

Mudanças Regimentais no Rito de Apreciação Congressional dos Vetos Presidenciais

Trabalho preparado para apresentação no XI Seminário Discente da
Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 20 a 24 de setembro de 2020

Pedro Henrique Reis Pereira

Resumo em português

A Constituição estabelece que todos os vetos presidenciais devem ser apreciados pelo Congresso Nacional. Na prática, no entanto, até julho de 2013, em virtude das regras em vigor, o Congresso deixou de fazê-lo. O resultado foi o acúmulo de mais de três mil vetos pendentes. A partir desta data, com a revisão do seu Regimento, o Congresso passou a ter incentivos e obrigações para apreciar os vetos presidenciais. A literatura sobre o tema tratou o instituto com foco no Executivo, isto é, considerando suas razões para vetar leis aprovadas por congressistas. Há, portanto, uma lacuna significativa nos estudos sobre o tema, pois estes tendem a deixar de lado as motivações dos parlamentares. O estudo pretende cobrir esta lacuna incluindo mudanças institucionais endógenas. Por que os parlamentares decidiram amarrar as próprias mãos? Por que reformaram seu regimento para se obrigarem a apreciar os vetos presidenciais? Para encontrar respostas a estas perguntas, mobilizo o arsenal da teoria dos jogos e do institucionalismo histórico para dar conta da mudança institucional e explicar o padrão empírico encontrado. Argumento que a coalizão governamental é a força motriz das mudanças procedimentais analisadas nessa pesquisa, e a necessidade de coordenar a agenda do partido majoritário e manter o compromisso da coalizão levou a essas mudanças processuais. Os resultados quantitativos e qualitativos substanciam o argumento, mas ainda o qualifica de forma variada, em virtude das dinâmicas políticas discursivas ocorridas nas arenas dessas mudanças institucionais.

Resumo em inglês

The Brazilian Constitution establishes that any presidential veto must be subsequently responded by Congresso Nacional (Brazilian National Congress). In practice, however, until July 2013, by virtue of the existing Standing Rules, the Congresso Nacional wasn't collectively considering all of them. The results were about more than three thousand unsettled vetoes. By then, with a reform of its Standing Rules, the Congresso now has established incentives and obligations for Congress to formally consider the ongoing and upcoming presidential vetoes. The current literature on vetoes has dealt with the institution by focusing on the Executive, that is, considering its reasons to veto a bill that was approved by congresspeople. Therefore, there is a significant gap on the studies on the topic, because they tend to leave aside the congresspeople's side of things, their motivations. This project then intends to fill this gap by including endogenous institutional changes. Why did the congresspeople decided to tie their own hands? Why did they reform their Standing Rules to force them into consider and respond to the presidential vetoes? To find answers to these questions I mobilize the arsenal of game-theoretic and historical institutionalism literatures to give an account for these particular institutional changes and explain the identified empirical pattern. I argue that the governmental coalition is the driving force for the procedural changes analyzed in this research, and the need to coordinate the majority party's agenda and maintain the coalition compromise led to these procedural changes. The quantitative and qualitative findings substantiate the main argument, however they extend it in various ways, due to the political and discursive dynamics that occurred on the arenas of these institutional changes.

Introdução ao problema

O instrumento do veto presidencial é tomado pela literatura comparada de sistemas presidencialistas como um poder negativo¹ do Executivo e como uma característica de um Presidente forte ante um Poder Legislativo, por sua vez, fraco, refém daquele Poder (SHUGART & CAREY, 1992; CAMERON, 2000; GROSECLOSE & MCCARTY, 2001; PALANZA & SIN, 2013, 2014; GROHMANN, 2003; MOYA, 2005). Esses estudos focaram em uma direção unilateral – pela ótica do Presidente – e negativa: como os atores políticos podem contornar o uso do poder de veto presidencial, usado como um mecanismo de barganha, ou por que o Presidente reage a certas propostas legislativas mediante o poder de veto. Por conseguinte, está pressuposta nesses estudos uma relação conflitiva entre os Poderes: o Presidente reagiria contra as ações do Poder Legislativo e os parlamentares existiriam apenas como os atores deflagradores dos vetos ou como os juízes do uso particular desse instrumento – seja para derrubá-lo ou mantê-lo.

No entanto, o diagnóstico do conflito entre os Poderes foi contestado: como Cheibub, Przeworski & Saiegh (2004) mostram, coalizões governamentais ou coalizões legislativas (isto é, quando partidos apoiam o governo sem fazerem parte dele) são formadas em presidencialismos. A separação entre os Poderes não implica na ausência de cooperação entre eles: os partidos políticos estão tanto no Poder Executivo quanto no Legislativo, desse modo, a agenda governamental é a mesma e é entendido que o princípio majoritário é necessário para legislar: mesmo com o presidente possuindo poderes constitucionais fortes, como a Medida Provisória, a maioria legislativa deve aprová-la para que esta vire lei (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999). Para obter maiorias, é necessária cooperação e formação de coalizões (STROM, 1990).

Assim, a literatura recente acerca do Presidencialismo de Coalizão brasileiro (FREITAS, A., 2016; FREITAS, R., 2010; FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, 2009) questiona os

¹Emprego a noção de “poder (de agenda) negativo” tal como entendido em Cox (2009): “Poderes de agenda negativos permitem seus detentores a atrasar ou, no caso extremo, vetar a colocação de projetos de lei na agenda do plenário” [tradução minha]. Os “poderes positivos”, por sua vez, acelerariam ou assegurariam a colocação de projetos (ou de emendas ao projeto).

pressupostos do conflito entre os Poderes e entre agendas políticas distintas e opostas; em contrapartida, aponta que a coalizão político-partidária equilibra os dois Poderes, gerando incentivos para que ambos os Poderes se mobilizem na direção da proposição de uma agenda legislativa comum e de sua aprovação. Principalmente, que o processo legislativo é composto de diversos checkpoints de alteração de políticas, poderes positivos que formulam a política consensual da coalizão governamental: o primeiro checkpoint são as Comissões Permanentes. O último checkpoint, por sua vez, segundo Freitas (2016), é o veto presidencial: reflexo da preocupação dos partidos, e seus respectivos ministros – os quais emitem os vetos –, com a formulação de políticas consensuais. Como é derivado de Huber (1996), esses mecanismos de alteração de políticas, comissões permanentes e vetos presidenciais, não são instrumentos de conflito entre os Poderes – ao desviarem o rumo da política iniciada pelo Executivo ou pelo Legislativo –, mas de coordenação da agenda da maioria. Desse modo, não obstante o veto presidencial ser formalmente um “poder negativo”, como entendido em Cox (2009) – ver nota de rodapé 1 –, agiria na prática como um “poder positivo”, por participar finalmente na formulação da política da maioria, seja vetando o projeto totalmente, assim preferindo o status quo, ou parcialmente, levando a política a um caminho diferente do que seria no caso dela ter sido aprovada sem ressalvas.

Em relação ao Poder Legislativo no caso brasileiro, deve-se notar que as instituições relacionadas à apreciação dos vetos mudaram a partir de julho de 2013. Até então, o Regimento Comum do Congresso Nacional de 1970 dificultava os congressistas de se reunirem para apreciar os frequentes vetos presidenciais: em suma, dependia da vontade do Presidente do Senado em convocar uma sessão conjunta para que o conjunto de deputados e senadores decidissem sobre um veto em particular. Destarte, havia uma barreira institucional bastante centralizada e discricionária, que desincentivava a participação parlamentar na apreciação dos vetos.

Entretanto, a abstenção parlamentar chega a um fim: o Regimento Interno sofre mudanças. Em julho de 2013, a Resolução nº1 de 2013-CN (RCN 1/2013) estabeleceu

importantes incentivos em prol da deliberação sobre os vetos: agora, o Congresso é obrigado a se reunir em dias específicos e deliberar sobre esses eventos, com o parecer da Comissão Mista, devido ao risco de sobrestar a pauta com o término do prazo. Dois anos depois, em março, a Resolução nº1 de 2015-CN (RCN 1/2015) elimina por completo o papel da Comissão Mista na apreciação, em contrapartida abre espaço no Plenário para a discussão extensa e regrada dos parlamentares sobre os vetos. Além disso, torna obrigatória a votação nominal por cédula aberta e eletrônica: até então, o voto era secreto, e em papel, logo os parlamentares não eram constrangidos à votarem conforme seus partidos ditavam; ademais, o processo de votação era demorado. Com esse dispositivo, formaliza-se a publicidade do voto no Regimento do Congresso Nacional, incentivando os parlamentares a agirem à luz do escrutínio partidário e da opinião pública; digitaliza e acelera o processo de votação dos vetos.

Cabe notar que as propostas de mudança no Regimento, apresentadas pelas Mesas do Senado e da Câmara, em conjunto com os demais líderes partidários, não foram aprovadas em seu formato original. Foram intensamente discutidas e modificadas ao longo do caminho de sua aprovação. Disputas entre Câmara e Senado, Maioria e Minoria, entre partidos e até entre parlamentares do mesmo partido. Esses projetos de resolução foram sustentados por consenso, mediante reuniões de líderes e alterações por emendas. Tomando o Poder Legislativo como um ator racional internamente diverso, pode-se dizer que as mudanças institucionais no Regimento Interno não foram efetivadas pelo acaso e contra suas preferências, mas motivadas por incentivos sistemáticos e mobilizadas com respeito a determinados fins.

Por conseguinte, pergunto: qual a lógica das mudanças regimentais sobre o rito de apreciação dos vetos? Quem são os agentes e quais as razões dessas mudanças institucionais? Por que descentralizaram, e universalizaram, o poder de convocação parlamentar para a apreciação dos vetos presidenciais, em 2013? Por que, em 2015, tornaram as votações nominais sobre vetos abertas, excluíram a Comissão Mista de análise dos vetos, e estabeleceram regras partidárias proporcionais sobre o tempo de fala nas discussões em Plenário sobre vetos? É possível argumentar que, entendendo a coalizão governamental como a força motriz do Poder

Legislativo, nesse movimento de fortalecimento do Poder Legislativo a mudança institucional do rito de apreciação dos vetos é também o processo de formação de um instrumento de favorecimento da coalizão, de coordenação da agenda da maioria (HUBER, 1996).

Pretendo então, nesta pesquisa, entender as razões para essas mudanças no Regimento Interno do Congresso Nacional relacionadas à apreciação dos vetos presidenciais acontecerem, as relações políticas e os atores envolvidos nos processos de mudança. Não é disputada a importância dada aos efeitos das instituições internas sobre o comportamento legislativo e na tomada de decisões, mas pouco se fala sobre as causas das mudanças das regras internas rumo à novos arranjos para a solução dos problemas de tomada de decisões e de interações entre atores institucionais, ou seja, as instituições como objeto de ação estratégica. Ressalta-se que, tomando o Poder Legislativo e a Coalizão governamental como atores racionais (internamente diversos), deduz-se que as mudanças institucionais no Regimento Interno não foram efetivadas pelo acaso e contra suas preferências, mas motivadas por incentivos sistemáticos e mobilizadas com respeito a determinados fins. Ademais, visto a relevância do veto presidencial, tanto pela ótica do Executivo quanto pela ótica do Legislativo, na produção de políticas e leis nacionais, a formação de novos blocos de controle do processo legislativo merece ser estudado.

