto como instituição política.....	2
1.2. O Veto à luz da Teoria da Escolha Racional e da Teoria dos Jogos .....	5
1.3. As Relações Executivo - Legislativo no Brasil .....	11
1.4. As Relações Executivo - Legislativo no Brasil e o Veto Presidencial.....	25
<b>PARTE I - O VETO NO BRASIL: TEORIA E PRÁTICA</b>	
<b>2 Modelos teóricos para análise do Veto Presidencial no Brasil contemporâneo</b> .....	29
2.1. Escolha Racional: os modelos de informação completa .....	30
2.2. Escolha Racional: os modelos de informação incompleta .....	32
2.3. A Análise Multidimensional .....	37
2.4. O ambiente do Veto no Brasil .....	39
2.5. Discutindo os modelos de Veto para o Brasil .....	45
2.5.1. Jogos com informação completa e perfeita .....	46
2.5.2. Jogos com informação completa com três atores .....	48
2.5.3. Jogos de informação incompleta .....	54
2.6. Considerações Finais .....	58
<b>3. O Veto Presidencial no Brasil: comparação entre o regime de 1946 e a democracia pós 1988</b> .....	66
3.1. Comparando os regimes de 1946-1964 e de 1990-2000 I: contextos institucional e partidário das relações Executivo-Legislativo .....	68
3.2. Comparando os regimes de 1946-1964 e de 1990-2000 II: o Veto no Brasil .....	79
3.3. Os anos noventa .....	88
3.4 O Veto e seu tempo .....	99
3.5. Uma raridade: os Vetos derrubados .....	109

3.5.1. O Veto de Collor às emendas ao Orçamento da União de 1991 .....	112
3.5.2. O Veto de Franco às emendas ao Plano de Estabilização Financeira .....	113
3.5.3. O Veto de Cardoso ao projeto de planejamento familiar no Brasil .....	115
3.5.4. O Veto de Cardoso ao projeto de anistia das multas e punições eleitorais aplicadas em 1998 .....	116
3.6. Considerações Finais .....	120

## **PARTE II - O VETO: O QUORUM DE DERRUBADA E AS MAIORIAS**

### **4 O Quorum de derrubada do Veto: seus efeitos no sistema parlamentar brasileiro**

<b>de 1946-1964 e no pós 1988 .....</b>	<b>122</b>
4.1. A questão teórica I: significado do Quorum e sua diversidade .....	122
4.2. A questão teórica II: o problema das coalizões .....	125
4.3. O Quorum no Brasil .....	129
4.4. A teoria dos efeitos do Quorum sobre o Veto para o Brasil I: as Maiorias .....	131
4.5. A teoria dos efeitos do Quorum sobre o Veto para o Brasil II: as Maiorias e as Disciplinas .....	135
4.6. Considerações Finais .....	156

### **5 As Maiorias, as Disciplinas e os Vetos: os referentes empíricos .....**

5.1. As Maiorias, a Disciplina e a Eficiência em 1946-1964 .....	158
5.2. As Maiorias, a Disciplina e a Eficiência em 1990- 2000 .....	172
5.3. Considerações Finais .....	182

### **6. O Veto no Rio Grande do Sul: as maiorias cambiantes.....**

6.1. O contexto conjuntural .....	188
6.1.1. A literatura sobre polarização e multipartidarismo no RS .....	189
6.1.2. Do Governo Britto ao Governo Olívio: a polarização do sistema partidário.....	191
6.1.3. O contexto político-institucional .....	193
6.2. O processo legislativo .....	197
6.3. O Veto no RS .....	203
6.3.1. Anatomia do Veto no RS .....	204
6.3.2. Os Vetos e as Maiorias parlamentares .....	209
6.4. Considerações Finais .....	221

<b>7. Conclusões .....</b>	<b>225</b>
----------------------------	------------

## **ANEXOS**

<b>Anexo A - Trajetória histórica do Veto .....</b>	<b>229</b>
---	------------

<b>Anexo B - Trajetória constitucional do Veto no Brasil .....</b>	<b>234</b>
--	------------

<b>Anexo C - Tipos de Veto .....</b>	<b>235</b>
--------------------------------------	------------

<b>Anexo D - Complementos aos Modelos de Jogos para o Veto no Brasil .....</b>	<b>237</b>
--	------------

<b>Anexo E - Maiorias, Disciplinas e Vetos: regressões .....</b>	<b>243</b>
--	------------

<b>Referências bibliográficas .....</b>	<b>246</b>
---	------------

## LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

### LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1- Jogo para Veto Parcial e Veto Total para Projetos do Presidente .....	43
FIGURA 2- Jogo para Veto Parcial e Veto Total para projetos do Legislativo .....	43
FIGURA 3- Função de utilidade em um espaço político unidimensional .....	45
FIGURA 4- Distribuição espacial de preferências do Congresso e do Presidente ( <i>status quo</i> à direita) .....	46
FIGURA 5 - Distribuição espacial de preferências do Congresso e do Presidente ( <i>status quo</i> ao centro) .....	47
FIGURA 6 - Distribuição espacial de preferências da Maioria Relativa, da Maioria Qualificada e do Presidente ( <i>status quo</i> à direita e Maioria Qualificada ao centro) .....	51
FIGURA 7 - Distribuição espacial de preferências da Maioria Relativa, da Maioria Qualificada e do Presidente ( <i>status quo</i> e Maioria Qualificada ao centro) .....	52
FIGURA 8 - Distribuição espacial de preferências da Maioria Relativa, da Maioria Qualificada e do Presidente ( <i>status quo</i> à direita e Maioria Qualificada ao centro) sob jogo de informação incompleta .....	56
FIGURA 9- Distribuição espacial de preferências da Maioria Relativa, da Maioria Qualificada e do Presidente ( <i>status quo</i> e Maioria Qualificada ao centro) sob jogo de informação incompleta. ....	57

### LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1. Frequência Diária dos Vetos e % dos Vetos sobre Projetos de Lei aprovados, por Governos, Brasil, 1946-1964 e 1990-2000 .....	83
GRÁFICO 2 Relação entre Leis Aprovadas, Vetos emitidos e Dias de Mandato, por Governo, Brasil, 1946-1964 e 1990-2000 .....	85
GRÁFICO 3. Vetos presidenciais Totais e Parciais, por Governo, Brasil, 1946-1964 e 1990-2000 .....	86
GRÁFICO 4. Linhas de custo das Maiorias e Disciplinas em % para quoruns de Maioria Relativa - Brasil, 1946-1964 e pós 1988 .....	144

GRÁFICO 5. Linhas de custo das Maiorias e Disciplinas em % para quoruns de Maioria Absoluta - Brasil, 1946-1964 e pós 1988 .....	144
GRÁFICO 6. Linhas de custo das Maiorias e Disciplinas em % para quoruns de Maioria de 2/3 do universo - Brasil, 1946-1964 e pós 1988 .....	145
GRÁFICO 7. Eficiência ótima para quorum de Maioria Relativa, Brasil, 1946-1964 e pós 1988 .....	151
GRÁFICO 8. Eficiência ótima para quorum de Maioria Absoluta, Brasil, 1946-1964 e pós 1988 .....	151
GRÁFICO 9. Eficiência ótima para quorum de Maioria de 2/3 do universo, Brasil, 1946-1964 e pós 1988 .....	152
GRÁFICO 10. Maiorias presidenciais formal e efetiva, por Ministério, Câmara de Deputados, Brasil, 1946-1964 .....	167
GRÁFICO 11. Disciplinas esperada e efetiva, por Ministério, para quoruns de Maioria Absoluta, Câmara de Deputados, Brasil, 1946-1964 .....	167
GRÁFICO 12. Disciplinas esperada e efetiva, por Ministério, para quoruns de Maioria de 2/3 do universo, Câmara de Deputados, Brasil, 1946-1964 .....	168
GRÁFICO 13. Eficiências esperada e efetiva, por Ministério, para quoruns de Maioria Absoluta, Câmara de Deputados, Brasil, 1946-1964 .....	168
GRÁFICO 14. Maiorias presidenciais formal e efetiva, por Ministério, Câmara de Deputados, Brasil, 1990-2000 .....	179
GRÁFICO 15. Disciplinas esperada e efetiva, por Ministério, para quorum de Maioria Absoluta, Câmara de Deputados, Brasil, 1990-2000 .....	179
GRÁFICO 16. Eficiências esperada e efetiva, por Ministério, para quorum de Maioria Absoluta, Câmara de Deputados, Brasil, 1990-2000 .....	180
GRÁFICO 17. Maiores Maiorias formais, Disciplinas efetivas, Vetos e Vetos Derrubados, por Governo, Câmara de Deputados, Brasil, 1946-1964 e 1990-2000 .....	184

## **LISTA DE QUADROS**

QUADRO 1. Comparação entre teorias que relacionam disciplina, informação e tamanho das coalizões .....	128
QUADRO 2. Associações entre Disciplina, Maiorias, Vetos e Derrubadas, Brasil, 1946-1964 e 1990-2000 .....	185

QUADRO 3. Partidos e Coligações que concorreram nas eleições de 1982, 1986, 1990, 1994, 1998 e 2002 para Governador do Estado, RS .....	197
---	-----

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1. Ganhos por votantes para questões X e Y caso sejam aprovadas .....	62
TABELA 2. Composição partidária da Câmara de Deputados, Brasil, 1946-1963.....	72
TABELA 3. Composição partidária do Senado Federal, Brasil, 1946-1963.....	73
TABELA 4. Governos por Ministérios, por tempo de duração, composição partidária do Ministério e quantidade de assentos parlamentares conforme a composição partidária do Ministério, Brasil, 1946-1964 .....	74
TABELA 5. Composição partidária da Câmara de Deputados, Brasil, 1990-2000 .....	75
TABELA 6. Composição partidária do Senado Federal, Brasil, 1990-2000 .....	77
TABELA 7. Governos por Ministérios, por tempo de duração, composição partidária do Ministério e quantidade de assentos parlamentares conforme a composição partidária do Ministério, Brasil, 1990-2000 .....	78
TABELA 8. Leis Aprovadas, Número de Vetos Totais e Parciais e Tempo de Mandato Presidencial, por governo presidencial, Brasil, 1946-1964 e 1990-2000 .....	80
TABELA 9. Vetos Totais e Parciais por governo presidencial, Brasil, 1946-1964 e 1990-2000 .....	85
TABELA 10. Vetos presidenciais, vetos aprovados e derrubados, por governo, Brasil, 1946-1964 e 1990-2000 .....	87
TABELA 11. Vetos Totais e Parciais por Poder de origem do Projeto de Lei, Brasil, 1990-2000 .....	89
TABELA 12. Vetos Totais e Parciais, por Governo presidencial e por Poder de origem do Projeto de Lei, Brasil, 1990-2000 .....	90
TABELA 13. Tipo de Veto presidencial por situação, Brasil, 1990-2000 .....	91
TABELA 14. Vetos Totais por Governo e por Poder de origem, segundo o seu resultado, Brasil, 1990-2000 .....	92
TABELA 15. Vetos Parciais por Governo e por Poder de origem, segundo o seu resultado, Brasil, 1990-2000 .....	92
TABELA 16. Vetos Totais e Parciais por Governo e por Tipo de Projeto, Brasil, 1990-2000 .....	93

TABELA 17. Medidas Provisórias, Projetos de Lei de Conversão e Vetos por Governo, Brasil, 1990-2000 .....	95
TABELA 18. Vetos Totais e Parciais por Governo e por Partido, Brasil, 1990-2000 .....	96
TABELA 19. Vetos Totais e Parciais por Governo e por Região, Brasil, 1990-2000 .....	97
TABELA 20. Vetos Totais e Parciais por Governo e por Área de Abrangência do Projeto de Lei, Brasil, 1990-2000 .....	98
TABELA 21. Vetos Totais e Parciais por Governo e por Tempo de Tramitação, Brasil, 1990-2000 .....	101
TABELA 22. Vetos por ano e participação no total de Vetos por Governo, Brasil, 1990-2000 .....	103
TABELA 23. Vetos Totais emitidos por Governo em cada Ministério e por ano de exame do Veto no Legislativo, segundo as Legislaturas, Brasil, 1990 - 2000 .....	105
TABELA 24. Vetos Parciais emitidos por Governo em cada Ministério e por ano de exame do Veto no Legislativo, segundo as Legislaturas, Brasil, 1990 - 2000.....	107
TABELA 25. Tipo de quorum, maioria mínima e número de coalizões possíveis dado um parlamento com 5 integrantes .....	123
TABELA 26. Número de vetos derrubados em relação a 50 vetos, por quoruns, segundo as maiorias X,Y,Z .....	124
TABELA 27. Taxa de risco, tamanho máximo da maioria, disciplina mínima esperada e eficiência para quorum de 2/3 dos presentes com comparecimento mínimo na votação .....	146
TABELA 28. Taxa de risco, tamanho máximo da maioria, disciplina esperada e eficiência para quorum de 2/3 do universo de representantes .....	146
TABELA 29. Taxa de risco, tamanho máximo da maioria, disciplina mínima esperada e eficiência para quorum de Maioria Relativa com comparecimento mínimo na votação .....	147
TABELA 30. Taxa de risco, tamanho máximo da maioria, disciplina mínima esperada para quorum de Maioria Absoluta .....	147
TABELA 31. Taxa de risco, tamanho máximo da maioria, disciplina mínima esperada para quorum de 3/5 .....	148
TABELA 32. Distribuição das votações por quorum de decisão, segundo as taxas de risco, Câmara de Deputados, Brasil, 1989-1995 .....	154
TABELA 33. Maioria presidencial efetiva e formal (abs. e % em relação ao total de representantes), disciplina efetiva da maioria formal, eficiência efetiva,	

capacidade de superar os quoruns: 1) Maioria Relativa com comparecimento mínimo, 2) Maioria Absoluta, 3) 2/3 dos presentes com comparecimento mínimo e 4) 2/3 do universo, por Ministérios de cada Governo, Câmara de Deputados, Brasil, 1946-1964 .....	159
TABELA 34. Número de integrantes necessários para a construção de coalizões pró e contra governo, com maior e menor dissidência, por Ministérios de cada Governo, Câmara de Deputados, Brasil, 1946-1964 .....	161
TABELA 35. Número de integrantes necessários para a construção de coalizões pró e contra governo, com dissidência total, por Ministérios de cada Governo, Câmara de Deputados, Brasil, 1946-1964 .....	162
TABELA 36. Tamanho das Maiorias efetivas (menor e maior), disciplina, eficiência, quantidade de Projetos de Lei do Executivo aprovados pelo Legislativo, por Governo, Câmara de Deputados, Brasil, 1946-1964 .....	164
TABELA 37. Comparação entre magnitudes das maiorias formais, das disciplinas esperadas e efetivas e das eficiências esperadas e efetivas para quoruns de Maioria Absoluta, por Ministérios, Câmara de Deputados, Brasil, 1946-1964 .....	165
TABELA 38. Comparação entre magnitudes das maiorias formais, das disciplinas esperadas e efetivas e das eficiências esperadas e efetivas para quoruns de 2/3 do universo, por Ministérios, Câmara de Deputados, Brasil, 1946-1964 .....	166
TABELA 39. Tipos de Maioria por Ministérios de cada Governo e por quorum, Câmara de Deputados, Brasil, 1946-1964.....	169
TABELA 40. Comparação entre Tipos da Maiorias com capacidade de atingir os quoruns: Maioria relativa com comparecimento mínimo, Maioria Absoluta, 2/3 dos presentes com comparecimento mínimo e 2/3 do universo, por Ministério, Câmara dos Deputados, Brasil, 1946-1964 .....	170
TABELA 41. Maioria presidencial efetiva e formal (abs. e % em relação ao total de representantes), disciplina efetiva da maioria formal, eficiência efetiva, capacidade de superar os quoruns: 1) Maioria Relativa com comparecimento mínimo, 2) Maioria Absoluta, 3) 2/3 dos presentes com comparecimento mínimo e 4) 2/3 do universo, por Ministérios de cada Governo, Câmara dos Deputados, Brasil, 1990-2000 .....	173
TABELA 42 .Número de integrantes necessários para a construção de coalizões pró e contra governo, com maior e menor dissidência, por Ministérios de cada Governo, Câmara dos Deputados, Brasil, 1990-2000 .....	175

TABELA 43 Número de integrantes necessários para a construção de coalizões pró e contra governo, com dissidência total, por Ministério de cada Governo, Câmara dos Deputados, Brasil, 1990-2000 .....	176
TABELA 44. Magnitude das Maiorias efetivas (menor e maior), das Disciplinas efetivas, das Eficiências efetivas e dos Projetos de Lei do Executivo aprovados pelo Legislativo, Câmara dos Deputados, Brasil, 1990-2000 .....	176
TABELA 45. Comparação entre Maiorias formais, Disciplinas esperadas e efetivas, Eficiências esperadas e efetivas para quoruns de Maioria Absoluta, por Ministério, Câmara dos Deputados, Brasil, 1990-2000 .....	177
TABELA 46. Tipo de maiorias, por Ministério de cada Governo e por quorum, Câmara dos Deputados, Brasil, 1990-2000 .....	181
TABELA 47. Comparação entre Tipos da Maioria com capacidade de atingir os quoruns: Maioria Relativa com comparecimento mínimo, Maioria Absoluta, 2/3 dos presentes com comparecimento mínimo e 2/3 do universo, por Ministérios, Câmara dos Deputados, Brasil, 1990-2000 .....	181
TABELA 48. Associações entre Disciplina partidária, magnitude de Maiorias presidenciais, quantidade de Vetos e de Vetos derrubados, Câmara de Deputados, Brasil, 1946-1964/1990-2000 .....	185
TABELA 49. Distribuição dos assentos parlamentares, por Governo, segundo os partidos, na Assembléia Legislativa do RS, 1982-1998 .....	193
TABELA 50. Distribuição de assentos parlamentares na Assembléia Legislativa do RS, 1999-2001.....	194
TABELA 51. Distribuição de assentos parlamentares por grupos ideológicos conforme resultado eleitoral, Assembléia Legislativa do RS, 1982-1998 .....	195
TABELA 52. Distribuição de assentos parlamentares por grupos ideológicos após migração partidária, Assembléia Legislativa do RS, 1999-2001 .....	196
TABELA 53. Número de Propostas de Emendas Constitucionais (PECs), Projetos de Lei Ordinárias e Complementares (PLs), e Vetos votados em Plenário na Assembléia Legislativa do RS, Governo Britto 1995 -1998 e Governo Olívio 1999 -2001 .....	198
TABELA 54. Projetos de Lei Ordinária e Complementar por iniciativa de poder votados pela Assembléia Legislativa do RS, 1995-1998 e 1999-2001 .....	200

TABELA 55. Projetos de Lei e de Lei Complementar aprovados e rejeitados, por iniciativa de poder, votados pela Assembléia Legislativa do RS, 1995-1998 e 1999-2001 .....	200
TABELA 56. Projetos de Lei Ordinária e Complementar conforme área de regulamentação legal e por iniciativa de poder, Assembléia Legislativa do RS, 1995-1998 e 1999-2001 .....	201
TABELA 57. Projetos de Lei Ordinária e Complementar aprovados e rejeitados conforme área de regulamentação legal e por iniciativa de poder, Assembléia Legislativa do RS, 1995-1998.....	202
TABELA 58. Projetos de Lei Ordinária e Complementar aprovados e rejeitados conforme área de regulamentação legal e por iniciativa de poder, Assembléia Legislativa do RS, 1999-2001.....	202
TABELA 59. Número de Adins do Governo Estadual contra Assembléia do RS e situação do julgamento, por governo .....	203
TABELA 60. Vetos Totais e Parciais, por iniciativa de poder, Assembléia Legislativa do RS, 1995-1998 e 1999-2001 .....	205
TABELA 61. Vetos Totais aprovados e rejeitados, por iniciativa de poder, Assembléia Legislativa do RS, 1995-1998 e 1999-2001 .....	206
TABELA 62. Vetos Parciais aprovados e rejeitados, por iniciativa de poder, Assembléia Legislativa do RS, 1995-1998 e 1999-2001 .....	207
TABELA 63. Número de Vetos Totais e Parciais (mantidos e derrubados) e de Projetos aprovados, por poder de origem, Assembléia Legislativa do RS, 1995-1997 e 1999-2001 .....	208
TABELA 64. Número de Projetos vetados totalmente, por poder de origem e por combinação de Maiorias, Assembléia Legislativa do RS, 1995-2001 .....	212
TABELA 65. Número de Vetos Totais por ano e por combinação de Maiorias, Assembléia Legislativa do RS, 1995-2001 .....	213
TABELA 66. Número médio de representantes que alteraram sua posição entre a votação do projeto e a votação do Veto Total, por ano, por poder de origem e por combinação de maioria, Assembléia Legislativa do RS, 1995-2001 .....	214
TABELA 67. Número de projetos vetados totalmente e com maiorias DA e total de projetos examinados em plenário por área de abrangência e por governo, Assembléia Legislativa do RS, 1995-2001 .....	216

TABELA 68. Número de projetos vetados parcialmente, por poder de origem e por combinação de Maiorias, Assembléia Legislativa do RS, 1995-2001 .....	217
TABELA 69. Total de Vetos Parciais, por ano e por combinação de Maiorias, Assembléia Legislativa do RS, 1995-2001 .....	218
TABELA 70. Número médio de representantes que alteraram sua posição entre a votação do projeto e a votação do Veto Parcial, por ano, por poder de origem e por combinação de Maiorias, Assembléia Legislativa do RS, 1995-2001 .....	219
TABELA 71. Número de projetos vetados parcialmente e com maiorias DA e total de projetos examinados em plenário por área de abrangência e por governo, Assembléia Legislativa do RS, 1995-2001 .....	221

## **ANEXOS - LISTA DE QUADROS E FIGURAS**

QUADRO B.1. Trajetória constitucional do veto no Brasil .....	234
FIGURA D.1. Jogo para Veto Parcial e Veto Total sob emenda supressiva .....	238
FIGURA D.2. Jogo para Veto Parcial e Veto Total sob emenda modificativa .....	238
FIGURA D.3. Jogo para Veto Parcial e Veto Total sob emenda aditiva .....	239
FIGURA D.4. Jogo para Veto Parcial e Veto Total com Presidente, Legislativo 1 e Legislativo 2 .....	240
FIGURA D.5. Distribuição espacial de preferências do Congresso e do Presidente ( <i>status quo</i> junto ao limite direito do Presidente) .....	241
FIGURA D.6. Distribuição espacial de preferências do Congresso e do Presidente ( <i>status quo</i> à direita) .....	241
FIGURA D.7. Distribuição espacial de preferências do Congresso e do Presidente ( <i>status quo</i> ao centro) .....	242

## RESUMO

Este trabalho analisa o instituto do veto presidencial no Brasil, comparando os períodos de 1946-1964 e 1990-2000. Cria um modelo de jogo do veto para o Brasil, empregando a Teoria da Escolha Racional e a Teoria dos Jogos. Basicamente, o desafio é superar o paradoxo apresentado pela literatura de que o veto não é previsto mas acontece. Examina os efeitos da alteração, entre um período e outro, do quorum de derrubada do veto sobre o confronto Executivo - Legislativo e suas implicações para o presidencialismo de coalizão brasileiro. Os resultados alcançados foram os seguintes: 1) nosso modelo do jogo do veto supera o paradoxo ao admitir a existência dos jogos ocultos que acompanham o veto e o processo legislativo: polarização política, conexão eleitoral, disputa entre poderes; 2) além disso, demonstramos que a prática do apoio mútuo no Legislativo permite a ocorrência do veto e de sua manutenção; 3) o quorum de derrubada do veto, e sua alteração, é importante na formação das coalizões de governo, mais especificamente, das maiorias; 4) variável igualmente importante é a disciplina partidária, que garante a eficácia das maiorias formadas.

## ABSTRACT

This work analyzes the presidential veto in Brazil, comparing the periods of 1946-1964 and 1990-2000. It creates a model of veto game for Brazil, using the Rational-Choice Theory and the Game Theory. Basically the challenge is to overcome the paradox presented by the literature, that the veto is not foreseen but it happens. We examine the effects of the alteration, between a period and other, of the override veto quorum on the Executive-Legislative confrontation and its implications for the Brazilian coalition presidentialism. The reached results were the following ones: 1) our model of the veto game overcomes the paradox when admits the existence of the nested games that accompany the veto and the legislative process: political polarization, electoral connection, dispute among powers; 2) besides, we demonstrated that the practice of the mutual support in the Legislative allows the veto to occurs and its maintenance; 3) the override veto quorum, and its alteration, is important to the formation of government's coalitions, more specifically, of the majority; 4) variable equally important is the party discipline, that guarantees the effectiveness of the majority.

## AGRADECIMENTOS

Todo trabalho científico é coletivo e individual, ao mesmo tempo. Coletivo porque somos tributários de nossos predecessores, aqueles que abriram as veredas e aqueles que as aplainaram. Coletivo porque estamos cercados de outros camaradas de viagem, que ora nos auxiliam, ora nos instigam e desafiam. Não faltam os dilemas, as discussões e as dissidências. Ao fim e ao cabo, ainda comovidos pelo esforço, somos gratos.

Em primeiro lugar, agradeço ao meu orientador, Prof. Fabiano Santos, o qual proporcionou excelentes condições para a liberdade vigiada que requer a atividade intelectual e que contribuiu sobremaneira com argutos senso de exatidão e conhecimento. Além da infinita paciência para com as marchas e contramarchas próprias de quem realiza uma tese. Como professor, descortinou a área dos estudos legislativos desde um plano mais elevado. Como orientador, fez permanecer vivo o interesse pela mesma. Como amigo, soube compreender as irrupções críticas ocorridas ao longo do percurso.

Mercedes comprovou que nossas vidas estão ligadas. Uma tese absorve o tempo de convívio entre as pessoas. No entanto, Mercedes caminhou junto nessa empreitada. Esse trabalho não chegaria ao ponto em que chegou sem seu incentivo, carinho e conforto, assim como sua ajuda nos momentos difíceis. Sua presença constante a meu lado tornou o trabalho menos duro.

Agradeço aos colegas professores e funcionários do Departamento de Sociologia e Política (DSP) da Universidade Federal de Santa Maria pelo apoio dado ao longo desse tempo. Em especial, gostaria de agradecer o incentivo e esforço do Prof. Honório Nascimento que buscou, incansavelmente, oferecer o melhor apoio institucional possível para o desenvolvimento do doutorado e da presente tese. Agradeço aos sucessivos Chefes do DSP, Profs. Eduardo Veleda, Reginaldo Perez e Humberto Zanatta, os quais produziram condições idênticas. À Reginaldo, também pela acolhida no Rio de Janeiro. Agradeço à Universidade Federal de Santa Maria e à CAPES, que garantiram os recursos necessários à realização do doutorado.

Não posso deixar de agradecer ao incentivo dos Profs. Héliog Trindade, Marcelo Baquero e José Tavares, os quais foram importantes para a continuidade dos estudos no rumo do doutorado. De maneira particular, meu agradecimento ao Prof. Tavares, o qual não apenas franqueou o convívio com sua exuberância intelectual e pessoal como também abriu portas definitivas na Ciência Política. Ao Prof. Olavo Brasil de Lima Jr., meu agradecimento póstumo por suas breves mas fundamentais palavras de incentivo.

No IUPERJ muitos foram os momentos e ocasiões que tornaram o doutorado mais rico e precioso. Agradeço aos Profs. Marcus Figueiredo, Jairo Nicolau e Marcelo Jasmin, os quais foram generosos e atentos mestres quando então lhes coube a tarefa de conduzir os seminários de projeto e de tese. Nesse sentido, sou grato a meus colegas que colaboraram para que o clima de discussão acadêmica fosse proveitoso.

Também no IUPERJ, agradeço à Florita, Lia, Maria Luiza, Simone e Valéria, que possibilitaram que o curso transcorresse da forma mais suave possível, resolvendo os problemas, alcançando suportes e, acima de tudo, sempre amabilíssimas e com um bom humor contagiante.

Sou grato ao Prof. José Busquets, que desde a Banda Oriental do Uruguay, ofereceu o melhor de sua hospitalidade e amizade.

À Mário Corso, que, especialista em monstros como é, ajudou a espantar e trancafiar os meus. Sem suas palavras, a lavra dessa tese ainda estaria árida.

Por fim, agradeço a meus familiares, especialmente meus pais, que suportaram as ausências e os silêncios durante todo esse tempo.

## 1. Introdução

Já contamos com 15 anos após a aprovação da Constituição de 1988 pelo Congresso Nacional. Naquele momento uma nova institucionalidade política foi criada. Em especial, a institucionalidade de governo, a qual, apesar da manutenção do presidencialismo bicameral e do sistema eleitoral proporcional, sofreu importantes modificações que acabaram por conformar uma nova perspectiva para a democracia brasileira. A consolidação democrática avança célere, especialmente com a eleição e a assunção de um partido de esquerda ao cargo máximo do país.

Junto com o desenvolvimento da democracia brasileira, a Ciência Política brasileira cresceu, em especial, acumulando estudos sobre o sistema de governo. Os importantes trabalhos de Figueiredo e Limongi, resgatando as melhores tradições de Wanderley G. dos Santos, Navarro de Britto, Sérgio Abranches e tantos outros, foram catalisadores de um esforço que se desdobra gradativamente em todo um campo específico de investigação, qual seja, os estudos que examinam as relações Executivo-Legislativo e, de maneira especial, o poder Legislativo. Mas não se trata do simples exame impressionista ou, até mesmo, ensaísta. Ao contrário, é aquele que busca constituir seu argumento a partir da utilização de profícua teoria conectada à força das evidências empíricas.

O estudo do veto necessariamente deve se inscrever nessa corrente. O exame das instituições políticas brasileiras redonda relevante tendo em vista as dificuldades históricas de formação de um regime plenamente democrático no Brasil. O momento que vivemos apresenta a possibilidade de um caminho diferente de todos pelos quais nossa sociedade já passou. Pela primeira vez, a democracia passa a ser um regime político viável, com chances de uma longevidade superior a dos próprios partidos e associações políticas, e de seus personagens. Nada mais pertinente que tentarmos, enquanto investigadores, arrancar, do uso cotidiano dos instrumentos institucionais à disposição das forças políticas, seus segredos, suas causas, suas formas de funcionar e seus efeitos.

Esse estudo analisa comparativamente o veto presidencial no Brasil nos períodos compreendidos entre 1946 e 1964 e entre 1990 e 2000, e tem como objetivos determinar as suas causas e descrever seu sistema de funcionamento, assim como compreender os efeitos da sua institucionalidade sobre o comportamento dos atores políticos (representantes eleitos, Presidentes, Partidos, Lideranças, etc.), a partir da Teoria da Escolha Racional (ER) e da Teoria dos Jogos. Nesse sentido, criamos um modelo de jogo do veto para o Brasil, demonstrando a *rationale* das tomadas de decisão que envolvem o processo legislativo

brasileiro. Também examinamos o veto estabelecendo sua flutuação histórica a partir de variáveis como número de vetos, quantidade de derrubadas, vetos parciais e totais, relacionando-o com o processo legislativo como um todo. Nesse sentido, é possível verificar se o veto acompanha o mesmo padrão que aquele registrado pela literatura brasileira na relação Executivo - Legislativo (qual seja, de um relacionamento conflituoso em 1946-1964 e de predominância do Executivo em 1990-2000), assim como a sua relação com as modificações institucionais que ocorreram. Além disso, analisamos os efeitos do quorum de derrubada do veto no Legislativo. Nossos resultados vão nos habilitar a ter uma visão panorâmica do veto no Brasil e permitir adensar os estudos sobre nosso sistema de governo e, de forma particular, sobre a relação Executivo - Legislativo.

### **1.1. O Veto como instituição política**

Qual a importância do veto? O veto é uma instituição. É um conjunto de regras que normatiza o conflito entre os poderes que constituem o Estado moderno. Mais especificamente, normatiza aspectos da relação que se estabelece entre Executivo e Legislativo no processo legislativo. Na relação Executivo-Legislativo, um dos focos principais de investigação é a capacidade de um poder alcançar predomínio sobre o outro no tocante à produção de políticas e de legislação. A relação Executivo - Legislativo tem sentido quando a situamos dentro do contexto da separação de poderes. Na moderna teoria da separação de poderes, os corpos de governo devem apresentar atribuições tais de forma que haja um equilíbrio de forças. O princípio normativo que ampara a separação dos poderes, no entanto, é viesado pela realidade das instituições e da atuação dos atores políticos. Um poder pode apresentar mais força política que o outro em decorrência de diversos fatores: poder de agenda, recursos à disposição, áreas de atuação exclusiva, poder de veto, iniciativa legislativa, quoruns, formação de maioria legislativa, poder de decreto, mecanismos de delegação, representação partidária, popularidade, etc.

O veto é, à princípio, um mecanismo reativo à disposição de um Poder (tradicionalmente alocado para o Executivo mas que pode também estar nas mãos do Legislativo e do Judiciário), o qual fica habilitado a influir na produção das leis. É muito simples em seu aspecto básico: o poder que o detém impede que uma proposta de outro poder se torne lei. Daí derivam variações que minimizam o efeito impeditivo, tornando-o apenas um obstaculizador. Desde o veto absoluto até o veto parcial, existem diferentes tipos de veto, com várias especificações, que geram diversos efeitos. Esses efeitos dizem respeito principalmente

à capacidade de um poder imprimir sua vontade sobre o outro ou, ainda, estabelecer as condições para uma negociação soberana.

As causas explícitas e imediatas do veto fazem referência a duas dimensões: ou o projeto é inconstitucional ou não atende aos interesses da sociedade, nação, cidadãos, etc. Contudo, essas causas, tão caras a quem emite o veto e o defende, não podem ser assumidas como verdades quando consideramos o jogo político. É claro que muitos projetos são unanimemente considerados como portadores de componentes inconstitucionais. Da mesma maneira, alguns podem ser consensualmente tomados como prejudiciais à coletividade nacional. No entanto, na maior parte das vezes, o que realmente subsiste são diferentes pontos de vista sobre qual deve ser o conteúdo substantivo do projeto em questão<sup>1</sup>. O veto encerra uma dinâmica que combina a institucionalidade das regras de decisão com os diferentes pontos de vista dos atores políticos habilitados a participar da cena legislativa.

Essa combinação remete à discussão sobre qual aparato teórico-metodológico pode alcançar a compreensão necessária acerca do nosso objeto, o veto. A larga tradição da Escolha Racional (ER) e da Teoria dos Jogos (TJ) em ter como objeto os efeitos produzidos pelas instituições frente às ações dos atores fornece os instrumentos adequados para analisar o veto presidencial no contexto do presidencialismo brasileiro. De maneira resumida, a ER possibilita compreender como as instituições constroem a seqüência de interação entre os atores, as suas escolhas particulares, a estrutura das informações e crenças, assim como os ganhos a serem obtidos.

Embora a ER e a TJ tenham sido bastante atacadas por suas insuficiências, é preciso considerar que, dada a sua formalização lógico-dedutiva, essas teorias, mesmo quando não explicam a realidade e seus fenômenos, podem muito bem evidenciar as incongruências das proposições e revelar contradições em seus pressupostos.

Muitos alocam a ER e a TJ no campo da normatividade e do prescritivo (Morton, 1999, p.22). É certo que muitas proposições e trabalhos se situam no campo do normativo. No entanto, as teorias do campo da ciência positiva também contém, em seus aparatos teórico-metodológicos, elementos normativos que lhes amparam enquanto pressupostos. Essa discussão é antiga e algo superada. Desde o momento em que Weber defendeu o emprego do tipo ideal essa é uma questão já mapeada.

---

<sup>1</sup> Trabalhos como o de Watson (1993) são baseados no exame das declarações de justificativa do veto. Entendemos que é importante mapear tais justificativas mas apenas como justificativas dos atores e não como elementos explicativos para a ocorrência do veto.

Não é exato afirmar que a ER e a TJ definam o que os atores devem fazer, tal qual um receituário religioso ou moral, com um *dever ser* imperativo. O que a ER e TJ fazem é definir, a partir dos pressupostos, qual é o resultado previsto. O aspecto normativo da ER e da TJ é, talvez, apenas mais evidente, transparente e controlado do que aquele praticado nas demais áreas da ciência social, na medida em que trata de processos hipotéticos, dentro de uma modelagem formal e dedutiva. Essa ponderação, contudo, não implica em fechar os olhos para os problemas que acompanham esse enfoque, particularmente para as promessas não cumpridas (Münck, 2000).

As explicações que surgem *post facto* podem dar a impressão de que, por estarem amparadas em análises recheadas de dados empíricos “que realmente existiram”, são mais robustas ou mais válidas que aquelas que, temerariamente, dirão alguns, procuram explicar *ante facto* os fenômenos. Se a explicação *post facto* consegue identificar e relacionar todas as variáveis que explicam o fenômeno, por outro lado, não habilita o seu formulador a prevenir-se dos erros futuros quando essa realidade sofrer alguma modificação. Afirmer que somente o conhecimento *post facto* é capacitado a compreender um fenômeno significa reduzir a ciência à experiência acumulada tão somente. O aspecto normativo, nessa perspectiva, seria um transgressor<sup>2</sup>. Ora, a confusão decorre de que o discurso científico sobre um fenômeno político tende a produzir seus efeitos sobre o próprio fenômeno, sendo embaralhados, dessa maneira, a prospecção controlada com um futurismo interesseiro. Contudo, isso não significa que o investigador deva ser impedido de formular questões que propõem o novo a partir da experiência acumulada. E essas questões necessariamente terão, em muitos aspectos e oportunidades, a característica de serem normativas.

A decisão de analisar o veto a partir do aparato conceitual da Escolha Racional e da Teoria dos Jogos decorre também de suas características enquanto objeto de investigação. Como afirmamos, o veto é um conjunto de regras institucionalizadas, as quais regulam a relação entre o Executivo e o Legislativo no campo da produção das leis e, como tal, impõem constrangimentos e limites à ação dos atores em questão.

Tsebelis (1998, cap.2) é esclarecedor quanto ao estatuto da Escolha Racional e da Teoria dos Jogos, a partir do exame da questão da racionalidade. Apesar da enorme complexidade e de todos os problemas que se colocam na discussão sobre a racionalidade, o aparato da Escolha Racional sobre esse conceito nos capacita a enfrentar as questões relativas às instituições que funcionam sob a ordem de regras claras e funcionais, perfeitamente

---

<sup>2</sup> Como exemplo de crítica ao normativo na Escolha Racional (incluindo a crítica à própria Escolha Racional) ver E. Reis, 2002, p.21 e F.W. Reis, 2002, p.37-56.

inteligíveis para atores politicamente sofisticados, isto é, que compreendam e joguem a política de maneira estratégica, de forma a considerar a sua ação tendo em vista a ação do outro. A ER se aplica aos universos onde os atores políticos estão submetidos a campos estruturantes de ação política, centrando-se nas coerções impostas aos atores racionais - as instituições de uma sociedade (Tsebelis, 1998, p.44,51).

Dessa forma, a ação individual é uma adaptação ótima a um ambiente institucional e a interação entre indivíduos é uma resposta otimizada na relação entre ambos. As regras do jogo delimitam o comportamento dos atores. A conjunção desse comportamento com as regras produz resultados políticos e sociais.

Como Cameron (2000, p.70) salientou, modelos são estruturas de inferências lógicas; trabalham com proposições que estabelecem as causas dos fenômenos. Ou seja, dada sua característica dedutiva, as proposições explicam o fenômeno. Assim, um modelo estabelece a conexão lógica entre as proposições. Não se trata de um modelo de registro de efeitos, mas de explicação dos efeitos.

De outro lado, como Morton (1999, p.23-24, 37; Cameron e Morton, 2002) registra, há uma separação prática entre os modelos formais e dedutivos e aqueles que empregam os métodos estatísticos, amparados por forte base empírica. Uma das tarefas mais urgentes é exatamente reduzir a distância entre as duas perspectivas.

A criação de modelos explicativos na Ciência Política permite produzir dedutivamente explicações sobre a ocorrência dos fenômenos. Dessa forma, criar modelos significa prever essa ocorrência. É claro que, assim como qualquer ação humana apresenta seus aspectos contingentes, também os resultados de um modelo devem, necessariamente, incorporar pelo menos dois erros: o erro do observador e o erro que deriva dos efeitos da contingência (a própria modelagem implica reduzir os fenômenos a seus aspectos fundamentais, perdendo o foco, muitas vezes, de certos detalhes importantes).

## **1.2. O Veto à luz da Teoria da Escolha Racional e da Teoria dos Jogos**

O emprego da ER para examinar o veto no Brasil exige que definamos nossos pressupostos. Em primeiro lugar, consideramos que o comportamento agregado dos sistemas sociais reflete o comportamento dos atores individuais. Isso, contudo, não significa afirmar que sempre existirá semelhança necessária entre o comportamento do agregado e o dos indivíduos mas, sim, que tal comportamento é constituído pelo conjunto do comportamento dos atores individuais.

O comportamento dos atores individuais pode ser inferido por meio da análise de seus objetivos, das oportunidades que se descortinam e dos incentivos e constrangimentos que sofrem. Os atores agem intencionalmente e o seu comportamento agregado resulta de suas mútuas interações, conformadas pelas regras institucionalizadas (Cameron, 2000, p.71, 72).

Em segundo lugar, é preciso definir o entendimento sobre a racionalidade dos atores. Sabemos que o debate é muito amplo e complexo em função das diferentes concepções de racionalidade. Vamos defini-la de forma restrita, isto é, de acordo com as necessidades de nossa investigação. Nessa definição de racionalidade, a atividade humana orienta-se por objetivos, é instrumental, o que significa que os atores individuais ou institucionais tentam maximizar a realização desses objetivos, empregando os meios necessários e disponíveis (Tsebelis, 1998, p.21).

Assim, é racional todo ator que, tendo em vista seus objetivos, busca maximizar a efetividade destes. Além disso, o ator racional deve ser coerente (não contraditório), decidir de acordo com as regras do cálculo de probabilidades (a ação  $x$ , que vale  $z$ , tem  $y\%$  de chances de ocorrer) e interagir com os outros atores de maneira estratégica.

Tsebelis (1998, p.40, 41) enumera de maneira mais específica as condições fracas e fortes da racionalidade dos atores dentro da ER e TJ. Como exigências fracas de racionalidade temos: 1) a impossibilidade de crenças ou preferências contraditórias (ambiente de certeza); 2) a impossibilidade de preferências intransitivas do ator (ambiente de certeza); e 3) obediência aos axiomas do cálculos de probabilidades (ambiente de risco). Como exigências fortes de racionalidade temos: 1) as estratégias são mutuamente ótimas em equilíbrio, ou em equilíbrios, quando os atores obedecem às prescrições da teoria dos jogos; 2) em equilíbrio, as probabilidades aproximam-se das frequências objetivas; e 3) em equilíbrio, as crenças aproximam-se da realidade.

Conforme a clássica formulação de Nash (Gibbons, 1992; Morrow, 1994; Rasmusen, 1996; Shubik, 1992), o equilíbrio é a situação onde nenhum ator tem incentivos para desviar-se de um determinado curso de ação tendo em vista que os outros também não o terão. É quando qualquer desvio unilateral implicará perdas em relação ao ganho máximo que poderá ser obtido através da ação preferencial, se observadas as estratégias dos demais jogadores.

De forma mais precisa, o equilíbrio existe quando uma ou mais estratégias de ação de um ator são a melhor resposta tendo em vista às melhores estratégias de ação do outro jogador. Ocorre que esse movimento é mútuo, isto é, todos os jogadores o realizam, conduzindo-os não a alcançar o melhor resultado em si mas, sim, o melhor resultado possível.

O reconhecimento do(s) ponto(s) de equilíbrio pode ser associado a dois procedimentos, os quais definem as melhores estratégias: 1) a identificação das estratégias dominadas e 2) a indução retroativa. O primeiro procedimento, por meio da exclusão das estratégias que oferecem menores ganhos com maiores perdas frente a outras, permite que os jogadores reconheçam quais estratégias evitar. O segundo, ao reconhecer os resultados finais de cada estratégia, acaba por também definir quais delas não devem empregadas.

As preferências são as alternativas que um ator define como as melhores para si próprio quando confrontadas com outras alternativas. As preferências se distribuem de maneira ordinal. Quando dois resultados têm o mesmo número, então há indiferença, isto é, qualquer um dos resultados é preferido.

Um dos ramos da ER é a análise espacial das preferências. O modelo espacial clássico considera como racional (informado e otimizado) o comportamento de cada ator, mas trata cada um deles como se sua ação não tivesse efeito sobre o ganho esperado do outro. Portanto, prescinde de um contexto estratégico mais elaborado (Hinich e Munger, 1998, p128-31).

São propriedades da função de preferência espacial (idem, p.27): 1) a unidimensionalidade, ou seja, as preferências se distribuem sobre uma única dimensão ou questão política; 2) as preferências têm um único ponto máximo de valoração, também considerado como um ponto ideal; 3) a escolha é sincera, isto é, se uma alternativa A é preferida em relação à alternativa B, então a escolhida será A e não B; 4) há uma simetria, ou seja, o declínio do valor da utilidade da preferência é simétrico entre qualquer direção e sua oposta.

Em nossa investigação, a análise espacial possibilita explicitar o campo de interação entre os atores políticos e suas preferências. Dispor os atores em um plano, delimitando suas áreas de preferências, permite que façamos um “mapa” das possibilidades interativas entre as diferentes alternativas.

A análise espacial prescinde de considerar a ação de um ator como produtora de efeitos sobre o ganho esperado do outro. Quem nos oferece a chance de amalgamar preferências, ganhos esperados e probabilidades é a Teoria dos Jogos. Além disso, a Teoria dos Jogos incorpora uma outra dimensão que é a informação, ou seja, o quanto cada ator conhece das preferências do outro ator e o quanto ele conhece sobre o desenvolvimento dos cursos de ações possíveis<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Um jogo é, conforme Moulin (apud Orenstein, 1998, p.32), “uma idealização matemática de uma ação coletiva: vários agentes individuais (os jogadores) influenciam a resultante da interação entre eles (o resultado do jogo) onde

Cada jogador dispõe de utilidade sobre as posições das preferências. A utilidade é a seqüência numérica que ordena as preferências. E cada utilidade apresenta uma probabilidade de ser alcançada. Então, a função de ganho<sup>4</sup> é resultado direto da utilidade e da probabilidade.

Quando a função de ganho de cada jogador é de comum conhecimento dentre todos os jogadores, temos um jogo de informação completa. Por jogos de informação completa e perfeita consideramos aqueles onde cada jogador com movimento conhece a completa história do jogo até seu movimento. Por informação completa e imperfeita entende-se aqueles jogos onde em alguma jogada o jogador com o movimento não conhece toda a história do jogo. Assoma, então, uma insegurança em relação ao ganho possível do outro jogador.

Quando algum jogador está incerto quanto à função de ganho do outro jogador, terá incerteza sobre qual será a próxima jogada do outro jogador. Este é um jogo de informação incompleta.

Os jogos podem ser estáticos - quando os jogadores jogam simultaneamente e a seguir recebem seus ganhos- ou podem ser dinâmicos - quando os jogadores jogam em seqüência, um após o outro, observando o movimento do outro.

Um princípio fundamental que opera nos jogos dinâmicos é o da antecipação, isto é, a indução retroativa. A partir dos resultados possíveis, define-se qual curso de ação ou de alternativas será tomado (Gibbons, 1992, p.57; Cameron, 2000, p.88-90). Dessa maneira, o jogador reconhece o efeito provável que sua ação inicial provocará no resultado final do jogo.

O jogo do veto é dinâmico e sobre ele pode operar o princípio da antecipação. Mas como caracterizar o jogo do veto quanto à informação disponível para os jogadores? A literatura se divide entre aqueles que consideram o jogo como de informação completa e aqueles que consideram o jogo como de informação incompleta.

Antes de situarmos o veto no contexto da ER e da TJ, é preciso salientar a questão do jogo oculto e seu lugar. A partir da análise de eleições na Finlândia, quando então os resultados esperados não se confirmaram, Tsebelis (1998, p.22-25) questionou porque haviam triunfado as opções sub-ótimas dos partidos políticos, isto é, aquelas cujos jogos indicavam ser estratégias com menores ganhos. Respondendo a essa questão, introduziu uma importante consideração: o problema do erro do observador. Ou seja, o observador não reconhece algum jogo ou uma rede de jogos, uma vez que existem jogos que estão ocultos. A recomendação do

---

os interesses dos jogadores (suas utilidades para as alternativas possíveis) difere”. Usar a matemática em sentido estrito, com suas fórmulas e símbolos, no entanto, não significa uma obrigatoriedade. Conforme Lalman, Oppenheimer e Swistak (1993, p. 79), é possível realizar excelentes trabalhos dedutivos de ER sem empregá-la, tal como fizeram Downs, Schelling e Coase.

<sup>4</sup> Chamaremos de função de ganho a função de *payoff*.

autor é de que os observadores não prestem atenção tão somente na arena principal. O argumento fundamental é que os elementos contextuais do jogo principal podem modificar o aparente ganho, elevando-o ou reduzindo-o, levando o ator a cursar uma estratégia aparentemente sub-ótima. Se os atores não escolhem as estratégias ótimas há uma grande chance de que estejam envolvidos em jogos ocultos.

Jogos em múltiplas arenas são representados por jogos com ganhos variáveis. Os fatores contextuais determinam as variações dos ganhos e são refletidos por eles. Os ganhos nos jogos da arena principal variam de acordo com a situação prevalecente nos outros jogos, e os atores maximizam sua ação quando levam em conta esses ganhos variáveis. O jogo oculto, então, seria exógeno ao jogo da arena principal, pertencendo à outra esfera.

Strøm (1990), quando considerou as motivações que impulsionam as ações maximizadoras dos atores individuais, elencou três dimensões: a eleitoral, a de cargos e a de políticas. Elas impulsionariam os atores a escolher esse ou aquele curso de ação. A questão que deve ser colocada é: qual o lugar dessas maximizações no jogo do veto? Não queremos fazer uma reconstrução causal das ações individuais mas, sim, identificar, no jogo do veto, o imbricamento com outras arenas e seu provável efeito.

Cada dimensão de maximização implica estratégias e táticas diferentes para diferentes atores em diferentes posições políticas. Por exemplo, um Presidente em fim de mandato, sem reeleição à vista, tende a não ter necessidade de maximizar o aspecto eleitoral, senão como apoio ao seu partido. Ou ainda, uma liderança do Legislativo pode preferir cooperar com o Executivo, quando se trata de maximizar cargos e políticas, ou pode não cooperar, se sua maximização preferencial for a reeleição e o Executivo estiver com problemas de representação junto à sociedade.

Devemos considerar também que a maximização pode ser retroalimentada por dentro dessas dimensões, isto é, a política pode ser maximizada porque oferece ganhos na arena eleitoral. Da mesma forma, a ocupação de certos cargos possibilita melhor visibilidade e, portanto, potencia a dimensão eleitoral. Mas também a dimensão eleitoral pode elevar a maximização da política e/ou da obtenção de cargos, porque um representante muito bem votado pode usar tal posição para granjear mais espaço de poder, com cargos mais importantes e políticas mais próximas de seu melhor ponto preferencial.

A perspectiva da maximização nos permite enquadrar as diferentes e inúmeras estratégias e táticas que os representantes e partidos empregam : tomada de posição, polarização, negociação, disciplina, etc.

Podemos reconfigurar as dimensões que sofrem a maximização pelo lugar que ocupam: aquelas que implicam obter ganhos externos à arena legislativa (como a reeleição e a representação em geral), aquelas que se desenvolvem dentro dela (políticas e cargos), e também aquelas que pertencem ao campo da relação entre os poderes (políticas e cargos). Essa reconfiguração, entretanto, não aborta as considerações anteriores de mútua influência para maximização.

Assim, cada um desses lugares contém um conjunto de atores que interagem entre si. E cada um deles apresenta diferentes redes de jogos. O veto é um jogo que tem como arena principal a relação Executivo - Legislativo. No entanto, no mesmo momento, os atores, ao jogar, também estão olhando para as demais arenas.

O jogo oculto não está presente nas modelagens clássicas do veto. A teoria da ER, a partir do estudo de Romer e Rosenthal (1978), acabou por se defrontar com um problema: embora não seja previsto, o veto acontece. No contexto norte-americano, os autores identificaram um fluxo determinado no processo do veto: primeiro, o Legislativo emite um projeto dentro de sua preferência; logo após, o Executivo vota porque este projeto não está dentro de sua preferência; finalmente, o Legislativo derruba o veto, ratificando sua preferência. Dessa maneira, empregando a indução retroativa, o Executivo evitaria utilizar o veto. Se o Legislativo sabe que não vai conseguir derrubar o veto, sequer emitiria o projeto. Portanto, não há previsão de veto. Tal modelo assume que o jogo é de informação completa.

Ou seja, a modelagem tradicional do jogo do veto conduz a uma conclusão cristalina: não há como haver vetos. No entanto, eles existem, e persistem. A solução do paradoxo encontra-se dentro do próprio jogo? Ou se localiza em uma arena exterior? Como enfrentar as diferentes modalidades de jogos quanto ao perfil da informação, se jogo de informação completa ou jogo de informação incompleta? A informação completa diz que os atores, os parlamentares e o Presidente dispõem de todas as informações concernentes aos ganhos de cada um em cada etapa do jogo, até o seu final. Se todos conhecem os resultados, então porque existe veto? Será crível essa premissa? Ou em algum momento do jogo os atores desconhecem seus ganhos? Nesse caso, qual o equilíbrio do jogo, qual a melhor jogada para cada ator?

Argumentamos que há uma solução para explicar a ocorrência do veto: existem jogos ocultos, exteriores à arena do veto, os quais oferecem ganhos paralelos e cumulativos para os atores. Esses ganhos tornam as estratégias sub-ótimas do jogo do veto possíveis de serem jogadas pelos atores. Assim, aprovar um projeto que vai ser vetado ou emitir um veto que vai ser derrubado passam a ser jogadas críveis de serem realizadas, mantendo-se dentro dos

parâmetros e exigências de racionalidade da ER e da TJ. Além disso, há também pelo menos um mecanismo pelo qual os atores podem extrair ganhos que não foram registrados pela modelagem clássica do jogo do veto: o apoio mútuo<sup>5</sup>, procedimento de ajuda entre os representantes no sentido de ter suas proposições aprovadas pelo Legislativo.

O apoio mútuo pode explicar a relação entre a aprovação do projeto e a manutenção/derrubada do veto. No cotidiano do veto temos a seguinte situação: o Legislativo aprova o projeto e, logo a seguir, o Executivo o veta; quando do retorno do veto para exame no Legislativo, este opta por manter o veto. Por que não derruba o veto, e impõe a sua preferência? Porque o projeto foi resultado do apoio mútuo. Recurso importante para o funcionamento do apoio mútuo é o quorum exigido para derrubar os vetos legislativos. Essa indagação é, em parte, respondida pela diferença de quorum exigido entre o momento da aprovação do projeto e o momento do exame do veto. As regras mais comumente usadas são aquelas que estabelecem que o quorum de aprovação do projeto é menos exigente do que aquele que pode vir a derrubar o veto. Dessa maneira, um quorum superior para o exame do veto exige uma confirmação qualificada da decisão tomada anteriormente. Mas essa constatação não extingue o problema.

É preciso atentar para o tamanho da maioria que apoiou o projeto, ver a capacidade dela de manter suas posições e fazer frente ao novo quorum. O esperado, pelo “bom senso”, é que, uma vez que um projeto apresente uma maioria de aprovação cujo tamanho seja pelo menos igual ao quorum de derrubada do veto, então, quando do seu exame, o veto será derrubado. Como veremos adiante, novamente a realidade se impõe, anunciando, por meio de inúmeros casos, que nem sempre tal maioria se mantém. Dessa forma, o esperado não acontece.

### **1.3. As relações Executivo - Legislativo no Brasil**

Uma palavra deve ser dada a respeito da trajetória da relação Executivo-Legislativo no Brasil, focando especialmente os estudos que comparam os regimes de 1946-1964 e o pós 1988. Wanderley G. dos Santos (1986), analisando a queda do regime de 1946, apontou para a paralisia decisória no parlamento desde praticamente o Governo Jânio Quadros, quando questões importantes da agenda política nacional passaram ao largo do processo legislativo. A

---

<sup>5</sup> O apoio mútuo é o conhecido “logrolling” da literatura norte-americana.

polarização política entre parlamento e Executivo veio a contribuir para a queda do regime. Esse é um quadro clássico nos dilemas do presidencialismo (ver Linz, 1994).

Conforme Figueiredo e Limongi (1998a, p.82; 1999, p.44,48), entre 1946 e 1994, a produção legislativa alterou seu perfil quando considerada a origem dos projetos. De 1946 a 1964, houve uma predominância do Legislativo na produção legal. A partir de 1964, com a instituição do regime militar e com as alterações no quadro partidário e na regulação do sistema de organização parlamentar, houve uma inversão, com o Executivo passando a predominar. Duas foram as modificações introduzidas pelo regime militar no tocante à organização do processo legislativo. As matérias do Executivo poderiam receber tramitação extraordinária, dentro da qual haveria prazos máximos nos quais ou o Legislativo as apreciaria, ou ela seriam aprovadas por decurso de prazo. Além disso, o próprio Legislativo se transformou, centralizando os trabalhos e procedimentos, reforçando o papel das lideranças, incrementando o papel da estruturação partidária nos afazeres e práticas dos representantes. Assim, diferentemente do período de 1946-1964, o que temos hoje é a preponderância do Executivo sobre o Legislativo, o qual coopera e age disciplinadamente.

Fabiano Santos (1997, p.466-474) também demonstrou que a diferença de poderes presidenciais entre o regime de 1946 e o pós 1988 é responsável por alterar a relação entre Presidente e Congresso, terminando por aumentar o poder de agenda presidencial, tornando o Legislativo potencialmente mais cooperativo. Em 1946 havia uma agenda compartilhada, onde o principal recurso presidencial era a patronagem. No pós 1988, o Executivo, com amplos poderes legislativos, e com uma base parlamentar de governo disciplinada, transforma a equação, produzindo uma agenda imposta.

Figueiredo e Limongi (1998b) verificaram que o Legislativo de 1946-1964 era mais descentralizado, com as comissões permanentes tendo papel importante no processo legislativo. Naquele período, o Legislativo tinha maior participação na produção legislativa total do que no regime pós 1988. Os poderes de agenda do Presidente eram menores uma vez que não havia as facilidades atuais como o uso do pedido de urgência, as Medidas Provisórias, e a iniciativa exclusiva do Executivo sobre matérias orçamentárias.

Além disso, em 1946-1964, a disciplina era menor, sendo que a posição do partido e sua liderança não eram bons indicadores do voto do representante. A tendência era de que cada representante atuasse conforme sua individualidade. No período pós 1988, ao contrário, conhecer a posição partidária e a das lideranças nos dá condições de prever o comportamento dos representantes individuais.

Também os padrões de coalizão no período de 1946-1964 eram diferentes quando comparados com os do pós 1988. No primeiro período elas eram formadas de maneira *ad hoc*, enquanto que, no segundo, há coalizões de partidos ideologicamente adjacentes. Amorim e Santos (2001, p.293), por exemplo, registraram que os padrões de disciplina parlamentar no Brasil de 1946 a 1964 respondiam às estratégias presidenciais para formação de coalizões parlamentares por meio da patronagem. Apontam que havia um comportamento ao estilo das facções japonesas cindindo os partidos e tornando mais difíceis as previsões sobre os resultados das votações.

Baaklini (1993, p.364), por seu turno, salientando a intervenção dos militares em 1964, apontou que as transformações institucionais levaram a uma maior centralização dos trabalhos do Legislativo, assim como a um depauperamento de sua força diante do Executivo (através, por exemplo, da criação do decreto-lei). Na trajetória do Congresso brasileiro durante o período autoritário, o seu papel foi o de “solapar a legitimidade do regime ” e recuperar seu poder de veto sobre o Executivo.

Abranches (1988, p.8) definiu que o conflito entre Executivo e Legislativo é crítico para a estabilidade democrática na história brasileira e decorre de duas causas: fragmentação das forças políticas no Congresso e “agenda inflacionada de problemas e demandas imposta ao Executivo”. Comenta que o sistema eleitoral proporcionalista brasileiro regula a fragmentação, impedindo que uma miríade de partidos pouco expressivos venham a ocupar a maior parte dos assentos no parlamento. De outro lado, a formação de maiorias pela regra eleitoral pode induzir a um artificialismo político que geraria deslegitimação do sistema como um todo. Resulta que, diante da diversidade social e política do país, um sistema proporcional, com alguma fragmentação, é adequado. A presença dessa fragmentação no parlamento requer então que se estabeleçam coalizões governamentais para a formação da maioria.

O presidencialismo de coalizão seria aquele sistema de governo que combinaria, de maneira única no mundo, a proporcionalidade na distribuição dos assentos parlamentares; o multipartidarismo derivado das diferenças sociais, políticas, econômicas e regionais; e o presidencialismo imperial (onde o Executivo predomina, ancorado na independência entre os poderes), daí derivando a necessidade de organizar o Executivo, mais especificamente os Ministérios e cargos à disposição, em bases de amplas coalizões (idem, p.21-22). Abranches (idem, p. 29) apresenta a idéia básica de que os cargos ministeriais são distribuídos conforme a necessidade de formação da coalizão para governar, idéia essa ancorada em pelo menos dois critérios: o partidário e o regional.

Por ser um sistema instável, o presidencialismo na América Latina requer um trabalho constante da presidência no sentido de negociar e recompor o pacto governativo, além de exigir que seja garantida a implementação de “políticas substantivas”. Dessa forma, o sistema é frágil diante de polarizações intensas, quando, na luta política, predomina a deslegitimação dos adversários. Observando o balanço entre os poderes no Brasil, a partir das regras estabelecidas pela Constituição de 1988, observamos um potencial institucional de conflito entre Executivo e Legislativo, principalmente em situações políticas de polarização aguda (Grohmann, 2001b), o que redundaria em convergência com a teoria do presidencialismo de coalizão.

Conforme a perspectiva do presidencialismo de coalizão, os governos fazem o movimento de ampliar ao máximo sua coalizão. Nesse sentido, é lícito supor que haverá apoio suficiente para que o Presidente não tenha interpelada pela maioria a sua posição política preferencial. No entanto, o conceito do presidencialismo de coalizão, tal como formulado por Abranches, é mais sutil. A alta instabilidade do jogo político, derivado da heterogeneidade política e social, e do “excesso de demanda”, cria dificuldades para o Presidente montar uma coalizão mais alargada. O presidencialismo de coalizão não diz que todo e qualquer governo no Brasil vai ser de ampla coalizão mas, sim, que um governo sem ampla coalizão está fadado a abrir um campo de intenso conflito com o Legislativo.

O veto, nesse contexto, pode indicar se a relação entre Executivo e Legislativo é conflituosa ou cooperativa? A fragmentação pode gerar uma multiplicidade de demandas, que seriam veiculadas através dos projetos. Tendo em vista essa diversidade de preferências, é possível supor que exista um grande número delas que estão distantes das preferências do Executivo e que, portanto, por ele seriam impedidas. Mas se aceitarmos a posição de Figueiredo e Limongi, a partir de 1988, esses efeitos do excesso de demanda poderiam ser contidos pelas lideranças partidárias, tendo em vista o funcionamento centralizado do processo legislativo.

Dessa maneira, podemos concluir que quanto mais apoio dispusesse um Presidente, menor seria a quantidade de vetos necessária para barrar projetos que não estivessem dentro de sua preferência, pela simples razão de que não seria emitida grande quantidade de projetos muito distantes das preferências do Executivo. De outro lado, Amorim (1998) registrou que, na América Latina, Presidentes que dispõem de menor tamanho na coalizão parlamentar que os apóia tendem a empregar mais os decretos emergenciais do que aqueles que dispõem de apoios mais largos. Considerando que um apoio menor no parlamento abre chance de que o

Presidente se veja isolado e contrariado em suas preferências, podemos supor que o número de vetos aumentará, tal como no caso dos decretos?

Amorim e Tafner (2002, p.19) concluíram que nem todos os Presidentes minoritários buscam construir uma coalizão ampla de governo, seja cedendo poder, seja atendendo à preferência dos maiores partidos (como exemplos, citam Collor, Bucaram, Fujimori, todos pertencentes a pequenos partidos e sem maioria parlamentar). O resultado, nesses casos, é o conflito entre os poderes. Ao contrário de enfraquecer o argumento do presidencialismo de coalizão, tal afirmativa o reforça.

Meneguello (1998, p.166), analisando o período 1985-1997, terminou por considerar que “a autonomia do Presidente encontra limites importantes na força dos partidos no Congresso”. Afirmou a existência de uma relação de mútua influência entre a arena partidária no Congresso e a proximidade com o aparato executivo, fazendo com que partidos e governo se fortaleçam: os primeiros, pelo acesso a recursos importantes; o segundo, pela garantia do apoio parlamentar necessário à implementação de sua política. Dessa forma, o sucesso do Executivo diante do Legislativo não pode ser tomado como um jogo de soma zero mas muito mais como uma troca onde todos ganham.

Pereira e Rennó (2001), examinaram os incentivos e dinâmicas que conformam o comportamento dos representantes, no parlamento brasileiro. Tendo como objeto os deputados da Câmara Federal que tentaram a reeleição em 1994 e em 1998, defendem que existe um paradoxo: os representantes/ candidatos têm comportamentos pessoais na arena eleitoral e comportamentos de obediência aos partidos na arena parlamentar. Isso decorreria das regras institucionais que oferecem incentivos para tais comportamentos. No parlamento, o principal incentivo é a possibilidade de emendas orçamentárias, as quais fazem com que o representante negocie com as lideranças partidárias (mais do que com o partido) no sentido de gestionar a aprovação das emendas junto ao Executivo. Como os autores comentam, mesmo que o plenário aprove e o Presidente sancione, não há garantia da efetivação da emenda, ou seja, de que os recursos sejam liberados conforme a decisão aprovada. Os autores salientam que é por meio desse mecanismo que o Presidente e as lideranças influenciam o voto dos representantes, especialmente os da câmara baixa<sup>6</sup>. Conforme os resultados apresentados, o fator que mais influencia na dinâmica representativa são as estratégias orientadas para oferecer benefícios locais (voltadas para as eleições) e as estratégias orientadas para promover uma performance nacional, isto é, que melhoram a posição política do representante junto às

---

<sup>6</sup> Ver também Pereira e Mueller (2001), Ames (2001).

lideranças e forças políticas do cenário político nacional. Contudo, os autores salientam que são as estratégias voltadas para o local que trazem maiores dividendos eleitorais, os quais promovem, pelo menos, a manutenção de sua posição de representantes eleitos. Os representantes agem em conformidade com as lideranças para terem acesso a benefícios políticos e financeiros, ou seja, recursos para incrementar sua trajetória política. A idéia é de que as lideranças, além dos recursos que dispõem dentro do Legislativo, ainda detém os melhores canais para negociar com o Executivo.

Um ponto importante é que não haveria conexão entre o comportamento do voto do representante na Câmara e a possibilidade de reeleição. Somente o localismo pode afetar o voto do deputado. Por outro lado, o que parece causar efeitos na reeleição é ocupar cargos (Pereira e Rennó, 2001, p.353).

Santos (2002, p.245) aponta o Presidente como um maximizador de agenda, uma vez que ele quer ser visto como competente, implementador de um projeto nacional de desenvolvimento. Para tanto, necessita de um congresso cooperativo. Comparando o sistema de 1946-1964 com o pós 1988, o autor (*idem*, p.243) observa que, no primeiro período, os representantes tinham meios de escapar da patronagem presidencial, através da possibilidade de introduzir projetos orçamentários que beneficiassem as localidades que lhes rendiam votos. Após 1988 houve uma centralização dos trabalhos legislativos, carreando mais poder para as lideranças partidárias, através de três importantes mecanismos: colégio de líderes, controle das emendas em plenário e encaminhamento de voto.

O argumento é que, como, em 1988, alterou-se a possibilidade dos representantes recolherem recursos de forma autônoma em relação ao Presidente, passou a ser útil abrigar-se no partido, agora requerendo disciplina de seus integrantes, para dali barganhar os quesitos necessários à sua reeleição ou à sua projeção política. O partido passa a ser a entidade coletiva que coordena o comportamento dos legisladores, maximizando recursos. Mas qual partido? O partido parlamentar, representado pela liderança partidária e pelos integrantes da bancada. Passou-se de um presidencialismo faccional para um presidencialismo de coalizão racionalizado. Em 1946-1964, o Presidente tinha que negociar diretamente com as individualidades para superar a falta de disciplina dos partidos, construindo coalizões *ad hoc*, incluindo as tentativas do Presidente de deslocar membros da oposição para superar a inconsistência de sua base parlamentar.

O sistema de emendas dos representantes ao orçamento da União é outro ponto sensível da relação Executivo-Legislativo no Brasil. A partir de 1988, o sistema passa a permitir uma ampla liberdade aos representantes no sentido de apor emendas ao orçamento. A

mudança de funcionamento, em 1995, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMPOF) provoca uma maior descentralização, um aumento de poder dos relatores das sub-comissões e limitação do número de emendas por representante. O objetivo era, ao descentralizar e distribuir poder e recursos, promover maior capacidade de negociação para aprovação das matérias e propostas. No entanto, Figueiredo e Limongi (2002, p.316-318) apontam para o fato de que essa modificação veio no bojo do escândalo do orçamento, através da Resolução Nº2/95 CN, logo após a CPI do Orçamento. Portanto, e aqui a inferência é nossa, as modificações ocorreram no sentido de sanear e desmontar o processo subterrâneo e centralizador que havia, processo esse envolvido em corrupção, e que provocou forte impacto na sociedade quando de sua denúncia. O subproduto desse escândalo foi uma maior racionalização dos trabalhos, uma diminuição de custos para coordenar as ações e um incremento das ações coletivas como meio de evitar o comportamento individual predatório. O caráter colegiado da relatoria, a partir daquela Resolução, acabou criando jogadores com poder de veto capazes de ter mais controle sobre as decisões da Comissão.

Claramente, Pereira e Mueller (2002, p.274, 275) afirmam que o Presidente libera recursos àqueles representantes que demonstrarem sua lealdade, votando ao lado do governo. Examinando o processo de votação do orçamento nacional, apontam que o Executivo remete a peça orçamentária ao Congresso, onde ela pode sofrer fortes modificações. No entanto, existem uma série de recursos que vão obstaculizando a vontade do Legislativo, terminando por proporcionar ao Executivo a garantia de fazer passar a sua proposta orçamentária. O veto é um deles. Os autores constroem o jogo do veto até o momento em que o Legislativo, uma vez consciente de que receberia o veto sobre suas emendas, não emendaria. Mas não há sentido em parar a indução retroativa nesse ponto pois, se o Legislativo soubesse que tem maioria para derrubar o veto, ele emendaria o projeto.

Pereira e Mueller também questionam como tantas emendas são aprovadas sem serem vetadas e oferecem duas explicações. Primeiro, mesmo que as emendas não correspondam às preferências do Presidente, a sua aprovação pode aumentar o cacife deste junto aos representantes; e segundo, vetá-las representaria custo político uma vez que poderia desencadear a oposição de algum grupo dentro do Congresso. Considerando que o orçamento não é autorizativo e que, conforme vimos anteriormente, o Presidente usa seu poder de efetivar as emendas como moeda para forçar os representantes a votarem em questões políticas mais importantes, o primeiro argumento é crível.

No entanto, chamamos a atenção para o que não é explicado: se é vantajoso para o Presidente não vetar emendas dos representantes (uma jogada que independe de suas

preferências, tendo em vista que vai utilizar as emendas como moeda para conquista de apoios), como explicar os vetos sobre as emendas orçamentárias produzidas pelos representantes?

A segunda explicação – de que vetar as emendas poderia desencadear a oposição de grupos dentro do Congresso – também é aceitável, embora seja necessário avançar no desenvolvimento do argumento. Tal situação exige um cálculo mais apurado entre o ganho decorrente de impedir a emenda e a perda por sofrer a defecção do grupo interessado. O resultado líquido desse cálculo é que vai determinar a ação.

A afirmação de Pereira e Mueller de que, se houver um veto total, a proposta corre o risco de voltar a ser apreciada, e que isso aumentaria as chances de iniciar o ano sem orçamento aprovado, o que seria prejudicial ao Executivo, deve ser vista com reserva. Figueiredo e Limongi (2002, p.314), ao contrário, arguem que essa possibilidade é vantajosa para o Executivo. Esse argumento faz sentido porque não há custos substantivos para o Executivo pela não aprovação do orçamento por parte do Legislativo. Sendo assim, conforme o perfil das forças políticas no Legislativo (se for oposicionista, por exemplo), talvez seja até vantajoso para o Executivo adiar ao máximo possível a aprovação do orçamento.

Se é vantajoso esse adiamento da aprovação do orçamento, então qualquer ameaça de veto que o Presidente faça sobre as emendas é um incentivo à cooperação por parte do Legislativo. Em Pereira e Mueller (2002, p.279, figura 3) chama a atenção que a interseção das políticas preferidas dos atores está ancorada nos custos que vetar implicaria. Portanto, os autores consideram somente a segunda explicação para a ausência de vetos, isto é, aquela onde o veto representa um custo político ao Presidente porque pode desencadear a oposição de algum grupo dentro do congresso. A questão é saber se esse grupo faz parte ou não da coalizão de governo. Sem especificar essa dimensão não há como antever o custo de um veto.

O outro mecanismo institucional que possibilita ao Executivo ter suas preferências contempladas no orçamento nacional é a restrição de aplicação de emendas a certas partes do orçamento, basicamente nos investimentos. Os autores terminam por considerar que o Executivo permite o uso de emendas por parte dos representantes com o intuito de garantir seu apoio no futuro (liberando, ou não, os recursos para efetivá-las).

Contrapondo-se àqueles que adotam exclusivamente a perspectiva da conexão eleitoral para explicar o comportamento legislativo dos representantes individuais (o que conduziria à consideração de que os representantes se orientam pela perspectiva localista em detrimento da dimensão nacional no que concerne à formatação da políticas públicas), Figueiredo e Limongi (2002, p.305, 323) pugnam que os representantes têm diferentes

estratégias e estão envolvidos com diferentes objetivos. Também apontam que os próprios benefícios eleitorais têm de ser reconsiderados na medida em que os incentivos à ação individual não são absolutos a ponto de anular a instância partidária. Chamam a atenção para o fato de que, mesmo que tais representantes tenham preferências localistas, a institucionalidade do processo legislativo e da produção de políticas condiciona o seu comportamento. Também salientam que as normas de exame e trâmite do orçamento pelo Legislativo implicam em que os representantes individuais considerem a participação coletiva como o melhor caminho.

Uma conclusão importante a que chegam os autores é que a política orçamentária somente pode ser entendida em termos das condições que cercam sua produção: 1) forte concentração de poderes legislativos nas mãos do Presidente da República e 2) centralização do processo decisório no interior do Legislativo. Nesse contexto, a força da ação individual é restringida e a melhor maneira de imprimir efeitos substantivos é por meio da ação partidária.

Acusam os autores que o processo das emendas ao orçamento é, apesar das modificações ocorridas em 1995, centralizado e o Executivo conta com uma posição estratégica importante. Além disso, as lideranças partidárias, principalmente aquelas que fazem parte da coalizão de governo, trabalham sistematicamente dentro da comissão orçamentária, fazendo com que o orçamento permaneça dentro dos limites preferenciais do Executivo. Opera-se uma coordenação intensa entre individualidades, partidos, bancadas regionais, circunvagando em torno da proposta do Executivo. Finalmente, fazem severa crítica às posições que não levam em conta o aspecto partidário nas explicações dos comportamentos e decisões parlamentares (basicamente, contra Ames e contra Pereira e Mueller).

Por outro lado, defendem que o móvel principal da distribuição orçamentária é macroeconômico<sup>7</sup>. As emendas individuais são as primeiras a serem cortadas (preservando-se as coletivas) e, apesar de os integrantes da coalizão governamental conseguirem efetivar com mais sucesso suas emendas, a oposição não fica atrás, alcançando, em certos momentos, um percentual tão alto de aprovação quanto o bloco de governo. Não há, conforme os autores, correlação entre a) a variação da liberação de recursos para realizar as emendas e b) a variação do apoio do bloco governamental (Figueiredo e Limongi, 2002, p.323). Além disso, a liberação dos recursos para as emendas é feita no final do ano, permitindo maior margem de manobra por parte do Executivo.

---

<sup>7</sup> Ver também Moraes, 2002.

Na relação de barganha entre Executivo e Legislativo, a ação individual não tem força suficiente para imprimir efeitos de monta. É necessário uma coordenação coletiva das ações dos representantes e essa ação é realizada de maneira centralizada pelas lideranças organizadas partidariamente. Dessa maneira, passa a ser vantajoso para o representante individual a observação das sinalizações da liderança, porque daí deriva a capacidade de ver introduzida ou legitimada alguma preferência sua. Da mesma maneira, dadas as condições institucionais existentes no pós 1988, o Legislativo só tem condições de barganhar com força diante do Executivo se contar com uma coordenação coletiva eficiente, isto é, que resista às investidas do Executivo no sentido de cooptar as individualidades para o seu lado. Dessa forma, os parlamentares delegam poder às lideranças. De certa maneira, apesar do Legislativo acumular mais força para a barganha, o Executivo ganha com a racionalização da ação coletiva no Legislativo, já que terá seus custos diminuídos, na medida em que não caberá a ele realizar a coordenação das individualidades dentro do Legislativo.

Uma possibilidade na análise sobre a conexão eleitoral é a de estreitar seu escopo, considerando apenas a alocação específica de benefícios a certos grupos ou regiões. Em excelente trabalho que investiga a distribuição de benefícios sociais pelo Congresso, Lemos (2001) colocou, como hipótese central, que a prática legislativa concentra “benefícios em indivíduos ou grupos organizados e nas localidades geográficas que correspondem aos distritos eleitorais dos parlamentares” (idem, p.562). No entanto, suas conclusões indicam que a maior parte (59,61%) das propostas apresentadas pelos parlamentares entre 1988 e 1994 referia-se a regulações e transferências difusas (contra 40,39% de regulações e transferências concentradas, em um universo de 817 proposições, que incluíam projetos, resoluções, emendas constitucionais, mensagens e decretos legislativos), não apresentando essas proposições um viés partidário ou regional quanto à sua origem.

Assim, considerando que, no Brasil, os distritos eleitorais são grandes, correspondendo ao próprio estado, os representantes podem potencializar sua conexão por duas vias: 1) distribuindo recursos concentrados para uma região ou município dentro do distrito ou ainda a grupos determinados, ou 2) realizando políticas de amplo espectro, abarcando universalmente setores e categorias sociais distribuídos largamente pelos distritos e até mesmo pelo país. A lógica de que os representantes tratam de promover *exclusivamente* ou *predominantemente* benefícios concentrados só adquire toda sua força em sistemas com distritos de tamanhos mais manejáveis e com eleitorados mais homogêneos do ponto de vista social, cultural e econômico, o que sempre remete a espaços geográficos de proporções

menores do que o atualmente existente no Brasil e não submetidos à lógica da escolha eleitoral com fórmulas majoritárias.

Lemos (2001, p.593), de certa forma, coloca a questão, ao comentar que o perfil da prática legislativa pode ser resultado da construção de uma imagem altruísta por parte dos parlamentares. Ora, uma pergunta está faltando: construir uma imagem altruísta para quem? Para o eleitorado, é claro. Portanto, a conexão eleitoral pode ser recuperada mesmo que os dados apontem para propostas regulatórias e difusas uma vez que o sistema eleitoral brasileiro premia qualquer uma das modalidades. Existe um eleitorado que é interpelado pelas ações macro dos representantes. O localismo pode conviver com o universalismo. A opção exclusiva pelo localismo só teria validade caso tivéssemos apenas representantes eleitos com altíssima concentração de votos em poucas regiões, onde eles não precisassem das pequenas quantidades de votos que ocorrem em outros pontos do distrito. Não podemos esquecer que nosso sistema eleitoral posiciona os candidatos dentro de listas partidárias a partir do voto uninominal. Isso faz com que cada voto seja importante não apenas para alcançar o quociente eleitoral, motivo pelo qual Figueiredo e Limongi contestam, acertadamente, que os candidatos ajam exclusivamente pensando em sua campanha individual<sup>8</sup>. Não temos na vida político-eleitoral brasileira a realidade dos distritos norte-americanos.

Assim, como a heterogeneidade da vida política, social e econômica embasa o presidencialismo de coalizão, ela também nos fornece a chave contextual para compreender a necessidade dos representantes de aproveitar todas as chances para exercer uma representação alargada, não restrita a benefícios específicos. Considerando as evidências de Carvalho (1996, p.63) sobre o perfil da distribuição dos votos dos deputados em seus distritos eleitorais, deputados esses eleitos em 1994 pelas diferentes regiões do Brasil, fica demonstrado que existem dois pontos antípodas: 1) existe uma alta concentração de votos (deputados que têm seus votos concentrados em número muito baixo de municípios) e 2) existe uma alta fragmentação de votos (deputados que têm seus votos espalhados em número muito alto de municípios). Como exemplos, citamos o caso do Sudeste, com 47% de alta concentração e o caso do Nordeste com 59% de alta fragmentação. Lembramos que Lemos (2001, p.582) confirma que os parlamentares do Nordeste não têm o maior número de proposições concentradoras. Ao contrário, situam-se abaixo da média brasileira. O trabalho de Carvalho permite observar que a sistemática eleitoral brasileira oferece uma diversidade de

---

<sup>8</sup> Ver Santos (1995, p.123), que defende o mesmo argumento.

modalidades de representação e não a monotonia de um sistema eleitoral distritalizado “de fato”.

Como vemos, não há razões para supor que os representantes, no Brasil, estejam todos voltados para uma base eleitoral geograficamente limitada, trabalhando exclusivamente para suprir essa base com recursos e políticas. Ao contrário, há um relativo equilíbrio, em termos médios, entre um perfil concentrado de votos e um perfil fragmentado de votos, com leve tendência a predominar o altamente fragmentado. Ora, isso enseja que o tipo de representação exercido no parlamento pode ser também completamente diversificado. Pode atender interesses de bases eleitorais concentradas, como também pode atender interesses de bases eleitorais dispersas, em diferentes graus, formando um *continuum*.

Santos (1999, p.131-132) desenvolveu estudo que robustece definitivamente o ponto de vista aqui desenvolvido. Examinando o comportamento legislativo dos deputados, estabelece que os representantes não se interessam apenas pelas questões paroquiais, dessa forma deixando exclusivamente a cargo do Executivo o trato das questões nacionais. Revela que ao responderem à dinâmica posta pelo sistema eleitoral, o qual dificulta a informação que os deputados dispõem sobre as preferências de seus representados, os representantes transferem poder para o Executivo, transformando este em um veículo capaz de conduzir suas posições à base eleitoral, e de forma reversa, oferecer ao representante alguma medida da preferência dos eleitores.

A conexão eleitoral no Brasil não pode ser comprovada unicamente empregando a lógica de que os representantes irão realizar uma concentração de recursos em seus distritos e locais de maior votação. É preciso admitir que representantes maximizadores de políticas universais também podem desenvolver a sua conexão eleitoral. E que mesmo os representantes que carregam recursos para suas zonas eleitorais podem ter participação importante na definição de políticas, e essas servirem à sua conexão eleitoral. Dessa maneira, as análises que buscam ver a conexão eleitoral exclusivamente pela quantidade de benefícios localizados e concentrados têm caráter provisório e necessitam de investigações mais profundas. De toda forma, a arena da conexão eleitoral é importante, o que nos permite definir melhor os móveis do comportamento parlamentar.

Admitamos que os representantes individuais maximizam sua conexão eleitoral por via de proposições concentradoras, ou não, de benefícios. O importante é que devem agir na arena parlamentar no sentido de maximizar também sua capacidade de garantir a reeleição. Isso implica alcançar visibilidade, criar currículo político, assumir cargos úteis, defender

posições, vocalizar interesses, gerenciar demandas, etc. Dentre as atividades que compõem o mosaico da representação está a apresentação de propostas.

É a partir dessa constatação que adotamos como ponto de partida a proposição de Santos (1995) sobre o custo de oportunidade política. O autor monta o jogo para a produção de legislação de cunho clientelista, focando exatamente a figura do agente que investe recursos para produzir leis. Define que o representante se encontra em um ambiente de incerteza porque não sabe ao certo se sua proposição contará com os apoios necessários à aprovação. O autor formula duas fontes de custos: a da oportunidade política (quando o representante apresenta o projeto de lei) e a da produção da lei (envolvendo as condições para aprovação do projeto). Ora, os custos devem ser os menores possíveis. Se o custo em apresentar o projeto é bem pequeno, então o projeto será apresentado independentemente dos custos da produção da lei. A idéia de que existe um custo de oportunidade política para apresentação da proposta e que esse custo está desconectado do custo de aprová-la efetivamente em plenário é útil porque permite entender, pelo menos em parte, a elevada quantidade de projetos com origem no Legislativo, os quais não são aprovados em sua totalidade (ver Figueiredo 1993; Lemos, 2001, Mayhew, 1974 e 1991).

Conforme Santos (1995, p.112) “é natural que os deputados encontrem mais facilidade em aprovar as propostas de lei que ofereçam ganhos mútuos possíveis da barganha legislativa”. Justamente os projetos que implicarem em menores custos de oportunidade política e aqueles que tiverem maior capacidade de serem incluídos nos processos de trocas mútuas serão os mais predominantes na produção legislativa individual. Trabalhando com a idéia de que projetos que distribuem de forma concentrada os recursos e impliquem em custos dispersos serão os preferidos, o autor estabelece os fundamentos da produção legislativa de cunho clientelista. Além disso, defende duas proposições com relação à proporção de leis com transferências concentradas de recursos produzidas pelos representantes: a) quando considerada partidariamente, a quantidade de leis é proporcional à força parlamentar do partido; b) quando considerada em termos de distritos eleitorais, ela é proporcionalmente correlacionada ao tamanho do distrito.

Feitas essas considerações, passamos a focar a tramitação do projeto e seu lugar no processo do veto. Uma certa quantidade de projetos apresentados prossegue até o fim do processo legislativo: passam pelas comissões, são aprovados em plenário e, finalmente, vão à sanção presidencial, que os aprova ou os veta. Entendemos que duas possibilidades se colocam: ou o projeto prossegue sem que o representante tenha de empregar muitos recursos ou o projeto prossegue sustentado por intensa atividade parlamentar, por inúmeras

negociações, podendo, inclusive, ser emendado. Logo, do ponto de vista do representante individual, sua preferência pode ser alcançada por duas vias: ou 1) ele a mantém no ponto ótimo (pouco custo, algum ganho), pouco importando negociações que possam vir a modificá-la ou 2) negocia, aceitando modificações dentro ainda do seu arco de preferências, equilibrando custos e ganhos. Contudo, seu ganho nesse jogo é calculado tendo em vista as arenas parlamentar e eleitoral. O representante não é obrigado a observar a posição de preferência do Executivo a não ser que tenha ganhos muito elevados com a aprovação do projeto e que os custos dessa aprovação não sejam maiores do que aqueles ganhos. Na maioria das vezes se contentará com o ganho advindo de ter apresentado um projeto e de o mesmo ter ido até um certo ponto, pela ordem: ter sido apresentado (por convenção, ganho com valor 1); ter ido para comissão e ter sido derrotado (ganho com valor 2); ter ido para a comissão e ter sido aprovado (ganho com valor 3); ter ido a plenário, mesmo que seja derrotado (ganho com valor 4); ter ido a plenário e ter sido aprovado (ganho com valor 5); ter ido à sanção presidencial e ser aprovado (valor máximo); ter sido vetado e o veto ter sido mantido (valor 6)<sup>9</sup>; ter sido vetado e o veto derrubado (também atingindo o valor máximo). Afirmamos que quanto mais um projeto avança no trâmite legislativo, maior será o ganho do representante individual na arena eleitoral, independentemente da magnitude do ganho esperado com a aprovação do projeto. Para um representante maximizador da conexão eleitoral não será necessário entrar em uma luta ferrenha pela aprovação de seu projeto.

O único outro cálculo que o representante necessita fazer nessas condições é o do apoio mútuo. O apoio mútuo será feito com seus colegas de poder, com as lideranças ou com o Presidente. Conforme seu capital político, o representante pode negociar até um certo ponto, obtendo daí certo benefício, a um certo custo. Para valer a pena, a chegada até aquele dado ponto, quando cotejada com o apoio mútuo, deve se mostrar vantajosa.

Para o apoio mútuo é preciso um ambiente crível de que uma defecção será punida<sup>10</sup>. O próprio jogo oferece o equilíbrio. Assumimos que o apoio mútuo é possível, tendo em vista que os atores são racionais, percebem suas vantagens e consideram que é preferível cooperar do que não cooperar. O equilíbrio está em que ou se coopera ao início do jogo ou não se coopera. Qualquer defecção antes do fim de um jogo implicará em perdas para todos os jogadores. O ponto que nos interessa é aquele onde o apoio mútuo entre o

---

<sup>9</sup> Os ganhos estão posicionados da seguinte maneira: valor máximo >6>5>4>3>2>1.

