

ABORDAGENS SOBRE O VETO DO EXECUTIVO NA CIÊNCIA POLÍTICA BRASILEIRA

HETSPER, Rafael Vargas¹

¹Autor. Mestrando em Ciências Sociais – Bolsista CAPES do PPGCS/UFPel – hetsper@gmail.com

BARRETO, Alvaro Augusto de Borba²

²Orientador. Professor do Instituto de Sociologia e Política da UFPel – albarret.sul@terra.com.br

1 INTRODUÇÃO

Apreciado restritivamente sob um enfoque jurídico, o veto pode ser conceituado como a manifestação discordante do chefe do poder Executivo em relação a projeto de lei, *lato sensu*, aprovado pelo poder Legislativo; ou, ainda, a recusa do Executivo em transformar em lei projeto que já teve sua passagem transcorrida no universo legislativo (FERREIRA FILHO, 2007). Sob o ponto de vista político, o veto é um dos instrumentos pelo quais o Executivo pode opor-se à proposta de lei de iniciativa do Legislativo ou, de sua própria autoria, se tiver sofrido alterações por parte daquele. Porém, conforme assevera Moya, o veto, mais que isso, é “*uma peça fundamental do arranjo institucional chamado de freios e contrapesos*” (2007, p. 3), o qual visa a uma independência equilibrada entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Tal afirmação se conecta à problemática evidenciada por Sartori de “*como se podem fundir as ações de governo e a criação de leis sem grande perda tanto do poder executivo como do legislativo*” (1996, p.173), já que a divisão de poderes tende a garantir os mecanismos de controle estatal.

Ocorre que, mesmo constituindo-se como um dos principais instrumentos que asseguram o controle mútuo entre os poderes do Estado, o chamado sistema de freios e contrapesos, o poder de veto do Executivo ocupou um papel secundário nos estudos realizados na Ciência Política brasileira, no período compreendido entre a promulgação da Constituição de 1988 e o ano de 2003.

Na tentativa de suprir essa marginalização da instituição do veto, alguns pesquisadores resolveram voltar a ele suas atenções. Nessa perspectiva, o objetivo do presente trabalho é a apresentação das principais abordagens teóricas que trataram especificamente sobre o instituto do veto presidencial na Ciência Política brasileira do período pós-Constituição Federal de 1988.

2 METODOLOGIA (MATERIAL E MÉTODOS)

Por atenderem aos critérios delimitadores do enfoque escolhido, são analisados três trabalhos acadêmicos. O primeiro deles é o de Luis Gustavo Mello Grohmann, intitulado “O veto presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000”, apresentado como tese de Doutorado em Ciência Política ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), em 2003. Segue-se o de Leonardo Alves Lamounier, denominado “Poder de agenda, poder de veto e relações executivo-legislativo no Brasil contemporâneo: presidencialismo de coalizão e reciprocidade estratégica”, defendido em 2005, junto ao Programa de Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Ciência Política da Universidade

Federal de Minas Gerais (UFMG). Por fim, a tese de Doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) de Maurício Assumpção Moya, designada “Executivo *versus* Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000)”, de 2006.

Em sendo o caráter do trabalho em comento nitidamente teórico-metodológico, primeiramente foi evidenciado em cada uma das teses examinadas os enfoques escolhidos, as hipóteses trabalhadas, os métodos empregados, bem como os resultados obtidos; e, secundariamente, conjugados os principais contributos teóricos dos três trabalhos focalizados, de modo a verificar o quanto contribuíram para o avanço dos estudos acerca da instituição do veto, e, por conseguinte, das relações entre os poderes Executivo e Legislativo, e do sistema de governo nacional.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Grohmann, em seu trabalho, constata que a incidência de vetos em projetos de lei aprovados pelo Legislativo e enviados à deliberação do chefe do Executivo, longe de ser um acontecimento imprevisto, é um resultado previsível em um contexto político vivenciado e definido por atores que agem racionalmente segundo regras institucionais prévias. Mais do que isso, demonstra que, para que se possa de fato entender as posições firmadas e as decisões tomadas no bojo do processo legislativo, mormente acerca do uso do poder de veto, deve-se procurar apurar tanto as razões motivadoras internas à arena legislativa, sejam as positivadas quanto as decorrentes de apoios mútuos, como também as provenientes de todas as demais dimensões nas quais os atores interagem concomitantemente. A conjuntura na qual os vetos são apostos é o resultado da conjugação de toda uma rede de relacionamentos, simultânea e significativamente relevantes, experimentadas direta e indiretamente pelos agentes participantes: os chamados jogos ocultos.

Depreende-se de seu exame que o veto se reveste de uma pluralidade de atributos *sui generis*, os quais repercutem no interior do arranjo presidencialista brasileiro. Conquanto seja ele um instrumento institucional de natureza reativa à disposição do chefe do poder Executivo para manifestação no processo legislativo, e um instituto jurídico-político que normatiza o conflito que se revela entre os poderes Executivo e Legislativo na seara da produção normativa, igualmente demonstra-se apto a indicar o tipo de relação que se estabelece entre os poderes que formam o Estado – se de conflito ou de harmonia, se de equilíbrio ou de predominância.

Na esteira dessa abordagem, Lamounier coaduna seu ponto de vista analítico com o de Grohmann, pois atribui à prática do apoio mútuo e aos jogos de natureza oculta a responsabilidade pela definição dos resultados finais dos processos legislativos e, conseqüentemente, dos vetos neles incidentes.