Revisão bibliográfica

A bibliografia mobilizada é de duas ordens: i) sobre uma abordagem da escolha racional mais realista sobre mudanças institucionais, que critica premissas funcionalistas e combina insights do institucionalismo histórico; ii) sobre a organização endógena de legislaturas democráticas e os atores relevantes para a escolha institucional dessas legislaturas.

Quando e como as instituições mudam: um modelo mais realista para enxergar as mudanças regimentais

Para o primeiro conjunto da literatura, Paul Pierson (2000) e Peter Hall (2010) são imprescindíveis para explicar quando e como as instituições mudam, quem são os atores da mudança e quais as suas motivações. Os dois autores propõem abordagens que usam os insights do institucionalismo histórico para aprimorar o institucionalismo da escolha racional. Apesar dos modelos da escolha racional capturarem de forma parcimoniosa os atores envolvidos em uma arena institucional particular e seus conjuntos de estratégias naquele determinado momento, sofrem de algumas lacunas analíticas e deixam de capturar certos aspectos multifacetados essenciais da mudança institucional.

Pierson (2000), em particular, se atenta a análise de certas premissas do funcionalismo do modelo da escolha racional, as quais podem tornar as explicações de mudanças institucionais incompletas, distorcidas e implausíveis. Pois, uma coisa é demonstrar (ou especular) que uma instituição está fazendo algo para os atores sociais. E outra coisa é concluir que isso explica a presença da instituição. A lógica funcionalista precisa de um dos dois argumentos: ou instituições funcionais são produtos de desenho racional, ou elas emergem mediante mecanismos de aprimoramento institucional. O que Pierson contrapõe ao modelo funcionalista são os seguintes argumentos: atores podem não ser instrumentais no sentido dado por essa abordagem. Eles podem não ter uma perspectiva de longo prazo. Finalmente, os efeitos institucionais podem não ter sido previstos. Cada uma dessas dimensões expõe uma possível

limitação na efetividade do desenho institucional, e, desse modo, é um tópico importante para maior investigação teórica e empírica.

Quanto ao argumento da instrumentalidade dos atores, Pierson diz que ao estruturarem arranjos institucionais, os atores podem ser motivados mais pelas concepções do que acham apropriado, do que concepções sobre o que acham que seria mais efetivo. Se arranjos institucionais são adotados, é porque são percebidos como apropriados, não porque servem a uma instrumentalidade meios-fins, então tais arranjos podem até ser disfuncionais para o contexto local particular.

A questão dos horizontes temporais dos atores, por sua vez, constitui um problema central para os analistas de desenho institucional. Consequências institucionais de longo prazo podem ter efeitos adversos de ações tomadas por razões políticas de curto prazo. A evolução do sistema de comissões dos EUA é um bom exemplo. Nesse caso, o funcionamento de longo prazo do sistema não era o objetivo dos atores que o criaram. Atores políticos, especialmente políticos profissionais, estariam mais interessados nas consequências imediatas das suas ações – uma razão principal para isso é a lógica da política eleitoral: porque as decisões dos eleitores, o que determina sucesso político, são tomadas no curto prazo, representantes eleitos só prestariam atenção às consequências de longo prazo caso essas se tornassem politicamente salientes, ou quando há pouca razão para temer retribuição eleitoral imediata.

Por conta da dificuldade do horizonte de longo prazo, teóricos se voltaram a argumentos mais sutis de modo a estabelecer a relevância do horizonte longo para os tomadores de decisão. Envolve a adoção de mecanismos de “compromisso crível”: a habilidade de se comprometer muitas vezes (mas nem sempre) expande o conjunto de oportunidades de um ator, enquanto a capacidade para exercer discricionariedade – o que inclui a ação de renegar ou agir oportunisticamente – reduz o conjunto (como o exemplo de Ulisses e as Sereias): atores podem fazer barganhas de longo prazo benéficas se eles puderem “atar suas mãos” (ou dos seus sucessores), aumentando a confiança dos outros participantes de que os acordos não serão explorados negativamente. Instituições podem ser desenhadas para barrar discricionariedades,

tornando os compromissos mais críveis e assim expandindo os horizontes temporais para todos os envolvidos.

Além disso, deve-se pensar que, apesar de atores políticos “durarem pouco”, por conta do ciclo eleitoral, as organizações dentro das quais agem persistem por longos períodos, e são, assim, feitas de gerações sobrepostas de atores de curta duração. Logo, podemos imaginar que o partido político seria uma organização que transforma as perspectivas de curto prazo em longo prazo, por conta de sua continuidade institucional, podendo transformar a ambição pelo avanço dentro da instituição em constrangimento, deste modo gerando regularidades duradouras nas escolhas dos indivíduos.

Apesar de serem argumentos convincentes para o problema do horizonte de longo prazo, há boas razões para esperar que esforços para ampliar horizontes temporais tendam a ser menos efetivos na política do que na economia. Boa parte das vezes, há cadeias causais longas e complexas conectando ações políticas a resultados políticos. É muito difícil medir o que está sendo trocado em mercados políticos e em consequência para reforçar acordos, o que torna as arenas políticas mais tendentes à ineficiência.

Por fim, quanto à contra-premissa de que efeitos institucionais podem não ser previstos, devemos ter em mente que instituições podem não ser funcionais pois os “designers” das novas instituições estão incertos sobre os efeitos das novas instituições, podendo até cometer erros. Enquanto o número de decisões tomadas e o número de atores envolvidos crescem, as relações de interdependência – entre atores, organizações e instituições – expande geometricamente e se complexifica. Atividades políticas mais complexas e prevalentes geram demandas crescentes nos tomadores de decisão; nesse contexto, constrangimentos temporais, escassez de informação, e a necessidade de delegar decisões podem promover efeitos não antecipados. Segundo, efeitos interativos podem crescer: a tendência de iniciativas a terem consequências importantes para arenas fora daquelas originalmente intencionadas.

As dificuldades são exacerbadas pelo fato de que habilidades individuais em inferir e julgar a partir das próprias experiências possuem vieses sistemáticos. Pois, seres humanos

individuais não são estatísticos perfeitos. Assim, a atividade social – mesmo quando tomada por atores instrumentais que possuem horizontes de longo prazo – deve rotineiramente dar espaço a efeitos não intencionados significativos.

O que Pierson propõe, a partir dessas críticas, é transformar as premissas funcionalistas do modelo da escolha racional (atores são instrumentais, têm horizontes de longo prazo, e os efeitos das novas instituições foram totalmente previstos) em hipóteses, ou seja, contrastar essas afirmações ao objeto de estudo, e depois comparar às contra-premissas, isto é, às raízes não funcionalistas das mudanças institucionais.

Hall (2010), por sua vez, em vista as lacunas mostradas por Pierson (2000), fornece um conjunto de extensões analiticamente gerenciáveis ao modelo da escolha racional de modo a torná-lo tanto mais realista quanto pragmaticamente realizável. Os passos que Hall sugere são: assumir que a pré-condição para mudança institucional é normalmente a agregação de uma coalizão, não a ação voluntária de indivíduos particulares.

Ademais, devemos reconhecer que não apenas a incerteza sobre os efeitos de uma reforma é um pilar de estabilidade institucional, mas também o caráter das crenças instrumentais (como a experiência e familiaridade dos atores relevantes sobre os objetos da mudança) dominantes sobre tais efeitos, o que torna a mudança mais ou menos provável e condiciona a sua direção.

Outra qualificação ao modelo é entender que as organizações inseridas na arena política e as regras do jogo que circundam a mudança institucional influenciam substantivamente na capacidade de agregação de coalizões para reformar o arranjo institucional alvo. Para exemplificar, no caso dos Projetos de Resolução analisados nesse projeto, quem abriu caminho para as mudanças regimentais e mobilizou os parlamentares foram a Mesa Diretora e os líderes partidários da época, não um parlamentar qualquer. Desse modo, a coalizão é importante para a mudança institucional, mas é preciso de certos atores institucionalmente privilegiados que sejam capazes de coordenar essa coalizão.

Além disso, o pano de fundo sobre o qual as reformas são conduzidas é um onde as

concepções convencionais de “justiça” e “equidade” são preeminentes. A coordenação se torna mais difícil quando os resultados não mais parecem ser “justos” quando examinados pelos padrões dominantes da arena – os seguidores não são apenas auto-interessados, mas também são motivados por um senso de distribuição justa dos ganhos.

Por sua vez, os efeitos da reforma institucional e as funções de preferência que os atores trazem para as propostas de reforma são multidimensionais. Desse modo, mesmo se o resultado relevante for orientado principalmente por considerações materiais, problemas de identidade podem ser determinantes importantes do resultado. Quando debates podem ser moldados para mobilizar algumas identidades mais profundamente que outras, atores podem ser induzidos a se juntarem a coalizões as quais não apoiariam de outra forma.

Por fim, a última extensão postula que os efeitos de qualquer novo arranjo de práticas institucionais proposto será mediado pelas práticas institucionais existentes não diretamente atingidas pela reforma. Quando atores formam julgamentos sobre se apoiam uma nova prática institucional baseados em cálculos sobre como irá afetá-los, eles levam esses efeitos de interação em conta. Como resultado, o caráter das instituições existentes condiciona a recepção dos atores dadas as propostas de reforma.

Organização das legislaturas e atores relevantes nas escolhas institucionais: partidos, parlamentares e coalizões

Para o segundo conjunto, mobilizo as literaturas de Cox (1987, 2009), Binder (2006), e Martin & Vanberg (2011), de modo a entender os arranjos e dinâmicas institucionais particulares às arenas legislativas, para que os insights gerais sobre mudanças institucionais da seção anterior sejam complementados por estudos específicos sobre escolhas institucionais em instituições legislativas.

Cox (1987, 2009) afirma que as legislaturas atuais, seus cargos comissionados e privilegiados com poder de agenda (offices), tais como as Mesas Diretoras, e os partidos legislativos, são frutos de centralização institucional como resposta à escassez (baixa oferta) do tempo

de plenário (altamente demandado pelos parlamentares para que este discutam e passem seus projetos de lei) no “estado de natureza legislativo”, de modo a produzir legislação mais rapidamente – sem os atrasos típicos de filibustering, emendamentos e pedidos de destaques.

Os parlamentares precisam regular o tempo de plenário para que possam legislar. Essa necessidade de regulação de tempo leva à criação de cargos com poderes de agenda desiguais – a distribuição de poder na arena legislativa, a despeito do voto, é desigual. A iniciativa de criação desses cargos leva ao advento de partidos legislativos e coalizões – destarte, os partidos dominam a busca por cargos intra-legislativos.

O modelo de Westminster analisado por Cox (1987, 2009), em que um único partido consegue ter maioria legislativa, é a exceção dentre os demais sistemas políticos. Na verdade, governos multipartidários são muito mais frequentes, possuem taxas de produção legislativa consideráveis e têm combinações de instrumentos legislativos centralizados e descentralizados (CHEIBUB & LIMONGI, 2010; STROM, 1990; HUBER, 1996). Logo, a descentralização não necessariamente desfavorece a formação de maiorias legislativas; fosse esse o caso, as maiorias não se mobilizariam para desenvolver arranjos institucionais desconcentrados – a descentralização também favorece a maioria, quando esta vê a necessidade. Desse modo, as mudanças incrementais de fortalecimento do Legislativo também podem ser deflagradas a partir de outras demandas específicas: descentralização ou centralização do arranjo institucional quando os atores políticos veem a necessidade para mudar as regras.