<sup>10</sup> Talvez para garantir a punição e evitar traições é que no último ano das legislaturas diminui a quantidade de projetos examinados e votados. Lemos (2001) faz esse registro e também Grohmann (2001a) para o caso do RS.

representante e o Executivo não pode ser feito ou não tem efeito. O Executivo veta a proposta do representante.

#### **1.4. As relações Executivo - Legislativo no Brasil e o Veto Presidencial**

A literatura brasileira que analisa a relação Executivo-Legislativo não é extensa quando o assunto é o veto. As preocupações fundamentais sobre a relação Executivo - Legislativo, a partir da proposição chave do “presidencialismo de coalizão” no Brasil, se colocam em torno de três eixos:

1- o resultado da relação Executivo-Legislativo, onde são identificadas duas situações: em 1946-1964, o conflito entre os poderes; e no pós 1988, a predominância do Executivo sobre o Legislativo;

2- os mecanismos institucionais endógenos ao processo legislativo que produzem aquela relação, ou seja, aqueles mecanismos que pertencem à normatização e estruturação do processo de decisão para gerar legislação e que regulam o lugar e o papel dos atores, em especial, do Executivo, na figura do Presidente, e do Legislativo, com Mesa Diretora, lideranças e representantes. Dessa maneira, incluem-se como responsáveis pelas variações da relação Executivo-Legislativo, as alterações dos mecanismos que oferecem mais poderes para o Executivo (tais como iniciativa legislativa, pedidos de urgência para projetos, edição de medidas provisórias, controle sobre emendas parlamentares ao orçamento) e os instrumentos que centralizam o processo no Legislativo, incrementando o papel das lideranças partidárias (como, por exemplo, colégio de líderes, sistema de indicações para cargos, controle do processo legislativo).

3- os elementos exógenos ao processo legislativo que produzem aquela relação como: a) a conexão eleitoral, reconhecida por meio da análise das emendas orçamentárias de cunho localista produzidas pelos representantes legislativos e do exame do perfil das propostas dos representantes (se concentradoras ou difusas na distribuição de recursos e regulações); b) o sistema partidário, no qual os partidos jogam um importante papel no sentido de criar as condições de apoio político ao Executivo. Nesse tipo de análise se destaca o papel das coalizões no processo político, fornecendo os meios políticos necessários à atuação do Executivo.

Qual o lugar do veto nesse conjunto de explicações e constatações sobre a relação Executivo - Legislativo? O veto é expressão de predomínio de algum poder sobre o outro? O veto pode ser considerado como indicador de conflito, ou seja, quanto mais veto, mais

conflito? Se há conflito é porque existem diferentes preferências. Assim, o Legislativo emite um projeto ou uma emenda; o Executivo veta; o Legislativo derruba o veto. Essa é a proposição clássica de Linz, conforme remarca Magar (2001), sobre o comportamento dos atores no presidencialismo quando há divergência de preferências. Quanto mais vetos derrubados, mais o Legislativo está afirmando suas preferências frente àquelas do Executivo.

Qual a evidência de predomínio do Executivo no campo do veto? A alta quantidade de aprovações de projetos em relação à quantidade total de vetos não é um indicador confiável porque a pequena quantidade de vetos pode ser apenas decorrente de um comportamento de antecipação, isto é, sabendo que vai haver derrubadas, o Executivo sequer emite o veto. É um mecanismo próximo ao da taxa de sucesso de um Presidente. Tal taxa é geralmente alta porque o Presidente se antecipa, percebendo a derrota, e não remete o projeto. Dessa maneira, são tratados na arena legislativa, em sua maioria, projetos palatáveis aos representantes.

Se muitos vetos são mantidos frente a poucos vetos derrubados, isso significa que o Executivo bloqueou parcelas da agenda do Legislativo, preservando suas preferências. No entanto, nem sempre a maioria que aprova o projeto é idêntica, seja em tamanho, seja em composição, à maioria que examina o veto. Logo, a manutenção do veto pode ser simplesmente a manifestação da preferência do Legislativo. Nesse caso, não há um predomínio de um poder sobre o outro.

Mas quando o número de vetos derrubados é alto, superando o número de mantidos, existe o predomínio do Legislativo no campo do veto. O reverso, ou seja, baixo número de vetos derrubados, não implica necessariamente o predomínio do Executivo; pode representar, apenas, cooperação ou equilíbrio, ou ainda, semelhança de preferências. É importante especificar que quando um Presidente veta parcialmente, ele pode estar fazendo uma composição entre o projeto que saiu do Legislativo (original ou emendado) e a sua preferência. Dessa maneira, um projeto do Executivo que é vetado sempre é um projeto emendado.

O modelo do veto no Brasil exige sua contraface empírica, a qual pode, ou não, desmentir as proposições fundamentais capazes de explicar a ocorrência do veto. Nesse sentido, estenderemos nossa investigação para aspectos descritivos do veto no Brasil, que possam ser submetidos ao trato estatístico, estabelecendo as correlações necessárias entre as variáveis e investigando as possibilidades explicativas que venham a colaborar com a solução do jogo do veto.

Nossas variáveis são endógenas ao processo legislativo, basicamente girando em torno do veto (seu número, tipo, etc.) e dos quoruns necessários à tomada de decisão.

Também temos as variáveis que, não fazendo parte do processo legislativo, com ele se interconectam, e que integram o sistema partidário parlamentar e as coalizões parlamentares, como a magnitude das maiorias e as coalizões, e suas disciplinas. Para além do modelo do jogo do veto, o exame das variáveis quantitativas exigirá o uso do método estatístico.

Examinamos os vetos situados entre 1946 e 1964 (março), a partir de compilação de Navarro de Britto (1966), e aqueles que foram emitidos de março de 1990 até dezembro de 2000, a partir dos dados disponíveis no sistema SICON, arquivos MATE e MATA, do Senado Federal brasileiro. Esses dados foram recolhidos entre 1999 e 2001 (junho). Os projetos de lei examinados foram recolhidos sobre essa mesma base e não incluem aqueles produzidos entre 1946 e 1964. O trabalho de depuração da base de dados foi extenso devido às incongruências, omissão de informação e duplicidades.

Nossa investigação será comparativa, atravessando os diferentes governos que tomam parte no período em questão, porque trata de examinar dois períodos diferentes na história política brasileira, resgatando a variação do veto e seu contexto legislativo, ano a ano. Por outro lado, trata-se de um estudo focado em um único país, possibilitando acumular informações para estudos com maior esforço comparativo<sup>11</sup>.

Para alcançarmos os objetivos propostos dividimos esse trabalho em duas partes: a primeira, sobre o modelo do jogo do veto para o Brasil e a segunda, sobre os efeitos da alteração do quorum sobre a formação das coalizões, maiorias e suas disciplinas.

Na primeira parte temos dois capítulos. O primeiro traz os modelos do jogo do veto. Discutimos os principais enfoques de análise do veto na Ciência Política atual, basicamente aqueles que estão centrados na Escolha Racional e na Teoria dos Jogos, e aqueles que empregam o método estatístico. A seguir, descrevemos o quadro institucional brasileiro que normatiza a relação Executivo-Legislativo, identificando o quadro básico de desenvolvimento do jogo e sugerindo modelos de interação estratégica que possam vir a explicar as causas e efeitos do veto no Brasil. Partindo do ponto de vista que determina a nossa investigação, qual seja, de que o veto existe apesar de não ser previsto pela teoria, buscamos oferecer um modelo de jogo que supere esse paradoxo.

Tal superação foi alcançada empregando a perspectiva do jogo oculto, ou seja, revelando os jogos que jogados em conexão com o jogo do veto produzem alterações na

---

<sup>11</sup> Cabe ressaltar que uma comparação inicial entre países só pode ser realizada com relação às regras formais que cercam o processo do veto. As dificuldades de realizar um trabalho comparativo que combine regras e efeitos em uma escala tão grande são consideráveis. Além disso, tendo em vista essa diversidade de regras e contextos políticos, a melhor estratégia seria inicialmente examinar cada caso e produzir diferentes modelos, cada um adequado ao

distribuição dos ganhos pelos diferentes atores. O reconhecimento de que outras arenas podem levar a que os atores escolham estratégia sub-ótimas dentro do jogo do veto retira o véu sobre o seu paradoxo dentro da ER e da TJ. Dessa forma, colocamos que as arenas de representação junto à sociedade e as arenas de relação entre os poderes trazem jogos conexos ao jogo legislativo, em particular o do veto, que vêm alterar o resultado esperado quando focamos exclusivamente o processo de produção legislativa. O modelo também sugere que, mesmo dentro da arena legislativa, é possível encontrar as origens de parcela dos vetos mantidos. Essas origens estão no jogo de apoio mútuo, o qual permite que os projetos ou emendas sejam aprovadas, mesmo com indicação de veto presidencial, e depois este veto seja mantido, tornando sem efeito o referido projeto ou emenda.

O segundo capítulo analisa o veto no Brasil, resgatando o debate teórico que o cerca; compara os vetos e as derrubadas; descreve o sistema partidário legislativo e as maiorias governamentais nos períodos 1946-1964 e 1990-2000. Especifica as variações do veto, sua quantidade, seus tipos, origem, situações e resultados, terminando por comparar os diferentes governos e períodos, buscando reconhecer a existência de algum padrão. Basicamente, queremos verificar se os resultados encontrados não contradizem o modelo do jogo do veto.

A segunda parte traz três capítulos. O primeiro capítulo discute a questão do quorum mínimo para a derrubada do veto, seus efeitos sobre a formação das coalizões e sobre a disciplina partidária e suas conseqüências sobre o veto desde o ponto de vista teórico. O quorum é fundamental para sinalizar aos atores o tamanho requerido para formação de coalizões que sejam vencedoras. Essa formação de coalizões leva em consideração a disciplina partidária.

O segundo capítulo compara os quoruns, as maiorias e disciplinas partidárias no parlamento nos períodos de 1946-1964 e de 1990-2000, delimitando a influência dessas variáveis sobre o processo de veto e seu desfecho.

O terceiro capítulo tem como objetivo suprir uma lacuna no estudo do veto no Brasil. Analisa o veto no Rio Grande do Sul, mais especificamente a questão das maiorias relativas e absolutas, buscando encontrar os referentes empíricos que possam validar as proposições do primeiro capítulo, a partir da modelagem do jogo do veto para o Brasil. Para tanto, apresenta o contexto político eleitoral e parlamentar que emoldura o processo legislativo na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, determinando a quantidade de vetos, seus tipos, as origens,

---

processo que lhe é específico. Somente quando essas tarefas específicas estiverem realizadas é que uma comparação mais robusta poderá ser feita.

as derrubadas, etc. Por fim estabelecemos os tipos de maiorias formadas, suas combinações e seus efeitos sobre o veto e sobre a disputa legislativa entre os poderes.

Finalmente, ao fim desse trabalho, apresentamos as principais conclusões alcançadas.

## 2. Modelos teóricos para análise do Veto Presidencial no Brasil contemporâneo

A principal literatura que investiga o veto no âmbito das relações Executivo-Legislativo é a norte-americana e se divide em dois campos bem definidos: aqueles que vêem o veto a partir da Escolha Racional, dentro do processo de produção de decisões, e aqueles que, sem um aparato teórico mais sofisticado, utilizam o método estatístico como meio de explicar as causas do veto.

No campo da Escolha Racional, Romer e Rosenthal (1978), Shepsle e Weingast (1981), Kiewiet e McCubbins (1988), propõem, como equilíbrio de estratégias de ação e decisão, a situação em que o Congresso emite projetos que, tanto quanto o *status quo*, são de preferência do Presidente. Sendo o Presidente indiferente entre um projeto e o *status quo*, então ele opta pelo projeto do ator de interação. Dessa forma, não seriam apostos vetos sobre qualquer projeto. No entanto, essa conclusão é contrafactual, pois vetos presidenciais são emitidos em todos os sistemas presidencialistas.

A questão que permanece é se a institucionalidade da relação Executivo – Legislativo pode gerar situações de equilíbrio em relação às opções estratégicas de ação de cada um deles. Equilíbrio é a situação onde nenhum ator pode desviar unilateralmente do seu melhor curso de ação sem que isso implique em perda, dado que um movimento seu implica no movimento do outro.

Considerando os modelos de interação Executivo – Legislativo em relação ao veto temos dois enfoques: aqueles que partem do pressuposto de que tais interações são jogos de informação completa e aqueles que compartilham a idéia de que são jogos de informação incompleta.

Quanto ao campo do método estatístico sua principal característica é o uso intenso da análise de regressão, confrontando o veto e as derrubadas de veto com inúmeras variáveis explicativas: governo dividido, maioria partidária, desemprego, crise internacional, etc. Por essa razão chamarei esse campo de análise de multidimensional.

Neste capítulo examinamos teoricamente as influências da institucionalidade do veto sobre a decisão legislativa e a equação de poder entre Executivo e Legislativo nos marcos do regime presidencialista brasileiro moderno. Empregamos o aparato teórico-metodológico da Escolha Racional e da Teoria dos Jogos para identificar essas influências.

Inicialmente, apresentamos os principais enfoques de análise do veto na Ciência Política atual que levam em conta a Escolha Racional desdobrada em jogos de informação

completa e de informação incompleta e a análise multidimensional. Posteriormente, descrevemos o quadro institucional brasileiro que normatiza a relação Executivo - Legislativo, no período de 1946-1964 e no pós 1988, identificando o quadro básico de desenvolvimento do jogo. Finalmente, examinamos uma série de modelos de interação estratégica que podem vir a explicar o uso do veto no Brasil e suas implicações, ressaltando a importância dos jogos ocultos e do apoio mútuo.

### **2.1. Escolha Racional: os modelos de informação completa**

Os modelos de informação completa levam em consideração que a função de ganho de cada jogador é de comum conhecimento entre os jogadores. A informação completa e perfeita significa que cada jogador com movimento conhece a completa história do jogo.

Examinando os modelos de equilíbrio estruturalmente induzido, especificamente os modelos de controle de agenda sob monopólio, Carter e Schap (1987) analisam a relação entre o Legislativo, a Comissão de Orçamento e o Executivo. No caso norte-americano, o controle da agenda orçamentária é feito pela Comissão, sob regime de emenda fechada, i.e., ninguém pode emendar a proposta de orçamento senão a própria Comissão. Como pressuposto temos que os atores têm informação completa e perfeita.

Os autores submetem o processo de orçamento a quatro tipos de situação de veto: não veto (quando o Presidente só aprova o orçamento decidido pelo Congresso); veto total (quando o Presidente não aprova a proposta do Congresso e se estabelece o impasse entre os poderes, fazendo com que os valores orçamentários retornem aos valores do orçamento anterior); veto por itens (quando o Presidente pode vetar certos itens do projeto orçamentário, itens que passam a ter os valores estabelecidos pela regra de solução do impasse, ou seja, retornando aos valores do orçamento anterior); e o veto por itens com redução (quando, além de dispor de todas as alternativas anteriores, o Presidente pode estipular determinado valor em um item orçamentário tendo por limites o intervalo entre a proposta do Congresso e os valores estabelecidos pela regra de solução do impasse). Além disso, combinam os vetos com diferentes dispositivos de derrubada de veto: 1) nenhuma derrubada; 2) derrubada de veto com quorum de  $\frac{2}{3}$ ; e 3) derrubada de veto com quorum de  $\frac{3}{5}$ . Fica demonstrado que a peça orçamentária pode variar em seus resultados conforme o tipo de veto e de dispositivo de derrubada. Os autores também notam que a importância do veto não se dá somente quando de sua efetividade, mas que a simples existência da institucionalidade pode modificar a

expectativa dos atores, provocada principalmente pelo grau de influência que o Presidente tem à sua disposição. Não confirmam seus modelos com evidências empíricas.

Ingberman e Yao (1991), na relação Presidente-Congresso, apresentam um modelo de controle de agenda acrescido de um jogo de sinalização onde a informação de que dispõem os atores é completa e perfeita. Não há evidências empíricas que sustentem as suas conclusões. Em verdade, demonstram que o Executivo pode usar o anúncio da preferência (*commitment*) para ganhar vantagem no processo de controle de agenda, afetando a preferência do *agenda setter* no Congresso.

Krehbiel (1998) situa o veto dentro da análise acerca do *gridlock* na relação Executivo–Legislativo nos EUA, a partir da teoria do pivô político, em um jogo de barganha com informação completa entre Presidente e Congresso. Analisa os vetos e derrubadas (sustentadas ou não) de 1947 a 1993. O *gridlock* aparece como a situação onde o *status quo* é o resultado efetivo e não desejado pelos dois contendores. Dessa maneira, o veto e o processo de possível derrubada surgem como recursos que podem vir a quebrar ou manter o *gridlock*. A chave para a solução do jogo seria o jogador chamado pivô de veto, o qual, na borda da formação da maioria necessária para manter ou derrubar o veto, deve ser aquele que também é indiferente entre manter ou derrubar o veto, ou seja, é indiferente entre os resultados provocados pelo projeto e o *status quo*. Para Krehbiel, não importam exatamente as causas do veto, sendo suficiente a consideração de que para haver veto basta o Presidente não gostar do projeto<sup>1</sup>.

A partir do modelo de pivô político o autor aponta a não possibilidade de existência do veto e indaga se o comportamento dos representantes no plano individual é consistente com a teoria. A teoria do pivô político prediz a não existência de vetos, mas eles ocorrem. Procura uma resposta em bases menos estritas, fora do argumento de *equilibrium-path*. Ao fazer essa opção abre mão de considerar o partido como um coordenador da ação dos representantes. A questão de Krehbiel é demonstrar, por meio da troca de votos, que os deputados próximos da borda de indiferença (pivôs de veto) são realmente aqueles que são pivôs de veto, isto é, aqueles que quando da aprovação do projeto no Congresso votam de uma maneira e quando do exame do veto votam de outra.

---

<sup>1</sup> Esse ponto de vista é temerário porque, por indução retroativa, um Presidente, apesar de não gostar do projeto e sabendo que de toda forma o projeto será aprovado pelo Legislativo, pode sancioná-lo, não incorrendo no ônus de emitir o veto. De outro lado, um Presidente susceptível a pressões e/ou politicamente fraco pode ser levado a emitir um veto sobre projeto que esteja dentro de sua área de preferência. Pode ser que não importe para o desfecho do veto a preferência exata do Presidente, mas não pode ser afirmado que basta considerar todo e qualquer veto como manifestação negativa e imediata da preferência presidencial.

Além disso, empregando a teoria do pivô de veto e tendo em vista os dois momentos importantes da relação Presidente-Congresso, Krehbiel cria duas variáveis, retenção e atração, indicadas por equações de regressão. Assim, após o projeto ser aprovado no Congresso, ele é remetido para o Executivo decidir se veta ou não. Vetado o projeto, o Presidente passa a agir no sentido de 1) manter a votação contrária ao projeto (retenção) e 2) provocar a troca de posição ou participação daqueles que ou votaram a favor ou se omitiram em relação ao projeto (atração). Dessa forma, Krehbiel monta um importante modelo que busca superar a teoria da impossibilidade do veto.

## **2.2. Escolha Racional: os modelos de informação incompleta**

Os modelos de informação incompleta são aqueles onde algum jogador está incerto quanto à função de ganho do outro jogador. Portanto, terá incerteza quanto à jogada do outro.

Dearden e Husted (1990) caminham no mesmo sentido de Carter e Schap. Examinam o processo orçamentário considerando a interação entre o Executivo, o Legislativo e a Comissão de Orçamento. Formatam um modelo de controle de agenda com emenda fechada, mas dispendo os atores como detentores de informação incompleta. Também consideram a variação de resultados a partir de diferentes tipos de veto, a saber, os mesmos referidos por Carter e Schap (não veto, veto total, veto por itens e veto por itens com redução). Não apontam evidências empíricas que possam amparar os resultados. Chegam à conclusão de que a proposta orçamentária do Executivo é importante mecanismo de revelação de informação e sua presença pode reduzir a frequência dos custosos vetos do Executivo. Também apontam que, conforme as regras de derrubada, a transformação de “veto por itens” para “veto por itens com redução” pode ser pior para o Executivo (resultado semelhante ao de Carter e Schap). Por fim, acusam que, modificando a instituição do veto e a possibilidade de sua derrubada, altera-se a capacidade do Executivo de empregar o recurso da revelação com informação incompleta. Nesse sentido, o mecanismo de recolher informação seria tão importante quanto a própria informação.

O modelo proposto por Matthews (1989) é um jogo de barganha entre o Presidente e o Congresso, mais especificamente, de sinalização (*cheap talk*). Os atores dispõem de informação incompleta, onde a retórica do Presidente serve para diminuir a falta de informação por parte do Congresso acerca de suas posições. O autor considera somente o veto total, não examinando a situação de derrubada do veto e não apresenta evidências empíricas que suportem as conclusões. Para ele existem dois equilíbrios: 1) com retórica e 2)

sem retórica. Na situação de equilíbrio com retórica, as propostas de compromisso são vetadas. Mas uma condição é limitadora da aplicabilidade do jogo: as preferências devem ser próximas entre si, ou seja, não intensamente díspares.

McCarty e Poole (1995), considerando os atores Presidente e Congresso, propõem modelos de controle de agenda, com emenda fechada, que levam em conta tanto o anúncio público da preferência (*commitment*) quanto a construção da reputação por parte dos atores, mais especificamente, do Presidente. Comparam o desempenho dos modelos com informação completa e incompleta, essa última no que se refere àqueles que incorporam a construção da reputação política. Analisam somente o veto total.

Esses autores trazem, como evidência empírica, o *roll call* dos representantes no Congresso, de 1961 a 1985. Além disso, estabelecem correlações entre veto, tempo de mandato, apoio popular e apoio partidário. A partir da combinação dessas correlações com dois perfis de relação Executivo – Legislativo (de acomodação, quando o Presidente é indiferente entre *status quo* e proposta do Congresso, e de predomínio do Legislativo), chegam às seguintes conclusões:

1. há um forte papel da composição partidária e do nível de apoio dessa ao Presidente;
2. há falha do modelo de controle de agenda legislativa para prever o veto já que ele exagera na predição acerca da pouca probabilidade de veto por parte do Presidente;
3. não há correlação com a opinião pública;
4. modelos de informação incompleta são menos específicos em seus resultados mas são mais adequados nas predições, principalmente em evidenciar a possibilidade de veto;
5. quanto mais apoio partidário tem o Presidente, mais existe afinidade para com a posição do Congresso e vice-versa, o que resulta em menos vetos.

Schap (1986), retomando o modelo proposto por Carter e Schap, demonstra o valor estratégico da revelação incompleta de preferências no modelo de equilíbrio estruturalmente induzido. Mais especificamente, explora a capacidade estratégica do Executivo com respeito à revelação de preferência sob várias alternativas de veto. Demonstra que o Executivo, no caso norte-americano aplicado ao processo orçamentário, ganharia mais ao não revelar completamente as informações sobre suas preferências sob o regime de veto total e veto por itens. O contrário se dá nas possibilidades de não veto e veto por itens com redução. Ressalta que ignorar as implicações e efeitos da estratégia informacional pode ser desastroso para a capacidade explicativa e preditiva do modelo. Coloca que deve haver um nível ótimo de

revelação de preferências, que não se situa, necessariamente, nas posições de total ignorância nem de total revelação.

Cameron (2000), em extenso trabalho, apresenta um jogo de barganha entre Presidente e Congresso, jogado em pelo menos dois estágios, com informação incompleta. Mostra como a construção da reputação (inspirada na obra de Neustadt, 1967) por parte do Presidente imprime as possibilidades de equilíbrio e de ocorrência do veto, sua derrubada ou sustentação. Reputação aqui refere-se às crenças que os outros têm sobre suas características incompletamente conhecidas. Dessa maneira, a reputação afetaria a ação dos outros atores, ao passo que a manutenção dela junto a eles afetaria a ação do seu portador. Considera fundamentalmente as bases do sistema de barganha contido no veto, analisando a possibilidade do reveto no ambiente norte-americano. Examina os vetos e suas derrubadas nos EUA no período de 1945 a 1992.

Considerando dois importantes pressupostos dos modelos (a lógica da antecipação e a incerteza) evidencia a limitação dos modelos de informação completa e perfeita em explicar a ocorrência do veto e suas derrubadas.

Os trabalhos que examinam o veto como um jogo de informação incompleta tendem a empregar em suas análises variáveis e elementos que concorrem para a diminuição do *déficit* de informação, permitindo aos atores elevar o controle sobre ela, buscando, com isso, assumir posições mais vantajosas frente ao adversário. No entanto, ao ficarem mais restritos aos aspectos teóricos dos modelos, não evidenciam as dificuldades empíricas. As exceções são McCarty & Poole, e Cameron. Os primeiros chamam a atenção para o grau de generalidade explicativa introduzido pelo pressuposto da informação incompleta. Cameron, ao contrário, busca justamente especificar em que condições reais o veto e a sua derrubada ocorrem.

Não restam dúvidas de que os trabalhos mais extensos e significativos são os de Krehbiel e Cameron. A teoria do pivô político permite evidenciar o papel do representante como elemento fundamental no processo decisório, complexificando a definição do ator estratégico. De outro lado, Cameron, ao trazer-nos o papel da construção da reputação política no jogo do veto, abre espaço para a discussão acerca de qual conjunto de preferências estamos considerando e qual o grau e tipo de informação está disponível.

Recentemente, Magar (2001) reposicionou a questão do veto. Para ele o veto surge como uma opção dentro do jogo legislativo onde o Presidente tem o seguinte fluxo de jogadas: veta um projeto, e se esse veto for derrubado, então emite um decreto emergencial. Constrói um jogo de informação incompleta onde o veto é peça da estratégia do que chama

*tomada de posição*, isto é, uma defesa intransigente das posições do jogador em um primeiro momento, com o sentido de negociar melhor mais adiante. Diferencia essa estratégia da polarização política<sup>2</sup>, por entender que esta representa uma aguda conflitividade que não conduz a nenhum processo de negociação. Também diferencia a *tomada de posição* da proposta de Cameron, que prognostica a construção de *reputação* por parte do Presidente para melhor barganhar. Porém, não disputa a primazia sobre a posição de Cameron. Salienta que a *tomada de posição* se soma à construção de reputação e barganha de Cameron. Dessa maneira, o veto é explicado como aquele que prepara o caminho para uma melhor negociação.

Contudo, é preciso determinar com mais acuidade o reconhecimento do que seja *tomada de posição* para negociar e o que é construção de *reputação* para melhor barganhar. Há diferença? A idéia de que o Presidente constrói uma reputação frente ao Legislativo tem uma marca de época. É um conceito criado na década de 60, e tem dentro de si a pressuposição de que o Presidente deve desenvolver uma atitude monolítica, coerente e firme. A argumentação a seguir quer demonstrar as dificuldades do conceito no campo do veto. Se a ameaça de veto funciona como mecanismo que pode influenciar o perfil dos projetos do Legislativo, informando os representantes da posição do Presidente, por que o Presidente deve esperar a aprovação do projeto para, então, vetá-lo, se ele pode se antecipar ou fazer um anúncio público sobre sua preferência ou fazer uma ameaça de veto? Dessa maneira, a idéia de reputação fica um pouco mais fraca. A reputação se confirmaria no caso da insistência do Legislativo em emitir o projeto, porque emitindo estaria desafiando a posição do Presidente, forçando-o a ir até o limite de sua disposição em afirmar sua preferência. Ora, uma vez que o Presidente demonstre que a ameaça é crível, então, qualquer ameaça ou anúncio de ameaça antecipa o jogo e o Legislativo não emite o projeto. Assim, para nós, a construção de *reputação* não tem como objetivo único e primordial anunciar sua preferência a respeito de determinados temas, mas, sim, evidenciar o quanto das ameaças aquele Presidente cumpre. A tendência seria de queda rápida do número de vetos porque, sabendo que o Presidente cumpre suas ameaças, o Legislativo se antecipará, não emitindo o projeto naquele ponto e evitando o veto. Por outro lado, se o Presidente não cumpre suas ameaças, o Legislativo irá aprovar os projetos de sua própria preferência.

---

<sup>2</sup> Alesina e Rosenthal (1995) consideram que a política partidária norte-americana é polarizada. O conceito é simples: a plataforma eleitoral pode ser parecida, mas o eleitorado sabe que, quando estão no poder, os partidos atuam de formas distintas, dentro de seu campo político-ideológico próprio. Dessa forma, suas preferências são expressamente diferentes e, sendo diferentes, são polarizadas. Nas questões fundamentais, não há, entre liberais e conservadores, um campo onde possa haver negociação ou coincidência.

A possibilidade de construir a reputação da forma como indicado por Cameron decorre, na realidade norte-americana, da existência de dois institutos: o reveto e o quorum de 2/3 dos presentes. O reveto permite que o Legislativo apresente contrapropostas, na forma de um novo projeto, as quais serão novamente examinadas pelo Presidente, que poderá vetá-las. A seqüência de envios e reenvios permite que os poderes negociem, decidindo-se por projetos que satisfaçam a preferência de ambos. O veto presidencial ocorreria, então, como um momento dessa negociação. O quorum de 2/3 dos presentes implica por à prova a capacidade mobilizadora das posições e dos partidos. Se *a espiral de comparecimento* (ver o capítulo sobre o quorum) tiver lugar e dada a existência, no Congresso americano, de maiorias com pequenas margens (praticamente cindido em duas partes iguais, republicanos e democratas), então torna-se difícil uma derrubada, sendo a melhor saída diante de um veto, apresentar uma contraproposta, aproximando as preferências. Com esse mecanismo de reveto, as partes podem, em uma primeira rodada, exhibir seu melhor ponto de preferência e negociar depois. Por que não o fazem sempre e mais? O Presidente não pode bloquear toda deliberação do Congresso pois isso implicaria em uma profunda paralisia, adentrando em uma situação com maiores conseqüências do ponto de vista da estabilidade política (polarização aguda). Além disso, precisaria obter uma maioria mais sólida no Congresso para barrar o grau de polarização que poderia se formar. Esta polarização não seria do governo contra uma oposição mas do governo contra o Legislativo, incluindo até mesmo sua própria base parlamentar.

Em Magar, o “tomar posição” diz respeito ao momento em que, por indução retroativa, o ator deveria evitar uma ação mas mesmo assim a realiza. Então, se um Presidente veta quando deveria evitar o veto, ele tomou uma posição, fez uma “acrobacia pública”. O foco principal de Magar é que o Presidente toma posição tendo em vista o público, as eleições. Ora, se a evidência da estratégia presidencial é vetar e se esse veto pode ser um jogo de construir reputação frente ao outro poder (Cameron), ou construir reputação para o público (Magar), a ação “tomada de posição” é a mesma. Para nós, o que torna diferentes uma e outra perspectiva é o objetivo inferido na ação presidencial, ou seja, extrair ganhos de uma melhor negociação ou extrair ganhos de uma melhor representação.

Dessa maneira, consideramos que o “tomar posição” é um instrumento que serve à representação ou à barganha. A barganha tem como objetivo auferir ganhos extraídos do fato de conduzir o projeto a um ponto mais próximo da preferência ideal. Por outro lado, a representação coloca um ganho de outra natureza, não havendo necessariamente a busca pelo melhor ponto de sua preferência dentro da arena do processo de decisão e produção

legislativos. É fora dele que se situa o ganho. Da mesma maneira opera o “tomar posição” com sentido de polarização. A polarização também é um instrumento que permite auferir ganhos em situações de antagonismo com o adversário e que não necessariamente envolve o ponto ideal de preferência (Grohmann, 2002). É dentro dessa perspectiva que pode ser entendido o desafio público de Groseclose e McCarty (2001).

Além disso, a demarcação de espaço de poder é dada não pela preferência estrita do ator no jogo legislativo, mas pelo lugar ou posição que o Poder (Executivo, Legislativo) ocupa, determinando os limites do outro. Aqui não se trata de vencer o outro poder por imprimir sua melhor preferência mas sim por não permitir que o outro poder invada suas áreas de atuação. Dessa maneira considerado, o veto não admite uma solução fácil, onde um jogo único e universal possa explicá-lo<sup>3</sup>, senão de maneira genérica: tomada de posição das parte envolvidas.

A *tomada de posição* não revela todo o problema. Nesse sentido, as motivações apontadas por Cameron e Magar são incompletas. Senão, como explicar a mencionada troca de votos dos representantes? Nossa proposição é de que ao apoiar um projeto na primeira votação (aprovação normal de um projeto no Legislativo) e depois apoiar o veto, rejeitando o mesmo projeto que havia anteriormente apoiado, o representante está maximizando duas instâncias: (1) a relação com o seu colega, na medida em que possibilita que o projeto deste seja aprovado e veiculado como esforço de representação junto ao eleitorado (ou construção de currículo para futuras eleições) e que daí por diante haja a reciprocidade do outro, repetindo o procedimento para consigo; e (2) sua relação com o Executivo, na medida em que não permite que um projeto fora da preferência deste possa ser aprovado.

A seguir vamos apresentar as diferentes contribuições no campo da análise multidimensional. Retornaremos mais adiante às questões levantada nessa seção.

### **2.3. A Análise Multidimensional**

Por análise multidimensional consideramos todas aquelas intervenções que buscam estabelecer as causas do veto correlacionando a quantidade destes com certo conjunto de variáveis, capazes de oferecer algum poder de explicação para a sua variação.

Rohde e Simon (1985), buscando explicar a variação do veto e suas derrubadas na relação Presidente-Congresso dos EUA, examinam os Governos de Truman a Carter,

---

<sup>3</sup> Cameron (2000, p.116), dadas as dificuldades do modelo de reputação em fazer frente à vida real, em brevíssima e astuciosa passagem, comenta que deixou de fora outras dimensões que poderiam tornar o jogo muito complexo.

incluindo os vetos total e de bolso. Suas variáveis estão compreendidas dentro de duas dimensões: os recursos presidenciais e o ambiente político. De um lado, há a aprovação pública, a proporção de cadeiras a favor do Presidente, os resultados das eleições de meio do mandato, o ano da eleição presidencial, o contexto político e econômico, o conflito internacional. De outro lado, as respostas do Congresso (as derrubadas) estão relacionadas às variáveis aprovação pública, proporção de cadeiras a favor do Presidente, conflito internacional, ciclo eleitoral, contexto econômico e político, liberdades e direitos civis, política externa, administração governamental, coalizão conservadora, bipartidarismo, lealdade partidária. Os autores concluem que existe uma significativa influência do apoio popular tanto para os vetos quanto para as derrubadas. Mais especificamente, para o caso presidencial, temos como fatores mais relevantes de influência sobre o veto, o apoio partidário de que dispõe o Presidente e o apoio popular<sup>4</sup>, enquanto que a resposta do Congresso sofre mais influência do tipo de área da legislação vetada e da lealdade partidária ao longo do tempo.

Hoff (1991) examina o veto total, considerando o Executivo e o Congresso dos EUA, no período 1889-1988, por meio de regressão múltipla, com as seguintes variáveis: tempo de mandato, ano do veto, desemprego, apoio partidário, sucessão presidencial, número de leis públicas. Aponta como causa do veto o desemprego, que cria condições políticas para que a ação presidencial seja apoiada, a qual, então, eleva a frequência dos vetos.

Copeland (1983) também examina o veto total, focando basicamente o Executivo. Considerando a frequência do veto no período de 1860-1980, por meio de regressão múltipla, relaciona as seguintes variáveis àquelas frequências: o escopo do governo (complexidade da administração e das leis bem como sua extensão), o papel do Congresso (contra ou a favor do Presidente), o estado da nação (conjuntura política e econômica), a experiência política do Presidente, a legitimidade do mandato, o apoio partidário, o tempo de mandato, as quantidades de derrubadas de veto e a experiência legislativa do Presidente. Como causas dos vetos aponta as crises econômicas e o controle do Congresso, por parte da oposição, quando o Presidente quer fazer valer seu programa.

Watson (1988) apresenta um trabalho bastante simples em suas implicações teóricas. Descreve a evolução dos vetos, derrubados e sustentados, nos EUA, de 1933 a 1981,

---

<sup>4</sup> No Brasil, as chances de que a variável popularidade do Presidente esteja conectada diretamente à produção legislativa, especialmente o veto, se mostram escassas. Ver, por exemplo, a falta de força da variável popularidade do Presidente para explicar os resultados legislativos no estudo de Pereira, Power e Rennó (2002).

revelando a situação conjuntural e contextual de alguns, e somente alguns, procedimentos e decisões.

Se a análise de regressão é um bom instrumento para relacionar variáveis, a escolha dessas para identificar as causas do veto ainda não mostraram toda a sua força. O principal problema consiste na falta de uma orientação teórica mais estruturada que permita interpretações de maior fôlego. No entanto, se observarmos os usos descritivos da análise de regressão feitos por Cameron, encontramos neles um consistente ponto de apoio para criar as evidências empíricas necessárias à confirmação, ou não, da predição dos modelos da Escolha Racional.

A seguir, vamos delimitar as condições a partir das quais podemos criar um modelo ou modelos de interação estratégica entre Executivo e Legislativo no Brasil contemporâneo.

#### **2.4. O ambiente do Veto no Brasil**

O instituto do veto tem longa trajetória na cena política brasileira. Seu primeiro uso foi por ocasião da Carta Constitucional de 1824. As sucessivas constituições vieram modificando-o gradativamente (ver Anexo B). Tendo em vista nossas finalidades, suprimimos uma discussão mais alentada acerca dessas sucessivas passagens. Interessa-nos, especialmente, as modificações das normas que regem o veto presidencial a partir de 1946.

A Constituição de 1946 estabelece os vetos total e parcial (este último sobre qualquer palavra ou expressão) bem como o prazo de 10 dias para manifestação do Presidente, se aprova ou veta o projeto remetido pelo Legislativo. A ausência desta manifestação implica sanção. A exigência para que o Executivo dê as razões do veto não são especificadas; apenas é apontado que o veto tem que ser justificado. Na Constituição de 1946 foi introduzida a sessão conjunta das Casas legislativas para apreciar o veto, sendo que o projeto seria aprovado se alcançasse 2/3 de deputados e senadores presentes.

Já a Emenda Constitucional Nº4 à Constituição de 1946, promulgada em setembro de 1961, que instituiu o sistema parlamentarista, definiu o veto como uma prerrogativa do Presidente, agora eleito pelo Congresso Nacional. Os projetos vetados seriam apreciados em sessão conjunta da Câmara e do Senado e aprovado por 3/5 dos representantes presentes. A emenda foi derrubada em janeiro de 1963, passando a valer o ordenamento original de 1946.

Em novembro de 1965, no regime autoritário, a Emenda Constitucional Nº17 introduziu um significado mais preciso para o veto parcial, restringindo-o. O veto parcial passou a ser circunscrito ao texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea, ou seja,

impossibilitou-se a modificação de uma palavra somente, forçando a supressão do item como um todo.

A Constituição de 1967 manteve o veto parcial e total e introduziu a justificativa baseada na inconstitucionalidade e nos interesses contrários à nação. No entanto, fez retornar o veto parcial ao patamar mais amplo, pré emenda de 65, podendo, inclusive, haver veto de apenas uma palavra. Estabeleceu o tempo limite de resposta do Presidente para 15 dias, após os quais haveria sanção. Quando vetado, o projeto retornaria ao Congresso, o qual apreciaria em sessão conjunta mas com contagem de votos em separado. O projeto, então, seria votado e seria aprovado quando 2/3 dos membros de cada uma das casas com ele concordassem. Além disso, estabeleceu um prazo de 45 dias para que o Congresso apreciasse o projeto vetado; do contrário, o veto seria considerado aprovado, redundando em arquivamento do projeto (veto total) ou sanção do projeto vetado parcialmente.

A Constituição de 1969, sedimentada pela Emenda Constitucional Nº1, de outubro de 1969, não modificou os termos de funcionamento do veto, reproduzindo exatamente os dispositivos de 1967.

Na Constituição de 1988, os termos fundamentais da carta de 1967 foram mantidos mas foram introduzidas algumas modificações. O veto deveria ser apreciado pelo Legislativo dentro de 30 dias; do contrário, passaria a fazer parte da ordem do dia para obrigatoriamente ser votado. O quorum para derrubada do veto foi alterado e passou a exigir maioria absoluta de representantes. Foi introduzido o voto secreto na sessão que examinava o veto. A normatização do processo de votação em casas separadas se daria pelo Regimento Comum do Congresso Nacional e não pela Constituição.

Assim, a ordenação constitucional do veto constante na Carta de 1988 difere das Constituições vigentes no período militar pela 1) diminuição do escopo do veto parcial; 2) modificação do quorum de derrubada do veto (de 2/3 para maioria absoluta); 3) diminuição do prazo de exame do veto pelo Congresso (de 45 para 30 dias); 4) ultrapassagem da data limite para votar o veto (de veto aprovado por decurso de prazo para incorporação imediata e irrecorrível à ordem do dia); e 5) introdução do voto secreto para exame do veto. Com relação às diferenças entre a Carta de 1988 e a Constituição de 1946 temos: 1) o veto parcial tornou-se mais restrito; 2) houve um aumento do prazo para exame dos projetos por parte do Executivo (de 10 dias para 15 dias); 3) a apreciação e votação dos vetos continuou a ser em sessão conjunta mas as casas passaram ser consideradas em separado; 4) o quorum de derrubada dos vetos caiu de 2/3 para maioria absoluta; 5) no entanto, o universo deixou de ser

o conjunto dos membros presentes para ser referido a todos os integrantes das casas legislativas; 6) houve a introdução de tempo limite para apreciação e votação do veto.

Mas referir apenas a essas normatizações não incorpora todos os elementos institucionais que têm implicações sobre o veto. Pelo menos três outros elementos são importantes: a iniciativa legislativa do Presidente, a exclusividade dessa iniciativa em determinadas áreas e o regime de emendas a projetos de lei no Legislativo. A iniciativa legislativa do Presidente permite que este penetre na cena política assumindo diretamente suas preferências. A presença de um ator desse peso no processo de formação e decisão das leis é evidente. A exclusividade da iniciativa presidencial sobre determinadas áreas é importante principalmente quando se trata do monopólio sobre a realização da peça orçamentária quando, então, o Presidente assume-se como um *agenda setter*. Contudo, o regime de emendas do Legislativo brasileiro é extremamente aberto.

Apesar do Presidente contar com a iniciativa legislativa (e até iniciativa exclusiva sobre certas áreas), o grau de participação permitido aos representantes, sejam eles lideranças ou não, na modificação dos projetos de lei, é bastante alto. São 5 os tipos fundamentais de participação por meio de emendas: aditiva, supressiva, modificativa, substitutiva (semelhante à modificativa), aglutinativa (essa pode ser considerada uma variante da aditiva). Além dessas, existem outras formas como a autônoma e a subemenda. O papel das emendas no processo decisório é significativo já que elas permitem direcionar os resultados. Se o Presidente remete um projeto e este é emendado de forma substitutiva temos, em verdade, um outro projeto, podendo ser diametralmente oposto ao encaminhado originalmente.

Portanto, considerando brevemente os elementos institucionais que cercam o processo de veto no Brasil, podemos criar a árvore do jogo do veto. A construção dessa árvore implica identificar os atores, os pontos de decisão, os ganhos e as perdas.

Os atores são o Executivo, na figura do Presidente, e o Legislativo, o qual, para nossos fins, vai ser considerado como um único ator, o Congresso Nacional. O Legislativo, em verdade, é bipartido, Câmara de Deputados e Senado Federal, mas reduzir essas duas instâncias a uma só não interfere nos resultados possíveis.

A interação entre esses atores ocorre quando o Presidente, ou integrantes do Legislativo, inscrevem projetos ou emendas que vão sofrer o trâmite legislativo. Esse trâmite obedece aos seguintes passos: 1) o projeto ou emenda é inscrito; 2) a matéria vai para exame nas comissões, onde pode ser aprovada, rejeitada ou remetida para decisão em plenário; 3) o Legislativo finalmente decide pela sua aprovação ou sua rejeição, seja em comissão, seja em plenário; 4) o Executivo recebe e examina o projeto ou a emenda, aprovando ou vetando total

ou parcialmente; 5) a matéria retorna para o Legislativo, que decide se vai acatar o veto ou se vai derrubá-lo; 6) finalmente, a matéria é sancionada ou arquivada. Como vemos são 4 os pontos de decisão existentes.

Estão em questão todos os projetos de lei ordinários e os projetos de lei complementar, os quais têm como origem os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e os demais órgãos de Estado (Tribunal de Contas da União, Ministério Público Federal, etc.). Também pertencem a esse circuito os projetos orçamentários e as medidas provisórias (transformadas em projetos de lei de conversão) emitidos pelo Executivo.

Resumindo: remetido o projeto do Presidente, o Congresso examina e decide, por maioria relativa, se aprova, rejeita ou emenda. O jogo termina quando o Congresso aprova ou rejeita (manutenção do *status quo*) o projeto. Emendando, o projeto volta ao Presidente e esse ou decide pela aprovação (concorda com a emenda), ou pelo veto total (manutenção do *status quo*) ou pelo veto parcial (modificando o projeto emendado). Cabe posteriormente ao Legislativo decidir, por maioria absoluta, se derruba o veto (mantendo o projeto emendado) ou o mantém (valendo o projeto parcialmente vetado).

A seguir vamos apresentar uma série de árvores que montam o jogo básico do veto no Brasil, considerando os projetos iniciados pelo Executivo e os projetos iniciados pelo Legislativo. É preciso observar a seguinte convenção:

- 1) *s* = *status quo* ; **p** = projeto do Presidente; **I** = projeto do Legislativo;
- 2) **e** = emenda; **a** = parte do projeto emendado que sofre veto parcial;
- 3) **A** = aceita projeto; **R** = rejeita projeto; **E** = emenda projeto;
- 4) **D** = derruba veto; **ND** = não derruba veto;
- 5) **NV** = não veta; **VT** = veta totalmente; **VP** = veta parcialmente;
- 6) **Seta** de linha dupla: maioria relativa; **Seta** de linha grossa preenchida: maioria absoluta;
- 7) todos os itens acima, quando seguidos de **aspas simples**, se referem aos ganhos obtidos pelo segundo jogador; por exemplo, no caso do Presidente iniciar o projeto, o segundo jogador é o Legislativo e vice-versa.

FIGURA 1- Jogo para Veto Parcial e Veto Total para projetos do Presidente

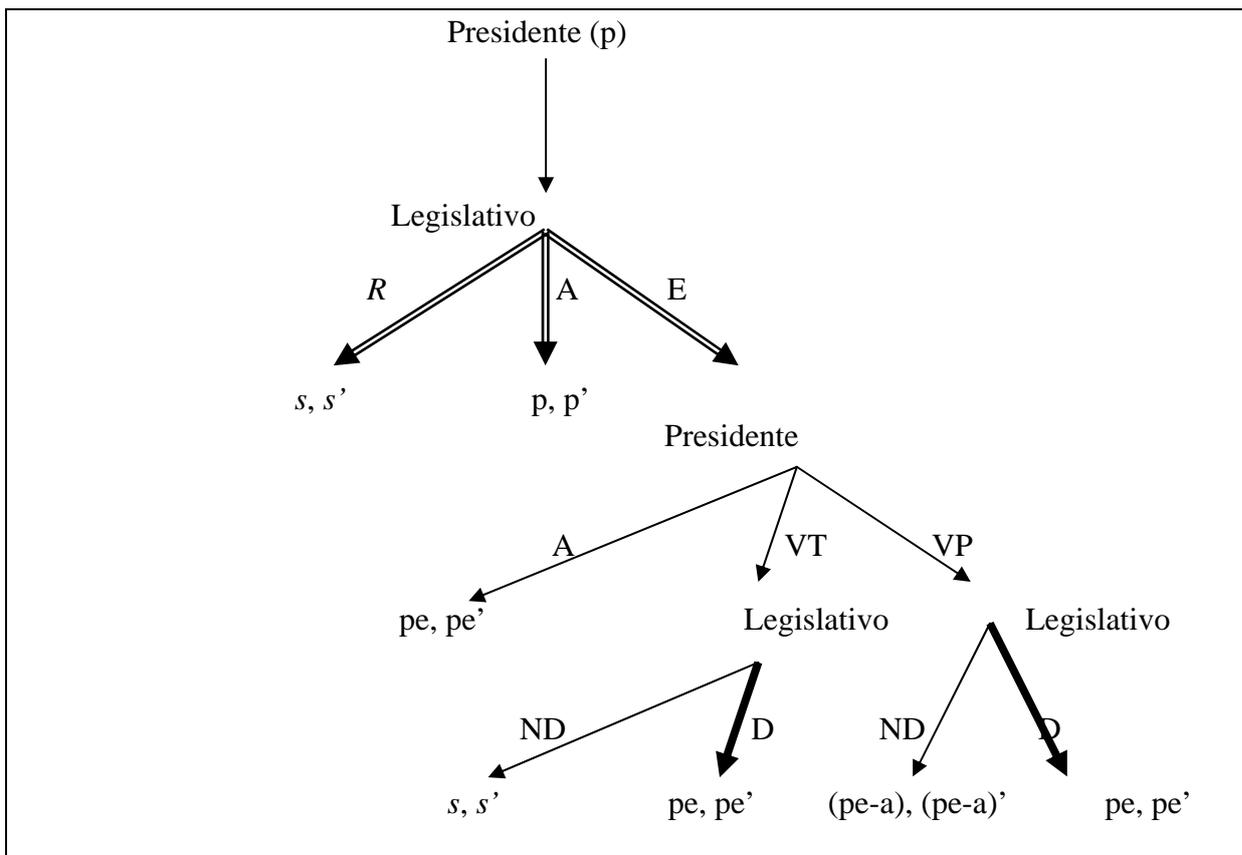
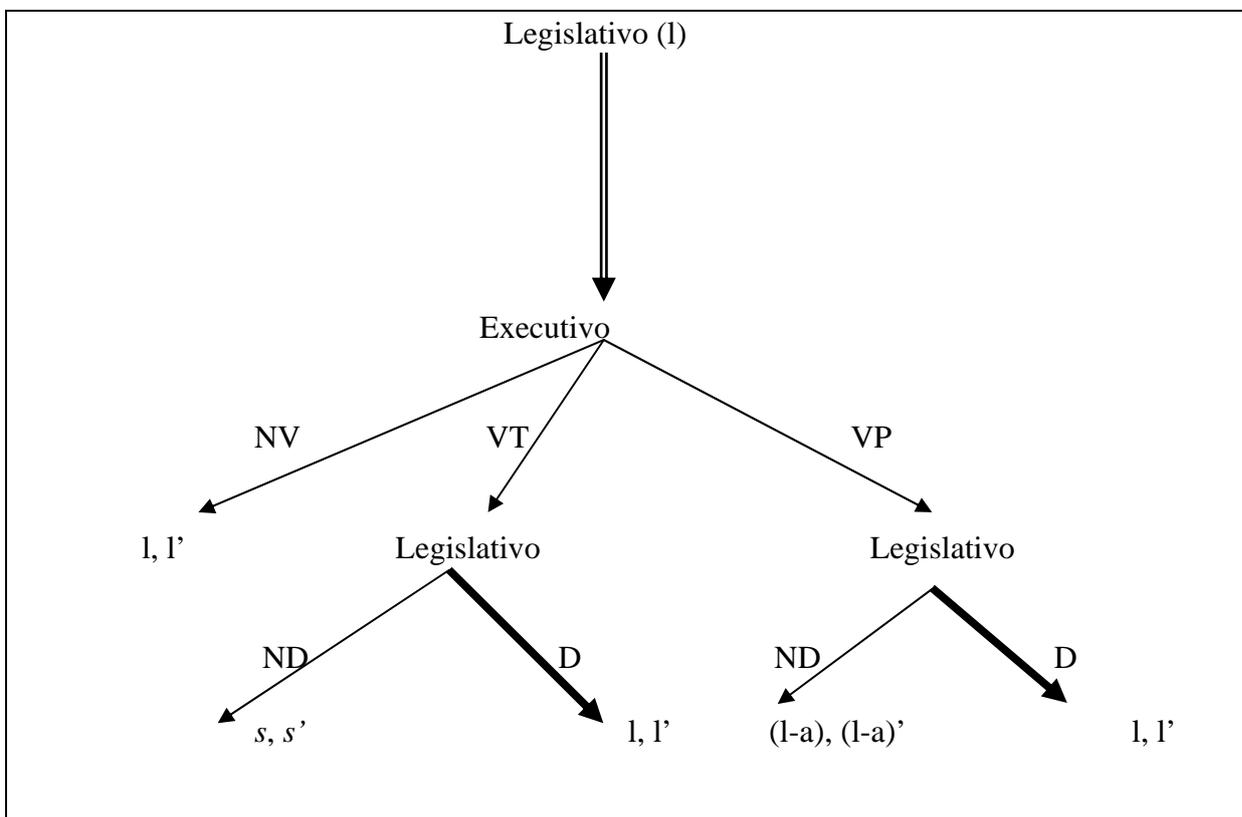


FIGURA 2- Jogo para Veto Parcial e Veto Total para projetos do Legislativo



A estrutura dos ganhos é composta pelos seguintes resultados: quando o Presidente emite um projeto temos  $s$ ,  $p$ ,  $pe$  e  $(pe-a)$ ; e quando o Legislativo aprova um projeto temos  $s$ ,  $l$  e  $(l-a)$ . A ordem desses resultados depende do lugar que eles ocupam nas preferências de cada ator.

Como podemos observar, o arco de resultados possíveis quando o Legislativo é o propositor inicial é menor do que aquele quando o propositor é o Presidente. Somente de combinações de preferências para o jogo iniciado pelo Executivo temos 24 tipos<sup>5</sup> para cada jogador, perfazendo um total de 576 possibilidades de perfis de interação entre esses tipos. Para o jogo onde o Legislativo inicia teríamos 6 tipos para cada jogador e 36 perfis de interação entre os dois jogadores. Uma condição adicional é a de que nenhum ator inicia um jogo preferindo o *status quo*. Dessa forma, para fins de análise, alguns resultados podem, de antemão, ser deixados em segundo plano, como, por exemplo, aqueles onde o *status quo*, para ambos os jogadores, se constitui como a primeira preferência ( $s < p < pe < pe-a$ ). Se todos os atores preferem o *status quo*, então nenhum projeto é emitido. Nenhum ator inicia um jogo preferindo o *status quo*. Da mesma maneira, temos os resultados onde existe convergência das preferências sobre os projetos, ou seja, quando tanto o Executivo quanto o Legislativo preferem, frente as demais alternativas, o projeto em questão ( $p < pe < pe-a < s$  e  $l < l-a < s$ ). Além disso, projetos do Executivo podem ser sumariamente rejeitados pelo Legislativo, redundando em *status quo*.

Tendo em vista o elevado número de combinações entre os ganhos admitidos, devemos escolher uma forma mais eficiente de solver o jogo do veto, ou seja, que condense com mais eficácia as diferentes possibilidades. Portanto, vamos apresentar a interação entre os jogadores a partir dos fundamentos da análise espacial, dispondo as preferências de maneira a revelar os resultados possíveis.

Passaremos, a seguir, a discutir as possibilidades de modelos de jogos que evidenciem o equilíbrio estratégico entre os atores quando da existência do veto. Cabe ressaltar que não estamos interessados, por ora, em demonstrar os momentos em que há aprovação dos projetos (coincidência de preferências dos atores) ou rejeições (manutenção do *status quo* como política preferencial). Nosso foco são as situações de divergência de preferências onde o veto seja a sua tradução.

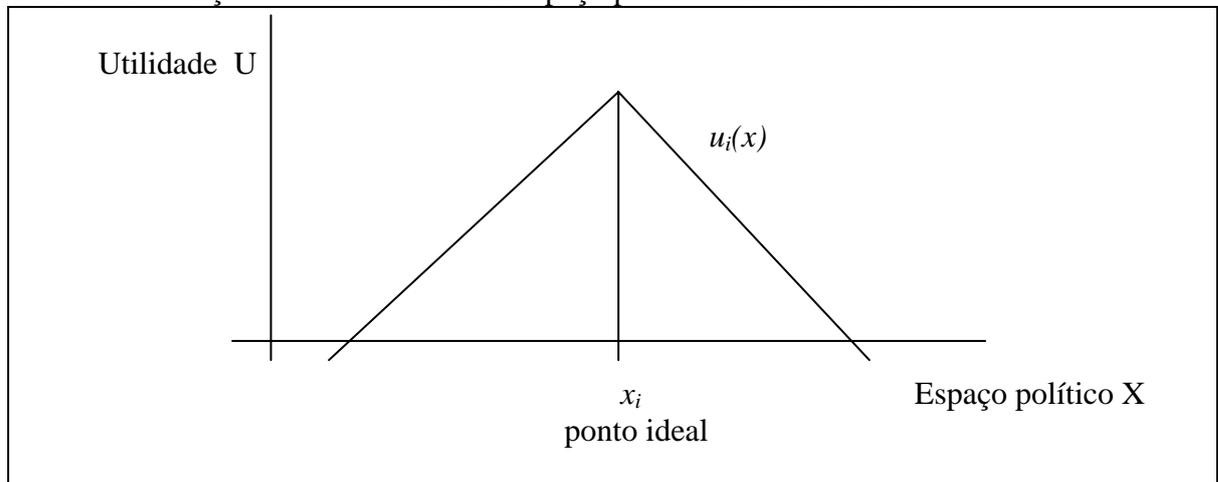
---

<sup>5</sup> Por exemplo,  $s < p < (pe) < (pe-a)$ , ou alternativamente,  $(pe) < p, (pe-a) < s$ , dentre outras possibilidades.

## 2.5. Discutindo os modelos de Veto para o Brasil

Nessa seção vamos examinar uma série de situações de interação entre o Executivo e o Legislativo considerando a legislação brasileira. Em primeiro lugar, trataremos dos modelos que admitem a suposição de que os atores agem com informação completa. Depois examinaremos aqueles modelos que levam em conta a informação incompleta dos atores. Como pressupostos, temos que as preferências dos atores estão dispostas de forma unidimensional, discreta, em funções de ganhos normais. Utilizando a função de utilidade com um ponto ideal, as preferências assumem a seguinte forma:

FIGURA 3- Função de utilidade em um espaço político unidimensional



Fonte: Krehbiel (1998, p.22).

Na figura 3, o eixo vertical  $U$  representa a utilidade da posição, enquanto que as linhas em diagonal são as funções de *ganhos*, distribuídas em um espaço político (eixo horizontal  $X$ ) para o ator em questão. Os pontos de indiferença são simétricos, isto é, de um lado e de outro da pirâmide existem pontos de *ganhos* com igual utilidade. Abaixo do eixo  $X$ , os *ganhos* são negativos. Para a formação dos modelos, consideramos que existe sempre um ponto que representa o *status quo*, a ausência de mudanças, a manutenção da situação. Em nosso espaço político dispomos os atores de forma ordenada, da esquerda para a direita, assumindo que os situados à esquerda recebem identificadores de menor valor. Queremos ressaltar que não se trata de valorar substantivamente mas apenas situar em termos de posição sobre a reta espaço político. O fato de uma preferência  $x$  frente a outra preferência  $y$  ser representada como  $x < y$  não significa que  $x$  é menor ou melhor que  $y$ , mas sim que  $x$  ocupa um lugar diferente, mais à esquerda de  $y$ . Em nosso trabalho estabelecemos que os limites

positivos das preferências, assim como o melhor ponto de preferência, ou seja, de máxima utilidade, estarão referenciados por letras. Relembramos que o jogo se constitui pela emissão de projetos que devem ser aprovados, rejeitados ou emendados por parte do Congresso ou vetados pelo Presidente. A seguir apresentamos os jogos entre Presidente e Congresso, restringindo-os aos casos mais importantes e paradigmáticos.

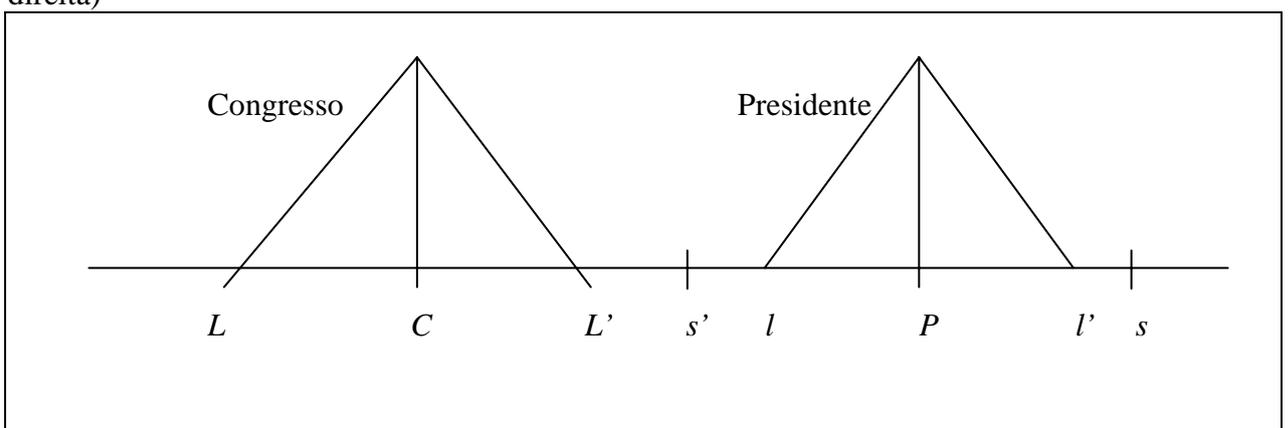
### 2.5.1. Jogos com informação completa e perfeita: o jogo clássico

A seção a seguir apresenta o modelo clássico do jogo do veto. Considerando que os atores fundamentais são o Congresso e o Executivo, representaremos as suas preferências da seguinte forma:

$C$  = ponto máximo de preferência média do Congresso;  $L$  e  $L'$  = limites positivos da função de *ganhos* do Congresso;  $P$  = ponto máximo de preferência do Presidente;  $l$  e  $l'$  = limites positivos da função de *ganhos* do Presidente;  $s$  = *status quo*;  $s'$  = ponto de indiferença em relação ao *status quo*. Além disso, devemos lembrar que  $C < P$ , isto é, o ponto de preferência máxima do Congresso está à esquerda do ponto de preferência máxima do Presidente e com ele não se confunde.

A figura 4 nos mostra Congresso e Presidente em lados opostos, tendo, na extrema direita, o *status quo*.

FIGURA 4- Distribuição espacial de preferências do Congresso e do Presidente (*status quo* à direita)



Se o Presidente emitir um projeto que não seja a melhor preferência do Congresso ( $C$ ) então o Congresso vai emendar, criando o projeto emendado, o qual deve ficar entre  $L$  e  $L'$ . O Presidente considera o projeto e, se puder alterá-lo, vetando-o parcialmente (deixando-o dentro de  $l$  e  $l'$ ), ele o fará. Senão, ele o vetará totalmente, mantendo o *status quo*. O

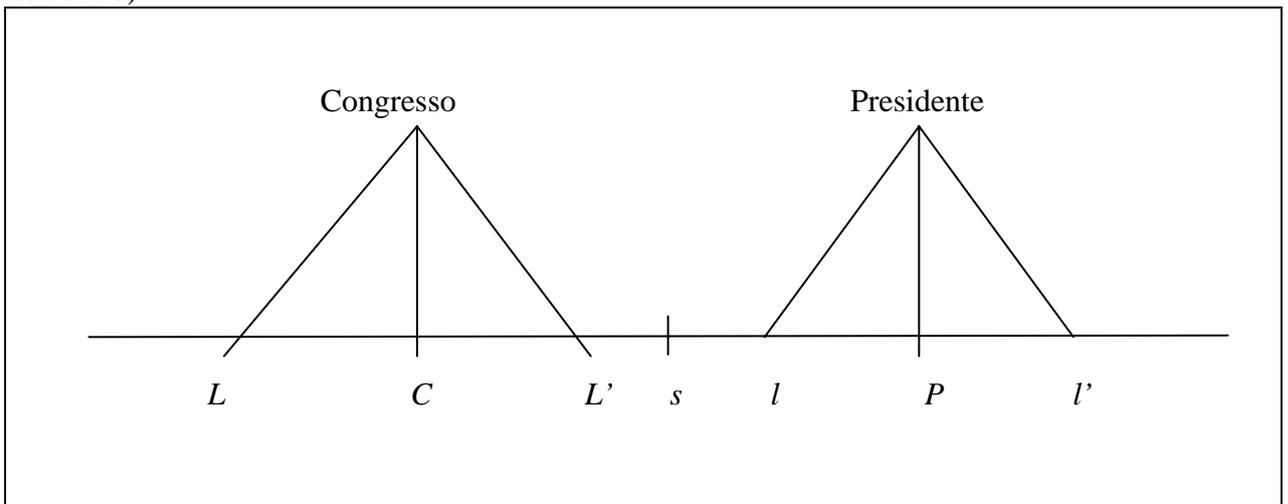
Congresso, em qualquer situação, derrubará o veto, tornando aprovado o projeto emendado em  $L$  e  $L'$ . Antecipando a capacidade de derrubada do projeto, ao reconhecer a existência de divergência entre ele e o Congresso, o Presidente não emitirá projetos. Logo, não haverá vetos.

De outro lado, se o Congresso emitir um projeto em ( $C$ ), então o Presidente poderá vetar tanto total (o resultado seria o *status quo*) quanto parcialmente (dentro de  $l$  e  $l'$ ). No entanto, o Congresso irá derrubar o veto. Antecipando esse desfecho, o Presidente não veta.

Caso haja interpenetração dos limites  $L'$  do Congresso e  $l$  do Presidente, então é possível que um projeto seja emendado nessa zona, sendo aprovado pelo Presidente e, portanto, não ocorrendo qualquer veto.

A figura 5 situa o *status quo* entre os dois atores com preferências diferentes.

FIGURA 5 - Distribuição espacial de preferências do Congresso e do Presidente (*status quo* ao centro)



Estando o *status quo* entre os dois atores, o resultado é semelhante ao da situação anterior: o Congresso irá derrubar todos os vetos. Qualquer projeto para além do *status quo* será barrado pelo Legislativo ( $C > s > P$ ). Sendo assim, o Presidente não emite projetos que se coloquem nessa situação, na medida em que qualquer veto, seja total ou parcial, redundará em *status quo*.

O modelo de informação completa e perfeita entre os atores prediz então que, diante das regras existentes, o Congresso sempre poderá derrubar os projetos que não estejam em seu melhor ponto. Assim, no caso de qualquer divergência com o Presidente, este não terá outra

saída senão aceitar a preponderância do Congresso, a qual será definitiva e temporalmente permanente.

No entanto, a simples constatação de que vetos existem, e que podem ser, ou não, derrubados, alcança a esse modelo a característica de não dar conta das relações e ações efetivamente existentes.

O que podemos dizer a partir da simples análise das preferências espacialmente distribuídas é que em situações de preferências unidimensionadas onde a informação é completa e perfeita teremos esses resultados: não emissão de projetos por parte do Presidente quando esses não estiverem no melhor ponto do Congresso. De outro lado, quando o Congresso emite seu projeto no melhor ponto possível só resta ao Presidente aceitar o projeto, antecipando a derrota.

Até aqui viemos considerando o Congresso como um ator unitário, tomado pela preferência mediana dos representantes. Tendo em vista que as maiorias requeridas na primeira rodada são maiorias relativas e que as maiorias requeridas na segunda rodada são qualificadas, vamos tratá-las como atores diferentes. É possível que, em termos de composição de representantes, uma maioria relativa seja totalmente diferente de uma maioria qualificada.

### **2.5.2. Jogos com informação completa com três atores**

Em primeiro lugar, devemos situar os três atores (Maioria Relativa, Maioria Absoluta, Presidente) em um espaço político determinado, os quais jogam conhecendo todas as posições e ganhos relativos à cada uma delas. Para nossos fins, podemos lançar mão de uma simulação que disponha os atores conforme sua preferência em relação ao tipo de sistema de proteção social. Nos apropriaremos dos modelos de Welfare State apontados por Draibe (1990): universalista, meritocrático, residual. Podemos ainda evidenciar essas posições por meio de um indicador mais palpável, por exemplo, a posição frente à quantidade de recursos empregados pelo governo em gastos sociais mensais (se R\$100 milhões; R\$50 milhões; ou R\$10 milhões). Considerando essa dimensão, montante de recursos para gastos sociais, podemos conjecturar que o ator mediano, Maioria Qualificada do Congresso, prefere propostas próximas de R\$50 milhões, a Maioria Relativa do Congresso prefere R\$100 milhões, enquanto que o Presidente prefere R\$10 milhões. Vamos considerar também que o *status quo* (nenhuma alocação de recursos) se situa à direita do Presidente. Quem é a Maioria Relativa nesse caso? Pode ser um grupo de representantes e partidos muito ágeis e articulados,

com posições ideológicas de esquerda, e que, apesar de seu pequeno número, logram aprovar um projeto que contemple exatamente seu ponto ideal para alocação de recursos em gastos sociais, R\$100 milhões. A Maioria Qualificada é o conjunto maior de representantes que se situa em posições mais centristas, enquanto que o Presidente, claramente, assume uma posição à direita.

Ora, qualquer proposta de gastos sociais que ultrapasse R\$20 milhões será vetada pelo Presidente (este é ponto de indiferença do Presidente em relação ao *status quo*). Se o Presidente puder alterar o projeto por meio do veto parcial, de maneira a aproximar o valor para dentro de seu intervalo de preferência (entre zero e 20 milhões), ele, então, emitirá o veto parcial. Do contrário, o veto será total.

Por seu turno, a MQ é indiferente entre aprovar um projeto com R\$100 milhões de gastos sociais ou apoiar o veto que garanta o *status quo*<sup>6</sup>. Mas não é indiferente se o Presidente conseguir, com o veto parcial, alocar, em gastos sociais, qualquer quantia maior do que zero. Sabendo disso, o Presidente pode, se o projeto permitir<sup>7</sup>, emitir um veto parcial situando os gastos sociais em seu ponto ideal, isto é, R\$10 milhões. Se não houver condições, vetará totalmente, garantindo o *status quo*. De toda forma, tendo em vista a regra do ator de interação, o resultado será a manutenção do veto.

Tendo em vista o pressuposto da informação completa e o da indução retroativa, sabendo do desfecho, a MR evitaria remeter projetos que estivessem no seu ponto ideal. Qual o montante de gastos pelo qual a MR poderia ganhar o voto da MQ? Se a MR propusesse um gasto de R\$79 milhões, então o Presidente vetaria totalmente (resultando *status quo*) ou parcialmente (dentro do intervalo de zero a R\$20 milhões). No entanto, a MQ estaria pronta para derrubar o veto, fosse parcial ou total, tendo em vista que R\$79 milhões está mais próximo do seu ponto ideal, de R\$50 milhões, do que os R\$20 milhões do Presidente.

Ora, como o Presidente sabe que uma proposta em R\$79 milhões é imbatível, ele, por indução retroativa, não emitirá qualquer veto. A redução do montante de gastos por parte da MR pode ocorrer até o ponto ideal da MQ, R\$50 milhões, ou até mesmo para menos do que este valor. Esta redução depende da fronteira limite das preferências da MR. Mas isso não invalida o fluxo acima exposto. Altera, apenas, o montante que será apresentado ainda na

---

<sup>6</sup> Pode parecer estranho que a MQ prefira R\$50 milhões de gastos sociais e seja indiferente entre R\$100 milhões e nenhum gasto social. A tendência é considerarmos que quem prefere R\$50 milhões, pode vir a preferir R\$100 milhões. No sentido de melhorar o argumento, podemos considerar que MQ é indiferente entre alocar R\$100 milhões, comprometendo a saúde fiscal do Estado, e não alocar qualquer valor para o gasto social, garantindo a excelência das contas estatais.

<sup>7</sup> Um projeto pode ser construído de tal maneira que impeça qualquer modificação por meio do veto parcial, restando ao Presidente apenas vetá-lo totalmente.

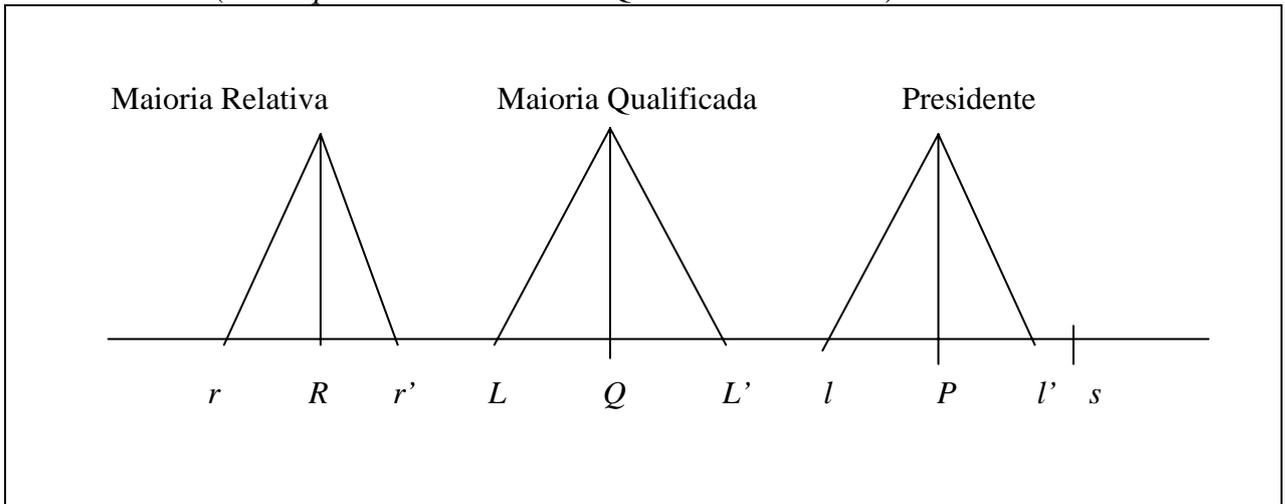
rodada de aprovação do projeto dentro do Legislativo, nas sessões ordinárias. Ressalve-se que mesmo em projetos de lavra do Presidente, a MR pode apor emendas, sendo o resultado idêntico ao ciclo aqui proposto.

Uma outra simulação aloca o *status quo* em um ponto diferente. Situando a Maioria Qualificada, MQ, de maneira à defender o *status quo*, ou seja, são aplicados costumeiramente R\$50 milhões em gastos sociais mensais, temos que qualquer projeto da MR que não seja coincidente com as preferências do Presidente, sofrerá o veto. Se o veto for total, o resultado está dado, é o *status quo*. Esse veto não será derrubado. Se o veto for parcial, e se for possível, o Presidente observará o seu intervalo de preferência, e diminuirá o valor do projeto da MR. Melhor dizendo, se o projeto da MR diz que o gasto será de R\$75 milhões, o veto parcial do Presidente poderá levar o valor para R\$29 milhões, contando, então, que a MQ prefere algo mais próximo do *status quo*, ou seja, R\$50 milhões. Dessa forma, sabendo desse desfecho, a MR não emitirá projetos senão quando seus limites de preferências alcançarem os limites das preferências do Presidente. Não sendo emitidos projetos ou emendas a projetos do Presidente, teremos como resultado, nessa estrutura de conflito, a não existência de vetos. A partir dessa modelagem, poderíamos concluir que quanto maior a distância ideológica, menores serão as chances de haver veto, porque menores seriam as chances de emissão de projetos divergentes. Fica evidente que essa conclusão não se sustenta frente à realidade.

Podemos traduzir essa situação para a forma espacial. As convenções acerca desses jogos são as seguintes: **MR** = maioria relativa; **R** = ponto máximo da preferência média da maioria relativa; **r e r'** = limites positivos da preferência da maioria relativa; **MQ** = maioria qualificada; **Q** = ponto máximo da preferência média da maioria qualificada; **L e L'** = limites positivos da preferência da maioria qualificada; **P** = ponto máximo da preferência do Presidente; **l e l'** = limites positivos da preferência do Presidente; **s** = *status quo*; **s'** = ponto de indiferença com *status quo*.

A figura 6 situa a maioria qualificada (**MQ**) entre a maioria relativa (**MR**) e o Presidente, tendo o *status quo* na extrema direita.

FIGURA 6- Distribuição espacial de preferências da Maioria Relativa, da Maioria Qualificada e do Presidente (*status quo* à direita e Maioria Qualificada ao centro)



Em primeiro lugar, devemos salientar que o *status quo* está fixo em sua posição à direita de  $l'$ . Nesse caso é preciso considerar, antes de mais nada, a MQ e seu melhor ponto,  $Q$ . Se  $Q=(R+P)/2$ , então o resultado do jogo é dado pela relação de  $Q$  com  $r'$  e  $l$ , que são os limites das preferências da MR e do Presidente, limites dentro dos quais um emenda e o outro vota parcialmente, buscando conquistar o apoio da MQ. Se  $Q=(r'+l)/2$ , então a MQ é indiferente entre a MR e o Presidente. Nesse jogo fica inviável para o Presidente vetar totalmente porque, dada a equidistância entre  $R$  e  $P$  e a posição de  $s$ , a MQ derrubaria o veto.

Se  $Q=(R+P)/2$ , então qualquer desvio da MR ou do Presidente que vá em direção à  $Q$  implica na possibilidade de ver aceito seu projeto. O limite desses desvios é dado por  $r'$  e  $l$ . Quem mais se desviar se aproximado de  $Q$ , garante a aprovação na segunda rodada.

Se  $Q > (r'+l)/2$ , e se o Presidente conseguir que o veto parcial fique situado em  $l$  quando a MR jogar  $r'$ , então teremos a manutenção desse. Para tanto, ele precisa saber que a MR não tem como produzir um projeto emendado que não possa ser vetado parcialmente para atingir  $l$  (se o projeto não puder ser vetado de forma a se deslocar, então o Presidente, caso  $Q < (r'+s)/2$ , não remete o projeto). Além disso, se, junto com  $Q > (r'+l)/2$ , temos que  $Q > (r'+s)/2$ , então o veto total pode ser aceito. Sendo assim, a MR, sabendo que a MQ pode ou aprovar o veto parcial em  $l$  ou aprovar o veto total em  $s$ , aprova o projeto do Presidente.

Se  $Q < (r'+l)/2$  e  $Q < (r'+s)/2$ , então a MR só tem como melhor jogada garantir um projeto emendado em  $r'$ . Como o Presidente antecipa essa jogada, ele não emite o projeto.

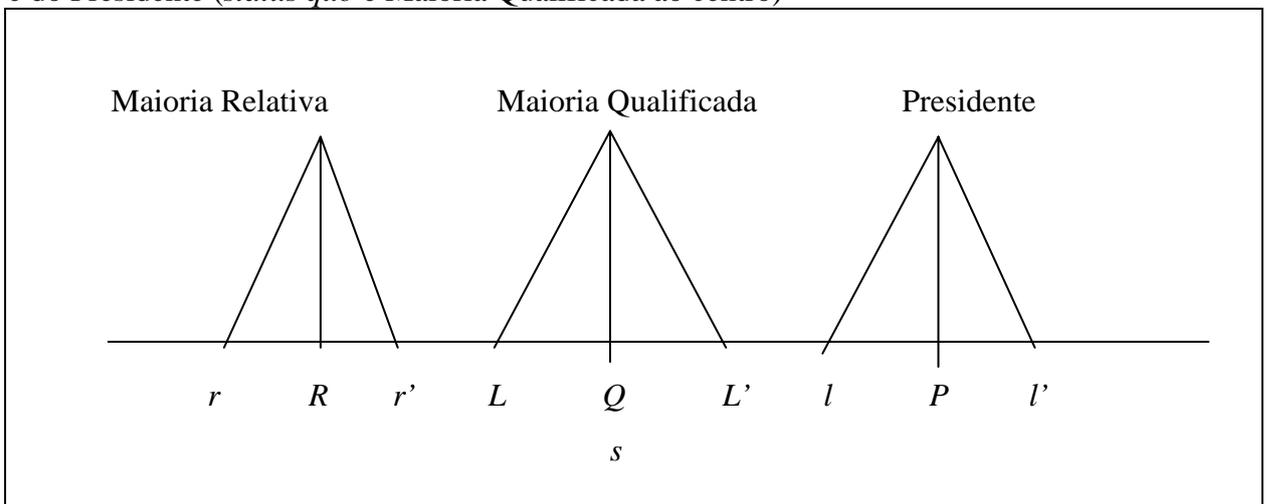
A chave, então, para que um projeto seja emitido pelo Presidente e seja aprovado é a posição da MQ, através de  $Q$ . A jogada depende que  $Q > (r' + l) / 2$  e que  $Q > (r' + s) / 2$ . É nesse intervalo de posições da MQ que o Presidente, remetendo um projeto, pode forçar a MR a aprová-lo. Qualquer projeto fora desse intervalo significa ou *status quo* ou  $r'$ , todos acompanhados de vetos. Ora, se a MR aprova o projeto do Presidente, então não há veto.

Dadas as mesmas condições acima, se a MR emitir um projeto  $R$  e vê-lo aprovado, este deverá ter como pressuposto que  $Q < (R + l) / 2$  e  $Q < (R + s) / 2$ . Do contrário, terá que se deslocar para entre  $R$  e  $r'$ , garantindo que  $Q < ((R, r') + l) / 2$  e  $Q < ((R, r') + s) / 2$  combinadamente. Qualquer outro projeto não seria emitido tendo em vista a possibilidade de ser vetado. De toda forma, nessas condições, o Presidente não teria alternativa senão conseguir aprovação ainda no primeiro turno.

A MQ, assumindo uma posição intermediária entre a MR e o Presidente, faz com que a aproximação para um lado ou outro permita definir o resultado do jogo. Uma inclinação para o campo da MR define o jogo para o intervalo  $r, r'$  enquanto que para o campo do Presidente o jogo volta-se para o intervalo  $l, l'$ .

Qual é o resultado do jogo quando temos o *status quo* junto à posição mediana? A figura 7 situa a MQ entre a MR e o Presidente mas situa o *status quo* ao centro.

FIGURA 7- Distribuição espacial de preferências da Maioria Relativa, da Maioria Qualificada e do Presidente (*status quo* e Maioria Qualificada ao centro)



Partindo do mesmo modelo anteriormente proposto mas modificando a posição do *status quo* podemos chegar a outros resultados?

Se o Presidente emitir um projeto  $P$  e  $Q = s = (R + P) / 2$ , então a MR emenda em  $R$  e Presidente veta total ( $s$ ), recebendo o apoio da MQ que, ou não derruba, ou veta parcial em  $l$

. Como a MQ é indiferente entre  $r'$  e  $l$  e o projeto da MR é  $R$ , então a MQ, com  $Q$ , apóia o veto parcial, resultando  $l$ . Como a MR antecipa aquela jogada, joga  $r'$  na emenda. O Presidente, então, se vetar parcialmente em  $l$ , provocará a indiferença entre  $r'$  e  $l$  por parte da MQ. Mas qualquer desvio provocará a derrubada do veto parcial. Se não puder vetar parcialmente, o Presidente emitirá um veto total, provocando a manutenção do *status quo*.

Se a MQ desviar para o campo da MR teremos que, quando o Presidente emitir um projeto e a MR emendar, se  $Q < ((r, r') + (l, l'))/2$ , então qualquer ação do Presidente será derrubada a não ser que tanto o veto total quanto o parcial situem-se em  $Q > ((r, r') + s)/2$ . Então a MR só emitirá projetos emendados em  $((r, r') + (l, l'))/2 > Q$  e  $((r, r') + s)/2 > Q$ . Sendo assim, o Presidente não remeterá projetos.

Se a MQ desviar para o campo do Presidente, então o Presidente emite projeto em  $P$ , a MR emenda em  $r, r'$ , o Presidente veta totalmente ( $s$ ) - no que é apoiado pela MQ - ou veta parcialmente, trazendo o projeto para  $l, l'$ . Se  $Q - l > r'$ , então a MQ apóia o veto parcial; senão, derruba o veto. Então o Presidente só remeterá projetos que possam ser vetados parcialmente em  $l, l'$ . Sabendo que os projetos que vêm do Presidente em uma situação dessa serão vetados (situados em  $l, l'$ ), a MR aprova-os na primeira rodada.

Se a MR emitir projeto  $R$  e o Presidente vetar totalmente, sendo  $Q = (R + P)/2$  e  $Q = s$ , a MQ aprovará o veto. Se o Presidente vetar parcialmente, levando o projeto para  $l, l'$ , então a MQ, tendo  $Q$  ocupando a posição  $(R + P)/2$ , rejeitará o veto se o projeto vetado for  $> P, l'$  e aprovará o veto se o projeto vetado for  $< P, l'$ . Dessa maneira, a MR se antecipa e desloca seu projeto na direção de  $r'$ , e o Presidente também o faz. Além disso, se não puder vetar parcialmente, aproximando-o de  $P$ , então vetará totalmente. Assim, a MR não emite projeto.

Se  $Q$  se deslocar para o campo da MR, mantendo-se a posição do *status quo*, então a MR tem mais chances de emitir um projeto  $r, r'$  na medida em que a distância entre  $Q$  e  $P$  ficará maior. Assim, se  $Q < ((r, r') + s)/2$ , então a MQ irá apoiar a MR, derrubando um veto total e, desde que a distância entre o projeto da MR e  $Q$  seja menor que a distância entre  $Q$  e o projeto vetado parcialmente, este também pode ser derrubado. Nessa situação, o Presidente tem dificuldades em emitir um projeto em  $l, l'$ , porque a MR emenda e inicia o mesmo ciclo anterior.

Se  $Q$  se deslocar mais para o campo do Presidente, permanecendo a posição do *status quo*, e o Presidente emitir um projeto  $P$ , a MR emendará em  $r, r'$ . O Presidente poderá vetar totalmente ( $s$ ), no que vai ser apoiado pela MQ, ou poderá vetar parcialmente em  $(l, l')$ . Desde que o intervalo  $(Q - l, l')$  seja menor que o intervalo  $(Q - r, r')$ , o veto será

mantido. Sendo assim, o Presidente vai emitir projetos que podem ser ou aprovados ou emendados em  $(l, l')$  por parte da MR. A MR, sabendo disso, se antecipa e aprova todos os projetos do Presidente que venham com essas características.

Se a MR emitir projetos em  $r, r'$ , o Presidente vetará totalmente e a MQ aprovará ou vetará parcialmente em  $l, l'$ , e dadas as mesmas condições acima, a MQ também aprovará. Assim, a MR não emitirá projetos.

Dessa forma, temos que em todos os modelos que levem em consideração a existência de três atores e que estes disponham de informação completa e perfeita, o desfecho será a não existência do veto, uma vez que sempre existe a possibilidade de contorná-lo, principalmente evitando emitir projetos que venham a colidir com as posições restantes. Chegando a esse resultado, é necessário verificar quais são as condições existentes em modelos de informação incompleta.

### 2.5.3. Jogos de informação incompleta

Nessa seção examinamos o mesmo exemplo, o montante de gastos sociais, mas agora subordinado ao pressuposto de informação incompleta, isto é, os atores, em pelo menos algum momento, desconhecem as preferências e ganhos uns dos outros. Cabe ressaltar que aquele que emite um projeto na primeira rodada evidencia seu melhor ponto de preferência. E que, apesar disso, nenhum outro ator conhece exatamente os limites das preferências, o que equivale dizer que não reconhece exatamente as funções de ganho dos outros atores. Cada ator reconhece apenas as suas preferências e o que vai sendo demonstrado a cada rodada. Nem a Maioria Relativa nem o Presidente sabem exatamente onde está o melhor ponto de preferência da Maioria Qualificada. Sendo assim, os resultados se modificam, apesar de partirmos das mesmas situações propostas anteriormente.

Em primeiro lugar, é preciso definir quem vai fazer o primeiro movimento. Recordemos que a MR, o pequeno grupo de esquerda, defende um gasto de R\$100 milhões, enquanto que a MQ, de centro, propõe gastar R\$50 milhões. O Presidente tem seu ponto ideal para gastos sociais situado em R\$10 milhões. O *status quo* representa um gasto social inexistente, portanto, situado à direita do Presidente.

Caso a MR aprove um projeto com gastos situados em R\$100 milhões, revelando sua melhor preferência, o Presidente, tendo em vista que 1) seu intervalo de preferência é situado entre o *status quo* e R\$20 milhões e que 2) não conhece a posição de MQ, irá vetar totalmente. Ao vetar totalmente, permite que a MQ compare o *status quo* e o projeto. Tendo

em vista sua indiferença entre R\$100 milhões e nenhuma alocação de recursos (pois seu melhor ponto está situado em R\$50 milhões), optará, por convenção, para a proposição do jogador de interação, ou seja, pela manutenção do veto.

Se o Presidente puder modificar o montante de gastos do projeto da MR, vai vetar parcialmente, trazendo os valores para dentro do seu intervalo de preferência. Dessa forma, a MQ, quando recebe o projeto vetado, tem de decidir se opta por aquele que defende gastos sociais na ordem de R\$100 milhões ao mês ou pelo projeto presidencial, que arbitra um gasto em torno de R\$10 milhões. Tendo em vista o ponto ideal da MQ, temos que os valores do projeto presidencial são mais próximos. Portanto, a MQ, novamente, vai optar por manter o veto.