Parte de sua perspectiva sustenta-se na necessidade de compreensão do ambiente de veto para além das etapas normatizadas do trâmite legislativo. Isto porque o veto é a evidência de uma não consecução de consenso entre os poderes constituídos, cuja relação teve início antes mesmo da propositura do projeto aprovado e vetado, e que também não se limita ao momento específico no qual o veto é apostado, vez que ainda há a possibilidade de rejeição deste.

O momento em que ocorre o veto representa, assim, a delimitação de um quadro político-institucional de indisposição expressa entre os poderes do Estado, os quais convivem em uma relação de reciprocidade estratégica, na qual um papel de destaque é ocupado pelas lideranças partidárias e de coalizão, face seu trabalho de coordenação das atividades legislativas.

Lamounier imputa à necessidade de formação de maiorias governativas para o exercício da governança e à prerrogativa de iniciativa legislativa, as razões para o uso em grande quantidade do poder de veto pelos presidentes nacionais, uma vez que elas incentivam o comportamento legislativo de apresentação de emendas aos projetos de leis iniciados, o qual provoca, em contrapartida, a reação executiva através do uso do veto, mormente o parcial.

Não obstante, diferentemente de Grohmann, mas igualmente a Moya, Lamounier aponta as matérias de interesse do governo, diga-se dos partidos pertencentes à coalizão governativa, como menos sujeitas ao peso do veto presidencial do que aquelas nascidas da iniciativa de um parlamentar pertencente ao bloco da oposição.

A abordagem subsequente, de Moya, primeiramente indo ao encontro dos argumentos dos dois autores que o precederam, reafirma a qualidade do veto de evidenciar uma situação de conflito institucional entre os poderes Executivo e Legislativo, uma vez que para ele o veto é o resultado de um controle ineficiente da agenda legislativa por parte do Executivo. Como corolário dessa afirmação, tem-se que, quanto mais frequente é a ocorrência de vetos, mais constante também é o estabelecimento de um quadro de animosidade institucional entre os poderes estatais atuantes, o que evidencia um insucesso das lideranças partidárias nas negociações preliminares e paralelas à seara processual legislativa de produção normativa.

Por outro lado, diferenciando-se daqueles mesmos autores, observa de forma mais detida quais variáveis estão mais suscetíveis de provocar a incidência do veto nos projetos de lei encaminhados ao Legislativo. Aponta, então, como variáveis relevantes para a teorização do poder de veto para o caso brasileiro: a temática social, o tempo de tramitação dos projetos e a tramitação sob o regime de urgência, sobre a incidência dos dois tipos de veto (total e parcial); o tempo de duração dos mandados, sobre tão-somente a ocorrência os vetos totais; e a votação nominal, exclusivamente sobre os vetos parciais.

Um ponto de divergência que Moya enfatiza bem, relativamente às conclusões de Lamounier, é que não é o tipo de projeto, que influencia na menor incidência de vetos, mas sim o fato da iniciativa ter partido do poder Executivo, ou seja, o impacto decorre não do tipo, mas da origem do projeto.

Ainda nessa mesma direção, só que agora acerca dos tipos total e parcial de veto, o autor constata que eles não podem ser considerados como fenômenos iguais, haja vista os diferentes efeitos que cada uma das variáveis testadas pode ter em relação a eles, o que repercute no diferente grau de previsibilidade entre os dois, o qual é mais acentuado nos vetos totais, já que os parciais representam basicamente uma posição intermediária entre a sanção e o veto total.

Por fim, dadas as particularidades de cada uma das teses trabalhadas, merece destaque à parte a variável atinente ao tamanho das coalizões governativas. Foi ela a única variável que se fez presente e se apresentou significativamente relevante em todas as três abordagens. Isso significa que a maior ou menor recorrência presidencial ao uso do poder de veto está associada

diretamente ao quantitativo de parlamentares que compõem suas bases no Congresso.

4 CONCLUSÕES

Graças aos trabalhos de Grohmann, Lamounier e Moya, o veto passou por um processo de desenvolvimento teórico-científico que o levou, em quatro anos (de 2003 a 2006), de uma situação de elemento de análise para a de objeto de análise da Ciência Política brasileira. Foi ele reconhecido como um instituto político, possuidor de todo um regramento e todo um referencial teórico próprio. Logo, além de ser um dos instrumentos que compõem o sistema de freios e contrapesos e uma das prerrogativas presidenciais de intervenção no processo legislativo, ele é um indicador do grau de conflitividade entre os poderes Executivo e Legislativo, e, por via de consequência, da estabilidade (ou não) do sistema político nacional.

5 REFERÊNCIAS

ANGHER, Anne Joyce. **Vade mecum**: acadêmico de direito. 10.ed. São Paulo: Rideel, 2010.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 33.ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GROHMANN, Luís Gustavo Mello. **O veto presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000**. 2003. Tese (Doutorado Ciências Humanas: Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

LAMOUNIER, Leonardo Alves. **Poder de agenda, poder de veto e relações executivo-legislativo no Brasil contemporâneo**: presidencialismo de coalizão e reciprocidade estratégica. 2005. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

MOYA, Mauricio Assumpção. **Executivo versus Legislativo**: os vetos presidenciais no Brasil de 1988 a 2000. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

_____. Os Vetos Presidenciais nos Estados Unidos e no Brasil: Regras, Abordagens e Resultados. In: Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 6, 2007, Campinas. **Anais do 6º. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**.

SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional**: Como mudam as constituições. Brasília: Universidade de Brasília, 1996.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2003.