A explicação partidária de Cox sobre a organização institucional das legislaturas é verificada empiricamente para o caso americano, quando vemos o trabalho de Sarah Binder (2006). A autora compara duas explicações concorrentes sobre a acumulação e supressão de direitos procedimentais pelos partidos majoritários na US House: i) o campo partidário postula que os interesses e as capacidades dos partidos políticos promovem a mudança regimental que afeta o controle da agenda; ii) um campo alternativo, não partidário, volta-se à teoria do eleitor mediano para explicar as mudanças regimentais, isto é, se o parlamentar mediano se aproximar ideologicamente do partido minoritário, as reformas tendem a enfraquecer o

controle da agenda pelo partido da maioria, e vice-versa.

Os resultados mostram que ambas as perspectivas são indistinguíveis quanto à explicação da criação de direitos procedimentais, pois ambas identificam coalizões pluripartidárias como o motor da criação de direitos - logo, os resultados empíricos para a criação de direitos minoritários ou descentralização do poder de agenda são equivalentes para ambas as perspectivas: na perspectiva partidária, coalizões pluripartidárias são mais prováveis de aparecer e demandar concessões do partido da maioria quando os partidos estão páreos em termos de força; e na perspectiva não partidária, a afinidade ideológica do eleitor mediano às posições do partido da minoria torna coalizões pluripartidárias mais prováveis de aparecerem. Porém, quando a autora analisa a dinâmica de supressão de direitos minoritários, ou centralização do poder de agenda, vê-se uma predominância do modelo partidário para a explicação de escolhas institucionais a favor do partido majoritário.

Por fim, Binder traz um insight interessante sobre ambas as dinâmicas de escolhas institucionais de direitos procedimentais: há uma diferença entre “conjunto acumulado de regras” e “mudanças marginais sobre essas regras”. Isto é, é possível que a maioria legislativa perca batalhas políticas para a minoria, na margem, e ainda assim se beneficiar substancialmente das regras no todo. Pois assim que um conjunto de regras pró-maioria for estabelecido, maiorias subsequentes podem suportar mudanças marginais nas regras que realocaram alguns poderes ao partido da minoria. Isso tem algumas implicações importantes ao cálculo estratégico nas disputas entre maioria e minoria, ou coalizão e oposição: a maioria aceita conceder vitórias procedimentais à minoria se a) ao ceder, a maioria consegue um maior apoio legislativo às mudanças, o que as tornaria mais estáveis ao decorrer das legislaturas, e b) se, no total, a maioria sair institucionalmente vitoriosa, pois as mudanças da minoria forem apenas marginais.

Vê-se, então, que as coalizões pluripartidárias importam nos dois casos de mudanças regimentais, tanto na centralização do trabalho legislativo, quanto na descentralização institucional das legislaturas. Por isso, cabe entender como as coalizões buscam produzir legislação

e como lidam com as regras do jogo que as circundam. Martin & Vanberg (2011) fornecem os alicerces para entender a lógica de controle coalizacional. Como em governos multipartidários, os partidos da coalizão devem tanto colaborar entre si para produzir políticas efetivas quanto se diferenciar uns dos outros para capturarem votos na próxima eleição, há tensão inerente que faz com que a coalizão governamental-legislativa compita entre si quando é necessária a colaboração mútua. Como é uma tensão logicamente necessária em governos multipartidários, há conjuntos de instituições que podem atenuar a tensão e redesenhar o conflito interno: podem utilizar instituições executivas e legislativas para interagir no processo legislativo de maneira significativa.

Por conseguinte, o processo parlamentar cumpre um papel central em permitir que os partidos da coalizão “policiem (e alterem a policy) a barganha” que é o eixo do governo de coalizão. Assim, vê-se que as legislaturas são instituições de enorme significância para os resultados de policy: a importância das legislaturas se dá pelo impacto que a revisão legislativa (legislative review) tem nos relacionamentos, e no poder relativo, entre partidos governamentais. Logo, quando os ministros partidários despacham projetos que favoreçam significativamente seus próprios partidos em detrimento dos interesses dos partidos parceiros da coalizão governamental, esses podem se utilizar de instituições apropriadas (por exemplo, Comissões Temáticas e Permanentes) para alterar os projetos ao longo da tramitação, de modo que ao final do processo esses projetos inicialmente divergentes satisfaçam os interesses comuns da coalizão pluripartidárias.

As instituições legislativas que cumprem esse papel de modificação substantiva e de obtenção de expertise às políticas públicas são as Comissões Permanentes, como afirmam tanto Martin & Vanberg (2011) quanto Freitas (2016) para o caso brasileiro. Para esses autores, então, quanto for mais fácil para os partidos usarem o processo legislativo para obter informações e desenvolver políticas alternativas à proposta inicial, mais efetivamente os parlamentares da coalizão usarão o processo legislativo como um mecanismo de controle.

Dado que a coalizão governamental-legislativa utiliza as instituições existentes para

controlar o processo legislativo, é possível estender essa intuição para os casos em que ela deseja um maior controle sobre políticas públicas, em pontos no processo legislativo onde há discricionariedade. Isto é, exemplificando com o caso estudado nesse projeto, os parlamentares brasileiros (coalizão, minoria etc.) reformaram as instituições sobre a apreciação dos vetos presidenciais, pois esses vetos são os momentos finais da discricionariedade ministerial sobre a legislação, enquanto a arena de apreciação de vetos é o momento de controle legislativo e manutenção do compromisso mútuo da coalizão, da maioria.

Em consonância aos achados de Binder (2006), Martin & Vanberg (2011) afirmam que novos arranjos institucionais desse tipo devem ser aceitos pelos atores relevantes: os partidos da coalizão e da minoria do momento. Pois caso haja desacordo entre os atores sobre as novas regras internas, a próxima correlação de forças advinda da próxima eleição pode orientar por uma nova mudança institucional.

Posso, então, levantar a hipótese que tanto a necessidade de compromisso quanto as pressões eleitorais podem ser os motivos que firmam a adesão dos atores conflitivos às novas regras internas: o fortalecimento do Poder Legislativo, então, tem razões de longo prazo, ou seja: a coalizão governamental, assumida como estável, sabe que tem um prazo de validade, isto é, ocorrerão novas eleições em breve. Assim, os partidos que a compõem serão adversários no período eleitoral e a depender do resultado poderão ser adversários na arena legislativa; ou, até mesmo, a minoria pode se tornar o governo. Desse modo, o desenvolvimento do rito de apreciação parlamentar do veto executivo também é o desenvolvimento de um novo ponto de veto o qual controlará as iniciativas das coalizões futuras de distintas composições partidárias e, quiçá, ideológicas.

Resultados

Panorama temporal da interação Executivo-Legislativo nos vetos presidenciais

Delimitação do período

O período sobre os vetos emitidos foi delimitado entre 01/01/1989 e 31/12/2019, indo desde o último ano do governo Sarney ao primeiro ano do governo Bolsonaro. Essa delimitação temporal acaba por excluir vetos anteriores quanto posteriores ao período, tendo esses vetos sido decididos ou não pelo Congresso. Desse modo, ficam excluídos aqueles casos em que apesar de a sanção presidencial, e o veto, ter ocorrido dentro do período, foram decididos só a partir de 2020.

Emissão dos vetos presidenciais

A partir da Tabela 1, vemos que, anualmente: o Poder Executivo emitiu 1246 vetos, com uma média de $40,2 \pm 11,7$ vetos por ano. Ademais, o ano com menos vetos emitidos foi 1999, com 19 vetos; em contrapartida, os anos com mais vetos foram 1995 e 2009, ambos com 63 vetos. Segmentando os vetos entre vetos parciais e vetos totais, há uma predominância clara dos vetos parciais ($n = 916$) sobre os vetos totais ($n = 330$), por ano; com médias de $29,5 \pm 9,0$ vetos parciais por ano, e $10,6 \pm 6,8$ vetos totais por ano.

Tabela 1: Estatísticas descritivas dos vetos emitidos por ano

Estatística descritiva	Somatória	Vetos parciais	Vetos totais
Total da amostra	1246.0	916.0	330.0
Média	40.2	29.5	10.6
Mediana	40.0	28.0	9.0
Desvio-padrão	11.7	9.0	6.8
Máximo	63.0	49.0	36.0

Mínimo	19.0	13.0	2.0
--------	------	------	-----

Fonte: Elaboração própria. Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

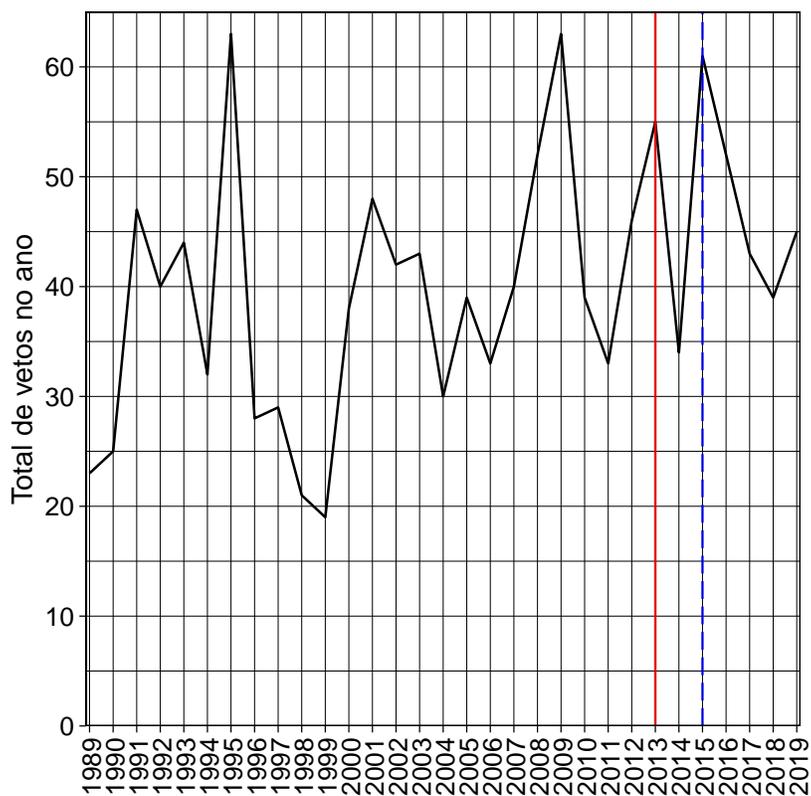
Quando se leva o nível de agregação ao número de vetos emitidos por mês, observamos que, pela Tabela 2: o Poder Executivo emitiu uma média de $3,8 \pm 2,6$ vetos por mês, com um máximo de 16 vetos em apenas um mês, e, um mínimo de 1 veto em um mês. Ao segmentar os vetos entre vetos parciais e vetos totais, obtém-se médias de $2,8 \pm 2,2$ vetos parciais por mês, e $1,0 \pm 1,3$ vetos totais por mês.