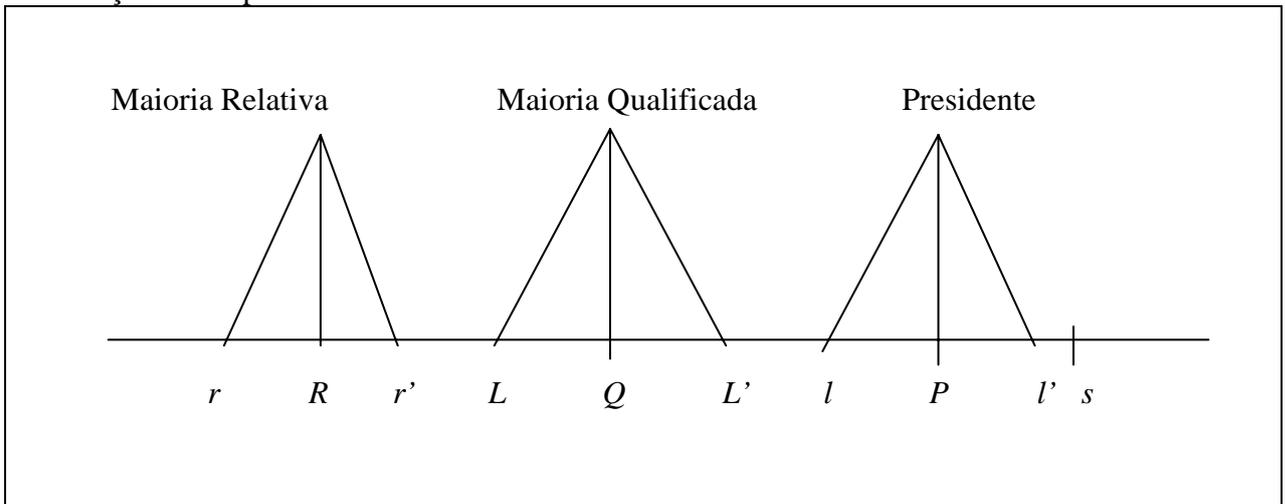
Caso o Presidente emita um projeto no seu melhor ponto, ou seja, gastos sociais de R\$10 milhões, então a MR pode replicar com emendas que aproximem o máximo possível para seu próprio ponto ideal, de gastos sociais de R\$100 milhões. Então, o fluxo das jogadas repete o resultado anteriormente exposto. Com uma diferença: se a MR conseguir aproximar os valores para, por exemplo, R\$89 milhões, então a MQ poderá optar por derrubar o veto, tendo em vista que esse valor está mais próximo do seu melhor ponto do que o projeto do Presidente.

Vejamos o caso em que a Maioria Qualificada defende o *status quo*, ou seja, R\$50 milhões para gastos sociais mensais, a Maioria Relativa defende um proposta de R\$100 milhões para gastos sociais e o Presidente defende R\$10 milhões. A MR aprova um projeto com seu ponto ideal, e o Presidente, por não conhecer a posição da MQ, vai vetar totalmente, mantendo o *status quo*, no que vai ser apoiado, subseqüentemente pela MQ. Ou seja, o veto será mantido. Caso o Presidente consiga aproximar a proposta inicial para seu melhor ponto por meio do veto parcial, então, desde que ele seja igual ou menor que a proposta da MR, teremos que a MQ vai manter o veto parcial.

Se o Presidente emitir um projeto que afixe R\$10 milhões para gastos e este for emendado pela MR em algum valor situado entre R\$89 e 50 milhões, então o veto será derrubado pela MQ, porque qualquer um dos valores desse intervalo estão mais próximos do *status quo*. Como vemos, o jogo com informação incompleta admite a existência dos vetos.

Podemos traduzir essas situações para a forma espacial. Na figura 8 a MQ está entre a MR e o Presidente com *status quo* na extrema direita.

FIGURA 8 - Distribuição espacial de preferências da Maioria Relativa, da Maioria Qualificada e do Presidente (*status quo* à direita e Maioria Qualificada ao centro) sob jogo de informação incompleta.



Se o Presidente emite um projeto em  $P$ , a MR emenda para  $r, r'$ . O Presidente, não reconhecendo a posição da MQ, faz sua melhor jogada: veto parcialmente para  $l, l'$ .

Ocorre que, sendo  $Q=(R+P)/2$  e se o projeto emendado estiver a uma menor distância de  $Q$ , então a MQ derruba o veto. Senão, se for o contrário, teremos o apoio ao veto parcial. Se os projetos estiverem em  $r'$  e  $l$ , então a MQ é indiferente em relação a apoiar ou derrubar o veto.

Por outro lado, se o *status quo* fizer parte do conjunto de preferências do Presidente na posição limítrofe à sua direita, o Presidente é indiferente entre vetar parcialmente em  $l$  e vetar totalmente. Mantida a posição da MQ, então o veto total seria derrubado em favor de um projeto emendado em  $r, r'$  (exclusive  $r$ ).

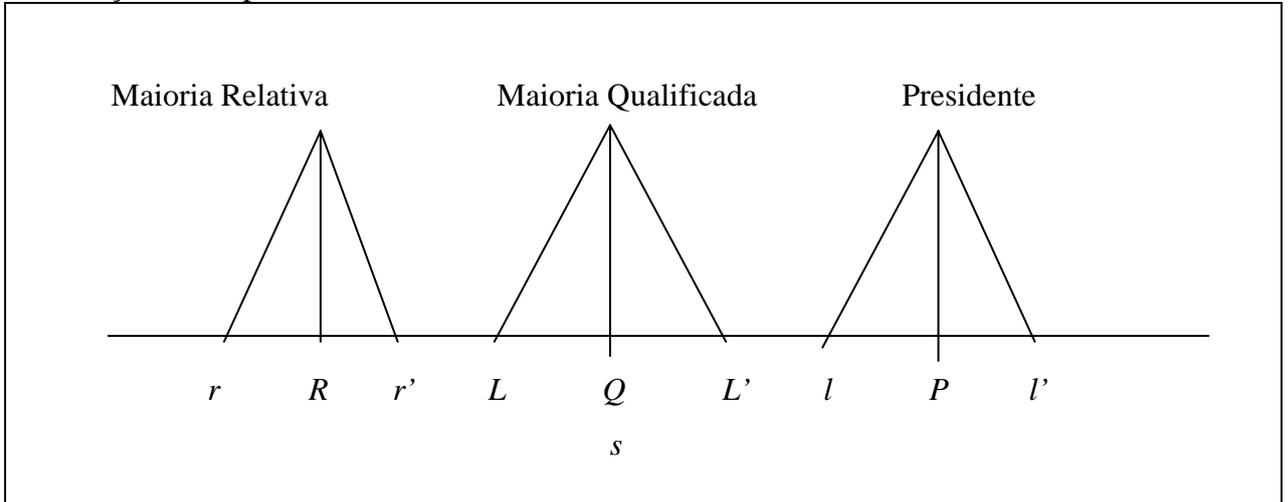
Se a MR emite um projeto em  $R$ , o Presidente ou veto totalmente, e então a MQ derruba o veto (indiferença de  $Q$ , já que  $Q=(R+P)/2$ , é em  $r, l'$ ), ou veto parcialmente, levando o projeto para  $l, l'$ . Se o projeto vetado situar-se em  $(l, P)$ ,  $P$  exclusive, então a MQ apóia o veto parcial. Se o projeto vetado ficar em  $P$ , então a MQ é indiferente entre o projeto vetado e o projeto da MR. Para além de  $P$ , o veto é derrubado.

Caso o *status quo* fique como limite da preferência do Presidente,  $l'=s$ , então a MQ derruba o veto, se o projeto da MR estiver em  $R$ .

Como vemos, a incerteza da MR e do Presidente sobre a posição da MQ faz com que cada um faça sua melhor jogada a cada rodada. A MQ fica em posição privilegiada para decidir ainda que, contudo, não possa emitir a sua melhor posição. Escolhe, na verdade, a alternativa que consome menor *ganho*.

Na figura 9 a MQ está entre a MR e o Presidente tendo o *status quo* ao centro.

FIGURA 9 - Distribuição espacial de preferências da Maioria Relativa, da Maioria Qualificada e do Presidente (*status quo* e Maioria Qualificada ao centro) sob jogo de informação incompleta



Modificando-se a posição do *status quo*, centralizando-o, temos que quando o Presidente remete um projeto em  $P$ , a MR irá emendar em  $r, r'$ ; do contrário, o rejeitará. O Presidente, então, pode vetar totalmente ( $s$ ). Considerando que  $Q=(R+P)/2$  e  $Q = s$ , então a MQ apóia o veto total. Se o Presidente conseguir aproximar o projeto de  $P$ , vetando-o parcialmente, então temos o projeto vetado dentro do intervalo  $s, l'$ . Se  $|Q-(r, r')| > |Q-(s, l')|$  então a MQ aceitará o veto parcial. Se  $|Q-(r, r')| < |Q-(s, l')|$ , então o veto será derrubado e o resultado será o projeto  $r, r'$ .

Se a MR remeter o projeto em  $R$ , o procedimento e resultados após o Presidente receber o projeto emendado serão os mesmos do jogo acima.

Trivialmente, se a MQ tiver suas preferências deslocadas para o campo da MR,  $Q < s$ , então as possibilidades de que os vetos presidenciais sejam derrubados aumentam. Em contrapartida, se houver deslocamento para o campo do Presidente,  $Q > s$ , a possibilidade de que os vetos sejam aceitos fica maior.

Dessa forma, o jogo do veto, considerando os três atores (a Maioria Relativa, a Maioria Qualificada e o Presidente), quando submetido ao pressuposto da informação incompleta, permite que os projetos sejam aprovados, vetos sejam emitidos e posteriormente possam ser mantidos ou derrubados.

Além disso, o sistema de funcionamento do veto no Brasil assinala o Presidente e a Maioria Relativa como formadores diretos da agenda política no Legislativo. Isso ocorre

porque a Maioria Qualificada não pode realizar modificações nas posições, as quais chegam até ela sob a forma de veto. Conforme a simulação que apresentamos anteriormente, se a Maioria Qualificada defende um gasto social intermediário e ele é o *status quo*, então sempre existe a possibilidade de que ou o Presidente ou a Maioria Relativa consigam apresentar projetos que transformem tal situação. Mesmo quando o Presidente defende o *status quo*, de nenhum investimento social, quem pode ser vitorioso na outra ponta é o projeto da Maioria relativa e não a posição da Maioria qualificada, por um gasto social maior do que zero.

## 2.6. Considerações Finais

A análise dos modelos de jogos nos remete à proposição de que, havendo informação completa e perfeita, não teremos veto mas, sim, projetos que buscam acomodar as preferências ou rejeições na rodada de votação do projeto. Ao contrário, se houver informação incompleta, teremos um conjunto de resultados que podem demonstrar as combinações de alternativas que existem no mundo do veto: veto derrubado e veto mantido. Chamamos a atenção para o fato de que esse resultado decorre, em parte, das regras em que operam os poderes no caso brasileiro: emenda aberta, iniciativa legislativa do Presidente e exigência de maiorias diferenciadas para aprovação de projetos.

Devemos responder às questões paradoxais, dentro da ER<sup>8</sup>, levantadas ao início do trabalho: por que o Executivo veta mesmo sabendo que vai ter seu veto derrubado? Por que o Legislativo (a maioria relativa) emite seu projeto mesmo sabendo que o Executivo vai vetá-lo e que não haverá maioria qualificada suficiente para derrubar o veto?

Em primeiro lugar, vamos examinar a emissão do veto pelo Executivo. As explicações de Cameron e Krehbiel contemplam o processo interno do ambiente legislativo. A reputação é um movimento político do Presidente que busca causar efeitos junto aos representantes, por meio de sinalizar certo perfil de preferências, objetivando com isso barganhar por uma melhor proposta, isto é, uma proposta que permaneça dentro de sua zona de preferência. O pivô de veto é a descrição do ponto onde há a decisão a favor ou contra o veto. Krehbiel não explica porque o Presidente veta quando a previsão é de não veto<sup>9</sup>. Magar, por sua vez, conecta a possibilidade do veto com um elemento exterior ao jogo legislativo,

---

<sup>8</sup> Lembrando que, no jogo clássico do veto, este não é previsto. No entanto, na vida prática, eles ocorrem.

<sup>9</sup> Krehbiel tem como pressuposto que o jogo é de informação completa. E define que existe um jogador de veto que é o pivô, o qual vai definir o resultado, se o veto vai ser mantido ou derrubado. Ora, se a informação é completa, os representantes sabem quem vai ser o pivô de veto e sabem se vai haver maioria para manter ou derrubar o veto. Dessa maneira, empregando a indução retroativa, voltamos ao jogo clássico, onde o veto não tem chance de ocorrer.

qual seja, a tomada de posição tendo em vista criar um impacto junto à opinião pública. No entanto, Magar não formula claramente o jogo do veto com seus elementos exógenos e endógenos ao processo legislativo, porque a tomada de posição se dá, segundo o autor, apenas com o objetivo de negociar melhor na arena legislativa, o que significa, para nós, que os ganhos na arena opinião pública não são levados em consideração. Groseclose e McCarty (2001) também realizam a ligação entre veto e opinião pública, no sentido de que o veto seria a resposta a um projeto maliciosamente produzido pelo Legislativo para prejudicar a imagem do Presidente junto aos eleitores. Assim, cada um dos autores elege um aspecto para salientar e definir como causa do veto.

Nossa proposição é de que o veto emitido pelo Executivo se adequa a essas explicações alternativas tendo em vista a institucionalidade norte-americana. Mas mesmo para aquela realidade tais explicações apresentam certas dificuldades para cobrir a complexidade que envolve o veto. O jogo do veto vai ser melhor resolvido lançando mão da advertência de Tsebelis: existem jogos ocultos, jogos que escapam da observação do investigador. Chamamos a atenção para as diferentes arenas que os autores tangenciaram mas que não foram decisivamente incorporadas à solução do jogo do veto: a arena principal (o jogo legislativo) e a arena secundária (a representação política). O exame do jogo legislativo do veto sempre leva em conta as preferências dos atores sobre os projetos. Mas os ganhos podem se alterar caso outras considerações sejam feitas para além da simples aprovação, ou não, dos projetos. A arena da conexão eleitoral (maximização da reeleição); a arena da representação política (uma arena mais ampla, de maximização de políticas e de cargos, e que pode conter também a própria conexão eleitoral); a arena da luta entre poderes (que, em certos momentos, supera a clivagem partidária, fazendo com que os poderes defendam o seu espaço, definido pela separação de poderes). Talvez outras arenas possam ser elencadas, dependendo da realidade política na qual o jogo legislativo estiver imerso. O importante é que essas arenas modificam os ganhos de cada ator enquanto ele está jogando o jogo do veto. Não bastam os ganhos das preferências puras sobre os projetos. A existência do veto e sua constância encerram, segundo nossa visão, uma quantidade considerável de jogos conexos, os quais possibilitam diferentes e até mesmo atrativos *ganhos* para os jogadores.

Partindo dessas considerações, apontamos as seguintes proposições:

- 1- o Presidente veta porque sabe que o veto vai ser mantido;
- 2- o Presidente veta porque está jogando conexão eleitoral;
- 3 - o Presidente veta porque está polarizando;
- 4 - o Presidente veta porque está defendendo seu espaço constitucional de poder.

Todas as proposições, com exceção da primeira, significam que o Presidente está ganhando mais quando veta do que quando admite o projeto. Resta saber se essas arenas suplementares oferecem algum ganho que compense o veto, independentemente do desfecho do exame do veto no Congresso. Dessa maneira, não haveria razão para não vetar. A lógica é a seguinte: se o projeto vai ser aprovado de toda forma, e tendo em vista que o Presidente nada ganha com esse projeto ou, ao contrário, pode até perder, então ele pode compensar e jogar ganhando algo, seja pela conexão eleitoral, seja pela polarização, seja pela guarda de um espaço constitucional (dessa forma, a disputa pode ser levada para o Judiciário, impedindo a transformação imediata do projeto em lei). É claro que o Presidente, nesse caso, irá vetar e receber os ganhos que pode conquistar em outra arena.

A forma matemática ajuda a compreender a importância do jogo oculto. Seja  $U(\text{ator})$  a função de utilidade dos atores envolvidos, sejam eles os representantes individuais, a maioria relativa, a maioria qualificada ou o Presidente. Para cada função de utilidade relativa ao jogo do veto,  $U(\text{ator})_{JV}$ , existe outra relativa ao jogo oculto,  $U(\text{ator})_{JO}$ . O somatório das duas perfaz o ganho final de cada ator:

$$U(\text{ator})_T = U(\text{ator})_{JV} + U(\text{ator})_{JO}.$$

O jogo do veto não é jogado quando duas condições se perfilam:

1.  $U(\text{ator})_{JV} < 0$  e  $U(\text{ator})_{JO} < 0$ <sup>10</sup>;
2.  $U(\text{ator})_{JV} < 0$  ;  $U(\text{ator})_{JO} > 0$  e  $|U(\text{ator})_{JV}| > |U(\text{ator})_{JO}|$ .

Ou seja, o jogo do veto não será iniciado quando ambos os jogos oferecem ganhos negativos ou quando a diferença entre eles é negativa. De outro lado, o jogo é iniciado quando:

1.  $U(\text{ator})_{JO} > 0$  e  $|U(\text{ator})_{JV}| < |U(\text{ator})_{JO}|$ ;
2.  $U(\text{ator})_{JV} > 0$  e  $|U(\text{ator})_{JV}| > |U(\text{ator})_{JO}|$ ;
3.  $U(\text{ator})_{JV} > 0$  e  $U(\text{ator})_{JO} > 0$ .

Ou seja, o jogo do veto se apresenta como possível de ser jogado pelos atores quando o jogo oculto apresenta ganhos maiores que 0, e desde que o valor absoluto dos ganhos no jogo do veto não seja superior ao valor absoluto dos ganhos no jogo oculto. O jogo do veto também pode ser jogado quando os ganhos do ator são maiores do que 0 e o seu valor de ganho é maior do que o valor absoluto dos ganhos no jogo oculto. Quando ambas as funções forem positivas os atores estarão dispostos a iniciar e prosseguir no jogo do veto.

---

<sup>10</sup> Arbitramos que o valor 0 representa uma ausência de ganhos. Valores positivos e negativos são mera notação para ordenar as diferentes magnitudes de ganhos.

Além disso, cada função de utilidade dos atores é o resultado somatório das diferentes utilidades das etapas do jogo do veto (emissão de projeto ou emenda, sua aprovação, veto total ou parcial, manutenção ou derrubada). Para o caso do representante individual temos:

**$U(\text{representante}) = U(\text{emissão do projeto ou emenda}) + U(\text{aprovação}) + U(\text{veto total ou parcial}) + U(\text{manutenção ou derrubada do veto})$ .**

Para o Presidente temos:

**$U(\text{P}) = U(\text{emissão do projeto}) + U(\text{aprovação com emendas}) + U(\text{veto total ou parcial}) + U(\text{manutenção ou derrubada do veto})$ .**

Para a Maioria Relativa temos:

**$U(\text{MR}) = U(\text{emissão do projeto ou emenda}) + U(\text{aprovação}) + U(\text{veto total ou parcial}) + U(\text{manutenção ou derrubada do veto})$ .**

Para a Maioria Qualificada temos:

**$U(\text{MQ}) = U(\text{manutenção ou derrubada do veto})$ .**

Cada uma dessas parcelas tem sua face dentro do jogo do veto e outra dentro do jogo oculto.

Com essas condições podemos elucidar porque, por exemplo, uma minoria de esquerda, mesmo sabendo que um Presidente à direita vai vetar seu projeto de elevação dos gastos sociais - e que uma maioria centrista dentro do Congresso vai apoiá-lo - ainda assim, luta para aprová-lo. Provavelmente estará jogando não somente o jogo do veto, mas algum jogo oculto, que pode ser a conexão eleitoral ou a velha polarização.

Observamos que até aqui não foi preciso empregar o pressuposto da informação incompleta. Todos os atores sabem exatamente qual é a preferência um do outro e quais são os seus ganhos e perdas.

Considerando a primeira proposição, a questão que resulta é por que, sabendo que o Presidente vai vetar e que ele tem maioria para manter o veto, os representantes aprovam o projeto em plenário? Por outro lado, se o Legislativo vai propor um projeto ou emendar um projeto do Presidente e sabe que a proposição vai ser vetada, por que ele a aprova? Há duas respostas possíveis: ou ele sabe que vai ter maioria para derrubá-lo ou está imerso em um jogo oculto, jogado em outra arena. O Legislativo pode jogar obtendo ganhos na conexão eleitoral, na polarização, na defesa de seu papel e poder constitucional, etc.

Antes de prosseguirmos, é preciso explicitar um aspecto importante da produção de leis e políticas, amplamente reconhecido pela literatura que trata do processo legislativo, qual

seja, o apoio mútuo <sup>11</sup>. O apoio mútuo permite superar o dilema de Arrow das maiorias transitórias, as quais subvertem sistematicamente os resultados das votações por meio de romper com a lógica da transitividade (seja  $A > B > C$  e se prefiro  $A$  à  $B$  e  $B$  à  $C$ , então devo preferir  $A$  à  $C$ ). Esses acordos de apoio mútuo funcionam da seguinte maneira: um representante tem um projeto que é seu preferido e solicita para outro representante que vote nesse projeto. Em troca, ele votará no projeto preferido desse último representante. Com essa troca é possível criar maiorias de aprovação de projetos que de outra forma iriam ser derrotadas. Dessa maneira, a transitividade imediata ao ganho dos projetos é driblada por um jogo mais amplo, que garante algum tipo de ganho onde antes nada seria possível ganhar.

A estrutura dos acordos mútuos na Escolha Racional, mais especificamente na Escolha Pública, é melhor visualizada quando prescinde dos modelos espaciais. A estrutura do jogo implica oferecer um melhor ganho com os apoios mútuos de votação em votação. A tabela 1 nos oferece uma demonstração desse ponto.

Consideremos que  $A$ ,  $B$  e  $C$  sejam os votantes de determinadas questões. Duas dessas questões estão simbolizadas em  $X$  e  $Y$ . Os números representam os ganhos a serem recebidos por cada votante, em cada questão, caso sejam aprovadas. Os votantes sabem das preferências uns dos outros. Fica claro que o votante  $A$  sempre perde, ou tem ganho negativo, em qualquer uma das questões.

Tabela 1. Ganhos por votantes para questões  $X$  e  $Y$  caso sejam aprovadas

Votantes	Questões	
	$X$	$Y$
$A$	-2	-2
$B$	5	-2
$C$	-2	5

Fonte: Mueller (1997, p.83)

Se tomadas em votações separadas e isoladas, as questões  $X$  e  $Y$  teriam como resultados a derrota, isto é, não seriam aprovadas (para  $X$ ,  $A$  e  $C$  seriam contrários, derrotando  $B$ ; para  $Y$ ,  $A$  e  $B$  seriam contrários, derrotando  $C$ ; nessas situações o ganho de  $A$ ,  $B$  e  $C$  é o *status quo*, isto é, zero). Contudo, se houver um acordo entre  $B$  e  $C$ , primeiro  $C$  vota em  $X$  e depois  $B$  vota em  $Y$ . Assim,  $B$  e  $C$  obteriam um ganho maior do que não fazendo o acordo (portanto,  $A$  perderia -2 em cada votação, perdendo ao todo -4;  $B$  e  $C$  ficariam com um ganho líquido de 3, tendo em vista que  $5-2=3$ ). A vantagem do apoio mútuo é evidente.

<sup>11</sup> É o conhecido “logrolling” da literatura norte-americana.

Então, no sentido de maximizar seu potencial de reeleição, o representante emite o projeto, joga o apoio mútuo com seus colegas, e deixa nas mãos do Presidente e das lideranças a responsabilidade final pelo trâmite do processo. Como no caso brasileiro as lideranças têm controle sobre o processo legislativo, então há um apoio mútuo entre os representantes e entre os representantes e as lideranças no sentido de aprovar projetos que não serão vetados e, a seguir, manter os vetos. Todos ganham. O representante individual ganha em conexão eleitoral, porque apresentou um projeto de interesse de sua base (eleitores ou potenciais eleitores); as lideranças ganham pois estabelecem uma moeda de troca, que acarreta mais incentivos para a cooperação dos representantes comuns, quando for necessário, e o Presidente ganha porque não foi aprovado um projeto distante de sua preferência.

Novamente não foi preciso lançar mão do recurso da informação incompleta. Com informação incompleta o quadro descrito ficaria mais fortalecido porque, não conhecendo o resultado exato do jogo, existiria margem para os jogadores arriscarem-se em um jogo que oferecesse mais ganhos, maximizando as  $n$  arenas que podem ser conectadas ao jogo do veto<sup>12</sup>. Nossa explicação permite que seja compreendido o porquê do veto, e de sua manutenção, quando as expectativas dos modelos da ER são contrárias.

Outro fator importante para a explicação do veto é a ordem institucional que arbitra as duas instâncias de decisões no Legislativo, chamadas, em nosso modelo, de Maioria Relativa (MR) e Maioria Qualificada (MQ), esta última com uma exigência superior de quorum. No Brasil, a partir de 1988, a Maioria Qualificada para julgar o veto é a maioria absoluta. Considerando que o quorum mínimo para a Maioria Relativa no Senado e na Câmara é a Maioria Absoluta, temos a possibilidade teórica de que ambas, MR e MQ, sejam tanto idênticas quanto diferentes (se, em uma sessão para votar um projeto, estiverem presentes 51% dos representantes e, na reunião da Maioria Qualificada para examinar o veto, reunirem-se os 49% que não compareceram na reunião anterior, adicionados de 2% de representantes que o fizeram, teremos um conjunto novo de representantes que pode ter preferências completamente diferentes). No Brasil de 1946-1964 uma maioria relativa de 27%

---

<sup>12</sup> Uma sofisticação pode ser introduzida, conduzindo o jogo para uma solução bayesiana em contexto de informação incompleta. Os atores podem supor probabilidades sobre os tipos que cada jogador assume a cada rodada (se é contra ou a favor do projeto, se mantenedor ou derrubador de veto). Contudo, o representante comum não opera por esse cálculo. Para ele, vale mais o cálculo da oportunidade de lançar o projeto e o custo de sua aprovação. Se o custo da aprovação for mais alto que os ganhos a serem obtidos, então ele se contentará com os ganhos da oportunidade de lançar o projeto, lançando mão dos apoios mútuos com outros representantes para fazer ir mais longe possível o seu trâmite. Mas o Executivo, quando recebe o projeto, pode calcular se o tipo do Legislativo é de manter ou de derrubar o veto. Se julgar que as probabilidades do Legislativo manter o veto são maiores do que as

dos representantes, que poderia ter aprovado um projeto, seria derrotada na sessão de exame do veto, quando a MQ fosse composta de 67% dos representantes contrários ao referido projeto. Tendo em vista o quorum mínimo de comparecimento às sessões, é possível que desses 67%, houvesse, do total de representantes, 44% completamente novos, isto é, que não haviam votado contra ou a favor do projeto na sessão de sua origem.

É também dessa possibilidade, das diferentes composições de maiorias, que se alimenta a solução do jogo do veto em contextos de informação incompleta. Mas mesmo com informação completa, graças ao acordo mútuo, podemos ter vetos e manutenção do veto. Na medida em que admitimos uma das soluções do jogo por meio de um acordo mútuo, a sua evidência empírica será a existência de maiorias que mudam de voto, ou seja, grandes Maiorias Relativas que poderiam derrubar o veto e que, no entanto, na segunda votação, não o fazem.

No caso brasileiro, tendo em vista que existem duas casas legislativas e que ambas são participantes, em separado, do processo de decisão, é legítimo supor que existam quatro maiorias: a maioria relativa do Senado, a maioria relativa da Câmara de Deputados, a maioria qualificada do Senado e a maioria qualificada da Câmara de Deputados.

Na medida em que, pela legislação brasileira, a decisão sobre projetos e vetos deve se dar de forma separada em cada casa (ainda que os vetos sejam examinados em sessão conjunta), em tese, o Presidente pode vir a dispor de elementos estratégicos suficientes de forma a ser capaz de bloquear decisões que sejam preferenciais da maioria do Congresso, quando tomado do ponto de vista do número e não de sua organização. Especificamente, quando o objetivo for manter o veto, dispondo de maioria absoluta no Senado, o Presidente poderia prescindir de contar com maioria absoluta na Câmara de Deputados. No entanto, para isso ocorrer, ou a composição partidária das duas casas deveria ser diversa ou os representantes deveriam privilegiar a atuação individual, negociando diretamente com o Executivo. Além disso, o Senado, ou a Câmara, deveriam superar a retaliação de uma casa sobre a outra, na medida em que um projeto que é aprovado em uma casa deve ser também aprovado pela outra. Esse último regramento constrange as câmaras para o caminho da cooperação.

Outro aspecto importante é o processo de votação. Os projetos, em sua maioria, são votados de forma simbólica, enquanto que o veto é votado de forma secreta. O primeiro tipo de votação reforça a capacidade de coordenação das lideranças e das Mesas Diretoras das

---

probabilidades de derrubar o veto, o Executivo pode optar por vetar. No entanto, ele pode errar, nascendo daí a chance da derrubada do veto.

câmaras e do Congresso sobre o processo legislativo e os representantes comuns. Já o segundo facilita que os representantes alterem suas jogadas, diluindo o custo das decisões tomadas.

Por fim, é preciso definir melhor o estatuto de jogo com informação incompleta. Apesar do jogo entre Executivo e Legislativo ser finito para cada Presidente e cada legislatura, no Brasil há tempo suficiente entre uma eleição e outra para que cada ator apreenda as preferências do outro ou, pelo menos, os limites onde elas se movimentam. Dessa forma, todo e qualquer jogo de informação incompleta tenderá a se transformar em um jogo de informação completa. Se o jogo fosse infinito com os mesmos atores, com certeza esse seria o desfecho. É possível verificar a evidência dessa proposição registrando se houve diminuição do número de vetos e derrubadas ao longo dos mandatos. No capítulo a seguir vamos tratar dessa questão. Nele vamos apresentar o comportamento do veto no Brasil, sua variação, e estabelecer as relações necessárias à demonstração de evidências que venham a apoiar nosso modelo.

### **3. O Veto Presidencial no Brasil: comparação entre o regime de 1946 e a democracia pós 1988**

A literatura especializada em Ciência Política que examina sistematicamente o veto presidencial no Brasil é escassa quando comparada com a extensão do tempo de existência desse mecanismo institucional. A ausência de estudos pormenorizados só não é absoluta devido a um pequeno número de trabalhos e, em especial, ao aguçado estudo de Navarro de Britto, *O Veto Legislativo* (1966). Nele, são examinados os diferentes tipos de veto existentes, a trajetória histórica do instrumento, além de um estudo comparado entre o Brasil e os EUA acerca dos efeitos do veto.

Britto (*idem*, p.138), considerando de antemão que o exercício do veto está diretamente ligado ao tipo de sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) e ao perfil e capacidades das forças políticas existentes, não descarta, como causa do veto, os aspectos contingentes (os quais denomina como “azar”). Cabe às forças políticas, particularmente aquelas que são preponderantes, como os partidos políticos e os grupos de pressão, imprimir velocidade ao uso do veto. Salienta que o multipartidarismo cria condições para um uso mais facilitado do veto, assim como também possibilita às Assembléias derrubá-lo com mais tranqüilidade. Se bipartidário, o sistema de partidos pode incrementar fortemente o emprego do veto ou, ao contrário, provocar sua ausência. Conforme o grau de proximidade entre o ocupante do Executivo e os integrantes do Legislativo, bem como o grau de disciplina destes últimos, podemos ter um ou outro quadro. Também os grupos de pressão podem desencadear ações para obter o veto, ou não, de um projeto de lei, ações essas que modificam o ímpeto inicial tanto do Legislativo quanto do Executivo.

Além disso, aponta que o veto é um ponto de equilíbrio nos regimes políticos democráticos, principalmente porque resguarda a colaboração legislativa entre os poderes. Nesse sentido, a funcionalidade do veto para o autor é semelhante à teoria do equilíbrio de poderes norte-americana (Fischer, 1998; Jones, 1994 e 1995).

Em relação ao veto no Brasil, Britto analisa os governos do período 1946-1965. Acusando que o número de vetos emitidos no Brasil da época era superior aos emitidos nos EUA, aponta como causas o multipartidarismo (tendo em vista a dificuldade de manutenção de alianças, decorrente da “variedade e fluidez” dos partidos), e o veto parcial (o qual facilita o emprego da recusa, sendo aplicado sem muito cuidado quanto à relevância do impedimento, atendo-se mais a questões formais). Identifica que o veto total foi empregado contra

proposições parlamentares e de governos anteriores enquanto que o veto parcial foi mais usado em relação a projetos do próprio Executivo.

Constata também que o desenvolvimento do número de vetos é tributário do crescimento do número de leis aprovadas. Lembra que, apesar de todos os Presidentes do período contarem com maiorias parlamentares, estas de nada valiam diante da indisciplina partidária. O recurso era o uso do veto.

Além desse estudo, existe o trabalho de Rodrigues (1981), o qual examina o veto presidencial a partir do enfoque jurídico, discutindo seu estatuto dentro da jurisprudência brasileira. Discorrendo sobre as suas origens e características, o autor arrisca algumas conclusões de ordem política sem, contudo, evidenciá-las com sólida base empírica.

O breve estudo realizado por Figueiredo (1995) apresenta o número de vetos e o número de vetos em relação às leis aprovadas, no período 1989-1992. As evidências recolhidas ampararam a proposição de que o Legislativo não é obstáculo para a agenda do Executivo. Em particular, demonstrou que a quantidade de vetos em relação à quantidade de leis aprovadas variou entre 12,6% e 17,7%, com uma média de 14,95%. Projetos de lei ordinária e projetos de lei de conversão (sobre medidas provisórias) foram os que obtiveram maior presença no conjunto de vetos do período.

A partir dessas contribuições, este capítulo compara o veto nos períodos de 1946-1964 e 1990-2000, resgatando a institucionalidade que regula o veto e seu exercício, assim como o seu contexto partidário parlamentar. Inicialmente examinamos algumas proposições que relacionam o veto, as atividades legislativas (leis e tempos de mandato) e as transformações do quorum de derrubada do veto. A seguir, aprofundamos a análise do período 1990-2000, relacionando dimensões que: 1) podem ensejar influências sobre o comportamento do veto e suas derrubadas, tais como as origens dos projetos (origem por poder, partidária e regional); 2) são decorrentes do conteúdo do veto (áreas de abrangência dos projetos); e 3) são relativas ao trâmite legislativo, registrando a disputa política que se estabelece (tempo decorrido entre a data do veto e seu exame). Por fim, apresentamos os casos mais significativos de derrubada de veto em cada governo, revelando seu trâmite, o jogo das forças políticas e seu desfecho.

### 3.1. Comparando os regimes de 1946-1964 e 1990-2000 I: contextos institucional e partidário nas relações Executivo-Legislativo

A comparação entre o regime de 1946 e a democracia do pós 1988 já foi identificada como um dos mais importantes pontos de investigação quando tratamos das relações entre Executivo e Legislativo (F. Santos, 1997). Isso porque, introduzidas modificações institucionais no poder concernente a cada braço de governo, cabe prestar atenção ao desfecho da ação política, ação esta que com tais modificações se defronta. Mais especificamente, conforme Santos, diante do aumento do poder de agenda do Presidente e de sua capacidade de intervenção no processo legislativo, é necessário verificar quais são as suas implicações para a ação dos atores envolvidos e quais os resultados daí advindos.

O trabalho comparativo implica não somente identificar as possíveis alterações institucionais mas também o comportamento dos atores diante das regras vigentes. Além disso, colocamos à prova argumentos tecidos à luz da Escolha Racional, basicamente, os modelos de interação entre Executivo e Legislativo examinados no capítulo anterior.

A institucionalidade do veto nas Constituições brasileiras de 1946 e de 1988 é praticamente a mesma, havendo uma diferença significativa: o quorum exigido para sua derrubada. Enquanto em 1946 era exigido 2/3 dos votos dos membros do Congresso presentes na sessão para a derrubada do veto presidencial, a partir de 1988 o quorum necessário passou a ser de maioria absoluta da totalidade dos representantes. O formato do veto foi mantido: veto total e veto parcial.

Quais as implicações decorrentes da alteração de quorum? Em primeiro lugar, o quorum de 1946 era, por um lado, benéfico tanto para o Legislativo quanto para o Presidente. Por outro lado, implicava também em prejuízos para ambos (embora esse prejuízo fosse menos intenso para o Presidente). O cerne dessa característica bifronte dos efeitos do quorum no período 1946-1964, quando comparado com o período de 1990-2000, é o fato de que a maioria exigida era a *relativa*. Os custos de mobilização, desproporcionalmente fixados, eram de 2/3 para o Legislativo e 1/3 para o Executivo, em relação ao número de representantes presentes. Dessa forma, as ausências não afetavam o Presidente mas os votos nulos e as abstenções podiam tanto prejudicar quanto beneficiar a ambos. A partir da Constituição de 1988, a exigência de quorum de Maioria Absoluta para derrubada do veto implicou em que o Legislativo passou a precisar mobilizar necessariamente metade mais um do conjunto de representantes. Portanto, o Legislativo se viu constrangido a operar com um custo mínimo mais alto para derrubar os vetos. O Presidente igualmente passou a ter que assegurar a metade

mais um de representantes se quisesse manter o veto, com a diferença de não precisar incorrer, necessariamente, nos mesmos custos de mobilização (pois passaram a contar a seu favor as ausências “naturais” e os votos nulos e abstenções).

De forma mais resumida, enquanto que nos parlamentos de 1946-1964 o teto de custos da mobilização ficavam fixados em 1/3 para o Presidente e 2/3 para o Legislativo até o número máximo de integrantes das duas casas legislativas, nos parlamentos de 1990-2000 o teto máximo de custos é de 50% + 1, para o Presidente e para o Legislativo. A alteração implicou, portanto, em elevação de custos para o Presidente impedir a derrubada, o que redundaria em diminuição do número de vetos emitidos (o Presidente não pode mais reunir apenas o limite de 33,3% do parlamento para provocar a manutenção do veto mas, sim, deve também mobilizar os 50% + 1). De outro lado, para o Legislativo, a mudança tanto prejudicou quanto beneficiou. Foi prejuízo porque o Legislativo, em 1946-1964, poderia construir uma maioria de 2/3 inferior à maioria absoluta e foi benefício porque não precisaria mais investir em maiorias acima de 50% + 1.

Dessa forma, temos dois movimentos que se seguem à alteração do quorum: 1) como elevaram-se os custos mínimos do Executivo para impedir derrubadas (de 16,7% para 50% + 1), o Executivo tenderá a diminuir a quantidade de vetos<sup>1</sup>; e 2) tendo em vista a elevação de custos mínimos para o Legislativo derrubar os vetos (de 26% para 50% + 1), então haverá a tendência para diminuir a quantidade de derrubadas<sup>2</sup>. Contudo, o Legislativo tem incentivos para elevar suas derrubadas porque em 1946-1964, em caso de grande comparecimento na sessão de exame do veto<sup>3</sup>, ele teria custos máximos relativos à presença de 2/3 dos representantes (66,7%). Em 1990-2000, esses custos máximos passam a ser de apenas “50% + 1” (maioria absoluta de representantes). A consequência dessas alterações é que as maiorias legislativas derrubadoras menores que “50% + 1” seriam inviabilizadas em sua capacidade de obter sucesso, isto é, derrubar vetos.

Em um cenário onde predominasse a alternativa de maiorias derrubadoras inferiores a “50% + 1”, teríamos uma diminuição das derrubadas. Por outro lado, em um cenário onde predominasse a alternativa de maiorias derrubadoras superiores a “50% + 1”, teríamos um

---

<sup>1</sup> Como já não pode sustentar vetos com apenas o mínimo de 33,3% de representantes, então todos os vetos que poderiam ser emitidos e sustentados nessa faixa são suspensos uma vez que o Presidente supõe que vão ser derrubados.

<sup>2</sup> Caso consideremos cada ponto percentual do número de representantes que formam o bloco derrubador ou mantenedor como uma unidade de custo, então o Executivo, ao se alterar o quorum, terá acrescentado 16,6% (50,0%-33,3%) como custo mínimo para manter o veto enquanto que o Legislativo terá 16,7% de diminuição de custos no limite inferior (66,7%-50%) e 24,0% de incremento de custos no limite superior (50,0%-26,0%), totalizando um aumento líquido de custos da ordem de 7,3% para derrubar os vetos.

incremento de derrubadas. Finalmente, com maiorias derrubadoras superiores a  $2/3$  do universo, não haveria diferenças.

Os Executivos devem verificar o tamanho da maioria derrubadora existente e compará-lo com o quorum exigido. Se as maiorias forem pequenas (menores que  $50\% + 1$ ), então ele aumenta o número de vetos. Se elas forem grandes (maiores que  $50\% + 1$ ), ele diminui o número de vetos. Por conseqüência, quando as maiorias derrubadoras forem pequenas, o Executivo aumentará o número de vetos e o Legislativo diminuirá o número de derrubadas. Quando as maiorias derrubadoras forem grandes, o Executivo diminuirá o número de vetos e o Legislativo aumentará o número de derrubadas.

No entanto, operando conforme a indução retroativa em um ambiente de informação completa, e considerando os pressupostos do modelo clássico do veto (onde vetos não poderiam ocorrer), teremos que, em caso de maiorias pequenas, o Legislativo, sabendo que o Executivo tem mais facilidades para vetar, evita remeter projetos que possam vir a ser vetados. Dessa maneira, diminui-se a quantidade de vetos, combinado com a diminuição das derrubadas. Caso as maiorias sejam grandes, o Executivo, sabendo que o Legislativo tem mais condições de derrubar os vetos, vai evitar vetar, diminuindo-se a quantidade de vetos e por conseqüência diminuindo-se também o número de derrubadas. Portanto, seria indiferente o tamanho das maiorias para o jogo do veto clássico porque o resultado seria sempre a tendência à diminuição da quantidade de vetos e de derrubadas.

Como vimos no capítulo anterior, o jogo do veto, proposto por nós, admite que os atores o joguem conectado a outros jogos, extraíndo daí seus ganhos. Para receber os ganhos em outras arenas basta ou emitir o projeto (Legislativo e Executivo), ou vetar (Executivo), ou derrubar (Legislativo), tendo em vista que qualquer rejeição ou reação, por parte do outro poder, não diminuirá aqueles ganhos. Nesse jogo, tanto a emissão de projetos quanto o veto podem vir a ser uma ação que independa do tamanho das maiorias, enquanto que a quantidade de derrubadas varia conforme o tamanho da maioria derrubadora. Quando a maioria derrubadora for pequena, então o aumento do número de projetos emitidos e de vetos não vai ser acompanhado do aumento do número de derrubadas, ao contrário, pode até mesmo diminuir o número de vetos derrubados. E quando a maioria derrubadora for grande, haverá o aumento do número de derrubadas porque, caso haja um aumento do número de projetos e de vetos, aumentará a quantidade de derrubadas. Dessa forma, em uma relação Executivo-Legislativo onde predominasse uma divergência de posições, teríamos tal quadro.

---

<sup>3</sup> No capítulo sobre quorum vamos examinar aquilo que chamamos *espiral de comparecimento*.

É preciso estabelecer uma relação entre maioria mantenedora e maioria derrubadora. Considerando que maiorias mantenedoras de veto são aquelas que perfilam ao lado da preferência do Executivo, então é possível inferir que as maiorias parlamentares que apóiam o Executivo podem servir de parâmetro para o aumento ou diminuição do número de vetos e de derrubadas. Vimos que maiorias derrubadoras grandes provocam o aumento do número de vetos derrubados ao passo que as pequenas produzem o contrário, diminuição do número de vetos derrubados. Quando as maiorias presidenciais são maiores que 50% dos representantes, então as maiorias derrubadoras não têm condições de superar a vontade da maioria mantenedora. Consideramos essas maiorias como pequenas.

O tamanho das maiorias presidenciais podem então nos adiantar um possível resultado. Se forem grandes, teremos como resultado o aumento do número de projetos e de vetos e a diminuição do número de derrubadas. Se as maiorias presidenciais forem pequenas (em contextos de divergência de preferências), teremos a diminuição do número de projetos vindos do Executivo e de vetos mas com aumento do número de derrubadas.

Seguindo o preceito do presidencialismo de coalizão, que pugna ser importante para o Presidente ter amplas coalizões e maiorias parlamentares, e mantendo constantes duas condições, qual sejam, o multipartidarismo e o ambiente democrático<sup>4</sup>, é de se esperar que, quando houver modificação do quorum de 2/3 dos presentes para a Maioria Absoluta, o número de vetos deve aumentar e o de derrubadas diminuir.

Por fim, o veto parcial é um excelente recurso presidencial para alcançar melhores condições de barganha política ou para, pelo menos, diminuir os custos de um veto total que sabidamente seria rechaçado. Melhores condições de barganha estariam dadas porque o Presidente, ao propor veto parcial, desloca parte do conjunto de partidos ou de representantes que tenderiam a ficar juntos frente a um veto total, conseguindo preservar partes do projeto que sejam de seu interesse. Além disso, para o próprio Executivo pode ser mais vantajoso fazer passar parte de um projeto do que manter o *status quo*, ou pior, implementar uma decisão muito distante de sua preferência, por via da derrubada do veto total pelo Legislativo. Portanto, dado esse quadro, o veto parcial deve ser considerado como aquele recurso que tende a ser mais empregado pelos Presidentes.

Antes, porém, de iniciarmos o exame do veto, devemos situar o contexto partidário parlamentar dos períodos em questão. O sistema partidário no regime de 1946-1964 se

---

<sup>4</sup> O primeiro, garantindo a livre organização das forças políticas em partidos que disputam as eleições e o poder, e com uma quantidade expressiva de partidos de maneira a não existir um bipartidarismo; o segundo, garantindo a livre expressão e mobilização dos grupos sociais, econômicos e políticos no sentido de agir sobre o Estado.

desenvolveu a partir de dois partidos fundamentais, PSD e UDN, seguidos, à distância, pelo PTB. Ao longo do período, esses três partidos foram as principais forças políticas dentro do parlamento. Ressalte-se que uma crescente fragmentação partidária foi acontecendo, com o surgimento de pequenos partidos.

Formatos e movimentos diferentes vão ser encontrados no período de 1990-2000, quando o multipartidarismo é mais amplo, com tendências à concentração. Os principais partidos são o PMDB, PFL, PSDB, PPB (antigo PDS), PTB, PDT e PT. As tabelas 2 e 3 nos indicam a composição da Câmara de Deputados e do Senado nos períodos em questão.

Tabela 2. Composição partidária da Câmara de Deputados, Brasil, 1946-1963.

Partidos	1946	1947*	1951	1955	1959	1963
PSD	151 (52,7)	158 (51,8)	112 (36,8)	114 (34,9)	115 (35,2)	118 (28,8)
UDN	77 (26,9)	79 (25,9)	81 (26,6)	74 (22,6)	70 (21,4)	91 (22,2)
PTB	22 (7,6)	24 (7,9)	51 (16,7)	56 (17,1)	66 (20,2)	116 (28,3)
PSP	2 (0,6)	3 (0,9)	24 (7,8)	32 (9,8)	25 (7,6)	21 (5,1)
PR	7 (2,4)	10 (3,3)	11 (3,6)	19 (5,8)	17 (5,2)	4 (0,9)
PL	1 (0,3)	1 (0,3)	5 (1,6)	8 (2,4)	3 (0,9)	5 (1,2)
PST	-	-	9 (2,9)	2 (0,6)	2 (0,6)	7 (1,7)
PTN	-	2 (0,6)	5 (1,6)	6 (1,8)	7 (2,1)	11 (2,6)
PRT	-	-	1 (0,3)	1 (0,3)	2 (0,6)	3 (0,7)
PSB	-	-	1 (0,3)	3 (0,9)	9 (2,7)	5 (1,2)
PDC	2 (0,6)	2 (0,6)	2 (0,6)	2 (0,6)	7 (2,1)	20 (4,8)
PRP	-	-	2 (0,6)	3 (0,9)	3 (0,9)	5 (1,2)
Sem partido	-	-	-	6 (1,8)	-	-
MTR	-	-	-	-	-	3 (0,7)
PCB	14 (4,8)	-	-	-	-	-
PPS	4 (1,3)	-	-	-	-	-
UDN/PR	6 (2,0)	8 (2,6)	-	-	-	-
TOTAL	286 (100,0)	305 (100,0)	304 (100,0)	326 (100,0)	326 (100,0)	409 (100,0)

Fonte: Hippolito, 1985, p.58.; Amorim e Santos, 2001, p.295.

\* Nessa coluna estão somados os 286 membros eleitos em 1946 com os 19 eleitos na eleição suplementar de janeiro de 1947, perfazendo um total de 305 parlamentares.

Nota: PPS é a sigla do Partido Popular Sindicalista, diferenciando-se do futuro PPS, Partido Popular Socialista, do período 1990-2000.

Os números entre parênteses referem-se ao valores percentuais.

O PSD ocupou, na eleição de 1946, mais de 50% dos assentos parlamentares da Câmara de Deputados e sua preponderância atravessou toda a década de 50. Somente na eleição de 1962 outro partido, o PTB, conseguiu igualar-se a ele em número de cadeiras. O segundo partido, em tamanho, dentro do parlamento, foi a UDN, o qual manteve certa estabilidade de participação: em um primeiro momento, em torno de 26%, e, a partir de 1955, em torno de 22%. O PTB apresentou uma trajetória permanentemente ascendente, saindo de 7,6 % e alcançando 28%. Os partidos restantes apresentaram trajetórias estáveis ou erráticas mas nunca ultrapassando, individualmente, mais do que 10% dos assentos. No entanto, os três principais partidos nunca deixaram de ter, pelo menos, 74% dos assentos parlamentares, restando aos pequenos partidos cerca de, no máximo, 25% da representação.

Tabela 3. Composição partidária do Senado Federal, Brasil, 1946-1963

Partidos	1946	1947*	1951	1955	1959	1963
PSD	26 (61,9)	39 (59,1)	32 (49,2)	22 (34,4)	22 (34,9)	22 (33,3)
UDN	10 (23,8)	16 (24,2)	16 (24,6)	13 (20,3)	17 (27,0)	16 (24,2)
PTB	2 (4,8)	3 (4,5)	7 (10,8)	17 (26,6)	18 (28,6)	18 (27,3)
PSP	1 (2,4)	2 (3,0)	4 (6,7)	4 (6,3)	1 (1,6)	1 (1,5)
PR	(0,0)	1 (1,5)	3 (4,1)	3 (4,7)	1 (1,6)	1 (1,5)
PST	(0,0)	2 (3,0)	2 (3,6)	1 (1,6)	(0,0)	(0,0)
PL	(0,0)	(0,0)	(0,0)	2 (3,1)	3 (4,8)	2 (3,0)
PTN	(0,0)	(0,0)	(0,0)	(0,0)	(0,0)	2 (3,0)
PSB	(0,0)	(0,0)	1 (1,5)	1 (1,6)	(0,0)	1 (1,5)
PDC	(0,0)	(0,0)	(0,0)	(0,0)	(0,0)	1 (1,5)
Sem partido	(0,0)	(0,0)	(0,0)	1 (1,6)	1 (1,6)	1 (1,5)
MTR	(0,0)	(0,0)	(0,0)	(0,0)	(0,0)	1 (1,5)
PCB	1 (2,4)	1 (1,5)	(0,0)	(0,0)	(0,0)	(0,0)
UDN/PR	2 (4,7)	2 (3,0)	(0,0)	(0,0)	(0,0)	(0,0)
TOTAL	42 (100,0)	66 (100,0)	65 (100,0)	64 (100,0)	63 (100,0)	66 (100,0)

Fonte dos Dados Brutos: Hippolito, 1985, p.57. \* Somatório das eleições de 1946 e 1947.

Notas: Calculamos os dados a partir de tabela com resultados de eleições em Hippolito (1985, p.57); o cálculo obedeceu ao fluxo de eleições (em 1946 foram eleitos dois terços dos senadores, em 1947 o 1/3 restante, e assim por diante, até a eleição de 1962), somando sempre o 1/3 de senadores eleitos na eleição passada com os 2/3 da eleição presente, e ao inverso, os 2/3 da eleição passada com os 1/3 da eleição presente; o fato dos totais não somarem 66 senadores decorre de discrepâncias nos dados obtidos.

Os números entre parênteses referem-se aos valores percentuais de participação do partido no conjunto de representantes da Casa legislativa.

No Senado Federal o padrão de distribuição do partidos é semelhante àquele encontrado na Câmara, com pelo menos duas importantes diferenças: o PSD nunca deixou de ter a maior quantidade de cadeiras, quando comparado com os outros partidos, e os partidos pequenos tinham um espaço menor de participação com, no máximo, 19% do total.

A seguir, apresentamos a composição das maiorias parlamentares que se formaram tendo em vista a coalizão ministerial. Consideramos cada governo em função dos diferentes ministérios formados (se havia troca de ministros e trocas de partidos que os compunham), pois, havendo troca de partidos na coalizão ministerial, o arco de apoio parlamentar também se altera<sup>5</sup>.

Tabela 4. Governos por Ministérios, por tempo de duração, composição partidária do Ministério e quantidade de assentos parlamentares conforme a composição partidária do Ministério, Brasil, 1946-1964.

Governo por Ministérios	Data Início	Data Fim	Partidos	Cadeiras na Câmara	Cadeiras no Senado
Dutra I	1/46	10/46	PSD PTB	173 (60,5)	28 (66,7)
Dutra II	10/46	12/46	PSD PR	158 (55,2)	26 (61,9)
Dutra III	12/46	4/50	PSD UDN PR	247 (81,0)	58 (87,8)
Dutra IV	4/50	1/51	PSD UDN	237 (77,7)	57 (86,4)
Vargas I	1/51	5/53	PSD UDN PTB PSP	279 (91,8)	59 (90,8)
Vargas II	5/53	8/54	PSD UDN PTB	255 (83,9)	55 (84,6)
Café Filho	8/54	11/55	PSD UDN PTB PR	276 (84,7)	55 (85,9) *
Kubitschek I	1/56	6/58	PSD PTB PSP PR	221 (67,8)	46 (71,8)
Kubitschek II	6/58	1/61	PSD PTB PSP PR	232 (71,2)	46 - 42** (71,8) (66,7)
Quadros	1/61	8/61	PSD UDN PTB PSP PR PSB	300 (92,0)	59 (93,6)
Goulart I	1/63	6/63	PSD PTB PSP PSB	280 (68,5)	42 (63,6)
Goulart II	6/63	8/63	PSD PTB PSB PDC	254 (62,1)	42 (63,6)
Goulart III	8/63	12/63	PSD PTB PDC	234 (57,2)	41 (62,1)
Goulart IV	12/63	3/64	PSD PTB	234 (57,2)	40 (60,6)

Fonte: Amorim e Santos, 2001, p. 309; e tabelas 2 e 3.

\* Legislatura de 1955 \*\* Legislaturas de 1955 e 1959 respectivamente

Nota: os números entre parênteses referem-se aos valores percentuais de participação da coalizão no conjunto de representantes da Casa legislativa.

<sup>5</sup> As notações I, II, III, IV correspondem aos diferentes ministérios dentro de cada governo

O efeito dessas maiorias sobre o processo de decisão do veto será examinado no capítulo referente ao quorum de derrubada do veto. Por ora, é importante ressaltar que todos os governos construíram coalizões ministeriais que possibilitaram alcançar, pelo menos, 57,2% dos deputados e 60,6% dos senadores (como foi o caso de João Goulart IV, o Presidente com menor apoio parlamentar). Ministérios como os de Jânio Quadros, Vargas I e II e Dutra III e IV formaram coalizões que superavam os 80% de participação na composição do Congresso. A seguir, temos a composição partidária da Câmara de Deputados e do Senado entre 1990 e 2000.

Tabela 5. Composição partidária da Câmara de Deputados, Brasil, 1990-2000

Partidos	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PMDB	131 (26,5)	108 (21,5)	n.d.	101 (20,1)	n.d.	107 (20,9)	97 (18,9)	94 (18,30)	n.d.	83 (16,2)	n.d.
PDS/ PPR/PPB	32 (6,5)	43 (8,5)	n.d.	67 (13,3)	n.d.	53 (10,3)	86 (16,8)	79 (15,4)	n.d.	60 (11,7)	n.d.
PFL	90 (18,2)	87 (17,3)	n.d.	80 (15,9)	n.d.	89 (17,3)	99 (19,3)	105 (20,5)	n.d.	105 (20,5)	n.d.
PSDB	60 (12,1)	37 (7,4)	n.d.	44 (8,7)	n.d.	63 (12,3)	85 (16,6)	97 (18,9)	n.d.	99 (19,3)	n.d.
PDT	38 (7,7)	47 (9,3)	n.d.	35 (7,0)	n.d.	33 (6,4)	25 (4,9)	23 (4,5)	n.d.	25 (4,9)	n.d.
PT	17 (3,4)	35 (7,0)	n.d.	36 (7,2)	n.d.	49 (9,6)	50 (9,7)	51 (9,9)	n.d.	58 (11,3)	n.d.
PTB	28 (5,7)	35 (7,0)	n.d.	31 (6,2)	n.d.	31 (6,0)	29 (5,7)	23 (4,5)	n.d.	31 (6,0)	n.d.
PRN	31 (6,3)	40 (8,0)	n.d.	10 (2,0)	n.d.	1 (0,2)	-	-	n.d.	-	n.d.
PCB/PPS	3 (0,6)	3 (0,6)	n.d.	3 (0,6)	n.d.	2 (0,4)	2 (0,4)	2 (0,4)	n.d.	3 (0,6)	n.d.
PCdoB	6 (1,2)	5 (1,0)	n.d.	6 (1,2)	n.d.	10 (1,9)	10 (1,9)	10 (1,9)	n.d.	7 (1,4)	n.d.
PSB	8 (1,6)	11 (2,2)	n.d.	8 (1,6)	n.d.	14 (2,7)	12 (2,3)	11 (2,1)	n.d.	19 (3,7)	n.d.
PDC	15 (3,0)	22 (4,4)	n.d.	-	n.d.	-	-	-	n.d.	-	n.d.
PL	13 (2,6)	14 (2,8)	n.d.	15 (3,0)	n.d.	13 (2,5)	9 (1,8)	10 (1,9)	n.d.	12 (2,3)	n.d.
PP	-	-	n.d.	39 (7,8)	n.d.	36 (7,0)	-	-	n.d.	-	n.d.
OUTROS	23 (4,6)	16 (3,2)	n.d.	28 (5,6)	n.d.	12 (2,3)	9 (1,8)	8 (1,6)	n.d.	11 (2,1)	n.d.
TOTAL	495 (100,0)	503 (100,0)	n.d.	503 (100,0)	n.d.	513 (100,0)	513 (100,0)	513 (100,0)	n.d.	513 (100,0)	n.d.

Fonte: Meneguello, 1998, p.64; Political Data Base of The Americas <http://www.georgetown.edu/pdba/>

Nota: os números entre parênteses referem-se aos valores percentuais de participação dos partidos no conjunto de representantes da Casa legislativa.

O PMDB alcançou em torno de 20% de participação na composição da Câmara até a metade da década de 90, caindo esse percentual para 16% no penúltimo ano. O PPB, graças às trocas de nome e à incorporação de outros partidos, elevou sua participação de 1991 a 1997 mas, assim como o PMDB, sua participação na composição da Câmara caiu no dois últimos anos em que há dados disponíveis. Apesar das oscilações, o PFL manteve uma estabilidade na proporção de seus assentos parlamentares, com uma média de 18,4%. O PSDB teve um aumento de sua representação parlamentar de 7,4% em 1991 para 19,3% em 1999. O PDT caiu (de 7,7% e 9,3% para 4,9%), sendo que seu concorrente pela esquerda, o PT, saiu de 3,4% e alcançou 11,3%. O PTB também apresentou uma estabilidade (em torno de 6%). Dos pequenos partidos, o PPS, o PCdoB, o PSB e o PL constantemente se colocaram como integrantes da Câmara. Os demais desapareceram ao longo do tempo.

Assim, quando se compara esse período (1990-2000) com o quadro partidário parlamentar de 1946-1964 vemos que ele apresentou maior quantidade de partidos significativos: pelo menos 7 partidos (PMDB, PPB, PFL, PSDB, PT, PTB, PDT) contra 4 (PSD, UDN, PTB, PSP). A seguir, apresentamos a composição partidária do Senado Federal no período 1990-2000.

Tabela 6. Composição partidária do Senado Federal, Brasil, 1990-2000

Partidos	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
PMDB	22 (29,3)	27 (33,3)	n.d.	27 (33,3)	22 (27,2)	21 (25,9)	24 (29,6)	22 (27,2)	n.d.	24 (29,6)	n.d.
PDS/ PPR/PPB	3 (4,0)	3 (3,7)	n.d.	9 (11,1)	6 (7,4)	3 (3,7)	5 (6,2)	6 (7,4)	n.d.	3 (3,7)	n.d.
PFL	13 (17,3)	15 (18,5)	n.d.	17 (21,0)	19 (23,5)	19 (23,5)	22 (27,2)	24 (29,6)	n.d.	17 (21,0)	n.d.
PSDB	12 (16,0)	10 (12,3)	n.d.	9 (11,1)	10 (12,3)	10 (12,3)	14 (17,3)	14 (17,3)	n.d.	13 (16,0)	n.d.
PDT	5 (6,7)	5 (6,2)	n.d.	4 (4,9)	6 (7,4)	5 (6,2)	3 (3,7)	2 (2,5)	n.d.	5 (6,2)	n.d.
PT	-	1 (1,2)	n.d.	1 (1,2)	5 (6,2)	5 (6,2)	5 (6,2)	5 (6,2)	n.d.	8 (9,9)	n.d.
PTB	4 (5,3)	8 (9,9)	n.d.	4 (4,9)	5 (6,2)	6 (7,4)	4 (4,9)	4 (4,9)	n.d.	5 (6,2)	n.d.
PRN	3 (4,0)	3 (3,7)	n.d.	5 (6,2)	-	2 (2,5)	-	-	n.d.	-	n.d.
PCB/PPS	-	-	n.d.	-	1 (1,2)	1 (1,2)	-	-	n.d.	2 (2,5)	n.d.
PSB	2 (2,7)	1 (1,2)	n.d.	1 (1,2)	1 (1,2)	1 (1,2)	2 (2,5)	3 (3,7)	n.d.	3 (3,7)	n.d.
PDC	7 (9,3)	4 (4,9)	n.d.	-	-	2 (2,5)	-	-	n.d.	-	n.d.
PL	-	-	n.d.	-	1 (1,2)	1 (1,2)	-	-	n.d.	1 (1,2)	n.d.
PP	-	-	n.d.	4 (4,9)	5 (6,2)	4 (4,9)	-	-	n.d.	-	n.d.
OUTROS	4 (5,3)	4 (4,9)	n.d.	-	-	1 (1,2)	2 (2,5)	1 (1,2)	n.d.	-	n.d.
TOTAL	75 (100,0)	81 (100,0)	n.d.	81 (100,0)	81 (100,0)	81 (100,0)	81 (100,0)	81 (100,0)	n.d.	81 (100,0)	n.d.

Fonte dos Dados Brutos: Meneguello, 1998, p.65; Nicolau, 1998, p.95. Political Data Base of The Americas <http://www.georgetown.edu/pdba/>

Nota: Calculamos os dados a partir de tabela com resultados de eleições em Meneguello (1998, p.65); o cálculo obedeceu ao fluxo de eleições (em 1990 foi eleito um terço dos senadores, em 1994 os 2/3 restantes, e assim, por diante, até 2000), somando sempre o 1/3 de senadores eleitos na eleição passada com os 2/3 da eleição presente, e ao inverso, os 2/3 da eleição passada com os 1/3 da eleição presente.

Os números entre parênteses referem-se aos valores percentuais de participação do partido no conjunto de representantes da Casa legislativa.

No Senado, a concentração partidária foi mais alta, tendo o PMDB, o PFL e o PSDB a quase totalidade da representação. A seguir, estavam o PDT e o PT (este último especialmente a partir de 1999). Dos pequenos partidos, o mais constante foi o PSB. O PPB, por sua vez, teve uma trajetória errática, ora detendo 11,1% das cadeiras, ora sendo quase residual (3,7%). A tabela 7 nos oferece a dimensão do apoio parlamentar que os ministérios dispunham de 1990 a 2000.

Tabela 7. Governos por Ministérios, por tempo de duração, composição partidária do Ministério e quantidade de assentos parlamentares conforme a composição partidária do Ministério, Brasil, 1990-2000.

Governos por Ministérios	Data Início	Data Fim	Partidos	Cadeiras na Câmara	Cadeiras no Senado
Collor I	03/90	10/90	PMDB PFL PRN	252 (51,0)	38 (50,7)
Collor II	10/90	01/92	PFL PDS PRN	170 (33,8)	21 (25,9)
Collor III	01/92	04/92	PFL PDS	130 (25,8)	18 (22,2)
Collor IV	04/92	10/92	PFL PDS PSDB PTB PL	216 (43,0)	36 (44,4)
Franco I	10/92	01/93	PMDB PFL PSDB PTB PDT PSB	325 (64,7)	66 (81,5)
Franco II	01/93	05/93	PMDB PFL PSDB PTB PDT PSB PT	335 (66,7)	63 (77,8)
Franco III	05/93	09/93	PMDB PFL PSDB PTB PSB	264 (52,5)	58 (71,6)
Franco IV	09/93	01/94	PMDB PFL PSDB PTB PP	295 (58,7)	61 (75,3)
Franco V	01/94	01/95	PMDB PFL PSDB PP	264 (52,5)	56 (69,1)
Cardoso I *	01/95	04/96	PSDB PMDB PFL PTB	290 (56,5)	56 (69,1)
Cardoso II *	04/96	12/98	PSDB PMDB PFL PTB PPB PPS	398 (77,7)	69 (85,2)
Cardoso III*	01/99	12/00	PSDB PMDB PFL PTB PPB	378 (73,7)	62 (76,5)

Fonte: Amorim, 2002, p.56; Meneguello, 1998, p.76; tabelas 5 e 6.

\* Chamaremos Cardoso I, II e III os diferentes ministérios. Ressaltamos que devem ser diferenciados da notação “Cardoso 1” e “Cardoso 2”, que virá mais adiante, e que diz respeito ao Governo como um todo, ou seja, seu mandato por inteiro (de 1995 a 1998 e de 1999 a 2000).

Nota: os números entre parênteses referem-se aos valores percentuais de participação da coalizão no conjunto de representantes da Casa legislativa

A coalizão ministerial com maior quantidade de assentos parlamentares foi a de Cardoso II com 77,7% dos assentos da Câmara e 85,2% do Senado, seguida de Cardoso III, com 73,7% na Câmara e 76,5% no Senado. Os ministérios Franco I, II, III e IV também alcançaram bom desempenho no Senado (entre 71,6% e 81,5% dos assentos), mas alcançaram, no máximo, 66,7% na Câmara. Por fim, o governo Collor apresentou os mais baixos níveis de apoio parlamentar considerando a coalizão ministerial, chegando o ministério Collor III a ter apenas 25,8% de apoio na Câmara e 22,2% no Senado Federal. Seu melhor desempenho foi ao início de seu Governo, com Collor I, quando sua base de apoio mal superou a maioria absoluta das cadeiras (51% na Câmara e 50,7% no Senado).

Dessa maneira, enquanto o período de 1946-64 apresentou um quadro partidário mais concentrado, centrado no PSD, UDN e PTB, o período 1990-2000 contou com, pelo menos, 7 partidos importantes. O aumento do número de partidos implica no aumento do

número de jogadores de veto. Essa possibilidade de veto derivado do multipartidarismo é superada pelo perfil das coalizões que partem dos ministérios e que alcançam o Legislativo, no sentido de que, ao comporem o Executivo, tais partidos serão, no mínimo, neutralizados como opositores. Vimos que os governos do período 1946-1964 sempre alcançaram a maioria absoluta dos assentos parlamentares, tanto na Câmara quanto no Senado, com certa margem de segurança (chegando a alcançar mais de 90% em Vargas I e Quadros). Os governos do período 1990-2000 também detinham maioria absoluta, com exceção de Collor, que, para os padrões do presidencialismo de coalizão existente no Brasil, foi uma notável exceção.

### **3.2. Comparando os regimes de 1946-1964 e de 1990-2000 II: o Veto no Brasil**

A seguir, passamos a apresentação dos resultados do esforço comparativo entre um período e outro tanto no que se refere à institucionalidade que regula o veto e seu exercício quanto com relação ao contexto partidário parlamentar dos dois períodos<sup>6</sup>.

Para essa análise empregamos os dados constantes nas obras de Navarro de Britto (1966) e de Figueiredo e Limongi (1998b; 1999), relativos ao período de 1946-1964. Os dados para o período 1990-2000 foram por nós extraídos do Sistema de Informação do Congresso Nacional - SICON, no ano de 2001<sup>7</sup>.

Em primeiro lugar, vamos examinar o conjunto de vetos totais e parciais frente à produção legislativa, situando-a historicamente conforme cada governo pois, assim, revelam-se as especificidades de cada Presidente em sua relação com o Legislativo.

Nossa primeira comparação resgata as variáveis com que Navarro de Britto examina o veto. Dessa maneira, ficamos habilitados a desenvolver uma série temporal capaz de revelar modificações no comportamento dos atores<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Esta análise não desenvolveu uma classificação dos projetos de lei segundo sua importância política, ou seja, sua complexidade, abrangência e capacidade de gerar efeitos ou seu volume de recursos, pelo contexto onde se localizam, etc., como fizeram alguns autores. Mayhew (1991) e Cameron (2000), por exemplo, buscando operacionalizar a produção legislativa existente no Congresso norte-americano, produziram classificações sobre os projetos, estabelecendo uma hierarquia entre eles a partir de bancos de dados já estruturados. Santos (2002, p. 247) também elencou, para um universo temático mais reduzido, a importância dos projetos conforme sua pertinência e lugar na agenda presidencial e conjuntural, expresso através das votações nominais. Contudo, de maneira geral, a ausência de um banco de dados relativos aos projetos brasileiros inviabilizou essa classificação.

<sup>7</sup> Empregou-se material extraído do banco de dados MATA e MATE, que tratam de projetos terminados, arquivados e em andamento. O site de acesso é o do Senado Federal brasileiro: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br).

<sup>8</sup> A análise não vai considerar os governos com poucos dias de mandato como o de Luz, Ramos e Mazzilli, os quais contam com menos de 90 dias de exercício da presidência. Também excluimos, do período 1990-2000, os vetos considerados prejudicados, vetos esses que foram arquivados definitivamente por problemas de tramitação e/ou vício de origem. Uma única referência a um veto não dispunha de informações suficientes para que este fosse confirmado enquanto tal.

Tabela 8. Leis Aprovadas, Número de Vetos (Totais e Parciais) e Tempo de Mandato Presidencial, por governo presidencial, Brasil, 1946-1964 e 1990-2000

Governos	Total de leis aprovadas	Total de vetos	Vetos totais	Vetos parciais	% de vetos em relação a leis aprovadas	Duração do mandato (em dias)	Frequência dos vetos - 1 veto a cada x dias
Período 1946-64							
Dutra	1362	30	17	13	2,2	1833	61,1
Vargas	1024	53	22	31	5,2	1402	26,5
Café F.	336	49	31	18	14,6	341	7,0
Kubitschek	1174	119	41	78	10,1	1833	15,4
Quadros	61	19	10	9	31,1	206	10,8
Goulart	378	53	11	42	14,0	935	17,6
Período 1990-2000							
Collor	480	151	66	85	31,5	900	6,0
Franco	514	100	41	59	19,5	810	8,1
Cardoso 1*	768	139	59	80	18,1	1460	10,5
Cardoso 2*	233	57	12	45	24,5	730	12,8

Fonte: Britto, 1966, p. 108; Figueiredo e Limongi, 1998b e 1999. Fonte dos Dados Brutos: Sistema SICON Senado Federal brasileiro, Banco de Dados MATE e MATA, [www.senado.org.br](http://www.senado.org.br), para dados a partir de 1990.

\* Denominamos de Cardoso 1 o primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 1998, e de Cardoso 2 o segundo Governo, de 1990 a 2000.

Dois séries de dados são particularmente importantes: a que compara a quantidade de vetos ao número de leis produzidas<sup>9</sup> e a que relaciona o veto com a duração do mandato do Presidente. A primeira nos indica a magnitude da atividade negativa do Executivo frente ao conjunto da produção legislativa, fruto da decisão dos representantes no Legislativo. A segunda dimensiona com que frequência o Executivo empregou o veto (ver Gráfico1). Dessa forma, a proposição inicial é de que a quantidade de vetos está relacionada às duas variáveis representativas da atividade legislativa de cada governo e legislatura (dias de mandato e quantidade de leis). Os pressupostos são de que quanto mais dias de mandato dispõe um governo, mais leis e mais vetos estarão presentes na atividade legislativa; e quanto mais leis um Legislativo produzir, maior será a quantidade de vetos.

Para tanto, partimos das seguintes proposições: 1) quanto maior o número de dias de um mandato, maior será a quantidade de leis produzidas sob sua vigência; 2) quanto maior a produção legislativa, maior será a quantidade de vetos; e, correlatamente, 3) quanto maior o tempo de duração de um mandato, maior será a quantidade de vetos.

Tendo em vista essas considerações podemos interpretar os resultados obtidos. Nos anos iniciais do período de 1946-1964, os Governos Dutra e Vargas são aqueles que apresentam as mais baixas magnitudes de vetos em relação à legislação produzida (de 2,2% e 5,2% respectivamente). Mas esses governos diferem quanto à frequência dos vetos já que no

<sup>9</sup> É claro que um dos melhores indicadores seria a quantidade de projetos, mas não dispomos desse dado para toda a série.

Governo Dutra houve, em média, a emissão de um veto a cada 61 dias e no Governo Vargas, um a cada 26 dias e meio.

A partir do Governo Café Filho houve uma certa estabilização da magnitude do veto frente à legislação produzida. Os Governos de Café Filho, Juscelino Kubitschek e João Goulart tiveram uma magnitude de veto situada entre 10,1% e 14,6 % das leis produzidas. O Governo Quadros foi exceção nesse padrão, alcançando 31,1%. Quanto à frequência dos vetos, Café Filho foi, marcadamente, a exceção em relação aos demais governos que se seguiram, com um veto a cada 7 dias, sendo que os demais tiveram um veto a cada 10,8 dias (Quadros), um veto a cada 15,4 (Kubitschek) e um veto a cada 17,6 dias (Goulart).

No período 1990-2000, no que se refere à magnitude de vetos no total de leis aprovadas, houve, no conjunto dos governos, uma importante elevação em relação ao período anterior (com participação entre 18,1% e 31,1%). O Governo Collor situou-se no mesmo patamar de Quadros, com cerca de 31% de vetos. Com relação à frequência dos vetos, o Governo Collor é o que mais emitiu vetos proporcionalmente à duração do governo: 1 veto a cada 6 dias. Franco, Cardoso 1 e Cardoso 2 ficaram 8,1 vetos a cada dia, 10,5 vetos a cada dia e 12,8 vetos a cada dia, respectivamente. Assim, Franco está equidistante de Collor e Cardoso 1.

Os Governos Franco e Cardoso 1 apresentam comportamento semelhante entre si, com quase o mesmo percentual de vetos em relação às leis aprovadas (19,5 e 18,1 respectivamente). O Governo Cardoso 2, no entanto, registra uma subida na quantidade de vetos em relação à quantidade de leis aprovadas (24,5%).

Esses valores permitem afirmar que os patamares do percentual de vetos em relação ao número de leis produzidas nos governos situados entre 1990-2000 (média de 23,4%, situados entre 18,1% e 31,5%) são mais elevados que os do período 1946-1964 (média de 12,9%, situados entre 2,2% e 31,1%).

Na frequência do veto temos que o período de 1946-1964 apresentou uma medida mais dilatada (média de 1 veto a cada 23,1 dias, oscilando entre 7,0 e 61,1) enquanto que o período 1990-2000 teve, em média, 1 veto a cada 9,4 dias (oscilando entre 6,0 e 12,8). Dessa forma, no período de 1990-2000, uma maior quantidade de vetos foi produzida tendo em vista o tempo de mandato que o Presidente exerceu.

Em termos absolutos, no período 1946-1964, os governos tenderam a apor menor quantidade de vetos considerando a produção legislativa. Houve, no período 1946-1964, em média, 53,8 vetos por governo enquanto que de 1990-2000 houve, em média, 149 vetos por governo. Considerando a média por anos temos que 1946-64 teve 19,0 vetos por ano (para 17

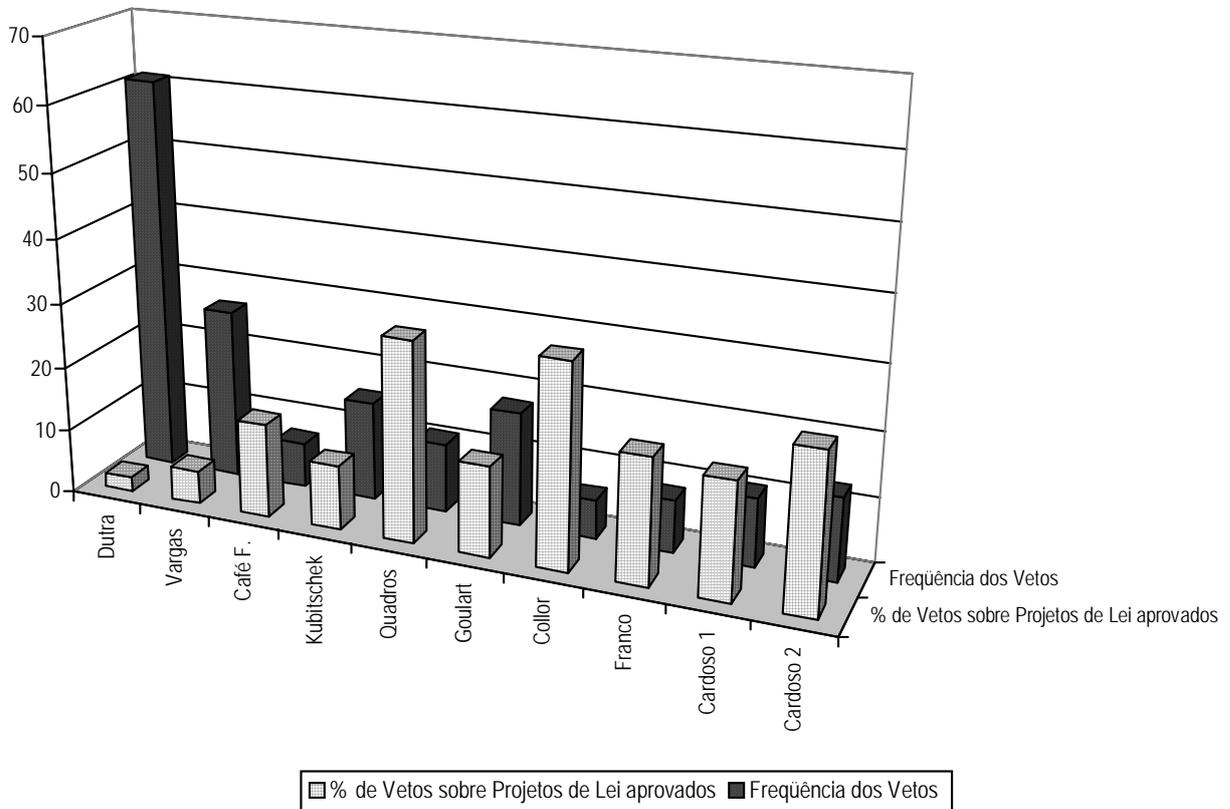
anos)<sup>10</sup> e 1990-2000 teve 40,6 vetos por ano (para 11 anos). Como vemos, praticamente dobrou o número médio de vetos por ano.

Ou seja, no segundo período, houve mais vetos, em termos absolutos; um maior percentual de vetos em relação ao total de leis produzidas; e uma maior frequência de vetos em relação ao número de dias do mandato.

---

<sup>10</sup> Consideramos um total de 17 anos tendo em vista que as eleições de 1946 foram em outubro e em 1964 o Governo Goulart só existiu até março. A alteração não invalidou o sentido do desempenho.

Gráfico 1 - Frequência diária dos Vetos e % de Vetos sobre Projetos de Lei aprovados, por Governos, Brasil, 1946-1964 e 1990-2000



Consideramos, inicialmente, que a quantidade de vetos deveria estar associada ao número de leis produzidas (quanto maior a atividade legislativa, maior a quantidade de leis). Já quanto aos dias, havíamos considerado que quanto mais dias um Presidente permanece no cargo, maior será a quantidade de vetos que ele emitirá. Da mesma forma, quanto maior for o tempo de mandato, maior será a quantidade de leis aprovadas.

Tomando como referência o Gráfico 2, o qual relaciona as variáveis Leis Aprovadas, Vetos Emitidos e Dias de Mandato, podemos ver se tais considerações se confirmam. As variáveis Leis Aprovadas e Número de Dias de Mandato são positivamente correlacionadas<sup>11</sup> no conjunto (Correlação de Pearson:  $r=0,944$ , sig. a  $0,000$ <sup>12</sup>, duas caudas), apresentando um  $R^2 = 0,891$  com sig.  $0,000$  (regressão linear). Portanto, a variável Número de Dias de Mandato

<sup>11</sup> Para todas as estatísticas empregadas excluimos os Governos Luz, Ramos e Mazzili.

explica em 89 % a variação da variável Leis Aprovadas, ou seja, a maior quantidade de dias de mandato por parte do Presidente proporciona uma maior quantidade de leis aprovadas (tal relação não significa afirmar que o responsável é o Presidente mas, sim, que quanto mais tempo um Presidente dispõe de mandato mais leis vão ser aprovadas naquele espaço de tempo).

No entanto, a variável dependente Total de Vetos, quando relacionada aos Dias de Mandato, apresenta uma correlação positiva ( $r=0,311$ ) mas não significativa (sig.0,191 duas caudas), e um  $R^2 = 0,097$  com sig. 0,382 (regressão linear). Dessa forma, fica patente que não há influência da quantidade de dias de mandato presidencial sobre a quantidade total de vetos. Da mesma maneira, a quantidade de leis aprovadas não encontra correlação sistemática com a quantidade total de vetos (correlação de Pearson:  $r= 0,160$  com sig.0,329, duas caudas<sup>13</sup>).

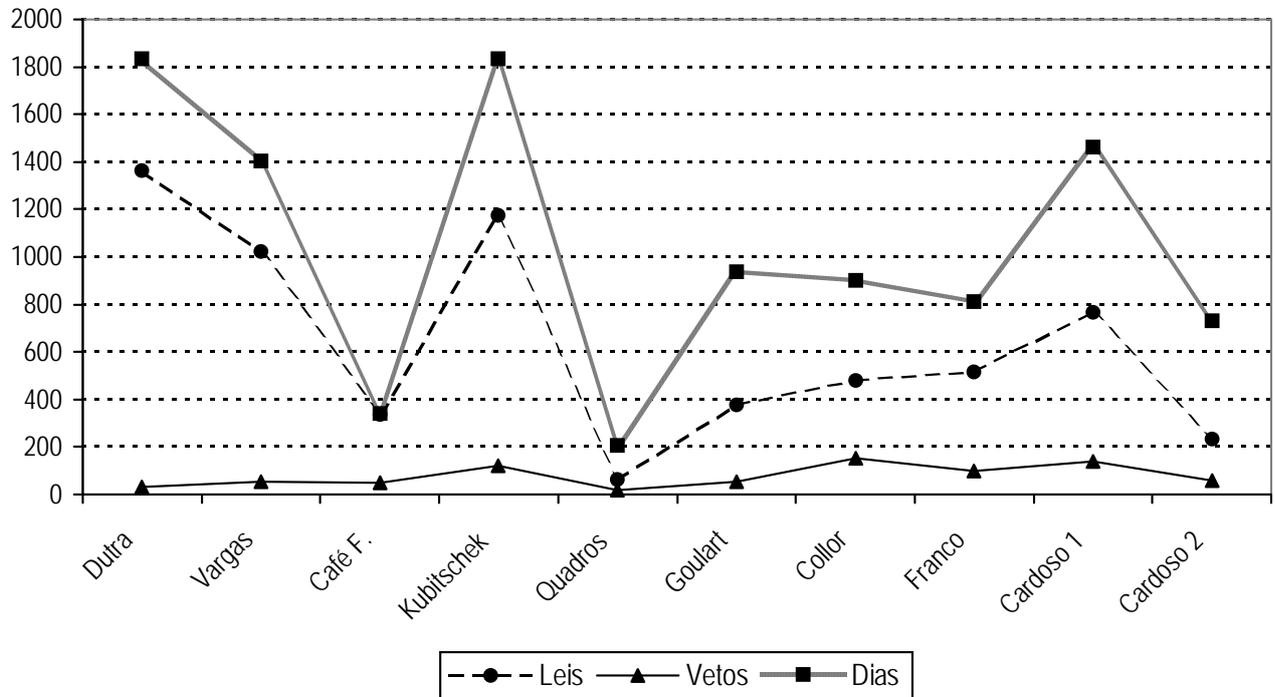
Assim, apesar de o tempo de mandato influir na quantidade de leis aprovadas como era esperado, ele não imprime a influência esperada sobre a quantidade de vetos. Igualmente, a mesma atividade legislativa que produz certa quantidade de leis não tem relação com a quantidade de vetos.

---

<sup>12</sup> Significância em 0,01.

<sup>13</sup> Significância em 0,05.

Gráfico 2 - Relação entre Leis aprovadas, Vetos emitidos e Dias de Mandato, por Governo - Brasil 1946-1964 e 1990-2000



Havíamos mencionado anteriormente a possibilidade de que ao se alterar o quorum para derrubada do veto, houvesse um incremento do veto parcial tendo em vista que haveria vantagens estratégicas para o Presidente assim agir. A tabela a seguir pode nos mostrar se existiu essa tendência.

Tabela 9. Vetos totais e parciais por governo presidencial, Brasil, 1946-1964 e 1990-2000 (%)

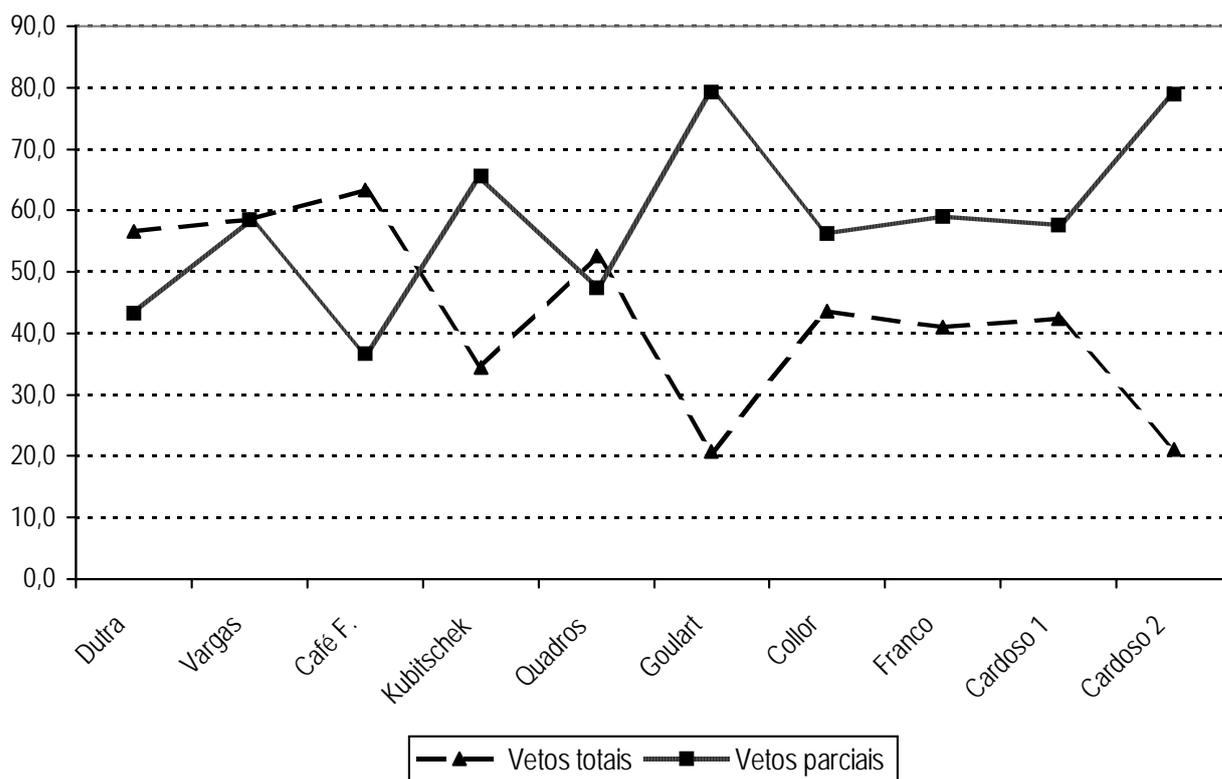
Governo	Veto total	Veto parcial	Total
Período 1946-64			
Dutra	56,7	43,3	100,0 (30)
Vargas	41,5	58,5	100,0 (53)
Café F.	63,3	36,7	100,0 (49)
Kubitschek	34,5	65,5	100,0 (119)
Quadros	52,6	47,4	100,0 (19)
Goulart	20,8	79,2	100,0 (53)
Período 1990-2000			
Collor	43,7	56,3	100,0 (151)
Franco	41,0	59,0	100,0 (100)
Cardoso 1	42,4	57,6	100,0 (139)
Cardoso 2	21,1	78,9	100,0 (57)

Fonte: Britto, 1966, p.108; Sistema SICON Senado Federal brasileiro, Banco de Dados MATE e MATA, [www.senado.org.br](http://www.senado.org.br) para dados a partir de 1990.