Tabela 2: Estatísticas descritivas dos vetos emitidos por mês

Estatística descritiva	Somatória	Vetos parciais	Vetos totais
Total da amostra	1246.0	916.0	330.0
Média	3.8	2.8	1.0
Mediana	3.0	2.0	1.0
Desvio-padrão	2.6	2.2	1.3
Máximo	16.0	14.0	9.0
Mínimo	1.0	0.0	0.0

Quando levo esses dados à serialização temporal, na Figura 1, o padrão temporal de todos os vetos emitidos por ano exibe grandes sinuosidades a cada ano, mas não se encontra tendência de crescimento ou diminuição da emissão anual dos vetos. Tampouco acho um padrão quando se consideram anos de eleição presidencial ou primeiro ano de mandato presidencial. É uma série repleta de picos e vales, sem uma tendência ou comportamento padrão evidente. Por fim, não se vê mudanças de comportamento na emissão geral de vetos após os anos em que ocorreram as resoluções RCN 1/2013 (indicada pela linha sólida) e RCN 1/2015 (indicada pela linha tracejada).

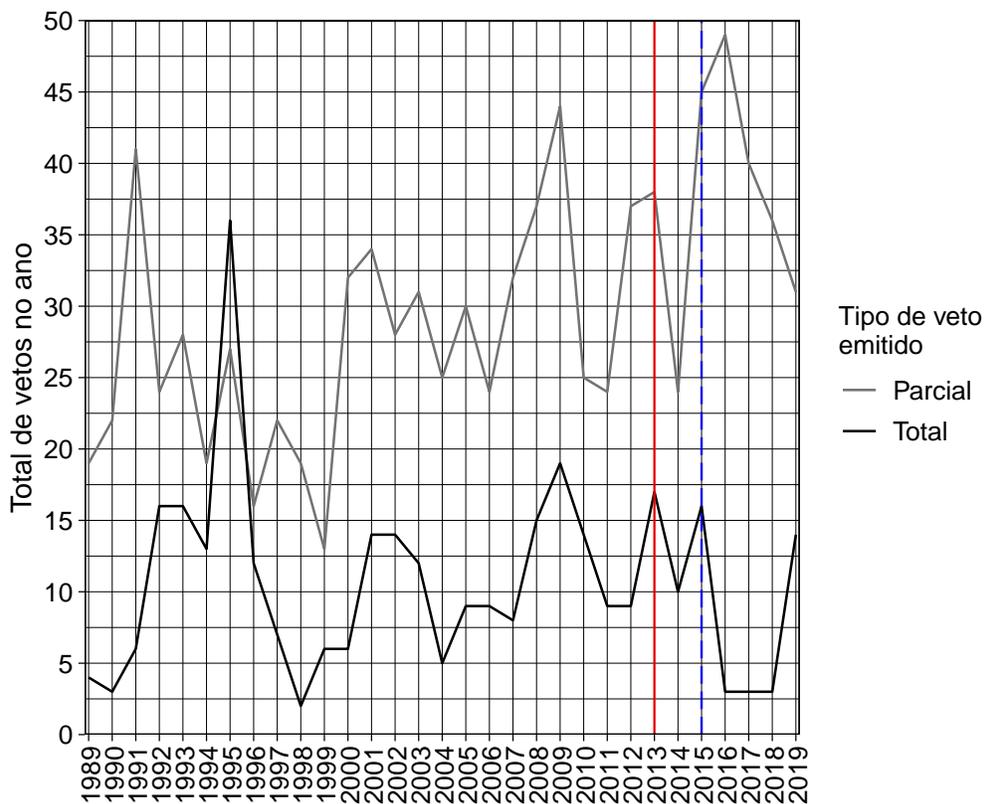
Figura 1: Total de vetos emitidos por ano



Fonte: Elaboração própria. Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Ao segmentar a série acima pelos tipos de veto (parcial e total), como mostra a Figura 2, tampouco encontro variações a partir dos mesmos critérios utilizados para a série geral. O que se vê é o que os dados mais agregados já mostraram: com exceção de um ano (1995), os vetos parciais se sobressaem aos vetos totais durante o período analisado.

Figura 2: Total de vetos emitidos por ano e por tipo



Fonte: Elaboração própria. Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

O Poder Legislativo e os vetos presidenciais

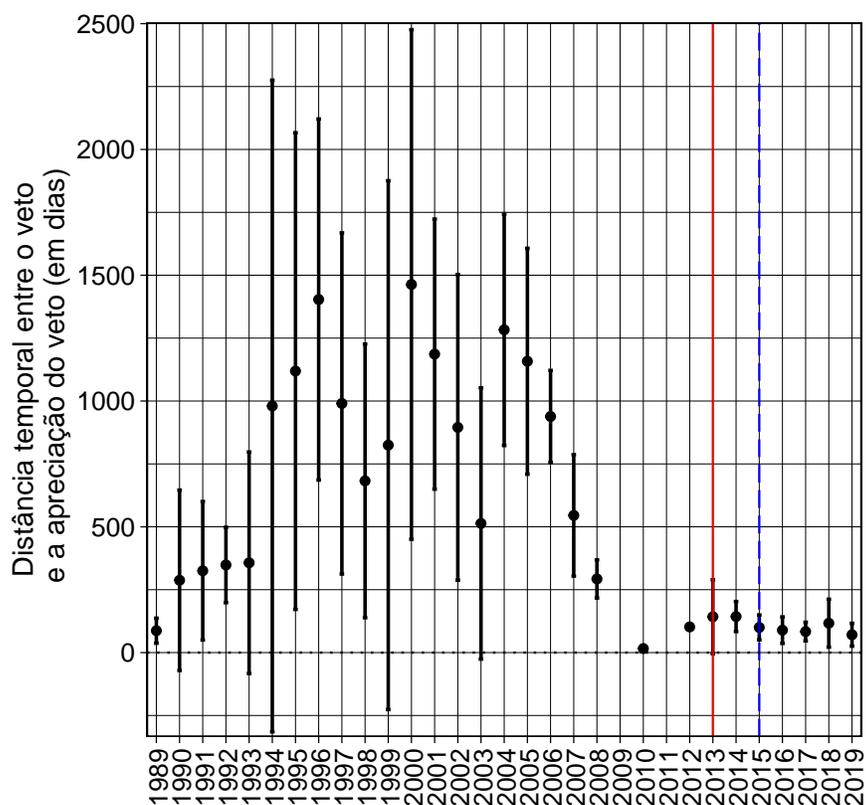
Na etapa da sanção presidencial, o Poder Executivo tem a opção de sancionar integralmente o projeto de lei, vetá-lo parcialmente (a parte não vetada vira lei), ou vetá-lo totalmente. No caso do Executivo vetar, o processo legislativo não é finalizado, pois ainda cabe a decisão da maioria legislativa em aprovar ou rejeitar o veto. Porém, o Poder Legislativo toma necessariamente uma decisão ou deixa esses vetos acumularem sem decisão? A apresentação do problema e a construção do objeto feitas ao início desse estudo já respondem que o Poder Legislativo tomou as decisões em diferentes momentos do período analisado; cabe analisar mais precisamente como se deu essa ambiguidade. E quando o Poder Legislativo resolve decidir, como decide e quando se reúne para deliberar sobre esses vetos? Por conseguinte, essa seção foca na exposição de 3 problemas: tempo entre a sanção presidencial e a deliberação congressional sobre os vetos; tipo de decisão legislativa; e, decisão e não decisão.

Ao delimitar a amostra inicial de 1246 vetos apenas àqueles que receberam decisão congressional, obtém-se uma amostra de 980 vetos. Tratando-se da distância temporal entre sanção e decisão legislativa, observa-se na Figura 3 um comportamento anual errático no período de 1989 à 2008: as médias das distâncias temporais (em dias) variam consideravelmente de ano a ano (por exemplo, enquanto em 1989 a demora média que o Congresso levava para deliberar sobre o veto era de 87 dias, em 2000 essa demora subiu para 1463 dias, isto é, pouco mais de 4 anos, em média, para se deliberar sobre um veto do ano 2000). O que varia mais ainda são as distribuições das distâncias dentro de cada ano: as variabilidades, calculadas pelo desvio-padrão, saltam aos olhos: destacando um caso exemplar, em 1995 a demora média era de 1119 dias, com erro padrão de 947 dias. Isto é, demorava-se entre 172 e 2066 dias (mais de 5 anos) para o Congresso Nacional decidir um veto protocolado em 1995.

Nenhum veto de 2009 ou de 2011 foram decididos, e houve casos pontuais e excepcionais nos anos de 2010 e 2012. Foi apenas a partir de 2013 que a situação deliberativa do Congresso Nacional se regularizou, mas com um giro inovador em relação ao período de 1989 à 2008: os vetos começaram a ser decididos com uma rapidez ímpar. Em 2013, a demora média foi de

143 dias com um erro padrão de 147 dias. Essa situação não era exceção. Virou regra: no ano seguinte, um veto de 2014 demorava em média 143 dias (com um erro de 60 dias) para ser decidido. Em 2019, um veto demorava em média 71 dias, com erro de 46 dias, para ser deliberado pelo Poder Legislativo. Não só os parlamentares voltaram a ter voz sobre a última etapa do processo legislativo, como se tornaram mais rápidos na sua capacidade deliberativa.

Figura 3: Distância temporal média (em dias) entre a protocolização do veto e a apreciação congressional do mesmo veto, por ano, com a variabilidade calculada pelo desvio-padrão

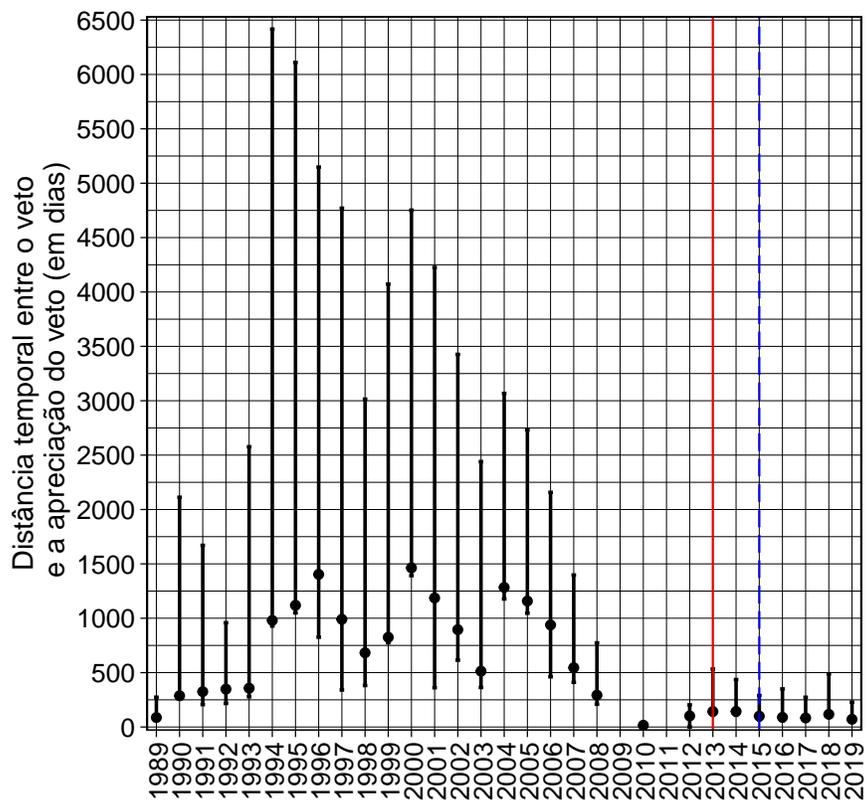


Fonte: Elaboração própria. Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Claro que, o uso de desvio-padrão pode dar uma impressão incompleta sobre o comportamento deliberativo do Congresso Nacional ante os vetos, dado que, apesar da Figura 3 mostrar algumas barras de erro interceptando a origem da ordenada, não é logicamente possível que o Congresso Nacional demore negativamente para decidir sobre um veto. Em vista disso, a Figura 4 usa uma medida de variabilidade alternativa que satisfaz logicamente