Nota: Os números entre parênteses correspondem aos valores absolutos.

Vemos que três governos empregam mais o veto total do que o veto parcial: Dutra, Café Filho e Quadros. Os seis governos restantes empregam mais o veto parcial do que o total. Desde Goulart essa tendência se estabiliza. Dois governos se destacam no uso desse instrumento: Goulart e Cardoso 2 com, respectivamente, 3,8 e 3,7 vezes mais vetos parciais que totais. Por que três Presidentes empregam mais vetos totais que parciais? A variável extensão do mandato não pode ser indicada como provocadora da preponderância de um tipo de veto na medida em que tanto mandatos mais curtos (Café Filho, Quadros) como mandatos longos (Dutra) apresentam o mesmo padrão. A mesma ausência de efeito temos na variável Leis Aprovadas.

Gráfico 3 - Vetos presidenciais totais e parciais, por governo. Brasil 1946-1964 e 1990-2000



Como o veto total pode implicar um maior nível de conflitividade é possível que esses governos tenham vetado totalmente tendo em vista uma maior disparidade de preferências e uma certa incapacidade de negociar os pontos em disputa.

Britto apontou, em sua pesquisa, que os vetos parciais estão preferentemente alocados para projetos com origem no Executivo<sup>14</sup>. Apresentou como evidência o número de vetos por ano (1963, 1964, 1965), quando os vetos parciais estavam em maioria na rubrica dos projetos do Executivo, tanto frente aos vetos totais quanto em relação a projetos de outro poder (1966, p.107). Além disso, o autor encontrou 323 vetos para o período 1946-1964, sendo 46 (14,2%) o número de rejeitados<sup>15</sup>. Ou seja, cinco vezes mais do que o percentual de vetos rejeitados no período 1990-2000 (quando, de 447 vetos, 11 foram derrubados, ou seja, 2,5%).

A tabela 10 nos traz os vetos por governo, conforme sua situação, se aprovados ou derrubados.

Tabela 10. Vetos presidenciais, vetos aprovados e derrubados, por governo, Brasil, 1946-1964 e 1990-2000

Governos	Total de vetos	Vetos Derrubados	Vetos Aprovados
Período 1946-64			
Dutra	30 (100,0)	5 (16,7)	25 (83,3)
Vargas	53 (100,0)	5 (9,4)	48 (90,6)
Café F.	49 (100,0)	9 (18,4)	40 (81,6)
Kubitschek	119 (100,0)	15 (12,6)	104 (87,4)
Quadros	19 (100,0)	6 (31,6)	13 (68,4)
Goulart	53 (100,0)	6 (11,3)	47 (88,7)
Período 1990-2000			
Collor	151 (100,0)	7 (4,6)	144 (95,4)
Franco	100 (100,0)	2 (2,0)	98 (98,0)
Cardoso 1	139 (100,0)	1 (0,8)	138 (99,2)
Cardoso 2	57 (100,0)	1 (1,8)	56 (98,2)

Fonte: Britto, 1996, p.129. Sistema SICON Senado Federal brasileiro, Banco de Dados MATE e MATA, [www.senado.org.br](http://www.senado.org.br) para dados a partir de 1990.

Nota: os números entre parênteses referem-se ao valores percentuais

<sup>14</sup> Os dados de Britto carecem de uma maior base empírica para sustentar tal afirmativa uma vez que o autor considerou apenas três anos, sendo que, do período democrático, só apresentou o ano de 1963, sob o Governo Goulart, o qual, como vimos, foi aquele que mais utilizou o veto parcial.

<sup>15</sup> Excluídos os Governos Luz, Ramos e Mazzili.

No período 1946-1964, observa-se que, apesar das oscilações, um único governo apresentou nível de rejeição (vetos derrubados) abaixo da linha dos 10% (Governo Vargas, com 9,4%). No outro extremo, o Governo Jânio Quadros foi aquele que apresentou o maior percentual de vetos derrubados (considerando que foi ele um governo que apresentou mais vetos totais do que parciais, o nível de confronto entre seu Governo e o Legislativo torna-se evidente). Mas o que impressiona é a diferença: enquanto no regime de 1946 houve alguma capacidade de reação do Legislativo frente ao veto presidencial, no período 1990-2000 esta é muito baixa, alcançando seu ponto máximo com Collor (4,6% de vetos derrubados).

Considerando os dois períodos, registramos que existe uma correlação negativa de 67,2%<sup>16</sup> entre o total de vetos e o total de vetos derrubados, isto é, quanto maior a quantidade de vetos, menor a de derrubadas. Nesse sentido, o governo que apresentou maior conflito com o Legislativo foi o de Jânio Quadros, no qual, para cada 3 leis aprovadas havia um veto e para cada 3 vetos, uma derrubada. O segundo governo com tal perfil de conflito foi o de Café Filho, mas em patamares mais modestos.

Nossa proposição, ao início do capítulo, era de que ao mudar-se o quorum exigido para derrubada do veto, dentro do ambiente do presidencialismo de coalizão, haveria um aumento da quantidade de vetos e uma diminuição dos vetos derrubados. Tal proposição foi confirmada pelas evidências: de 1946-1964 para 1990-2000 houve um aumento do número de vetos junto a uma diminuição do número de derrubadas.

### **3.3. Os anos noventa**

Nessa seção, vamos examinar de forma mais detida o comportamento dos atores envolvidos no processo de veto durante os anos noventa, assim como os resultados produzidos. Inicialmente vamos apresentar dados que descrevem o período como um todo, passando, logo a seguir, a detalhar governo a governo.

Em primeiro lugar, é necessário situar a origem dos projetos vetados. A origem diz respeito a qual poder formulou o projeto e iniciou o trâmite legislativo. Conforme a Constituição, esse trâmite deve se dar primeiramente pela Câmara de Deputados.

---

<sup>16</sup> Correlação de Pearson  $r=0,672$  sig. 0,033, sig. até 0,05.

Tabela 11. Vetos totais e parciais por poder de origem do Projeto de Lei, Brasil, 1990-2000

	Veto Total		Veto Parcial	
	Abs	%	Abs	%
Legislativo	153	86,0	87	32,3
Câmara de Deputados	106	59,6	58	21,5
Senado Federal	47	26,4	29	10,8
Executivo	15	8,4	164	61,0
Judiciário	9	5,1	11	4,1
Outros	1	0,6	7	2,6
<b>TOTAL</b>	<b>178</b>	<b>100,0</b>	<b>269</b>	<b>100,0</b>

Fonte dos Dados Brutos: Sistema SICON Senado Federal brasileiro, Banco de Dados MATE e MATA, [www.senado.org.br](http://www.senado.org.br)

Em relação aos vetos totais, a maior parte dos projetos vêm do Legislativo (86,0%), com praticamente 60% sendo da Câmara de Deputados. Os demais poderes contribuem com apenas 14%, destacando-se o Executivo, com 8,4%. Nos vetos parciais há uma inversão, com 61% dos projetos tendo como origem o Executivo e 32,3%, o Legislativo.

A tabela 12 nos mostra a distribuição dos vetos totais e parciais por poder de origem conforme o governo.

Tabela 12. Vetos totais e parciais, por Governo presidencial e por poder de origem do Projeto de Lei, Brasil, 1990-2000 (%)

Vetos Totais	Executivo	Legislativo	Judiciário	Outros	Somatório
Collor	16,7	74,2	7,6	1,5	100,0 (66)
Franco	4,9	92,7	2,4	0,0	100,0 (41)
Cardoso 1	3,4	91,5	5,1	0	100,0 (59)
Cardoso 2	0	100,0	0	0	100,0 (12)
N					(178)
Vetos Parciais	Executivo	Legislativo	Judiciário	Outros	Somatório
Collor	74,1	16,5	4,7	4,7	100,0 (85)
Franco	55,9	32,2	10,2	1,7	100,0 (59)
Cardoso 1	50,0	47,5	1,3	1,3	100,0 (80)
Cardoso 2	62,2	35,6	0	2,2	100,0 (45)
N					(269)
Somatório	Executivo	Legislativo	Judiciário	Outros	Somatório
Collor	49,0	41,7	6,0	3,3	100,0 (151)
Franco	35,0	57,0	7,0	1,0	100,0 (100)
Cardoso 1	30,2	66,2	2,9	0,7	100,0 (139)
Cardoso 2	49,1	49,1	0	1,8	100,0 (57)
N					(447)

Fonte dos Dados Brutos: Sistema SICON Senado Federal brasileiro, Banco de Dados MATE e MATA, [www.senado.org.br](http://www.senado.org.br)

Nota: Os números entre parênteses referem-se aos valores absolutos

Como podemos observar em todos os governos do período 1990-2000, a maior parte dos 447 vetos emitidos o foi sob a forma de veto parcial (85, 59, 80, 45, totalizando 269) e, dentro desses, principalmente quando tratava-se de projeto vindo do Executivo (74,1%, 55,9%, 50,0% e 62,2% respectivamente, em cada governo). Quanto aos vetos totais, pode se dizer que aqueles emitidos pelo Executivo, chegam quase a ser residuais nos governos Franco, Cardoso 1 e Cardoso 2 (4,9%, 3,4% e 0,0%). Já os projetos vindos do Legislativo foram a maioria do conjunto de vetos totais (74,2%, 92,7%, 91,5% e 100,0%).

No conjunto de vetos parciais e totais, o Governo Collor vetou mais projetos de lavra do Executivo do que projetos do Legislativo. Tanto Franco quanto Cardoso 1 produziram mais vetos sobre projetos oriundos do Legislativo. Em Cardoso 2 houve um equilíbrio, repartindo-se os vetos entre projetos do Executivo e do Legislativo (49,1% para cada poder).

A tabela 13 nos mostra os somatórios das quantidades de vetos aprovados e derrubados no período.

Tabela 13. Tipo de Veto presidencial por situação, Brasil, 1990-2000

Tipo de Veto	Situação do Veto			Total
	Aprovado	Derrubado	Sem informação	
Parcial	217 (80,7)	8 (2,9)	44 (16,4)	269 (100,0)
Total	166 (93,3)	3 (1,7)	9 (5,1)	178 (100,0)
Somatório	383 (85,6)	11 (2,5)	53 (11,9)	447 (100,0)

Fonte dos Dados Brutos: Sistema SICON Senado Federal brasileiro, Banco de Dados MATE e MATA, [www.senado.org.br](http://www.senado.org.br)

Nota: Os números entre parênteses referem-se aos valores percentuais

Como vemos, a quantidade total de vetos derrubados de 1990 a 2000 é residual (2,9% dos vetos parciais e 1,7% dos vetos totais). A grande maioria dos vetos foram mantidos pelo Legislativo.

As tabelas 14 e 15 mostram a distribuição dos vetos totais e parciais conforme a origem do projeto e o desfecho no Legislativo. A grande maioria dos vetos foi aceita: de 447 vetos ocorridos entre março de 1990 e dezembro de 2000, 382 foram aprovados e somente 11 foram derrubados. Os vetos totais apresentaram maior quantidade de aprovação do que os parciais (93,3% e 80,3%, respectivamente). Os vetos parciais sobre projetos do Executivo (ou seja, projetos que foram emendados) foram os mais derrubados (seis ao todo), seguido pelos vetos parciais aos projetos do Legislativo (2 projetos) e pelos vetos totais aos projetos do Legislativo (3 projetos).

Tabela 14. Vetos totais por Governo e por poder de origem, segundo o seu resultado, Brasil, 1990-2000

Poder de Origem	Collor	Franco	Cardoso 1	Cardoso 2	Total
<b>Executivo</b>					
Aprovado	11	2	2	0	15
Derrubado	0	0	0	0	0
S I	0	0	0	0	0
Subtotal	11	2	2	0	15
<b>Legislativo</b>					
Aprovado	47	37	51	6	141
Derrubado	2	0	0	1	3
S I	0	1	3	5	9
Subtotal	49	38	54	12	153
<b>Judiciário</b>					
Aprovado	5	1	3	0	9
Derrubado	0	0	0	0	0
S I	0	0	0	0	0
Subtotal	5	1	3	0	9
<b>Outros</b>					
Aprovado	1	0	0	0	1
Derrubado	0	0	0	0	0
S I	0	0	0	0	0
Subtotal	1	0	0	0	1
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>41</b>	<b>59</b>	<b>12</b>	<b>178</b>

Fonte dos Dados Brutos: Sistema SICON Senado Federal brasileiro, Banco de Dados MATE e MATA, [www.senado.org.br](http://www.senado.org.br)

Nota: S I significa sem informação

Tabela 15. Vetos parciais por Governo e por poder de origem, segundo o seu resultado, Brasil, 1990-2000

Poder de Origem	Collor	Franco	Cardoso 1	Cardoso 2	Total
<b>Executivo</b>					
Aprovado	59	31	34	7	131
Derrubado	4	2	0	0	6
S I	0	0	6	21	27
Subtotal	63	33	40	28	164
<b>Legislativo</b>					
Aprovado	12	19	32	6	69
Derrubado	1	0	1	0	2
S I	1	0	5	10	16
Subtotal	14	19	38	16	87
<b>Judiciário</b>					
Aprovado	4	6	1	0	11
Derrubado	0	0	0	0	0
S I	0	0	0	0	0
Subtotal	4	6	1	0	11
<b>Outros</b>					
Aprovado	4	1	1	0	6
Derrubado	0	0	0	0	0
S I	0	0	0	1	1
Subtotal	4	1	1	1	7
<b>Total</b>	<b>85</b>	<b>59</b>	<b>80</b>	<b>45</b>	<b>269</b>

Fonte dos Dados Brutos: Sistema SICON Senado Federal brasileiro, Banco de Dados MATE e MATA, [www.senado.org.br](http://www.senado.org.br)

Nota: S I significa sem informação.

A tabela 16 nos mostra a distribuição de vetos conforme o tipo de projeto em cada governo. É importante determinar qual é o tipo de projeto pois isso permite averiguar, para além da origem, qual o perfil de relação Executivo-Legislativo que se estabelece.

Quando um projeto tem como origem uma medida provisória, caso dos PLV (Projetos de Conversão de Medida Provisória) e recebe emendas do Legislativo, isso significa que o procedimento da Medida Provisória (MP) só pode contar, para benefício do Executivo, com um trâmite rápido. Quando emendada, ela poderá sofrer o mesmo processo de qualquer projeto ordinário, ou seja, poderá ser aprovada ou vetada pelo Presidente. Posteriormente, o veto poderá ser derrubado. Quando vetada parcialmente, a parte não vetada se transformará em lei e a vetada aguardará a resolução do processo de veto. Dessa maneira, apesar do trâmite acelerado e das conseqüências da sua imediata entrada em vigor, as MPs, quando tratamos do processo legislativo e quando convertidas em projeto do Congresso, sofrem o mesmo processo que outros projetos. Apesar disso, o estatuto da reedição das MPs, que vigorou nos anos noventa, permitiu aos Presidentes superar o não exame e o lento processo de emendas e votações que envolvem todos os projetos importantes no Legislativo.

Tabela 16. Vetos totais e parciais por Governo e por tipo de Projeto, Brasil, 1990-2000

Veto Total	PLC	PLN	PLP-C	PLP-S	PLS	PLV	TOTAL
Collor	36 (54,5)	1 (1,5)	-	-	26 (39,4)	3 (4,5)	66 (100,0)
Franco	32 (78,0)	-	1 (2,4)	-	8 (19,5)	-	41 (100,0)
Cardoso 1	51 (86,4)	-	-	-	8 (13,6)	-	59 (100,0)
Cardoso 2	7 (58,3)	-	-	-	5 (41,7)	-	12 (100,0)
Total	126 (70,8)	1 (0,6)	1 (0,6)	-	47 (26,4)	3 (1,7)	178 (100,0)
Veto Parcial	PLC	PLN	PLP-C	PLP-S	PLS	PLV	Total
Collor	50 (58,8)	9 (10,6)	1 (1,2)	1 (1,2)	7 (8,2)	17 (20,0)	85 (100,0)
Franco	42 (71,2)	3 (5,1)	4 (6,8)	-	3 (5,1)	7 (11,9)	59 (100,0)
Cardoso 1	48 (60,0)	4 (5,0)	3 (3,8)	1 (1,3)	13 (16,3)	11 (13,8)	80 (100,0)
Cardoso 2	32 (71,1)	4 (8,9)	1 (2,2)	-	3 (6,7)	5 (11,1)	45 (100,0)
Total	172 (63,9)	20 (7,4)	9 (3,3)	2 (0,7)	26 (9,7)	40 (14,9)	269 (100,0)

Fonte dos Dados Brutos: Sistema SICON Senado Federal brasileiro, Banco de Dados MATE e MATA, [www.senado.org.br](http://www.senado.org.br)

Notas: Os números entre parênteses referem-se aos valores percentuais.

As siglas dos projetos têm os seguintes significados: PLC = projeto de lei com origem na Câmara de Deputados; PLN = projeto de lei do Executivo relativo ao Orçamento nacional; PLP-C = projeto de lei complementar com origem na Câmara de Deputados; PLP-S = projeto de lei complementar com origem no Senado Federal; PLS = projeto de lei com origem no Senado Federal; PLV = projeto de lei de conversão de medidas provisórias.

No veto total, a maior parte dos projetos é de lei ordinários (PLC), com início na Câmara de Deputados (70,8%), seguidos pelos projetos com início no Senado (26,4%). Projetos especiais do Executivo (PLN, orçamentários, e PLV, modificações sobre medidas provisórias), reformulados pelo Legislativo, ocorreram em número bastante baixo (2,3%).

No veto parcial, também a maioria dos projetos são de lei ordinários (PLC), com início na Câmara dos Deputados (63,9%), seguidos dos PLV (14,9%) e PLS (9,7%) Há, ainda, uma certa presença de projetos especiais do Executivo (PLN).

Apesar de ambos os vetos recaírem principalmente sobre projetos de lei vindos da Câmara (PLCs), existem algumas diferenças interessantes. No caso do veto total, o único outro tipo de projeto sobre o qual o veto recai são os projetos de lei com origem no Senado (PLSs). Chama a atenção o caráter residual do veto total sobre os projetos de lei que alteram medidas provisórias (PLVs), tendo ocorrido somente no governo Collor. Já os vetos parciais recaíram de forma mais distribuída entre os diferentes tipos de projetos. É claro que os projetos de lei complementar (PLPs) devem necessariamente aparecer com números bem menores que os PLCs. Também os demais tipos não devem ser maioria. Contudo, é possível verificar o comportamento dos diferentes governos em relação a dois tipos importantes, o PLN e o PLV. Os PLNs são projetos que dizem respeito ao orçamento e só podem ser emitidos pelo Executivo. Residuais no veto total, têm uma presença mais significativa no veto parcial. O governo Collor foi aquele que mais vetou projetos orçamentários modificados pelo Legislativo, com 10,5%, seguido de Cardoso 2, com 8,9%. Franco e Cardoso 1 praticamente permaneceram no mesmo patamar (5,0% e 5,2% respectivamente). O mesmo aconteceu com os PLVs, onde Franco, Cardoso 1 e Cardoso 2 apresentaram um percentual de 11% a 14% e Collor praticamente alcançou 20% do total de vetos parciais. Collor claramente atuou mais para impedir a modificação de seus projetos por parte do Legislativo.

Na tabela 17 vemos a quantidade de Projetos de Lei de Conversão de medidas provisórias (PLV) vetados em relação à quantidade de Medidas Provisórias em cada governo.

Tabela 17. Medidas Provisórias, Projetos de Lei de Conversão e Vetos por Governo, Brasil, 1990-2000

Governo	MPs Originais	MPs Total	PLVs com Vetos Totais	PLVs com Vetos Parciais	PLVs Total de Vetos	PLVs com Veto total Derrubado	PLVs com Veto parcial Derrubado
Collor	85	160 (100,0)	3	7	10 (6,3)	0	1
Franco	141	505 (100,0)	0	3	3 (0,6)	0	2
Cardoso 1*	157	2609 (100,0)	0	11	11 (0,4)	0	0
Cardoso 2*	70	2121 (100,0)	0	5	5 (0,2)	0	0
Total	453	5533 (100,0)	3	26	29 (0,5)	0	3

Fonte dos Dados Brutos: Sistema SICON Senado Federal brasileiro, Banco de Dados MATE e MATA, [www.senado.org.br](http://www.senado.org.br); Amorim e Tafner, 2002, p.12; Pereira, Power e Rennó, 2002. Senado Federal, 500 Anos de Legislação Brasileira: Brasil República, 2000.

\* Não foram incluídos em Cardoso 1, 1 veto sobre PLV sem informação e em Cardoso 2, 3 vetos sobre PLV sem informação.

Nota: os valores entre parênteses correspondem a percentuais em relação ao total de MPs.

O governo Collor, apesar de ter tido a menor quantidade de medidas provisórias, teve a maior quantidade relativa de PLVs vetados (6,3%). Por outro lado, o governo Cardoso 1 apresentou a maior quantidade absoluta de PLVs vetados (11). O restante dos governos teve percentuais de veto sobre PLVs praticamente residuais. Contrasta também o fato de que apenas os governos Collor e Franco tiveram derrubados vetos sobre PLVs.

A seguir, averiguamos se há uma inflexão partidária no uso do veto, isto é, se os projetos dos partidos de oposição ao governo são mais vetados em relação àqueles que compõem a base parlamentar do governo. A tabela 18 nos mostra a distribuição dos vetos com origem no Legislativo conforme o governo e distribuídos por partido de origem.

O partido que se destaca globalmente quanto a ter seus projetos vetados totalmente é o PMDB, com 34,2% do conjunto dos vetos totais. A seguir, vem o PSDB, com 11,2% e o PDT, o PFL e o PDS-PPR-PPB, com cerca de 9,5% cada um.

Também no veto parcial temos o PMDB como o partido que mais vetos sobre projetos e emendas sofreu, seguido pelo PSDB, PFL e PT. Desses, somente o PT fazia parte do bloco de oposição a esses governos.

Tabela 18. Vetos totais e parciais por Governo e por Partido, Brasil, 1990-2000

Veto total	PDS PPR PPB	PDT	PFL	PMDB	PSDB	PT	PTB	Outros	Total*
Collor	4 (8,2)	3 (6,1)	8 (16,3)	23 (46,9)	5 (10,2)	1 (2,0)	1 (2,0)	4 (8,1)	49 (100,0)
Franco	3 (7,9)	6 (15,8)	2 (5,3)	11 (28,9)	3 (7,9)	3 (7,9)	3 (7,9)	7 (18,4)	38 (100,0)
Cardoso 1	6 (11,3)	6 (11,3)	3 (5,7)	15 (28,3)	8 (15,1)	4 (7,5)	3 (5,7)	8 (15,1)	53 (100,0)
Cardoso 2	1 (8,3)	-	1 (8,3)	3 (25,0)	1 (8,3)	3 (25,0)	2 (16,7)	1 (8,3)	12 (100,0)
Total	14 (9,2)	15 (9,9)	14 (9,2)	52 (34,2)	17 (11,2)	11 (7,2)	9 (5,9)	20 (13,2)	152 (100,0)

Veto Parcial	PDS PPR PPB	PDT	PFL	PMDB	PSDB	PT	PTB	Outros	Total*
Collor	2 (14,3)	2 (14,3)	4 (28,6)	3 (21,4)	1 (7,1)	-	1 (7,1)	1 (7,1)	14 (100,0)
Franco	-	-	1 (5,90)	6 (35,3)	5 (29,4)	2 (11,8)	-	3 (17,6)	17 (100,0)
Cardoso 1	3 (8,6)	2 (5,7)	5 (14,3)	9 (25,7)	6 (17,1)	8 (22,9)	-	2 (5,7)	35 (100,0)
Cardoso 2	-	-	3 (18,7)	7 (43,8)	3 (18,7)	3 (18,7)	-	-	16 (100,0)
Total	5 (6,1)	4 (4,9)	13 (15,8)	25 (30,5)	15 (18,3)	13 (15,8)	1 (1,2)	6 (7,3)	82 (100,0)

Fonte dos Dados Brutos: Sistema SICON Senado Federal brasileiro, Banco de Dados MATE e MATA, [www.senado.org.br](http://www.senado.org.br)

\* 1 veto total e 5 vetos parciais sem informação.

Nota: Os números entre parênteses referem-se aos valores percentuais

Um partido obtém uma marca significativa, qualquer que seja o governo: o PMDB. Três outros partidos obtém marcas importantes: PFL (Governos Collor e Cardoso 2), PT e PSDB (Governos Franco e Cardoso 2). No veto parcial a concentração não é tão pronunciada mas é ainda suficiente para manter o PMDB como o partido com maior número de projetos vetados (30,5%), seguido novamente do PSDB, com 18,3%, e do PFL e do PT, ambos com 15,8%.

De forma geral, a maior presença de partidos da base de governo<sup>17</sup> no conjunto daqueles que tiveram a maior quantidade de projetos vetados indica que existe uma área de negociação entre os atores que não está subordinada à dinâmica situação - oposição. Esses dados reforçam a perspectiva do apoio mútuo. Para a oposição, parece restar apenas a simples rejeição do projeto que não está dentro de sua preferência, não permitindo sequer que o projeto vá à sanção do Presidente.

A seguir, vamos examinar os projetos que foram vetados considerando sua distribuição regional. No veto total, a região que mais contribuiu com projetos foi a Sudeste

<sup>17</sup> No Governo Collor, o PMDB só fez parte do primeiro ministério, que foi vigente até 10/90.

(42,8% do conjunto), seguido da região Nordeste (22,4%) e da região Sul (17,8%). De governo a governo são poucas as alterações dessa ordem, com exceção do Governo Cardoso 2, onde o Sul e o Centro Oeste superaram o Nordeste.

Tabela 19. Vetos totais e parciais por Governo e por Região, Brasil, 1990-2000

Veto Total	Sul	Sudeste	Nordeste	Norte	Centro Oeste	Total*
Collor	8 (16,3)	20 (40,8)	12 (24,5)	3 (6,1)	6 (12,2)	49 (100,0)
Franco	9 (23,7)	14 (36,8)	9 (23,7)	1 (2,6)	5 (13,2)	38 (100,0)
Cardoso 1	7 (13,2)	26 (49,1)	12 (22,6)	5 (9,4)	3 (5,7)	53 (100,0)
Cardoso 2	3 (25,0)	5 (41,7)	1 (8,3)	1 (8,3)	2 (16,7)	12 (100,0)
Total	27 (17,8)	65 (42,8)	34 (22,4)	10 (6,6)	16 (10,5)	152 (100,0)

Veto Parcial	Sul	Sudeste	Nordeste	Norte	Centro Oeste	Total*
Collor	6 (46,2)	3 (23,1)	1 (7,7)	3 (23,1)	-	13 (100,0)
Franco	3 (17,6)	10 (58,8)	3 (17,6)	1 (5,9)	-	17 (100,0)
Cardoso 1	5 (14,3)	15 (42,9)	11 (31,4)	1 (2,9)	3 (8,6)	35 (100,0)
Cardoso 2	1 (6,7)	9 (60,0)	3 (20,0)	-	2 (13,3)	15 (100,0)
Total	15 (18,8)	37 (46,3)	18 (22,5)	5 (6,3)	5 (6,3)	80 (100,0)

Fonte dos Dados Brutos: Sistema SICON Senado Federal brasileiro, Banco de Dados MATE e MATA, [www.senado.org.br](http://www.senado.org.br)

\* 1 veto total e 7 vetos parciais sem informação

Nota: Os números entre parênteses referem-se aos valores percentuais

No veto parcial, a região que mais contribuiu com projetos foi, novamente, a Sudeste (46,3%), seguida da região Nordeste (22,5%) e da região Sul (18,8%). Como vemos, os números praticamente se repetem. No entanto, de governo a governo existiram duas alterações: no Governo Collor, a região Sul superou todas as outras regiões (46,2%) e no Governo Cardoso 2 a região Centro Oeste deslocou a região Sul do terceiro lugar (13,3%).

Considerando que a distribuição da quantidade de representantes por região, a partir de 1994, teve a seguinte ordem: Sudeste 34,9%, Nordeste 29,4%, Sul 15,0%, Norte 12,7% e Centro-Oeste 8,0%<sup>18</sup>, vemos que as maiores diferenças entre essa participação e a quantidade de projetos vetados, fossem eles totais ou parciais, ocorreram em relação à região Sudeste (que apresentou um maior número de projetos vetados frente à sua participação na distribuição de representantes por região), e às regiões Nordeste e Norte (onde a discrepância

foi no sentido de um menor número de projetos vetados frente à sua participação na distribuição de representantes por região).

É importante reconhecermos a natureza do conteúdo dos projetos em relação às áreas de abrangência<sup>19</sup>. A tabela 20 nos mostra a distribuição dos vetos conforme a área de aplicação do projeto e por governo.

Tabela 20. Vetos totais e parciais por Governo e por Área de Abrangência do Projeto de Lei, Brasil, 1990-2000

Veto Total	Administrativa	Econômica	Orçamentária	Política	Social	Outros	Total*
Collor	12 (18,2)	11 (16,7)	-	8 (12,1)	24 (36,4)	11 (16,7)	66 (100,0)
Franco	8 (19,5)	7 (17,1)	1 (2,4)	7 (17,1)	12 (29,3)	6 (14,6)	41 (100,0)
Cardoso 1	3 (5,2)	10 (17,2)	-	3 (5,2)	34 (58,6)	8 (13,8)	58 (100,0)
Cardoso 2	-	-	-	3 (25,0)	8 (66,7)	1 (8,3)	12 (100,0)
<b>Total</b>	<b>23</b> <b>(13,0)</b>	<b>28</b> <b>(15,8)</b>	<b>1</b> <b>(0,6)</b>	<b>21</b> <b>(11,9)</b>	<b>78</b> <b>(44,1)</b>	<b>26</b> <b>(14,7)</b>	<b>177</b> <b>(100,0)</b>

Veto Parcial	Administrativa	Econômica	Orçamentária	Política	Social	Outros	Total*
Collor	18 (22,0)	31 (37,8)	9 (11,0)	8 (9,8)	15 (18,3)	1 (1,2)	82 (100,0)
Franco	12 (21,1)	18 (31,6)	3 (5,3)	5 (8,8)	17 (29,8)	2 (3,5)	57 (100,0)
Cardoso 1	16 (22,2)	14 (19,4)	4 (5,6)	7 (9,7)	22 (30,6)	4 (5,6)	72 (100,0)
Cardoso 2	4 (9,1)	17 (38,6)	4 (9,1)	2 (4,5)	11 (25,0)	6 (13,6)	44 (100,0)
<b>Total</b>	<b>50</b> <b>(19,6)</b>	<b>80</b> <b>(31,4)</b>	<b>20</b> <b>(7,8)</b>	<b>22</b> <b>(8,6)</b>	<b>65</b> <b>(25,5)</b>	<b>18</b> <b>(7,1)</b>	<b>255</b> <b>(100,0)</b>

Fonte dos Dados Brutos: Sistema SICON Senado Federal brasileiro, Banco de Dados MATE e MATA, [www.senado.org.br](http://www.senado.org.br)

\* 1 veto total e 14 vetos parciais sem informação

Nota: Os números entre parênteses referem-se aos valores percentuais

No veto parcial, o principal alvo dos Presidentes foram os projetos da área econômica (31,4% do total), seguidos da social (25,5%) e da administrativa (19,6%). Já no veto total é a área social que toma a frente (com 44,1%), seguida da econômica (15,8%). Projetos da área econômica tendem a ser de origem do Executivo enquanto que as da área

<sup>18</sup> Fonte dos Dados Brutos: Nicolau, 1998, p.82.

social são do Legislativo. A área social é a principal detentora de vetos totais, seguida por um bloco mais ou menos equilibrado composto pelas áreas econômica, administrativa e política. Chama a atenção que a área orçamentária só apresentou um único veto total.

O Governo Cardoso 1 foi o único que vetou parcialmente mais projetos da área social em termos percentuais do que as outras áreas, bloqueando mais, portanto, a agenda do Legislativo do que se defendendo das modificações deste em relação a seus projetos.

### 3.4. O Veto e seu tempo

Compilado esse conjunto de variáveis na qual o comportamento do veto é revelado, podemos dar um passo adiante, examinando algumas possíveis causas do veto e as possibilidades de evidenciá-las. Em primeiro lugar, caso consideremos o jogo do veto como de informação incompleta, então podemos afirmar que, pelo menos ao início dos mandatos, havia desconhecimento mútuo das preferências dos atores, Executivo e Legislativo. Em consequência disso, os vetos ocorreriam em maior número no início dos mandatos e não no fim. Como condições para a proposição anterior, temos que os mandatos devem ser coincidentes e que os atores, Executivo e Legislativo, devem estar se defrontando pela primeira vez. Dessa maneira, é esperado ter uma maior quantidade de vetos no ano inicial de relacionamento<sup>20</sup>. Quando houver desconhecimento mútuo de preferências, haverá elevação do número de vetos. Quanto mais tempo de relacionamento existir entre o Executivo e o Legislativo, menor será a quantidade de vetos.

Em segundo lugar, como havíamos alertado no capítulo sobre o jogo do veto, quando as votações originais dos projetos forem minoritárias nas Casas legislativas (isto é, ainda que os projetos sejam aprovados, eles o são por maiorias relativas de tamanho inferior à maioria

---

<sup>19</sup> As áreas são: Orçamentária (projetos relativos ao orçamento estadual); Econômica (política macro e micro econômicas, operações financeiras, disposições sobre impostos e incentivos, programas de financiamento e fomento, subsídios, etc.); Administrativa (políticas e atos sobre estruturas administrativas, salários, cargos, quadro de carreira, patrimônio, etc.); Social (políticas e atos sobre saúde, previdência, trabalho, educação, segurança, habitação); Política (sobre organização da representação política, relações entre Poderes, órgãos públicos e entidades de cunho político, criação de Conselhos e órgãos políticos, etc.); Outros incluem transportes (políticas e atos sobre estradas, regulamentação de veículos, estrutura viária, etc.); comemorações e homenagens (estabelecimento de datas festivas e comemorativas, homenagens a personalidades ou entidades, incluindo dar nomes a escolas, prédios, etc.); e cultura, meio ambiente, códigos de posturas, regulamentações profissionais, etc..

<sup>20</sup> Uma proposição alternativa seria a de que haveria um novo incremento dos vetos ao fim dos mandatos porque nesse momento os representantes estão livres e recebem incentivos para serem irresponsáveis tendo em vista que nem o Executivo, nem o Legislativo, serão, no futuro, necessariamente os mesmos. Há, então, um incremento de jogo de representação e não do jogo de coordenação entre poderes. Essa alternativa não é promissora porque os representantes estão envolvidos com o processo eleitoral, o que reduz drasticamente suas atividades legislativas pelo menos 6 meses antes das eleições. Mesmo após as eleições, a quantidade de projetos não é muito alta, ainda que possa ser importante.

absoluta), haverá espaço para adesão ao veto quando do seu exame, uma vez que a maioria que inicialmente não havia se pronunciado poderá se colocar contrária ao projeto. No entanto, existe uma impossibilidade prática em apresentar a evidência, tendo em vista que, conforme Figueiredo e Limongi (1999, p.30, 108), a maior parte das votações tendem a ser simbólicas, a Mesa encaminhando a aprovação por não manifestação do plenário, desde que não exista número significativo que divida o plenário. Dessa maneira, não há como dimensionar quantos estão contra ou a favor do projeto. Dessa forma, não podemos verificar, no Congresso Nacional, a diferença de votos entre a decisão que aprovou o projeto e a decisão que examinou o veto. Contudo, julgamos que essa dificuldade pode ser superada quando examinarmos um caso específico, como a Assembléia e o Executivo do estado do Rio Grande do Sul.

Em terceiro lugar, dentro da perspectiva do presidencialismo de coalizão, que indica como condição de sucesso do Executivo que ele conte com ampla maioria no parlamento, temos que quanto maior a coalizão de governo, menor a quantidade de vetos e derrubadas<sup>21</sup>. Mesmo que os projetos fossem originários de representantes que integravam os partidos da coalizão de governo, o importante é registrar a relação entre a maioria parlamentar e o veto (essa relação será apresentada no capítulo subsequente, sobre o quorum).

Vamos, a seguir, tratar de examinar a primeira proposição<sup>22</sup>, a do desconhecimento inicial de preferências. Considerando a informação incompleta dos atores quanto às preferências de um e outro, quanto mais ao início da relação, maiores são as chances de que exista veto sobre os projetos aprovados no Legislativo. Quanto mais para o fim, menores serão essas chances. Como isto ocorre no caso brasileiro, no período 1990-2000?

Inicialmente vamos verificar qual o tempo de tramitação de um veto até o seu exame final. A metade dos vetos totais só foi examinada decorridos entre 90 e 400 dias, ou seja, nem foram examinados antes de 3 meses e nem foram deixados para depois de um ano após a sua emissão. No entanto, importante contingente (38,8%) só foi examinado praticamente após um ano. Mesmo considerando os atrasos de trâmite das matérias, tendo em vista a burocracia do processo legislativo, é evidente que o preceito constitucional de que o veto deve ser examinado em 30 dias não é aplicado. Em tese, as conseqüências disso se colocam no plano da sincronia entre o Executivo que veta e o Legislativo que examina o veto. Um prazo muito

---

<sup>21</sup> Chamamos a atenção para o fato de que o prognóstico de aumento de vetos e diminuição de derrubadas feito ao início do capítulo estava relacionado aos efeitos da alteração do quorum ao longo do tempo e ao cálculo de indução retroativa realizado pelos atores frente a essa mudança. Por ora estamos tratando do efeito dentro de um mesmo período onde, quanto maior a maioria presidencial, mais o Presidente tem condições de aprovar projetos, vetar outros e impedir as suas derrubadas.

dilatado de apreciação do veto pode fazer com que um veto emitido por um Executivo sobre um projeto aprovado pela legislatura que o acompanha seja examinado, em verdade, por outra legislatura. Dessa forma, dilatar o prazo significa ampliar os espaços e momentos nos quais o Executivo e o Legislativo desconhecem as respectivas preferências. Imagine-se um veto dado pelo Executivo A ainda durante uma Legislatura A no último ano de mandato e que, decorridos mais de um ano, vai ser examinado pela Legislatura B diante de um Executivo B. Como Executivo B e Legislatura B estão em fase inicial de relações, então é possível supor que desconheçam as respectivas preferências.

A tabela 21 apresenta o tempo decorrido entre a emissão do veto pelo Executivo e o exame do veto pelo Legislativo, em cada governo.

Tabela 21. Vetos totais e parciais por Governo e por Tempo de Tramitação, Brasil, 1990-2000

Veto Total	Extenso*	Médio*	Curto*	Total**
Collor	18 (27,3)	47 (71,2)	1 (1,5)	66 (100,0)
Franco	14 (35,0)	25 (62,5)	1 (2,5)	40 (100,0)
Cardoso 1	37 (66,1)	13 (23,2)	6 (10,7)	56 (100,0)
Cardoso 2	-	4 (57,1)	3 (42,9)	7 (100,0)
Total	69 (40,8)	89 (52,7)	11 (6,5)	169 (100,0)

Veto Parcial	Extenso	Médio	Curto	Total**
Collor	21 (24,7)	6 (70,6)	4 (4,7)	85 (100,0)
Franco	10 (17,2)	45 (77,6)	3 (5,2)	58 (100,0)
Cardoso 1	57 (82,6)	11 (15,9)	1 (1,4)	69 (100,0)
Cardoso 2	-	9 (75,0)	3 (25,0)	12 (100,0)
Total	88 (39,3)	125 (55,8)	11 (4,9)	224 (100,0)

Fonte dos Dados Brutos: Sistema SICON Senado Federal brasileiro, Banco de Dados MATE e MATA, [www.senado.org.br](http://www.senado.org.br)

\* Extenso: mais de 400 dias ; Médio: entre 90 e 400 dias ; Curto: menos de 90 dias.

\*\* Há 9 vetos totais e 45 vetos parciais sem informação. Dos vetos totais, 1 é de Franco; 3 são de Cardoso 1; e 5 são de Cardoso 2. Dos vetos parciais, 1 é de Collor; 11 são de Cardoso 1; e 33 são de Cardoso 2.

Nota: Os números entre parênteses referem-se aos valores percentuais

O governo que apresentou maior percentual de vetos totais com extenso tempo de interregno entre veto e seu exame, mais de 400 dias, foi o de Cardoso 1, com 66,1% de vetos situados nessa condição. Collor e Franco tiveram a maioria dos seus vetos examinados pelo Legislativo dentro de um tempo médio, entre 90 e 400 dias (71,2% e 61,0 %,

<sup>22</sup> As duas proposições subsequentes acima apresentadas vão ser examinadas nos próximos capítulos.

respectivamente). Somente o Governo Cardoso 1 teve mais de 10% de seus vetos examinados no prazo considerado curto (menos de 90 dias). Salientamos que existe uma situação especial no Governo Cardoso 2 que é a ausência de informações sobre 5 projetos vetados, os quais, provavelmente, estão na situação de serem examinados em um tempo muito extenso. Dessa forma, considerando esses 5 vetos, se estabeleceria um padrão mais equilibrado para Cardoso 2, ou seja, haveria 41,7% para extenso, 33,3% para médio e 25% para curto tempo.

Nos vetos parciais (tabela 21) se verifica o mesmo tipo de comportamento encontrado nos vetos totais, inclusive em relação aos projetos vetados e sobre os quais não há informação (ou seja, se considerássemos como de tempo extenso os 33 projetos vetados sobre os quais não há informação da data do seu exame, então no Governo Cardoso 2, o extenso tempo seria a modalidade mais freqüente<sup>23</sup>).

A Constituição brasileira arbitra que o veto deve ser examinado em 30 dias, permanecendo na pauta até seu exame (Art.66). Na ordem do dia, os vetos são examinados antes de qualquer outra matéria. Como vimos, o padrão do tempo decorrido entre veto e seu exame é de médio para extenso. Qual a explicação para essa clara infração do arbitrado na Constituição? A Mesa Diretora é a grande responsável, muitas vezes junto com o Colégio de Líderes, pelo ordenamento da pauta em plenário. A dilatação do prazo de exame do veto à revelia da legislação decorre de um ato de vontade política da Mesa e do Colégio de Líderes, muitas vezes auxiliados pelo próprio plenário, principalmente quando não há quorum para o exame do veto. Essa dilatação do prazo de exame, intencional, acarreta dissolução do arco de sustentação do projeto vetado, tanto no que se refere às alianças e aos compromissos firmados quanto ao uso dos recursos empregados (energia, dinheiro, mobilização, oportunidade, etc.). O tempo corrói o projeto.

Para prosseguirmos é preciso esmiuçarmos um pouco mais a questão temporal. A seguir, examinamos a relação entre ministérios e legislaturas e como se distribui o veto. Em primeiro lugar, apresentamos a quantidade de vetos que cada governo emitiu a cada ano. Assim, podemos verificar se o efeito “diminuição da falta de informações sobre a preferência do outro poder” ocorreu no período 1990-2000. Para alcançarmos esse objetivo basta extrair, para cada governo, o percentual de participação do veto no ano e compará-lo com os anos restantes. Com isso chegamos a uma medida não refinada, mas útil, sobre as distâncias entre os vetos emitidos nos momentos iniciais e nos momentos finais dos governos. Caso existam grandes valores no primeiro ano de governo, seguidos de valores menores nos anos

subsequentes, então estaremos em alguma medida, diante do efeito de aquisição de informação sobre as preferências dos atores.

Tabela 22. Vetos por ano e participação no total de Vetos por Governo, Brasil, 1990-2000

Governo	Total de vetos	%
Collor*		
1991	70	68,6
1992	32	31,4
Subtotal	102	100,0
Franco		
1992-1993	65	65,0
1994	35	35,0
Subtotal	100	100,0
Cardoso 1		
1995	66	47,5
1996	26	19,1
1997	28	20,1
1998	19	13,7
Subtotal	139	100,0
Cardoso 2		
1999	22	38,6
2000	35	61,4
Subtotal	57	100,0
Total	398	

Fonte dos Dados Brutos: Sistema SICON Senado Federal brasileiro, Banco de Dados MATE e MATA, [www.senado.org.br](http://www.senado.org.br)

\* Excluímos do cômputo o ano de 1990 porque este foi o último ano da Legislatura de 1986 e o único ano de contato entre essa legislatura e o Governo Collor.

Três Governos (Collor, Franco e Cardoso 1) apresentaram evidência de que os Presidentes tendem a vetar mais no primeiro ano de mandato, período no qual os atores ainda não se reconhecem com clareza. O único governo que fugiu desse parâmetro foi o de Cardoso 2. Tendo em vista que nos anos subsequentes ao primeiro, os vetos ainda continuaram a ser emitidos (e em proporções razoáveis), é possível afirmar que outros elementos conformam a emissão do veto. Portanto, a dinâmica do veto não se reduz a um problema de aquisição e de montante de informação de um ator sobre as preferências do outro, ainda que essa tenha visível influência.

Podemos avançar no detalhamento da questão temporal do veto. A tabela 23 nos mostra a distribuição dos vetos totais nos diferentes ministérios de cada governo, conforme o ano de exame do veto. O objetivo é visualizar a coincidência entre o momento da emissão do veto e seu exame por parte das legislaturas. Com isso podemos qualificar o aspecto da informação disponível para os atores. No momento do veto o Executivo desconheceria a

<sup>23</sup> A incorporação dos 3 projetos vetados por Collor e dos 11 de Franco como de extenso tempo não alteram os

posição da Maioria Qualificada (mas já estariam reveladas a posição da Maioria relativa e a do Executivo). O resultado do exame do veto proporcionaria um retorno para o Executivo no sentido de gradativamente ir reconhecendo a posição do Legislativo. Duas possibilidades se abrem: 1) quando o Executivo tem seu veto examinado dentro do seu mandato pela mesma legislatura que aprovou o projeto, então ele pode acumular informação; 2) se o veto é examinado posteriormente, fora do seu mandato ou da mesma legislatura, ele não consegue realizar esse acúmulo. No entanto, a segunda opção pode esconder o fato de que uma legislatura, ao não examinar o veto no tempo devido, sinaliza para o Presidente que aceita, de certa maneira, a sua posição e não vai apresentar resistência àquele tipo de veto. Portanto, o Presidente fica informado que aquele perfil de projeto, quando vetado, não sofrerá a derrubada.

O Governo Cardoso, durante o ministério Cardoso I, foi aquele que mais apresentou vetos totais (42 vetos), seguido do Governo Collor durante os ministérios Collor II (34) e Collor I (20). Os próximos foram os ministérios Cardoso III (14) e Franco IV (10).

Tabela 23. Vetos Totais emitidos por Governo ( em cada Ministério) e por ano de exame do Veto no Legislativo, segundo as legislaturas, Brasil, 1990 - 2000

Legislaturas	1990	1991/1994					1995/1998				1999/2000*		Total**
Ministérios\ Anos	1990	1991	1992	1992 F	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total**
Collor I (03/90-10/90)	1 (5,0)	<b>17</b> (85,0)	<b>1</b> (5,0)	-	<b>1</b> (5,0)	-	-	-	-	-	-	-	20 (100)
Collor II (10/90-01/92)	-	12 (35,3)	18 (52,9)	-	4 (11,8)	-	-	-	-	-	-	-	34 (100)
Collor III (01/92-04/92)	-	-	-	-	5 (100,0)	-	-	-	-	-	-	-	5 (100)
Collor IV (04/92-10/92)	-	-	-	1 (14,3)	1 (14,3)	5 (71,4)	-	-	-	-	-	-	7 (100)
Franco I (10/92-01/93)	-	-	-	-	2 (33,3)	3 (50,0)	<b>1</b> (16,7)	-	--	-	-	-	6 (100)
Franco II (01/93-05/93)	-	-	-	-	4 (100,0)	-	-	-	-	-	-	-	4 (100)
Franco III (05/93-09/93)	-	-	-	-	-	6 (75,0)	<b>2</b> (25,0)	-	-	-	-	-	8 (100)
Franco IV (09/93-01/94)	-	-	-	-	-	4 (40,0)	<b>4</b> (40,0)	-	-	-	<b>2</b> (20,0)	-	10 (100)
Franco V (01/94-01/95)	-	-	-	-	-	-	<b>11</b> (91,7)	-	-	-	<b>1</b> (8,3)	-	12 (100)
Cardoso I (01/95-04/96)	-	-	-	-	-	-	18 (42,9)	-	--	-	<b>24</b> (57,1)	-	42 (100)
Cardoso II (04/96-12/98)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>14</b> (100,0)	-	14 (100)
Cardoso III (01/99-12/00)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 (14,3)	6 (85,7)	7 (100)
Total	1 (6,0)	29 (17,2)	19 (11,2)	1 (6,0)	17 (10,1)	18 (10,70)	36 (21,3)	-	-	-	42 (24,9)	6 (3,6)	169 (100)

Fonte dos Dados Brutos: Sistema SICON Senado Federal brasileiro, banco de dados MATE e MATA, [www.senado.org.br](http://www.senado.org.br)

Notas: A linha tripla demarca o tempo coincidente entre o governo e os anos de sua duração independentemente dos ministérios. Os números em negrito significam a quantidade de vetos que foram examinados por uma legislatura diferente daquela do momento da emissão do veto. Em itálico estão os vetos examinados pela legislatura igual a do momento de emissão do veto mas com um Executivo diferente.

Os valores entre parênteses referem-se ao percentual em relação ao total de vetos emitidos durante o ministério.

\* Nos relatórios anuais da Mesa do Senado Federal temos em 1999 um total de 114 vetos examinados; em 2000, 18 vetos; e em 2001, apenas 1 veto. Esses números discrepam dos que encontramos em 5 casos para 1999, 3 casos para 2000, considerando tanto vetos totais (tabela 23) quanto vetos parciais (tabela 24).

\*\* São 9 vetos sem informação: 1 de Franco V, 3 de Cardoso I e 5 de Cardoso III.

A relação entre tempo do mandato e número de vetos é clara quando tratamos do veto total. O primeiro ano de Collor foi muito específico uma vez que o Presidente se defrontou com uma legislatura em fim de mandato, envolvida nos trabalhos eleitorais. Logo, um conjunto importante de vetos foi examinado na legislatura subsequente. Dos 20 vetos de Collor I, apenas 1 foi examinado pela legislatura que produziu o projeto. Seu segundo ano representou o primeiro embate com uma nova legislatura (que teria mais quatro anos de relacionamento com o Presidente), dentro de um quadro político onde o Executivo estava se

desgastando. Nesse segundo ano, 1991, Collor alcançou a maior marca de vetos totais em seu governo, 34.

O Governo Franco iniciou (10/92) com um número menor de vetos (6), número que foi subindo nos dois últimos ministérios. Isso talvez tenha acontecido em decorrência do alto grau de concertação política que se formou ao início de seu mandato tendo em vista garantir estabilidade política para o regime, submetido esse à prova do *impeachment* ao fim de 1992. Contudo, no ano de 1993, seu efetivo primeiro ano de governo, houve 22 vetos, decrescendo para 12 em 1994. Cardoso I se coloca na perspectiva esperada, vetando muito no primeiro ministério (42 vetos), baixando, a seguir, para 14 vetos.

De maneira geral, confirma-se que veta-se mais quando os atores ainda estão se reconhecendo. O mecanismo funciona da seguinte forma: primeiro, o Legislativo aprova o projeto de sua preferência; a seguir, há a demonstração da preferência do Executivo; e, então, o acomodamento. O importante é que, no caso brasileiro, o acomodamento não se dá apenas porque o Legislativo, reconhecendo a preferência do Executivo, deixa de apresentar projetos que serão vetados. Ele também ocorre por meio da simples aprovação dos vetos, permitindo ao Executivo afirmar suas preferências.

A tabela 24 nos mostra a distribuição dos vetos parciais durante os diferentes ministérios de cada governo, conforme o ano de exame do veto. O Governo Collor, durante o ministério Collor II, foi aquele que mais apresentou vetos parciais (54), seguido de Cardoso, durante os ministérios Cardoso II (42) e Cardoso I (27).

Tabela 24. Vetos Parciais emitidos por Governo (em cada Ministério) e por ano de exame do Veto no Legislativo, segundo as legislaturas, Brasil, 1990 - 2000

Legislaturas	1990	1991/1994					1995/1998				1999/2000		Total*
Ministérios\ Anos	1990	1991	1992	1992 F	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total*
Collor I (03/90-0/90)	5 (27,8)	<b>12</b> (66,7)	-	-	-	-	<b>1</b> (5,6)	-	-	-	-	-	18 (100)
Collor II (10/90-1/92)	-	13 (24,1)	31 (57,4)	-	7 (13,0)	2 (3,7)	<b>1</b> (1,9)	-	-	-	-	-	54 (100)
Collor III (01/92-04/92)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Collor IV (04/92-10/92)	-	-	-	-	12 (100,0)	-	-	-	-	-	-	-	12 (100)
Franco I (10/92-01/93)	-	-	-	1 (10,0)	9 (90,0)	-	-	-	-	-	-	-	10 (100)
Franco II (01/93-05/93)	-	-	-	-	9 (81,8)	2 (18,2)	-	-	-	-	-	-	11 (100)
Franco III (05/93-09/93)	-	-	-	-	2 (13,3)	9 (60,0)	<b>3</b> (20,0)	-	-	-	<b>1</b> (6,7)	-	15 (100)
Franco IV (09/93-01/94)	-	-	-	-	-	4 (66,7)	<b>1</b> (16,7)	-	-	-	<b>1</b> (16,7)	-	6 (100)
Franco V (01/94-01/95)	-	-	-	-	-	1 (5,9)	<b>13</b> (76,5)	-	-	-	<b>3</b> (17,6)	-	17 (100)
Cardoso I (01/95-04/96)	-	-	-	-	-	-	10 (37,0)	-	1 (3,7)	-	<b>15</b> (55,6)	<b>1</b> (3,7)	27 (100)
Cardoso II (04/96-12/98)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>41</b> (97,6)	<b>1</b> (2,40)	42 (100)
Cardoso III (01/99-12/00)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5 (41,7)	7 (58,3)	12 (100)
Total	5 (2,2)	25 (11,2)	31 (13,8)	1 (0,4)	39 (17,4)	18 (8,0)	29 (12,9)	-	1 (0,4)	-	66 (29,5)	9 (4,0)	224 (100)

Fonte dos Dados Brutos: Sistema SICON Senado Federal brasileiro, banco de dados MATE e MATA, [www.senado.org.br](http://www.senado.org.br)

Notas: A linha tripla demarca o tempo coincidente entre o governo e os anos de sua duração independentemente dos ministérios. Os números em negrito significam a quantidade de vetos que foram examinados por uma legislatura diferente daquela do momento da emissão do veto. Em itálico estão os vetos examinados pela legislatura igual a do momento de emissão do veto mas com um Executivo diferente.

Os valores entre parênteses referem-se ao percentual em relação ao total de vetos emitidos durante o ministério.

\* São 45 vetos sem informação: 1 de Collor II; 2 de Cardoso I; 9 de Cardoso II; e 33 de Cardoso II

O veto parcial também apresenta alguma variação importante. Collor teve o mesmo comportamento que apresentou no veto total (vetando mais ao início da legislatura de 1991). Franco apresentou um comportamento mais variável, quando levamos em conta os ministérios. Se considerarmos ano a ano, veremos que esse Governo apresentou uma oscilação na quantidade de vetos parciais por ministério. Cardoso I, por sua vez, vetou mais no segundo ministério, com 42 vetos.

Chama a atenção a quantidade de vetos que só é examinada pela legislatura seguinte, independentemente de terem sido emitidos no último ano ou não. O esperado é que a maior parte dos vetos seja examinado pela mesma legislatura que produziu o projeto vetado; a única

exceção admitida pela legislação é quando os vetos ocorrem sobre projetos aprovados no fim da legislatura, o que automaticamente remete o exame do veto para a legislatura seguinte.

Verificou-se expressivo contingente de vetos que não foram examinados pelos atores esperados. Essa dilatação do tempo de exame faz com que uma nova legislatura examine as decisões de atores que não existem mais. Os novos atores seriam indiferentes ao produzido no passado? A questão que se coloca é “aprovaremos um projeto que não foi produzido por nós e que provocará controvérsias” ou “manteremos o *status quo*”? Portanto, o esperado é que uma legislatura nova aprove o veto como maneira de manter o *status quo*, evitando aprovar algo de cuja criação ela não participou.

Portanto, resulta importante verificar qual a magnitude da atitude dos Legislativos em evitar decidir sobre o veto, identificando quantos vetos foram deixados intencionalmente pelas legislaturas para serem decididos por suas sucessoras. Excluímos de nossos cálculos os vetos constantes no último ano em que um Presidente teve contato com determinada legislatura. Dessa forma, foram excluídos os anos de 1990 e 1992 para Collor, 1994 para Franco e 1998 para Cardoso. Como 1999 e 2000 são anos que dizem respeito a um mandato presidencial e uma legislatura que permaneceriam por mais dois anos se relacionando, também não foram incluídos no cômputo. Constam como válidos os anos de 1991, 1992 (outubro a dezembro), 1993, 1995, 1996 e 1997.

Em 1991, no Governo Collor, apenas um veto parcial foi deixado para ser examinado pela legislatura seguinte. No Governo Franco, 6 vetos totais e 3 vetos parciais foram deixados para exame de outra legislatura. E no Governo Cardoso 1, de 1995 a 1997, tivemos 37 vetos totais e 42 vetos parciais deixados para as legislaturas seguintes. No conjunto, 25,9% dos vetos totais e 20,5% dos vetos parciais do período 1990-1998 foram intencionalmente deixados para serem decididos por outra legislatura. No somatório de todos os vetos, 22,8% foram intencionalmente deixados para serem votados por legislaturas sucessoras.

Como havíamos mencionado antes, essa transferência do exame dos vetos para fora do prazo regimental decorre de decisão política da Mesa, em parte por suas próprias preferências, em parte pela falta de quorum em plenário, em parte por influência do Colégio de Líderes. A dilatação do prazo de exame do veto, na prática, enseja apontar algumas “funcionalidades” desse comportamento. Por exemplo, ela possibilita à Mesa e às lideranças não permitir que os representantes comuns possam acionar o apoio mútuo no momento de examinar o veto, mecanismo esse que poderia aprovar propostas distantes da preferência das lideranças e do Presidente. A dilatação do prazo de exame do veto funciona como um sistema de enxugamento da pauta legislativa, porque só faz retornar o veto quando a Mesa julgar que

existe espaço na agenda. Isso não quer dizer que algumas dilatações de prazo não sejam motivadas por razões que o Legislativo não tem controle como, por exemplo, a interposição de recursos contra a inconstitucionalidade, os quais tendem a paralisar a tramitação. Mas essas possibilidades são residuais, não se constituindo a regra. Como vimos, o governo que mais se beneficiou desse sistema foi o de Cardoso.

A seguir, vamos examinar os casos mais significativos de derrubadas de vetos ocorridos nos governos dos anos noventa.

### **3.5. Uma raridade: os Vetos derrubados**

Os vetos derrubados, tendo em vista seu pequeno número (11 em 11 anos), chamam a atenção e se prestam a um olhar mais minucioso. Afinal, o que há de especial nesses projetos que os leva a serem defendidos pelo Legislativo, geralmente tão cioso de sua cooperação, diante da preferência contrária do Executivo?

São 8 os vetos parciais e 3 os vetos totais derrubados em todo o período. Em primeiro lugar, vamos apreciar os vetos parciais. Dois vetos parciais tiveram origem no Legislativo (1 na Câmara de Deputados e 1 no Senado Federal) e 6 no Executivo. Dentre os projetos com origem no Executivo, 1 era PLN (projeto de lei relacionado ao Orçamento Anual da União) e 3 eram PLVs, ou seja, projetos que vêm de medida provisória e que foram emendados pelo Legislativo. Os outros 2 são projetos de lei ordinários. Dos projetos vindos do Legislativo, um era do PFL e o outro, do PT. Quanto aos estados de origem dos representantes autores dos projetos, um era de Rondônia e o outro, de São Paulo.

Em relação às áreas de abrangência dos projetos não há qualquer ênfase. Cada um deles diz respeito a uma área diferente (econômica, orçamentária, social). A exceção é a área administrativa, que conta com 2 casos.

Considerando o tempo entre o veto e o exame do veto, a maioria se situava em um tempo médio (6 casos), restando 1 para um tempo extenso e 1 para um tempo curto.

Os vetos parciais derrubados tiveram origem nos ministérios de Collor I e II (com 2 e 3 vetos, respectivamente), Franco V (2 vetos) e Cardoso I (1 veto). Dos vetos de Collor, 3 foram originados em 1990 e examinados em 1991, correspondendo, portanto, à sua segunda legislatura (com mandato de 1991 a 1994), e os 2 vetos restantes foram produzidos em 1991 e examinados no mesmo ano. Em relação aos vetos de Franco, ambos tiveram origem em 1994: um foi examinado ainda em 1994 e outro postergado para exame em 1995, na legislatura

subsequente àquela que produziu o projeto. O veto de Cardoso foi derrubado em 1997, ainda dentro da mesma legislatura que produziu o projeto.

Em relação aos vetos totais temos que os 3 vetos tiveram origem no Legislativo (todos são PLs ordinários): 2, na Câmara e 1, no Senado, sendo que 1 teve origem no PFL e 2, no PMDB. Seus autores eram 1 representante do Espírito Santo e 2 representantes de Pernambuco. Quanto à área de abrangência, 2 eram da área social e 1, da área política. Todos tiveram um tempo médio de tramitação, isto é, superior a 90 dias e inferior a 400 dias.

Dois vetos totais ocorreram no Governo Collor, um em 1991 e outro em 1992 (ministérios Collor II e Collor IV), e 1 ocorreu no Governo Cardoso<sup>2</sup>. Os dois primeiros foram derrubados em 1991 e 1992, ou seja, foram vetos emitidos e examinados dentro da mesma legislatura. Contudo, o veto de 1991 ocorreu em janeiro; logo, o projeto teve origem na legislatura de 1990, o que diminuiu os compromissos da legislatura seguinte com o mérito do projeto. O exame do segundo veto ocorreu quando Franco era o Presidente, em dezembro de 1992, e quando, portanto, as preferências do Executivo haviam se modificado. Por fim, o veto de Cardoso foi examinado em meados de 2000, dentro, portanto, da mesma legislatura que aprovou o projeto vetado.

O passo seguinte é apresentar os projetos cujos vetos foram derrubados no que se refere ao seus conteúdos. Os projetos que sofreram vetos parciais são variados. Em julho de 1990, o veto parcial referia-se ao projeto que estabelecia disposições penais e processuais para crimes de seqüestro e de extorsão mediante seqüestro. Foi derrubado em abril de 1991. Esse projeto, com origem no Senado, buscava responder à onda de seqüestros que crescia nas principais capitais do Brasil, especialmente, no Rio de Janeiro e em São Paulo. Em outubro de 1990 foram vetadas emendas do Legislativo ao projeto do Executivo que tratava dos bônus do Tesouro Nacional e dos depósitos de poupança. Esse veto foi derrubado em junho de 1991. Em dezembro de 1990 houve um veto parcial às modificações introduzidas no projeto de instituição do regime jurídico dos servidores civis da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Foi derrubado em abril de 1991. O veto parcial seguinte ocorreu em fevereiro de 1991 e dizia respeito às emendas postas, pelo Legislativo, ao Orçamento da União para o exercício de 1991. Também em 1991, em junho, houve o veto parcial sobre o projeto do Executivo que tratava da isenção de IPI na aquisição de automóveis para transporte autônomo de passageiros. Ambos foram derrubados em novembro de 1991. Todos esses 5 vetos foram emitidos e derrubados durante o governo Collor.

Em fevereiro de 1994, durante o Governo Franco, foi vetado parcialmente o projeto com origem no Executivo que regulava a aplicação dos artigos 37 e 39, dizendo respeito aos

salários e tetos salariais dos servidores e ocupantes dos poderes governamentais. Esse veto foi derrubado em março de 1994. Em maio de 1994 foi vetado o projeto com origem no Executivo que tratava do programa de estabilização econômica, regulando o sistema monetário nacional. Esse era o projeto que encaminhava a transformação da moeda de então, o cruzeiro, em URV. Esse veto foi derrubado em maio de 1995, já durante o Governo Cardoso.

O último veto parcial ocorreu em janeiro de 1996, durante o Governo Cardoso, sobre o projeto da Câmara de Deputados, que regulava o planejamento familiar (conforme o art. 226 da CF), e foi derrubado em agosto de 1997.

Com relação aos vetos totais, em janeiro de 1991, foi derrubado o veto sobre o projeto da Câmara que estabelecia complementação da aposentadoria dos ferroviários. Em junho de 1992, foi derrubado o veto ao projeto da Câmara que também tratava de aposentadoria, mas relativas ao pessoal do extinto Departamento de Correios e Telégrafos. Esses dois vetos foram realizados dentro do período do Governo Collor mas enquanto o primeiro foi derrubado ainda dentro daquele governo, o segundo foi derrubado no mandato de Franco. Somente em dezembro de 1999, já no Governo Cardoso, ocorreria o próximo veto total, sendo que o projeto vetado, com origem no Senado, dizia respeito à anistia de multas aplicadas pela justiça eleitoral em 1998. Esse veto foi derrubado em agosto de 2000.

A seguir, examinamos os quatro principais vetos derrubados. A escolha dos projetos se justifica pelo seu caráter emblemático, pela distribuição entre os governos e pela diversidade de áreas de abrangência (os demais, além de apresentarem elementos e condições já contidos nos casos que vamos apresentar, repetem-se entre si, como os projetos de aposentadorias e os de conteúdo administrativo). São eles: 1) o veto parcial de Collor sobre as emendas ao Orçamento da União de 1991; 2) o veto parcial de Franco sobre as emendas ao Programa de Estabilização Financeira de 1994, que criou a URV e possibilitou o surgimento do Real; 3) o veto parcial do primeiro Governo Cardoso sobre projeto do Legislativo que normatizava o planejamento familiar no Brasil; e 4) o veto total do segundo Governo Cardoso sobre o projeto do Legislativo que previa anistia das multas e punições eleitorais aplicadas aos deputados e senadores em 1998.

### **3.5.1. O Veto de Collor às emendas ao Orçamento da União de 1991 (veto emitido em fevereiro de 1991 e derrubado em novembro de 1991)**

Todo processo orçamentário no Brasil envolve a participação feroz dos representantes no sentido de “fazer passar” suas propostas de emendas, carrear recursos para suas zonas eleitorais e seus estados, elevar seu capital político e assegurar, no mínimo, a sua reeleição. Em 1990, não havia limites ao número de emendas propostas. No entanto, a execução das emendas aprovadas depende do Executivo, na medida em que o Orçamento é somente autorizativo, ou seja, o Presidente não é constrangido a aplicar fielmente as determinações decididas pelo Legislativo. Exercendo sua obrigação constitucional, o Governo Collor remeteu, em agosto de 1990, a proposta orçamentária para o exercício de 1991 tendo a mesma sido aprovada pelas duas casas legislativas em dezembro do mesmo ano. O veto presidencial veio em 01/02/1991, recaindo, em sua maior parte, sobre as emendas que tratavam de distribuir recursos para obras localizadas regionalmente (principalmente em estradas e pontes), atendendo às zonas de representação dos deputados e senadores.

A resposta do Congresso não foi uniforme. Dos 7 itens vetados<sup>24</sup> e que foram destacados pelos parlamentares para votação em separado, 2 tiveram o veto rejeitado: o veto à emenda que dotava recursos para estradas vicinais na região Centro-Oeste e o veto à emenda que permitia a aquisição de imóveis pelo Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região (emendas semelhantes e que também foram vetadas tiveram o veto mantido). O primeiro (sobre a emenda que repassava recursos para estradas na região Centro-Oeste) foi mantido no Senado (sim ao veto: 1 voto; não ao veto: 39; abstenções: 3<sup>25</sup>) e derrubado na Câmara (sim ao veto: 20 votos; não ao veto: 270; abstenções: 5). O segundo veto (sobre a emenda que permitia a aquisição de imóveis pelo TRT da 9ª Região) foi rejeitado em ambas as casas (na Câmara houve 16 votos a favor do veto, 300 votos contra; e 6 abstenções; no Senado houve 3 votos a favor do veto e 49 votos contra).

De forma geral, mesmo aquelas emendas que tiveram os vetos mantidos apresentaram um bom número de representantes dispostos a derrubar o veto; entretanto, o quorum exigido para derrubar o veto, ou seja, a maioria absoluta, não foi alcançado.

Chama a atenção a dificuldade de reunir o quorum necessário para o exame dos vetos. Houve três sessões: a primeira, em 23 de outubro de 1991; a segunda, em 24 de

---

<sup>24</sup> Constantes nos documentos de tramitação da matéria, conforme Sistema SICON - Arquivos MATE e MATA - do Senado Federal brasileiro.

outubro; e a última, em 06 de novembro do mesmo ano. Em cada uma o processo de votação tinha de ser adiado devido à ausência de quorum. Assim, embora o projeto original se referisse ao orçamento para o exercício de 1991, os vetos só foram apreciados ao fim do período do exercício orçamentário. Junte-se a isto a característica apenas autorizativa do orçamento e teremos que os efeitos de tais emendas, agora tornadas aprovadas, só se concretizariam pela alta capacidade de articulação entre seus beneficiados e o Executivo.

### **3.5.2. O Veto de Franco às emendas ao Plano de Estabilização Financeira (veto emitido em maio de 1994 e derrubado em maio de 1995)**

A lei que estabeleceu o cerne do Plano de Estabilização Financeira, instituindo a Unidade de Reconversão de Valores (URV), teve seu início com a Medida Provisória N° 434 de 27/02/1994. Essa primeira medida provisória sofreu emendas, vindo a se constituir no Projeto de Conversão de Medida Provisória N°06/94. No entanto, o trâmite não foi adiante, tendo essa MP perdido sua eficácia, conforme determina a Constituição. Ao fim dos trinta dias, foi decretada uma reedição da MP (MP N°457 de 29/03/1994), medida essa que também sofreu emendas, vindo a se constituir no PLV N°09/94. Também essa MP perdeu sua validade, não tendo sido apreciada pelo Congresso. Por fim, em 28/04/1994 foi emitida nova reedição, a MP N°482, a qual foi convertida no PLV N°011/94, aprovado, finalmente, pelo Congresso, em 18/05/1994, e vetado parcialmente em 28/05/1994. Cada uma das MPs reeditadas acrescentava modificações e novas redações do próprio Executivo. Mesmo assim, a MP N°482 sofreu 286 emendas no Congresso, sendo que a Comissão Mista que a examinou acolheu totalmente apenas 9 emendas<sup>26</sup> e, parcialmente, 26 emendas, rejeitando as 251 restantes. A maior parte dessas emendas tratava de modificações pontuais e melhoramentos sobre particularidades de contratos, índices de correções monetárias (principalmente regulando a participação dos índices de inflação do IBGE) e ajustes diversos a partir do efeito que a transformação do Cruzeiro em URV (e, posteriormente, em Real), provocaria no país.

O veto presidencial recaiu sobre dois artigos, mais precisamente, sobre o art.16, segundo parágrafo, e sobre o art.41 do PLV N° 11/94. O art.16, parágrafo segundo, conectava a atualização monetária das operações de crédito rural com a variação dos preços mínimos dos produtos agrícolas. O art.41 do PLV definia exceções à convalidação dos atos e efeitos

---

<sup>25</sup> O sentido do voto no Senado Federal foi de impedir o veto, uma vez que quase alcançou o quorum de derrubada, ou seja, 41 votos.

<sup>26</sup> Uma emenda inicialmente rejeitada foi posteriormente aprovada e incorporada.

jurídicos das MPs nº434 e 457 de 1994. Curiosamente, o veto sobre o art.41 foi mantido enquanto que o veto sobre o art.16, parágrafo segundo, foi derrubado. Ambas as proposições beneficiavam setores específicos. Tal derrota do Executivo decorreu da atuação da bancada ruralista, a qual, habilmente, empregou a força de bancada e seu crédito político junto aos demais representantes. Na Câmara de Deputados, o veto ao art.41 foi mantido com a seguinte votação: sim ao veto: 236 votos; não ao veto: 196; abstenções 2 e nulos: 11; totalizando 445 votos ou 86,7% do total de representantes. Dessa forma, o veto não precisou seguir para o exame do Senado. Como vemos, nesse caso houve uma divisão significativa: 249 representantes (incluindo as abstenções e os nulos) concordaram com a manutenção do veto enquanto que 196 foram contrários (faltaram 61 deputados para derrubar o veto). Quanto ao veto ao art.16, segundo parágrafo, o resultado na Câmara foi o seguinte: sim ao veto, 60 votos; não ao veto, 388 votos; e abstenções 7 votos; totalizando uma presença de 455 deputados ou 88,7% do total de representantes<sup>27</sup>.

Entre uma votação e outra (do art.16 para o art.41), na Câmara de Deputados, 192 representantes saíram de uma posição de derrubada para uma de manutenção do veto.

Portanto, esse veto e seu desfecho se inscrevem na mesma perspectiva que animou as derrubadas do vetos parciais ao PLN 019/90 e dos vetos totais aos PLCs 082/90 e 027/92, os quais tratavam de beneficiar grupos de interesse específicos (transportadores de passageiros; aposentados ferroviários e aposentados do antigo Departamento de Correios e Telégrafos). Por que esses grupos, e não outros, foram beneficiados pelas derrubadas dos vetos? Não existe uma determinação necessária nas votações que leve a afirmar permanentemente os interesses de grupos específicos sempre que postos na arena legislativa. Foram momentos cujas circunstâncias permitiram um resultado não esperado. Os grupos de interesse e os representantes envolvidos buscaram pressionar indiferentes e vacilantes, conseguir aliados, isolar opositores. Essa atividade intensa pode se revelar frutífera ou não, não dependendo exclusivamente do esforço momentâneo em torno do veto e seu exame, mas, sim, também, das condições legislativas e da política conjuntural propícias a um acúmulo de apoios.

---

<sup>27</sup> Não dispomos da votação no Senado Federal.

### **3.5.3. O Veto de Cardoso ao projeto de planejamento familiar no Brasil (veto emitido em janeiro de 1996 e derrubado em agosto de 1997)**

Este veto apresentou uma peculiaridade: o Presidente recomendou a derrubada do veto. Qual o objeto em questão? A esterilização voluntária de mulheres e homens na rede pública de saúde (portanto, com acesso universal) por meio de laqueadura tubária e vasectomia, sendo vetadas a histerectomia e a ooforectomia. Como comentado anteriormente, o projeto como um todo dizia respeito ao planejamento familiar. Ele foi debatido durante cinco anos no Congresso, onde inúmeras organizações feministas e de saúde se mobilizaram para defender as diferentes posições acerca do planejamento familiar. O veto presidencial nesse caso veio atender aos reclamos da Igreja Católica, que defende métodos “naturais” de contracepção.

O projeto teve início em março de 1991, quando começou a tramitar na Câmara de Deputados. Em novembro de 1995, foi aprovado um substitutivo no Senado Federal, o qual foi aprovado na Câmara de Deputados em dezembro de 1995. Em janeiro de 1996, o projeto sofreu o veto parcial do Presidente sobre o art.10 (que especifica quem pode requerer o serviço de esterilização e quais são os critérios para atendimento); o art. 11 (que determina a notificação do procedimento de esterilização ao Sistema Único de Saúde - SUS); e parágrafo único do art.14 (que estabelece critérios para habilitar instituições de saúde a realizar os procedimentos de esterilização) e do art.15 (que define as penalidades para quem descumprir as normas da esterilização voluntária). Nesse momento, a esposa do Presidente Cardoso, Sra. Ruth Cardoso, interveio publicamente para criticar o veto. A seguir, o próprio Presidente conclamou os congressistas a derrubarem o seu veto, o qual teria sido um engano, um acidente (Cruvinel, 1997).

A derrubada do veto ocorreu em agosto de 1997, quando, então, 53 (10,3%) deputados optaram pela manutenção do veto, 344 (67,15) pela sua derrubada e 4 (0,8%) se abstiveram (totalizando uma sessão com presença de 78,2% dos deputados). No Senado, 4 (4,9%) senadores votaram pela manutenção do veto e 51 (63,0%) pela sua derrubada (totalizando uma presença de 67,9% dos senadores). Considerando que o quorum para derrubada é de 257 deputados na Câmara e de 41 no Senado (maioria absoluta em cada casa) vemos que o resultado foi relativamente robusto, isto é, contou com um número expressivo, bem superior ao mínimo necessário de representantes legislativos.

### **3.5.4. O Veto de Cardoso ao projeto de anistia das multas e punições eleitorais aplicadas em 1998 (veto emitido em dezembro de 1999 e derrubado em agosto de 2000)**

O veto total de Fernando Henrique Cardoso foi apostado ao projeto de anistia das multas e das punições aplicadas pela Justiça Eleitoral sobre os deputados e senadores no ano de 1998. O projeto foi inscrito em março de 1999, pelo Senador Gerson Camata, PMDB-ES. O projeto inicial encaminhava anistia a todos os cidadãos que não haviam comparecido para votar e que não justificaram sua ausência junto à Justiça Eleitoral, assim como liberava das multas os candidatos não eleitos. Teve como trâmite inicial o exame da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado Federal, sendo comunicado o parecer pelo relator em abril de 1999, aprovando o projeto por decisão terminativa da Comissão, sem inclusão de emendas. No período para interposição de recurso nenhum representante o apresentou. Em maio de 1999, o projeto foi encaminhado para a Câmara de Deputados.

Em agosto de 1999, o projeto recebeu parecer favorável da CCJ da Câmara dos Deputados, sendo aprovado com emendas em reunião plenária dos representantes em 16/11/1999. O plenário não aprovou as emendas 2, 3, 4 e 5, referendando a posição da CCJ. Foram aprovadas a emenda 01, do PFL, e uma emenda supressiva da própria CCJ. O sentido dessas emendas era de ampliar a anistia para todos os parlamentares na ativa que tivessem sido multados, assim como os meios de comunicação, os quais, em grande parte, pertenciam aos próprios representantes. As multas que estavam em questão somavam R\$ 2,2 milhões recaindo sobre 69 deputados, 12 senadores e 9 governadores (o total de multas para todos os níveis eleitorais, e demais representantes e candidatos, era de R\$ 21,2 milhões, distribuídos em 16 estados). O campeão de multas era o Deputado Roberto Requião, somando R\$ 175 mil. Seriam punidos 13,5% de todos os deputados e 14,8% de senadores. Por que um grupo tão pequeno mobilizou a maioria absoluta de parlamentares?

Mais do que uma simples recusa em ser punido, o Legislativo reagiu contra o Judiciário, naquilo que considerou como abuso e tentativa desmedida de controle. A mensagem para o Judiciário era: “não cometam abusos contra nós pois não permitiremos”. Não estamos aqui definindo ou tomando parte na atribuição de significado à palavra *abuso* no campo da aplicação da lei. Salientamos apenas a perspectiva dos atores.

O resultado da votação na Câmara foi o seguinte: sim ao projeto com emendas: 261; não: 110; abstenções: 13; totalizando 384 votantes ou 74,9% dos deputados<sup>28</sup>.

A sessão da Câmara do dia 10/11/1999 estabeleceu o primeiro embate entre as forças pró e contra anistia. Se manifestaram contra o projeto o bloco PSB/PCdoB, PSDB, PT enquanto que o PFL se manifestou a favor. Por acordo de líderes, a votação foi adiada. Na seqüência, em 16/11/1999, além do projeto, também foram votadas as emendas rejeitadas e as aprovadas pela CCJ. Em relação às primeiras, se manifestaram contra os partidos PSB/PCdoB, PT, PPS e PL/PST/PSL, enquanto que a favor estava PFL, PMDB, PPB e PSDB. Em relação à emenda da CCJ, somente o PT se manifestou contrário à sua aprovação, enquanto que PSB/PCdoB, PFL, PMDB, PTB e PPB se manifestaram a favor. Quanto ao projeto, estavam contra o PT e o PPS; a favor estavam o bloco PSB/PCdoB, o PFL, o PTB, o PSDB e o PDT. Já o bloco do PL/PST/PSL liberou o voto dos integrantes das bancadas.

Vemos que no dia 10/11/1999 até mesmo o PSDB estava contrário ao projeto. No entanto, o adiamento da votação e a subsequente aprovação das emendas 01 e da CCJ deslocaram três partidos para o apoio ao projeto: PSB/PCdoB, PSDB e PDT, isolando o PT e forçando o bloco PL/PST/PSL a liberar seus representantes. É claro que no PDT houve dissensões. Mais adiante, em 09/08/2000, ao contrário do voto dado em 16/11/1999, o bloco PSB/PCdoB se pronunciou a favor do veto presidencial, ou seja, contra a anistia das multas eleitorais. Da mesma forma atuou o PSDB. No entanto, esse último teve grandes dificuldades para fazer valer a decisão da liderança.

No Senado, em 17/11/1999, após a aprovação do projeto na Câmara, o Senador Jefferson Pérez protestou, conclamando a Câmara Alta a rejeitar a anistia. Em 24/11/1999 o Senado recebeu o projeto reformulado e aprovado pela Câmara. A seguir, em 07/12/1999, a CCJ senatorial discutiu as emendas da Câmara, as quais foram aprovadas, mas não por unanimidade (o Senador Sebastião Rocha se absteve e os senadores Jefferson Péres, José Eduardo Dutra, Eduardo Suplicy, Tião Viana, Heloísa Helena, Emília Fernandes e Gerson Camata votaram contra as emendas). Em 09/12/1999, o projeto foi encaminhado à sanção presidencial. Em 25/01/2000, foi encaminhado o veto presidencial. Em 15/06/2000, o veto foi incluído, pela primeira vez, na ordem do dia. No entanto, por sucessivos acordos de lideranças, só foi examinado na sessão conjunta de 09/08/2000. Essa sessão foi secreta. No Senado houve 44 votos a favor da derrubada do veto; 8 votos pela manutenção do veto; e duas abstenções. Considerando aqueles que não compareceram houve, ao todo, 37 (45,7%)

---

<sup>28</sup> Originalmente existiam 265 representantes a favor do projeto original. Quando ele foi emendado, deixou de contar

senadores que, em termos efetivos, contribuíram para engrossar a posição pela manutenção do veto. Na Câmara houve 285 votos a favor da derrubada do veto; 60 votos pela sua manutenção; uma abstenção e dois nulos, totalizando 348 presentes e 165 faltantes. Somando faltantes, apoiadores da manutenção e abstenções/nulos teremos 228, ou seja, 44,4% dos deputados contribuíram para o pólo de apoio ao veto. Chama a atenção as quantidades semelhantes de representantes entre uma casa e outra, o que reforça a proposição de que o sistema de decisão legislativo brasileiro está calcado na atuação dos líderes partidários. A margem de dissensão em relação às determinações das lideranças é controlada, principalmente quando os projetos detém importância.

Também é importante registrar que se houve 261 deputados que aprovaram o projeto, houve 285 que votaram pela derrubada do veto, resultando em uma diferença de apenas 24 deputados. Considerando que a maioria absoluta era alcançada com 257 deputados, então a votação do projeto contou com um número suficiente de aderentes para derrubar um possível veto presidencial. No entanto, 110 representantes foram contrários ao projeto. A seguir, na votação de exame do veto, 60 representantes votaram a favor da manutenção, mais 3 abstenções e nulos. A votação contrária foi mais expressiva na primeira decisão, a do projeto. A quantidade de deputados que proporcionou a vitória para a maioria derrubadora tem grandes probabilidades de não ter sido trãnsfuga entre uma votação e outra, isto é, votado antes contra o projeto e depois votado pela derrubada do veto. O contingente de 24 representantes a mais pode ter saído simplesmente da parcela de ausentes à primeira votação. Por outro lado, houve uma mudança de votos e ela foi do bloco PSB/PCdoB, trãnsfugas ao contrário, saindo da posição de aprovação do projeto para a posição de manutenção do veto.

Apesar da quantidade de votos a favor da derrubada estar próxima do limite da maioria absoluta, temos, nesse caso, um momento de forte divergência de preferências entre Legislativo e Executivo. A votação do veto ao projeto de anistia de multas eleitorais começou pelo Senado. Como o veto foi derrubado nessa instância, então passou à Câmara, a qual acompanhou o Senado. Em 22/08/2000, a lei foi promulgada pelo Senador Antônio Carlos Magalhães, tendo em vista a recusa do Presidente Fernando Henrique Cardoso em fazê-lo. Devemos salientar também que, por diversas vezes, o Executivo havia anunciado seu veto. Contudo, dois fatores podem ter incentivado as ações de aprovar o projeto e de derrubar o veto: 1) o fato de que, em outra oportunidade, Fernando Henrique havia apoiado a anistia de

multas (1995) e 2) o sentimento de que era preciso agir contra o Judiciário no sentido de sinalizar os limites de sua atuação contra o Legislativo.

Os vetos derrubados apresentados tiveram diferentes características: o de Collor, sobre o Orçamento, reflete como os representantes conseguem passar modificações que maximizam sua representação política; o de Franco, sobre uma política econômica de grande envergadura, nos mostra como os representantes realizam a proteção de setores da sociedade e como acordam seus interesses entre si; o de Cardoso 1, sobre políticas sociais, explicita as pressões de grupos organizados da sociedade civil; o de Cardoso 2, sobre um conflito direto entre Executivo e Legislativo demonstra como o simbolismo da decisão atinge a própria representação.

Os dois primeiros vetos derrubados nos demonstram que é possível que resultados não esperados tenham lugar no processo de decisão. Por que somente aquelas emendas foram beneficiadas com a aprovação enquanto outras com mesmo teor e sentido não o foram? Porque, em dado momento, um conjunto de pequenos fatores entrou em ação e permitiu a formação da maioria necessária: cobrança de antigas dívidas, acordos de apoio mútuo, promessas de ajuda futura (todos esses itens relacionados às atividades legislativas dos representantes), alguma pressão mais estratégica dos grupos envolvidos, algum engano ou desatenção de lideranças e partidos, etc. O importante é que, nesse momento, certos representantes conseguiram “furar a blindagem” dos procedimentos que permitem concentrar o cerne das decisões nas lideranças, contornando também o impacto de desafiar o Executivo.

Os dois vetos seguintes são diferentes. O veto sobre o projeto de planejamento familiar revela um momento onde o Executivo abriu o flanco, realizando um mau jogo político. Cardoso, depois de aceitar a pressão da Igreja, vetando a esterilização voluntária, sofreu a oposição de diferentes setores, incluindo de sua própria esposa. O Presidente deveria saber, nessa altura, que o veto seria derrubado. Não defendendo a posição de veto, apressou-se a declarar-se por sua derrubada. Fragilizado politicamente, o Executivo reforçou o ambiente de derrubada. O jogo da representação é difícil. Um veto vacilante, respondendo a um ator político de peso, foi abatido por outros atores igualmente poderosos.

O veto sobre a anistia às multas e punições eleitorais foi tipicamente um confronto entre poderes, os quais buscavam definir seu espaço de poder, não apenas entre si mas, também, frente à sociedade. O Judiciário provocou uma situação onde o Legislativo seria punido, não apenas monetariamente mas também politicamente. O Executivo “pegou carona”, apressando-se a afirmar a emissão de um sólido veto total. A reação do Legislativo foi, nesse

momento, não de realizar representação estrito senso mas, sim, de preservar espaço de poder. É claro que a afirmação do espaço de poder conduz a uma representação de si para a sociedade, como aquele poder soberano que não admite que outros venham invadir sua seara<sup>29</sup>.

### 3.6. Considerações Finais

Nesse capítulo vimos que o período de 1946-1964 contrastou com o de 1990-2000 por apresentar, no conjunto, menor quantidade de vetos e maior quantidade de derrubadas. Havia uma previsão de que o número de vetos deveria aumentar e o de derrubadas deveria diminuir tendo em vista as alterações do quorum, de 2/3 dos presentes para a Maioria Absoluta. A evidência confirmou a proposição. Portanto, nem o Executivo se furtou em vetar, nem o Legislativo em emitir projetos que poderiam ser vetados. Conforme nosso modelo de jogo do veto, o Presidente não vai evitar o veto se souber que vai haver sua manutenção no momento de seu exame pelo Congresso.

A questão que deve ser respondida é porque o Legislativo emitiu projetos que seriam vetados e porque os vetos foram mantidos. Nosso modelo admite que os representantes maximizam sua conexão eleitoral por meio de apoios mútuos fazendo passar os projetos que possam responder, interpelar ou impactar seus eleitores e potenciais eleitores. Dessa forma, o Legislativo (considerado como a posição média de seus representantes, posição essa reconhecida pelas lideranças) deve saber que o Presidente vai vetar o projeto e que, quando do exame do veto, esse vai ser mantido. Isso justifica a existência de vetos mesmo quando os atores já reconhecem as suas preferências, quando já foi ultrapassado o primeiro ano da relação entre Presidente e Congresso. Colabora para essa realidade, a prática de postergar o exame do veto, não cumprindo com os preceitos constitucionais. Também colabora para a existência de vetos, o grau de conflito entre os poderes, os quais caminham para situações de polarização política.

Mas nossa premissa primeira era a relação entre o quorum e o veto. Havia a proposição de que, com um quorum diferente, haveria alterações no resultado do jogo do veto. Tendo em vista os diferentes contextos que operaram nos períodos em exame, é preciso ter mais cuidado no exame dos efeitos do quorum sobre o processo do veto, principalmente

---

<sup>29</sup> Mais uma vez fica demonstrado que no momento em que o Legislativo assim o desejar, não haverá mais medidas provisórias que atendam aos interesses do Executivo. Afinal, o Legislativo é soberano.

buscando desvendar o mecanismo que engendrou uma maior quantidade vetos concomitante à diminuição das derrubadas dos vetos. É esse o tema do próximo capítulo.

#### **4. O Quorum de derrubada do Veto: seus efeitos no sistema parlamentar brasileiro de 1946-1964 e no pós 1988**

No Brasil, parece haver um certo consenso de que foi positiva a alteração de quorum para derrubada do veto quando comparadas as institucionalidades dos períodos 1946-1964 e pós 1988. É reconhecida a melhoria das condições para formar a maioria derrubadora. Fabiano Santos (1997, p.477-478) aponta que os Presidentes do período 1946-64 eram, no tocante ao veto, melhor armados para enfrentar o Legislativo, uma vez que o quorum de 2/3 era mais exigente que os atuais 50% + 1; Clève (2000, p.115) afirma que a maioria absoluta atual é melhor do que os 2/3 de antigamente tendo em vista as atividades do Legislativo, mas que o poder presidencial de interferir no processo legislativo continua forte. Figueiredo e Limongi (1999, p.42) enfatizaram o fortalecimento do Legislativo em função da alteração do quorum de derrubada do veto e da limitação da incidência do veto sobre palavras ou termos isolados. No entanto, uma reflexão mais detalhada pode sugerir outros caminhos com outras conseqüências.

Nesse capítulo vamos analisar os diferentes quoruns de decisão no Legislativo brasileiro nos períodos 1946-1964 e 1990-2000 e, em especial, o quorum para derrubada do veto, evidenciando seus aspectos teóricos, estabelecendo as condições de relação entre maiorias e disciplinas.

##### **4.1. A questão teórica I: significado do Quorum e sua diversidade**

Em primeiro lugar, devemos esclarecer o significado do quorum no contexto dos parlamentos. Dado o universo limitado de decisores, os quais formam o Legislativo, uma regra numérica pode ser invocada para definir a sanção (negativa ou positiva) sobre as propostas e cursos de ação em exame. O princípio democrático determina que a maioria de um conjunto de decisores seja o critério numérico que arbitra o lado vencedor. Existem várias maiorias. Desde a maioria relativa (50% +1 dos presentes no momento da decisão), passando pela maioria absoluta (50% +1 do universo de decisores), até a regra de unanimidade (concordância ou negativa de todos os decisores).

Esses quoruns são constituídos tendo em vista não somente os princípios democráticos mas também respeitando a conformação de certos níveis de eficiência da decisão. Considerando que os custos de reunir constantemente maiorias mais avantajadas

crecem substantivamente quanto maior for o quorum, a idéia é combinar o princípio democrático com o princípio de eficiência, deixando os quoruns mais exigentes para as questões mais importantes.

Os quoruns produzem a exigência de maiorias, isto é, um conjunto de decisores capazes de sancionar as decisões. As maiorias podem ser construídas de forma dirigida e consciente ou então de forma aleatória e contingente. As coalizões partidárias representam o mais alto grau de constituição consciente de maiorias dentro dos parlamentos. Logo, existe uma relação necessária entre quorum e maiorias. Conforme o grau de exigência do quorum, as maiorias devem se constituir no sentido de cumprir com seus requisitos. Alterando as exigências relativas ao tamanho da maioria, altera-se também o tamanho das coalizões parlamentares necessárias para obter sucesso.

Se considerarmos um parlamento qualquer, em um momento  $x$ , funcionando com um quorum  $q$ , onde existem  $n$  maiorias com diferentes tamanhos, qual a relação entre a modificação desse quorum diante das maiorias constituídas?

Tabela 25. Tipo de quorum, maioria mínima e número de coalizões possíveis dado um parlamento com 5 integrantes

Tipo de quorum	Maioria mínima	No. de coalizões
Maioria relativa	1	30
Maioria absoluta	3	15
Unanimidade	5	1

A tabela 25 exemplifica a amplificação ou redução do número de coalizões possíveis frente ao tamanho das maiorias exigidas pelo quorum. Quanto maior a exigência do quorum sobre a constituição da maioria, menor será o número de coalizões possíveis.

O que podemos afirmar é que o impacto do quorum, quando eleva-se o total de representantes necessários para vencer a votação, se dará sobre as maiorias que contam com quantidade de integrantes muito próximas do limite inferior, imediato ao ponto de vitória, isto é, próximas do ponto mínimo determinado pelo quorum para uma decisão ser sancionada (o impacto de alterações de quorum que diminuem o tamanho da maioria se dará no sentido de ampliar o número de maiorias e coalizões possíveis dentro do parlamento). Não haverá impacto sobre maiorias que contam com largo número de integrantes, distantes do ponto mínimo determinado pelo quorum. Portanto, o impacto conjuga o perfil das maiorias (quantidade de aderentes) e a exigência do quorum.

Além disso, um outro efeito pode ser provocado pela alteração de quorum. Por exemplo, seja um quorum de maioria absoluta para decidir sobre a derrubada ou não do veto presidencial, e tenhamos dois grupos, um de aprovação da derrubada do veto e outro de manutenção do veto. Digamos que existam 50 representantes e 50 vetos.

Mantidas todas as demais condições e se elevarmos o quorum para  $\frac{2}{3}$  do universo, qual será o resultado? Quorum de  $\frac{2}{3}$  de 50 representantes é de 33, enquanto que o de maioria absoluta é de 26. O aumento é de aproximadamente 34% no número de representantes necessários para ultrapassar o quorum. A partir daí, a única maioria em condições de derrubar o veto é aquela originalmente formada com grande número de representantes. E quantos vetos então serão derrubados? A quantidade de vetos derrubados não depende somente do montante de variação do quorum mas também do montante dos tipos de maiorias que decidem pela derrubada do veto.

Abaixo (tabela 26) apresentamos uma simulação onde temos 3 casos (de A a C) de distribuição de maiorias a favor da derrubada do veto (ao todo, cinquenta vetos). Dentro dessas maiorias existem três possibilidades de arranjo, i.e., três maneiras de distribuir os três casos de forma a constituir maiorias classificadas a partir de seu tamanho em relação ao conjunto de representantes.

Tabela 26. Número de vetos derrubados, por quoruns, segundo as maiorias X, Y, Z (N=50)

Casos*	A			B			C		
	$\frac{1}{2}$	$\frac{3}{5}$	$\frac{2}{3}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{3}{5}$	$\frac{2}{3}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{3}{5}$	$\frac{2}{3}$
Quoruns									
Maiorias**									
X (50%+1)							50	0	0
Y (60%)				50	50	0			
Z (90%)	50	50	50						

\* A, B, C representam os casos: A, quando só existem maiorias do tipo Z; B, quando existem maiorias do tipo Y; e C, quando existem maiorias do tipo X.

\*\*X, Y, Z representam as maiorias: X é uma maioria com 50%+1 dos representantes, Y é maioria com 60% dos representantes e Z é maioria com 90% dos representantes. Os valores nas células correspondem à distribuição dos vetos derrubados conforme a maioria que os examinou e os diferentes quoruns de derrubada de veto.

No caso A, com grandes maiorias (Z), não há alteração de quorum que provoque algum efeito, ou seja, todos os vetos são sempre derrubados. No caso C, com maiorias de tamanho reduzido (X), as possibilidades de derrubada do veto diminuem, quando submetidas à alteração de quorum, tendo em vista que somente com o quorum de  $\frac{1}{2}$  haverá derrubadas. Fica evidente que, mantidas as mesmas distribuições de preferências e coalizões, o aumento do quorum penaliza as minorias restritas, liberando as grandes maiorias. De outro lado, se um parlamento tem por tradição, hábito, costume, predisposição, cultura, etc. apresentar maiorias

estritas, qualquer alteração no quorum provoca necessariamente perdas no sistema estabelecido. Com isso, a probabilidade de rearranjos de coalizões é alta.

No entanto, tais quoruns não se alteram todos os dias. As regras tendem a ser estáveis e somente em períodos de tempo mais extensos pode se verificar a ocorrência de modificações importantes. Também outras fontes de transformação (como, por exemplo, a alteração do sistema partidário) se alinham à modificação das regras do quorum. No entanto, é possível isolar os efeitos do quorum sobre o processo de decisão em cada momento e, comparativamente, extrair as características de cada período.

#### **4.2. A questão teórica II: o problema das coalizões**

Como demonstramos acima, a interação entre quorum e tipo de maioria faz reconhecer que, conforme o perfil das maiorias existentes, a modificação do quorum para derrubada do veto pode surtir ou não efeitos. Para avançarmos mais no entendimento dos efeitos do quorum e suas modificações sobre o processo de decisão é preciso examinar a questão das coalizões parlamentares. Essa breve passagem sobre as coalizões e maiorias busca definir os conceitos e categorias que serão úteis para examinar a questão do quorum de derrubada do veto no Brasil, comparando os regimes de 1946-1964 e pós 1988.

Lijphart (1984, p.72-74) fornece um útil resumo sobre as teorias de coalizões. Não é nosso objetivo aqui detalhar essas teorias. Vamos apenas utilizar os pontos que podem esclarecer o papel do quorum sobre as maiorias e coalizões.

A teoria da coalizão mínima, assim como a da dimensão mínima, prescreve que as coalizões são feitas buscando otimizar seu predomínio legislativo, rebaixando ao máximo a repartição do poder. A teoria da coligação mínima é menos rigorosa na determinação dessa otimização mas ambas têm, como princípio, a afirmativa de que a coalizão é estrita quando não pode dispensar nenhuma das forças que a compõem, sob pena de perder sua maioria. Contudo, não são explicitados os termos da relação de maiorias que podem atingir metade mais um dos integrantes do Legislativo frente à necessidade de superar quoruns mais qualificados. De outro lado, teorias posteriores vieram delimitar melhor o campo sobre o qual as maiorias podem se constituir, afirmando a afinidade político-ideológica como importante fator de limitação do perfil das maiorias construídas.

O fundamental aqui é reter a idéia de que maiorias estritas não são aquelas que margeiam o número do quorum mas, sim, que, uma vez que a coalizão supere o número do quorum, prescindem de ampliar suas alianças. Por exemplo, se tivermos um partido de centro

que ocupa 40% das cadeiras, um partido moderado de centro-direita que ocupa 36%, e um de extrema-esquerda que ocupa 24%, haveria, pela regra da maioria estrita e pela afinidade político ideológica, uma maioria estrita entre o partido de centro e o partido de centro-direita, perfazendo um total de 76% do total de cadeiras. É uma maioria estrita com afinidade ideológica porque nenhum partido pode ser dispensado sem que perca a capacidade de ultrapassar o quorum e porque, hipoteticamente, a distância política entre o centro e a centro-direita é menor do que a distância entre o centro e uma extrema esquerda.

De outro lado, está excluída a teoria das coalizões de dimensão mínima a qual afirma que os partidos de centro ou de direita buscariam formar alianças com a extrema esquerda porque tentariam alcançar o patamar ótimo em relação ao número de integrantes da maioria, isto é, quanto menor o número de cadeiras complementares necessárias para alcançar o quorum, melhor para o partido principal, o qual repartiria menos o poder.

A definição do que seja uma maioria estrita tem ainda de resolver duas questões: o apoio parlamentar de partidos sem cargos ministeriais e a razão da existência de maiorias sobredimensionadas (isto é, aquelas que, alcançado o quorum, incluem na coalizão outros partidos, desnecessários para vencer as votações).

O primeiro item pode ser resolvido mediante uma diferenciação: coalizões de governo e coalizões parlamentares. As primeiras representariam as coalizões que incluem somente a distribuição de cargos no governo enquanto que as segundas representariam as coalizões feitas dentro do Legislativo com o intuito de superar os quoruns (um partido pode pertencer a uma coalizão com um partido governista não porque obtenha cargos na administração mas porque assume cargos no próprio Legislativo, por exemplo, no caso brasileiro, a Mesa Diretora).

O problema seguinte é como identificar uma coalizão parlamentar sem cair no risco de formá-las a partir do resultado das votações, o que incorporaria apoios flutuantes e contingentes, absolutamente descompromissados com uma perspectiva de aliança mais estável e politicamente sedimentada, tendo em vista a aprovação, o suporte e a implementação do plano de governo. Para tanto, seria necessário verificar a posição oficial dos partidos e lideranças, no sentido de reconhecer o tipo de compromisso público e oficial de um partido, e suas frações, em relação ao governo. Dessa maneira, admitindo a dimensão do erro que pode se introduzir na formatação de dados, excluem-se os acordos secretos. Esse procedimento é por demais custoso e com resultados incertos, tendo em vista a pouca disponibilidade de dados; além disso, extrapola a intenção dessa seção.

Um problema maior nos coloca a questão das maiorias sobredimensionadas. Duas proposições foram registradas por Amorim e Santos (2001, p.298, 301) apontando para a conexão entre tamanho da maioria e disciplina: a de Olson e a de Riker. Olson considera que um grupo com grande número de integrantes perde o controle sobre seus membros individuais, ficando prejudicada a punição sobre os trãnsfugas. Daí que Amorim e Santos consideram que quanto maior o tamanho da coalizão, menor a disciplina. Riker nos oferece o efeito-informação, o qual relaciona a quantidade de informação sobre as preferências de cada integrante dos grupos e a quantidade de integrantes da coalizão a ser formada, quantidade suficiente para tal coalizão ser vencedora (1962, p.89). Quanto mais informação estiver disponível, menor pode ser o tamanho da coalizão; e, ao contrário, quanto menos informação estiver disponível, maior deverá ser o tamanho da coalizão. Portanto, a relação que Riker estabelece é entre informação e tamanho da coalizão.

Deduzindo do princípio de Riker, quando as lideranças vão formar uma coalizão, olham para as opções disponíveis e calculam a quantidade necessária para ultrapassar o quorum exigido, a partir da informação que dispõem acerca das preferências de cada ator, por suposto, os partidos políticos. Quanto maior a informação, mais próximo do tamanho mínimo para ultrapassar o quorum será o tamanho da coalizão. Esse “mais próximo do tamanho mínimo” é, no entanto, relativo. Consideramos que esse “mais próximo do mínimo” não significa necessariamente maiorias estritas (isto é, com o mínimo de partidos necessários para ultrapassar o quorum) porque existe em cada partido uma quantidade de disciplina que vai alterar a efetiva contribuição do partido para a coalizão ser vencedora. Dessa maneira, mesmo sob o “efeito informação”, e dispondo de informação completa, poderemos ter maiorias partidárias sobredimensionadas.

A solução para o dilema do grande grupo com dissidentes difere entre os autores. No esquema olsoniano, ou diminuímos o tamanho do grupo ou intensificamos as regras de constrangimento e punição. No esquema de Riker, as soluções são ou aumentar a quantidade de integrantes da coalizão ou aumentar a quantidade de informação disponível.

No entanto, focando a relação entre maioria e disciplina, consideramos que ela não se coloca apenas como uma questão de informação. As lideranças podem conhecer as preferências de cada indivíduo e mesmo assim o tamanho da maioria a ser formada pode variar conforme o quorum e a disciplina. Para atender quoruns mais exigentes, coalizões com maior número de integrantes devem ser feitas. Caso a disciplina dos grupos e indivíduos capazes de integrar a coalizão seja baixa, então o tamanho dessa coalizão deve ser grande. Mas quão grande? O tamanho então dependerá dos montantes do quorum e da disciplina nos

partidos e grupos à disposição para a realização das coalizões. Dessa maneira, o tamanho da maioria é também tributário do cálculo da liderança a respeito do tamanho ideal de coalizão para atender o quorum e da quantidade de disciplina necessária tendo em vista os indivíduos disponíveis. O desdobramento do “efeito informação” de Riker é prognosticar que, quando não existir informação, teremos, necessariamente, coalizões capazes de alcançar o quorum mas com grande número de integrantes. O contrário não podemos assumir, ou seja, a existência de informação completa e perfeita sobre os indivíduos e suas preferências não proporciona obrigatoriamente menores coalizões capazes de alcançar o quorum.

É importante considerar que, ao longo do tempo, a quantidade de informação incompleta pode vir a diminuir, tendo em vista que os atores estão em permanente contato, demonstrando suas preferências. No processo de reconhecimento de preferências, também as coalizões vão sendo rearranjadas. Assim, no longo prazo, mesmo admitindo a hipótese de informação incompleta, tende a se impor a montagem de coalizões a partir de informação completa, sempre sob a lógica de atender à ultrapassagem do quorum.

O quadro 1 resume a argumentação desenvolvida.

Quadro 1. Comparação entre proposições que relacionam disciplina, informação e tamanho das coalizões.

Autor	Variável independente	Variável dependente	Relação entre as variáveis	Resultado
Olson	Tamanho do Grupo	Disciplina	Quanto maior for o grupo, maior deverá ser a dissidência	Diminuir ao máximo o grupo -> Maiorias estritas
Riker	Informação sobre a disciplina	Tamanho da coalizão	Quanto maior for a falta de informação, maior deverá ser o tamanho da coalizão	Com Informação incompleta: a tendência é aumentar o tamanho da coalizão ao limite do universo de partidos -> Maiorias sobredimensionadas;  Com Informação completa: diminuir o tamanho das coalizões -> Impossibilidade de determinar o perfil da maioria
Grohmann	Disciplina	Tamanho da coalizão	Quanto maior for a disciplina, menor poderá ser a coalizão	O ponto ótimo para obter vitória -> Maiorias variáveis

Como vemos, há diferenças na maneira de classificar as variáveis, se independentes ou dependentes. Existe uma completa inversão entre a proposição de Olson e a nossa. Para nós, um Presidente, ou liderança partidária, quando tem de formar uma coalizão que seja capaz de ultrapassar os quoruns, vai ter de considerar, em primeiro lugar, qual a disciplina que os diferentes grupos têm a oferecer. A partir daí poderá delinear quais partidos e grupos deverão integrar a sua coalizão. A proposição de Riker também coloca o tamanho da coalizão como variável dependente, porém, a subordina à questão da informação disponível sobre a disciplina. Nosso pressuposto é que os atores conhecem as taxas de disciplina, e que, portanto, podem se dedicar a estabelecer um ponto ótimo na confecção de sua coalizões.

Por fim, é preciso levar em conta uma breve consideração. Lijphart, secundando Swann, aponta, dentre outras causações, que as maiorias sobredimensionadas podem envolver apoios cruzados, isto é, quando um partido, importante para realizar a maioria estrita, coloca, como condição, a inclusão de um outro partido de sua preferência na aliança, perfeitamente dispensável para a maioria de governo.

### 4.3. O Quorum no Brasil

Para examinar a questão do quorum de derrubada de veto é preciso esclarecer os termos que vão ser tratados. As maiorias podem ser **simples** (ou maioria relativa) ou **qualificadas** (como, por exemplo, a maioria absoluta, a maioria de 3/5, a maioria de 2/3, etc). **Maioria simples** (ou maioria relativa) é aquela que se forma a partir do número mínimo de metade mais um *dos presentes no momento da decisão*, independentemente do universo, sendo que sua notação matemática é  $(n/2)+1$ , onde  $0 < n \leq N$ , sendo  $N =$  universo dos decisores e  $n =$  conjunto de decisores menor ou igual ao universo. **Maioria absoluta** diz respeito ao número mínimo de metade mais um do *universo* dos responsáveis pelas decisões, sendo sua notação matemática  $(N/2)+1$ .

A partir desse entendimento, toda vez que um texto constitucional mencionar Maioria Absoluta de deputados e senadores teremos uma maioria formada com referência ao universo de representantes (e não sobre parcela deste). Nos regimentos internos do Senado e da Câmara brasileiros existe referência a quorum mínimo para o processo legislativo interno a cada Casa mas não para o regime de sessão conjunta. Além disso, não é mencionado o veto. O Regimento do Congresso Nacional brasileiro (Regimento Comum, 1997), por sua vez, nada diz sobre quorum do veto.

Analisando o art.69 da Constituição Federal brasileira (CF), sobre o quorum dos projetos de lei complementar, vemos que ele é de “maioria absoluta de deputados e senadores”, tal como escrito no art.66 da CF, sobre quorum de derrubada de veto. Entretanto, se o Legislador fundador da Carta Constitucional desejasse especificar maioria simples, bastaria não mencionar o quorum uma vez que, por princípio, todas as decisões, fora as especificadas à parte, são tomadas por esta maioria.

Se interpretamos o art.66 como maioria simples, devemos interpretar o art.69 também como maioria simples. Dessa maneira, não haveria quorum de maioria absoluta para nenhum projeto. O regimento do Senado Federal, art.288, alínea III, item a, o qual remete para o art.69 da CF, especifica que projetos de lei complementar deverão ser votados por maioria absoluta da composição da Casa, e não dos presentes. Apesar da redundância (maioria absoluta e total da composição da Casa), fica claro que os projetos de lei complementar devem ser decididos com quorum de maioria absoluta e não relativa. Pois é o mesmo caso da derrubada do veto.

Alterando o quorum no sentido de aumentar as dificuldades para derrubar um veto, e mantendo todas as outras condições, haverá modificação do resultado final, isto é, do número de vetos derrubados, dado que impõe-se reunir um maior número de aderentes à mesma proposta e que, portanto, algum poder institucional ou força política será beneficiada ou prejudicada. Nesse sentido, a análise do caso brasileiro é relevante tendo em vista as alterações institucionais e políticas ocorridas no período que vai de 1946 até 2000.

A alteração do quorum da derrubada do veto vigente no regime de 1946 para o de 1988, se deu, ao contrário do que a literatura argumenta, no sentido de *aumentar o tamanho da maioria mínima necessária*. Saímos de um quorum de  $\frac{2}{3}$  dos membros presentes para um quorum de *maioria absoluta*, maioria esta em conexão, como já vimos, com a *totalidade* dos membros existentes nas Casas legislativas. Considerando que o quorum mínimo para haver sessão conjunta, tanto em 1946 quanto em 1988, é a presença das maiorias absolutas de cada Casa legislativa, ficamos com um espaço bem delimitado para apresentar a maioria mínima exigida por cada quorum. No caso dos  $\frac{2}{3}$  dos presentes, temos que a maioria mínima é  $\frac{1}{3}(N+2)$ , enquanto que, no quorum de maioria absoluta, é  $\frac{1}{2}(N+2)$ . Dessa maneira, fica evidente que o número mínimo de representantes requerido pelo quorum dos  $\frac{2}{3}$  dos presentes para derrubar um veto vigente em 1946 é menor do que aquele requerido pela fórmula da maioria absoluta dos membros do Congresso<sup>1</sup>, vigente a partir de 1988.

---

<sup>1</sup> A) Quorum mínimo:  $(\frac{N}{2})+1$ ; B) Maioria absoluta: de  $(\frac{N}{2})+1$  até  $N$ ; C)  $\frac{2}{3}$  dos presentes: de  $(\frac{2}{3})[(\frac{N}{2})+1]$  até  $N$ . Desenvolvendo as fórmulas temos como maiorias mínimas para derrubar o veto: para a

Se todas as outras condições e variáveis se mantiverem, então é possível supor que haveria um aumento da dificuldade em constituir a maioria derrubadora de veto (de 33,3% dos representantes para 50% +1 dos representantes). Se as maiorias<sup>2</sup> fossem pequenas, a alteração para maioria absoluta elevaria o grau de dificuldade para decidir sobre a derrubada do veto. Elas teriam de recompor-se sob pena de não mais haver derrubadas de veto.

Cabe lembrar que, no período do regime militar, importantes modificações institucionais foram produzidas no sentido de fortalecer o pólo executivo em detrimento do legislativo. Uma delas foi a sistemática de veto. Vimos que, em 1967, o quorum passou para 2/3 dos membros do Congresso. Esse quorum representou a ampliação das dificuldades para derrubar o veto (maioria mínima =  $2N/3$ ) e, combinado com o instituto do decurso de prazo, dotou o Executivo de mais força para determinar sua agenda dentro do Legislativo. Então, podemos conjecturar que do regime de 1946 para o de 1967 temos um aumento da dificuldade em derrubar o veto e, do regime de 1967 para o de 1988 houve um abrandamento do quorum, proporcionando melhores condições para o Legislativo fazer frente ao Executivo.

Como vimos anteriormente, havendo modificação do quorum em um mesmo sistema legislativo, permanecendo todas as outras condições, o aumento do número de vetos derrubados dependeria então do fator tamanho da maioria formada: se houver grande quantidade de pequenas maiorias, o número de derrubadas deve diminuir; se houver grande quantidade de largas maiorias, o número de derrubadas deve se manter.

#### 4.4. A teoria dos efeitos do Quorum sobre o Veto para o Brasil I: as Maiorias

A seguir, analisamos a formação e o tamanho das maiorias proporcionados pelos diferentes quoruns empregados no processo decisório brasileiro nos regimes de 1946-1964 e no pós 1988. Inicialmente é preciso distinguir algumas das principais estratégias de cooptação dos representantes que concorrem para dar mais força às coalizões formais.

Imaginemos a existência de duas maiorias que gravitem em torno de 33% de membros de um legislativo, disputando 34% dos representantes restantes. Se considerarmos que esses 34% são indiferentes entre veto e não veto, outros ganhos ou perdas deverão ser incorporados ao processo, de maneira a arrancá-los da zona de indiferença. São duas as

---

maioria absoluta  $\rightarrow \frac{1}{2}(N+2)$ ; e para  $\frac{2}{3}$  dos presentes  $\rightarrow \frac{1}{3}(N+2)$ . Demonstração: sendo  $(\frac{N}{2})+1 = \frac{(N+2)}{2} \rightarrow \frac{1}{2}(N+2)$ ; e sendo  $(\frac{2}{3})[(\frac{N}{2})+1] = \frac{(N+2)}{3} \rightarrow \frac{1}{3}(N+2)$ ; e sendo  $\frac{1}{2}(N+2)$  então  $(\frac{N}{2})+1 > (\frac{2}{3})[(\frac{N}{2})+1]$ . A condição é  $N > 2$ .

estratégias fundamentais: ou são alcançados benefícios àqueles que podem aderir ou são prometidas punições para os recalcitrantes. Há pelo menos duas fortes estratégias presidenciais: (a) a patronagem e a ameaça de fim da patronagem; e (b) a incorporação aos feitos do governo ou a denúncia política. De outro lado, as lideranças de parlamento e de partidos dispõem da (a) troca de favores e/ou a ameaça de romper o circuito de troca e barganha; e (b) o isolamento político, tanto frente aos eleitores quanto frente aos políticos.

Apesar desses mecanismos estarem à disposição, a todo e qualquer momento, dos atores que constroem as maiorias, é possível conjecturar que pode existir uma intensificação necessária de seu uso quando existirem maiorias frágeis. Isso porque, nesse momento, se conjugam esforços de outras maiorias no sentido de derrotar a coalizão mais frágil. No caso do veto, por exemplo, a coalizão que pretende manter o veto tem duas possibilidades: (a) ou coopta os indiferentes e outros derrubadores de veto, aumentando seu tamanho ou (b) calcula o quanto dos seus devem estar presentes para alterar a necessidade da maioria derrubadora ter de investir sobre os indiferentes e os seus próprios integrantes. As duas estratégias podem ser usadas de maneira combinada e se aplicam a todo e qualquer processo de decisão que envolva a formação de maiorias no legislativo.

A seguir, vamos comparar os efeitos dos dois quoruns de derrubada de veto sobre a formação das maiorias no Legislativo brasileiro. No regime de 1946-1964, com o quorum de 2/3 dos presentes para derrubada do veto, a maioria mínima exigida para aprovar a derrubada se situava em 34% do universo de representantes, onde compareciam pelo menos 50% + 1. Então, quando a quantidade de representantes presentes aumentava, necessariamente elevava-se o percentual requerido para integralizar uma maioria de 2/3.

Vamos dar um exemplo hipotético. Devemos ter como pressuposto que todos os representantes são disciplinados em relação aos seus partidos e que aqueles que são indiferentes entre manter ou derrubar o veto não comparecem à sessão de exame do veto. Se na sessão de exame do veto a maioria derrubadora e a maioria pela manutenção do veto contassem cada uma com 33% dos representantes do Legislativo, o percentual de comparecimento ficaria em 66% dos integrantes do Legislativo. Calculando 2/3 de 66% do universo vemos que o resultado corresponde a 44% dos representantes. Ou seja, em 100 representantes, deveríamos ter 44 a favor da derrubada. Ora, se a maioria interessada em derrubar o veto era constituída de 33% dos representantes, então existe a necessidade, tendo

---

<sup>2</sup> Muitas vezes a palavra “maioria” pode soar estranha para qualificar quantidades menores que 50% dos representantes. No entanto, seu uso permite padronizar a nomenclatura de todas as coalizões que buscam disputar votações.

em vista ganhar a votação, de disputar os indiferentes ou arrancar integrantes da maioria a favor do veto. A tendência é ocorrer uma “corrida” para formar a maioria suficiente. Essa “corrida” chamaremos de *espiral de comparecimento*. Em nosso exemplo, o movimento seria de buscar reforço, em primeiro lugar, no contingente de indiferentes. As lideranças de uma maioria, desejando aumentar sua força política, podem buscar mais 11% dos representantes do Legislativo nos indivíduos indiferentes. Caso esses sejam receptivos a integrar a maioria daquelas lideranças, então teremos no campo dos indiferentes uma sobra de 21% dos representantes. Os iniciais 33% de derrubadores e os 33% de mantenedores foram agora acrescidos por 11% de indiferentes. Assim, o comparecimento na sessão pulou de 66% para 77% do universo de representantes, com a conseqüência de que o quorum para derrubada do veto passou para 51% do universo. Ao quorum inicial de 44% antes necessários, acrescentaram-se 7 pontos percentuais. Como a maioria derrubadora passou de 33% para 44% de integrantes, novamente ela ficou aquém do quorum. Para alcançá-lo ela deveria, a partir de então, incorporar pelo menos mais 8 representantes.

Dessa forma, cabe novamente à maioria derrubadora investir nos indiferentes. A espiral de derrubada e contra-derrubada eleva o comparecimento dos indiferentes, elevando-se também, com isso, a quantidade de representantes necessários para alcançar a vitória. Ganha a disputa aquele que conseguir deslocar o maior número de indiferentes para o seu campo, chegando até o limite dos  $2/3$  do universo para a maioria derrubadora e pouco mais de  $1/3$  para a maioria mantenedora. Ora, se  $2/3$  são 66%, então a maioria mantenedora de 33% necessita de apenas mais 1 representante para derrubar as pretensões da maioria derrubadora. Então, nesse caso, o esforço despendido por aqueles alinhados com o veto presidencial é mínimo, enquanto que os derrubadores terão muito trabalho pela frente. Logo, existe uma linha de cálculo que exige muita precisão das lideranças para organizar de forma eficaz e eficiente os investimentos a serem feitos e o montante de comparecimento necessários.

Esse quorum flutuante também pode beneficiar o Presidente porque, mobilizando seus representantes leais, ele pode elevar o quorum de derrubada, tornando as maiorias mais estritas e exíguas, mais distantes do quorum necessário (em verdade, mais distantes do sucesso), obrigando a gastos de recursos e esforços para montar um *surplus* à sua posição. Então, o melhor para uma maioria derrubadora é assegurar que seja uma maioria, desde o início, bem maior do que o mínimo necessário. Qual o tamanho mínimo necessário para que a coalizão mantenedora seja vitoriosa? Tendo em vista que entre 33% e 51% existem 16 pontos percentuais, qualquer representante, somado a esse complemento de 16%, eleva a necessidade da maioria mínima para derrubar o veto. Então, o tamanho mínimo necessário para a coalizão

mantenedora barrar a coalizão de derrubada é aquela situada de forma relativa no intervalo entre 16% +1 e 33%+1 do universo de representantes. O Presidente, assegurando essa maioria, garante seus vetos.

Quando o quorum se altera para  $\frac{1}{2}(N+2)$ , conforme o estabelecido na Constituição de 1988, o jogo fica diferente. Se temos 33% a favor da derrubada, 33% contra e 34% indiferentes, então é preciso avançar sobre os indiferentes mas somente até o limite dos 50%+1 de representantes. Supondo que nesse universo temos 100% de disciplina, o conjunto de esforços dos derrubadores diminuiu, se considerarmos a *espiral de comparecimento*, porque o número necessário para alcançar o *surplus* diminuiu. Houve um rebaixamento genérico de custos e esforços para os derrubadores e um aumento deles para os mantenedores. Mas, por outro lado, para os derrubadores não é mais possível, como era em 1946-1964, aproveitar a possibilidade de derrubar vetos com quoruns abaixo da linha de maioria absoluta.

As condições de derrubada do veto do Legislativo frente ao Executivo, quando consideramos o regime de 1946 comparado com o de 1988, encerra um aspecto paradoxal: de um lado, aumentou o número mínimo e diminuiu o número máximo de integrantes para que uma maioria possa derrubar o veto; de outro, também elevou os custos e esforços para que o Presidente possa manter seus vetos. A causa disto, contudo, não é a passagem, em si, do quorum dos 2/3 dos presentes para a maioria absoluta mas, sim, a dinâmica que os 2/3 poderiam apresentar em 1946. Além disso, é importante frisar, tal quorum (2/3 dos presentes) permitia que, em determinadas situações, a espiral de derrubada e contra-derrubada não se realizasse até o fim, isto é, não chegasse até os limites do universo de representantes mas, sim, que houvesse quoruns menores com a conseqüente derrubada de vetos.

A diferença radica no tipo de movimento: em 1946, o Presidente precisava deter um núcleo consistente para manter os vetos. A partir de 1988, se ele não possui substantiva maioria, ele precisa avançar sobre os indiferentes e/ou sobre os derrubadores, no sentido de deslocá-los para seu lado ou neutralizá-los, evitando, por exemplo, seu comparecimento às sessões.

Assim, a afirmativa de que o atual quorum de veto é benéfico para o Legislativo quando comparado com o de 1946 só se sustenta porque, de fato, a nova legislação desarmou o Presidente da possibilidade de empregar o recurso de manter o veto às custas de uma pequena coalizão. Mas, em termos de quorum, ao contrário, sobrecarregou de forma inapelável a formação da coalizão majoritária capaz de derrotar (ou manter) o veto presidencial. Dessa forma, também o Presidente foi sobrecarregado. No regime de 1946, esta sobrecarga era fruto direto da ação política e apenas indireto do quorum de derrubada. Logo, o

atual quorum, ao mesmo tempo, beneficiou e prejudicou o Legislativo, da mesma maneira que o fez com o Executivo.

Devemos lembrar ainda que o mesmo processo de incremento do comparecimento e conseqüente elevação do quorum pode ser aplicado para as maiorias relativas. Digamos que existam duas coalizões de igual tamanho, uma que defende a proposta *A* e outra que é contra tal proposta. Se a primeira coalizão apresentar um número de integrantes muito próximo do limite inferior do quorum, então basta o comparecimento da segunda coalizão para alterar o quorum necessário à aprovação do projeto. Dessa forma, a proposta pode ficar inviabilizada. É claro que são importantes, nesse momento, as estratégias de coordenação e mobilização de esforços, assim como o arco de preferências dos representantes, os quais vão delimitar o escopo da capacidade de aprovação/derrota das proposições.

#### **4.5. A teoria dos efeitos do Quorum sobre o Veto para o Brasil II: as Maiorias e as Disciplinas**

O exame das maiorias formadas frente ao quorum para derrubada do veto no Brasil apresenta dificuldades, tendo em vista os diferentes tipos de dados disponíveis para as comparações entre o regime de 1946 e o pós 88. Contudo, é possível realizarmos aproximações que vão permitir um entendimento mais adequado do problema. Em primeiro lugar, vamos estabelecer os limites teóricos do tamanho das maiorias frente à disciplina e frente à eficiência decisional. Em seguida, iremos analisar a realidade parlamentar do regime de 1946-1964 e do pós 1988. O objetivo é registrar, de um lado, os efeitos da institucionalidade do quorum sobre o processo de decisão legislativa em geral, e de outro, focar especificamente seus efeitos sobre o veto e a derrubada do veto. Dessa maneira, vamos analisar as maiorias do regime de 1946 e do pós 1988, e suas implicações, a partir do quadro teórico proposto.

Inicialmente, vamos partir das considerações de Figueiredo e Limongi de que as coalizões parlamentares encerram taxas de perdas, isto é, apresentam o reverso da disciplina. No contexto das coalizões é possível que parcela de seus integrantes não sigam a mesma opção do conjunto, quando das votações. As lideranças, contudo, podem ter uma estimativa sobre o número de integrantes que vai se tornar trãnsfuga ou dissidente.

Conforme Figueiredo e Limongi (1999, p.116, tabela 34), a *taxa de risco* é a previsão da liderança sobre a quantidade percentual de votos que integram a coalizão e que podem ser perdidos sem que esta seja derrotada. A taxa de risco é dividida por intervalos de

10 pontos percentuais, os quais significam o montante de perdas suportadas pela maioria sem que ela seja derrotada em votações de plenário. Então, cada intervalo vai apresentar um número mínimo e máximo de integrantes da coalizão majoritária e também um percentual variável e delimitado de perdas desses mesmos integrantes. É possível estabelecer seus limites para todo e qualquer parlamento, tendo em vista o quorum em análise e o número mínimo de presentes requeridos para que uma decisão tenha lugar. O quorum mínimo para toda e qualquer sessão do Legislativo brasileiro nas épocas analisadas é de  $(N/2)+1$ , isto é, devem estar presentes pelo menos a maioria absoluta de integrantes das Casas para que uma votação seja realizada.

Considerando a cláusula de presenças para que a votação tenha validade, o quorum mínimo ( $Mi$ ) para maiorias relativas é  $(N+6)/4$ ; para maiorias absolutas é  $(N/2)+1$ ; para maiorias de  $3/5$  é  $(3/5)N$ ; para maiorias de  $2/3$  dos presentes é  $(N+2)/3$ , e para maiorias de  $2/3$  do universo de representantes é  $(2/3)N$ . Para cada intervalo teremos uma maioria máxima ( $Ma$ ), a maioria do limite superior do intervalo de risco<sup>3</sup>. Os intervalos para os diferentes quoruns apresentam como maioria mínima e máxima os parâmetros a seguir:

1) Para maiorias com quorum de  $2/3$  do universo de representantes temos<sup>4</sup>:

1.1. de 0 a 10%  $\rightarrow 2N/3 \leq M \leq N/1,35$

1.2. de 10 a 20%  $\rightarrow N/1,35 < M \leq N/1,2$

1.3. de 20 a 30%  $\rightarrow N/1,2 < M \leq N/1,05$

1.4. de 30 a 33%  $\rightarrow N/1,05 < M \leq N$ .

2) Para as maiorias com quorum de  $2/3$  dos presentes temos (considerando que esteja presente o quorum mínimo para votação, isto é, maioria absoluta de representantes):

2.1. de 0 a 10%  $\rightarrow (N+2)/3 \leq M \leq (N+2)/2,7$

2.2. de 10 a 20%  $\rightarrow (N+2)/2,7 < M \leq (N+2)/2,4$

2.3. de 20 a 30%  $\rightarrow (N+2)/2,4 < M \leq (N+2)/2,1$

2.4. de 30 a 33,33...%  $\rightarrow (N+2)/2,1 < M \leq (N+2)/2$ .

Todo e qualquer intervalo de risco acima de 33,33..%, com número de integrantes  $(N+2)/2$ , será formado de maiorias perdedoras. Se o total de representantes estiver presente, então os intervalos de risco para o quorum de  $2/3$  dos presentes são iguais aos do quorum de  $2/3$  do universo de representantes.

<sup>3</sup> Consideramos que  $Ma = x + Mi$ , onde  $Ma = 100\%$ ,  $Mi =$  quorum mínimo para cada maioria e  $x = \%$  da maioria no intervalo relativo a alcançar  $Ma$  menos o percentual ocupado por  $Mi$ , ou mais diretamente  $x = (\% Ma)/100$ .

<sup>4</sup> Os valores representam a maioria mínima e maioria máxima possível no intervalo de risco, onde  $N =$  número de integrantes do universo de representantes.

3) Dessa forma, a variação das maiorias máximas, por intervalo de risco, para quoruns de  $2/3$  dos presentes, tem os seguintes valores (mínimos e máximos respectivamente):

$$3.1. \text{ de } 0 \text{ a } 10\% \quad \rightarrow (N+2)/2,7 \leq M \leq N/1,35$$

$$3.2. \text{ de } 10 \text{ a } 20\% \quad \rightarrow (N+2)/2,4 < M \leq N/1,2$$

$$3.3. \text{ de } 20 \text{ a } 30\% \quad \rightarrow (N+2)/2,1 < M \leq N/1,05$$

$$3.4. \text{ de } 30 \text{ a } 33,33\% \quad \rightarrow (N+2)/2 < M \leq N.$$

Se a maioria  $N$  apresentar taxa de risco superior a 33,33% então será uma maioria perdedora, violando a condição da taxa de risco, ou seja, o percentual de votos perdidos não proporciona a derrota na votação da maioria.

4) Para o quorum de maioria relativa, se estiver presente o número mínimo para votação, o qual vamos considerar como o tamanho máximo possível das maiorias, temos:

$$4.1. \text{ de } 0 \text{ a } 10\% \quad \rightarrow (N+6)/4 \leq M \leq (N+6)/3,6^5$$

$$4.2. \text{ de } 10 \text{ a } 20\% \quad \rightarrow (N+6)/3,6 < M \leq (N+6)/3,2$$

$$4.3. \text{ de } 20 \text{ a } 30\% \quad \rightarrow (N+6)/3,2 < M \leq (N+6)/2,8$$

$$4.4. \text{ de } 30 \text{ a } 40\% \quad \rightarrow (N+6)/2,8 < M \leq (N+6)/2,4$$

$$4.5. \text{ de } 40 \text{ a } 49,\dots\% \quad \rightarrow (N+6)/2,4 < M \leq (N+2)/2.$$

Por que não pode haver intervalo superior à 40-49,...%? Porque se o comparecimento se situa no patamar da metade mais um, então esse é o número máximo que a maioria pode chegar, o que implica em limitação da amplitude de intervalos de risco. Maiorias de metade mais um que apresentem mais do que 49% de dissenso são maiorias que perdem votações.

Poderíamos prosseguir e encontrar mais intervalos de risco se contássemos com o universo de representantes ( $N$ ) e liberássemos a taxa de risco da condição de garantir , ao fim de tudo, a vitória nas votações.

$$4.6. \text{ de } 50 \text{ a } 60\% \quad \rightarrow (N+6)/2,0 < M \leq (N+6)/1,6$$

$$4.7. \text{ de } 60 \text{ a } 70\% \quad \rightarrow (N+6)/1,6 < M \leq (N+6)/1,2$$

$$4.8. \text{ de } 70 \text{ a } 73,5\% \quad \rightarrow (N+6)/1,2 < M \leq N^6.$$

<sup>5</sup> O percentual em relação a  $N$  é  $(100N+600)/4N$  para as Maiorias mínimas ( $Mi$ ) e  $(100N+600)/3,6N$  para as Maiorias máximas ( $Ma$ ). Se tivermos  $N=100$ , então  $Mi = 26,5$ , ou seja, 26% e  $Ma = 28,8$ , ou seja, 29%. Então, atendendo ao quorum mínimo da sessão em  $(N/2)+1$ , submetido à regra de maioria simples, a maioria mínima deve ter 26 integrantes e a maioria máxima deve ter 29 integrantes, no sentido de se acomodar dentro da taxa de risco de 10% proposta por Figueiredo e Limongi. Para  $N=100$ , no intervalo de risco 0-10%, a maioria deve situar seus extremos entre 26% e 29% de  $N$ . Qualquer percentual abaixo ou acima foge da condição de risco de 0 a 10%. Cabe lembrar que os limites percentuais sofrem pequena alteração se  $N$  for modificado. Esse raciocínio se aplica a todo e qualquer intervalo e a todo e qualquer quorum, havendo apenas a modificação dos resultados.

<sup>6</sup> Não podemos ultrapassar 73,5% porque isso significaria atingir uma maioria máxima acima de 100% de  $N$ , o que é impossível.

Os três intervalos acima indicam os problemas existentes na faixa superior a 49,...% de risco. Se existir uma maioria de  $N$  integrantes, com taxa de risco de 73,5%, então a quantidade de aderentes à maioria, em verdade, se transformou em uma minoria de 26,5%, incapaz de chegar à vitória porque se existirem  $N$  integrantes, então o quorum para a vitória nas votações será de 50% +1 e não de 26,5%.

Portanto, é impossível satisfazer a condição da taxa de risco (percentual de perda suportado pela maioria, sem a derrota nas votações) e elevar os seus intervalos para além de 49,..%. Somente admitindo que a taxa de risco pode implicar derrota nas votações pode-se avançar e admitir intervalos para além de 40-49% em se tratando de maiorias relativas.

5) Se as votações submetidas à regra de maioria relativa apresentarem um comparecimento máximo correspondente ao universo de representantes, os intervalos terão a seguinte distribuição:

$$5.1. \text{ de } 0 \text{ a } 10\% \rightarrow (N+2)/2 \leq M \leq (N+2)/1,8$$

$$5.2. \text{ de } 10 \text{ a } 20\% \rightarrow (N+2)/1,8 < M \leq (N+2)/1,6$$

$$5.3. \text{ de } 20 \text{ a } 30\% \rightarrow (N+2)/1,6 < M \leq (N+2)/1,4$$

$$5.4. \text{ de } 30 \text{ a } 40\% \rightarrow (N+2)/1,4 < M \leq (N+2)/1,2$$

$$5.5. \text{ de } 40 \text{ a } 49\% \rightarrow (N+2)/1,2 < M \leq N.$$

Também nesse caso o número de intervalos de risco não pode ser superior a 40-49% sob pena de violar a condição da taxa de risco que é chegar no limite inferior capaz de tornar a maioria *ainda* vitoriosa. Um conjunto de maioria correspondente à totalidade da legislatura em regime de maioria relativa só pode ter uma taxa de 49% de defecções. Se a taxa for superior a esse limite, a maioria será perdedora, não obterá vitória nas votações.

$$5.6. \text{ de } 50 \text{ a } 100\% \rightarrow M = N \text{ e } \text{ é perdedora.}$$

É importante salientar que entre o comparecimento mínimo  $((N+2)/2)$  e o comparecimento máximo ( $N$ ), existem inúmeras combinações possíveis dos intervalos de risco que se situam nos limites dados pelas maiorias possíveis a partir dos comparecimentos.

6) Assim, os intervalos de riscos para maiorias no quorum de maiorias relativas têm como limites de variação (mínimo e máximo respectivamente):

$$6.1. \text{ de } 0 \text{ a } 10\% \rightarrow (N+6)/3,6 \leq M \leq (N+2)/1,8$$

$$6.2. \text{ de } 10 \text{ a } 20\% \rightarrow (N+6)/3,2 < M \leq (N+2)/1,6$$

$$6.3. \text{ de } 20 \text{ a } 30\% \rightarrow (N+6)/2,8 < M \leq (N+2)/1,4$$

$$6.4. \text{ de } 30 \text{ a } 40\% \rightarrow (N+6)/2,4 < M \leq (N+2)/1,2$$

$$6.5. \text{ de } 40 \text{ a } 49\% \rightarrow (N+2)/2 < M \leq N.$$

Os quoruns de maioria relativa e de 2/3 dos presentes apresentam um arco de possibilidades de maiorias máximas e vencedoras que varia conforme o grau de comparecimento. Já os quoruns de 2/3 do universo, maioria absoluta e 3/5 do universo apresentam menor quantidade de maiorias máximas.

**7)** Quanto à maioria absoluta temos, como limites das maiorias possíveis, conforme a taxa de risco, o seguinte conjunto de intervalos:

$$7.1. \text{ de } 0 \text{ a } 10\% \quad \rightarrow (N/2)+1 \leq M \leq (N+2)/1,8$$

$$7.2. \text{ de } 10 \text{ a } 20\% \quad \rightarrow (N+2)/1,8 < M \leq (N+2)/1,6$$

$$7.3. \text{ de } 20 \text{ a } 30\% \quad \rightarrow (N+2)/1,6 < M \leq (N+2)/1,4$$

$$7.4. \text{ de } 30 \text{ a } 40\% \quad \rightarrow (N+2)/1,4 < M \leq (N+2)/1,2$$

$$7.5. \text{ de } 40 \text{ a } 49,..\% \quad \rightarrow (N+2)/1,2 < M \leq N^7.$$

**8)** Para as maiorias que têm como quorum os 3/5 temos os seguintes intervalos:

$$8.1. \text{ de } 0 \text{ a } 10\% \quad \rightarrow (3/5)N \leq M \leq N/1,5$$

$$8.2. \text{ de } 10 \text{ a } 20\% \quad \rightarrow N/1,5 < M \leq N/1,33$$

$$8.3. \text{ de } 20 \text{ a } 30\% \quad \rightarrow N/1,33 < M \leq N/1,17$$

$$8.4. \text{ de } 30 \text{ a } 40\% \quad \rightarrow N/1,17 < M \leq N^8.$$

Cada um desses intervalos, a partir do respectivo quorum, nos oferece a identificação dos limites superior e inferior das maiorias possíveis. Podemos, assim, descrever as coalizões parlamentares, no sentido de definir seu tamanho. Antes, porém, é preciso discutir o problema da disciplina partidária em plenário.

Conforme empregada por Figueiredo e Limongi (1999, p.110), a disciplina parlamentar refere-se ao percentual de representantes que votaram de acordo com a indicação do líder. O indicador de disciplina no plenário, acoplado à taxa de risco, pode nos ajudar a dizer quanto da previsão de risco foi efetiva e qual o tamanho das maiorias efetivas. Segundo Amorim (2000, p.9), a disciplina legislativa é o grau de unidade com que os partidos se conduzem em votações nominais. De maneira mais específica, em termos de seus objetivos de pesquisa, é o percentual em relação à totalidade da bancada dos partidos representados no Ministério que votam de acordo com a orientação do líder do governo em cada votação

<sup>7</sup> Não podemos atingir 50% porque significa atingir uma maioria máxima acima de 100% de  $N$ . Além disso, o percentual do intervalo na borda superior não pode alcançar 50%, sob pena de inviabilizar a maioria absoluta.

<sup>8</sup> Não podemos atingir mais do que 40% porque ultrapassá-lo significa atingir uma maioria máxima acima de 100% de  $N$ .

nominal. Já para Amorim e Santos (2001, p.308), a disciplina foi tomada como o grau de unidade do partido em votações nominais. Como indicador foi empregado o índice de Rice<sup>9</sup>.

Amorim e Santos chamaram a atenção para dois efeitos envolvendo a disciplina legislativa e registrados pela literatura: (a) o efeito-informação de Riker (apud Amorim e Santos, p.301 ) e (b) os incentivos para coalizões sobredimensionadas de Lijphart. O primeiro ocorre quando, no processo de formação da coalizão, as lideranças não dispõem de informações suficientes sobre o comportamento dos prováveis integrantes, em termos de lealdade e força política. Dessa maneira, por precaução, eleva-se o número de integrantes da coalizão como forma de diminuir o efeito da incerteza. O segundo é uma continuidade do primeiro: dado que é preciso aumentar o tamanho da coalizão para se precaver de dissensos incertos e não sabidos, então a coalizão torna-se sobredimensionada.

O uso da variável disciplina em votações de plenário foi criticado por Ames (2001, p.188), principalmente quando o objetivo é identificar o sucesso presidencial, evidenciando um padrão de relacionamento Executivo-Legislativo. Três pontos são levantados objetando a medição da disciplina no plenário: (a) a não-decisão; (b) o fato de que a votação é parte final de um processo de negociação; (c) as diferenças entre o processo de votação em plenário e outros tipos de decisão congressional. O primeiro diz respeito ao fato de que o Presidente só remete para o Legislativo os projetos que têm sólidas condições de serem aprovados. Portanto, altas taxas de sucesso presidencial necessariamente terão lugar. Quanto ao segundo ponto, a questão fundamental seria o custo de formação da decisão, construída no processo de barganha, cujo momento último é a votação em plenário. Ames salienta a necessidade de pesquisa no campo da estimativa das lideranças no processo de decisão, isto é, qual cálculo é utilizado na formação da coalizão e na obtenção de votos de plenário. O terceiro ponto defende que existe uma diferença de sistemática no processo de decisão que faz com que, diferentemente dos trabalhos e decisões em comissão, nos casos de votações em plenário, tenhamos um efeito *bandwagon*, isto é, através de trocas anteriores ou expectativas de ganhos futuros, os representantes indiferentes “embarcam” na defesa das proposições, formando uma extensa rede de apoio ao Presidente. No entanto, existe um custo para provocar o efeito *bandwagon* e ele é dado pela modificação da proposta original até que ela consiga ser apoiada pela quantidade de representantes necessária para ganhar a votação. Com isso, os custos e as concessões em geral sobem de acordo com a escala.

---

<sup>9</sup> A fórmula para o cálculo do índice de Rice é:  $R_{i,x} = | \% \text{ de votos sim} - \% \text{ de votos não} |$ . O indicador significa subtrair a porcentagem dos membros do partido *i* que votaram a favor da porcentagem dos que votaram contra, na votação nominal *x*, tendo como resultado o valor absoluto da subtração.

Reconhecendo a pertinência de todas essas objeções ao uso da disciplina em plenário como indicador da relação Executivo-Legislativo, salientamos que, tendo em vista nossos objetivos, tais advertências vêm corroborar nossos pontos de vista, especialmente a última objeção. O montante de disciplina em plenário justamente indica a capacidade do Presidente ou da oposição de montar coalizões parlamentares que se articulam com indiferentes e “caronas”. É extremamente importante para a nossa argumentação que se reconheça, e Ames o faz, o custo embutido no ato de formar largas maiorias. O problema é: por que formar largas maiorias? Serão essas maiorias tão largas assim? Ames defende que se as taxas de aprovação dos projetos do Presidente são tão largas e a disciplina tão baixa, isso significa que houve custos enormes para a formação da coalizão majoritária. Mas esse é um ponto em aberto. Vamos propor uma nova perspectiva sobre o problema da disciplina e da formação da maioria.

Dispondo da disciplina e do tamanho das maiorias correspondentes aos intervalos de risco e aos quoruns, estamos habilitados a visualizar o formato das maiorias existentes e seu provável impacto sobre o veto e a derrubada do veto. Tendo em vista o patamar do quorum e o número de representantes necessários para ganhar uma votação, observamos que a relação entre tamanho da maioria e o grau de disciplina é inversa: quanto menor a maioria, maior deverá ser a disciplina.

Ainda não foi definido um parâmetro para identificar qual seria a melhor disciplina. Pelo senso comum, parece ser mais simpática a idéia de que o melhor é ter alta disciplina porque, além de representar uma unidade da força política, haveria previsibilidade de comportamento. Se somos eleitores, então o melhor é saber se o partido no qual votamos vai ter representantes que se comportarão de acordo com nossas expectativas, apesar de não os conhecermos muito bem. No entanto, o mundo parlamentar pode ser diferente. As regras de decisão produzem efeitos. O percentual de disciplina legislativa pode ter parcela de sua produção como resultado da interação entre o cálculo dos representantes e as regras de decisão.

Nossa proposta é que a disciplina deve ser eficiente. Mas podem ser formulados pelo menos dois significados para a eficiência da disciplina. O primeiro assume como pressuposto que quanto mais alta é a disciplina, mais recursos foram investidos para mantê-la. Ou seja, quanto mais integrantes votando da mesma maneira tiver uma coalizão, mais altos são os custos de sua formação e manutenção. Da mesma maneira, quanto mais integrantes dispõe uma maioria, mais recursos foram investidos para criá-la e mantê-la.

Um ponto polêmico nessa perspectiva diz respeito à disciplina obtida por meio de coesão político-ideológica, onde recursos diretos e dispendiosos como cargos, patronagem, chantagem e barganha não são empregados (ou o são de forma residual), reduzindo comparativamente os custos de formação da maioria. Esse ponto se aplica, no caso brasileiro, mais aos partidos de esquerda do que àqueles que Mainwaring (2001, p.182) chamou de *catch-all*, situados, em sua maioria, do centro para a direita. No entanto, a formação da própria coesão pode apresentar custos, sendo elemento crucial o fato de que esses custos estão diluídos no processo interno do partido e nas lições eleitorais ao longo de um tempo não determinado. Para solucionar o problema, vamos tomar, como um fator de custo, a existência de coesão partidária, a qual representaria custos acumulados.

O outro significado da eficiência da disciplina estabelece como critério a obtenção de vitória nos embates decisórios, isto é, se a disciplina, observando o tamanho da maioria, conduz à vitória, ou seja, alcança e/ou ultrapassa o quorum exigido.

Consideramos que o melhor é combinar as duas perspectivas: quanto menores os custos de formação da disciplina e da maioria para manter o mínimo necessário à obtenção da vitória na decisão, mais eficientes serão a maioria e a disciplina formadas. O pressuposto é que esses custos são correlatos à própria medida: quanto maiores a disciplina e o número de integrantes da maioria, maiores são os custos de sua formação e manutenção.

Se afirmarmos que eficiente é investir a menor quantidade de recursos de maneira a garantir certo benefício, então, investir na formação de maiorias requer que se formem coalizões com um número estrito de integrantes. Mas, se uma dada maioria é corroída por alto grau de indisciplina, então o melhor é alargar o seu número de integrantes e, apesar da indisciplina, alcançar o número necessário para ganhar as votações. Por isso, quanto menor a disciplina, maior deve ser o tamanho da maioria.

Se as lideranças prevêm certo grau de dissenso, cabe a elas, ou ao Presidente, lançar mão de recursos para criar a adesão. O problema é determinar quais os recursos e qual o nível de seu uso. Por exemplo, um Presidente pode lançar mão de patronagem para formar uma maioria estrita, mas o valor de cada integrante, se for muito alto, pode fazer com que o custo da formação dessa maioria seja demasiado quando comparado a uma maioria formada por um número maior, com menos disciplina, mas com um menor valor de ingresso na maioria.

Assim, o cálculo da eficiência se complexifica. Pode ser que um Presidente tenha preferências no sentido de limitar o gasto e o uso de recursos para formar a maioria ou, ao contrário, pode ser que existam recursos de tal monta que facilitem ao Presidente e às lideranças constranger os representantes a integrarem a maioria. Acreditamos que a pesquisa

atual deve avançar também sobre a questão dos custos de formação das maiorias e da disciplina legislativa e não apenas sobre o uso estratégico de ambas.

Porém, podemos estabelecer certos pressupostos delimitadores que permitam definir a eficiência das maiorias e de suas disciplinas em âmbito parlamentar, de maneira a cumprir com nosso objetivo que é evidenciar os efeitos da institucionalidade que regula a decisão legislativa, mais notadamente aquela que ocorre em plenário.

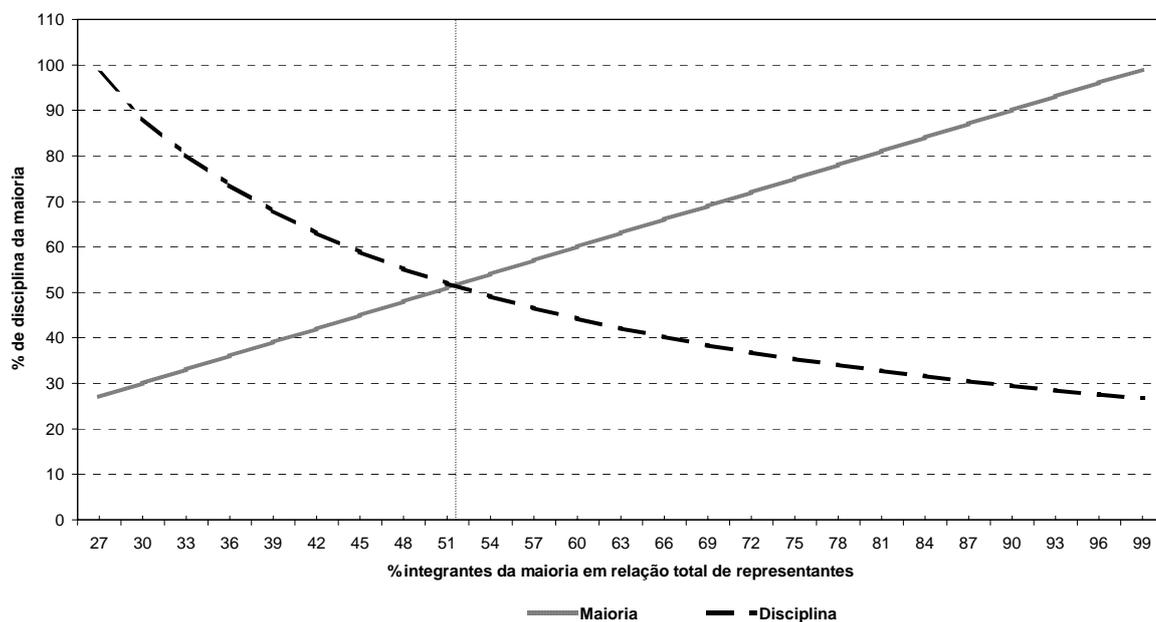
Em primeiro lugar, nosso primeiro pressuposto afirma que para cada legislatura existe um custo sistêmico de formação de maiorias e disciplinas que atinge a todos os principais partidos de maneira muito próxima.

Em segundo lugar, assumimos que os problemas de disciplina decorrentes da troca de partido por parte dos representantes não deve produzir efeitos dramáticos sobre as maiorias constituídas. Quando um Presidente recompõe sua base ministerial, ele, assim como as lideranças envolvidas, leva em consideração as modificações nas cadeiras partidárias. É claro que uma análise mais pormenorizada poderia indicar o desenvolvimento real das coalizões, mas essa é uma investigação ainda não realizada (verificando, por exemplo, se o representante que trocou de partido já não era um trãnsfuga do partido de origem em plenário, dessa forma incluído no setor de risco da coalizão). Dessa maneira, nossa investigação trabalha os dados disponíveis e os estende ao tempo total de cada governo.

Em terceiro lugar, se considerarmos que, para alcançar a maioria necessária para ganhar votações, é preciso ter uma combinação de número de integrantes e grau de disciplina, então é eficiente toda maioria que consiga, com a menor quantidade de integrantes e a menor disciplina, ganhar votações (isto é, alcançar o quorum em seu limite inferior). Por exemplo, se compararmos duas maiorias iguais em tamanho, com disciplinas diferentes e em condições de obter vitória na decisão, é mais eficiente a maioria que tiver menos disciplina. E se duas maiorias tiverem tamanhos diferentes, com iguais disciplinas, será mais eficiente aquela que, obtendo vitória na decisão, for menor. Criando um índice  $E_m = m + d$ , onde  $E_m$  é eficiência da maioria  $m$ ;  $m$  é quantidade percentual de integrantes da maioria formal e  $d$  é a disciplina (dada em percentuais), então podemos verificar quais são as maiorias mais eficientes. Quanto menor o índice, mais eficientes serão as maiorias.

Os gráficos a seguir permitem que identifiquemos um ponto teórico de máxima eficiência conforme o quorum.

**Gráfico 4 . Linhas de custo das maiorias e disciplinas em % para quoruns de Maioria Relativa - Brasil 1946-1964 e pós 1988**



**Gráfico 5. Linhas de custo das maiorias e disciplina em % para quoruns de Maioria Absoluta - Brasil 1946-1964 e pós 1988**

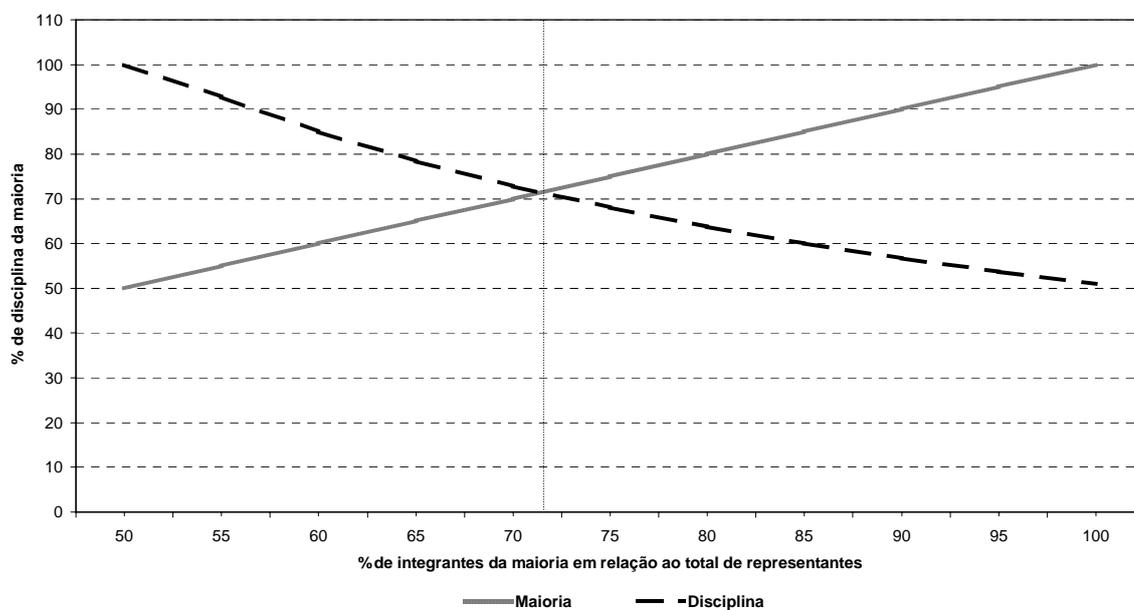
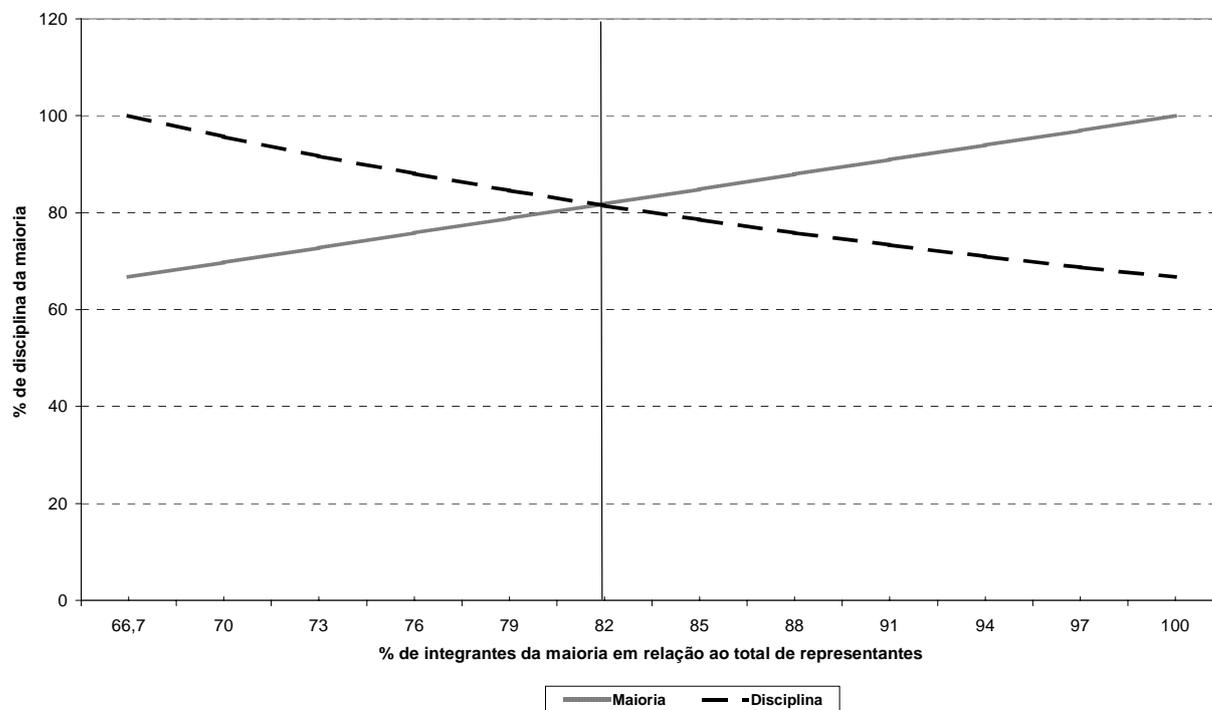


Gráfico 6. Linhas de custo das Maiorias e Disciplinas, em %, para quorum de 2/3 do universo, Brasil, 1946-1964 e pós 1988



Os gráficos 4, 5 e 6 permitem concluir que existe um ponto teórico de eficiência, situado de forma relativa à magnitude do quorum. Buscando o melhor ponto de eficiência, para o quorum de maioria relativa, as maiorias e disciplinas devem se situar em 51% (o percentual é diferenciado para uma e outra: as maiorias são relativas ao universo de representantes e as disciplinas são relativas aos integrantes da maioria formal). Para o quorum de maioria absoluta, as maiorias e disciplinas devem se situar em torno dos 71,5%. Para os quoruns de 2/3 do universo, as maiorias e disciplinas devem ter pouco menos que 82%. Quanto mais as maiorias apresentarem um tamanho muito pequeno ou muito grande (onde a seguinte relação se impõe: baixa disciplina/grande maioria e alta disciplina/baixa maioria), mais ineficientes serão as maiorias existentes.

Utilizando o tamanho teórico das maiorias conforme o quorum, podemos encontrar o tamanho da disciplina necessária para perfazer a condição dessas maiorias serem vitoriosas

nas votações dentro de cada intervalo de risco. As tabelas a seguir nos oferecem as projeções dos tamanhos das maiorias de cada intervalo assim como as disciplinas previstas.

Em relação aos quoruns de  $2/3$  dos presentes e de  $2/3$  do universo (tabelas 27 e 28) temos disciplinas que variam de 100% a 66,66% de  $N$ . É evidente que quanto maior a coalizão, menor se torna a exigência de disciplina para alcançar o mesmo resultado: atingir o quorum, tornando-se vencedor no processo decisório. Ressalte-se que se o quorum fosse de  $2/3$  sobre o universo de representantes, o espectro dos intervalos iria se alterar. Passaríamos a ter, como maioria mínima, não mais os  $(N+2)/3$  mas, sim,  $2N/3$ . Independentemente do número de integrantes da coalizão, podemos observar que os intervalos de risco apresentam níveis mínimos de disciplina iguais.

O maior problema quanto à realização efetiva da projeção da tabela dos  $2/3$  dos presentes é a *espiral de comparecimento* (tabela 27). Quanto mais os representantes comparecerem, maior torna-se o quorum, chegando, no limite, aos valores do quorum de  $2/3$  do universo dos representantes (tabela 28).

Tabela 27. Taxa de risco, tamanho máximo da maioria, disciplina mínima esperada e eficiência para quorum de  $2/3$  dos presentes com comparecimento mínimo na votação

Taxa de risco (em %)	Tamanho máximo da maioria	Disciplina mínima esperada para ganhar votação % <sup>a</sup>	Eficiência <sup>b</sup>
0	$(N+2)/3$	100	133,33
0-10	$(N+2)/2,7$	90	133,33 a 127,3
10-20	$(N+2)/2,4$	80	127,3 a 121,67
20-30	$(N+2)/2,1$	70	121,67 a 117,6
30-33,33...	$(N+2)/2$	66,66...	117,6 a 116,67

<sup>a</sup> A fórmula geral para a disciplina mínima em maiorias de  $2/3$  dos presentes por intervalos de risco é  $[(33,33...N+66,66...)/(N+2)]*x$ , sendo  $x$  = denominador do tamanho máximo da maioria ( 3; 2,7; 2,4 ; 2,1; etc..) e  $N$  = universo de representantes.

<sup>b</sup> A fórmula geral de eficiência é  $(100/x)+d$ , onde  $x$  = denominador do tamanho máximo da maioria e  $d$  = % de disciplina mínima para ganhar votação. Os valores referem-se ao limites inferior e superior de cada intervalo.

Tabela 28. Taxa de risco, tamanho máximo da maioria, disciplina esperada e eficiência para quorum de  $2/3$  do universo de representantes<sup>a</sup>

Taxa de risco (em %)	Tamanho máximo da maioria	Disciplina mínima esperada para ganhar votação % <sup>b</sup>	Eficiência
0	$N/1,5$	100	166,67
0-10	$N/1,35$	90	166,67 a 164,1
10-20	$N/1,2$	80	164,1 a 163,33
20-30	$N/1,05$	70	163,33 a 165,23
30-33,33...	$N$	66,66...	165,33 a 166,67

<sup>a</sup> corresponde também a  $2/3$  dos presentes com comparecimento máximo

<sup>b</sup> A fórmula geral para a disciplina mínima em maiorias de  $2/3$  do universo por intervalos de risco é  $66,66...*x$ , sendo  $x$  = denominador do tamanho máximo da maioria (1,5; 1,35 ; 1,2 ; 1,05; etc.) e  $N$  = universo de representantes.

Os quoruns fazem variar as fronteiras de disciplina mínima. A maioria relativa (tabela 29) e a maioria absoluta (tabela 30) exigirão uma disciplina mínima que vai de 50%+1 a 100%; a maioria de 3/5 (tabela 31), de 60% a 100%. A maioria de 2/3 dos presentes e a maioria de 2/3 do universo têm uma disciplina mínima que vai de 66,66% a 100%. Qual é o comportamento dessas maiorias e disciplinas frente à questão da eficiência?

Tabela 29. Taxa de risco, tamanho máximo da maioria, disciplina mínima esperada e eficiência para quorum de Maioria Relativa com comparecimento mínimo na votação

Taxa de risco (em %)	Tamanho máximo da maioria	Disciplina mínima esperada para ganhar votação % <sup>a</sup>	Eficiência
0	$(N+6)/4$	100	125
0-10	$(N+6)/3,6$ $(N+2)/1,8$	90	125 a 117,78
10-20	$(N+6)/3,2$	80	117,78 a 111,25
20-30	$(N+6)/2,8$	70	111,25 a 105,7
30-40	$(N+6)/2,4$ $(N+2)/1,2$	60	105,7 a 101,67
40-49,....	$(N+2)/2$	$50 + e^b$	101,67 a $100+e$
50-60	$(N+2)/2$	impossível ganhar <sup>c</sup>	-

<sup>a</sup> A fórmula geral para a disciplina mínima em maiorias relativas por intervalos de risco é  $[(25N+150)/(N+6)] * x$ , sendo  $x$  = denominador do tamanho máximo da maioria (4; 3,6 ; 3,2 ; 2,8 ; etc.) e  $N$  = universo de representantes.

<sup>b</sup> A letra  $e$  significa o único indivíduo necessário para fazer a maioria nessa situação limite (50% para cada lado), e representa um percentual variável ( $100 \geq \%e > 0$ ) tendo em vista o tamanho de  $N$ , dado pela fórmula  $e = 100/N$ .

<sup>c</sup> A existência desse intervalo na tabela de Figueiredo e Limongi (1999, p.116) significa um erro de avaliação das lideranças, implicando que as maiorias situadas nesse intervalo, em verdade, estão em outro. Em resumo, com quoruns de maioria relativa é impossível existirem maiorias que percam 60% dos votos e ainda se mantenham como vencedoras.

Tabela 30. Taxa de risco, tamanho máximo da maioria, disciplina mínima esperada para quorum de Maioria Absoluta<sup>a</sup>

Taxa de risco (em %)	Tamanho máximo da maioria	Disciplina mínima esperada para ganhar votação % <sup>b</sup>	Eficiência
0-10	$(N+2)/1,8$	90	150 a 145,55
10-20	$(N+2)/1,6$	80	145,55 a 142,5
20-30	$(N+2)/1,4$	70	142,5 a 141,42
30-40	$(N+2)/1,2$	60	141,42 a 143,33
40-49,....	$N$	$50 + e$	143,33 a $150+e$

<sup>a</sup> corresponde ao quorum de Maioria relativa com comparecimento máximo

<sup>b</sup> A fórmula geral para a disciplina mínima em maiorias absolutas por intervalos de risco é  $[(50N+100)/(N+2)] * x$ , sendo  $x$  = denominador do tamanho máximo da maioria (1,8 ; 1,6 ; 1,4 ; etc.) e  $N$  = universo de representantes.

Tabela 31. Taxa de risco, tamanho máximo da maioria, disciplina mínima esperada para quorum de 3/5 do universo de representantes.

Taxa de risco (em %)	Tamanho máximo da maioria	Disciplina mínima esperada para ganhar votação % <sup>a</sup>	Eficiência
0-10	$N/1,5$	90	160 a 156,67
10-20	$N/1,33\dots$	80	156,67 a 155
20-30	$N/1,16\dots$	70	155 a 156,2
30-40	$N$	60	156,2 a 160

<sup>a</sup> A fórmula geral para a disciplina mínima em maiorias de 3/5 por intervalos de risco é  $60 * x$ , sendo  $x$  = denominador do tamanho máximo da maioria (1,5 ; 1,33...; 1,16....) e  $N$  = universo de representantes.

Sob quorum de 2/3 dos presentes, a maioria apresenta sua melhor eficiência (116,67) no último intervalo, mais especificamente, quando a taxa de risco é 33% e quando o número total de presentes corresponde à metade mais um do universo de representantes. Ou seja, metade da legislatura está presente e toda ela pertence à maioria, apresentando, contudo, uma disciplina de 2/3 desse conjunto. A distância entre a pior e a melhor eficiência é de 16,67 pontos.

Já sob quorum de 2/3 do universo, a maioria tem sua melhor eficiência (163,33) no patamar de risco de 20%, o que significa uma maioria formada por  $N/1,2$  integrantes da legislatura, ou seja, praticamente 83% do universo. A distância entre a pior e a melhor eficiência é de 3,34 pontos.

Como o quorum de 2/3 dos presentes varia, podendo chegar até à distribuição de 2/3 do universo, então, por exemplo, a estratégia do Executivo ou da oposição, tendo em vista tornar vitoriosa sua proposta, é incrementar o número de presentes. Entramos, então, no movimento que chamamos *espiral de comparecimento*, a qual conduz o quorum de 2/3 dos presentes a tornar-se cada vez mais próximo do quorum de 2/3 do universo. Assim, a eficiência vai variar de 116,67 até 163,33, considerando a manutenção dos parâmetros necessários à obtenção de vitória nas votações e contando com os menores custos possíveis.

O quorum de Maioria Relativa tem, em seu menor patamar de comparecimento (50% +1), uma eficiência que varia de 125 a  $100+e$ , sendo que seu ponto mais eficiente ( $100+e$ ) é quando a maioria é igual a 50%+1 do universo de representantes com uma taxa de risco de 49%. A distância entre a pior e melhor eficiência é de  $25+e$  pontos.

O mesmo movimento que anima o quorum de 2/3 dos presentes se repete aqui. No limite superior da variação do comparecimento, a Maioria Relativa se iguala à Maioria Absoluta. Assim, cabe novamente a questão: qual a melhor eficiência nesse quadro?

A Maioria Absoluta não apresenta variações decorrentes do comparecimento. Sua melhor eficiência (141,4) é quando temos 30% de risco, com uma maioria de  $(N+2)/1,4$

integrantes, ou seja, 72-73% do universo de representantes. A distância entre a pior e a melhor eficiência é de 8,6 pontos.

Quando temos a maioria relativa como quorum e sabemos que o ponto mais eficiente é ter uma maioria que apresente 50%+1 do total de representantes presentes à sessão, com uma taxa de risco de 49%, e temos um Executivo ou oposição que pretende confrontar esse conjunto, então o comparecimento de mais representantes provoca a alteração do quorum e, portanto, da eficiência. A *espiral de comparecimento*, ao desenvolver-se no sentido de tornar-se um quorum de Maioria Absoluta, vai transformando a curva de eficiência. Então, caso mantenha-se a ambição de alcançar a maior eficiência possível e caso a maioria transformadora queira obter a vitória, os valores vão variar de uma eficiência de 100+e a 141,4. Os atores, além de incluir mais integrantes para sua coalizão, devem garantir que a disciplina se altere de 50%+e para 70%, e que ela conte com 72% ou 73 % do universo de representantes.

Os esforços para constituir maiorias em quoruns relativos não ocorrem de forma linear. Conforme a agenda política dos atores e a importância das matérias em disputa, mais ou menos esforços podem ser empregados na construção das maiorias. No entanto, caso as questões sejam importantes e a agenda exija, a *espiral de comparecimento* conduzirá a um incremento dos custos, diminuindo a eficiência, encontrando seu melhor ponto em um patamar maior de presenças nas sessões.

Por fim, a Maioria de 3/5 tem sua melhor eficiência (155) no ponto de risco de 20%, apresentando um tamanho de maioria em torno de  $N/1,33..$ , ou seja, 75% do universo de representantes. A distância entre a pior e a melhor eficiência é de 5 pontos. Resumindo, para quoruns absolutos, o ponto eficiente conta com percentuais de risco em torno de 20-30% e, para quoruns relativos, conta com 33-49%.

Algumas observações gerais podem ser feitas. Quanto menor é a distância entre a pior e a melhor eficiência, mais indiferente é construir grandes maiorias ou maiorias estritas (ver Gráficos 7, 8 e 9). Nesse sentido, quando o Executivo ou a oposição pretendem alcançar os quoruns de 3/5 e de 2/3 do universo, torna-se praticamente indiferente, em termos de eficiência, fazer maiorias de tamanho mais reduzido e disciplina mais alta ou maiorias de tamanho mais alargado e disciplina mais baixa, observada, é claro, a taxa de risco adequada. No entanto, se o processo diz respeito a quoruns relativos (2/3 e maioria relativa), a *espiral de comparecimento* pode levar ao aumento do número de integrantes de sua coalizão, diminuindo, portanto, a eficiência (o que significa aumentar o valor do índice). Cabe lembrar

que a busca da melhor eficiência deveria fazer a coalizão se sedimentar nos valores já fixados ou pela maioria absoluta ou pelos  $2/3$  do universo conforme o caso.

Gráfico 7. Eficiência Ótima para quorum de Maioria Relativa - Brasil 1946-1964 e pós 1988

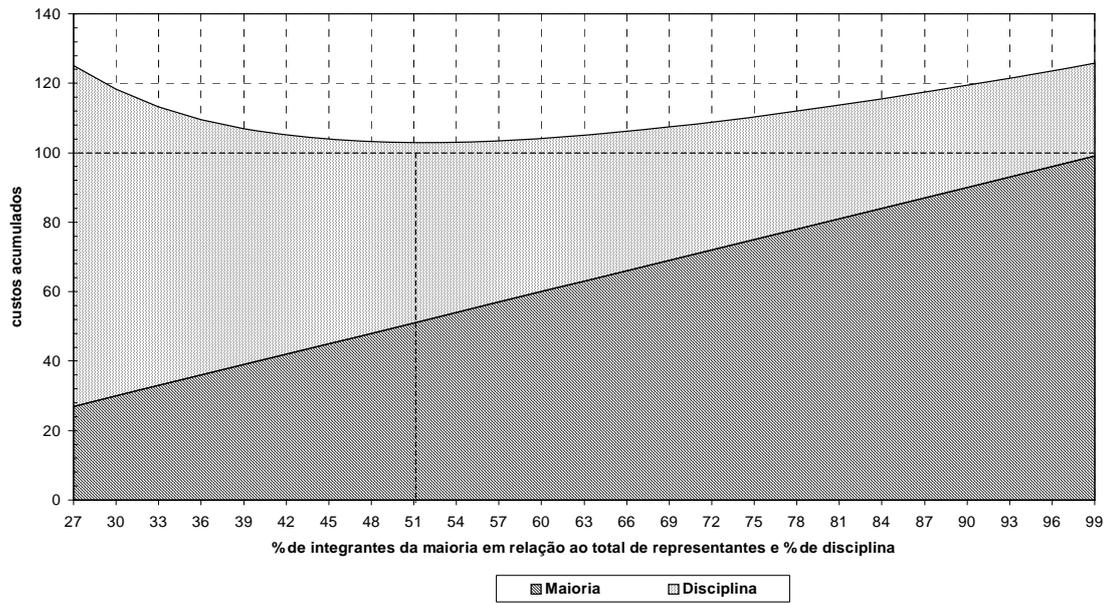


Gráfico 8. Eficiência Ótima para quorum de Maioria Absoluta - Brasil 1946-1964 e pós 1988

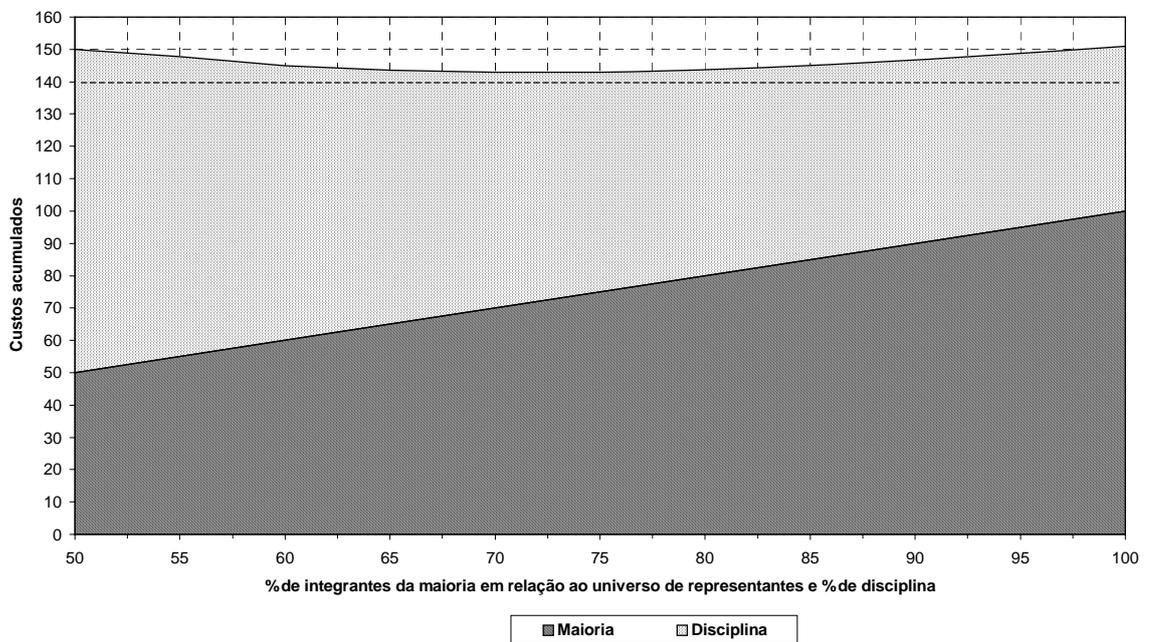
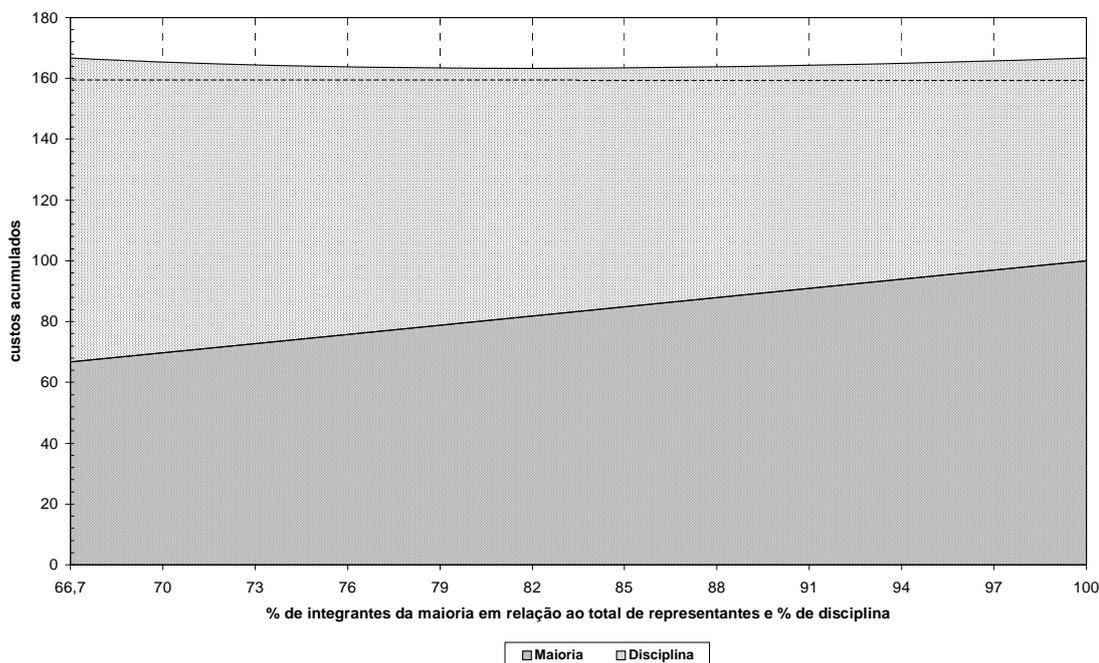


Gráfico 9. Eficiência Ótima para quorum de 2/3 do Universo, Brasil, 1946-1964 e pós 1988



A *espiral de comparecimento* nos quoruns relativos empurra o número de integrantes das maiorias para cima. Ora, quanto maior o número de representante nas maiorias, maior a tendência dessas maiorias se aproximarem das exigências dos quoruns absolutos. Então, quanto mais as coalizões se aproximam deles, mais indiferentes vão ficando suas lideranças em formar maiorias mais estritas com maior disciplina ou maiorias alargadas com menor disciplina.