a situação analisada: medidas de máximo e mínimo. Para dar um exemplo, em 1997, a demora congressional média era de 990 dias; e nesse ano, a demora mínima para o Congresso Nacional sobre um veto foi de 650 dias, enquanto a demora máxima foi de 3780 dias (mais de 10 anos). Quanto ao período de 2013 a 2019: por exemplo, em 2013, a demora mínima era de 34 dias, e a máxima era de 391 dias. A interpretação visual, entretanto, não muda entre uma figura e outra: entre o período de 1989 a 2008, o Congresso demorava muito para tomar uma decisão sobre os vetos presidenciais; entre 2009 e 2012, o Poder Legislativo praticamente não decidia; mas, a partir de 2013, o Congresso voltou aos eixos e se aprimorou quanto à capacidade e rapidez decisória. Os dados desagregados por mês mostram que a aceleração da deliberação congressional se deu a partir de julho de 2013, com a RCN 1/2013 (indicada na figura pela linha sólida), indicando um efeito substantivo desse novo arranjo institucional sobre a nova dinâmica política. Quanto à RCN 1/2015 (indicada pela linha tracejada), os dados não indicam um efeito dessa mudança institucional sobre um aumento da aceleração do processo decisório legislativo. Porém, como se verá posteriormente, um dos motivos para que o Congresso buscasse essa reforma de 2015 foi em virtude do atraso deliberativo em cada sessão: isto é, poucos vetos sendo decididos por sessão conjunta. Desse modo, uma maneira de mensurar os efeitos da RCN 1/2015 seria a partir da variação do número de vetos decididos por sessão conjunta do Congresso Nacional – infelizmente, o Banco de Dados Legislativos não possui essa informação, logo está além do alcance da pesquisa.

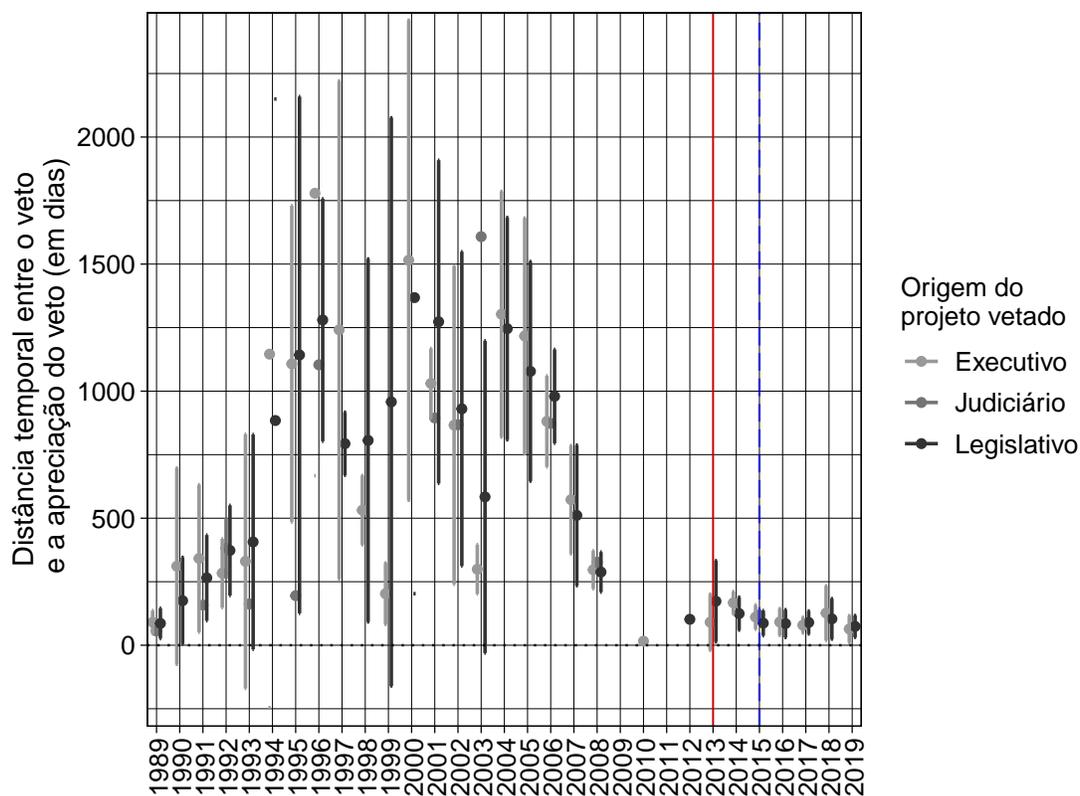
Figura 4: Distância temporal média (em dias) entre a protocolização do veto e a apreciação congressional do mesmo veto, por ano, com a variabilidade calculada por valores máximo e mínimo



Fonte: Elaboração própria. Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

A Figura 5, por fim, apenas apresenta um breve teste de hipótese para saber se havia diferença estatisticamente significativa na demora sobre a decisão, a depender se o projeto vetado se originou dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário. Como a figura mostra, em cada ano, os intervalos de variabilidade para cada tipo de projeto se sobrepõem, indicando assim que não há relação estatisticamente significativa entre a demora congressional sobre os vetos e o tipo de projeto vetado.

Figura 5: Distância temporal média (em dias) entre a protocolização do veto e a apreciação congressional do mesmo veto, por ano e por origem do projeto vetado, com a variabilidade calculada pelo desvio-padrão



Com a questão da distância temporal esclarecida, cabe saber como os parlamentares decidiram, e se decidiram, sobre os vetos presidenciais. A Tabela 3 faz uma apresentação sumária do que ocorreu a cada ano, entre 1989 e 2019. Além da predominância agora óbvia dos vetos parciais sobre os vetos totais, cabe notar que, em qualquer ano, poucos vetos, independentemente do tipo, foram rejeitados pelo Congresso Nacional. O que vale ressaltar também é o período de não decisão parlamentar: enquanto entre 1989 e 2003, há nenhum ou poucos casos anuais de vetos sem decisão, a partir de 2004, a situação começa a se agravar; e atinge um estado crítico a partir de 2008. Em 2009, por sua vez, nenhum dos vetos foi objeto de deliberação conjunta no Congresso Nacional, e essa situação de apatia decisória se prolongou até meados de 2013. Foi a partir da Resolução do Congresso Nacional nº1 de 2013,

em julho de 2013, que o rito de apreciação dos vetos foi regularizado, pondo fim a acumulação de vetos sem decisão. Os dados desagregados por mês provam essa hipótese: a RCN 1/2013 teve o seu efeito previsto, afetou positivamente o processo decisório do Congresso Nacional sobre os vetos presidenciais.

Tabela 3: Quantidade de vetos anuais, por tipo de veto, e por tipo de decisão parlamentar

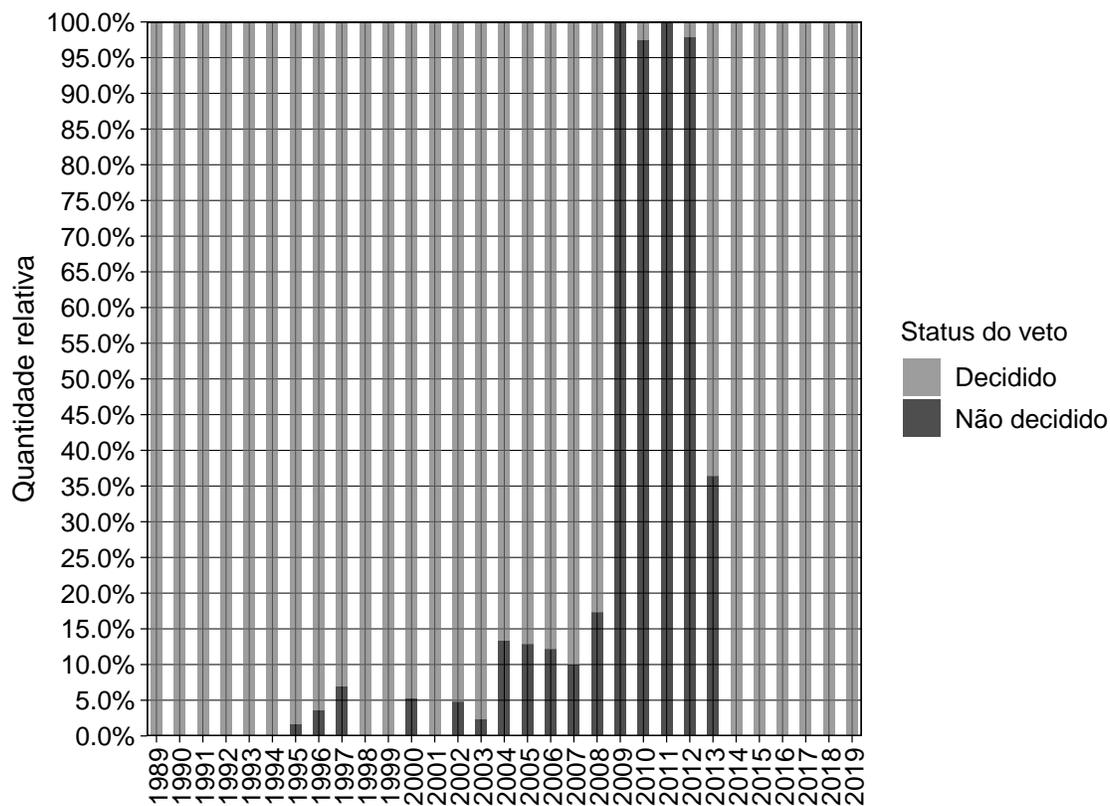
Ano da sanção	Veto parcial mantido	Veto parcial rejeitado	Veto total mantido	Veto total rejeitado	Veto parcial sem decisão	Veto total sem decisão
1989	17	2	1	3	0	0
1990	21	1	3	0	0	0
1991	41	0	5	1	0	0
1992	24	0	15	1	0	0
1993	28	0	16	0	0	0
1994	18	1	13	0	0	0
1995	26	0	36	0	1	0
1996	14	1	12	0	1	0
1997	21	0	6	0	1	1
1998	19	0	2	0	0	0
1999	13	0	6	0	0	0
2000	30	0	5	1	2	0
2001	34	0	14	0	0	0
2002	28	0	12	0	0	2
2003	30	0	12	0	1	0
2004	21	0	5	0	4	0
2005	26	0	6	2	4	1
2006	20	0	9	0	4	0

2007	28	0	8	0	4	0
2008	30	0	13	0	7	2
2009	0	0	0	0	44	19
2010	1	0	0	0	24	14
2011	0	0	0	0	24	9
2012	0	1	0	0	36	9
2013	22	0	13	0	16	4
2014	24	0	10	0	0	0
2015	41	4	14	2	0	0
2016	45	4	3	0	0	0
2017	35	5	2	1	0	0
2018	30	6	0	3	0	0
2019	22	9	8	6	0	0

Fonte: Elaboração própria. Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Por fim, tratando especificamente do elemento da não decisão congressional sobre os vetos, a Figura 6 faz questão de apresentar uma proporção anual entre vetos decididos e não decididos pelo Congresso Nacional. Acima, a situação de apatia decisória é descrita em termos absolutos. Nesta figura, pode-se ver de forma relativa a gravidade da situação: uma acumulação de vetos que se eleva a partir de 2004 e atinge um estado grave a partir de 2009: neste ano e em 2011, 100% dos vetos anuais não tiveram decisão parlamentar. A situação se estende até meados de 2013, quando é promulgada a RCN 1/2013.

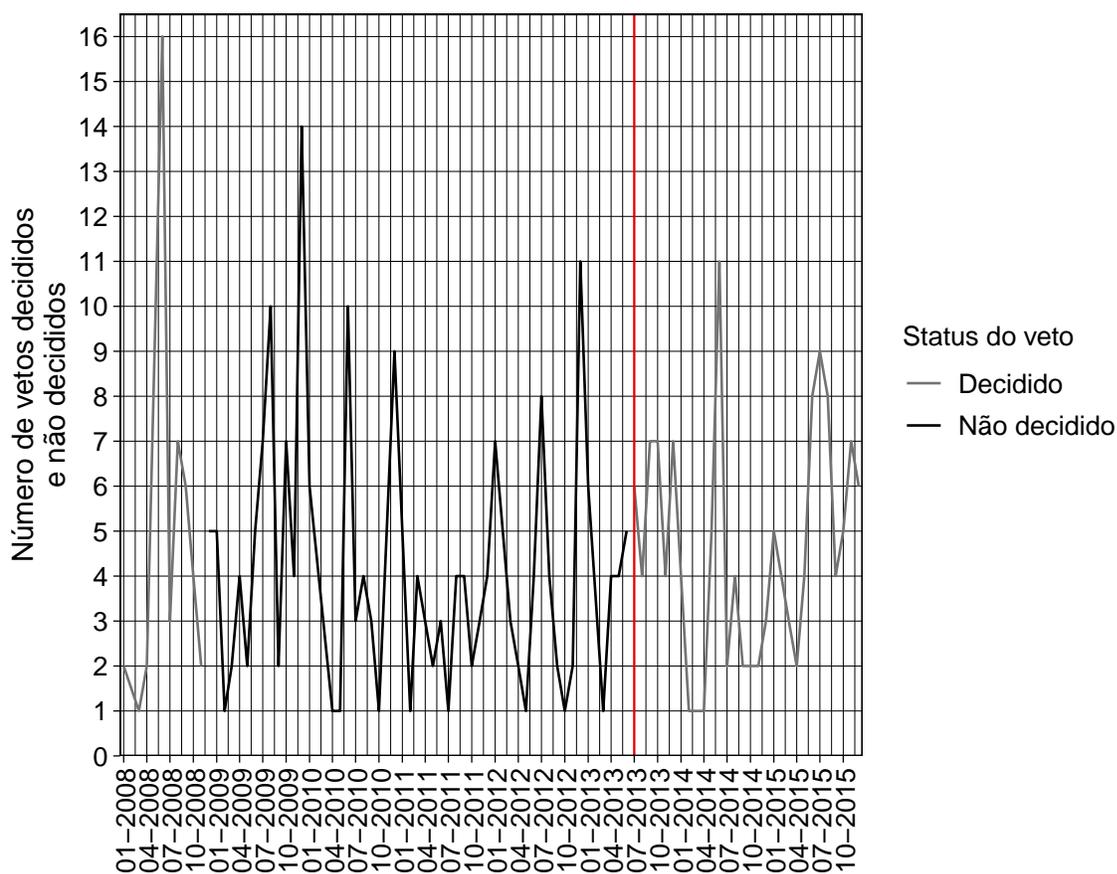
Figura 6: Proporção entre vetos decididos e não-decididos, por ano



Fonte: Elaboração própria. Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Para indicar a causalidade entre a Resolução e a regularização de fato do processo decisório legislativo, a Figura 7 isola mensalmente o período de janeiro de 2008 a dezembro de 2015: nota-se um interregno de não decisão a partir de dezembro de 2009, que dura até junho de 2013. A linha sólida que cruza julho de 2013 anuncia um novo período: de fortalecimento do processo decisório por parte do Poder Legislativo.

Figura 7: Série temporal sobre quantidade absoluta de vetos decididos e não decididos



Considerações sobre premissas funcionalistas

Retomando Pierson (2000), a função prática de uma instituição não implica necessariamente que essa mesma função explica a presença da instituição. Isto é, que os efeitos explicam a emergência do arranjo institucional. Esse raciocínio está presente, segundo Pierson, na literatura clássica do institucionalismo da escolha racional, especificamente sobre as instituições políticas estadunidenses: em Shepsle, Weingast e Marshall, ou Krehbiel, comissões congressionais previne ciclagem, promove ganhos da “barganha” entre legisladores com diferentes prioridades, ou racionaliza o fluxo de informação escassa. Cada um desses exemplos dá a impressão de que o funcionamento institucional explica em grande parte a presença dos

arranjos institucionais particulares. É um raciocínio fácil, mas que precisa ser de fato provado pelas causas precedentes à emergência do arranjo, e não pelos seus efeitos imediatos.

Por conta disso, relacionando esse insight aos achados empíricos acima, a redução do tempo de deliberação congressional e a regulamentação da apreciação dos vetos fornecem apenas uma explicação parcial ao fenômeno de interesse: é preciso provar que esses efeitos institucionais foram de fato intenção dos atores políticos relevantes – a premissa deve ser transformada em hipótese. Em vista disso, serão analisados os processos de mudanças institucionais no Congresso Nacional, os atores políticos envolvidos, e quais discursos e propostas institucionais mobilizaram nessas mudanças.

Os discursos e os dispositivos nas mudanças regimentais sobre o rito de apreciação dos vetos

Sobre o Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº2 de 2013

Em meio a essa situação de inação por parte do Legislativo, o Projeto de Resolução do Congresso Nacional (PRN) 2/2013 foi mobilizado pela Mesa Diretora da Câmara, presidida por Henrique Eduardo Alves, desde 12 de março de 2013, segundo reportagem do Câmara Hoje (CÂMARA HOJE, 2013). No interregno entre a mobilização desse projeto de resolução pela Mesa Diretora da Câmara, em março de 2013, e a apresentação do mesmo para deliberação no Congresso Nacional, em julho de 2013, os Líderes partidários, o Presidente do Senado Renan Calheiros, e o Presidente da Câmara Henrique Eduardo Alves, modificaram substantivamente o texto, em uma reunião fechada.

De tal modo que, no dia da deliberação do PRN 2/2013, em 11 de julho de 2013, no início da sessão conjunta (BRASIL, 2013), houve um conflito entre o líder do PMDB na Câmara, Deputado Eduardo Cunha (PMDB - RJ), e o Presidente do Congresso Nacional no dia, Senador Romero Jucá (PMDB - RR), sobre o novo texto do Congresso Nacional. Cunha, aqui, discorda sobre a retirada da menção às Comissões Mistas apreciadoras dos vetos.

Desse modo, Eduardo Cunha apresenta um desacordo crucial do PMDB da Câmara a um texto decidido no dia anterior pelos demais líderes partidários e as Mesas Diretoras. O Presidente da Mesa do CN Romero Jucá tenta apaziguar o deputado ao alegar que este não estava presente em um período crucial da reunião fechada da qual saiu o texto discutido nesta sessão conjunta. Porém, Cunha se mostra intransigente quanto à questão da extinção das Comissões Mistas, indicando que qualquer alteração feita ao texto original da proposta da Câmara dos Deputados, feita em março de 2013, não terá acordo do PMDB.

Em meio a esse debate, o Presidente da Câmara Henrique Eduardo Alves (PMDB - RN) intervém, manifestando-se contra a intransigência do deputado Cunha. No entanto, o deputado Alves tanto apazigua quanto esclarece a situação, salientando a necessidade de as Comissões Mistas estarem presentes no processo de apreciação de vetos. Com isso, o Senador Romero Jucá retoma as Comissões ao texto do Projeto de Resolução.

Posteriormente, o Congresso Nacional faz uma checagem conjunta dos demais dispositivos jurídicos do texto acordado na reunião fechada para saber se há consenso do corpo legislativo sobre a resolução. Durante a checagem, o Presidente do Senado faz alterações redacionais aqui e ali, orientado por outros parlamentares, como Eduardo Cunha, mas nada substantivamente diferente do texto original – essas alterações só são feitas a fim de esclarecimentos ou para evitar conflitos de inconstitucionalidade. Ademais, nesse processo, Jucá relembra aos demais parlamentares o fato do texto ter sido acordado pelos líderes partidários.

Logo após, alguns deputados da maioria, representando seus partidos, expressam opinião favorável ao projeto de resolução.

Finalizada a discussão, o projeto é votado de forma simbólica, com a aprovação de ambas as casas.

Com a aprovação consensual do projeto de resolução no Congresso Nacional, o deputado Ronaldo Caiado (DEM - GO) manifesta-se sobre as implicações desta Resolução.

O SR. RONALDO CAIADO (DEM-GO. Pela ordem.) – *Essa medida ressuscita*

o Congresso Nacional. Sem dúvida alguma, nós passamos a partir de hoje a ter a prerrogativa de termos a última palavra do processo legislativo, que foi cassado nesta Casa nos últimos 12 anos. Então, hoje nós voltamos a ter realmente a postura de Parlamentar, podendo representar nossos Entes federados e também o povo brasileiro. [grifo meu]

Essa fala não foi puramente retórica. Na verdade, sinalizou um dos principais termos que mediou esse processo de mudança institucional: fortalecimento do Poder Legislativo. Ante um período de vários anos de acumulação inercial de vetos presidenciais sem decisão, o Congresso Nacional finalmente se pôs no papel de regularizar a arena decisória sobre a última etapa do processo legislativo e, conseqüentemente, tentar fortalecer as interações entre Executivo e Legislativo na construção governamental.

Para ressaltar o discurso de fortalecimento do Poder Legislativo, cabe fazer a análise comparativa dos textos responsáveis pelas mudanças regimentais em questão. A Tabela 4 abaixo faz uma comparação entre o arranjo antigo e o arranjo que emergiu com a resolução de 2013. O primeiro dispositivo, Art. 104, foi transformado ao ponto de eliminar um veto point que controlava o fluxo de deliberação congressional dos vetos: o Presidente do Senado. Com a RCN 1/2013, ele é eximido da tarefa de convocação da sessão conjunta para dar conhecimento da matéria de veto. O que está relacionado ao segundo dispositivo comparado, o parágrafo 1 do mesmo artigo: no arranjo antigo, a sessão conjunta era necessária para dar início ao prazo de apreciação do veto presidencial; do contrário, este ficaria acumulado. Com o arranjo de julho de 2013, essa sessão é posta fora de questão: o prazo de apreciação do veto conta a partir da protocolização deste, isto é, o prazo se inicia no momento da sanção presidencial.

O Art. 106, por sua vez, diz respeito à sessão conjunta, lócus de apreciação efetiva dos vetos. No Regimento Comum de 1970, a sessão só se daria após a apreciação preliminar feita por uma Comissão Mista formada previamente. A partir da Resolução de 2013, a sessão conjunta aconteceria independentemente da formação ou relatório de uma Comissão Mista,

evidenciando tanto uma eliminação incremental, junto aos demais dispositivos, dos freios institucionais à consumação do rito de apreciação dos vetos, quanto uma redundância da Comissão Mista na deliberação conjunta.