Portanto, a partir desses resultados, podemos afirmar que certo percentual de ausência de disciplina não é prejudicial ao processo de decisão, sejam as coalizões partidárias ou não. Existir 100% de disciplina não significa ter eficiência para decidir, ao contrário. Por exemplo, se tivermos uma maioria *N/1,16* em quorum de 3/5 (intervalo de risco 20%-30%) e se existir 100% de disciplina, a eficiência subirá para 186, 2, tornando-se superior, inclusive, aos 160 da eficiência do último intervalo de maior risco (30%-40%). A coalizão hipotética ganha a votação mas o custo é exacerbado, podendo ter reflexos em outras situações e incidência sobre recursos disponíveis.

A necessidade e importância de graus máximos de disciplina é alta para coalizões que estão em significativa desvantagem numérica. Da mesma maneira, não é adequado, para decidir eficientemente, que a coalizão seja universal.

Também podemos concluir que quando as matérias e proposições forem importantes, a *espiral de comparecimento* terá lugar. Se não forem importantes, o movimento será buscar eficiência nos patamares mais baixos de comparecimento<sup>10</sup>. Isso não quer dizer que uma coalizão capaz de enfrentar quoruns absolutos não seja capaz de reproduzir seu comportamento em questões de menor importância e em quoruns de menor exigência.

Considerando que, para a derrubada do veto no regime de 1946-1964, tínhamos como quorum os  $2/3$  dos presentes, então o arco de melhor eficiência e suas respectivas maiorias deveria partir de  $(N+2)/2$  (50%+1 do universo) indo até  $(N+2)/1,2$  (73% do universo), oscilando a disciplina entre 50%+e e 70% dos integrantes da coalizão, respectivamente. Caso houvesse o movimento da *espiral de comparecimento*, então deveria ser atingido o patamar de  $(N+2)/1,2$ , com disciplina de 70%.

Já no regime pós 1988, onde o quorum de derrubada do veto é a Maioria Absoluta, a busca do ponto mais eficiente encaminharia para a construção de coalizões com aproximadamente 73% dos integrantes da legislatura, permitindo uma disciplina de 70%.

Apontar os pontos mais eficientes, bem como o espectro da variação dos limites das maiorias e coalizões, não implica em prever exatamente o perfil do que vai existir ou existiu. Permite apenas estabelecer um critério de julgamento sobre o espectro das decisões legislativas, especialmente no tocante ao número de integrantes das coalizões e à dimensão da disciplina em plenário.

De outro lado, a dinâmica política de construção das coalizões e de formação de disciplina permite afirmar que ela é decorrente também do fator estrutural contido no ordenamento institucional de decisão (quoruns), o que contribui para produzir certo patamar de indisciplina e limitação do número de integrantes. Atores racionais e pragmáticos que interagem com essas regras só irão se comportar de forma diferente se outros fatores estiverem presentes. Por exemplo, o alto percentual de disciplina partidária encontrado em

---

<sup>10</sup> No entanto, é bom ressaltar, existe um mecanismo de “carona” quanto à apreciação dos projetos. Muitos projetos de menor importância estão na mesma ordem do dia de projetos substantivamente importantes. Nesse momento, o quorum é alto e o engajamento das coalizões é substantivo. Então, os projetos de menor envergadura acabam recebendo uma grande votação, na “carona” daqueles mais importantes. De outro lado, em sentido contrário à “carona”, muitos projetos importantes podem sofrer um esvaziamento de plenário como forma de protesto por parte da minoria que vai ser derrotada. O critério de reconhecer a importância de um projeto *somente* pela quantidade de representantes envolvidos na votação não é adequado.

partidos de esquerda pode ser derivado do seu *ethos* e forma de organização<sup>11</sup> e não em decorrência de uma necessidade imanente de altas taxas de disciplina. No entanto, poderíamos objetar que dado o baixo número de integrantes dos partidos de esquerda dentro do parlamento brasileiro, só resta, inclusive para o representante individual, reconhecer a necessidade de aumentar sua disciplina, tornando, assim, mais eficaz sua participação nas atividades parlamentares submetidas a quoruns de decisão.

Vamos aplicar nossas proposições sobre o montante de votações do período 1989-1995 (não dispomos dos dados referentes ao regime de 1946-64) conforme o intervalo de risco, isto é, verificando se os intervalos onde existe maior concentração de votações correspondem àqueles previstos em termos de eficiência. Para tanto, nos serviremos dos dados compilados por Figueiredo e Limongi (tabela 32). É claro que, como não dispomos dos dados exatos, teremos de nos contentar em fazer aproximações.

Tabela 32. Distribuição das votações por quorum de decisão segundo as taxas de risco, Câmara de Deputados, Brasil, 1989-1995

Taxas de risco (em %)	Maioria Relativa	Maioria Absoluta	Maioria com 3/5
(0-10)	18 (4,4)	22 (34,4)	39 (19,0)
(10-20)	37 (9,1)	6 (9,4)	37 (18,0)
(20-30)	38 (9,4)	8 (12,5)	121 (59,0)
(30-40)	94 (23,2)	22 (34,4)	8 (3,9)
(40-50)	205 (50,5)	6 (9,4)	-
(50-60)	14 (3,4)	-	-
Total	406 (100,0)	64 (100,0)	205 (100,0)

Fonte: Figueiredo e Limongi (1999, p. 116)

Notas: N=675 votações

Os dados entre parênteses referem-se aos valores percentuais

O maior número de votações deu-se por meio de maioria simples (60,2%) seguido das votações com quorum de 3/5 do universo de representantes (30,4%). As votações com quorum de maioria absoluta foram minoria (9,5%). Essa distribuição não permite concluir que a quantidade de projetos votados obedece à dificuldade do quorum estabelecido para cada lei.

<sup>11</sup> Mas também pode ser derivado da percepção, por parte desses atores, de que, tendo em vista sua posição ideológica não ser contígua ao conjunto restante de partidos, os deslocamentos para compor coalizões não tragam benefícios significativos. Uma espécie de insulamento partidário.

Se assim fosse, teríamos o quorum de maioria absoluta como aquele que ocuparia a segunda posição com maior montante de casos e não o quorum de 3/5<sup>12</sup>.

Há 14 votações na maioria relativa (3,4% do total) que se situam no intervalo de risco 50-60%, o que representa, segundo o dado disponível, maiorias que sofreram derrotas por não alcançarem o mínimo necessário. É claro que essa interpretação prescinde do critério de que a taxa de risco observa o patamar mínimo suficiente para obter vitória nas votações. Se esse critério for considerado, só podemos afirmar que talvez exista um problema de informação da liderança, a qual não conhece a maioria com a qual deve interagir.

Dentro da maioria simples, o intervalo onde existe o maior número de casos apresenta a taxa de risco de 40 a 50%, metade do conjunto de maioria simples, seguido do intervalo 30-40%, perfazendo, os dois juntos, 73,7% do conjunto de casos da maioria simples. No conjunto do quorum de 3/5 temos uma concentração no intervalo entre 20-30%, somando quase 60% do conjunto e o restante se distribuindo igualmente nos dois primeiros intervalos. Por fim, o conjunto do quorum de maioria absoluta é melhor distribuído mas ainda apresenta alguma concentração no primeiro intervalo (0-10%) e no terceiro (30-40%), em torno de 34% em cada um.

Parece haver certa concentração de votações no intervalo superior de cada maioria (a exceção é o primeiro intervalo nas maiorias absolutas), mais exatamente no segundo intervalo (40-49% para MR, 30-40% para MA, e 20-30% para maioria com 3/5).

Vemos que, para maioria relativa com comparecimento mínimo, tendo em vista seu ponto mais eficiente teoricamente previsto (49%), temos que no intervalo 40-50% encontramos 50,5% do total de votações. Logo, podemos afirmar que pelo menos 50% do conjunto de maiorias que se formaram dentro do quorum de maioria relativa atenderam ao previsto. Como o montante de eficiência é maior quanto mais se aproxima de 49%, podemos observar que há um crescimento do número de votações por fator de risco que acompanha a lógica da eficiência: 23,2% para 30-40%; 9,4% para 20-30%; 9,1% para 10-20% e 4,4% para 0-10%. Como o primeiro intervalo de risco (0-10%) tem poucas votações, é possível afirmar que uma certa *espiral de comparecimento* foi atuante em alguma medida.

Quanto à maioria absoluta, temos que o ponto mais eficiente é o de 30% de risco, ou seja, no limiar do terceiro intervalo com o quarto. Efetivamente, no quarto intervalo temos um dos maiores percentuais de montante de votações (34,4% do total), assim como o terceiro intervalo apresenta o segundo maior percentual de votações (12,5%). Nesse caso, como é

---

<sup>12</sup> Na Constituição Federal brasileira, em geral, os projetos são votados por maioria simples, enquanto as leis

impossível verificar o ponto exato de cada votação, devemos manter alguma prudência em afirmar a exata adequação da distribuição das votações ao previsto anteriormente. Podemos afirmar que existe, nesses intervalos, uma certa correspondência em relação ao previsto. No entanto, existe 34,4% de votações no primeiro intervalo, o qual encerra uma eficiência menor que o terceiro e o quarto intervalos. Como havíamos afirmado, na Maioria Absoluta existe certa indiferença entre o ponto mais eficiente e o menos eficiente na medida em que as distâncias entre eles tendem a ser menores. Assim, não deve causar espanto a distribuição verificada, ainda que o montante de votações do primeiro intervalo guarde alguma discrepância com o previsto.

Em relação ao quorum de 3/5, o ponto mais eficiente é o de 20% de risco. Exatamente após a fronteira entre o segundo e terceiro intervalos temos 59,0% das votações, enquanto que o segundo intervalo apresenta 18%, uma significativa concentração. Os 19% de votações existentes no primeiro intervalo são melhor justificados pela indiferença entre alocar no ponto mais eficiente ou no menos eficiente. Acreditamos que as votações com quorum de 3/5 estão consistentes com o previsto.

#### **4.6. Considerações Finais**

Chamamos a atenção nesse capítulo, para a relação entre maioria e disciplina. Tendo em vista que as coalizões são montadas para obter vitórias políticas no cenário parlamentar, então o seu número é tributário do cálculo realizado pelas lideranças e pelo Presidente no sentido de otimizar os recursos disponíveis. A proposição de que as maiorias e disciplinas se relacionam de forma inversa tendo em vista obter condições de vitória frente aos quoruns e que nos quoruns absolutos as lideranças tendem a ser indiferentes entre grandes maiorias com disciplina rebaixada e pequenas maiorias com maior disciplina, nos permite reconsiderar o presidencialismo de coalizão brasileiro.

Para obter vitórias nos quoruns absolutos os Presidentes não podem se contentar com maiorias abaixo dos 70% dos total de representantes legislativos assim como também não podem permitir que tais coalizões apresentem disciplinas inferiores à aproximadamente 70% do número de seus integrantes. Então, opera no presidencialismo de coalizão brasileiro não apenas a necessidade de fazer frente à fragmentação das forças políticas mas também a necessidade de cumprir com as exigências dos quoruns. Muitas vezes assistimos reclamos por

mudanças no sistema eleitoral, de maneira a produzir maiorias artificiais, no sentido de alcançar maior governabilidade. Ora, um sistema eleitoral que produza artificialmente uma maioria de 70% (a maioria que daria condições legislativas ideais ao Presidente) enfraquece seus atributos democráticos e passa a ser uma instituição de cerceamento da liberdade política. De outro lado, o rebaixamento das exigências dos quoruns pode levar o sistema a incorrer em problemas de estabilidade decisória, afetando até mesmo a governabilidade. Diminuir a necessidade de composição entre o Presidente e o Congresso pode conduzir a uma intensificação do conflito, não apenas em bases de situação-oposição mas, também, já o dissemos, entre os poderes.

Qual o lugar do veto nesse contexto? O veto tem como objeto de origem um projeto que foi aprovado sob um quorum relativo. No entanto, após sua aposição, o quorum que arbitra o patamar da manutenção ou derrubada desse veto é um quorum absoluto. Um Presidente, sem a maioria adequada, se candidata a permanecer sob a sombra do Congresso, o qual, ainda que não enfeixe em seu campo de ação todo o governo, assim como suas atividades administrativas, estabeleceria, na prática, a agenda política da nação.

No próximo capítulo, vamos verificar o comportamento real das variáveis (maioria, disciplina) no sistema presidencialista brasileiro nos períodos em análise. Dessa maneira, estaremos habilitados a relacioná-las com o comportamento do veto conforme os diferentes governos, nos permitindo realizar uma avaliação acerca do funcionamento das relações Executivo- Legislativo no Brasil.

## 5. As Maiorias, as Disciplinas e os Vetos: os referentes empíricos

Nesse capítulo examinamos a relação entre as variáveis maioria, disciplina e eficiência para cada governo e cada ministério nos períodos de 1946-1964 e 1990-2000. Trazemos o tamanho dessas maiorias, o montante das disciplinas, e determinamos a eficiência em termos do efetivo, aquilo que existiu, e do esperado, ou seja, o previsto pela teoria. Além disso, discutimos o problema do perfil das coalizões, se sobredimensionado ou se estrito. Por fim, estabelecemos a relação entre as maiorias, as disciplinas, os vetos e suas derrubadas, terminando por identificar os efeitos da alteração do quorum de derrubada de um período para o outro.

### 5.1. As Maiorias, as Disciplinas e as Eficiências em 1946-1964

Esse seção fornece um panorama sobre as maiorias presidenciais - tamanho, disciplina e eficiência - do período 1946-1964, assim como suas possibilidades de vitória a partir dos quoruns estabelecidos. Também examina as diferentes combinações de formação de coalizões pró e contra governo, terminando por estabelecer o tipo de coalizão existente, suas relações e seus efeitos sobre o sucesso presidencial, o veto e a derrubada do veto.

Em primeiro lugar, vamos apresentar os dados básicos. A tabela 33 mostra o desenvolvimento da base parlamentar dos governos<sup>1</sup> ao longo do período 1946-1964 bem como sua eficiência. Em termos de maiorias parlamentares, o segundo ministério do Governo Dutra é aquele que apresentou a menor base de apoio (55,2%), seguido dos dois últimos ministérios de João Goulart, com cerca de 57% do conjunto de representantes. Os governos com maior base parlamentar foram Jânio Quadros e o primeiro ministério de Vargas (com cerca de 92%). Em termos de disciplina das maiorias<sup>2</sup>, a variação não é tão grande, havendo

---

<sup>1</sup> A distribuição dos governos acompanhou a proposta de Amorim e Santos (2001), obedecendo à lógica da composição partidária dos ministérios: Dutra I (PSD-PTB), Dutra II (PSD-PR), Dutra III (PSD-UDN-PR), Dutra IV (PSD-UDN), Vargas I (PSD-UDN-PTB-PSP), Vargas II (PSD-UDN-PTB), Café Filho (PSD-UDN-PTB-PR), Kubitschek I (PSD-PTB-PSP-PR), Kubitschek II (PSD-PTB-PSP-PR), Quadros (PDS-UDN-PTB-PSP-PR-PSB), Goulart I (PSD-PTB-PSP-PSB), Goulart II (PSD-PTB-PSB-PDC), Goulart III (PSD-PTB-PDC) e Goulart IV (PSD-PTB).

<sup>2</sup> Os números da disciplina foram alcançados fazendo regredir à origem os dados constantes no trabalho de Figueiredo e Limongi (1998b), que indicavam os valores médios do índice Rice em relação a 11 partidos de 1946 a 1964, por governo. Já os dados disponíveis em Amorim e Santos (2001) diziam respeito às médias de 5 partidos por períodos de tempo. Verificamos que a diferença entre as duas séries de dados só se torna significativa a partir do governo Jânio Quadros, quando existem diferenças entre 10 e 16 representantes, a maior, para os dados de Figueiredo e Limongi. Empregamos a série de Figueiredo e Limongi. Chega-se a essa disciplina pelos seguintes passos: 1) para cada partido desconstrói-se o índice Rice por meio da fórmula Parte Majoritária =  $(100 + \text{Índice Rice})/2$ ; 2) aplica-se o percentual resultante sobre o total de representantes do partido e obtém-se o número total que

um *continuum* que vai de 71,7% até 83,9%. De 71,7% até 78,7%: Café Filho, Vargas I e II, João Goulart I, Jânio Quadros, João Goulart IV, Kubitschek II e João Goulart I; e de 80% a 83,9%: Kubitschek I, Dutra I, II, III e IV, João Goulart III.

Tabela 33. Maioria presidencial efetiva e formal (abs. e % em relação ao total de representantes), disciplina efetiva da maioria formal, eficiência efetiva, capacidade de superar os quoruns: 1) Maioria Relativa com comparecimento mínimo, 2) Maioria Absoluta, 3) 2/3 dos presentes com comparecimento mínimo e 4) 2/3 do universo, por Ministérios de cada Governo, Câmara de Deputados, Brasil, 1946-1964

Ministérios	Maioria presidencial formal	Maioria presidencial efetiva	Disciplina efetiva <sup>a</sup>	Eficiência efetiva	Alcançou Maioria Relativa <sup>b</sup>	Alcançou Maioria Absoluta <sup>b</sup>	Alcançou 2/3 dos presentes <sup>b</sup>	Alcançou 2/3 do universo <sup>b</sup>
Dutra I	173 (60,5)	144 (50,3)	83,5	144,0	S/N (286)(100)	N	S/N (216)(75,5)	N
Dutra II	158 (55,2)	133 (46,5)	83,9	139,1	S/N (265)(92,7)	N	S/N (200)(69,9)	N
Dutra III	247 (81,0)	200 (65,6)	81,0	162,0	S (305) (100)	S	S/N (300)(98,4)	N
Dutra IV	237 (77,7)	192 (63,0)	81,0	158,7	S (305) (100)	S	S/N (288) (94,4)	N
Vargas I	279 (91,8)	204 (67,1)	73,1	164,9	S (304) (100)	S	S (304) (100)	S
Vargas II	255 (83,9)	185 (60,9)	72,5	156,4	S (304) (100)	S	S/N (278) (91,4)	N
Café Filho	276 (84,7)	198 (60,7)	71,7	156,4	S (326) (100)	S	S/N (297) (91,1)	N
Kubitschek I	221 (67,8)	177 (54,3)	80,1	147,9	S (326) (100)	S	S/N (266) (81,6)	N
KubitschekII	232 (71,2)	178 (54,6)	76,7	147,9	S (326) (100)	S	S/N (267) (81,9)	N
Quadros	300 (92,0)	225 (69,0)	75,0	167,0	S (326) (100)	S	S (326) (100)	S
Goulart I	280 (68,5)	207 (50,6)	73,9	142,4	S (409) (100)	S	S/N (311) (76)	N
Goulart II	254 (62,1)	200 (48,9)	78,7	140,8	S/N (398)(97,3)	N	S/N (300) (73,3)	N
Goulart III	234 (57,2)	196 (47,9)	83,8	141,0	S/N (390)(95,4)	N	S/N (294) (71,9)	N
Goulart IV	234 (57,2)	179 (43,8)	76,5	133,7	S/N (356) (87)	N	S/N (269) (65,8)	N

<sup>a</sup> A disciplina aqui considerada é média. Devemos lembrar que Amorim e Santos (2001) registraram intensa oscilação nos percentuais de disciplina partidária na Câmara de Deputados para o período em questão. Tais oscilações não comprometem a análise porque tratamos de efeitos sistêmicos. Essas oscilações podem ser tomadas como desvios em relação à média. De toda forma, somente dados mais detalhados podem fornecer mais rigor à questão da disciplina.

compõe a maioria média do partido que vota disciplinadamente; 3) somam-se os representantes majoritários dos partidos que apóiam o governo e que votam disciplinadamente, alcançando o total de apoio efetivo médio ao governo, o qual chamaremos de maioria presidencial efetiva; 4) calcula-se o percentual de apoios efetivos médios, chegando até a quantidade percentual de representantes que votam disciplinadamente, em média, na coalizão de governo. Chamaremos esse último percentual de *disciplina efetiva*. Tendo em vista a insuficiência de investigações que nos orientasse sobre o problema do sentido das votações, um pressuposto fundamental é considerar que essa parcela majoritária dentro dos partidos obedece à posição principal do partido, que é de integrar a coalizão de governo, apoiando o Presidente. Mesmo que existam certas votações onde a parte majoritária da coalizão de governo se posicionou contra, o pressuposto é de que isso ocorreu de maneira menos regular e constante.

<sup>b</sup> Indica se a maioria efetiva conseguiu alcançar o quorum estabelecido pela regra: S para sim, N para não, S/N para sim ou não condicionado ao tamanho máximo de comparecimento. Entre parênteses: número máximo, absoluto e percentual, de comparecimento à sessão para que o resultado das votações seja favorável à coalizão presidencial dado o tamanho da maioria presidencial efetiva.

A análise da eficiência requer que façamos referência à eficiência relativa aos intervalos de risco de cada maioria conforme o número total de integrantes da legislatura. Podemos classificar os governos por sua posição em relação à capacidade de fazer frente aos diferentes quoruns. O primeiro ministério do Governo Vargas, junto com o de Jânio Quadros, são os únicos a apresentar uma maioria com graus de disciplina e de tamanho que poderiam enfrentar qualquer quorum, inclusive aqueles onde o comparecimento fosse absoluto. Depois deles temos os Governos Dutra III e IV, Vargas II, Café F., Kubitschek I e II e Goulart I, como aqueles governos que não apresentam quorum para votações com quorum de 2/3 do universo. Os governos mais problemáticos são Dutra I e II e Goulart II, III e IV tendo em vista que sequer obtém garantias para as votações de maioria absoluta. Se a *espiral de comparecimento* tiver lugar, as coalizões desses Presidentes suportarão bem o quorum de maioria relativa mas poderão ter problemas quando a maioria for absoluta ou de 2/3 do universo. Dessa maneira, a melhor eficiência do Governo Goulart deve-se a seu desempenho no quorum de maioria simples.

Ao analisarmos o quorum de derrubada do veto, observamos que, se qualquer governo quiser manter o veto, ele o fará porque detém maiorias efetivas acima da linha de 33%+1, que é a margem de segurança para evitar a formação de uma maioria de oposição em torno de 2/3 do conjunto de representantes.

Quando uma coalizão não alcança um quorum, sua medida de eficiência é inócua. Isso acontece porque ela ficou fora do intervalo de risco adequado para garantir a vitória nas votações, isto é, a combinação de tamanho da maioria com sua disciplina não produz o melhor resultado.

A tabela a seguir demonstra quais as coalizões médias que podem se formar a partir dos resultados acima encontrados. Projetamos a coalizão presidencial e a oposição tendo duas possibilidades: 1) quando a maior parcela dos não disciplinados adere à coalizão de governo ou à da oposição; e 2) quando toda a parcela de indisciplinados adere à coalizão de governo ou à da oposição. A dissidência foi calculada da seguinte forma: 1) consideramos que os valores da disciplina da coalizão presidencial foram sistêmicos; 2) a oposição foi calculada considerando todos os representantes que não integram de maneira formal a coalizão presidencial, ignorando-se acordos parlamentares de partidos em apoio ao Presidente; 3) a

quantidade de integrantes da oposição formal foi calculada subtraindo-se do universo de representantes aqueles que integravam a coalizão presidencial formal; 4) a quantidade efetiva de integrantes da coalizão presidencial e da oposição foi obtida aplicando-se as taxas de disciplina; 5) a quantidade total de dissidência, isto é, aqueles que não se alinhavam disciplinadamente com seu bloco de pertencimento, foi obtida somando-se o conjunto da coalizão presidencial efetiva com a oposição efetiva e subtraindo-se esse valor do total de representantes; 6) a própria dissidência foi submetida à taxa sistêmica de disciplina, revelando dois grupamentos, um majoritário e outro minoritário; 7) finalmente, alinou-se os grupos de dissidência com as maiorias, de maneira a produzir pelo menos quatro combinações: (a) coalizão do Presidente com dissidência majoritária e oposição com dissidência minoritária; (b) coalizão do Presidente com dissidência minoritária e oposição com dissidência majoritária; (c) coalizão do Presidente com toda a dissidência e (d) oposição com toda a dissidência.

Tabela 34. Número de integrantes necessários para a construção de coalizões pró e contra governo, com maior e menor dissidência, por Ministérios de cada Governo, Câmara de Deputados, Brasil, 1946-1964

Ministérios	Número de integrantes da Legislatura	Maioria efetiva + maior dissidência	Oposição efetiva + menor dissidência	Oposição efetiva + maior dissidência	Maioria efetiva + menor dissidência
Dutra I	286 (100,0)	184 (64,3)	102 (35,7)	134 (46,9)	152 (53,1)
Dutra II	286 (100,0)	171 (59,8)	115 (40,2)	145 (50,7)	141 (49,3)
Dutra III	305 (100,0)	247 (81,0)	58 (19,0)	94 (30,8)	211 (69,2)
Dutra IV	305 (100,0)	239 (78,3)	66 (21,7)	102 (33,4)	203 (66,6)
Vargas I	304 (100,0)	264 (86,8)	40 (13,2)	78 (25,7)	226 (74,3)
Vargas II	304 (100,0)	246 (80,8)	58 (19,2)	96 (31,6)	208 (68,4)
Café Filho	326 (100,0)	264 (81,0)	62 (19,0)	102 (31,3)	224 (68,7)
Kubitschek I	326 (100,0)	229 (70,2)	97 (29,8)	136 (41,7)	190 (58,3)
Kubitschek II	326 (100,0)	236 (72,5)	90 (27,5)	130 (40,0)	196 (60,0)
Quadros	326 (100,0)	286 (87,8)	40 (12,2)	81 (24,7)	245 (75,3)
Goulart I	409 (100,0)	286 (69,9)	123 (30,1)	174 (42,6)	235 (57,4)
Goulart II	409 (100,0)	268 (65,6)	141 (34,4)	190 (46,6)	219 (53,4)
Goulart III	409 (100,0)	252 (61,5)	157 (38,5)	202 (49,5)	207 (50,5)
Goulart IV	409 (100,0)	253 (61,7)	156 (38,3)	207 (50,7)	202 (49,3)

Fonte: Tabela 33 Nota: Os números entre parênteses referem-se aos valores percentuais

Quando a coalizão presidencial conta com a maior parte das dissidências, somente os Governos Dutra I e II e Goulart II, III e IV não alcançam o quorum de 2/3, sendo que a oposição, nesse caso, também não adquire força suficiente para ser uma antagonista “de peso”. O conjunto restante adquire confortável maioria em detrimento da oposição. Quando a oposição conta com a aliança da maioria dos dissidentes, então alcança o quorum de maioria absoluta no Governos Dutra II e IV e Goulart IV. Nenhuma dessas coalizões de oposição alcança o quorum de 2/3 do universo. Em compensação, a coalizão do Presidente, quando se alia com a maior dissidência, só não alcança o quorum de maioria absoluta nos Governos Dutra II e Goulart IV, e não alcança o quorum de 2/3 do universo nos Governos Dutra I e II, Kubitschek I e II e em todas as coalizões ministeriais do Governo Goulart.

A tabela 35 mostra como ficariam as coalizões caso todo o conjunto de dissidência se aliasse a um ou outro lado, coalizão presidencial ou oposição.

Tabela 35. Número de integrantes necessários para a construção de coalizões pró e contra governo, com dissidência total, por Ministérios de cada Governo, Câmara de Deputados, Brasil, 1946-1964

Ministérios	Número de integrantes da Legislatura	Oposição efetiva + dissidência	Majoria efetiva sem dissidência	Majoria efetiva + dissidência	Oposição efetiva sem dissidência
Dutra I	286 (100,0)	142 (49,7)	144 (50,3)	192 (67,1)	94 (32,9)
Dutra II	286 (100,0)	153 (53,5)	133 (46,5)	179 (62,6)	107 (37,4)
Dutra III	305 (100,0)	105 (34,4)	200 (65,6)	258 (84,6)	47 (15,4)
Dutra IV	305 (100,0)	113 (37,0)	192 (63,0)	250 (81,9)	55 (18,1)
Vargas I	304 (100,0)	100 (32,9)	204 (67,1)	286 (94,0)	18 (6,0)
Vargas II	304 (100,0)	119 (39,1)	185 (60,9)	268 (88,3)	36 (11,7)
Café Filho	326 (100,0)	128 (39,3)	198 (60,7)	290 (89,0)	36 (11,0)
Kubitschek I	326 (100,0)	149 (45,7)	177 (54,3)	242 (74,2)	84 (25,8)
Kubitschek II	326 (100,0)	148 (45,4)	178 (54,6)	254 (77,9)	72 (22,1)
Quadros	326 (100,0)	101 (31,0)	225 (69,0)	307 (94,0)	20 (6,0)
Goulart I	409 (100,0)	202 (49,4)	207 (50,6)	314 (76,7)	95 (23,3)
Goulart II	409 (100,0)	209 (51,1)	200 (48,9)	287 (70,2)	122 (29,8)
Goulart III	409 (100,0)	213 (52,1)	196 (47,9)	262 (64,1)	147 (35,9)
Goulart IV	409 (100,0)	230 (56,2)	179 (43,8)	275 (67,3)	134 (32,7)

Fonte: Tabela 33 Nota: Os números entre parênteses referem-se aos valores percentuais

Quando a dissidência fica *ao lado da oposição*, esta, novamente, só alcança o quorum de maioria absoluta nos governos Dutra I e II, e em Goulart II, III e IV. Em relação ao quorum de 2/3 do universo, mesmo sem a dissidência, a coalizão presidencial em Vargas I e Quadros o alcança. Nesse perfil de alianças, crescem as dificuldades do governo mas nada que possa alterar o sentido geral de sua predominância legislativa em termos de base parlamentar.

Quando a dissidência, *na totalidade*, se torna aliada da coalizão presidencial, então a oposição nada poderá fazer. Somente nos Governos Dutra II e João Goulart III, a coalizão não alcançaria o quorum de 2/3 do universo.

De toda forma, os governos mais frágeis, em termos de coalizão parlamentar, são o primeiro e segundo ministérios de Dutra e os de João Goulart, principalmente, os três últimos ministérios. De resto, o Executivo apresenta substantiva coalizão parlamentar.

Cabe lembrar que, dada a exiguidade da distância entre oposição e coalizão presidencial, existe um potencial de conflito entre Governo e oposição em Kubitschek e Goulart, no sentido de que a oposição teria condições reais de, deslocando uma mínima parcela de integrantes da coalizão presidencial, obter uma maioria capaz de ou forçar uma negociação ou obstruir a atividade parlamentar do Presidente.

A situação mais difícil para os Presidentes, como observação geral em relação a este ponto, se dá quando toda a dissidência junta-se com a oposição, como ocorreu, em especial, em Dutra I e II e Goulart III e IV. É claro que esses resultados não reproduzem com fidelidade e grande precisão o jogo dos apoios e confrontos do parlamento brasileiro do período, mas nos fornecem uma medida aproximada dos limites das coalizões frente aos quoruns, permitindo antever as facilidades e dificuldades que os diferentes governos tiveram no processo parlamentar.

Outra medida que pode auxiliar a compreensão dos efeitos das coalizões e maiorias formadas é a relação das maiorias, das disciplinas e das eficiências com as taxas de sucesso presidencial, isto é, a quantidade de projetos do Executivo aprovados no Legislativo. Governos com melhor eficiência (ou seja, com índice de valor mais baixo) são capazes de alcançar mais sucesso?

Tabela 36. Tamanho das Maiorias Efetivas (menor e maior), disciplina, eficiência, quantidade de projetos de lei do Executivo aprovados pelo Legislativo, por Governo, Câmara de Deputados, Brasil, 1946-1964<sup>a</sup>.

Governos <sup>b</sup>	Maior maioria efetiva %	Disciplina %	Eficiência	Projetos de Lei do Executivo aprovados (%)
Vargas	67,1 (60,9)	73,1 (72,5)	164,9 (156,4)	77,7
Café Filho*	60,7	71,7	156,4	60,9
Kubitschek	54,6 (54,3)	76,7 (80,1)	147,9 (147,9)	40,9
Quadros*	69,0	75,0	167,0	24,4
Goulart	50,6 (43,8)	73,9 (76,5)	142,4 (133,7)	19,5

Fonte: Tabela 33, e para projetos de lei do Executivo aprovados, Figueiredo e Limongi, 1998b.

<sup>a</sup> Entre parênteses: menor maioria efetiva, disciplina da menor maioria efetiva e eficiência da menor maioria efetiva. Classificamos como menor e maior as maiorias efetivas de diferentes magnitudes de ministérios em cada governo, tendo em vista que o indicador de projetos de lei aprovados diz respeito ao período de governo como um todo. O mesmo se aplica para disciplina e eficiência.

<sup>b</sup> Os dados relativos ao governo Dutra não estão disponíveis.

\* Não dispõem de valores relativos a menor maioria efetiva porque não tiveram mais de um ministério

Procedemos à análise de regressão linear entre eficiência e quantidade de projetos aprovados. O resultado foi inequívoco: a eficiência não serve para explicar a variação da quantidade de projetos aprovados ( $R^2=0,187$ , sig. 0,468). A disciplina e o tamanho da maioria parecem não ter influência substantiva sobre o sucesso presidencial (regressão linear:  $R^2=0,357$ , sig. 0,643, para as maiores maiorias efetivas e  $R^2=0,345$ , sig. 0,655, para as menores maiorias efetivas). É claro que partimos de situações onde os Presidentes conseguiram quorum de maioria relativa e até mesmo maioria absoluta, sendo, portanto, capazes de ganhar votações em plenário. No entanto, no período 1946-1964, ultrapassados os mínimos necessários, a variação do percentual de sucesso não é decorrente nem da disciplina nem da maioria. Esse achado corrobora as desconfianças de Ames (2001, p.188) sobre o fato de que os projetos de lei vindos do Presidente observam, de antemão, a capacidade de serem aprovados pelo plenário? Por um lado, não, já que existem taxas baixíssimas de aprovação de projetos do Executivo, principalmente nos Governos Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart, o que significa que o Executivo não se furtava em remeter projetos que iriam ser derrotados. Por outro lado, sim, já que a desconexão entre sucesso presidencial, tamanho da maioria e disciplina evidenciam que outras variáveis operam para a variação do primeiro.

Dessa forma, é pertinente considerar que também os vetos e suas derrubadas não devem obedecer unicamente à dinâmica das maiorias e disciplinas. Antes de passarmos a esse ponto é preciso avaliar o quanto a eficiência efetiva se ajusta à predição em relação ao tamanho da maioria. Vamos comparar as maiorias formais, a disciplina efetiva e a eficiência

efetiva com a disciplina esperada e a eficiência esperada tendo em vista a magnitude da coalizão.

Tabela 37. Comparação entre magnitude das maiorias formais, das disciplinas esperadas e efetivas, e das eficiências esperadas e efetivas para quoruns de Maioria Absoluta, por Ministérios, Câmara de Deputados, Brasil, 1946-1964

Ministérios	Maioria formal <sup>a</sup>	Disciplina esperada <sup>b</sup>	Disciplina efetiva <sup>b</sup>	Eficiência esperada (A)	Eficiência efetiva (B)	B-A
Dutra I	60,5	84,6	83,5	145,1	144,0	-1,1
Dutra II	55,2	91,5	83,9	146,7	139,1	-7,6
Dutra III	81,0	62,4	81,0	143,4	162,0	18,6
Dutra IV	77,7	65,2	81,0	142,9	158,7	15,8
Vargas I	91,8	55,1	73,1	146,9	164,9	18,0
Vargas II	83,9	60,0	72,5	143,9	156,4	12,5
Café Filho	84,7	59,5	71,7	144,2	156,4	12,2
Kubitschek I	67,8	74,6	80,1	142,4	147,9	5,5
Kubitschek II	71,2	70,8	76,7	142,0	147,9	5,9
Quadros	92,0	54,9	75,0	147,0	167,0	20,0
Goulart I	68,5	73,8	73,9	142,3	142,4	0,1
Goulart II	62,1	81,2	78,7	143,3	140,8	-2,5
Goulart III	57,2	88,2	83,8	145,4	141,0	-4,4
Goulart IV	57,2	88,2	76,5	145,4	133,7	-11,7

Fonte: Tabela 33

<sup>a</sup> percentuais em relação ao total de representantes em cada legislatura

<sup>b</sup> percentuais em relação ao total de integrantes de cada coalizão ministerial

A diferença de eficiência (última coluna) deve ser interpretada de maneira a considerar que quanto mais próxima de zero e positiva for a diferença entre eficiência efetiva e eficiência esperada, mais eficiente foi a combinação de maioria e disciplina. Podemos observar que a partir das maiorias formais existentes, considerando as taxas de disciplina esperadas, houve 5 casos onde a eficiência ficou abaixo do nível mínimo (sinal negativo), levando à conclusão de que esses governos apresentaram coalizões que combinaram de maneira insuficiente o tamanho da maioria com a disciplina, mais especificamente os Governos Dutra I e II e João Goulart II, III e IV. De outro lado, a grande diferença positiva existente em 6 casos permite afirmar que as maiorias e suas disciplinas foram exageradas (Governos Dutra III e IV, Vargas I e II, Café Filho e Jânio Quadros). Os governos que apresentaram correspondência entre a eficiência esperada e a efetiva foram em número de 2 (Kubitschek I e II e João Goulart I).

A tabela 38 nos apresenta os resultados relativos ao quorum de 2/3 do universo. Ao contrário do quorum de maioria absoluta, aqui o conjunto predominante é de eficiências com combinação insuficiente de maioria e disciplina. Somente dois governos conseguiram níveis aceitáveis de eficiência: Vargas I e Jânio Quadros.

Tabela 38. Comparação entre magnitude das maiorias formais, das disciplinas esperadas e efetivas, e das eficiências esperadas e efetivas para quoruns de 2/3 do universo, por Ministério, Câmara de Deputados, Brasil, 1946-1964

Ministério	Maioria formal <sup>a</sup>	Disciplina esperada <sup>b</sup>	Disciplina efetiva <sup>b</sup>	Eficiência esperada (A)	Eficiência efetiva (B)	B-A
Dutra I	60,5	100,0	83,5	160,5	144,0	-16,5
Dutra II	55,2	100,0	83,9	155,2	139,1	-16,1
Dutra III	81,0	82,5	81,0	163,5	162,0	-1,5
Dutra IV	77,7	86,1	81,0	163,8	158,7	-5,1
Vargas I	91,8	72,9	73,1	164,7	164,9	0,2
Vargas II	83,9	79,5	72,5	163,4	156,4	-7,0
Café Filho	84,7	78,9	71,7	163,5	156,4	-7,1
Kubitschek I	67,8	98,5	80,1	166,3	147,9	-18,4
Kubitschek II	71,2	93,9	76,7	165,1	147,9	-17,2
Quadros	92,0	72,7	75,0	164,7	167,0	2,3
Goulart I	68,5	97,6	73,9	166,0	142,4	-23,6
Goulart II	62,1	100,0	78,7	162,1	140,8	-21,3
Goulart III	57,2	100,0	83,8	157,2	141,0	-16,2
Goulart IV	57,2	100,0	76,5	157,2	133,7	-23,5

Fonte: Tabela 33

<sup>a</sup> percentuais em relação ao total de representantes em cada legislatura

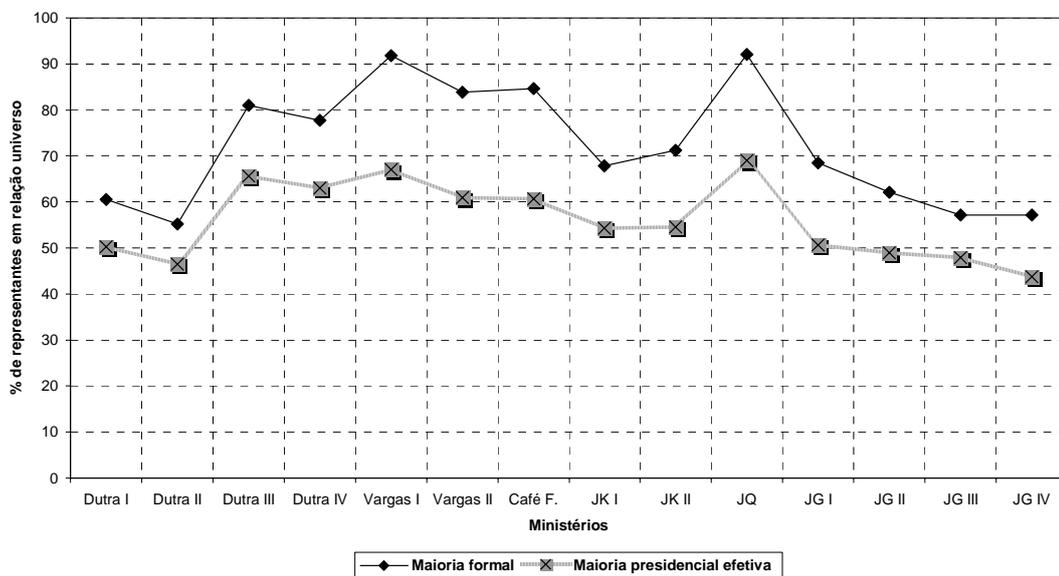
<sup>b</sup> percentuais em relação ao total de integrantes de cada coalizão ministerial

Prosseguindo na análise, passamos a considerar a conexão existente entre o tamanho da coalizão e a disciplina. No período examinado, se desenvolveu a previsão teórica de que quanto menor o tamanho da maioria, maior seria o de sua disciplina, e vice-versa, quanto maior o tamanho da maioria menor o tamanho de sua disciplina. Para quase todos os governos, quando houve um incremento da maioria, houve um decréscimo de disciplina. Contudo, essa variação, apesar de caminhar no sentido previsto na maior parte das vezes (se uma variável sobe, outra desce), não apresentou um montante que fosse suficiente para um bom perfil das coalizões presidenciais, especialmente frente aos quoruns qualificados. Esse ponto discutiremos mais adiante.

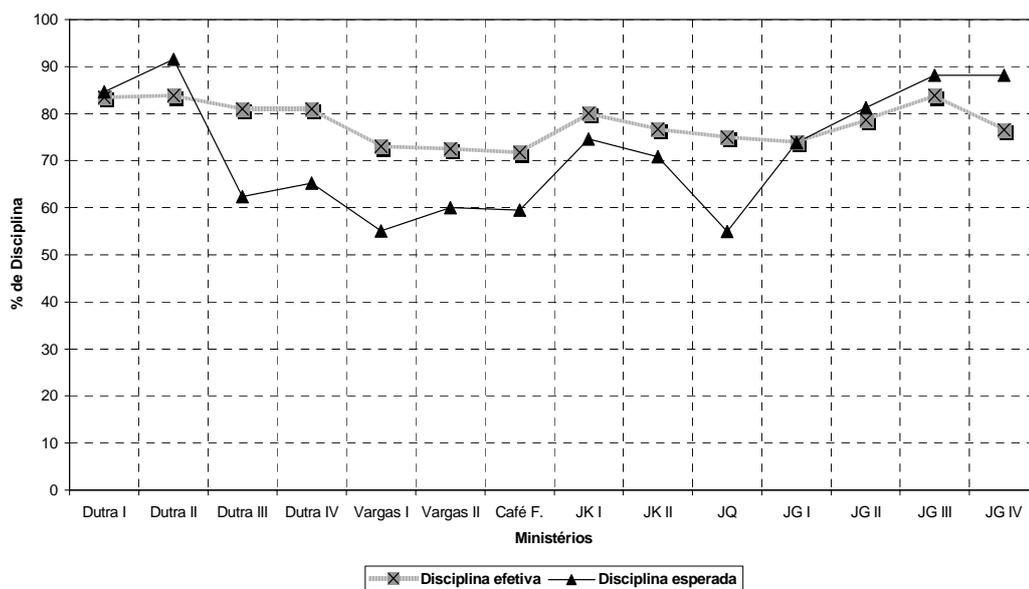
Procedendo à associação entre disciplina efetiva e maioria formal, encontramos que 66% das duas variáveis estão correlacionados de forma inversa, isto é, quanto maior a maioria, menor a disciplina ( $r=-0,661$ ; sig. a 0,01, com duas caudas) e que a variável disciplina explica 43,7% da variação da maioria formal ( $R^2=0,437$  sig. 0,01). O resultado só não foi melhor devido aos Governos Vargas II e João Goulart IV, quando, tanto a maioria quanto a disciplina diminuíram ao mesmo tempo. Essa variação é expressão da crise política com a qual se defrontavam os dois governos. A diminuição do número de integrantes da coalizão do Presidente, assim como a baixa simultânea da disciplina, implicam no enfraquecimento da capacidade de atuação parlamentar do Executivo. Se ambas variam para

valores maiores, temos apenas um incremento da ineficiência. O problema, então, passa a estar relacionado aos custos de manutenção da maioria.

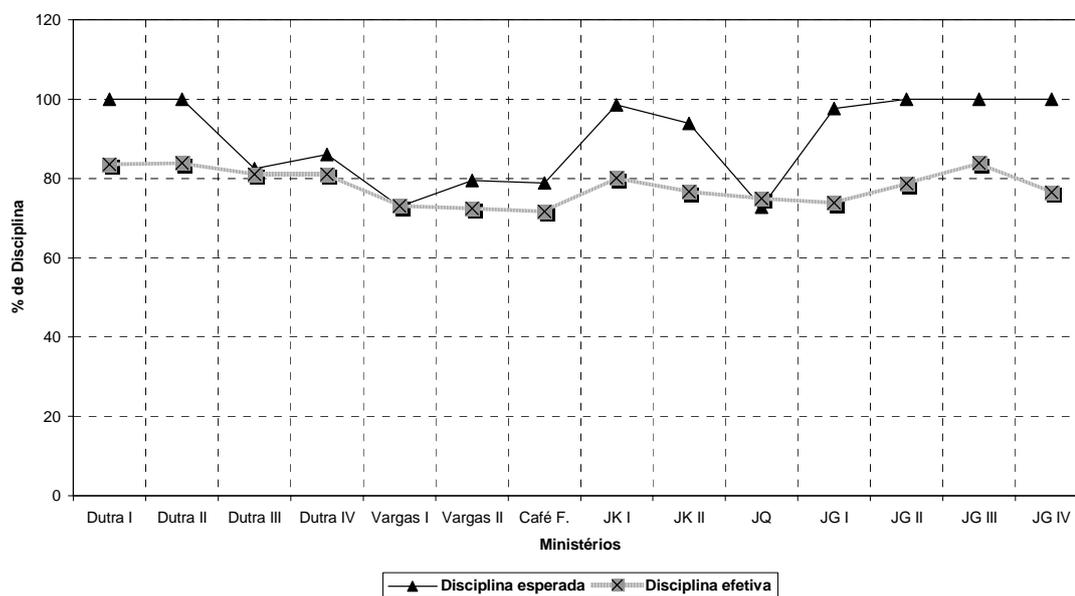
**Gráfico 10. Maiorias Presidenciais Formal e Efetiva, por Ministério, Câmara de Deputados, Brasil 1946-1964**



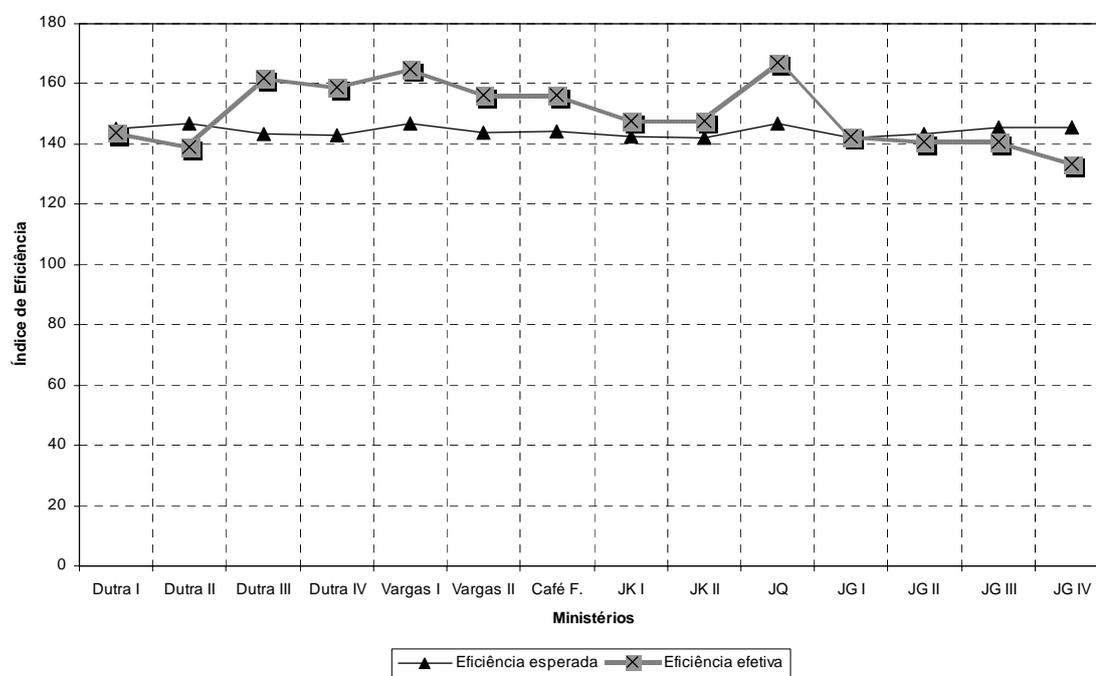
**Gráfico 11. Disciplinas Esperada e Efetiva, por Ministério, para quorum de Maioria Absoluta, Câmara de Deputados, Brasil, 1946-1964**



**Gráfico 12. Disciplinas Esperada e Efetiva, por Ministérios, para quorum de 2/3 do universo, Câmara de Deputados, Brasil 1946-1964**



**Gráfico 13 - Eficiências Esperada e Efetiva, por Ministérios, para Maioria Absoluta, Câmara de Deputados, Brasil, 1946-1964**



Ao tratar do tema das coalizões parlamentares vimos que existiria uma conexão entre superdimensionamento do número de integrantes e expectativa de baixa disciplina. Ou seja, quanto maior a expectativa de indisciplina, maior seria o tamanho da coalizão, chegando ao ponto do sobredimensionamento.

A idéia de que as maiorias presidenciais são integradas por coalizões sobredimensionadas<sup>3</sup> para fazer frente à falta de disciplina partidária no Brasil de 1946-1964 só faz pleno sentido no plano da maioria formal e até o limite do quorum de Maioria Absoluta.

São sobredimensionadas, no quorum de 2/3 do universo, as maiorias dos Governos Dutra III, Vargas I, Café Filho e Jânio Quadros, abarcando 4 casos em 15 (26,67%). Se considerarmos que as coalizões são feitas descontando as perdas por dissenso, resulta que as coalizões ou maiorias efetivas se revelam mais econômicas do ponto de vista da quantidade de integrantes.

Tabela 39. Tipo de maioria por Ministério de cada Governo e por quorum, Câmara de Deputados, Brasil, 1946-1964<sup>a</sup>

Ministérios	Maioria Relativa		Maioria Absoluta		2/3 dos Presentes		2/3 do Universo	
	Maioria formal	Maioria efetiva	Maioria formal	Maioria efetiva	Maioria formal	Maioria efetiva	Maioria formal	Maioria efetiva
Dutra I	2	2	2	0	2	2	0	0
Dutra II	2	2	2	0	2	2	0	0
Dutra III	2	2	2	2	2	2	2	0
Dutra IV	2	2	2	1	2	2	1	0
Vargas I	2	2	2	2	2	2	2	1
Vargas II	2	2	2	1	2	2	1	0
Café Filho	2	2	2	2	2	2	2	0
Kubitschek I	2	2	2	1	2	2	1	0
Kubitschek II	2	2	2	2	2	2	1	0
Quadros	2	2	2	2	2	2	2	1
Goulart I	2	2	2	1	2	2	1	0
Goulart II	2	2	2	0	2	2	0	0
Goulart III	2	2	2	0	2	2	0	0
Goulart IV	2	1	1	0	1	1	0	0

<sup>a</sup> O valor “0” indica que o quorum não foi alcançado; o valor “1” representa as maiorias estritas; e o valor “2” representa as maiorias sobredimensionadas.

No quorum de maioria relativa, todos têm maiorias formais sobredimensionadas; quanto às maiorias efetivas, somente o Governo Goulart IV é de maioria estrita. No quorum de maioria absoluta, todos têm maiorias formais sobredimensionadas, com a exceção de Goulart IV, que apresenta uma maioria estrita. Ainda no campo do quorum de maioria

<sup>3</sup> Para definir coalizão sobredimensionada ou estrita empregamos o critério de necessidade, ou não, dos partidos para alcançar o quorum em questão, conforme prescreve a teoria da coalizão mínima.

absoluta, as maiorias efetivas sobredimensionadas são as dos Governos Dutra III, Vargas I, Café Filho, Kubitschek II e Quadros.

No quorum de 2/3 dos presentes (considerando o quorum mínimo), novamente todos são sobredimensionados na maioria formal assim como na maioria efetiva. A exceção, novamente, é do Governo Goulart IV, o qual apresenta maiorias formal e efetiva, estritas.

Por fim, no quorum de 2/3 do universo, os Governos Dutra III, Vargas I, Café Filho e Quadros são sobredimensionados na maioria formal; quando passamos para a maioria efetiva somente dois apresentam maioria estrita (Vargas I e Quadros), o restante não alcançando o quorum.

Dessa forma, as maiorias sobredimensionadas não ultrapassaram a maioria absoluta, nos Governos Dutra III, Vargas I, Kubitschek II e Quadros. Os governos restantes montaram coalizões sobredimensionadas somente até o quorum dos 2/3 dos presentes com número mínimo.

Mas apenas constatar se a maioria ou coalizão é sobredimensionada nada nos diz se não a relacionarmos com sua capacidade de ultrapassar os quoruns de decisão. Combinando a maioria estrita ou sobredimensionada com o desfecho frente ao quorum temos os resultados constantes na tabela 40.

Tabela 40. Comparação entre tipos da maioria com capacidade de atingir os quoruns: Maioria Relativa com comparecimento mínimo, Maioria Absoluta, 2/3 dos presentes com comparecimento mínimo e 2/3 do universo, por Ministério, Câmara dos Deputados, Brasil, 1946-1964<sup>a</sup>

Ministério	MR Maioria formal	Capacidade de atingir quorum <sup>b</sup>	MA Maioria formal	Capacidade de atingir quorum <sup>b</sup>	2/3 dos Presentes Maioria formal	Capacidade de atingir quorum <sup>b</sup>	2/3 do Universo Maioria formal	Capacidade de atingir quorum <sup>b</sup>
Dutra I	2	S/N	2	N	2	S/N	0	N
Dutra II	2	S/N	2	N	2	S/N	0	N
Dutra III	2	S	2	S	2	S/N	2	N
Dutra IV	2	S	2	S	2	S/N	1	N
Vargas I	2	S	2	S	2	S	2	S
Vargas II	2	S	2	S	2	S/N	1	N
Café Filho	2	S	2	S	2	S/N	2	N
Kubitschek I	2	S	2	S	2	S/N	1	N
Kubitschek II	2	S	2	S	2	S/N	1	N
Quadros	2	S	2	S	2	S	2	S
Goulart I	2	S	2	S	2	S/N	1	N
Goulart II	2	S/N	2	N	2	S/N	0	N
Goulart III	2	S/N	2	N	2	S/N	0	N
Goulart IV	2	S/N	1	N	1	S/N	0	N

<sup>a</sup> O valor “ 0 ” indica que o quorum não foi alcançado; o valor “ 1 ” representa as maiorias estritas; e o valor “ 2 ” representa as maiorias sobredimensionadas.

<sup>b</sup> Indica se a maioria efetiva conseguiu alcançar o quorum estabelecido pela regra: S para sim; N para não; S/N para sim ou não, resultado condicionado ao tamanho do comparecimento dos representantes na sessão de votação.

De 14 casos de maioria relativa, 9 são de coalizões sobredimensionadas que alcançam o quorum, enquanto que 5 são sobredimensionadas que só alcançam o quorum condicionalmente (conforme o comparecimento). Dos 14 casos da maioria absoluta, 4 são de maiorias sobredimensionadas que não alcançam o quorum e um de maioria estrita que não alcança o quorum, sendo o restante sobredimensionadas e todas elas alcançando o quorum. Quanto ao quorum de 2/3 dos presentes, com comparecimento mínimo, temos que somente dois casos (Vargas I e Quadros) apresentam coalizão sobredimensionada com certeza de alcançar o quorum, sendo que 11 casos de sobredimensionamento alcançam condicionalmente o quorum, isto é, dependendo do nível de comparecimento. Um único caso (ministério Goulart IV) apresenta maioria estrita que alcança de forma condicional o quorum. A maioria de 2/3 do universo tem 4 coalizões sobredimensionadas, sendo que 2 delas alcançam o quorum e 2, não; 6 são coalizões estritas, todas não alcançando o quorum; e 4 casos de maiorias formais que não alcançam o quorum, mesmo considerando 100% de disciplina.

Os resultados apontam para o fato de que, mesmo com o sobredimensionamento da coalizão, o resultado poderia não ser positivo, isto é, o quorum poderia não ser alcançado (2 casos para quorum de 2/3 do universo, Governos Dutra III e Café Filho). A falta de proporção adequada de disciplina inviabiliza o sucesso da maioria. Chama a atenção que nenhuma maioria estrita alcança certeza de 100% de vitória em todos os quoruns. Nos quoruns relativos, a vitória é condicional, dependendo do montante de comparecimento.

Ora, considerando que, dada a eficiência requerida pelos quoruns, é indiferente optar entre coalizões sobredimensionadas com baixa disciplina ou coalizões estritas com alta disciplina, por que a maior parte das coalizões do período se constituíram de acordo com a primeira opção, sobredimensionamento com baixa disciplina? Observamos que a variação do número de integrantes das coalizões não afetou a capacidade de alcançar o quorum quando estes eram relativos. No entanto, quando os quoruns são absolutos e o tamanho da coalizão chega a um limite prático (seja por falta de recursos para cooptação, seja por impossibilidade política devido aos representantes refratários a participar da coalizão), entra em jogo a disciplina, a qual deveria compensar a falta mencionada. Conforme os dados recolhidos, quem mais variou foi o tamanho da coalizão presidencial. A disciplina não acompanhou a variação do tamanho das coalizões.

Amorim e Santos (2001, p. 312) registraram que a disciplina partidária seria sensível a duas variáveis: recursos orçamentários e decurso de mandato presidencial. Quanto maior os recursos orçamentários para os partidos, maior seria a disciplina em torno do Presidente, e

quanto mais perto do fim do mandato, menor seria a disciplina. A questão que permanece é: por que os Presidentes, os quais dispunham de recursos orçamentários que elevavam as condições de disciplina, permitiam o rebaixamento de disciplina nos últimos anos de mandato? Muitas hipóteses podem ser arroladas: proximidade das eleições, decréscimo da popularidade presidencial, número de candidatos competitivos, desempenho da economia, paralisia do processo legislativo, etc. Uma investigação mais rigorosa é necessária para que as diferentes proposições possam ser conferidas.

A conclusão, sob nosso ponto de vista, é que os Presidentes, ao montarem coalizões sobredimensionadas mas que não apresentavam a devida disciplina, não foram eficientes na medida em que, se conhecida a disciplina média, então não surtiria efeito qualquer incremento do número de integrantes da coalizão. Duas hipóteses: ou os Presidentes desconheciam as prováveis taxas de disciplina (efeito-informação de Riker) ou os custos para provocar o crescimento da disciplina eram demasiados. De outro lado, com exceção dos Governos de Dutra I e II e João Goulart, de I a IV, os quais não formaram coalizões capazes de ultrapassar o quorum de maioria absoluta, os demais só não foram efetivos no quorum de 2/3 do universo (também considerando as exceções de Vargas I e Jânio Quadros). Ora, esse quorum qualificado só era alcançado em situações limite, de elevado comparecimento para derrubada de veto (onde, então, o Presidente só precisava contar com 33% mais dos presentes para ter aprovada a sua proposta). Dessa maneira, dada a indiferença entre os tipos de combinação das magnitudes de maioria e de disciplina, podemos concluir que as coalizões presidenciais encerravam dinâmicas políticas que produziam resultados que não podem ser compreendidos apenas em termos de relações estanques entre Executivo-Legislativo. Amorim e Santos (2001, p.314) lançaram a hipótese de que os partidos, na verdade, funcionariam como facções, ao estilo japonês, e que as coalizões seriam construídas *ad hoc*. Acreditamos que somente pesquisas mais específicas poderão dar conta do universo multifacetado do Legislativo brasileiro de então.

## **5.2. As Maiorias, as Disciplinas e as Eficiências em 1990- 2000**

Essa seção apresenta as maiorias presidenciais - no que se refere a tamanho, disciplina e eficiência - do período 1990-2000, e suas capacidades de fazer frente aos quoruns. Examina as coalizões presidenciais, estabelecendo seus efeitos sobre o sucesso presidencial, o veto e sua derrubada.

A tabela 41 nos mostra o quadro geral do apoio que dispõem os diferentes governos e seus ministérios, mostrando as maiorias formais, as maiorias efetivas, a sua disciplina e eficiência. Os governos com maiores bases parlamentares são Cardoso II e Cardoso III, os quais ultrapassam mais de 70% de apoio parlamentar formal. No campo da maioria efetiva, descontada a parte não disciplinada da coalizão ministerial, temos um único governo (Cardoso II) que alcançou os 2/3 do conjunto de representantes na Câmara Federal.

Os governos com menor apoio parlamentar são os de Collor II e III (33,8 e 25,8% respectivamente). Como um todo, o Governo Collor foi aquele que apresentou o pior desempenho quanto à conquista de apoio parlamentar, tendo alcançado 51% de maioria formal. Se olharmos para as maiorias efetivas, então seu desempenho não ultrapassa os 42,3% de apoio parlamentar. O Governo Franco permaneceu em um padrão intermediário, entre 66,7% e 52,5% de apoio parlamentar formal e 46,3% e 59,6% de apoio efetivo.

**Tabela 41. Maioria presidencial efetiva e formal (abs. e % em relação ao total de representantes), disciplina efetiva da maioria formal, eficiência efetiva, capacidade de superar os quoruns: 1) Maioria Relativa com comparecimento mínimo, 2) Maioria Absoluta, 3) 2/3 dos presentes com comparecimento mínimo e 4) 2/3 do universo, por Ministério de cada Governo, Câmara dos Deputados, Brasil, 1990-2000<sup>a</sup>**

Ministério	Maioria presidencia l formal	Maioria presidencial efetiva	Disciplina efetiva	Eficiência efetiva	Alcançou Maioria Relativa*	Alcançou Maioria Absoluta*	3/5 do Universo
Collor I	252 (51,0)	224 (42,3)	88,9	139,9	S/N (447)(90,3)	N	N
Collor II	170 (33,8)	153 (30,4)	90,0	123,8	S/N (305)(60,6)	N	N
Collor III	130 (25,8)	117 (23,3)	90,0	115,8	S/N (233)(46,3)	N	N
Collor IV	216 (43,0)	193 (38,4)	89,3	132,3	S/N (385)(76,5)	N	N
Franco I	325 (64,7)	289 (57,4)	88,9	153,6	S (503)(100)	S (503)(100)	N
Franco II	335 (66,7)	300 (59,6)	89,6	156,3	S (503)(100)	S (503)(100)	N
Franco III	264 (52,5)	233 (46,3)	88,3	140,8	S/N (465)(92,4)	N	N
Franco IV	295 (58,7)	261 (51,9)	88,5	147,2	S (503)(100)	S (503)(100)	N
Franco V	264 (52,5)	235 (46,7)	89,0	141,5	S/N (469)(93,2)	N	N
Cardoso I	290 (56,5)	259 (50,5)	89,3	145,8	S (513)(100)	S (513)(100)	N
Cardoso II	398 (77,7)	347** (67,6)	87,2	164,9	S (513)(100)	S (513)(100)	S (513)(100)
Cardoso III	378 (73,7)	339 (66,1)	89,7	163,4	S (513)(100)	S (513)(100)	S (513)(100)

Fonte dos Dados Brutos: Figueiredo e Limongi, 1999, p.112; Nicolau, 2000, p.716; Tabela 5 do Capítulo 4;

\* S = sim, alcançou a maioria requerida; N = não alcançou a maioria requerida; S/N = alcança a maioria requerida condicionado ao comparecimento dos representantes na sessão \*\* Ano de 1996

<sup>a</sup> Para a disciplina dos partidos PRN, PL, PSB, PP e PPS utilizamos as médias do plenário de Figueiredo e Limongi, *op.cit.*

Quanto à disciplina das coalizões de governo, vemos que os melhores índices médios foram os dos Governos Cardoso 2 (1999-2000) e Collor, com 89,7% e 89,6%, respectivamente. Logo a seguir temos o Governo Franco com 88,9% e o Governo Cardoso 1 (1995-1998) com 88,3%. Considerando que não dispomos de toda a estatística do segundo Governo Cardoso e que, portanto, devemos ter certa precaução em considerar o indicador de disciplina para esse governo, é importante registrar que o decréscimo de disciplina na coalizão presidencial, que sai de um patamar mais alto, no Governo Collor, para um menor, no primeiro Governo Cardoso, está completamente de acordo com nossas proposições: quanto maior a coalizão, menor a necessidade de disciplina. A média de disciplina da coalizão presidencial de 1990 a 2000 foi de 89,1 %.

A combinação entre maiorias e disciplina nos oferece a dimensão da eficiência. Havíamos delimitado que, para quoruns de maioria absoluta, os valores de melhor eficiência deveriam ficar em torno de uma maioria de 73% dos representantes, com 70% de disciplina. Os únicos governos que alcançaram mais de 70% de maioria formal foi Cardoso II e Cardoso III. Contudo, em termos de disciplina, houve um desempenho, por parte de todos os governos e suas maiorias, que superou, com folga, o patamar eficiente. É claro que uma combinação de maioria e disciplina diferente do padrão proposto não significa que o governo terá maiorias perdedoras mas, sim, que elas não encontraram seu melhor ponto de eficiência.

Considerando que, no período 1990-2000, o quorum requerido para derrubada do veto é a Maioria Absoluta, vemos que o Governo Collor era o menos preparado para enfrentar as forças legislativas, tendo em vista que suas maiorias efetivas não alcançavam esse quorum. Também Franco III e V não alcançavam condições para que suas maiorias superassem a marca de 50% +1.

A tabela 42 nos mostra as possibilidades de construção de maiorias mais dilatadas do que aquelas baseadas na coalizão de governo, a partir dos ministérios. Como vemos, todo o Governo Collor, e seus diferentes ministérios, assim como os ministérios Franco III e IV, não podiam se descuidar da base que os sustentava porque, caso as forças de oposição se juntassem à maior dissidência, então esses governos ficariam em minoria. Os Governos Cardoso, ao contrário, não sofreriam danos significativos em sua capacidade legislativa.

Se considerarmos a conjunção da maioria presidencial com a maior dissidência, vemos que o Governo Collor, com os ministérios I e IV, teria uma situação de equilíbrio entre a força daquela maioria presidencial (com maior dissidência) e a potencial oposição (somada à menor dissidência). Também em seus dois outros ministérios, a força daqueles que estão fora da coalizão seria maior que a da maioria presidencial. Os governos restantes teriam

maiorias que superam a possível força oposicionista. Contudo, em Franco II, se toda a oposição se juntasse à dissidência, então o governo seria claramente minoritário.

Tabela 42. Número de integrantes necessários para a construção de coalizões pró e contra governo, com maior e menor dissidência, por Ministérios de cada Governo, Câmara de Deputados, Brasil, 1990-2000

Ministérios	Número de integrantes da Legislatura	Majoria efetiva + maior dissidência	Oposição efetiva + menor dissidência	Oposição efetiva + maior dissidência	Majoria efetiva + menor dissidência
Collor I	495 (100,0)	273 (55,1)	222 (44,9)	230 (53,5)	265 (46,5)
Collor II	503 (100,0)	198 (39,4)	305 (60,6)	345 (68,6)	158 (31,4)
Collor III	503 (100,0)	162 (32,3)	341 (67,7)	381 (75,7)	122 (24,3)
Collor IV	503 (100,0)	241 (47,9)	262 (52,1)	304 (60,5)	199 (39,5)
Franco I	503 (100,0)	337 (67,0)	166 (33,0)	210 (41,7)	293 (58,3)
Franco II	503 (100,0)	347 (69,0)	156 (31,0)	306 (60,8)	197 (39,2)
Franco III	503 (100,0)	285 (56,7)	218 (43,3)	240 (47,7)	263 (52,3)
Franco IV	503 (100,0)	312 (62,1)	191 (37,9)	268 (53,2)	235 (46,8)
Franco V	503 (100,0)	284 (56,5)	219 (43,5)	241 (47,9)	262 (52,1)
Cardoso I	513 (100,0)	308 (60,0)	205 (40,0)	265 (51,6)	248 (48,4)
Cardoso II	513 (100,0)	404 (78,8)	109 (21,2)	158 (30,7)	355 (69,3)
Cardoso III	513 (100,0)	386 (75,3)	127 (24,7)	168 (32,8)	345 (67,2)

Fonte: Tabela 41

Nota: Os números entre parênteses referem-se aos valores percentuais

Mesmo se considerássemos a unidade de toda a oposição, os Governos Franco I e II e Cardoso II e III contariam com a maioria do Legislativo. Uma situação mais equilibrada existiu em Franco IV e Cardoso I, quando governo e oposição ficaram com blocos de igual envergadura (tabela 43). Então, das 12 maiorias presidenciais, 6 ficariam minoritárias caso a oposição granjeasse o apoio de toda a dissidência.

Tabela 43. Número de integrantes necessários para a construção de coalizões pró e contra governo, com dissidência total, por Ministérios de cada Governo, Câmara de Deputados, Brasil, 1990-2000

Ministérios	Número de integrantes da Legislatura	Oposição efetiva + dissidência	Maioria efetiva sem dissidência	Maioria efetiva + dissidência	Oposição efetiva sem dissidência
Collor I	495 (100,0)	271 (54,7)	224 (45,3)	279 (56,4)	216 (43,6)
Collor II	503 (100,0)	350 (69,6)	153 (30,4)	203 (40,4)	300 (59,6)
Collor III	503 (100,0)	386 (76,7)	117 (23,3)	167 (33,3)	336 (66,7)
Collor IV	503 (100,0)	310 (61,7)	193 (38,3)	247 (49,0)	256 (51,0)
Franco I	503 (100,0)	216 (42,9)	287 (57,1)	343 (68,2)	160 (31,8)
Franco II	503 (100,0)	203 (40,3)	300 (59,7)	352 (70,1)	151 (29,9)
Franco III	503 (100,0)	270 (53,7)	233 (46,3)	292 (58,0)	211 (42,0)
Franco IV	503 (100,0)	242 (48,1)	261 (51,9)	319 (63,4)	184 (36,6)
Franco V	503 (100,0)	268 (53,3)	235 (46,7)	290 (57,7)	213 (42,3)
Cardoso I	513 (100,0)	254 (49,5)	259 (50,5)	314 (61,2)	199 (38,8)
Cardoso II	513 (100,0)	166 (32,3)	347 (67,7)	413 (80,5)	100 (19,5)
Cardoso III	513 (100,0)	174 (33,9)	339 (66,1)	392 (76,4)	121 (23,6)

Fonte: Tabela 41

Nota: Os números entre parênteses referem-se aos valores percentuais

A seguir vamos estabelecer a relação entre as maiorias, as disciplinas e as eficiências efetivas e o sucesso do Presidente em ter seus projetos aprovados.

Tabela 44. Magnitude das Maiorias efetivas (menor e maior), das disciplinas efetivas, das eficiências efetivas e dos Projetos de Lei do Executivo aprovados pelo Legislativo, Câmara dos Deputados, Brasil, 1990-2000<sup>a</sup>

Governos*	Maioria Efetiva %	Disciplina Efetiva %	Eficiência Efetiva	Projetos de Lei do Executivo aprovados (%)
Collor	42,3 (23,3)	88,9 (90,0)	139,9 (115,8)	57,9
Franco	59,6 (46,3)	89,6 (88,3)	156,3 (140,8)	84,1
Cardoso 1	67,6 (50,5)	87,2 (89,3)	164,9 (145,8)	82,7

Fonte: para Projetos de Lei do Executivo aprovados, Figueiredo e Limongi, 1998b

<sup>a</sup> Entre parênteses: menor maioria efetiva, disciplina da menor maioria efetiva e eficiência da menor maioria efetiva. Classificamos como menor e maior as maiorias efetivas de diferentes magnitudes de ministérios em cada governo, tendo em vista que o indicador de projetos de lei aprovados diz respeito ao período de governo como um todo. O mesmo procedimento foi empregado para disciplina e eficiência.

\* O Governo Cardoso 2 não foi incluído porque não estão disponíveis os dados sobre sucesso do Executivo.

A relação entre disciplina efetiva, maioria efetiva, eficiência e sucesso do Presidente para o período 1990-2000 não apresenta associação. A eficiência não apresentou relação significativa com o sucesso presidencial (para maior maioria  $R^2=0,853$ , sig. 0,250; e para menor maioria,  $R^2=0,959$ , sig. 0,130). Seja considerando a maior maioria ou a menor maioria, as regressões não apresentaram resultados que satisfizessem a condição de causalidade (para Disciplina X Sucesso: a maior maioria obteve  $R^2= 0,035$ , sig. 0,880; e a menor maioria  $R^2= 0,702$ , sig. 0,368; para Maioria X Sucesso: a maior maioria obteve  $R^2=0,875$ , sig. 0,230; e a menor maioria  $R^2=0,964$ , sig.0,122)<sup>4</sup>. Dessa forma, confirma-se que maioria e disciplina também não influenciam a variação do sucesso presidencial.

A tabela a seguir nos informa sobre a discrepância entre o esperado e o efetivado acerca das maiorias, suas disciplinas e sua eficiências. Notamos que Collor foi ineficiente em todas as suas maiorias, apresentando diferenças de eficiência entre 9,5 e 10,7 pontos percentuais. O maior problema de seu governo foi a baixa disciplina, tendo em vista o tamanho de sua maioria de apoio. Para a disciplina existente, a coalizão deveria ser maior. Já Cardoso, nos ministérios II e III, apresentou um índice de eficiência em excesso (portanto, ineficiente), ou seja, tendo como objetivo alcançar o quorum de maioria absoluta houve disciplina a maior. Cardoso I, por exemplo, foi equilibrado, obtendo um resultado muito próximo do esperado. Franco apresentou uma eficiência variável, ora pecando pelo excesso, ora pela falta. No conjunto, somente Franco IV e Cardoso I foram mais equilibrados.

Tabela 45. Comparação entre maiorias formais, disciplinas esperadas e efetivas, eficiências esperadas e efetivas para quoruns de Maioria Absoluta, por Ministérios, Câmara dos Deputados, Brasil, 1990-2000

Ministérios	Maioria formal <sup>a</sup>	Disciplina esperada <sup>b</sup>	Disciplina efetiva <sup>b</sup>	Eficiência esperada (A)	Eficiência efetiva (B)	B-A
Collor I	51,0	98,4	88,9	149,4	139,9	-9,5
Collor II	33,8	100,0	90,0	133,8	123,8	-10
Collor III	25,8	100,0	90,0	125,8	115,8	-10
Collor IV	43,0	100,0	89,3	143,0	132,3	-10,7
Franco I	64,7	77,5	88,9	142,2	153,6	11,4
Franco II	66,7	75,2	89,6	141,9	156,3	14,4
Franco III	52,5	95,5	88,3	148,0	140,8	-7,2
Franco IV	58,7	85,4	88,5	144,1	147,2	3,1
Franco V	52,5	95,5	89,0	148,0	141,5	-6,5
Cardoso I	56,5	88,6	89,3	145,1	145,8	0,7
Cardoso II	77,7	64,6	87,2	142,3	164,9	22,6
Cardoso III	73,7	68,0	89,7	141,7	163,4	21,7

Fonte: Tabela 41

<sup>a</sup> percentuais em relação ao total de representantes em cada legislatura

<sup>b</sup> percentuais em relação ao total de integrantes de cada coalizão ministerial

<sup>4</sup> Não foi possível calcular a regressão para Sucesso = Disciplina + Maioria.

A relação entre o tamanho da maioria formal e o da disciplina efetiva foi verificada por meio de correlação entre as duas variáveis. No período 1990-2000, não houve correlação significativa ( $r=-0,556$ , sig. 0,060, duas caudas; e  $R^2=0,309$ , sig. 0,060). Tendo em vista que a disciplina se manteve praticamente constante (média 89,1; desvio padrão 0,763), então ela não acompanhou as variações do tamanho da maioria. Essa falta de correlação retrata o déficit de disciplina em Collor e o seu excesso em Cardoso (tendo em vista a exigência do quorum de Maioria Absoluta). Para quoruns maiores, como o de 3/5 do universo, são requeridas coalizões mais largas, onde a disciplina mais alta pode ter seu lugar. Contudo, como as maiorias formadas não alcançam esses quoruns, não faz sentido, nesse caso, exigir outro patamar de disciplina senão aquele que alcança 100% da maioria.

Gráfico 14. Maiorias Presidenciais Formal e Efetiva, por Ministérios, Câmara dos Deputados, Brasil, 1990-2000

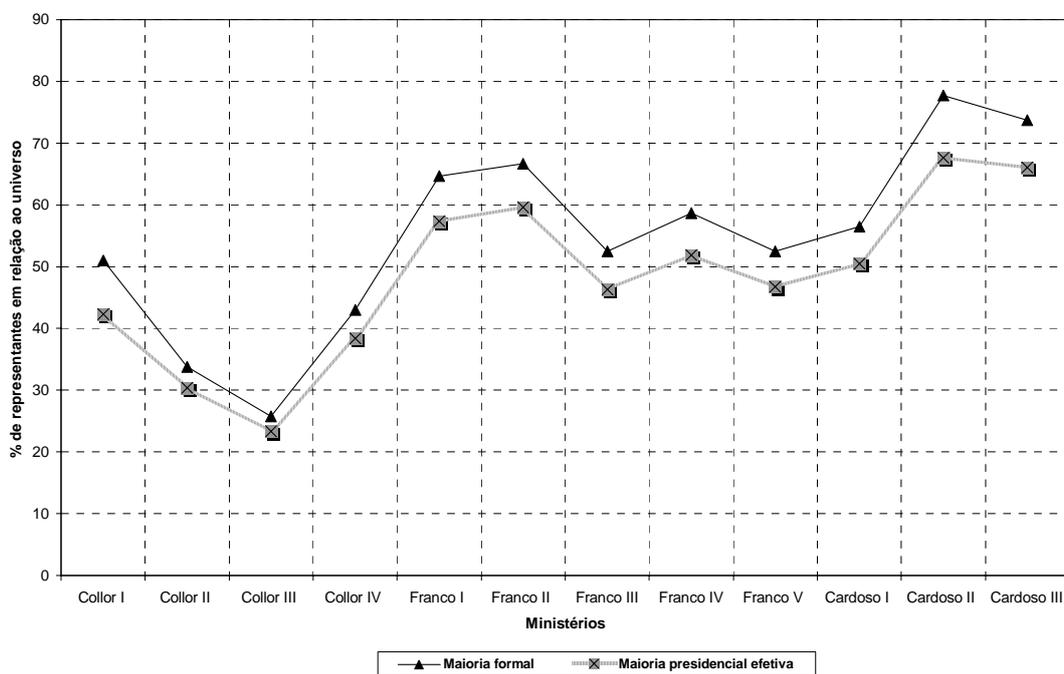
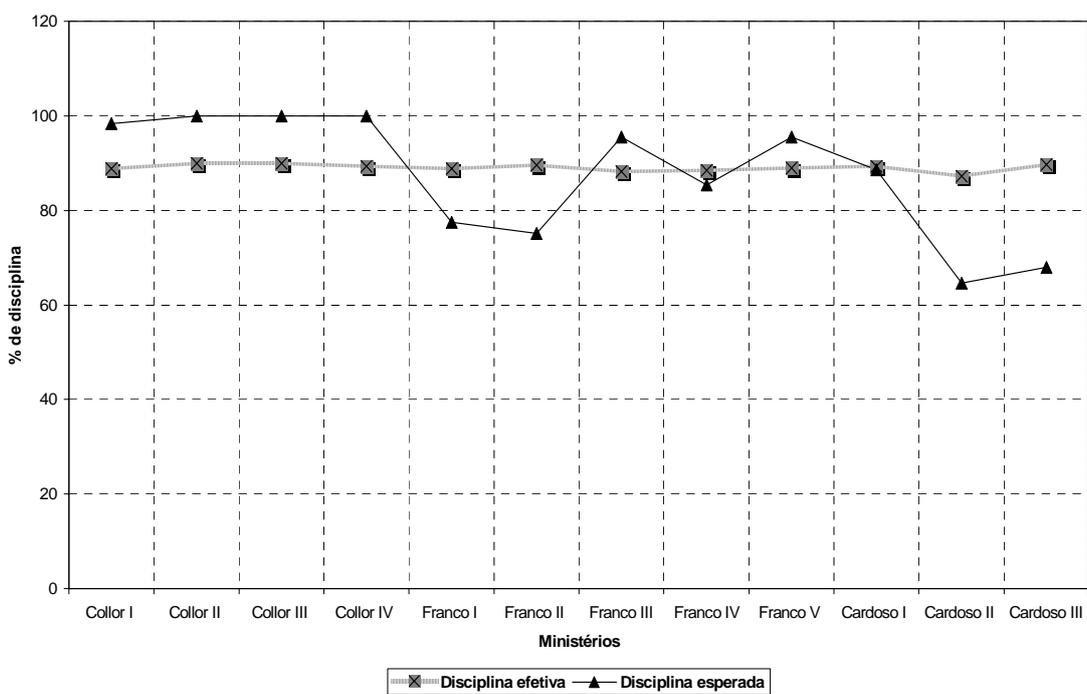
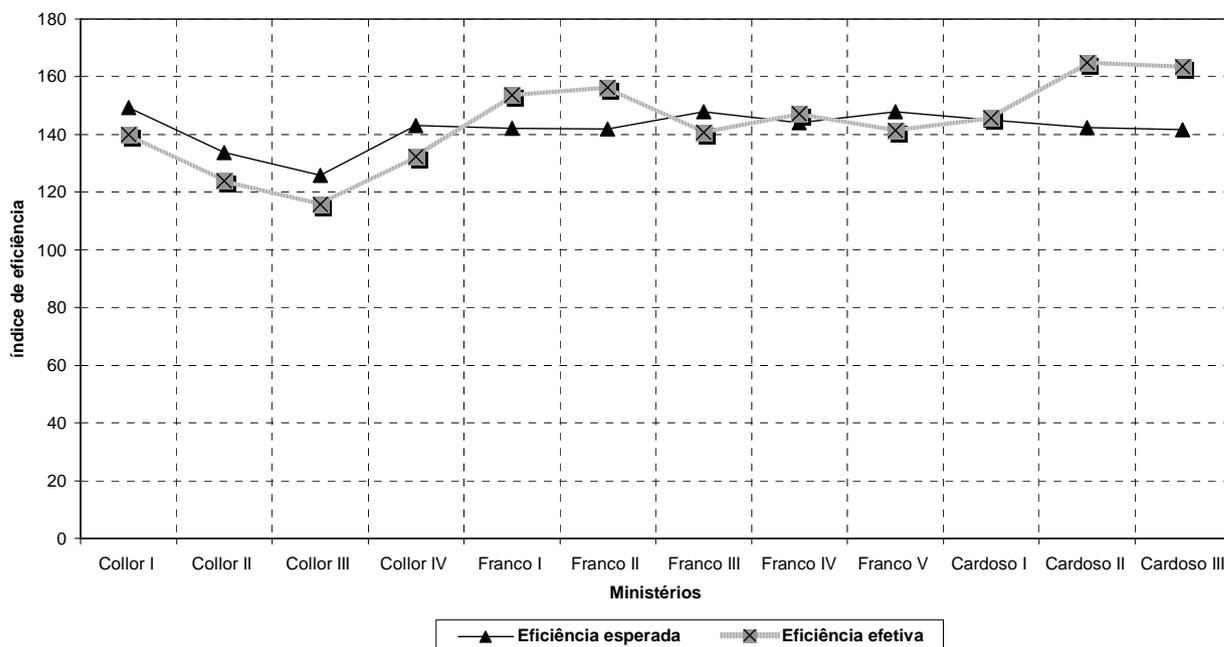


Gráfico 15. Disciplinas Esperada e Efetiva, por Ministério, para quorum de Maioria Absoluta, Câmara dos Deputados, Brasil, 1990-2000



**Gráfico 16 - Eficiências Esperada e Efetiva, por Ministérios, para Maioria Absoluta, Câmara de Deputados, Brasil, 1990-2000**



Quanto ao perfil da coalizão (tabelas 46 e 47), se sobredimensionada ou estrita, em relação ao quorum de decisão, vemos que a maior parte das coalizões são sobredimensionadas no plano formal (no quorum de Maioria Relativa: 11 maiorias sobredimensionadas contra 1 maioria estrita; no de Maioria Absoluta: 10 contra 1; e no de 3/5 do universo: 4 contra nenhuma, respectivamente). Além disso, existem três coalizões que não alcançam o quorum de Maioria Absoluta e 8 que não alcançam o quorum de 3/5 do universo de representantes.

No plano da maioria efetiva, no quorum de Maioria Relativa, 10 coalizões são sobredimensionadas, uma é estrita e outra não alcançou o mínimo requerido. No quorum de Maioria Absoluta, o quadro é mais diversificado: 6 são sobredimensionadas, duas são estritas e três não alcançam o mínimo requerido. No quorum de 3/5, apenas duas coalizões são sobredimensionadas, as de Cardoso II e Cardoso III. As restantes não alcançam o mínimo requerido. Dessa forma, em que pese a maior diversificação das maiorias em sua capacidade de atingir o quorum, há uma preponderância da forma sobredimensionada. Essa forma é mais permanente nos governos de Cardoso. Lembramos no entanto, a significativa quantidade de maiorias que não alcançaram os quoruns requeridos.

Tabela 46. Tipo de maioria por Ministério de cada governo e por quorum, Câmara dos Deputados, Brasil, 1990-2000<sup>a</sup>

Ministérios	Maioria Relativa		Maioria Absoluta		3/5 do Universo	
	Maioria formal	Maioria efetiva	Maioria formal	Maioria efetiva	Maioria formal	Maioria efetiva
Collor I	1	1	1	0	0	0
Collor II	2	1	0	0	0	0
Collor III	2	0	0	0	0	0
Collor IV	2	2	0	0	0	0
Franco I	2	2	2	2	2	0
Franco II	2	2	2	2	2	0
Franco III	2	2	2	0	0	0
Franco IV	2	2	2	1	0	0
Franco V	2	2	1	0	0	0
Cardoso I	2	2	2	1	0	0
Cardoso II	2	2	2	2	2	2
Cardoso III	2	2	2	2	2	2

<sup>a</sup> O valor “0” indica que o quorum não foi alcançado; o valor “1” representa as maiorias estritas; e o valor “2” representa as maiorias sobredimensionadas.