Por fim, os últimos dois artigos, parágrafos 1 e 2 do Art. 106, regularizam o calendário de votações conjuntas sobre os vetos presidenciais. No arranjo de 1970, não havia um período específico para a apreciação dos vetos. Com a RCN 1/2013, as datas estão reservadas para exclusivamente o rito de apreciação congressional dos vetos.

Tabela 4: Quadro comparativo entre os dispositivos jurídicos do RCCN de 1970, e da RCN 1/2013

Dispositivo jurídico	Regimento Comum do Congresso Nacional, de 1970	Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 2013
Art. 104	O Presidente do Senado é responsável por convocar sessão conjunta para dar conhecimento da matéria ao Congresso Nacional.	O Presidente do Senado é eximido da tarefa de convocação.
Art. 104, §1	O prazo de apreciação do veto conta a partir da convocação da sessão para conhecimento da matéria.	O prazo de apreciação do veto conta a partir da protocolização do veto.

Art. 106	A sessão conjunta só seria realizada após a apreciação preliminar com parecer feita pela Comissão Mista.	A sessão conjunta de apreciação dos vetos aconteceria antes ou obrigatoriamente após o esgotamento do prazo, independentemente de relatório pela Comissão Mista, sendo colocada na ordem do dia da próxima sessão, sobrestando as outras pautas.
Art. 106, §1	Não havia, formalmente, um período específico para a realização da sessão conjunta sobre a apreciação dos vetos.	É estabelecido um período específico para as sessões conjuntas destinadas à apreciação de vetos: terças-feiras de cada mês.
Art. 106, §2	Não estava formalizada uma diretriz para a convocação de uma nova sessão conjunta em continuação à apreciação dos vetos da sessão conjunta anterior.	Caso não seja apreciado o veto na sessão conjunta estipulada, será convocada uma nova sessão na próxima terça-feira, sobrestando as demais pautas.

Fonte: Elaboração própria. Regimento Comum do Congresso Nacional de 1970. Diário do Congresso Nacional

“Abuso do Poder Executivo”, “limitação de facto dos poderes do Legislativo”, “insegurança jurídica”, “garantia do Estado de direito”, “inconstitucionalidade”; “separação dos Poderes”. Esses foram os demais termos que guiaram o processo transformativo das instituições, alguns com mais saliência do que outros. Por conta disso, pode-se dizer com segurança que o eixo discursivo dessa mudança girou em torno da dicotomia Executivo-Legislativo.

Então, dado isso, poder-se-ia dizer que esse processo de mudança institucional expressa um conflito entre Executivo e Legislativo? Sim e não. É um conflito entre Poderes, pois essa mudança institucional é a reação a uma situação de enfraquecimento do Poder Legislativo

ante o Executivo: atraso deliberativo e inércia decisória. Além disso, a mudança foi mediada pelo discurso de “fortalecimento do Legislativo contra o abuso do Executivo”.

Entretanto, o Poder Legislativo não é, certamente, um ator unitário. Ele é, no nosso caso, dividido entre duas Casas, as quais são compostas por diversos partidos políticos altamente disciplinados. A deliberação do PRN 2/2013, como articulada acima, mostra não só um acordo centralizado, e fechado, entre líderes partidários e as Mesas Diretoras, como também um processo de discussão posterior desenvolvido exclusivamente por atores institucionais fortes, no plenário. Maioria e minoria no mais das vezes coesas atuando em conjunto para fortalecer a comunicação legislativa entre os Poderes. A Tabela 5, a qual compara dois textos distintos sobre o mesmo Projeto de Resolução do Congresso Nacional, é expressão desse dinamismo inerente ao processo de mudança institucional: atores formando acordos, discordando, reinterpretando as regras dado novas situações, de modo a finalmente chegar em um consenso, responsável não apenas pela emergência como também pela manutenção das instituições.

Tabela 5: Quadro comparativo entre o texto original e a redação final do PRN 2/2013

Dispositivo jurídico	Projeto original	Redação final
Art. 1º “Art. 106”	São exigidos pareceres das Comissões Mistas que apreciaram o veto.	A menção aos pareceres das Comissões Mistas é retirada.
Art. 106. Parágrafo único no original e §2 na redação final	A apreciação adiada dos vetos (caso esses não sejam apreciados na sessão estipulada) será incluída nas sessões conjuntas quaisquer.	A apreciação adiada dos vetos se dará em sessões conjuntas específicas: nas terças-feiras seguintes até que o veto seja finalmente apreciado.

Art. 106, §1 na redação final	Não há menção de um período específico para a apreciação dos vetos.	Há um período específico para a sessão conjunta de apreciação dos vetos: terceira terça-feira de cada mês, sobrestando as demais matérias.
Art. 2º	A Resolução do Congresso Nacional em questão seria aplicada, desde a sua publicação, aos vetos apostos a partir de março de 2013. Efetivamente, afeta alguns vetos anteriores à aprovação da Resolução.	A Resolução, desde a sua publicação, será aplicada apenas aos vetos publicados desde 1º de julho de 2013. Assim, só afeta os vetos publicados após a aprovação da Resolução.

Fonte: Elaboração própria. Diário do Congresso Nacional

Sobre o Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº1 de 2015

A demanda por uma nova mudança no Regimento em torno do rito de apreciação dos vetos se deu no fim de 2014, após as eleições presidenciais. O governo anterior sobreviveu à corrida eleitoral, assim se vê na liberdade de corrigir erros no processo legislativo. Uma reportagem do Portal da Câmara dos Deputados, de 3 de dezembro de 2014, salienta frustrações do Poder Legislativo em relação à demora nas decisões sobre vetos, em virtude do regime de votação nominal por cédulas de papel e por conta da indefinição sobre o tempo de fala dos parlamentares durante as sessões conjuntas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015). Não se tratava mais de uma inércia e inação decisórias que duravam anos, pois isso já foi resolvido em 2013; agora, em 2015, o corpo parlamentar queria rapidez regulamentada durante a cada sessão conjunta de apreciação de vetos.

Logo no início do processo de votação do PRN 1/2015 (BRASIL, 2015a), em 24 de fevereiro de 2015, deputados e senadores, não obstante alegarem que o PRN 1/2015 e sua

votação imediata são frutos de acordo prévio - reunião conjunta entre líderes partidários -, alguns parlamentares apresentaram emendas ao projeto, cancelando, desse modo, a votação simbólica. Os partidos que apresentaram emendas ao Projeto de Resolução pertenciam, na época, tanto aos blocos da maioria quanto da minoria, sendo estes: PP, PT, PMDB, PSDB, DEM, PHS.

Com as emendas apresentadas, o Presidente do Congresso Nacional Senador Romero Jucá (PMDB - RR) designa o senador Jorge Viana (PT - AC), vice-presidente do Senado, como o relator das emendas – salientando que o parecer será condicionado “dentro do espectro de entendimento que foi construído para a votação desse projeto de resolução”, isto é, entendimento construído na reunião de líderes anterior a esta sessão conjunta deliberativa.

Parte do debate a esse Projeto de Resolução gira em torno da alocação de recursos parlamentares às falas em plenário. Por conseguinte, a senadora Ana Amélia (PP - RS) questiona o Art. 106-A do texto original do projeto, alegando-o como instrumento de massacre das minorias, pois impede a iniciativa individual dos parlamentares de apresentarem destaques e desfavorece os partidos pequenos de requererem destaques.

“A SR^a ANA AMÉLIA (Bloco Democracia Participativa/PP-RS) – Sr. Presidente, simplesmente, *o que está se fazendo é retirando qualquer possibilidade de iniciativa individual de Parlamentares de partidos de minoria, tirando totalmente a possibilidade de apresentação de destaques na apreciação de vetos. Nós estamos entrando num massacre às minorias.* Eu acho que não se pode tirar de um Parlamentar de um partido de dois ou de três integrantes o direito de apresentar um destaque. Pode o Plenário rejeitar o destaque, mas tirar-lhe o direito de apresentar destaques na apreciação de vetos, a partir de um projeto de resolução como o apresentado, eu penso que não é o caminho correto. Estamos vendo uma crise na Venezuela. *Não podemos aqui no nosso Congresso sufocar também as minorias.* Eu penso que teremos que ser um pouco mais democráticos nesse processo.” [grifo meu]

Houve aparentemente um fluxo imperfeito de informação entre os partidos, ou mudança de preferências, na construção do acordo desse projeto, pois logo após a manifestação contundente da senadora Ana Amélia, expressada acima, tanto o deputado José Guimarães (PT - CE) quanto o senador Romero Jucá (PMDB - RR), ambos pertencentes ao bloco da Maioria, questionam essa aparente rebeldia e, em contrapartida, ressaltam a “unanimidade” e o “consenso” manifesto pelo acordo prévio entre os líderes.

Retomada a discussão, os partidos da minoria se mobilizam para a incorporação de suas emendas. Por exemplo, o deputado Izalci (PSDB - DF) questiona extensivamente a falta de espaço para discussão dos vetos individuais (por outro lado, a discussão pode-se dar em globo), encaminhamentos e destaques e, deste modo, mostra posição favorável à emenda nº6, do senador Cássio Cunha Lima (PSDB - PB), que dá espaço para essa discussão. Marcelo Aro (PHS - MG) faz a defesa de sua emenda, a qual estabelece que a regra dos destaques seja por projeto em pauta, de modo que os partidos minoritários possam fazer mais que um destaque no agregado.

Posteriormente, o senador Jorge Viana relata o seu parecer oral sobre as emendas apresentadas: o relator se mostra contrário ao uso do painel eletrônico (proposto por algumas emendas). Ademais, redige um substitutivo que acolhe parcialmente a emenda nº6 do senador Cássio Cunha Lima (aprovando a supressão à acumulação de destaques por meio de agregação de lideranças partidárias, mas rejeitando sua proposta sobre proporcionalidade aos destaques); a emenda nº3 da senadora Ana Amélia e a emenda nº5 do senador Ricardo Ferraço (PSDB - ES), ambas de mesmo teor; as emendas nº7 e nº8 do senador Pauderney Avelino (DEM - AM), e a emenda nº2 do senador José Pimentel (PT - CE), as quais propõem uma configuração distinta sobre proporcionalidade entre bancadas e emendas. Nota-se como o relator, membro da maioria governamental, acolheu quase integralmente as demandas da minoria parlamentar na definição institucional em questão.

Apesar da incorporação das demandas da minoria na reforma do arranjo, a oposição

salienta o fato de que o projeto não foi construído por acordo entre os líderes; isto é, se houve reunião, a minoria não estava presente. Tanto é que apresentaram emendas. Por conta dessa polêmica, a votação do PRN 1/2015 fica adiada para o dia 11 de março, com o relator se comprometendo a acatar as necessidades da minoria.

Ao início da nova sessão conjunta (BRASIL, 2015b), é comunicado que o deputado Jorge Viana foi substituído pelo senador Romero Jucá como relator do PRN 1/2015. O parecer substitutivo de Jucá gera implicações positivas na deliberação do projeto, ao conseguir o apoio do dep. Mendonça Filho (DEM-PE), ou melhor, do DEM da Câmara, por atender as demandas dessa instância e por simultaneamente não divergir das preferências do bloco da Maioria.