A capacidade da coalizão de ser útil ao governo não pode ser evidenciada apenas através do seu perfil. Essa utilidade pode ser vista no caso da coalizão alcançar o quorum, em especial, o quorum qualificado da maioria absoluta, permitindo, não apenas a aprovação de toda a legislação ordinária mas, também, aprovando ou barrando a derrubada do veto. A tabela 47 nos mostra a capacidade das coalizões presidenciais em atingir o quorum, comparando o tipo de maioria formal com a capacidade atingir o quorum da maioria efetiva.

Tabela 47. Comparação entre tipos da maioria com capacidade de atingir os quoruns: Maioria Relativa com comparecimento mínimo, Maioria Absoluta, 2/3 dos presentes com comparecimento mínimo e 2/3 do universo, por Ministérios, Câmara dos Deputados, Brasil, 1990-2000

	MR Maioria formal <sup>a</sup>	Capacidade de atingir quorum <sup>b</sup>	MA Maioria formal <sup>a</sup>	Capacidade de atingir quorum <sup>b</sup>	3/5 do Universo Maioria formal <sup>a</sup>	Capacidade de atingir quorum <sup>b</sup>
Collor I	1	S/N	1	N	0	N
Collor II	2	S/N	0	N	0	N
Collor III	2	S/N	0	N	0	N
Collor IV	2	S/N	0	N	0	N
Franco I	2	S	2	S	2	N
Franco II	2	S	2	S	2	N
Franco III	2	S/N	2	N	0	N
Franco IV	2	S	2	S	0	N
Franco V	2	S/N	1	N	0	N
Cardoso I	2	S	2	S	0	N
Cardoso II	2	S	2	S	2	S
Cardoso III	2	S	2	S	2	S

<sup>a</sup> O valor “0” indica que o quorum não foi alcançado; o valor “1” representa as maiorias estritas; e o valor “2” representa as maiorias sobredimensionadas.

<sup>b</sup> Indica se a maioria efetiva conseguiu alcançar o quorum estabelecido pela regra: S para sim, N para não, S/N para sim ou não, condicionado ao tamanho de comparecimento dos representantes na sessão de votação

Vemos que construir maiorias sobredimensionadas não garante alcançar os principais quoruns estabelecidos. De 9 maiorias formais que alcançaram o quorum, 3 não garantiram superá-los a partir da maioria efetiva. De outro lado, as duas maiorias estritas no campo do quorum de Maioria Absoluta não redundaram em capacidade efetiva de alcançar tal quorum. Chama a atenção, particularmente, as coalizões de Franco III e Franco V no quorum de Maioria Absoluta, as quais, apesar de sobredimensionadas, não cumprem com seu objetivo, qual seja, de garantir a maioria efetiva capaz de superar os quoruns. Franco I e Franco II também dispõem de maiorias formalmente sobredimensionadas que atingem o quorum de 3/5 do universo mas, contudo, não são capazes de oferecer um resultado favorável ao Presidente. A única experiência exitosa são os Governos Cardoso II e Cardoso III, nos quais, além da maioria formal alcançar todos os quoruns, também as maiorias efetivas o fizeram. Assim, no período 1990-2000, construir maiorias formais sobredimensionadas não garantiu alcançar os quoruns principais, mas, pelo menos, evitou a certeza de que as maiorias estritas não o conseguiriam.

### **5.3. Considerações Finais**

Ao fim desse capítulo resulta necessário estabelecer a relação entre as maiorias, as disciplinas e o veto ao longo dos períodos em análise. As maiorias formais do período 1946-1964 tiveram como tamanho médio 71,9% de representantes em relação ao universo (desvio-padrão de 12,130), enquanto que, no período 1990-2000, o tamanho médio foi de 54,7% dos representantes (desvio-padrão 14,679). Isso significa que, em 1946-1964, as maiorias parlamentares, construídas a partir da distribuição ministerial, foram maiores do que aquelas do período 1990-2000.

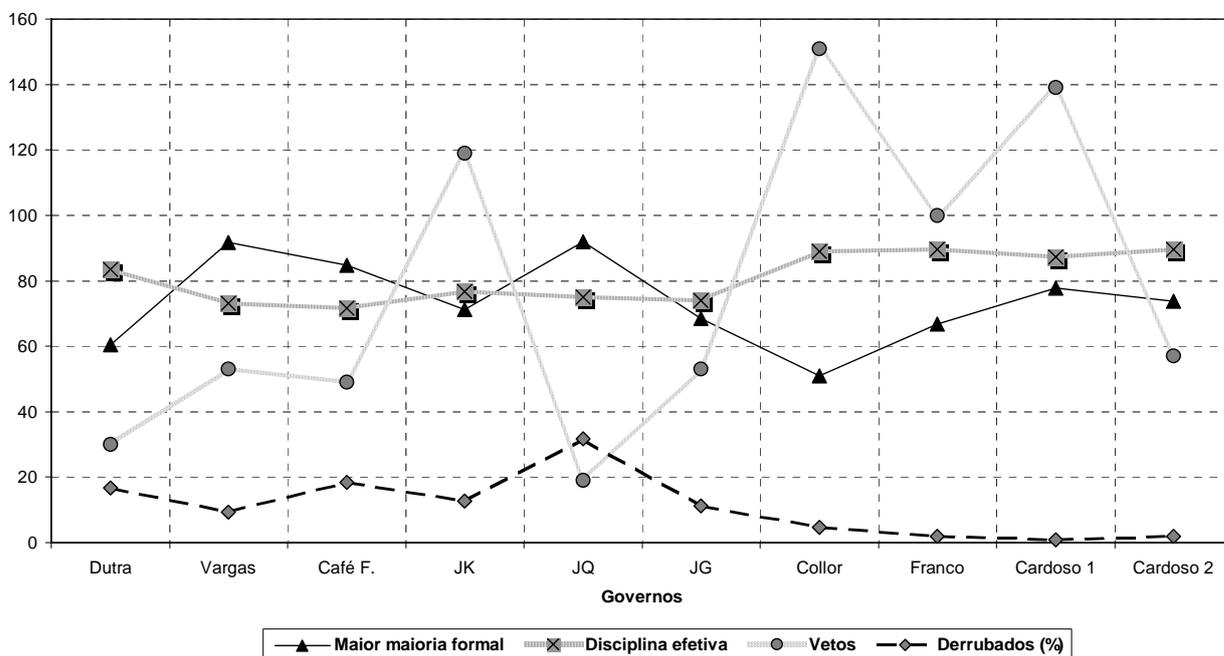
Quanto à disciplina efetiva, o período de 1946-1964 apresentou um parlamento menos disciplinado do que o de 1990-2000 (com, respectivamente, disciplina média de 77,7 e desvio-padrão de 4,125; e disciplina média de 89,1 e desvio-padrão de 0,763). A combinação entre maioria e disciplina nos mostrou que, apesar da eficiência média ter sido maior no período 1990-2000 (índice de eficiência de 143,8, com desvio-padrão de 14,268, contra 149,6 com desvio-padrão de 10,066, de 1946-1964), a capacidade de atingir os quoruns foi maior no período 1946-1964.

De 14 coalizões ministeriais, em 1946-1964, 9 alcançaram o *quorum de maioria relativa*, enquanto que 5 o fizeram de maneira condicional, dependendo do comparecimento dos representantes nas sessões. Em 1990-2000, de 12 coalizões ministeriais, 6 atingiram aquele quorum e 6 o fizeram de maneira condicional (dependendo do comparecimento). Para o *quorum de Maioria Absoluta*, em 1946-1964, houve 9 coalizões que atingiram o quorum e 5 que não o conseguiram. Em 1990-2000, novamente houve uma participação de 50%, ou seja, metade das coalizões não alcançou o quorum e a outra metade o fez.

Esses números sugerem que os Presidentes contariam com maiorias que, em sessões normais, até poderiam criar as condições para aprovação dos projetos presidenciais. Mas em sessões onde quoruns mais qualificados eram exigidos, elas não apresentariam o mesmo desempenho, fosse porque eram menores do que o tamanho requerido, fosse porque não dispunham da disciplina adequada. Contudo, não conseguimos estabelecer conexão entre sucesso, tamanho das maiorias e dimensão da disciplina para qualquer um dos períodos em exame. Isso não significa dizer que os blocos governistas foram derrotados no processo legislativo. Na medida em que as taxas de sucesso indicam que os projetos presidenciais foram aprovados, é pertinente supor que a formação das maiorias parlamentares de apoio ao Presidente contaram com a ajuda de outros elementos para que o sucesso presidencial tivesse lugar. A proposição básica do presidencialismo de coalizão, qual seja, de que há necessidade de amplas coalizões para um Presidente realizar seu programa político, não foi posta em xeque mas foram reforçadas as advertências que pugnam por um maior cuidado na sua aplicação, tendo em vista seu complexo funcionamento.

A relação entre o sucesso do Presidente e o equilíbrio maioria - disciplina revelou que, na verdade, o primeiro não é tributário das variações do segundo. Havíamos considerado que a mesma falta de relação deveria se manifestar no veto, ou seja, o veto não deveria se alterar em função da variação da maioria e da disciplina. Relacionar o veto com as demais variáveis se justifica pelo fato de que o veto é produto legislativo, como qualquer projeto, diferenciando-se pelo processo e pelo quorum que lhe diz respeito. Mas, ao contrário daquela suposição, existem associações entre disciplinas, maiorias e vetos (Gráfico 17).

**Gráfico 17- Maiores Maiorias Formais, Disciplinas Efetivas, Vetos e Vetos Derrubados, por Governo, Câmara dos Deputados, Brasil, 1990-2000**



Dessa maneira, comparando as variáveis número de veto, maiorias e disciplina<sup>5</sup> para os governos entre 1946-1964 e 1990-2000, e submetendo-as à correlação e à regressão, alcançamos os resultados que seguem (tabela 48).

<sup>5</sup> Para o cálculo dessas correlações consideramos as menores e maiores maiorias formais por governo, isto é, aquelas que foram as menores maiorias ou maiores maiorias no conjunto de ministérios de cada governo, e sua respectiva disciplina efetiva. Empregamos também o total de vetos e o total de vetos derrubados por cada governo.

Tabela 48. Associações entre Disciplina partidária, magnitude de Maiorias presidenciais, quantidade de Vetos e de Vetos Derrubados, Câmara de Deputados, Brasil, 1946-1964/1990-2000.

	r*	Sig.	R2***	Sig.
<b>Maior Maioria Presidencial</b>				
Disciplina X Maioria	-0,613	0,030**	0,376	0,060
Maioria X Vetos	-0,710	0,011**	0,505	0,021**
Disciplina X Vetos	0,568	0,043**		
Maioria X Derrubadas	0,589	0,037**		
Disciplina X Derrubadas	-0,713	0,010**	0,509	0,021**
Vetos X Derrubadas	-0,672	0,017**		
<b>Menor Maioria Presidencial</b>				
Disciplina X Maioria	-0,714	0,010**	0,510	0,020**
Maioria X Vetos	-0,691	0,013**	0,477	0,027**
Disciplina X Vetos	0,616	0,029**		
Maioria X Derrubadas	0,582	0,039**		
Disciplina X Derrubadas	-0,705	0,011**	0,497	0,023**
Vetos X Derrubadas	-0,672	0,017**		

\* Correlação Linear de Pearson

\*\*significante a 0,05

\*\*\* regressão linear

Embora essa quantidade de correlações pareça intrincada, ela evidencia o relacionamento entre as variáveis de maneira a revelar suas influências sobre o veto. Vejamos o quadro abaixo, formado a partir das correlações válidas.

Quadro 2. Associações entre Disciplina, Maiorias, Vetos e Derrubadas, Brasil, 1946-1964 e 1990-2000

Grande Disciplina Efetiva	↔	Menor Maioria Presidencial	↔	Maior Quantidade de Vetos	↔	Menor Quantidade de Derrubadas
Pequena Disciplina Efetiva	↔	Maior Maioria Presidencial	↔	Menor Quantidade de Vetos	↔	Maior Quantidade de Derrubadas

Esses resultados confirmam nossa proposição de que existe uma relação entre maioria e disciplina. Afirmamos que as maiorias vão ser montadas até um dado limite de integrantes. Para tanto, a quantidade de disciplina pode ser conhecida de todos os atores, cabendo ao Presidente montar uma coalizão que tenha certo perfil disciplinar e que seja capaz de levar a coalizão até o quorum requerido para alcançar a vitória. Na medida em que há uma “economia” na relação entre maioria e disciplina, um ponto ótimo pode ser alcançado. A virtude das lideranças está em encontrá-lo ou produzi-lo.

As correlações apontam para o seguinte quadro no sistema presidencialista brasileiro: a disciplina está associada de maneira inversa com o tamanho da maioria presidencial, isto é, quanto menor a disciplina, maior o tamanho das maiorias. As maiorias presidenciais, por sua vez, estão associadas de maneira inversa com a quantidade de vetos, ou seja, quanto maior a maioria, menor a quantidade de vetos. Da mesma forma, também registramos que a disciplina da coalizão está associada à quantidade de vetos de maneira direta, isto é, quanto maior a disciplina, maior a quantidade de vetos. Já a quantidade de derrubadas do veto está associada de maneira inversa com a disciplina e com a quantidade de vetos, e de maneira direta com a maioria presidencial.

Esse conjunto de associações indica que quando existe o conjunto “baixa disciplina e grande maioria” podemos esperar, em aproximadamente 70% das vezes, uma diminuição do número de vetos e um aumento da quantidade de derrubadas. Ou seja, o Presidente com grande maioria diminui a quantidade de vetos, enquanto que o Legislativo aumenta o número de derrubadas. Nesse caso, por que o Presidente diminui a quantidade de vetos? Tendo em vista que, em decorrência da baixa disciplina, sua maioria não tem força, ele evita o confronto com o Legislativo, diminuindo a quantidade de projetos vetados. Por outro lado, a oposição no Legislativo sabe que, apesar da maioria do Presidente ser grande, ela não é fiel, sendo mais fácil derrubar os vetos.

Quando a maioria do Presidente é menor, mas conta com maior disciplina, então ele passa a vetar mais porque sabe que terá forças para sustentar o veto. A oposição dentro do Legislativo tem, dessa forma, mais dificuldade em derrubar os vetos. Chamamos a atenção para o fato de que menores maiorias não significam maiorias que não alcançam o quorum; podem ser apenas maiorias que estão muito próximas do limite dado por este.

A relação entre disciplina e maioria encontra seu ponto ótimo na capacidade de ultrapassar o quorum. Havíamos delimitado a disciplina como a variável principal dentro desse processo. Com efeito, além de haver correlação entre as variáveis (de 61 a 71%), a regressão estabelecida entre disciplina e maioria (maiores maiorias) mostrou-se significativa, com aproximadamente 50% da variação do tamanho da maioria sendo explicado pela disciplina.

Essas combinações permitem demonstrar que a diminuição da quantidade de derrubadas no período 1990-2000, em relação ao período de 1946-1964, está mais associada ao crescimento da disciplina (de 77,7%, em 1946-1964, para 89,1%, em 1990-2000) do que ao tamanho da coalizão. Por outro lado, o crescimento do número de vetos (de 53,8 vetos, em média, por governo, em 1946-1964, para 149 vetos, em média, em 1990-2000) está associado

à diminuição do tamanho da maioria formal (de 71,9 % em 1946-1964 para 54,7% em 1990-2000).

As duas questões que permanecem são: por que as maiorias presidenciais diminuíram de tamanho e por que a disciplina cresceu. Uma das causas foi a modificação do quorum de derrubada do veto. Havia dois caminhos para o Presidente alcançar o novo quorum: ou aumentava o tamanho da maioria com concomitante depressão da disciplina ou diminuía o tamanho da maioria com concomitante elevação da disciplina.

No período 1990-2000, registramos uma assimetria no tamanho das maiorias, pois Collor teve um número de representantes relativamente pequeno nas suas maiorias e Cardoso, ao contrário, contou com um grande número de integrantes na coalizão presidencial. Portanto, houve uma importante variação interna no período. O que apresentou um comportamento mais consistente foi a disciplina efetiva, a qual contou com um valor praticamente constante de governo a governo. Dessa forma, a garantia da disciplina interna às maiorias de qualquer tamanho provocou o quadro que permitiu o florescimento de grande quantidade de vetos com baixas derrubadas. E quem deu a garantia dessa disciplina foi a modificação do processo legislativo, o qual, como foi apontado pela literatura, girou para a centralização dos trabalhos, dando mais poderes para as lideranças e Mesas, permitindo uma melhor coordenação dos trabalhos e maiores recursos para constranger e negociar com os representantes comuns.

Mas por que aumentar a quantidade de vetos? Conforme nosso modelo de jogo do veto, uma das atividades dentro do Legislativo é representar, maximizando a conexão eleitoral, a busca por cargos ou a aprovação de políticas. A atual estrutura centralizada e controlada do processo legislativo brasileiro permite a realização de apoios mútuos na primeira rodada de trâmite dos projetos, abrindo espaço para a aprovação desses projetos. Os projetos que, posteriormente, venham a ser vetados, podem ter esses vetos aceitos ou não pelas lideranças, as quais, controlando e negociando com os representantes comuns, conseguem mantê-los ou derrubá-los. Em 1946-1964, a falta de uma estrutura desse porte permitiu que uma maior quantidade de vetos sobre projetos nascidos desses acordos mútuos fossem derrubados.

O próximo capítulo trata justamente de comprovar a existência desse apoio mútuo através do exame das maiorias que se formam quando da aprovação do projeto e no momento de exame do veto. Para isso, vamos analisar o caso do Rio Grande do Sul.

## **6. O Veto no Rio Grande do Sul: as maiorias cambiantes**

Esse capítulo examina a relação Executivo-Legislativo no RS, no período 1995-2001, situando o processo do veto, de maneira que possamos confirmar, ou não, as proposições de nosso modelo de jogo do veto para o Brasil. O aspecto fundamental que buscamos evidenciar com o caso do RS é a passagem da maioria que aprova o projeto para a maioria que examina o veto. Conforme nosso modelo, quando um projeto é aprovado em plenário e depois, quando da manutenção do veto, é derrotado, haveria a possibilidade de que ou as maiorias fossem diferentes em composição, ou que existisse a figura dos trãsfugas, isto é, aqueles que votando de uma forma na primeira rodada, o fariam de outra na segunda rodada. Um dos aspectos causadores dessa mudança é a existência do apoio mútuo.

A análise do caso gaúcho é pertinente tendo em vista dois elementos: a semelhança institucional dos procedimentos de veto com os da atual Constituição Federal brasileira<sup>1</sup> e a semelhança de forças partidárias que atuam no meio parlamentar. Por outro lado, dada a especificidade de haver, no período, um governo com maioria parlamentar e outro com forte oposição parlamentar majoritária, a análise vê-se enriquecida porque permite surpreender uma situação que não encontramos no plano nacional (contemporaneamente, o governo que mais se aproximou dessa situação foi o de Collor).

Inicialmente vamos abordar os aspectos conjunturais e contextuais. Logo após, vamos delimitar o processo legislativo e seus indicadores. Por fim, vamos examinar o procedimento do veto e seus resultados.

### **6.1. O contexto conjuntural**

O período que abrange os anos entre 1995 e 2001 é especialmente importante para a política riograndense pois nele temos dois mandatos executivos e legislativos, nos quais há duas situações: o governo majoritário e o governo minoritário. Esse período compreende todo o mandato do Governo Antonio Britto (então PMDB) e da 49<sup>a</sup> Legislatura da Assembléia Legislativa do RS (1995-98) e os três primeiros anos do Governo Olívio Dutra (PT) e da 50<sup>a</sup> Legislatura da Assembléia Legislativa do RS (1999-01).

No primeiro, o Governo de Britto dominou a cena política após construir ampla maioria na Assembléia Legislativa. A seguir, veio o Governo de Olívio, o qual dispôs de

pequena força legislativa e que, além disso, teve uma decidida oposição majoritária. Não são poucos os analistas que indicam a intensa polarização da vida política gaúcha por conta desse embate entre forças petistas (ou pró-petistas) contra as não petistas de todos os matizes. Não há dúvida que um dos pontos nodais dessa disputa encontra-se na relação Executivo-Legislativo. Para situarmos a questão de forma mais esclarecedora vamos examinar, a seguir, dois aspectos do contexto político que envolvem essa relação. Em primeiro lugar, vamos examinar a questão da polarização política e, em segundo, o contexto institucional, com a respectiva correlação de forças dentro daquelas instituições.

### **6.1.1. A literatura sobre polarização e multipartidarismo no RS**

A reflexão sobre a polarização no RS sempre enfatizou seu caráter bipolar, advindo de uma formação histórico-política de cunho platino, com forte oposição entre os dois blocos: republicanos x imperiais; chimangos x maragatos; PTB x anti-PTB; MDB x ARENA<sup>2</sup>. Mesmo a crítica recente, apesar de afirmar o multipartidarismo, não chegou a impugnar a evidência mais geral da polarização (Tavares, 1997).

Contudo, em nenhum momento ficou plenamente definido qual era o conceito dessa polarização e seus desdobramentos. As evidências empregadas para aquelas análises radicaram em dois pontos: resultados eleitorais e análise de contexto político. Fica evidente, no entanto, que a polarização referida não tratava do conceito de Sartori (1982), qual seja, a de dois pólos antípodas e anti-sistema, com um centro em declínio. A caracterização do quadro político buscava, antes de mais nada, evidenciar o aspecto de quase absoluta oposição entre dois blocos, sem grupos intermediários; a incapacidade de encontrar pontos substantivos de consenso; e a formação e enraizamento na própria sociedade de um alinhamento político e ideológico também bipolar.

O crescimento do PT, e a oposição que se ergue contra ele, enseja lembrar o retorno daquela velha bipolarização. Para além das siglas, estaria vigente um sentimento, eivado de ações e atitudes, de adesão ou rejeição ao modelo petista. Nossa percepção é que esse processo, pelo menos em importantes momentos, se dá em termos da noção desenvolvida por Schmitt (1996), na qual os atores tomam a política como um situação de conflito do tipo amigo/inimigo.

---

<sup>1</sup> A diferença mais sentida é a ausência de Medidas Provisórias no caso gaúcho. Como tais decretos, quando emendados pelo Congresso, têm um trâmite igual ao dos projetos, a sua inexistência não altera substantivamente os resultados encontrados.

<sup>2</sup> Conforme Trindade (1975), o bipartidarismo forçado do regime autoritário só evidenciaria uma situação de fato.

A identificação do exato processo de polarização no cenário político gaúcho ainda está por ser feita. A polarização política da sociedade envolve inúmeras variáveis, as quais dizem respeito, não apenas ao quadro partidário e eleitoral, mas também à própria forma de enraizamento social das forças políticas. Contudo, é possível realizar estudos localizados que controladamente busquem trazer evidências do processo polarizado, principalmente quando se encontrem elas inscritas no sistema partidário.

Vamos evidenciar algumas variáveis do processo de polarização na relação Executivo-Legislativo, de 1995 a 2001. O principal eixo de análise são os componentes do processo legislativo que produzem decisões, especialmente aquelas variáveis que dizem respeito à possibilidade de evidenciar o quadro de polarização, traduzido na incapacidade de alcançar consenso sobre as decisões, passando a valer, não o acordo político, mas o embate que emprega todas as armas legislativas à disposição.

A nossa hipótese é de que se houver, de um governo para outro, diminuição do número de projetos do Executivo examinados em plenário; aumento do número de vetos (tanto sobre projetos do Executivo que foram emendados, quanto projetos do Legislativo); e aumento do número de vetos derrubados, então teremos um incremento da divergência de preferências entre Executivo e Legislativo, o qual indica, por sua vez, um incremento da polarização entre ambos.

Por que considerar apenas a diminuição do número de projetos do Executivo? Porque os projetos do Legislativo dizem respeito a uma polarização interna, a qual não estamos interessados por ora em examinar. Nesse momento, eles não podem nos dizer muito sobre a polarização com o Executivo já que o Legislativo não depende deste para aprovar seus projetos. A única expectativa do Legislativo é se o Executivo vai ou não vetá-los. No entanto, se houver uma sólida e disciplinada maioria que sustente o projeto no retorno do veto, então a ameaça de veto pode permanecer apenas como um instrumento de representação. Esse é o caso do Legislativo durante o mandato do Governador Olívio. Da mesma maneira, não podemos considerar a taxa de aprovação dos projetos do Executivo porque este tenderá a remeter para sanção da Assembléia somente aqueles projetos que têm chance significativa de não serem rejeitados de antemão. Mesmo assim, existem os projetos relacionados à questão orçamentária que, obrigatoriamente, saindo do Executivo, devem ir para exame do Legislativo e que, inevitavelmente, serão emendados.

De outro lado, tendo em vista nossos objetivos, o exame das emendas aos projetos revela-se secundário porque, se o projeto do Executivo foi emendado e este não vetou, é porque a emenda faz parte de seu arco de preferências (pode ser que a própria emenda tenha

sido negociada). Caso a emenda não faça parte das preferências do Executivo, o veto sobre ela pode ocorrer. Obviamente, a quantidade de projetos vetados reflete o montante de projetos decididos pela Assembléia que foram rejeitados pelo Executivo. O simples incremento do uso do veto, no contexto de uma conjuntura política intensamente conflituosa, serve como indicador da polarização.

### **6.1.2. Do Governo Britto ao Governo Olívio: a polarização do sistema partidário**

O reconhecimento preliminar de que a atual conjuntura política do RS está polarizada entre as forças PT e anti-PT exige que tracemos, rapidamente, as suas origens. Desde o início dos anos 80, quando o PT foi fundado, o partido sempre se caracterizou por colocar-se como franco antagonista das forças políticas alinhadas tanto com o regime autoritário quanto com o conjunto restante das posições democráticas (dado seu caráter burguês). Trabalhando junto aos movimentos sociais criou, inicialmente, extensa base político-social, principalmente situada nos setores de camada média da sociedade gaúcha, ligada ao meio universitário, ao funcionalismo público e aos trabalhadores do terciário, como os bancários.

Com o advento da democracia, esse partido, que junto com outros partidos à esquerda do espectro político formavam a Frente Popular, logrou assumir a prefeitura de Porto Alegre, nela permanecendo até hoje. Eis uma das chaves de seu crescimento e também do início da recente polarização política. Enquanto foi um partido que apenas elegia poucos representantes, sem ganhar prefeituras ou ter participação em cargos executivos, o PT era desconsiderado pelas demais forças como um ator que deveria receber atenção acurada. Foi a partir de 1988 que esse quadro mudou. A política petista gaúcha nunca foi de buscar aliados em campos outros que não à estrita esquerda do espectro político: do PSB até os partidos comunistas. O combate contra as forças políticas restantes sempre foi permanente. O próprio Orçamento Participativo de Porto Alegre foi descoberto como um mecanismo para evitar a composição política com a Câmara de Vereadores, ou seja, prescindir de fazer acordos políticos com outros partidos e trabalhar prioritariamente com seus aliados de esquerda e com a população, de forma direta.

No plano estadual, o PT sempre foi oposição permanente, mesmo quando Collares, pelo PDT, foi eleito governador. Também no plano federal, foi sistemático opositor tanto dos presidentes quanto dos partidos e lideranças do Congresso Nacional.

A conquista consecutiva da Prefeitura de Porto Alegre, o crescimento eleitoral no interior do Estado, o aumento de suas bancadas legislativas, estaduais e federais, fez com que o “alarme soasse” para as outras forças. Já na eleição de 1994, quando Britto foi eleito, a distância entre a sua votação e a de Olívio foi pequena. A reação de Britto foi fugir do padrão partidário existente até então - onde o ganhador da eleição para o governo alocava os cargos executivos preferentemente com forças de seu partido e aliados eleitorais imediatos- e montar um governo de coalizão. A estratégia era dupla e clara: isolar o crescimento da esquerda, basicamente do PT, e criar base política para alçar vãos maiores, como a Presidência da República. Além disso, prevenindo-se do “efeito Orçamento Participativo”, ampliou certos instrumentos de consultas regionais implementados ainda na administração de Collares, acerca de prioridades de investimento por parte do governo. Mecanismos tímidos mas importantes porque permitiam criar uma rede no interior do Estado que, ao mesmo tempo, isolasse o PT e controlasse a máquina partidária das demais forças políticas.

Na eleição de 1998, o apartidarismo de Britto não vingou, ainda que tenha conseguido galvanizar importante massa de votos. Mas aí o cenário já era de intensa polarização, com uma campanha eleitoral extremamente disputada. O interessante é que pela primeira vez o PT concedeu espaço para um partido (PDT) situado fora do espectro mais à esquerda tradicional (PSB, PCs), recebendo o seu apoio no segundo turno da eleição e, posteriormente, incorporando seus quadros em cargos no Executivo.

Essa aliança, PT-PDT, fazia todo o sentido quando a questão era o confronto com Britto. A política de privatização levada a efeito por este foi sentida como duro golpe contra as realizações do período trabalhista do pré-64. Mas nem por isso o PDT desenvolveu uma política de oposição sistemática contra Britto, principalmente dentro da Assembléia. Tal posição só foi levada à frente pelo PT.

Além de salientar os aspectos político-conjunturais do antagonismo do PT com outras forças, também devemos considerar que havia grande distância ideológica entre o PT e o restante do quadro partidário. Do centro para a direita, as diferenças eram irreconciliáveis. O PDT, apesar de apresentar uma proximidade programática e ideológica, teve dois componentes políticos muito fortes que provocavam o afastamento entre os dois partidos: 1) suas oscilações ideológicas no que se refere às coalizões que estabelecia (em 1986, por exemplo, aliou-se ao PDS para concorrer ao cargo de governador) e de política (com o apoio de Brizola a Collor) e 2) a disputa pela mesma base social que o PT.

Grosso modo, a polarização que se gestou no período após 1990, no RS, para além das diferenças ideológicas, decorreu, em parte, de uma resposta das forças políticas ao estilo

petista de conduzir a política e, em parte, pelo receio de que a experiência de continuidade em Porto Alegre se repetisse em termos estaduais.

### 6.1.3. O contexto político-institucional

Através do exame do processo legislativo podemos situar a relação estabelecida entre o Executivo e o Legislativo no Rio Grande do Sul por ocasião dos mandatos dos governos e assembleias em questão. Em trabalho anterior, havíamos identificado o padrão de relacionamento entre o Governo Britto e a 49<sup>a</sup> Legislatura, concluindo que houve predomínio do Executivo no processo legislativo (Grohmann, 2001a). Além disso, verificamos que as regras normatizadoras da relação legislativa entre Executivo e Legislativo desempenharam um papel interveniente, não sendo capazes de determinar o balanço entre os poderes. Dessa forma, o referido predomínio foi resultado da composição partidária gerada pela sinergia entre as eleições e o sistema eleitoral, e da ação do governo no sentido de compor uma coalizão larga o suficiente para garantir uma maioria parlamentar qualificada.

A seguir, vamos examinar o conjunto de variáveis e indicadores necessários para estabelecer a relação legislativa entre o governo do Estado e a Assembleia Legislativa, comparando os dois mandatos em questão. Em primeiro lugar, é importante ter em conta a presença parlamentar dos partidos na Assembleia Legislativa. A tabela 49 mostra que o pluripartidarismo é a tônica em quase 20 anos de eleições, seja no campo da Assembleia propriamente dita, seja no campo dos governadores eleitos.

Tabela 49. Distribuição dos assentos parlamentares, por governo, segundo os partidos, na Assembleia Legislativa do RS, 1982-1998.\*

	1982	1986	1990	1994	1998
Governador Eleito**	SOARES	SIMON	COLLARES	BRITTO	OLÍVIO
Partidos	PDS	PMDB	PDT	PMDB	PT
PDS/PPR/PPB	41,1 (23)	18,2 (10)	23,6 (13)	23,6 (13)	20,0 (11)
PDT	21,4 (12)	16,4 (9)	23,6 (13)	16,4 (9)	12,7 (7)
PMDB	37,5 (21)	49,1 (27)	21,8 (12)	18,2 (10)	18,2 (10)
PTB			14,5 (8)	18,2 (10)	18,2 (10)
PT		7,3 (4)	9,1 (5)	10,9 (6)	21,8 (12)
PFL		9,1 (5)	3,6 (2)	1,8 (1)	3,6 (2)
PCdoB			1,8 (1)	1,8 (1)	
PSB			1,8 (1)	5,5 (3)	1,8 (1)
PSDB				1,8 (1)	3,6 (2)
PL				1,8 (1)	
<b>TOTAL</b>	<b>100,0 (56)</b>	<b>100,0 (55)</b>	<b>100,0 (55)</b>	<b>100,0 (55)</b>	<b>100,0 (55)</b>

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral- TRE/RS

\* Os números entre parênteses referem-se aos valores absolutos

\*\* O partido é o do Governador, não considerando as coligações

Quando sublinhamos os pontos relevantes nessa trajetória, notamos que, em 1982, houve importante presença da esquerda via trabalhismo tradicional, com 21,4% dos assentos parlamentares. Em 1986, além do PMDB ser a grande referência democrática dentro da conjuntura do Plano Cruzado, seu trabalho eleitoral foi facilitado pela coligação do PDS com o PDT, a qual desagradou os eleitores, diminuindo fortemente a base de votos de ambos. Nesse momento, o PT obteve suas primeiras cadeiras legislativas estaduais. Em 1990, temos o início do multipartidarismo mais extremado, com a presença de partidos menores, tanto no plano eleitoral quanto parlamentar. Note-se o equilíbrio de forças entre os três principais partidos (PMDB, PDS, PDT). Em 1994, a pulverização foi maior e o desgaste do PMDB e do PDT torna-se evidente. Por fim, em 1998, assistimos ao crescimento do PT enquanto depauperou-se a participação do PDT.

Nenhum dos governadores eleitos logrou contar com maioria absoluta formada a partir do processo eleitoral. Simon chegou próximo disso, mas o PMDB, naquele momento, era variado e fragmentado internamente. Somente Britto contou com maioria parlamentar por meio da coalizão de governo que construiu, chamando integrantes de partidos à direita e ao centro do espectro partidário. Em todos esses momentos, o PT foi oposição sistemática. A situação só se inverteu por ocasião da vitória de Olívio Dutra, em 1998.

A tabela 50, que apresenta a distribuição dos assentos parlamentares durante o Governo Olívio, permite que notemos as modificações dos apoios político-parlamentares ao governo do PT.

Tabela 50. Distribuição de assentos parlamentares na Assembléia Legislativa do RS, 1999-2001

Partidos	1999		2000		2001a*		2001b**	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
PPB	11	20	11	20	11	20	11	20
PDT	7	12,7	7	12,7	7	12,7	7	12,7
PMDB	10	18,2	10	18,2	10	18,2	5	9,1
PTB	10	18,2	10	18,2	10	18,2	10	18,2
PT	11	20	11	20	11	20	11	20
PFL	2	3,6	2	3,6	2	3,6	2	3,6
PCdoB	1	1,8	1	1,8	1	1,8	1	1,8
PSB	1	1,8	1	1,8				
PSDB	2	3,6	2	3,6	2	3,6	2	3,6
PPS					1	1,8	6	10,9
Total	55	100,0	55	100,0	55	100,0	55	100,0

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral- TRE/RS

\* PPS ganhou uma cadeira com a entrada do Deputado Bernardo de Souza, vindo do PSB.

\*\* PPS ganhou 5 cadeiras com a entrada de um grupo de deputados que veio do PMDB.

Olívio não apenas iniciou seu Governo como minoritário na Assembléia (contando com o PT, o PCdoB, o PSB, e com um apoio circunstancial de alas do PDT), como também veio a perder aliados ao longo do tempo. Por exemplo, o Deputado Bernardo de Souza saiu do PSB e foi para o PPS, deixando o bloco de governo. O PDT renunciou à posição de “apoio reticente” para tornar-se forte oposição, competindo com a base do PMDB, que desenvolvia uma encarniçada luta contra o governo estadual. Essa mesma base do PMDB, mais especificamente aqueles intensamente identificados com o Governo Britto e que faziam parte de seu grupo mais aderido, vai perceber que suas chances eleitorais passavam por não se identificar com o governo federal, e que deveriam partir para um reposicionamento mais à esquerda se quisessem conquistar parcela do eleitorado que votou no campo petista. Em 2002, rompem com o PMDB e vão para o PPS<sup>3</sup>, aderindo à candidatura Ciro Gomes, dissociando-se da máxima liderança do PMDB gaúcho, Pedro Simon. Esse movimento prejudicou intensamente o PMDB em termos de sua presença parlamentar.

Após as eleições municipais de 2000, a oposição então, passa a ter, também no PDT, seus elementos mais radicalizados, dispostos a revidar os constrangimentos políticos sofridos por Collares quando era governador, submetido a CPIs que buscavam investigar esquemas de corrupção.

As tabelas 51 e 52 indicam a força parlamentar dos partidos, quando classificados por campos ideológicos. A partir de 1990, as forças se estabilizam, havendo, apenas, em 1998, um deslocamento da direita para o centro e deste para a esquerda.

Tabela 51. Distribuição de assentos parlamentares, por grupos ideológicos\* conforme resultado eleitoral na Assembléia Legislativa do RS, 1982-1998.

	1982	1986	1990	1994	1998
Direita	41,1 (23)	27,2 (15)	27,2 (15)	27,2 (15)	23,6 (13)
Centro	35,7 (21)	49,1 (27)	36,3 (20)	38,2 (21)	40,0 (22)
Esquerda	21,4 (12)	23,6 (13)	36,3 (20)	34,6 (19)	36,3 (20)
Total	100,0 (56)	100,0 (55)	100,0 (55)	100,0 (55)	100,0 (55)

Nota: os números entre parênteses referem-se aos valores absolutos

\*Direita: PDS/PPR/PPB, PFL, PL; Esquerda: PT, PDT, PSB, PCdoB; Centro: PMDB, PSDB, PTB, PPS

Ao longo do Governo Olívio, o arco ideológico de forças partidárias não se modificou muito, havendo apenas um pequeno incremento do centro em prejuízo da esquerda.

<sup>3</sup> O PPS nacional poderia ainda ser caracterizado como um partido à esquerda. Contudo, no RS, o PPS sofreu duas transformações que o descaracterizam como tal: já nas eleições de 2000 para a Prefeitura de Porto Alegre, o PPS apresentou como candidatos nomes vindos de setores à direita do PDT, provocando, inclusive, a saída de históricos militantes e vereadores oriundos do antigo PCB. Além disso, a entrada de 5 deputados estaduais, 1 senador, 1 deputado federal e 1 ex-governador vindos do PMDB (referidos todos por seu apoio às políticas de privatização e à modernização do projeto de Cardoso) sacramentou uma inflexão definitiva do partido para o centro, ainda que portador de um discurso radicalizado em torno de referências populares.

Dada essa trajetória histórica, o sistema partidário parlamentar gaúcho não pode ser chamado de polarizado, na concepção sartoriana. Não existe um partido da direita que seja anti-sistema. E, somente com fortes reservas, podemos classificar o PT atual como anti-sistema, na medida em que ele parece atravessar um período de modificações na sua plataforma política. Além disso, o centro, ao contrário de esvaír sua força, apresenta crescimento de cadeiras legislativas, tornando-se mais forte do que as outras duas correntes ideológicas. Dois governos poderiam ser considerados como aqueles que sofreram oposições bilaterais: o de Simon e o de Collares. Contudo, deve-se considerar que, em 1986, o PT, que poderia ser uma oposição anti-sistema, não era relevante na cena parlamentar. E o PDT, por sua vez, decididamente não era anti-sistema.

Tabela 52. Distribuição de assentos parlamentares por grupos ideológicos\* após migração partidária na Assembleia Legislativa do RS, 1999-2001.

	1999	2000	2001 a	2001 b**
Direita	23,6 (13)	23,6 (13)	23,6 (13)	23,6 (13)
Centro	40,0 (22)	40,0 (22)	41,8 (23)	41,8 (23)
Esquerda	36,4 (20)	36,4 (20)	34,5 (19)	34,5 (19)
Total	100,0 (55)	100,0 (55)	100,0 (55)	100,0 (55)

Nota: os números entre parênteses referem-se aos valores absolutos

\*Direita: PPB, PFL; Esquerda: PT, PDT, PSB, PC do B; Centro: PMDB, PSDB, PTB, PPS

\*\* Em 2001b, as migrações partidárias ocorreram dentro do mesmo grupo ideológico

O quadro 3 indica as coligações efetuadas entre os partidos. Somente a coligação PDT-PDS, em 1986, pode ser tomada como incongruente ideologicamente. A coligação entre PPS-PFL, em 2002, não pode ser considerada incongruente, dada a alteração da natureza ideológica do PPS no RS. As coligações, então, se situam conjugando forças de centro e de direita, de centro e de esquerda, somente esquerda e somente direita. A conclusão é que existem condições no sistema partidário parlamentar do RS para que políticas de polarização possam ocorrer, tendo em vista a variedade ideológica e a força de seus integrantes.

Quadro 3. Partidos e Coligações que concorreram nas eleições de 1982, 1986, 1990, 1994, 1998 e 2002 para Governador do Estado - RS.

Anos	Partidos Coligados	Partidos isolados
1982		PDS PDT PT PMDB
1986	1. PDT – PDS	PMDB PFL PT PSB
1990	1. PDT-PSDB-PCdoB 2. PDS-PFL-PL 3. PT-PSB-PCB	PMDB
1994	1. PMDB-PSDB-PL 2. PT-PSTU-PPS-PSB-PV-PCdoB 3. PPR-PFL 4. PDT-PMN-PP	PRONA PRN
1998	1. PMDB-PPR-PTB-PFL-PL-PSDB-PSL-PSC-PSD-PRP-PTdoB 2. PT-PSB-PCB-PCdoB 3. PDT-PMN-PST 4. PV-PAN 5. PRN-PRTB	PRONA PPS
2002	1. PT – PCdoB 2. PDT – PTB 3. PPS – PFL 4. PMDB - PSDB	PPB PSTU PRONA PSB

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral- TRE/RS

## 6.2. O processo legislativo

Antes de passarmos à análise do veto dentro da relação Executivo-Legislativo, é importante delimitar o contexto do processo legislativo, o qual permitirá delinear, de antemão, o perfil da relação entre governo e representantes legislativos. A produção legislativa considerada abrangerá o período que vai de 1995 à 2001 e será baseada nas votações realizadas em plenário e registradas pelo Diário da Assembléia. Inicialmente, vamos examinar o conjunto maior daquela produção, identificando os totais relativos às propostas de emenda constitucional (PEC), os projetos de lei e de lei complementar (PL) e os vetos. Os projetos e vetos relativos aos processos de emancipação vão ser desconsiderados tendo em vista seu caráter específico e localizado. São projetos que foram predominantemente emitidos no período do Governo Britto e que apresentam uma dinâmica própria, que foge aos padrões do processo legislativo ordinário. Envolvendo mobilizações de lideranças, grupos e população, têm forte apelo localista, o qual dissolve as relações políticas costumeiras ente Executivo e

Legislativo, e entre os partidos<sup>4</sup>. Além disso, tendo em vista que tratamos dos três primeiros anos de mandato do Governo Olívio, muitas vezes vamos considerar, igualmente, apenas os três primeiros anos do Governo Britto.

A tabela 53 apresenta a produção legislativa decidida em plenário pela Assembléia Legislativa do RS, no período 1995-2001.

Tabela 53. Número de Propostas de Emendas Constitucionais (PECs), Projetos de Lei Ordinárias e Complementares (PLs) e Vetos votados em Plenário na Assembléia Legislativa do RS, Governo Britto (1995 –1998) e Governo Olívio (1999 –2001).\*

Anos	PEC	PL	VETO	TOTAL
<b>Governo Britto</b>				
1995	9	245	31	285
1996	0	198	58	256
1997	10	184	12	206
Subtotal 1995-97	19	627	101	747
1998	7	203	17	227
Total 1995-98	26	830	118	974
<b>Governo Olívio</b>				
1999	3	149	25	174
2000	0	142	45	187
2001	0	76	61	137
Total 1999-01	3	367	131	498
<b>TOTAL 1995-01</b>	<b>29</b>	<b>1197</b>	<b>249</b>	<b>1472</b>

Fonte: Diário da Assembléia do Estado do RS, 01/1995 a 12/1998 e 01/1999 a 10/2001.

\* Não estão incluídos os dados relativos às emancipações

A diminuição do número de PECs foi significativa (de 26 para 3), sendo muito pequena a sua participação no conjunto de projetos que foram decididos em plenário. O número de vetos no período 1995-1997<sup>5</sup> foi de 111 enquanto que, de 1999 a 2001, foi de 131. O número de Projetos de Lei Ordinária e Complementar foi de 627, no primeiro período, e de 367, no segundo.

Considerando que houve redução do número de projetos de lei e que a quantidade de vetos praticamente se manteve, podemos afirmar, de maneira provisória, que houve um incremento na participação dos projetos vetados. Adiante vamos examinar melhor essa relação.

No Governo Olívio, as PECs originaram-se principalmente no Legislativo e nos primeiros anos de cada governo e legislatura. O Executivo, de 1999 a 2001, não produziu nenhuma PEC, contrastando com nove iniciativas do Governo Britto.

<sup>4</sup> Análises e dados sobre os projetos emancipacionistas no RS podem ser vistos em Grohmann, 2001a; Grohmann, 2002 e Tomio, 2002.

<sup>5</sup> Totalizamos apenas três anos para comparar com os três primeiros anos do governo Olívio.

Quanto às Propostas de Emenda Constitucional aprovadas e rejeitadas, por área de regulamentação legal<sup>6</sup>, nos dois governos, observa-se que, do Governo Britto para o Governo Olívio houve uma redução da diversidade de temas tratados. No primeiro, as PECs são, principalmente, administrativas, seguidas pelas econômicas e pelas políticas, e no segundo, distribuem-se por econômicas, administrativas e sociais.

Na tabela 54, vemos que a quantidade de projetos oriundos do Legislativo elevou-se um pouco (houve um aumento de 124 para 147, considerando apenas os três primeiros anos de cada governo), o mesmo ocorrendo com aqueles derivados do Ministério Público, Tribunal de Contas, etc. (agrupados como Outros). Duas reduções na quantidade de projetos são significativas: a do Judiciário e a do Executivo. O Judiciário passou de 57 projetos (1995-1997) para apenas 20 (1999-2001). O Executivo, por sua vez, também reduziu drasticamente o número de projetos de sua autoria: de 280 (1995-1997) para 151 (1999-2001).

---

<sup>6</sup> As áreas são: Orçamentária (projetos relativos ao orçamento estadual); Econômica (política macro e micro econômicas, operações financeiras, disposições sobre impostos e incentivos, programas de financiamento e fomento, subsídios, etc.); Administrativa (políticas e atos sobre estruturas administrativas, salários, cargos, quadro de carreira, patrimônio, etc.); Social (políticas e atos sobre saúde, previdência, trabalho, educação, segurança, habitação); Política (sobre organização da representação política, relações entre Poderes, órgãos públicos e entidades de cunho político, criação de Conselhos e órgãos políticos, etc.); Transporte (políticas e atos sobre estradas, regulamentação de veículos, estrutura viária, etc.); Municipal (sobre emancipações e anexações de localidades: plebiscitos, criação de municípios, etc.); Comemorações e Homenagens (estabelecimento de datas festivas e comemorativas, homenagens a personalidades ou entidades, incluindo dar nomes a escolas, prédios, etc.); Outros (sobre cultura, meio ambiente, códigos de posturas, regulamentações profissionais, etc.).

Tabela 54. Projetos de Lei Ordinária e Complementar, por iniciativa de poder, votados pela Assembléia Legislativa do RS, 1995-1998 e 1999-2001\*

	Legislativo	Executivo	Judiciário	Outros <sup>(1)</sup>	Total
<b>Governo Britto</b>					
1995	58	139	30	18	245
1996	39	141	14	4	198
1997	27	130	13	14	184
Subtotal 1995-97	124	410	57	36	627
1998	31	139	16	17	203
Total 1995-98	155	549	73	53	830
<b>Governo Olívio</b>					
1999	56	53	15	25	149
2000	67	58	1	16	142
2001	24	40	4	8	76
Total 1999-01	147	151	20	49	367
<b>TOTAL 1995-01</b>	<b>302</b>	<b>700</b>	<b>93</b>	<b>102</b>	<b>1197</b>

Fonte: Diário da Assembléia do Estado do RGS, 01/1995 a 12/1998 e 01/1999 a 10/2001.

(1) Outros: Iniciativa popular, Procuradoria do Estado, Tribunal de Contas.

\* Não estão incluídos os dados relativos às emancipações.

A seguir examinamos os projetos de lei aprovados e rejeitados conforme a origem.

Tabela 55. Projetos de Lei e de Lei Complementar aprovados e rejeitados, por iniciativa de poder, votados pela Assembléia Legislativa do RS, 1995-1998 e 1999-2001\*

Anos	Legislativo		Executivo		Judiciário		Outros <sup>(1)</sup>		Total
	Aprovados	Rejeitados	Aprovados	Rejeitados	Aprovados	Rejeitados	Aprovados	Rejeitados	
<b>Governo Britto</b>									
1995	49	9	139	0	27	3	17	1	245
1996	34	5	139	2	14	0	4	0	198
1997	24	3	129	1	13	0	14	0	184
Subtotal 1995-97	107	17	407	3	54	3	35	1	627
1998	30	1	137	2	16	0	17	0	203
Total 1995-98	137	18	544	5	70	3	52	1	830
<b>Governo Olívio</b>									
1999	56	0	51	2	15	0	25	0	149
2000	58	9	57	1	1	0	16	0	142
2001	19	5	40	0	4	0	7	1	76
Total 1999-01	133	14	148	3	20	0	48	1	367
<b>TOTAL 1995-01</b>	<b>270</b>	<b>32</b>	<b>692</b>	<b>8</b>	<b>90</b>	<b>3</b>	<b>100</b>	<b>2</b>	<b>1197</b>

Fonte: Diário da Assembléia do Estado do RGS, 01/1995 a 12/1998 e 01/1999 a 10/2001.

(1) Outros: Iniciativa popular, Procuradoria do Estado, Tribunal de Contas.

\* Não estão incluídos os dados relativos às emancipações.

O Executivo, tanto no Governo Olívio quanto no Governo Britto, teve a esmagadora maioria de seus projetos aprovados. O Legislativo apresentou uma baixa rejeição aos projetos de sua própria autoria, em ambos os períodos (de 11,6% no período 1995-1998 e de 10,6% no período 1999-2001, em relação ao total de projetos do Legislativo). Assim, o traço mais marcante é a constância de aprovação/rejeição dos projetos, ao lado de uma única mudança: a intensa diminuição, no segundo período, de projetos do Executivo e do Judiciário levados à votação em Plenário.

A tabela 56 apresenta os projetos de lei conforme sua área de regulação, por iniciativa de poder.

Tabela 56. Projetos de Lei Ordinária e Complementar conforme área de regulamentação legal e por iniciativa de poder, Assembléia Legislativa do RS, 1995-1998 e 1999-2001\*

Área	Legislativo		Executivo		Judiciário		Outros		Total	
	1995/ 1998	1999/ 2001								
Orçamentária	0	5	106	28	0	0	1	1	107	34
Econômica	19	22	222	10	0	0	0	1	241	33
Administrativa	32	20	141	96	69	20	50	42	292	178
Social	41	28	17	9	0	0	0	4	58	41
Política	10	11	14	1	2	0	2	0	28	12
Transporte	11	9	23	3	0	0	0	0	34	12
Comemorações e Homenagens	6	18	0	1	1	0	0	0	7	19
Outros	36	34	26	3	1	0	0	1	63	38
<b>Total</b>	<b>155</b>	<b>147</b>	<b>549</b>	<b>151</b>	<b>73</b>	<b>20</b>	<b>53</b>	<b>49</b>	<b>830</b>	<b>367</b>

Fonte: Diário da Assembléia do Estado do RGS, 01/1995 a 12/1998 e 01/1999 a 10/2001.

\* Não estão incluídos os dados relativos às emancipações.

A comparação entre um governo e outro mostra que, no total, as áreas onde existiram mais projetos, de 1995 a 1998, excluindo-se a área Municipal, foram Administrativa, Econômica e Orçamentária (35,2%, 29,0% e 12,9%, respectivamente) enquanto que, de 1999 a 2001, houve uma forte concentração em Administrativa (48,5%), seguida de Social (15,8%) e Outros (10,4%).

De 1995 a 1998, o Executivo apresentou um maior número de projetos na rubrica Econômica, seguida de Administrativa e Orçamentária. De 1999 a 2001 o Executivo concentrou seus projetos na área Administrativa (63,6%), seguida muito à distância pela Orçamentária.

O Legislativo, em ambos os momentos, apresentou um conjunto mais distribuído por diferentes rubricas, sendo que as mais importantes foram: Social, Administrativa e Econômica.

As tabelas 57 e 58 permitem concluir que, nos dois períodos, não houve concentração do pequeno número de projetos rejeitados em uma área específica, senão por uma certa condensação nas matérias de cunho administrativo do período 1995-1998 (11 projetos).

Tabela 57. Projetos de Lei Ordinária e Complementar aprovados e rejeitados conforme área de regulamentação legal e por iniciativa de poder, Assembleia Legislativa do RS, 1995-1998\*

	Legislativo		Executivo		Judiciário		Outros		Total
	Aprv	Rej	Aprv	Rej	Aprv	Rej	Aprv	Rej	
Orçamentária	0	0	106	0	0	0	1	0	107
Econômica	16	3	222	0	0	0	0	0	241
Administrativa	30	2	136	5	66	3	49	1	292
Social	38	3	17	0	0	0	0	0	58
Política	7	3	14	0	2	0	2	0	28
Transporte	8	3	23	0	0	0	0	0	34
Comemorações e Homenagens	5	1	0	0	1	0	0	0	7
Outros	33	3	26	0	1	0	0	0	63
<b>Total</b>	<b>137</b>	<b>18</b>	<b>544</b>	<b>5</b>	<b>70</b>	<b>3</b>	<b>52</b>	<b>1</b>	<b>830</b>

Fonte: Diário da Assembleia do Estado do RGS, 01/1995 a 12/1998.

\* Não estão incluídos os dados relativos às emancipações.

Tabela 58. Projetos de Lei Ordinária e Complementar aprovados e rejeitados conforme área de regulamentação legal e por iniciativa de poder, Assembleia Legislativa do RS, 1999-2001\*

	Legislativo		Executivo		Judiciário		Outros		Total
	Aprv	Rej	Aprv	Rej	Aprv	Rej	Aprv	Rej	
Orçamentária	4	1	26	2	0	0	1	0	34
Econômica	20	2	10	0	0	0	1	0	33
Administrativa	18	2	96	0	20	0	41	1	178
Social	28	0	9	0	0	0	0	0	41
Política	10	1	1	0	0	0	0	0	12
Transporte	6	3	3	0	0	0	0	0	12
Comemorações e Homenagens	18	0	1	0	0	0	0	0	19
Outros	29	5	2	1	0	0	1	0	38
<b>Total</b>	<b>133</b>	<b>14</b>	<b>148</b>	<b>3</b>	<b>20</b>	<b>0</b>	<b>48</b>	<b>1</b>	<b>367</b>

Fonte: Diário da Assembleia do Estado do RGS 01/1999 a 10/2001.

\* Não estão incluídos os dados relativos às emancipações.

Por fim, se examinarmos as Ações Diretas de Inconstitucionalidade interpostas pelo Governo do Estado contra a Assembleia, desde o Governo Simon, vamos verificar quais foram os Executivos que mais foram contrariados em suas preferências (tabela 59).

Tabela 59. Número de Adins do Governo Estadual contra Assembléia do RS e situação do julgamento, por Governo

Governo*	No. de Adins	Julgamento			NSA***
		Pró governo	Contra governo	Não julgada	
Simon	9	7	0	2	0
Collares	34	23	5	1	5
Britto	4	2	0	1	1
Olívio**	31	13	8	8	2

Fonte: Supremo Tribunal Federal, março de 2002, [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)

\* Para classificar as Adins de acordo com cada governo realizou-se um balanço entre data de aprovação da lei e data de julgamento da liminar.

\*\* Até março de 2002.

\*\*\* Não Se Aplica, isto é, situações jurídicas que não se enquadram nas enumeradas acima.

Os Governos Collares e Olívio foram aqueles que mais usaram o recurso das Adins mas Olívio foi menos feliz no desfecho de seus pleitos. Esses dados, por si só, já indicam a dimensão das dificuldades encontradas por ambos, enquanto governos minoritários no parlamento. Suas preferências foram derrotadas na Assembléia Legislativa.

Dessa forma, considerando o conjunto dos dados apresentados, podemos identificar que existe um padrão e esse é marcado pela existência de uma maioria, seja a favor, seja contra o governo. Quando a maioria está a favor (como no caso do Governo Britto), não existem maiores dificuldades para que o Executivo seja predominante na produção legislativa. Quando o governo é minoritário, mesmo que obtenha sucesso em passar seus projetos, eles tendem a ser em menor número.

### 6.3. O Veto no RS

O exame do veto no RS obedece ao objetivo de identificarmos qual o perfil do jogo existente entre Executivo e Legislativo. Para tanto, vamos descrever o veto, seus tipos e quantidades, bem como os perfis das maiorias formadas no sentido de apoiá-lo ou derrubá-lo. Ao fim, estaremos aptos a concluir sobre qual é o papel do veto na cena legislativa gaúcha.

Antes, porém, é necessário que tenhamos claro qual é a institucionalidade do veto no RS. Os projetos de lei aprovados pela Assembléia vão para sanção do Governador. Este tem quinze dias úteis para vetar ou aprovar. Caso não se pronuncie, o projeto está aprovado. O veto do Governador às leis aprovadas pelo Legislativo deve ser examinado em 30 dias pelo plenário. Inicialmente o veto é publicado no Diário da Assembléia e encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça e às pertinentes comissões de mérito, as quais têm 15 dias para dar parecer. Nas comissões, a discussão pode se dar por partes ou analisando o documento como

um todo. Findo esse prazo, o projeto vetado vai para plenário, onde é, então, votado novamente.

Existem dois tipos de vetos possíveis de serem exercidos pelo Executivo: total e parcial. O veto parcial se aplica, integralmente, também a artigos, parágrafos, incisos e alínea isolados, os quais podem ser, inclusive, do projeto original do Executivo e que sequer haviam sido modificados pela Assembléia. Além disso, quando a Assembléia examina o veto parcial é possível destacar partes, de forma a aceitar o veto para alguns artigos e rejeitar para outros. O percurso do trâmite é idêntico ao normatizado pela Constituição Federal, com exceção de que não há uma segunda câmara legislativa.

Nesse quadro, o instituto do veto é particularmente forte como instrumento do Executivo quando o perfil partidário apresenta fragmentação política e ideológica e quando a oposição não disponha de uma coalizão com maioria absoluta. Ao vetar parcialmente um projeto de sua autoria emendado pela Assembléia, o Executivo está elevando as condições de quorum pelo qual a Assembléia deve decidir. Transfere para a Assembléia, em particular à oposição, a necessidade de negociar para alcançar a maioria. Por outro lado, o instituto do destaque para aceitar o veto de algumas partes e rejeitar o de outras, no mesmo projeto vetado, possibilita à oposição negociar “ponto a ponto”, elevando sua capacidade de intervenção. De forma geral, quando nem o Governo nem a oposição dispõem de maioria absoluta, desenvolvem-se as condições para que negociações entre as partes conflitantes tornem-se mais frequentes.

### **6.3.1. Anatomia do Veto no RS**

A tabela 60 nos oferece uma visão dos vetos ocorridos nos dois períodos em questão. Em ambos os períodos, o Executivo produziu mais vetos totais sobre os projetos que vieram do Legislativo do que sobre os seus próprios. Dentre os vetos parciais, vetou mais sobre seus próprios projetos, o que revela vetos sobre emendas parlamentares. Isso faz sentido porque o veto parcial permite recuperar parte do projeto que interessa ao Executivo.

Tabela 60. Vetos Totais e Parciais, por iniciativa de poder, Assembléia Legislativa do RS, 1995-1998 e 1999-2001\*

	Veto Total					Veto Parcial					Total
	Leg.	Ex.	Jud.	Outros	Total	Leg.	Ex.	Jud.	Outros	Total	
<b>Governo Britto</b>											
1995	16	4	0	0	20	3	7	1	0	11	31
1996	25	1	0	0	26	5	23	2	2	32	58
1997	2	0	1	1	4	0	7	0	1	8	12
Subtotal 1995-97	43	5	1	1	50	8	37	3	3	51	101
1998	6	0	1	1	8	3	4	0	2	9	17
Total 1995-98	49	5	2	2	58	11	41	3	5	60	118
<b>Governo Olívio</b>											
1999	10	1	1	2	14	4	7	0	0	11	25
2000	37	1	0	1	39	0	4	1	1	6	45
2001	29	4	1	0	34	3	23	0	1	27	61
Total 1999-01	76	6	2	3	87	7	34	1	2	44	131
Total 1995-01	125	11	4	5	145	18	75	4	7	104	249

Fonte: Diário da Assembléia do Estado do RGS, 01/1995 a 12/1998 e 01/1999 a 10/2001.

\* Não estão incluídos os dados relativos às emancipações.

O veto total, dado que é drástico, deve se alocar em projetos que representem preferências bastante distantes do ponto ótimo do Executivo. O ano de mais contraste entre as preferências foi o de 2001, revelando um momento de intenso conflito. Vê-se que houve um uso crescente de vetos no conjunto total, mas com dinâmicas internas diferentes: o veto total cresce de 1999 para 2000 e diminui em 2001, enquanto que o veto parcial diminui de 1999 para 2000 e cresce de 2000 para 2001. O aumento do veto parcial implica duas questões: ou o governo aprendeu a se relacionar melhor com o Legislativo (lembramos que o veto parcial tem a virtude de deslocar parcelas de representantes para a posição do Executivo) ou chegou à conclusão de que a política de confronto sistemático não estava proporcionando bons resultados.

As tabelas 61 e 62 dizem respeito, respectivamente, à situação dos vetos, totais e parciais, após terem sido avaliados pela Assembléia, isto é, tendo sido aprovados ou derrubados.

Tabela 61. Vetos totais aprovados e rejeitados, por iniciativa de poder, Assembléia Legislativa do RS, 1995-1998 e 1999-2001\*

Origem do veto	Situação	1995	1996	1997	1998	Total
<b>Governo Britto</b>						
Legislativo	Aprovados	16	25	2	6	49
	Rejeitados	0	0	0	0	0
Executivo	Aprovados	4	1	0	0	5
	Rejeitados	0	0	0	0	0
Judiciário	Aprovados	0	0	1	0	1
	Rejeitados	0	0	0	1	1
Outros <sup>(1)</sup>	Aprovados	0	0	0	0	0
	Rejeitados	0	0	1	1	2
<b>Total</b>		<b>20</b>	<b>26</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>58</b>
<b>Governo Olívio</b>						
		1999	2000	2001		Total
Legislativo	Aprovados	4	3	8		15
	Rejeitados	6	34	21		61
Executivo	Aprovados	1	0	2		3
	Rejeitados	0	1	2		3
Judiciário	Aprovados	0	0	0		0
	Rejeitados	1	0	1		2
Outros(1)	Aprovados	0	0	0		0
	Rejeitados	2	1	0		3
<b>Total</b>		<b>14</b>	<b>39</b>	<b>34</b>		<b>87</b>

Fonte: Diário da Assembléia do Estado do RGS, 01/1995 a 12/1998 e 01/1999 a 10/2001.

\* Não estão incluídos os dados relativos às emancipações.

(1) Outros: Iniciativa popular, Procuradoria do Estado, Tribunal de Contas.

Tabela 62. Vetos parciais aprovados e rejeitados, por iniciativa de poder, Assembléia Legislativa do RS, 1995-1998 e 1999-2001

Origem do veto	Situação	1995	1996	1997	1998	Total
<b>Governo Britto</b>						
Legislativo	Aprovados	3	5	0	3	11
	Rejeitados	0	0	0	0	0
Executivo	Aprovados	7	23	7	4	41
	Rejeitados	0	0	0	0	0
Judiciário	Aprovados	1	2	0	0	3
	Rejeitados	0	0	0	0	0
Outros <sup>(1)</sup>	Aprovados	0	2	1	2	5
	Rejeitados	0	0	0	0	0
<b>Total</b>		<b>11</b>	<b>32</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>60</b>
<b>Governo Olívio</b>						
		1999	2000	2001		Total
Legislativo	Aprovados	2	0	2		4
	Rejeitados	2	0	1		3
Executivo	Aprovados	0	1	4		5
	Rejeitados	7	3	19		29
Judiciário	Aprovados	0	0	0		0
	Rejeitados	0	1	0		1
Outros(1)	Aprovados	0	0	0		0
	Rejeitados	0	1	1		2
<b>Total</b>		<b>11</b>	<b>6</b>	<b>27</b>		<b>44</b>

Fonte: Diário da Assembléia do Estado do RGS, 01/1995 a 12/1998 e 01/1999 a 10/2001.

\* Não estão incluídos os dados relativos às emancipações.

(1) Outros: Iniciativa popular, Procuradoria do Estado, Tribunal de Contas.

No período 1995-1998 só foram derrubados, e de forma residual, vetos totais sobre projetos vindos do Judiciário, do Tribunal de Contas e da Procuradoria Geral (Outros)<sup>7</sup>. Nenhum outro veto sobre projeto do Legislativo ou do Executivo, total ou parcialmente, foi derrubado.

Já no período 1999-2001, a derrubada de vetos por parte do Legislativo foi significativa: 69 vetos totais foram derrubados<sup>8</sup>, de um total de 87, correspondendo a 80%, destacando-se os vetos a projetos com origem no Legislativo. O mesmo aconteceu com o veto parcial: foram derrubados 35 de um total de 44 vetos (79,5%), destacando-se os vetos a projetos com origem no Executivo.

<sup>7</sup> Foram derrubados vetos relativos aos projetos municipais, originados no Legislativo, os quais, como já foi apontado, não são objeto dessa análise. Para uma visão destes ver Grohmann, 2002.

<sup>8</sup> Ver nota 7.

Tabela 63. Número de vetos totais e parciais (mantidos e derrubados) e de projetos aprovados, por poder de origem, Assembléia Legislativa do RS, 1995-1997 e 1999-2001

Poder de origem do projeto	Veto total		Veto parcial		Total De vetos			No. Projetos aprovados
	Mantido	Derrubado	Mantido	Derrubado	Mantido	Derrubado	Total	
1995-1997								
Executivo	5 (1,2)	-	37 (9,1)	-	42 (10,3)	-	42 (10,3)	407 (100,0)
Legislativo	43 (40,2)	-	8 (7,5)	-	51 (47,7)	-	51 (47,7)	107 (100,0)
Judiciário	1 (1,8)	-	3 (5,5)	-	4 (7,4)	-	4 (7,4)	54 (100,0)
Outros(1)	-	1 (2,9)	3 (8,6)	-	3 (8,6)	1 (2,9)	4 (11,4)	35 (100,0)
<b>Total</b>	<b>49</b> (8,1)	<b>1</b> (0,2)	<b>51</b> (8,5)	<b>-</b>	<b>100</b> (16,6)	<b>1</b> (0,2)	<b>101</b> (16,7)	<b>603</b> (100,0)
1999-2001								
Executivo	3 (2,0)	3 (2,0)	5 (3,4)	29 (19,6)	8 (5,4)	32 (21,6)	40 (27,0)	148 (100,0)
Legislativo	15 (11,3)	61 (45,9)	4 (3,0)	3 (2,3)	19 (14,3)	64 (48,1)	83 (62,4)	133 (100,0)
Judiciário	-	2 (10,0)	-	1 (5,0)	-	3 (15,0)	3 (15,0)	20 (100,0)
Outros(1)	-	3 (6,2)	-	2 (4,2)	-	5 (10,4)	5 (10,4)	48 (100,0)
<b>Total</b>	<b>18</b> (5,1)	<b>69</b> (19,8)	<b>9</b> (2,6)	<b>35</b> (10,0)	<b>27</b> (7,7)	<b>104</b> (29,8)	<b>131</b> (37,5)	<b>349</b> (100,0)

Fonte: Diário da Assembléia do Estado do RGS, 01/1995 a 12/1998 e 01/1999 a 10/2001.

Notas: Foram excluídos os projetos votados no ano de 1998, com a finalidade de tornar comparáveis os períodos.

Os números entre parênteses referem-se aos valores percentuais em relação ao total de projetos aprovados.

Não estão incluídos os dados relativos às emancipações.

(1) Outros: Iniciativa popular, Procuradoria do Estado, Tribunal de Contas.

A tabela 63 apresenta os dados que permitem visualizar a questão da intensificação do uso do veto. O Executivo, de 1995 a 1997, teve 407 projetos de sua autoria aprovados. Desses, apenas 42 (10,3%) foram vetados, a maior parte por veto parcial. Todos esses vetos foram mantidos pela Assembléia. Já o Legislativo, dos 107 projetos de sua autoria aprovados, teve 51 (47,7%) vetados, a maior parte deles por veto total. Novamente, todos esses vetos foram mantidos pela Assembléia. De 1999 a 2001, de 148 projetos aprovados de autoria do Executivo, 40 (27,0%) foram vetados, dos quais 32 (21,6%) foram derrubados e 8 (5,4%) mantidos. O Legislativo, no mesmo período, teve 83 (62,4%) projetos vetados, dos quais 64 (48,1%) foram derrubados e 19 (14,3%) foram mantidos.

O resultado é evidente: do período de 1995-1997 para o de 1999-2001 o número de projetos do Executivo aprovados pelo Legislativo caiu quase três vezes (2,75), de 407 para 148, enquanto que os projetos do próprio Legislativo cresceram em aprovação nessa casa (de 107 para 133). Além disso, a quantidade de vetos derrubados elevou-se de 0% para 21,6% no

caso dos projetos do Executivo e de 0% para 48,1% dos projetos do próprio Legislativo. No cômputo geral houve incremento do número de vetos (de 16,7% para 37,5%) em relação ao total de projetos aprovados, independentemente de sua origem.

Havíamos registrado que um dos traços mais marcantes, na trajetória dos projetos, foi a constância de proporção de aprovação/rejeição entre um governo e outro, apresentando, contudo, uma diferença entre os períodos, qual seja, a intensa diminuição de projetos do Executivo e do Judiciário levados à votação em Plenário no segundo período.

No entanto, no que se refere ao veto, o quadro se altera, revelando a intensificação do antagonismo entre Executivo e Legislativo. A diminuição absoluta de projetos do Executivo remetidos para exame do Legislativo (de 407 para 148); o aumento da proporção de vetos no total de projetos aprovados no Legislativo (de 16,7% para 37,5%, especialmente vetos contra os projetos com origem no próprio Legislativo); e o aumento da quantidade de derrubadas de vetos (de 1 para 104) são indicadores de que o Governo Olívio antagonizou e foi antagonizado pela Assembléia Legislativa do RS.

### **6.3.2. Os Vetos e as Maiorias parlamentares**

Nessa seção vamos verificar a modificação de posição dos representantes entre a votação do projeto e a votação do veto para o caso do Rio Grande do Sul. Dessa forma, estaremos prontos para verificar se existem diferenças entre a Maioria Relativa que se forma na primeira votação e a Maioria Qualificada que se forma por ocasião da segunda votação. Considerando que são dois os tipos de maioria (relativa e absoluta), podemos apontar que existem quatro possibilidades de combinação entre essas maiorias, tendo em vista a aprovação, ou não, do projeto e do subsequente veto:

1. quando existe uma Maioria Relativa menor do que a maioria absoluta (<28) que aprovou o projeto e que, quando da votação do veto, ela não consegue transformar-se em Maioria Absoluta (AA)<sup>9</sup>, ocasionando, portanto, que o veto seja mantido;

2. quando existe uma Maioria Relativa menor do que a maioria absoluta (<28) que aprovou o projeto e que, quando da votação do veto, ela consegue transformar-se em Maioria Absoluta (AD), ocasionando, portanto, que o veto seja derrubado;

---

<sup>9</sup> As letras têm os seguintes significados: enquanto primeiro termo, a letra **A** é a aprovação do projeto sem previsão de derrubada do veto dado que não houve maioria absoluta e a letra **D** é a aprovação do projeto com previsão de derrubada do veto dado que a Maioria que o aprovou era maior do que a maioria absoluta exigida. Enquanto segundo termo, a letra **A** significa que o veto foi mantido e a letra **D** que o veto foi derrubado. Ou seja, o primeiro termo é a previsão, dado certa maioria, e o segundo, indica o que realmente aconteceu.

3. quando existe uma Maioria Relativa igual ou maior do que a maioria absoluta (>28), maioria essa que aprovou o projeto e que, quando da votação do veto, não consegue se manter, isto é, diminui seu número para menos de 28 integrantes (DA), não derrubando, portanto, o veto;

4. quando existe uma Maioria Relativa igual ou maior do que a maioria absoluta (>28), maioria essa que aprovou o projeto e que, quando da votação do veto, consegue se manter, isto é, mantém ou aumenta seu número (DD), derrubando, portanto, o veto.

A combinação 1, admitindo que a Maioria Relativa formada é pequena, prevê que o veto não será derrubado, isto é, será mantido. Portanto, é um resultado congruente com a disposição inicial. Se a maioria é inferior à absoluta, basta que o restante, não preferindo ou sendo indiferente, não vote ou vote pela manutenção do veto para que esse venha a ser mantido.

A combinação 2, ao contrário, mostra uma situação onde a maioria restante ratifica a posição da Maioria Relativa inicial, derrubando o veto.

A combinação 3 mostra que, apesar de existir uma maioria suficiente para manter o projeto quando este for vetado, ela não o faz, tendo em vista a existência de trãsfugas em quantidade suficiente para prejudicar a aprovação do projeto, ou seja, produzir a derrubada do veto.

A combinação 4 mostra a confirmação da Maioria Relativa inicial, isto é, a quantidade de modificações de voto não é capaz de desfazer a previsão de derrubada do veto tendo em vista que o projeto foi aprovado com maioria igual ou maior do que a maioria absoluta.

É claro que pode haver o fenômeno de trocas cruzadas, isto é, quando o número de trocas de votos favoráveis ao projeto para votos contrários se equiivale ao número de trocas dos votos contrários para votos favoráveis. Dessa forma, a manutenção da preferência pela aprovação do projeto se sustenta mas não com os mesmos atores e agentes. Mas essa possibilidade é residual e desconsiderá-la para efeito de classificação e análise não implica introduzir uma margem de erro significativa.

As combinações 1 e 2, por tratarem de maiorias menores do que as absolutas, dão margem para que qualquer resultado seja admissível dentro da lógica das preferências: a quantidade de representantes restante, por ser maior do que a maioria inicial, pode transformar o resultado, impondo sua preferência. Essa preferência pode ser a manutenção do projeto (derrubada do veto) ou a rejeição do projeto (manutenção do veto). A combinação 4 também é uma combinação congruente porque a preferência pela aprovação do projeto é confirmada.

O problema mais interessante reside na combinação 3, onde um importante contingente de representantes (não falamos somente da magnitude mas, principalmente, da posição estratégica) modifica sua preferência a ponto de alterar o desfecho previsto.

O principal questionamento, então, é por que existe a troca de votos? Nossa hipótese fundamental é de que existe um jogo de apoios mútuos para otimizar a representação, isto é, um deputado apóia o projeto de outro no primeiro turno e depois retira esse apoio. O apoio é retirado porque ou o representante não concorda com a preferência anteriormente aprovada, ou porque prefere seguir a posição do Executivo e das lideranças partidárias.

A análise do veto total e das diferentes combinações de maiorias que aprovaram os projetos e decidiram sobre o veto (tabelas 64 e 65) demonstra que, em geral, o bloco principal de vetos se aloca naqueles projetos com origem no Legislativo. Em todo o período, houve 126 projetos vetados com origem no Legislativo (88,1% de um total de 143 projetos).

Do conjunto de projetos vetados totalmente, 33 ( 23,1%) são AA; 42 (29,4%), DD; 49 (34,3%), DA; e 19 (13,3%), AD. Existem diferenças entre um período e outro. Enquanto que de 1995 a 1998 a combinação de maiorias reside maioritariamente nas opções AA (28, ou 59,6% do total de vetos no período) e DA (16, ou 34%), no período 1999-2001 temos as opções DD (39, ou 40,6%), DA (33, ou 34,4%) e AD (19, ou 19,8%).

Tabela 64. Número de projetos vetados totalmente, por poder de origem e por combinação de maiorias, Assembléia Legislativa do RS, 1995-2001\*

Ano	Combinação	Legislativo	Executivo	Outros	Total
1995	AA	8	0	0	8
	DD	0	0	0	0
	DA	4	0	0	4
	AD	0	0	0	0
Subtotal		12	0	0	12
1996	AA	13	0	0	13
	DD	0	0	0	0
	DA	10	1	0	11
	AD	0	0	0	0
Subtotal		23	1	0	24
1997	AA	2	0	0	2
	DD	0	0	2	2
	DA	0	0	0	0
	AD	0	0	0	0
Subtotal		2	0	2	4
1998	AA	5	0	0	5
	DD	0	0	1	1
	DA	1	0	0	1
	AD	0	0	0	0
Subtotal		6	0	1	7
1999	AA	1	0	0	1
	DD	4	0	3	7
	DA	4	1	0	5
	AD	2	0	0	2
Subtotal		11	1	3	15
2000	AA	0	0	0	0
	DD	14	1	1	16
	DA	17	0	0	17
	AD	9	0	0	9
Subtotal		40	1	1	42
2001	AA	3	0	1	4
	DD	16	0	0	16
	DA	7	4	0	11
	AD	6	2	0	8
Subtotal		32	6	1	39
Total		126	9	8	143 **

Fonte dos Dados Brutos: Diário da Assembléia do Estado do RGS, 01/1995 a 12/1998 e 01/1999 a 10/2001.

\* Não estão incluídos os dados relativos às emancipações.

\*\* Dois vetos totais não dispunham de informação suficiente para serem incluídos.

O fato de existirem mais combinações AA no Governo Britto indica que, ao existirem Maiorias Relativas pequenas (menores do que a maioria absoluta) na aprovação dos projetos, os vetos foram mantidos, ou seja, a grande coalizão de governo funcionou no sentido de impedir a aprovação de projetos que estivessem fora da preferência do Executivo. No entanto, 34% foram combinações onde, apesar de existir grande Maioria Relativa (maior ou igual à maioria absoluta) que inicialmente aprovou os projetos, no momento do veto os representantes não sustentaram sua posição, cedendo à preferência do Executivo (DA). Conclui-se que no período que vai de 1995 a 2001 a maioria do Legislativo confluiu para a mesma posição do Executivo (93,6% dos casos). O fato importante é que houve uma troca de

posições em 35% dos projetos aprovados, isto é, o que era preferência deixou de sê-lo para um contingente estratégico o suficiente para alterar a decisão final.

Tabela 65. Número de vetos totais, por ano e por combinação de maioria, Assembléia Legislativa do RS, 1995-2001

Majorias	1995	1996	1997	1998	Subtotal (1)	1999	2000	2001	Subtotal (2)	Total (1+2)
AA	8	13	2	5	28 (59,6)	1	0	4	5 (5,2)	33 (23,1)
DD	0	0	2	1	3 (6,4)	7	16	16	39 (40,6)	42 (29,4)
DA	4	11	0	1	16 (34,0)	5	17	11	33 (34,4)	49 (34,3)
AD	0	0	0	0	0 (0,0)	2	9	8	19 (19,8)	19 (13,3)
Total	12	24	4	7	47 (100,0)	15	42	39	96 (100,0)	143 (100,0)

Fonte dos Dados Brutos: Diário da Assembléia do Estado do RGS, 01/1995 a 12/1998 e 01/1999 a 10/2001.

Notas: Os números entre parênteses referem-se aos valores percentuais.

Não estão incluídos os dados relativos às emancipações.

A pergunta que emerge é qual a quantidade de representantes que trocam de posições? Considerando que a concentração mais significativa se encontra nos vetos totais aos projetos do Legislativo, vamos examiná-los mais detidamente (tabela 66). A combinação AA varia ao longo do período, com perdas e ganhos (as perdas seriam a quantidade de representantes que deixa a maioria inicial e os ganhos seriam a quantidade de representantes que adere à maioria inicial) e há especialmente ganhos no Governo Olívio. Apesar desses ganhos, essas maiorias não foram capazes de derrubar o veto.

Tabela 66. Número médio de representantes que alteraram sua posição entre a votação do projeto e a votação do veto total, por ano, por poder, e por combinação de maioria, Assembléia Legislativa do RS, 1995-2001. \*

Legislativo

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
AA	(-7,4)	(-8,1) (3)	(-7)	(-5) (2)	(10)	-	(4)
DD	-	-	-	-	(7) (0)	(-3,2) (2,2)	(-4,6) (0) (2,4)
DA	(-17,2)	(-11,6)	-	(-14)	(-31,8)	(-10,6)	(-22,3)
AD	-	-	-	-	(5,5)	(4,9)	(6,8)

Executivo

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
AA	-	-	-	-	-	-	-
DD	-	-	-	-	-	0	-
DA	-	(-28)	-	-	(-40)	-	(-36,8)
AD	-	-	-	-	-	-	(12,5)

Outros

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
AA	-	-	-	-	-	-	-
DD	-	-	-	(4)	(-3,3)	(-1)	-
DA	-	(-28)	-	-	-	-	-
AD	-	-	-	-	-	-	-

Fonte dos Dados Brutos: Diário da Assembléia do Estado do RGS, 01/1995 a 12/1998 e 01/1999 a 10/2001.

\* Os números significam a quantidade média de representantes que alteraram seu voto. Quando é negativo significa as perdas médias das maiorias que votaram a favor dos projetos e que mudaram seus votos por ocasião dos exames dos vetos sobre aqueles projetos. Quando é positivo, é o ganho médio de representantes que as maiorias originais obtiveram nas segundas votações. Quando temos o valor “zero” é porque não houve nem perda nem ganho. Por isso, em cada célula pode haver até três valores: perdas, ganhos e nenhuma alteração.

As maiorias DD só aparecem a partir do primeiro ano do Governo Olívio, revelando as dificuldades desse governo. Apesar de haver perdas, elas não apresentaram magnitude suficiente para abalar a maioria derrubadora. As maiorias DA revelam que foi produzido um alto número de perdas por parte da maioria original. Quanto às maiorias AD, vemos que elas cresceram e que suas maiorias originais se constituíam de um número bastante próximo do limiar de maioria absoluta, havendo um acréscimo não muito grande mas o suficiente para tornarem-se derrubadoras. Sintomaticamente, esse tipo de maioria só ocorreu no Governo Olívio (desconsiderando, é claro, o episódio dos vetos sobre emancipações durante o Governo Britto).

De forma geral, no período 1999-2001, durante o Governo Olívio, houve maior diversidade dos tipos de combinação de maiorias. O antagonismo ao Governo foi mais palpável ou evidente. A combinação DD, da grande Maioria Relativa, a qual foi aquela que confirmou sua preferência, representou 40,6% dos casos enquanto que, mesmo quando essa Maioria Relativa foi pequena, ela foi referendada pela posição do conjunto majoritário do Legislativo (AD, com 19,8%). Dessa maneira, 60,4% dos casos foram adversos à preferência do Executivo. Um conjunto muito pequeno de casos ocupou a posição onde a pequena Maioria Relativa inicial foi contradita pela maioria que confirmou o veto (AA), com 5,2% do

conjunto. Mas não foi pequeno o contingente de casos onde uma grande Maioria Relativa de aprovação ao projeto não levou em frente sua posição, e não derrubou o veto (34,4%), praticamente repetindo a proporção do governo anterior (34%).

De um governo para outro, foi significativa a mudança do padrão. Os casos de pequenas Maiorias Relativas que não foram acompanhadas pelo conjunto majoritário do Legislativo quando da votação do veto, passaram a sê-lo. De outro lado, cresceu substantivamente o contingente de grandes maiorias relativas capazes de aprovar um projeto e de derrubar o veto.

É possível afirmar que os projetos com origem no Legislativo são tratados de forma diferenciada quando os governos dispõem de maioria nessa casa? Esquemáticamente, nossos dados conduzem às seguintes proposições: 1) quando o Executivo dispõe de maioria parlamentar, existe um incremento de participação de projetos que, quando aprovados por pequena maioria relativa e vetados totalmente, terão o veto mantido; e 2) ao contrário, quando o Executivo, além de não dispor de maioria parlamentar, conta com uma maioria oposicionista no parlamento, o perfil se modifica, incrementando o percentual de casos onde, independente do tamanho da Maioria Relativa existente quando da votação do projeto, aquela maioria oposicionista derruba a maior parte dos vetos.

Quanto aos projetos oriundos do Executivo, e que foram vetados totalmente, observou-se que o tipo mais presente foi o de maiorias DA, mais exatamente, durante o Governo Olívio.

Dos projetos aprovados com maiorias maiores que 50% dos deputados, projetos esses que foram vetados totalmente, e que quando do exame do veto aquelas maiorias não se repetiram, permitindo a manutenção do veto (combinação de maiorias DA), constatamos que sua principal característica é não possuir um padrão de distribuição quanto à área de abrangência do conteúdo do projeto.

Tabela 67. Número de projetos vetados totalmente e com maiorias DA e total de projetos examinados em plenário por área de abrangência e por governo, Assembléia Legislativa do RS, 1995-2001

Áreas	Período 1995-1998			Período 1999-2001		
	Total de projetos	Total de projetos rejeitados	Vetos totais DA	Total de projetos	Total de projetos rejeitados	Vetos totais DA
Orçamentária	107 (12,9)	0 (0)	0 (0)	34 (9,2)	3 (16,7)	2 (6,9)
Econômica	241 (29,0)	3 (11,1)	1 (6,2)	33 (9,0)	2 (11,1)	2 (6,9)
Administrativa	292 (35,2)	11 (40,8)	2 (12,5)	178 (48,5)	3 (16,7)	2 (6,9)
Social	58 (7,0)	3 (11,1)	8 (50,0)	41 (11,2)	0 (0)	21 (72,4)
Política	28 (3,4)	3 (11,1)	2 (12,5)	12 (3,3)	1 (5,5)	0 (0)
Comemorações e Homenagens	7 (0,8)	1 (3,7)	1 (6,2)	19 (5,2)	0 (0)	1 (3,4)
Outros	97 (11,7)	6 (22,2)	2 (12,5)	50 (13,6)	9 (50,0)	1 (3,4)
<b>Total</b>	<b>830</b> <b>(100,0)</b>	<b>27</b> <b>(100,0)</b>	<b>16</b> <b>(100,0)</b>	<b>367</b> <b>(100,0)</b>	<b>18</b> <b>(100,0)</b>	<b>29</b> <b>(100,0)</b>

Fonte dos Dados Brutos: Diário da Assembléia do Estado do RGS, 01/1995 a 12/1998 e 01/1999 a 10/2001.

Notas: Os números entre parênteses referem-se aos valores percentuais

Não estão incluídos os dados relativos às emancipações.

Tanto no Governo Britto quando no Governo Olívio houve uma maior concentração de vetos com maioria de tipo DA (de derrubadora para mantenedora do veto), principalmente na área Social. Apesar dos projetos da área social não constituírem maioria no conjunto de projetos em nenhum dos governos em exame, eles reúnem basicamente projetos com origem no Legislativo. Se o Executivo tende a vetar totalmente projetos com origem legislativa, então confirma-se que a maior parte seja de projetos relativos à área social.

A análise dos vetos totais onde as maiorias foram DA revela forte presença na área social, configurando-se esses projetos como oriundos do Legislativo. A questão da representação assume importância. Projetos que, oriundos do Legislativo, não têm a preferência do conjunto de representantes, podem ser negociados desde que aqueles que não querem, inicialmente, aprovar o projeto (1) saibam que o governador também não o prefere, ou ainda, (2) que sejam indiferentes entre aprovar e não aprovar o referido projeto. É a situação propícia para o acordo mútuo.

Estabelecidos os resultados para o campo do veto total, podemos passar para a análise do veto parcial. As combinações de maiorias no campo dos vetos parciais (tabela 68) indicam que a maior parte dos 111 casos encontra-se em projetos oriundos do poder Executivo (82 ou 73,9%). Isso ocorre porque o veto parcial é o melhor mecanismo do Executivo para reenquadrar os projetos aprovados pelo Legislativo para o conjunto de suas

preferências, permitindo, além disso, manobrar de forma a deslocar parcela dos apoiadores do projeto para seu próprio campo, diminuindo a quantidade dos derrubadores do veto. Dessa forma, propomos que, quando comparadas com os números do veto total, a quantidade percentual de combinações DA deve aumentar, enquanto que a quantidade de combinações DD deve diminuir.

Tabela 68. Número de projetos vetados parcialmente, por poder de origem e por combinação de maiorias, Assembléia Legislativa do RS, 1995-2001

Ano	Combinação	Legislativo	Executivo	Outros	Total
1995	AA	0	0	0	0
	DD	0	1	0	1
	DA	2	7	1	10
	AD	0	0	0	0
<b>Subtotal</b>		<b>2</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>11</b>
1996	AA	4	3	0	7
	DD	0	0	0	0
	DA	3	21	4	28
	AD	0	0	0	0
<b>Subtotal</b>		<b>7</b>	<b>24</b>	<b>4</b>	<b>35</b>
1997	AA	0	2	0	2
	DD	0	0	0	0
	DA	0	6	2	8
	AD	0	0	0	0
<b>Subtotal</b>		<b>0</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>10</b>
1998	AA	0	1	0	1
	DD	0	0	0	0
	DA	0	4	2	6
	AD	0	0	0	0
<b>Subtotal</b>		<b>0</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>7</b>
1999	AA	0	0	0	0
	DD	1	5	0	6
	DA	3	1	0	4
	AD	0	0	0	0
<b>Subtotal</b>		<b>4</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>10</b>
2000	AA	0	0	0	0
	DD	0	3	1	4
	DA	0	2	0	2
	AD	0	0	0	0
<b>Subtotal</b>		<b>0</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>6</b>
2001	AA	0	0	0	0
	DD	1	16	0	17
	DA	4	10	1	15
	AD	0	0	0	0
<b>Subtotal</b>		<b>5</b>	<b>26</b>	<b>1</b>	<b>32</b>
<b>TOTAL</b>		<b>18</b>	<b>82</b>	<b>11</b>	<b>111</b>

Fonte dos Dados Brutos: Diário da Assembléia do Estado do RGS, 01/1995 a 12/1998 e 01/1999 a 10/2001.

Em relação aos conjunto de projetos vetados temos que 10 (9,0%) são de combinações AA; 28 (25,2%) são de DD; 73 (65,8%) são de DA, e nenhum é de AD. Em relação ao período 1995-1998 temos que 10 (15,9%) são AA; 1 (1,6%) é DD; 52 (82,5%) são DA; e nenhum é AD. No período 1999-2001 temos que nenhuma combinação é AA; 27 (56,3%) são DD; 21 (43,7%) são DA e nenhuma é AD.

Comparando com o veto total, vemos que a proporção de AA diminuiu (de 23,1% para 9,0%), a de DD também diminuiu (de 29,4% para 25,2%), e a de AD diminuiu (de 13,3% para 0%). O crescimento mais significativo ocorreu no número de combinações DA: de um patamar de 34,3%, no veto total, para 65,8%, no veto parcial.

A proposição foi parcialmente confirmada, tendo em vista que efetivamente aumentou o número de maiorias que antes eram potencialmente derrubadoras de veto e posteriormente transformaram-se em apoiadoras do veto parcial. As maiorias que eram derrubadoras e permaneceram derrubadoras revelam que o Executivo não foi tão feliz em sua estratégia de, ao vetar parcialmente, aproximar ou deslocar as preferências de parte dos representantes. No entanto, esse último resultado apresenta um viés político.

Tabela 69. Total de vetos parciais, por ano e por combinação de maiorias, Assembléia Legislativa do RS, 1995-2001

Maiorias	1995	1996	1997	1998	Subtotal (1)	1999	2000	2001	Subtotal (2)	Total (1+2)
AA	0	7	2	1	10 (15,9)	0	0	0	0 (0)	10 (9,0)
DD	1	0	0	0	1 (1,6)	6	4	17	27 (56,3)	28 (25,2)
DA	10	28	8	6	52 (82,5)	4	2	15	21 (43,7)	73 (65,8)
AD	0	0	0	0	0 (0)	0	0	0	0 (0)	0 (0)
Total	11	35	10	7	63 (100,0)	10	6	32	48 (100,0)	111 (100,0)

Fonte dos Dados Brutos: Diário da Assembléia do Estado do RGS, 01/1995 a 12/1998 e 01/1999 a 10/2001.

Nota: os números entre parênteses referem-se aos valores percentuais

A esmagadora maioria verificada no Governo Britto foi a combinação DA (82,5%) pois, apesar de haver grande Maioria Relativa (maior do que a absoluta) na aprovação do projeto, o veto parcial se impôs, sendo que as maiorias DD foram residuais (1,6%). No Governo Olívio, as maiorias formadas se encontram nas opções DD (56,3%) e DA (43,7%). Indiscutivelmente, houve um revés no uso do veto parcial como instrumento de deslocamento de preferências, não reproduzindo o comportamento encontrado no período do Governo

Britto. O incremento de maiorias derrubadoras de veto significou a diminuição da capacidade do veto parcial de deslocar as preferências de parte dos integrantes do Legislativo, de maneira a incrementar as maiorias DA.

Dessa forma, apesar do governo deslocar o projeto na linha de preferências, isso não foi suficiente para conquistar mais apoios e evitar a derrubada do veto. Novamente, a diferença entre contar com uma maioria parlamentar aderida à coalizão de governo e contar com uma oposição majoritária fez a diferença. Apesar disso, expressiva quantidade de casos com a combinação DA ainda persistiu. Logo, a eficácia do veto parcial como aproximador de preferências não surtiu o mesmo efeito nos governos examinados.

Tabela 70. Número médio de representantes que alteraram sua posição entre a votação do projeto e a votação do veto parcial, por ano, por poder de origem e por combinação de maiorias, Assembléia Legislativa do RS, 1995-2001\*

Legislativo

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
AA	-	(-8,75)	-	-	-	-	-
DD	-	-	-	-	(-7)	-	(-30)
DA	(-14)	-	-	-	(-30,3)	-	(-26,5)
AD	-	-	-	-	-	-	-

Executivo

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
AA	-	(-17,7)	(-12,5)	(-9)	-	-	-
DD	(-12)	-	-	-	(-23) (6)	(-13,7)	(-12,2) (0)
DA	(-22,7)	(-27,9)	(-16,3)	(-20)	(-26)	(-26,5)	(-22,7)
AD	-	-	-	-	-	-	-

Outros

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
AA	-	-	-	-	-	-	-
DD	-	-	-	-	-	0	-
DA	(-25)	(-24,4)	(-16,5)	(-22,5)	-	-	(-21)
AD	-	-	-	-	-	-	-

Fonte dos Dados Brutos: Diário da Assembléia do Estado do RGS, 01/1995 a 12/1998 e 01/1999 a 10/2001.

\* Os números significam a quantidade média de representantes que alteraram seu voto. Quando é negativo significa as perdas médias das maiorias que votaram a favor dos projetos e que mudaram seus votos por ocasião dos exames dos vetos sobre aqueles projetos. Quando é positivo, é o ganho médio de representantes que as maiorias originais obtiveram nas segundas votações. Quando temos o valor “zero” é porque não houve nem perda nem ganhos. Por isso, em cada célula pode haver até três valores: perdas, ganhos e nenhuma alteração.

Diferentemente do grupo de vetos totais, os vetos parciais recaíram predominantemente sobre projetos do Executivo<sup>10</sup>. É nosso melhor exemplo para identificarmos a trajetória de formação das maiorias. Vemos que crescem todos os montantes de representantes (tabela 70) que trocam de posições em todas as combinações. Aquelas que nos trazem os maiores contingentes são as maiorias DA. A grande diferença é que durante o

Governo Britto as maiorias eram DA e AA, passando, no Governo Olívio, a serem DD e DA. Chama a atenção a ausência de trocas na categoria AD (tabela 70).

Ou seja, podemos ver que, quando as maiorias são pequenas (menores que 28), elas não se transformam em derrubadoras. Só são derrubadoras as maiorias que se apresentam desde o início do processo com um número superior ao da maioria absoluta. O reverso, então, é que, quando a maioria é pequena e o projeto é vetado parcialmente, o veto será vitorioso, independentemente do governo contar, ou não, com maioria parlamentar.

A questão que se coloca, tanto para o veto parcial quanto para o veto total, é que as combinações DA sempre apresentam grandes contingentes de trocas de posição. Se a troca de posição representa custos, então porque a combinação que tem mais custos e implica maior mobilização é uma das mais frequentes no comportamento decisório da Assembléia Legislativa?

A explicação que aventamos é a de que se os representantes aprovam massivamente o projeto e depois o rejeitam, mantendo o veto, é porque, apesar do mesmo não ser de sua preferência, sabem que o Executivo vai vetá-lo. Ao mesmo tempo em que permitem ao colega representante auferir um *ganho* (e eles próprios acumularem pontos para futuras trocas), também ganham pontos, seja observando a preferência do Executivo (ganhando pontos junto a esse), seja deixando o Executivo em uma situação difícil por vetar um “bom” projeto ou, ainda, simplesmente recebendo um ganho final pela manutenção do *status quo*.

A análise do conjunto de vetos parciais onde a maioria foi DA revela que a principal área de abrangência do projeto foi a Administrativa, seguida da Social. Contudo, o resultado é diferente caso consideremos os governos. No Governo Britto, a segunda área de abrangência dos projetos foi a Econômica e não a Social, ao passo que, no Governo Olívio, as áreas Social e Administrativa foram as mais importantes.

---

<sup>10</sup> Devemos notar que os projetos oriundos do Legislativo tendem a ser menos vetados parcialmente porque não representam emendas sobre a preferência do Executivo, mas sim a própria melhor preferência média do Legislativo. Dessa forma, a tendência é de que sejam vetados integralmente.

Tabela 71. Número de projetos vetados parcialmente e com maiorias DA e total de projetos examinados em plenário por área de abrangência e por Governo, Assembléia Legislativa do RS 1995-2001

	Período 1995-1998			Período 1999-2001		
	Total de projetos	Total de projetos rejeitados	Vetos Parciais DA	Total de projetos	Total de projetos rejeitados	Vetos Parciais DA
Orçamentária	107 (12,9)	0 (0)	2 (3,8)	34 (9,2)	3 (16,7)	3 (14,3)
Econômica	241 (29,0)	3 (11,1)	10 (19,2)	33 (9,0)	2 (11,1)	3 (14,3)
Administrativa	292 (35,2)	11 (40,8)	29 (55,8)	178 (48,5)	3 (16,7)	7 (33,3)
Social	58 (7,0)	3 (11,1)	7 (13,5)	41 (11,2)	0 (0)	7 (33,3)
Política	28 (3,4)	3 (11,1)	4 (7,7)	12 (3,3)	1 (5,5)	0 (0)
Comemorações e Homenagens	7 (0,8)	1 (3,7)	0 (0)	19 (5,2)	0 (0)	0 (0)
Outros	97 (11,7)	6 (22,2)	0 (0)	50 (13,6)	9 (50,0)	1 (4,8)
<b>Total</b>	<b>830</b> <b>(100,0)</b>	<b>27</b> <b>(100,0)</b>	<b>52</b> <b>(100,0)</b>	<b>367</b> <b>(100,0)</b>	<b>15</b> <b>(100,0)</b>	<b>21</b> <b>(100,0)</b>

Fonte dos Dados Brutos: Diário da Assembléia do Estado do RGS, 01/1995 a 12/1998 e 01/1999 a 10/2001.

Notas: Os números entre parênteses referem-se aos valores percentuais

Não estão incluídos os dados relativos às emancipações.

Os vetos parciais recaem sobre as emendas aos projetos do Executivo. O mecanismo é o mesmo que ocorre nos projetos do Legislativo: as emendas são aprovadas, não porque sejam da preferência média dos representantes, mas porque são realizadas trocas de apoios. Os representantes sabem que o governador irá vetar. Então, aprovam-se os projetos na primeira rodada e, quando do exame do veto, segue-se o governador, mantendo o veto.

#### 6.4. Considerações Finais

O Executivo, no período 1995-2001, quando colocado frente ao Legislativo no processo legislativo, apresentou duas situações diferentes: foi predominante durante o Governo Britto e manteve um equilíbrio durante o Governo Olívio. No entanto, nesse último, o grau de conflitividade entre os poderes foi importante na medida em que a quantidade de projetos vetados foi alta, agravado pelo fato de que a maioria substantiva de vetos foi derrubada. Enquanto a agenda do Legislativo foi variada, com ênfase no social e na administração, o Executivo apresentou uma agenda administrativa, seguida, ao longe, pelas questões orçamentárias.

Sugeriu-se que o Executivo não remete todos os projetos de sua preferência mas somente aqueles que podem ser aprovados ou negociados com o Legislativo. No entanto,

quando o Legislativo ultrapassa os limites das preferências do Executivo, este veta. No caso do Governo Olívio, um ingrediente a mais foi introduzido, para além do jogo do veto que existe no plano nacional e que existiu no Governo Britto (o Legislativo aprova, o Executivo veta e o Legislativo acata o veto). O veto foi derrubado em um número importante de vezes.

Como havíamos afirmado em trabalho anterior, as regras do processo legislativo e as normas do relacionamento entre Executivo e Legislativo no RS são apenas intervenientes, não determinando o resultado final da disputa política. Enquanto o Governo Britto se caracterizou por uma forte subordinação de preferências entre Executivo e Legislativo, apresentando um predomínio executivo do ponto de vista da produção legislativa, o Governo Olívio está marcado por um aumento importante no grau de conflito entre os poderes. O que se modificou nesse ínterim foi o padrão do Executivo, que passou de 410 projetos apresentados no Governo Britto (considerando apenas os três primeiros anos de seu mandato) para 151 no Governo Olívio, ou seja, houve uma redução de 63,2%. Acrescente-se que o percentual total de vetos em relação ao total de projetos, que era de 14,6% no Governo Britto, passou para 35,7% no Governo Olívio. De outro lado, a Assembléia também modificou seu comportamento: apenas 3 vetos (em um total de 118 ) foram derrubados no Governo Britto<sup>11</sup>, enquanto que no Governo Olívio houve 98 vetos derrubados em um universo de 131 vetos.

A nossa proposição inicial era de que, se houvesse, de um governo para outro, diminuição do número de projetos do Executivo examinados em plenário; aumento do número de vetos; e aumento do número de derrubadas de vetos, então teríamos um incremento da divergência de preferências entre Executivo e Legislativo, redundando em um incremento da polarização entre ambos. Todos os indicadores apontaram para o incremento desse aspecto da polarização.

A partir desses dois contextos, governo com maioria parlamentar e governo com oposição majoritária, podemos extrair algumas conclusões. A análise do veto comprovou seu caráter geral de representar a intensificação do conflito entre Executivo e Legislativo: a quantidade de vetos sobre projetos do Legislativo aumentou e mais vetos foram derrubados (o que pode ser verificado, inclusive, pela alteração do perfil majoritário das combinações de maiorias, que saíram de AA, em 1995-1998, para DD, em 1999-2001). Uma importante regularidade se colocou: a existência das maiorias DA. Essas maiorias, que representam a mudança de voto da Maioria Absoluta que inicialmente votou pela aprovação do projeto e, a seguir, pela negação do mesmo, tiveram praticamente a mesma proporção em um governo e

---

<sup>11</sup> Como já salientamos, foram retirados do cálculo os projetos relativos às emancipações municipais tanto no Governo Britto quanto no Governo Olívio.

outro. A diferença reside em que, no veto total, estavam alocadas em projetos com origem no Legislativo e, no veto parcial, estavam alocadas em projetos com origem no Executivo<sup>12</sup>. Reafirma-se o veto parcial como deslocador de preferências em benefício do Executivo, enquanto que o veto total permanece sendo o instrumento de manifestação da discordância do Executivo com o Legislativo.

Quando o Executivo veta totalmente um projeto que foi aprovado pelo Legislativo com uma maioria derrubadora (isto é, maior do que a maioria absoluta), ele tem em vista duas perspectivas: 1) ou sabe que essa maioria vai derrubar o veto e mesmo assim veta, extraindo do confronto o seu ganho; 2) ou sabe que essa maioria tem grande probabilidade de não se repetir diante do veto.

Quando o Legislativo aprova um projeto, ao Executivo só cabe ou aprovar ou vetar. Na alternativa de aprovar o projeto, ou (1) este está dentro de suas preferências ou (2) o ganho por polarizar/tomar posição/construir reputação/representar é menor do que ser derrotado pelo Legislativo, vendo seu veto ser derrubado. Na segunda alternativa, ou (1) o ganho por polarizar/tomar posição/construir reputação/representar é maior do que ser derrotado pelo Legislativo ou (2) o Executivo sabe que haverá mudanças de preferências no plenário quando da votação do veto. Por que o Legislativo prossegue na aprovação do projeto sabendo que pode haver dificuldades em aprová-lo se o Executivo vier a vetá-lo? Porque ou ele irá efetivamente derrubar o veto ou então há um ganho pelo simples fato de aprovar o projeto. Conforme nosso modelo, há uma troca constante entre os representantes, no sentido de apoiarem-se mutuamente, isto é, permitindo que os projetos sejam aprovados mesmo não sendo de sua preferência, com o objetivo de que, em outro momento, os projetos de sua própria preferência também sejam aprovados. Além disso, a diferença de tamanho e de composição entre as maiorias garante que os projetos possam passar por um segundo crivo, mais severo, o que garante a representatividade da decisão. A existência do Colégio de Líderes, o qual coordena os trabalhos legislativos, possibilita o controle sobre as decisões, regulando os ganhos que os deputados possam obter por meio do apoio mútuo e regulando as relações entre o Executivo e o Legislativo.

Uma última palavra deve ser dada acerca da mudança de posição dos deputados (isto é, aprovar o projeto e apoiar o veto quando o esperado é votar por sua derrubada). No caso gaúcho, a penalização pela mudança de voto seria maior do que no cenário nacional, tendo em

---

<sup>12</sup> Nos projetos com origem no Executivo e vetados totalmente houve uma maior parte de maiorias DA no governo Olívio, enquanto que, nos projetos com origem no Legislativo e vetados parcialmente, a distribuição entre um governo e outro foi idêntica. Cabe ressaltar que as quantidades totais desses projetos não foram significativas.

vista que a votação pela aprovação ou derrubada do veto não é secreta e exige que todos os representantes votem ao mesmo tempo (Desposato 2000). No caso do Legislativo nacional, o intenso uso de votações simbólicas impede a visibilidade das opções dos representantes. Além disso, o exame do veto se dá por meio de votação secreta. Logo, o voto parlamentar, no caso brasileiro, torna-se uma peça obscura.

A evidência que trouxemos, a existência em quantidades constantes de maiorias que aprovam o projeto em plenário e depois apoiam a manutenção do veto (DA), em aparente contradição de preferências, fortalece nosso argumento do apoio mútuo dentro do sistema legislativo brasileiro. O efeito mais importante desse recurso é incrementar a quantidade de vetos. Os vetos gerados dentro dessa lógica não podem ser entendidos como sintomas de polarização ou predomínio de um poder sobre o outro, mas, sim, como a manifestação de um conjunto articulado de ações que beneficia a todos os seus atores, principalmente aqueles que se abrigam no Legislativo. Dessa maneira, o veto assume seu caráter duplo, isto é, em parte é expressão do conflito entre os poderes e em parte é expressão da cooperação entre os atores.

## 7. Conclusões

O modelo de jogo de veto para o Brasil que propusemos tem como ponto fundamental o reconhecimento da importância da Maioria Relativa e da Maioria Qualificada como atores capazes de alterar o resultado do confronto entre Executivo e Legislativo. Considerando que ambas podem ser formadas por diferentes representantes, teríamos a possibilidade de que os projetos aprovados pela primeira, não fossem sustentados, após o veto presidencial, pela segunda. Para tanto, o pressuposto da informação incompleta é requerido. No entanto, importantes considerações adicionais foram feitas, permitindo que o jogo do veto no Brasil admita, como seu atributo, a informação completa. Além disso, sem essas duas proposições não poderíamos explicar porque um projeto ou emenda são aprovados mesmo quando existe um prognóstico de veto sobre eles, porque o Presidente veta mesmo sabendo que este vai ser derrubado e, finalmente, porque um projeto ou emendas aprovados pelo Legislativo têm os vetos aceitos por esse mesmo Legislativo.

A primeira consideração, e mais importante, é sobre o jogo oculto. Conforme vimos, Tsebelis formulou a proposição de que quando tivermos desfechos de jogos que contradizem o esperado, podemos estar diante de jogos onde os atores envolvidos estão imersos em outros jogos paralelos, os quais modificam a percepção dos ganhos dentro do jogo principal. Assim é o veto, na medida em que a representação política e a luta política, em sentido amplo, fazem com que Presidente, Lideranças e representantes joguem o jogo do veto olhando também as arenas eleitorais e as arenas de poder entre Executivo e Legislativo, e não somente a arena legislativa, onde conta a maximização de preferências políticas.

O Executivo, na figura do Presidente, conta com pelo menos duas arenas conexas com o jogo do veto, as quais podem alterar a sua solução: a conexão eleitoral e a defesa do espaço constitucional de poder. Por seu turno, o Legislativo, e seus integrantes, também jogam olhando para essas arenas. Além disso, ambos podem lançar mão do recurso da polarização política, a qual determina que mais ganhos são obtidos quando o adversário é deslegitimado na cena política. O veto surge então, como mais um veículo para o exercício dessa perspectiva.

O jogo oculto, por oferecer ganhos adicionais aos atores, proporciona que estratégias sub-ótimas tornem-se atrativas, permitindo que o Legislativo aprove um projeto ou emenda, o Executivo vete e finalmente, o Legislativo o mantenha ou derrube.

A segunda consideração acerca do jogo do veto foi a existência de apoios mútuos entre os representantes. Esses apoios mútuos possibilitariam que projetos fossem aprovados

em plenário pela Maioria Relativa, mesmo com o conhecimento de que seriam vetados e o veto, mantido. Os apoios mútuos são as trocas de votos entre os representantes no sentido de garantir que os projetos de sua preferência possam ser aprovados pelo Legislativo. É um mecanismo tradicional no Congresso brasileiro<sup>1</sup>. O apoio mútuo, ao contrário da conexão com jogos ocultos, dá-se por dentro do próprio processo legislativo, ainda que servindo, à distância, à conexão eleitoral. O apoio mútuo garante que um projeto possa ser aprovado, sendo então submetido ao exame do Presidente, o qual pode vetá-lo, ou não. Tendo em vista que o projeto ou emenda aprovados, na primeira votação, pelo Legislativo não reflete exatamente a efetiva preferência do conjunto de representantes, então, dependendo da extensão e força do apoio mútuo, e quando do exame do veto, os representantes que não concordam com o projeto ou emenda aproveitam a oportunidade e votam pela manutenção do veto.

Considerando que focamos nosso interesse sobre o papel desempenhado pela alteração do quorum de derrubada e buscando reunir os elementos institucionais que apoiassem nosso modelo de jogo de veto, examinamos a trajetória do uso do veto no Brasil, comparando os períodos de 1946-1964 e 1990-2000. Nessa passagem, entre um período e outro, verificamos que houve aumento do número de vetos e diminuição do número de derrubadas. Um dos fatores que indicamos como responsável pela mudança registrada foi a alteração daquele quorum. Vimos que o quorum foi alterado de 2/3 dos presentes para Maioria Absoluta. Essa alteração do quorum de derrubada do veto teve suas implicações sobre o processo legislativo, tendo em vista que qualquer Executivo e qualquer Legislativo realizam cálculos sobre as implicações de aprovar ou de rejeitar projetos e vetos levando em conta a regra final de decisão. O ponto principal reside sobre a questão da maioria e da disciplina partidária.

A alteração do quorum de derrubada implicou modificações também na constituição das maiorias presidenciais e nas disciplinas dessas maiorias. Nosso ponto de partida foi a proposição de que existia uma relação fundamental entre maioria e disciplina. O Presidente e os Líderes partidários quando formam sua coalizão buscam criar condições para que esta seja majoritária, isto é, consiga alcançar os quoruns necessários para que as propostas do governo sejam aprovadas. Devem levar em conta que cada grupamento apresenta certo perfil disciplinar, o que conduz à necessidade de formar maiorias ou estritas ou sobredimensionadas. Conforme a teoria do presidencialismo de coalizão, as coalizões

---

<sup>1</sup> Ver o estudo de Bezerra, 1999, p.90.

presidenciais no Brasil deveriam ser grandes tendo em vista o grau de fragmentação das forças políticas no parlamento. A alteração do quorum deveria implicar a alteração das maiorias tendo em vista a disciplina esperada. A proposição se confirmou, à medida que registramos uma associação, no sentido inverso, entre a maioria e a disciplina, isto é, quanto maior a disciplina, menor a maioria. E quanto maior a disciplina e menor a maioria, mais vetos e menos derrubadas estariam associadas. Dentro desse quadro, emergiu a disciplina como um fator fundamental no jogo parlamentar, em especial, a disciplina do período 1990-2000, quando então observamos uma surpreendente constância em seu desenvolvimento. A disciplina do período foi um fator de incremento do veto. Daí segue o reconhecimento da importância dos dispositivos centralizadores dos trabalhos legislativos que estavam vigentes no período (Colégio de Líderes, prerrogativas dos Líderes, atribuições da Mesa Diretora, etc.) em sustentar tais taxas disciplinares.

Para os anos noventa pudemos detalhar, com mais acuidade, outras variáveis que acompanham o processo do veto. Registramos que o veto não responde a um conflito partidário do tipo oposição-situação (partidos das bases governistas são a maioria dos autores de projetos vetados sobre projetos do Legislativo). Mas responde, em alguma medida, à dimensão regional (existência de certo desequilíbrio que faz com que os projetos de representantes com origem no Sudeste sejam mais vetados que os do Nordeste e Norte, quando consideramos a distribuição por região do total de representantes da Câmara de Deputados). A origem desse desequilíbrio pode estar conectada ou à maior quantidade de representantes do Sudeste ou a um certo perfil de produção legislativa por parte dos representantes do Sudeste. Vimos também que um dos recursos empregados pelas Lideranças e pela Mesa Diretora do Congresso é a dilatação do prazo para exame do veto, claramente infringindo disposição constitucional que arbitra o exame do veto dentro de 30 dias. A implicação dessa infração é que os vetos podem ser mantidos com menos esforço das lideranças no sentido de conter a ação dos representantes que apoiam o projeto.

Por fim, através do estudo de caso da relação Executivo-Legislativo no estado do Rio Grande do Sul pudemos identificar a comprovação do modelo do veto ancorado na diferença entre a Maioria Relativa e a Maioria Qualificada, reforçando inclusive o argumento do apoio mútuo. Apontamos a existência de quatro combinações de maiorias (AA, DA, DD, AD) que aprovaram os projetos e examinaram os vetos sobre eles apostos. A constância da grande maioria (maioria que quando da votação do projeto era maior que o quorum de derrubada e que, quando do exame do veto, optou por mantê-lo) foi a comprovação da tese do apoio mútuo com fator que incrementa o uso do veto.

Esse resultado nos leva, novamente, à comparação das legislaturas nos Congressos nacionais entre os períodos 1946-1964 e 1990-2000. Apesar de não dispormos dos dados que permitiriam afirmar peremptoriamente a existência o fenômeno apontado (o apoio mútuo), é possível inferir que a sua ocorrência, em ambos os períodos, conduziria à efeitos diversos. Tendo em vista a menor disciplina dos partidos da coalizão governamental em 1946-1964, é possível que um número maior de vetos tenha sido derrubado em função de problemas de coordenação, por parte das lideranças, em relação a esses apoios mútuos entre os representantes comuns, não significando a maior quantidade de derrubadas, nesse caso, um conflito entre poderes. Já em 1990-2000, tendo em vista a maior disciplina e a melhor capacidade de controle do processo legislativo por parte das lideranças, é possível supor que os projetos aprovados dentro do contexto do apoio mútuo, e vetados pelo Presidente, tenham sido mantidos em uma quantidade maior do que no período anterior.

O presidencialismo brasileiro foi caracterizado como um presidencialismo de coalizão, no qual, tendo em vista a alta fragmentação de forças políticas no parlamento, um presidente deve construir grandes coalizões para obter sucesso. Contudo, vimos através do processo do veto, que o tamanho da maioria presidencial tem importância variável quanto à capacidade de fazer frente aos problemas de coordenação entre as forças políticas. Uma característica relevante é que as maiorias são construções que respondem ao desafio dos quoruns para derrubada do veto. Nesse contexto, a emergência da disciplina partidária como o principal fator que permite a previsão de resultados implica certo otimismo quanto ao futuro da relação entre Executivo e Legislativo no Brasil, principalmente porque podem ser evitados os problemas de coordenação, os quais criam condições para um cenário mais conflituoso. Evitar esse tipo de conflito, fomentado pelo ambiente institucional que cerca o processo legislativo, redundaria em ver a política parlamentar se envolver principalmente com os conflitos derivados dos dilemas políticos de fundo.

Com esse trabalho sobre o veto esperamos ter contribuído para o avanço dos estudos das relações Executivo-Legislativo no Brasil. Contudo, inúmeras questões ainda necessitam de investigações mais aprofundadas e específicas. Muitas lacunas ainda devem ser preenchidas, tais como a questão da importância política dos projetos e a relação entre as emendas e os vetos. Temos certeza que, tendo em vista o atual estado da Ciência Política brasileira, muito em breve teremos mais respostas.

## Anexo A - Trajetória histórica do Veto

Veto significa, em latim, proibir ou impedir (Britto, 1966; Watson, 1993; Spitzer, 1988). Uma conceituação mais moderna o definiria como um poder ou direito de uma parte do governo de cancelar ou suspender as decisões de outras partes. Atualmente, o poder que mais o emprega é o Executivo. Seu uso, no entanto, remonta à Antiguidade Clássica e sempre disse respeito ao conflito que se estabelecia entre as forças institucionalizadas no centro do sistema de poder.

A Grécia monárquica apresentou, conforme Navarro de Britto (1966, p.5), um dos primeiros registros do uso do veto, ainda sob um formato embrionário, na forma de consulta popular. Ou seja, nas disputas entre monarcas, oligarcas e população, foram sendo estabelecidos mecanismos para impedir a decisão unilateral dos governantes, por meio de sua anulação. Na Grécia monárquica, mais especificamente na Esparta de Licurgo, houve uma tentativa de estabelecer um compromisso entre as partes em disputa. As instituições Rei e Assembléia eram contidas em suas decisões mais extremadas pelo Senado oligárquico, o qual tinha poder de vetá-las absolutamente. O mecanismo aos poucos caiu em desuso na Grécia mas ressurgiu em Roma.

Na Roma antiga existiam duas instituições de veto: *intercessio* e *auctoritas*. O *intercessio* surgiu com a derrubada da monarquia, aparecendo na Constituição republicana romana em 509 a.c. Dizia respeito ao direito de um magistrado romano de impedir qualquer decisão dentro de seu colégio. A República colocava dois patrícios funcionários/oficiais executivos (cônsules ou magistrados) no lugar do monarca deposto e garantia a cada um deles o direito de veto sobre os atos do outro. Esses dois funcionários eram eleitos pela assembléia para um mandato de um ano. Para evitar a paralisia na condução dos negócios governamentais, entretanto, cada cônsul tinha autoridade sobre a cidade em meses alternados e, quando ambos estavam longe de Roma, em batalha, tinham o comando em dias alternados (Watson, 1993).

Os cônsules, entretanto, podiam agir juntos para convocar o Senado ou a Assembléia, fato evidenciado pelo número de leis que têm seu nome associado. Os cônsules, depois do mandato ser cumprido, tinham como destino tornarem-se senadores. Dessa forma, ainda durante seu mandato, essa perspectiva os fazia decidir os negócios do Estado de maneira semelhante a do Senado, evitando conflitos em demasia. Como vemos, essas instituições eram do mundo dos patrícios.

Quando emerge a figura do tribuno da plebe na Roma republicana há, pela primeira vez, o uso da palavra veto, empregada como “*eu me oponho*”. Esse tribuno tinha poder de veto sobre a ação dos cônsules. Originalmente o veto era restrito e somente poderia ser usado para proteger os plebeus da injustiça e violência, mas, mais tarde, foi estendido para proteger os seus interesses, incluindo aqueles que envolviam levar um projeto à Assembléia. Dessa forma, o veto estendeu-se para moções aprovadas pelo Senado, o qual era meramente conselheiro dos cônsules, os quais, então, tinham suas ações submetidas ao veto de um tribuno. O mesmo problema da regulação das decisões entre os cônsules se apresentou aos tribunos: a possibilidade de paralisia.

Assim, sob o pacto que buscou apaziguar as diferenças entre plebe e patrícios, o veto surgiu como um “traço de aliança” entre ambos, conforme explica Britto. Com o tempo, o Senado adquiriu a prerrogativa de ratificar as decisões dos Comícios da plebe, as *autorictas*. A sua recusa se revestiu de um conteúdo de veto. Portanto, na Roma Republicana o veto foi introduzido como meio de controlar o exercício arbitrário do poder político. Envolveu, basicamente, os ocupantes do Executivo (patrício X patrício, no caso dos cônsules; e patrício x plebe, no caso dos cônsules contra os tribunos). Com o fim da República, o instituto do veto também desapareceu.

O subsequente uso e desenvolvimento do veto ocorreu na Inglaterra ainda medieval. O veto se institucionalizou como resultado do conflito histórico entre monarquia e legislatura nacional. Com a invasão normanda, a partir de 1066, os reis aumentaram seu poder, centralizando as decisões e transformando o Conselho de nobres em um órgão auxiliar. Nos primórdios, o rei era um monarca entre iguais, sendo a nobreza participante do Grande Conselho. Mas esse rei não tinha importância no ato de fazer a lei. A partir daquela invasão o rei assumiu um papel fundamental na decisão final sobre a lei. Geralmente apresentava as matérias para o Conselho e após a decisão desse, concordava com ela ou a revogava. Mas já no reinado de Eduardo III, em 1327-1377, o Parlamento adquiriu a capacidade de iniciar uma proposta de legislação (Watson, 1993, p.4; Spitzer, 1988, p.3).

Após a Magna Carta, o rei devia consultar e solicitar o consentimento dos Comuns para questões envolvendo aumento de impostos. O Parlamento foi assumindo o papel dominante no fazer as leis. Inicialmente, encaminhava petição ao rei, para que este fizesse a lei em temas e questões particulares, sendo que este ainda tinha o direito de fazer uma legislação diferente daquela contida no pedido parlamentar. Entretanto, no começo do séc. 16 o costume tornou-se prática consolidada. Ainda que no processo o Parlamento tenha

conquistado a prerrogativa de originar a legislação, o rei continuava a influenciar a lei por meio de três prerrogativas:

1. criando-as por proclamação real;
2. suspendendo a legislação;
3. concedendo dispensas/exclusões que afetavam a operação da lei estatuída.

Com o tempo esse direito se fixa na fórmula “*Le Roi s’avisera*”, isto é, “*o Rei pensará mais sobre a lei*”, deixando de atender à petição. Esse direito de vetar a decisão dos Comuns se estendeu até o momento em que as petições finalmente tomaram a forma de “bills”. O jogo de negativas entre rei e parlamento, no caso inglês, apresenta variações na combinação dos resultados, ora um rei vetando bastante ora havendo total convergência ou acomodação entre as partes.

Finalmente, em 1642, com a “*Militia Bills*”, o Parlamento derrubou o veto do Rei, sendo que nesse mesmo ano os Comuns acabaram com o seu poder de veto absoluto. Doravante o rei teria que se submeter à decisão final do Parlamento quando este procedesse à derrubada do veto real. Apesar de, em 1669, com a “*Bill of Rights*”, o monarca ter recuperado o veto absoluto, ele nunca mais foi empregado como outrora, dado o poder efetivo do Parlamento. Seu último uso foi em 1707, pela Rainha Anne. A proposta vetada dizia respeito a armar a milícia escocesa; ao mesmo tempo em que ela tramitava, chegaram notícias de que as tropas francesas estavam planejando desembarcar na Escócia. Como havia dúvidas sobre a fidelidade escocesa, resolveu-se impedir o armamento pelo meio mais rápido, que era o veto. Portanto, o veto tornou-se o único meio pelo qual o rei pode afetar a lei, particularmente após perder seus poderes (proclamação real, etc.). Conforme Watson (1993, p.5), “as in Rome, the veto in England developed as a means of preventing an arbitrary exercise of political power by having one part of the government check and balance another part”. Mas enquanto na Inglaterra o veto minguava, ele se colocava com força em pelo menos dois outros lugares: na Europa continental e nos EUA, então colônia inglesa.

Nas colônias inglesas da América o veto ainda existia como prerrogativa: (1) do governador geral e (2) do próprio rei. Todos os governadores instituídos pela Coroa britânica possuíam veto sobre a legislação colonial. O veto do rei só não era válido em Connecticut e Rhode Islands (colônias com títulos de privilégios) e Maryland (uma colônia proprietária).

Na Europa continental o veto se colocava como instrumento a serviço das monarquias decadentes frente aos Parlamentos, sob a forma preferencial de “veto suspensivo”, sempre com o intuito de promover mais uma deliberação. Também aí seguirá o caminho inglês, sendo posto de lado conforme o avanço do parlamentarismo.

Mas já em 1652 a Dieta Polonesa tem como instituído que um deputado impeça uma decisão de outros por meio da frase: “*Nie pozwalam*” ou “*Eu não permito isso*”. Esse veto, uma espécie de reinvenção do *intercessio* romano, recebeu o nome de “*liberum veto*”. Na França, em 1789, o Rei tinha em suas mãos o veto suspensivo sobre as decisões da Assembléia Nacional. Na Espanha, em 1812, a Constituição estabelecia o veto, no qual o rei podia fazer retornar um projeto, por duas vezes, ao parlamento, desde que tivesse sido reapresentado para ele por duas legislaturas. Se fosse apresentada pela terceira vez, pela terceira legislatura, então não poderia haver mais recusa e a proposição estaria aprovada. O mesmo mecanismo foi adotado pela constituição norueguesa de 1814.

O desenvolvimento do veto nos EUA seria de importância vital para a permanência do mecanismo no âmbito da regulação entre os poderes de governo. Somente três estados mantiveram o estatuto do veto executivo após a independência, em 1776: Carolina do Sul (um veto com vida curta, de 1776-1778, na forma de veto absoluto); Massachusetts (instituído em 1780, o veto pode ser derrubado por 2/3 do Legislativo) e New York (instituído em 1777, o projeto aprovado no Legislativo passava pelo Conselho de Revisão, formado pelo governador, pelo chanceler, pelos juizes da Suprema Corte; além disso, o veto podia ser derrubado por 2/3 do Legislativo). Os dois últimos estados foram inspiradores para a convenção constitucional de 1787 na Filadélfia, a qual estabelece o poder de veto presidencial conforme nós o conhecemos hoje. Também em 1777 a constituição de Vermont incorporou o veto não obrigatório: todo projeto deveria ser colocado à disposição do governador e do Conselho para seu exame, propostas e emendas.

A determinação do veto na Convenção Federal da Filadélfia ficou subordinada à questão do quanto de poder deveria ser alocado no Executivo. Na época, como argumentos contrários ao veto constaram:

1. o presidente não tem necessariamente melhor visão ou inteligência do que um congressista;
2. o veto lembra o poder monárquico;
3. a soberania última não reside no presidente mas no legislativo;
4. a voz solitária do presidente não pode sobrepor-se a de duas casas do Congresso;
5. o presidente pode ter um papel no processo legislativo sem a necessidade do veto.

No decorrer das discussões, e rebatendo cada uma dessas considerações, o veto foi sendo tomado como um instrumento que protegia o Executivo da usurpação da legislatura. A experiência dos estados foi decisiva. O veto foi visto como uma revisão, mais do que uma simples negativa. Conforme Spitzer (1988, p.23), o veto não era apenas um bloqueador do

Legislativo mas também um poder revisionário, permitindo ao presidente tomar parte do processo legislativo.

Aprovado pela Convenção, o veto consolidou-se no aparato institucional do presidencialismo norte-americano, servindo de base para os modelos constitucionais que mais tarde iriam vicejar na América Latina republicana.

## Anexo B - Trajetória Constitucional do Veto no Brasil

Quadro B.1 Trajetória constitucional do Veto no Brasil

	Tipo de veto	Justificativa	Tempo do Presidente	Resultado da não apreciação Executivo	Sessão do Legislativo	Quorum	Universo do quorum	Tempo limite do Legislativo	Resultado da não apreciação Legislativo	Tipo de voto
1824	Total Suspensivo	Vontade do Imperador	30 dias	Suspensão	Ne	Maioria Absoluta	Presentes	Duas legislaturas	Permanência da suspensão	Aberto
1891	Total	Inconstitucionalidade e contrariedade a interesse nacional	10 dias	Aprovação do projeto	Separadas	2/3	Presentes	Ne	Ne	Nominal
1926	Total e Parcial aberto	Idem	Idem	Idem	Idem	Idem	Idem	Ne	Ne	Idem
1934	Idem	Idem	10 dias	Idem	Somente Casa que originou projeto	Maioria absoluta	Membros	30 dias	Ne	Secreto
1937	Idem	Idem	30 dias	Idem	Separadas	2/3	Presentes	Ne	Ne	Nominal
1945	Total	Ne	30 dias	Idem	Idem	Idem	Membros	Ne	Ne	Ne
1946	Total e Parcial aberto	Inconstitucionalidade e contrariedade a interesse nacional	10 dias	Idem	Conjunta	Idem	Presentes	Ne	Ne	Secreto
1961-1963	Idem	Ne	Ne	Ne	Conjunta	3/5	Idem	Ne	Ne	Ne
1965	Total e Parcial restrito	Inconstitucionalidade e contrariedade a interesse nacional	10 dias	Aprovação do projeto	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne	Ne
1967	Total e Parcial aberto	Idem	15 dias	Idem	Conjunta mas voto em separado	2/3	Membros	45 dias	Veto aprovado	Aberto
1969	Idem	Idem	Idem	Idem	Idem	Idem	Idem	Idem	Idem	Idem
1988	Total e Parcial restrito	Idem	Idem	Idem	Idem	Maioria absoluta	Idem	30 dias	Vai para ordem do dia	Secreto

Fonte: Constituições Brasileiras: 1824/1988. Vários autores, Brasília: Senado Federal e Ministério de Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

Nota: Ne significa não especificado pelo texto constitucional.

Veto parcial aberto significa que qualquer palavra ou expressão pode ser alterada; Veto parcial restrito significa que só podem ser alterados, por inteiro, artigos, incisos, etc.

## Anexo C - Tipos de Veto

É tanto útil quanto interessante delimitar uma tipologia do veto. Para tanto servimo-nos de Britto e Rodrigues, os quais compilam os formatos a seguir apresentados. Britto (1966, p.35, 39) estabelece duas classificações, uma quanto à forma, outra quanto à extensão do veto. Quanto à forma, temos os vetos explícitos, quando a negativa do Executivo é explícita, e os vetos tácitos, quando basta a passividade do Executivo para que a proposição seja rejeitada.

Quanto à sua extensão, há um conjunto maior de formas. A primeira, é o **veto absoluto**, que impede cabal e definitivamente a criação da lei. Em seguida, temos o **veto limitado**, o qual se subdivide em **veto suspensivo** e **veto qualificado**. O veto suspensivo representa a suspensão da tramitação da proposição até novo exame por parte de outra legislatura. Já o veto qualificado também se subdivide em vários formatos. O primeiro deles é o **veto total**, o qual veta toda a proposição. Essa modalidade, contudo, possui normatizações que disciplinam seu uso, basicamente arbitrando o seu retorno ao Legislativo bem como estabelecendo a possibilidade de sua derrubada, a qual, normalmente, se dá dentro da mesma legislatura. Há, também, o **veto parcial** (previsto pela primeira vez em 1859, na Constituição do Estado de Arkansas), o qual veta partes da proposição e que também está cercado por regras mais ou menos variáveis que permitem ao Legislativo derrubá-lo. Existe também o **reenvio**, onde o Executivo solicita novo exame da legislatura, não havendo necessariamente quorum especial. Já o **veto translativo** se dá quando o Executivo paralisa a adoção da proposição no Legislativo e chama um corpo político específico para votar em seu lugar. Nesse sentido, o veto translativo pode ser **translativo popular**, quando o corpo político é o colégio eleitoral do país ou estado ou **veto translativo oligárquico**, o qual remete a proposição para órgão consultivo não representativo.

Ernesto Rodrigues (1981, p.25) segue praticamente a mesma proposição de Navarro de Britto. No entanto, diverge deste quanto ao sentido do veto suspensivo, o qual define como aquele cuja validade perdura até manifestação do Legislativo<sup>1</sup>. Rodrigues acrescenta ainda o **veto relativo**, que não está claramente delimitado: tanto pode ser um reenvio como uma mera suspensão. Salienta a possibilidade do **veto legislativo**, isto é, o veto que vem do Legislativo e o **veto judiciário**, qual seja, o veto que partiria do Judiciário. O **veto de bolso** é uma particularidade do veto qualificado mas que envolve um mecanismo controverso, pois permite suspender a tramitação até uma reapresentação do projeto pelo Legislativo. Entretanto, se o

---

<sup>1</sup> O mesmo significado é defendido por Ferreira Filho (1995, p.152), o qual classifica suspensivo todo e qualquer veto que retorne para exame do Legislativo.

Legislativo não reapresenta o projeto este queda perdido, configurando um veto absoluto. O maior problema, cuja definição está a cargo da Suprema Corte, refere-se ao escopo e conteúdo dos temas e procedimentos que podem ser atingidos pelo veto de bolso.

## Anexo D - Complementos aos Modelos de Jogos para o Veto no Brasil

Neste anexo apresentamos duas complementações: as árvores para o jogo do veto em relação às emendas e às duas casas legislativas; e as disposições espaciais de situações de jogo relativos à modelagem clássica do jogo do veto.

Apresentamos algumas árvores dos jogos do veto levando em consideração as emendas e seus diferentes tipos, e a existência de duas casas legislativas. A convenção é a seguinte:

1) *s* = *status quo* ; 2) **p** = projeto do Presidente; 3) **I** = projeto do Legislativo; 4) **e** = emenda; 5) **a** = parte do projeto emendado que sofre veto parcial; 6) **p2** = projeto do Presidente que foi modificado; 7) **A** = aceita projeto; 8) **R** = rejeita projeto; 9) **E** = emenda projeto; 10) **D** = derruba veto; 11) **ND** = não derruba veto ; 12) **NV** = não veta; 13) **VT** = veta totalmente; 14) **VP** = veta parcialmente; 15) Seta de linha dupla: maioria relativa; 16) Seta de linha grossa preenchida: maioria absoluta; 17) todos os itens acima quando seguidos de aspas simples se referem aos ganhos obtidos pelo segundo jogador; no caso do Presidente iniciar o projeto então o segundo jogador é o Legislativo e vice-versa.

A primeira árvore é do jogo do veto quando o projeto é alterado por emenda supressiva; a segunda, quando o projeto é alterado por emenda modificava; e a terceira, por emenda aditiva. A quarta árvore é uma forma estendida do jogo considerando as duas câmaras legislativas.

FIGURA D.1- Jogo para veto parcial e veto total sob emenda supressiva

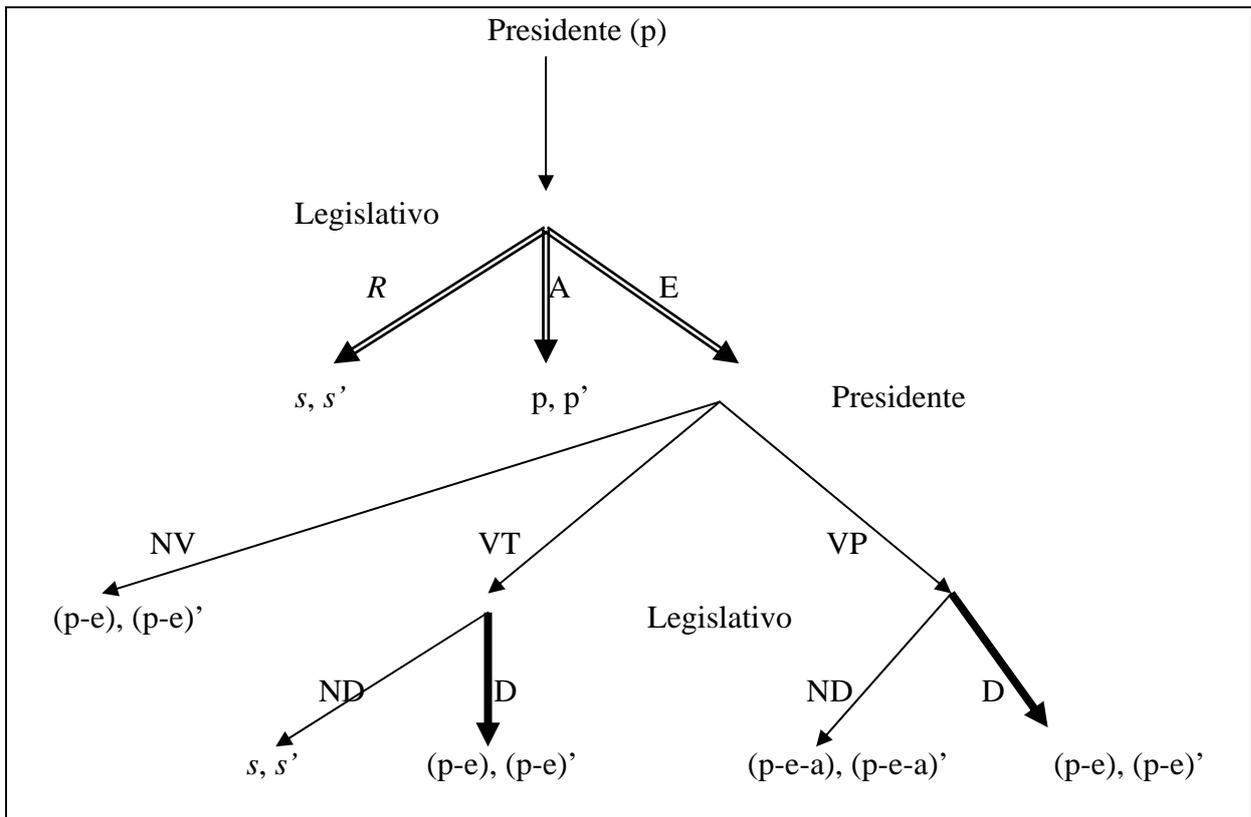


FIGURA D.2- Jogo para veto parcial e veto total sob emenda modificativa

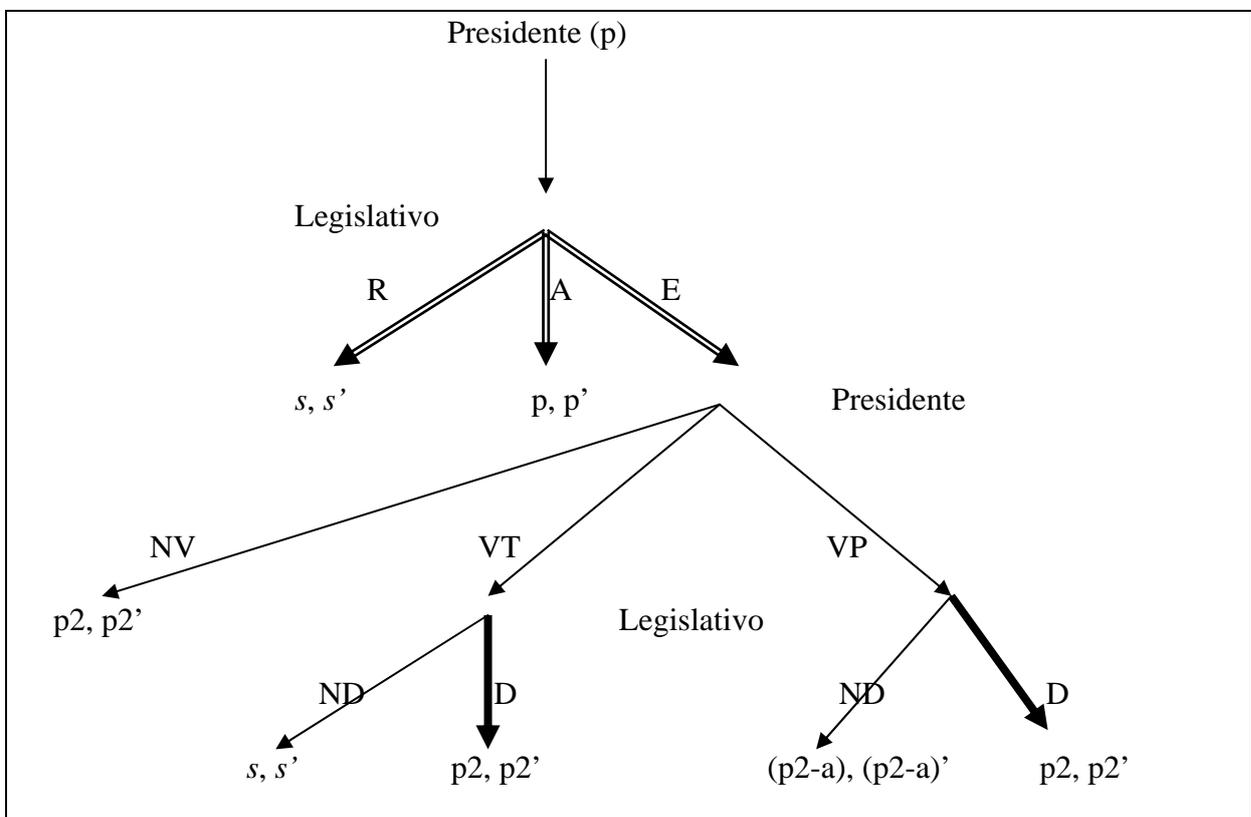


FIGURA D.3- Jogo para veto parcial e veto total sob emenda aditiva

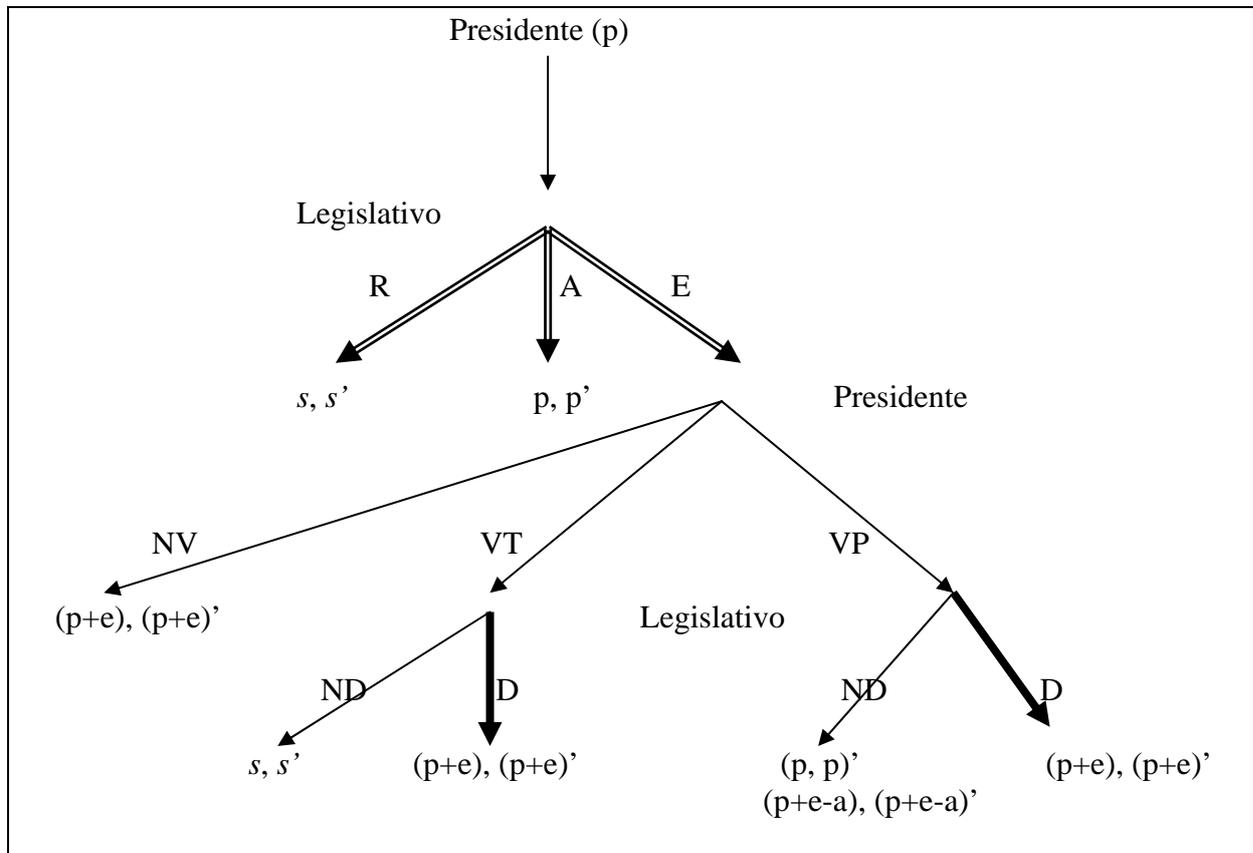
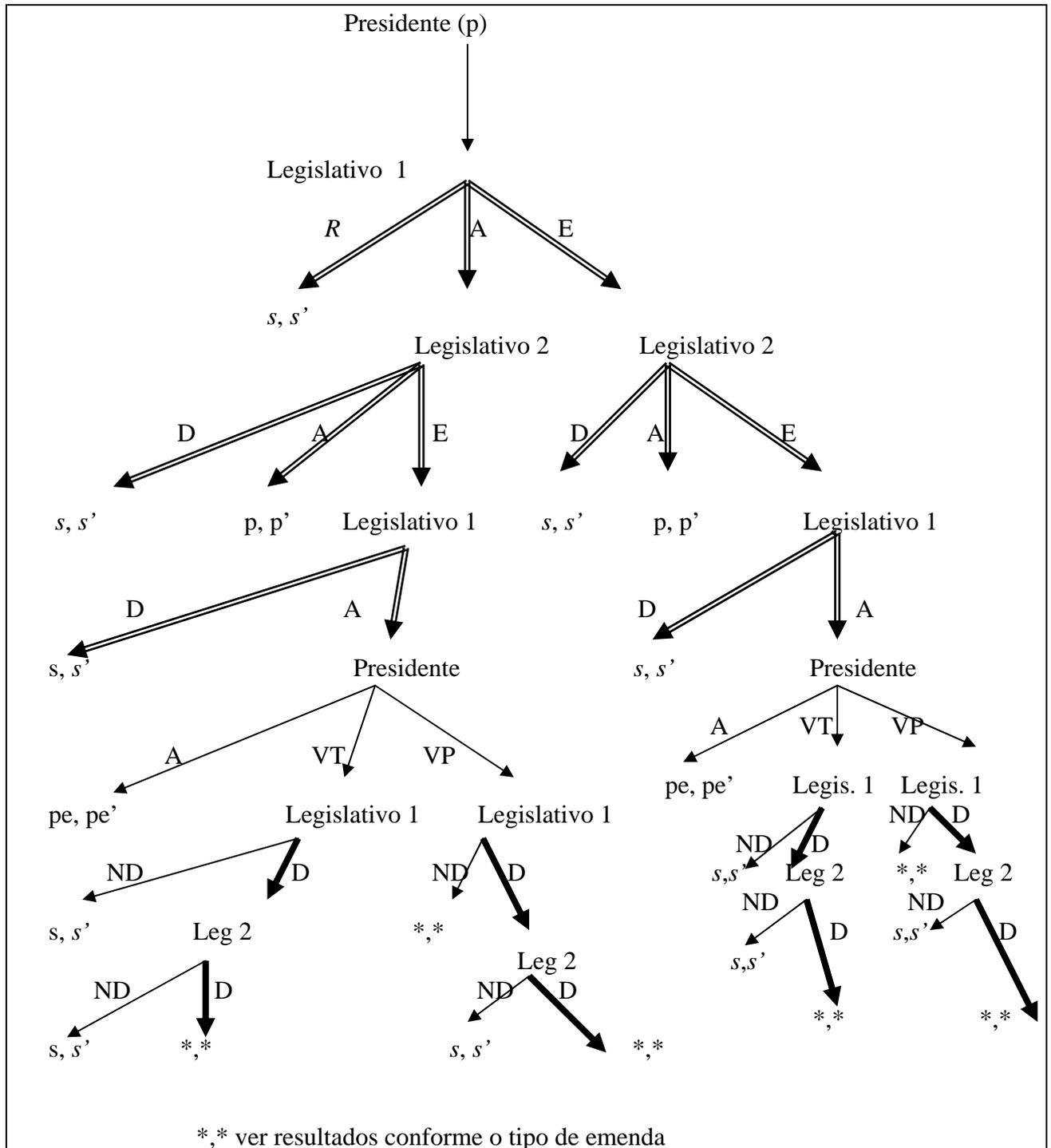


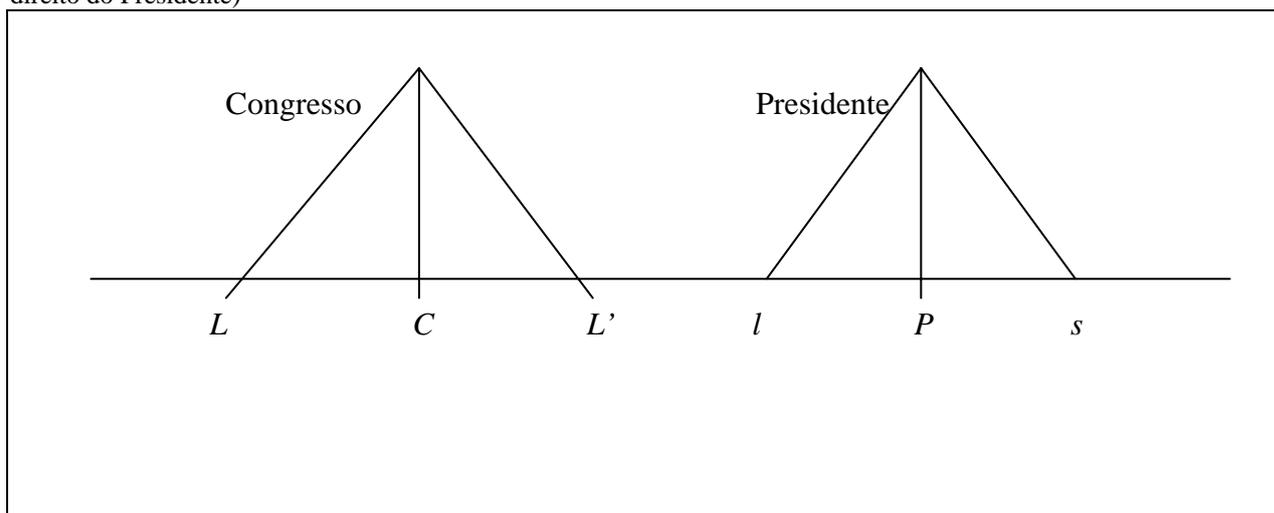
FIGURA D.4- Jogo para Veto Parcial e Veto Total com Presidente, Legislativo 1 e Legislativo 2



A seguir, apresentamos algumas disposições espaciais de situações de jogo que complementam aqueles constantes no capítulo sobre o modelo do jogo do veto para o Brasil, seção 2.5.1, relativos à modelagem clássica do jogo do veto e caracterizados por interpenetração de limites de preferências.

A figura D.5 nos mostra o *status quo* fazendo parte das preferências do Presidente.

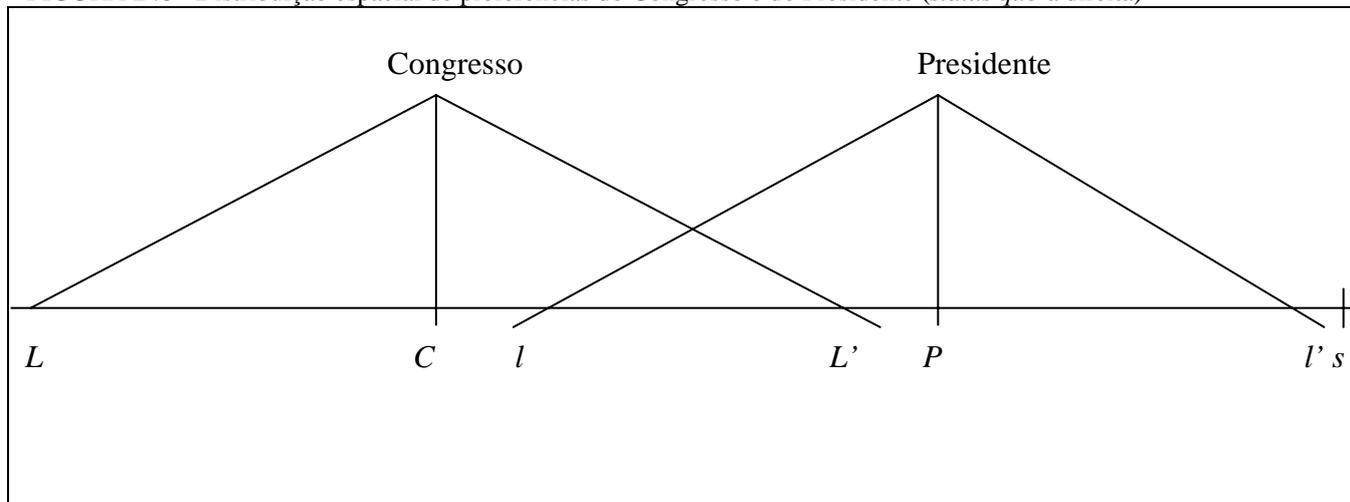
FIGURA D.5 - Distribuição espacial de preferências do Congresso e do Presidente (*status quo* junto ao limite direito do Presidente)



Se o *status quo* estiver no limite das preferências do Presidente o resultado será o mesmo.

A figura D.6 apresenta o *status quo* na extrema direita enquanto que os atores têm áreas de interpenetração das preferências.

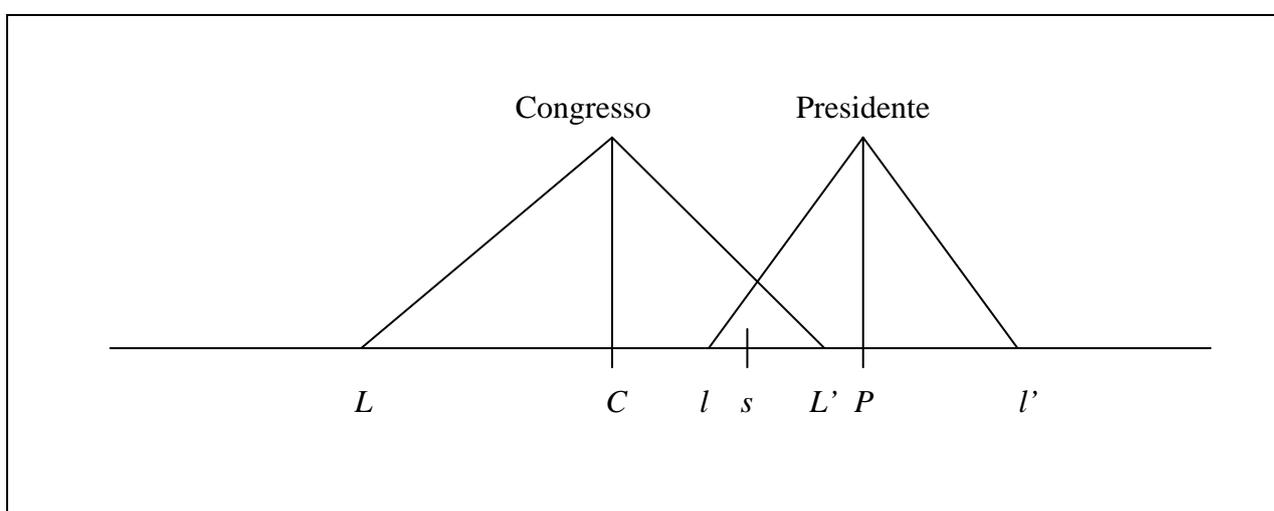
FIGURA D.6 - Distribuição espacial de preferências do Congresso e do Presidente (*status quo* à direita)



Se o Presidente emitir um projeto em  $P$ , então o Congresso emendará dentro do intervalo  $L, L'$ . Se o projeto emendado estiver em  $l, L'$ , então o Presidente só o vetará parcialmente se puder aproximá-lo de  $P$ . Para além de  $l$ , o Presidente vetará totalmente. O Congresso, então, derruba todos os vetos e aprova apenas o projeto emendado. Sabendo disso, o Presidente se antecipa e não emite projetos senão aqueles em  $C$ . A posição do *status quo* pode assumir o lugar de  $P$ , o que não alterará o resultado.

Na figura D.7 temos um jogo onde Congresso e Presidente têm áreas de interpenetração de preferências mas com o *status quo* ao centro.

FIGURA D.7- Distribuição espacial de preferências do Congresso e do Presidente (*status quo* ao centro)



Nesse caso, se o Presidente emitir projeto em  $P$ , então o Congresso emendará em  $C$ . Nesse seqüência, o Presidente vetará parcialmente se o projeto puder ficar entre  $s$  e  $P$ . Senão, o vetará totalmente. Mas o Congresso novamente irá derrubar todos os vetos para voltar ao ponto  $C$ . Antecipando essa situação, o Presidente evitará remeter projetos. O *status quo*, por sua vez, só não poderá estar em  $C$  ou  $P$  (situação de não remessa de qualquer projeto); do contrário, será inócuo seu efeito.

Se o Congresso emitir projeto em  $C$  teremos os mesmos resultados, independentemente da ação do Presidente. Nesse caso, o Congresso pode derrubar todo e qualquer veto, trazendo novamente o projeto em  $C$  como a solução do jogo.

## Anexo E - Maiorias, Disciplinas e Vetos: regressões

Nesse anexo apresentamos algumas regressões que relacionam as variáveis Maiorias (tamanho das maiorias formais), Disciplinas (montante de disciplina das referidas maiorias formais), Vetos (sua quantidade por governo) e Derrubadas (sua quantidade por governo, em %), levando em consideração dez governos compreendidos nos períodos 1946-1964 e 1990-2000 (Dutra, Vargas, Café Filho, Kubistchek, Quadros, Goulart, Collor, Franco, Cardoso 1 e Cardoso 2). Foi empregado o método de regressão linear (backward).

1) Regressão para Vetos como variável dependente, Maioria mínima e Disciplina mínima como variáveis independentes. O modelo 1 trabalha com todas as variáveis e o modelo 2 suprime disciplina.

$$V = b_0 + b_1 \text{MaMin} + b_2 \text{DiscMin} + e$$

	Modelo 1	Modelo 2
Constante	27,943 (239,020)	183,266* (40,895)
Maioria	-1,214 (0,897)	-1,637* (0,605)
Disciplina	1,565 (2,370)	-
R2	0,508	0,477

\* sig a 0,05

Nota: valores entre parênteses apresentam o desvio padrão

2) Regressão para Vetos como variável dependente, Maioria máxima e Disciplina máxima como variáveis independentes. O modelo 1 trabalha com todas as variáveis e o modelo 2 suprime disciplina.

$$V = b_0 + b_1 \text{MaMax} + b_2 \text{DiscMax} + e$$

	Modelo 1	Modelo 2
Constante	134,083 (232,967)	277,769* (71,201)
Maioria	-2,162 (1,219)	-2,648* (0,928)
Disciplina	1,324 (2,036)	-
R2	0,533	0,505

\* sig a 0,05

Nota: valores entre parênteses apresentam o desvio padrão

3) Regressão para Derrubadas como variável dependente, Maioria mínima, Disciplina mínima como variáveis independentes. O modelo 1 trabalha com todas as variáveis e o modelo 2 suprime Maioria.

$$D = b_0 + b_1 \text{MaMin} + b_2 \text{DiscMin} + e$$

	Modelo 1	Modelo 2
Constante	67,912 (49,135)	85,132* (26,505)
Maioria	0,07859 (0,184)	-
Disciplina	-0,760 (0,487)	-0,908* (0,323)
R2	0,510	0,497

\* sig a 0,05

Nota: valores entre parênteses apresentam o desvio padrão

4) Regressão para Derrubadas como variável dependente, Maioria máxima e Disciplina máxima como variáveis independentes. O modelo 1 trabalha com todas as variáveis e o modelo 2 suprime disciplina.

$$D = b_0 + b_1 \text{MaMax} + b_2 \text{DiscMax} + e$$

	Modelo 1	Modelo 2
Constante	55,209 (47,299)	84,708* (25,732)
Maioria	0,186 (0,247)	-0,915* (0,318)
Disciplina	-0,724 (0,413)	-
R2	0,546	0,509

\* sig a 0,05

Nota: valores entre parênteses apresentam o desvio padrão

5) Regressão para Derrubadas como variável dependente, Maioria mínima, Disciplina mínima e Veto como variáveis independentes. O modelo 1 trabalha com todas as variáveis, o modelo 2 suprime Maioria, e o modelo 3 suprime maioria e veto.

$$D = b_0 + b_1 \text{MaMin} + b_2 \text{DiscMin} + \text{Veto} + e$$

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Constante	70,220 (48,649)	66,357 (29,753)	85,132* (26,505)
Maioria	-0,02165 (0,205)	-	-
Disciplina	-0,631 (0,497)	-0,604 (0,397)	-0,908* (0,323)
Veto	-0,08258 (0,077)	-0,07888 (0,063)	-
R2	0,589	0,588	0,497

\* sig a 0,05

Nota: valores entre parênteses apresentam o desvio padrão

6) Regressão para Derrubadas como variável dependente, Maioria máxima, Disciplina máxima e Veto como variáveis independentes. O modelo 1 trabalha com todas as variáveis, o modelo 2 suprime Maioria, e o modelo 3 suprime maioria e veto.

$$D = b_0 + b_1 \text{MaMax} + b_2 \text{DiscMax} + \text{Veto} + e$$

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Constante	65,776 (48,184)	67,808* (27,293)	84,708* (25,732)
Maioria	0,01581 (0,297)	-	-
Disciplina	-0,620 (0,424)	-0,628 (0,366)	-0,915* (0,318)
Veto	-0,07881 (0,076)	-0,08108 (0,059)	-
R2	0,614	0,614	0,509

\* sig a 0,05

Nota: valores entre parênteses apresentam o desvio padrão

### Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio H.H. de. 1988. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol.31 n°1, p.5-34.
- ALESINA, Alberto; ROSENTHAL, Howard. 1995. *Partisan politics, divided governments and the economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- AMES, Barry. Party discipline in the Chamber of Deputies. In Morgenstern, Scott.; Nacif, Benito. 2002. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 2001. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- AMORIM NETO, Octavio. 1998. *Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making Under Separation of Powers*. San Diego. PhD. Dissertation In Political Science. University of California at San Diego.
- \_\_\_\_\_. 2000. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. *Dados Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol.43, n°3, p.479-519.
- \_\_\_\_\_. 2002. Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil. In Morgenstern, Scott.; Nacif, Benito. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- AMORIM NETO, Octavio.; SANTOS, Fabiano. 2001. A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. *Dados Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol.44, n° 2, p.291-321.
- AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. 2002. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. *Dados Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol.45, n° 1, p.5-38.
- BAAKLINI, Abdo I. 1993. *O Congresso e o Sistema Político no Brasil*. RJ: Paz e Terra.
- BEZERRA, Marcos O. 1999. *Em nome das "bases": política, favor e dependência pessoal*. RJ: Relume Dumará/ Núcleo de Antropologia da Política.
- BRADY, David W.; VOLDEN, Craig. 1998. *Revolving Gridlock*. Politics and Policy from Carter to Clinton. Boulder: West View Press.
- BRITTO, Luiz N. de. 1966. *O Veto Legislativo: estudo comparado*. S.l.: Ministério da Justiça e Negócios Interiores.
- CAMERON, Charles M. 2000. *Veto bargaining: presidents and the politics of negative power*. New York: Cambridge University Press.

- CAMERON, Charles M.; MORTON, Rebecca. Formal theory meets data. In KATZNELSON, Ira.; MILNER, Helen V. 2002. *Political Science: the State of the Discipline*. New York: W.W. Norton & Company, Inc., American Political Science Association.
- CARTER, John.R.; SCHAP, David. 1987. Executive veto, legislative override and structure-induced equilibrium. *Public Choice*. Vol. 52, p.227-244.
- CARVALHO, Nelson R. de. 1996. *Concentração e dispersão do voto: um estudo da geografia eleitoral e dos padrões de competição política no Brasil*. Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, UCAM.
- CERQUEIRA, Marcelo. 1995. *Controle do Judiciário: doutrina e controvérsia*. RJ: Revan.
- CLÈVE, Clémerson M. 2000. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*. 2<sup>a</sup> ed. SP: Editora Revista dos Tribunais.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. 1998. 3<sup>a</sup> ed. SP: Editora Revista dos Tribunais.
- CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. 1998. 4<sup>a</sup> ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS: 1824/1988. 1999. Vários autores, Brasília: Senado Federal e Ministério de Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos.
- COPELAND, Gary W. 1983. When Congress and the President collide: why presidents veto legislation. *The Journal of Politics*. Vol. 45, p. 696-710.
- CRUVINEL, Tereza. 1997. Primeiro Caderno. O Globo. 16/fevereiro.
- DEARDEN, James A.; HUSTED, Thomas A. 1990. Executive budget proposal, executive veto, legislative override, and uncertainty: a comparative analysis of the budgetary process. *Public Choice*. Vol.65, p.1-19.
- DESPOSATO, Scott. 2000. *Institutional theories and social realities and party systems: a comparison of legislative politics in 5 brazilian states*. Midwestern Political Science Association Conference. Chicago, April, p. 27-30.
- DRAIBE, Sônia M. 1990. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. BSB: IPEA.
- FERREIRA FILHO, Manuel G. 1995. *Do processo legislativo*. SP: Ed. Saraiva.
- FIGUEIREDO, Argelina C. O papel do Executivo na produção legislativa. In Villas Bôas, Gláucia.; Gonçalves, Marco A. (org.). 1995. *O Brasil na virada do século: o debate dos cientistas sociais*. RJ: Relume Dumará.

- \_\_\_\_\_. 2001. Instituições e política no controle do Executivo. *Dados Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol.44, nº. 4, p.689-727.
- FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. 1998a. Bases institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*. São Paulo, nº44, p.81-106.
- \_\_\_\_\_. 1998b. *Relação Executivo - Legislativo no presidencialismo multipartidário: os regimes de 46 e 88*. Trabalho apresentado no XXII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, outubro.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. RJ: Ed. FGV; SP: FAPESP.
- \_\_\_\_\_. 2002. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol.45, nº. 2, p.303-344.
- FISCHER, Louis. 1998. *The politics of shared power: Congress and the Executive*. Texas: Texas A7M University Press.
- FOLEY, Michael; OWENS, John E. 1996. *Congress and the Presidency: institutional politics in a separated system*. Manchester: Manchester University Press.
- GIBBONS, Robert. 1992. *Game Theory for applied economists*. Princeton: Princeton University Press.
- GROHMANN, Luís G.M. 2001a. O processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995-1998. In SANTOS, Fabiano (org.) *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. RJ: Editora FGV.
- \_\_\_\_\_. 2001b. A separação de poderes em países presidencialistas: a América Latina em perspectiva comparada. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, nº17, p.75-106, novembro.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Relações Executivo-Legislativo sob polarização política: o caso do RS*. Trabalho apresentado no 3º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Niterói, julho, 2002.
- GROSECLOSE, Tim; MCCARTY, Nolan. 2001. The Politics of Blame: bargaining before an audience. *American Journal of Political Science*. Nº1, p.100-119.
- HINICH, Melvin J.; MUNGER, Michael C. 1998. *Analytical Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HIPPOLITO, Lucia. 1985. *De raposas e reformistas - o PSD e a experiência democrática brasileira (1945-64)*. RJ: Paz e Terra.

- HOFF, Samuel B. 1991. Saying no: presidential support and veto use, 1889-1989. *American Politics Quarterly*. Vol 19, nº. 3, July, p. 310-323.
- INGBERMAN, Daniel. E.; YAO, Dennis A. 1991. Presidential commitment and the veto. *American Journals of Political Science*. Vol.35, p.357-389.
- JACKSON, Carlton. 1967. *Presidential Vetoes. 1792-1945*. Athens: University of Georgia Press.
- JONES, Charles O. 1994. *The Presidency in a separated system*. Washington: The Brookings Institution.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Separate but Equal Branches. Congress and The Presidency*. Chatham: Chatham House Publishers, Inc.
- KIEWIET, D. Roderik.; MCCUBBINS, Mathew D. 1988. Presidential influence on Congressional appropriations decisions. *American Journal of Political Science*. Vol.32, p.713-736.
- KREHBIEL, Keith. 1998. *Pivotal politics: a theory of US lawmaking*. Chicago: Chicago University Press.
- LALMAN, David; OPPENHEIMER, Joe; SWISTAK, Piotr. Formal Rational Choice Theory: a cumulative science of politics. In FINIFTER, Ada W. (ed.). 1993. *Political Science: The State of the Discipline II*. Washington: American Political Science Association.
- LEMONS, Leany B.S. 2001. O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. *Dados Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol.44, nº. 3, p.561-605.
- LIJPHART, Arend. 1984. *As democracias contemporâneas*. Lisboa: Gradiva.
- LIMONGI, Fernando. 1994. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: a literatura norte-americana recente. *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, nº37, p.3-38.
- LINZ, Juan J. Presidential or Parliamentary Democracy: does it make a difference? In LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo. 1994. *The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America*. Vol.2. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- MADISON, James.; HAMILTON, Alexander.; JAY, Jo. 1993. *Os Artigos Federalistas: 1787-1788*. RJ: Nova Fronteira.
- MAGAR, Eric. 2001. *Bully pulpits: posturing, bargaining and polarization in the legislative process of the Americas*. San Diego. PhD Dissertation In Political Science. University of California San Diego.

- MAINWARING, Scott P. 2001. *Sistemas Partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. RJ: FGV Editora; Porto Alegre: Mercado Aberto.
- MATTHEWS, Steven A. 1989. Veto threats: rhetoric in a bargaining game. *Quarterly Journal of Economics*. Vol.103, p.347-369.
- MAYHEW, David. 1991. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press.
- \_\_\_\_\_. 1991. *Divided we govern: party control, lawmaking, and investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University Press.
- McCARTY, Nolan M.; POOLE, Keith T. 1995. Veto power and legislation: an empirical analysis of Executive and Legislative bargaining from 1961 to 1986. *Journal of Law, Economics & Organization*. Vol.11, nº. 2, p. 282-312.
- MENEGUELLO, Rachel. 1998. *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. SP: Paz e Terra.
- MORAES JR., Aod C. de. 2002. *A Execução Orçamentária e o Cumprimento de Metas Fiscais em um Governo Central Fragmentado: “Incentivos x Punição” em Jogos Dinâmicos*.  
[www.stn.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/VIIIPremio/Conteudo\\_mono\\_pr7\\_tema3.html](http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio_TN/VIIIPremio/Conteudo_mono_pr7_tema3.html).
- MORROW, James D. 1994. *Game Theory for political scientists*. Princeton: Princeton University Press.
- MORTON, Rebecca. 1999. *Methods Models*. A guide to the empirical analysis of formal models in Political Science. Cambridge: Cambridge University Press.
- MUELLER, Dennis C. 1997. *Public Choice II*. A revised edition of Public Choice. Cambridge: Cambridge University Press.
- MÜNCK, Gerardo L. 2000. Teoria dos Jogos e política comparada: novas perspectivas, velhos interesses. *Dados Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol.43, nº. 3, p. 559-600.
- NEUSTADT, Richard E. 1967. *Presidential power: the politics of leadership*. 10<sup>a</sup> ed. New York: John Wiley & Sons Inc.
- NICOLAU, Jairo M (org.). 1998. *Dados Eleitorais do Brasil (1992-1996)*. RJ: Revan/IUPERJ-UCAM.
- \_\_\_\_\_. 2000. Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). *Dados Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol.43, nº. 4, p.709-735.
- OLSON, Mancur. 1999. *A Lógica da Ação Coletiva*. SP: Editora da Universidade de São Paulo.

- ORENSTEIN, Luis. 1998. *A estratégia da ação coletiva*. RJ: Revan: UCAM, IUPERJ.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. 2002. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do Orçamento brasileiro. *Dados Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol.45, nº. 2, p.265-301.
- PEREIRA, Carlos.; POWER, Thimoty J.; RENNÓ, Lucio. 2002. *Choose your weapon: under what conditions do brazilian presidents resort to decree power?* Trabalho apresentado no 3º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Niterói, julho.
- PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. 2001. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol.44, nº. 2, p.323-362.
- PESSANHA, Charles. Notas sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo no Brasil: 1964-1992. In Villas Bôas, G.; Gonçalves, M.A. (org.). 1995. *O Brasil na virada do século: o debate dos cientistas sociais*. RJ: Relume Dumará.
- PRZEWORSKI, Adam. O Estado e o cidadão. PEREIRA, Luiz C.B.; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes, (orgs). 1999. *Sociedade e Estado em transformação*. SP: Ed. Unesp, BSB: Enap.
- RASMUSEN, Eric. 1996. *Juegos e Información: una introducción a la teoría de juegos*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- REGIMENTO COMUM: Resolução Nº1, 1970-CN, com alterações posteriores, até 1994: Legislação Conexa. Brasília: Congresso Nacional, 1997.
- REIS, Elisa. 2002. Situando a Sociologia Política. *Política & Sociedade Revista de Sociologia Política*. Florianópolis, vol.1, nº1, p.37-56.
- REIS, Fábio W. 2002. Sociologia Política, Ciência Política e escolha racional. *Política & Sociedade Revista de Sociologia Política*. Florianópolis, vol.1, nº1, p.37-56.
- RIKER, William H. 1962. *The Theory of Politrical Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- RODRIGUES, Ernesto. 1981. *O Veto no Brasil*. RJ: Ed. Forense.
- RODRIGUES, Marta M.A.; ZAULI, Eduardo M. Presidentes e Congresso Nacional no processo decisório da Política de Saúde no Brasil democrático (1985-1998). 2002. *Dados Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol.45, nº. 3, p.387-429.
- ROHDE, David W.; SIMON, Dennis M. 1985. Presidential vetoes and congressional response: a study of institutional conflict. *American Journal of Political Science*. Vol.29, p.397-427.

- ROMER, Thomas; ROSENTHAL, Howard. 1978. Political resource allocation, controlled agendas and the status quo. *Public Choice*. vol.33, p.27-44.
- SANTOS, Fabiano. Clientelismo como escolha racional. In REIS, Elisa; ALMEIDA, Maria H.; FRY, Peter (org.). 1995. *Pluralismo, Espaço Social e Pesquisa*. SP: HUCITEC/ANPOCS.
- \_\_\_\_\_. 1999. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. *Dados Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol.42, nº. 1, p.111-138.
- \_\_\_\_\_. 2002. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol.45, nº. 2, p.237-264.
- \_\_\_\_\_. 1997. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 40, nº.3, p.465-492.
- SANTOS, Maria H.C. 1997. Governabilidade, Governança e Democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. *Dados Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol.40, nº. 3, p.335-376.
- SANTOS, Wanderley G. dos. 1986. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. SP: Vértice, 1986.
- SARTORI, Giovanni. 1982. *Partidos e Sistemas Partidários*. RJ: Zahar; BSB: Ed. UnB.
- \_\_\_\_\_. 1996. Engenharia Constitucional: como mudam as Constituições. BSB: Ed. UnB.
- SCHAP, David. 1986. Executive veto and informational strategy: a structure-induced equilibrium analysis. *American Journal of Political Science*. Vol.30, p.755-770.
- SCHMITT, Carl. 1996. *A crise da democracia parlamentar*. SP: Scritta.
- SENADO FEDERAL. 2000. 500 Anos de Legislação Brasileira. Brasília: PRODASEN/Subsecretaria de Informações. 3 cds.
- SHEPSLE, Kenneth A.; WEINGAST, Barry R. 1981. Structure-induced equilibrium and legislative choice. *Public Choice*. vol.37, p.503-519.
- SHUBIK, Martin. 1992 *Teoría de Juegos en las Ciencias Sociales*. Conceptos y soluciones. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- SPITZER, Robert. 1988. *The presidential veto: touchstone of the american presidency*. NY: State University of New York Press.
- STRØM, Kaare. 1990. *Minority government and majority rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TAVARES, José A.G. 1997. Rio Grande do Sul: o sistema partidário eleitoral e parlamentar. In Lima Jr., O.B. *O sistema partidário brasileiro: diversidade e tendências*. RJ: Ed. FGV.
- TOMIO, Fabrício R. de L. 2002. *Instituições, Processo Decisório e Relações Executivo-Legislativo nos Estados: Estudo Comparativo sobre o Processo de Criação de Municípios*

Após a Constituição de 1988. Tese de Doutorado em Ciências Sociais, UNICAMP, Campinas.

TRINDADE, Hélió. 1975. Padrões e tendências do comportamento eleitoral no Rio Grande do Sul. In Lamounier, B. ; Cardoso, F.H (org.). *Os partidos e as eleições no Brasil*. RJ: Paz e Terra.

TRINDADE, Hélió H.C.; NOLL, Maria I. 1991. *Rio Grande da América do Sul: partidos e eleições (1823-1990)*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/ UFRGS.

TSEBELIS, George. 1998. *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. SP: Editora da Universidade de São Paulo.

WATSON, Richard A. 1988. The President's veto power. *Annals of The American Academy of Political and Social Science*, Nº499, p.36-46.

\_\_\_\_\_. 1993. *Presidential vetoes and public politics*. Lawrence: University Press of Kansas.