Logo após, o PPS e o PT se mostraram favoráveis à redação do senador Romero Jucá. Posteriormente, o deputado Domingos Sávio (PSDB - MG), falando em nome do PSDB, mostra divergência à proposta alternativa, demandando uma configuração mais generosa aos direitos minoritários; porém, subsequente, esse deputado retira suas objeções anteriores, após uma conversa privada com os demais parlamentares do PSDB, indicando um momento de disciplina partidária ou de persuasão. Seguidamente, o PRB e o DEM mostram posições favoráveis ao projeto. Por fim, o substitutivo é aprovado conjuntamente por senadores e deputados, em votação simbólica.

Nessa mudança institucional, nota-se um caminho diferente em relação ao tomado na sessão do PRN 1/2013. O desacordo em plenário e a construção do consenso aqui não se deu rapidamente com questões de ordem, esclarecimentos, e mudanças imediatas quando houveram discordâncias, mas se desenvolveu a partir de emendas substantivas, criação de relatoria, discordâncias duradouras e mais volumosas, e finalmente a extensão da deliberação para uma sessão posterior até que houvesse o acordo unânime do Poder Legislativo. O conflito foi mais evidente, e a construção do consenso foi mais demorada.

Além disso, o eixo discursivo dessa mudança não se deu tanto em torno de um impasse entre os Poderes Executivo e Legislativo - pois isso aparentemente já foi resolvido com a

Resolução anterior -, mas entre os direitos da Maioria e da Minoria. O Congresso Nacional mostrou-se insatisfeito com a demora na deliberação dos vetos, por conta da desorganização em torno das falas parlamentares. Por isso, a Maioria desenvolveu um texto para regulamentar a alocação dos recursos de fala. A minoria, então, se viu diante de uma possível opressão regimental pela Maioria, por consequência do acúmulo de direitos legislativos majoritários, e reagiu contrária a um aparente acordo consensual. A reação continuou até que a minoria julgasse justa a alocação dos direitos e tempos de fala durante o rito de apreciação dos vetos.

Em relação à questão da extinção da Comissão Mista, enquanto objeto de intenso debate durante a sessão do PRN 2/2013, nas sessões do PRN 1/2015 foi concretizada sem qualquer debate. Por fim, sobre a protocolização das votações nominais abertas em formato eletrônico, tratava-se de um processo de modernização da arena decisória, visto que o uso de cédulas de papel também era um dos fatores de demora na deliberação dos vetos; e de uma consolidação regimental sobre um princípio constitucional, expresso pela Emenda Constitucional nº 76/2013, que aboliu a votação secreta na apreciação do veto e nos processos de cassação de mandato.

Os quadros comparativos, apresentados nas Tabelas 6 e 7, salientam como as questões de direitos das minorias, regras de falas e encaminhamentos; de votação nominal; e de obstrução parlamentar estavam completamente ausentes do arranjo anterior ao formado pela RCN 1/2013: a desorganização deliberativa e o atraso decisório causas da frustração dos parlamentares estão evidenciadas pela ausência de regras até essa última mudança institucional.

Tabela 6: Quadro comparativo entre os dispositivos jurídicos do RCCN de 1970, ou da RCN 1/2013, e da RCN 1/2015

Dispositivo jurídico	Regimento Comum do Congresso Nacional, de 1970, ou Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 2013	Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 2015

Art. 106-A	Os parâmetros da votação nominal sobre vetos não estavam formalizados no Regimento, ficando a cargo da Constituição.	Estabelecimento de votação nominal, por cédula, aberta. Ademais, agrupamento, por projeto, de todos os vetos incluídos na Ordem do Dia.
Art. 106-A, §1, §2 e §3	Não havia menção a destaques regimentais de dispositivos, relação entre tamanho da bancada e número de destaques, ou sobre o uso excepcional de destaques.	Destaques regimentais de dispositivos, a requerimento de líderes, e a depender do tamanho da bancada partidária. Regras sobre a relação entre tamanho da bancada e número de destaques. Possibilidade do uso de mais destaques no caso de múltiplos dispositivos destacados.
Art. 106-B, §1, §2 e §3	Não havia menção formal aos parâmetros da discussão sobre os vetos pautados, ou sobre os encaminhamentos à votação.	Regras sobre a discussão dos vetos pautados, sobre o término dessa discussão e sobre os encaminhamentos à votação da matéria vetada.
Art. 106-C	Não estavam formalizadas as condições de obstrução ao parlamentar na votação do veto.	Condições de obstrução ao parlamentar durante a votação do veto: cédula em branco, presença do parlamentar não computada no quórum.

Fonte: Elaboração própria. Regimento Comum do Congresso Nacional de 1970. Diário do Congresso Nacional

Tabela 7: Quadro comparativo entre o texto original e a redação final do PRN 1/2015

Dispositivo jurídico	Projeto original	Redação final
Art. 106-A, §2 na redação final	–	Adição de dispositivo que constringe a presença de mais de um líder no mesmo requerimento de destaque, impedindo a acumulação de bancadas para ganhar destaques.
Art. 106-A, §3 na redação final	–	Possibilidade do uso de mais destaques em caso de muitos múltiplos dispositivos a serem analisados, por cédula.
Art. 106-B, §3, na redação final	–	Para cada matéria vetada a ser votada, haverá encaminhamento, por 5 minutos, de 2 senadores e 2 deputados, preferencialmente alternadamente entre favoráveis e contrários à matéria.
Art. 106-C, na redação final	–	Condição de obstrução a um parlamentar durante a votação do veto.

Fonte: Elaboração própria. Diário do Congresso Nacional

Considerações finais

Observamos então que o debate conflito-consenso acaba sendo mais nuançado quando se adota uma noção de “instituição” enquanto objeto de ação estratégica, e não apenas como regra circundante e constrangedora dos comportamentos. A coalizão governamental existe, ela é necessária para o andamento funcional e eficiente da criação de leis e para a sobrevivência eleitoral dos atores políticos que a compõem. Mas ela não está dada. A disciplina partidária não está dada. Há um constante fluxo de redesenho institucional, reinterpretação das regras, conflito entre atores os quais no agregado se mostram pacíficos entre si, para que haja a sobrevivência dos atores, do acordo, e do arranjo; principalmente em momentos em que um aglomerado de atores políticos percebe ineficiências.

Os dados quantitativos fortalecem um caso de que o que levou às mudanças foi uma insatisfação parlamentar sobre as ineficiências causadas pela sua própria apatia – em virtude de poucos incentivos regimentais para a reunião conjunta do Congresso Nacional –, o que, por sua vez, permitia que o Executivo levasse, de forma incontestada, a política a uma direção distinta da acordada em plenário. Acaba por ser uma explicação funcionalista, tomando os efeitos das mudanças como suas causas. Porém, seguindo as precauções de Pierson (2000), o resultado foi contrastado com os dados qualitativos de discursos parlamentares e dispositivos jurídicos nos momentos específicos de desenho institucional, entendendo, deste modo, as causas nos seus próprios termos: a princípio, o que foi extraído destes dados acabou por corroborar e complementar a análise dos achados empíricos quantitativos.

Em um processo de mudança institucional, entretanto, não se trata apenas de uma alocação eficiente e neutra dos recursos regimentais. O componente “poder” é inerente à definição institucional: há uma preocupação evidente sobre a melhor configuração regimental para a satisfação das preferências dos atores (MOE, 2005). Por exemplo, como se viu, dois parlamentares politicamente proeminentes do mesmo partido entraram em discordância em virtude de julgamentos diferentes sobre qual seria o melhor arranjo institucional para eles. A coalizão não está dada, pois ela é construída e reconstruída em diversos momentos.

Ademais, o Regimento não foi modificado exatamente em favor de uma maioria parlamentar. Foi, na verdade, fruto de consenso entre o governo e a oposição. Por quê? A partir de Pierson (2000), pode-se descartar um “horizonte de longo prazo”: afinal, não é muito crível que atores políticos constrangidos por mandatos preocupar-se-ão com futuros acontecimentos que possivelmente estarão fora de alcance em virtude de um resultado eleitoral desfavorável. Logo, uma preocupação geral com a estabilidade democrática é uma explicação muito incompleta sobre o fenômeno de interesse.

Por outro lado, o “horizonte de curto prazo” tanto medeia as transformações políticas quanto tem consequências no longo prazo: em primeiro lugar, a sobrevivência eleitoral circunda constantemente a vida política parlamentar. Para se manter no cargo na próxima eleição, o ator político, individual ou coletivo, deverá satisfazer as preferências da sua base eleitoral. Um arranjo disfuncional e assimétrico, como o que se deu até a promulgação da RCN 1/2013, favorecia desproporcionalmente um ator político, levando a policy a um caminho radicalmente divergente às preferências dos demais atores. Por conseguinte, o fortalecimento do rito de apreciação de vetos implica na ampliação do poder dos atores de modo a manter o compromisso legislativo entre os Poderes, e destarte na sobrevivência política no momento da prestação de contas entre o representante e o eleitorado.

Em segundo lugar, a não-sobrevivência governamental, não eleitoral, também cumpre um papel importante na mudança institucional. Pois, dentro de um mandato, um governo pode modificar a sua composição ministerial e, por conseguinte, legislativa; além disso, entre mandatos, o até então governo pode se tornar oposição. Em vista disso, o medo de perder privilégios regimentais ligados à aderência ao governo deve estar contrabalanceado pela sensação de segurança de que, se o ator político se tornar oposição, pelo menos este não será pisoteado por uma maioria tirânica em virtude de um arranjo demasiadamente assimétrico. Critérios valorativos de justiça estão em destaque aqui: a oposição minoritária tem que saber que estará inserida em um arranjo justo e que terá uma voz no processo deliberativo (HALL, 2010).

Desse modo, a sobrevivência institucional a longo prazo não se dá intencionalmente pelas motivações parlamentares; é, na verdade, resultado de constantes avaliações pelo corpo político: a cada mandato, o Parlamento eleito avalia as regras do jogo; se as julga justas, então o processo legislativo se dá normalmente; por outro lado, quando os parlamentares, ou parte deles, interpretam as regras e as julgam injustas e antidemocráticas, aí haverá um esforço para a reforma desse conjunto institucional - esforço que pode ser bem-sucedido ou não, a depender do contexto político e da força política dos atores insatisfeitos. (MAHONEY & THELEN, 2010)

Os dois interesses acima convergem: deixados à própria sorte e dada a escassez de tempo e o controle do Presidente do Senado sobre a agenda e seus interesses mais alinhados aos da maioria, nenhum veto seria apreciado, levando a policy a direções mais radicais segundo os interesses dos ministros do Executivo. De forma imediata, haveria uma perda de ganhos de políticas públicas, e eleitorais, em virtude desse arranjo disfuncional. Para diminuir perdas, então, é preciso se amarrar ao poste (ELSTER, 2009), forçar que a apreciação do veto seja pautada e diminuir o poder discricionário de atores parlamentares já altamente privilegiados. A aderência às instituições vigentes sempre dependerá dos fatores citados.

A partir daqui, pode-se pensar em duas agendas de pesquisa distintas: i. analisar as mudanças institucionais ocorridas no Congresso Nacional, de modo a identificar os diversos padrões de comportamento, discursivos e formais-institucionais, a fim de entender como o Congresso reage a certas tendências do processo legislativo e como ele se constrói a fim de atenuar ou acelerar essas tendências. Ademais, ii. especificamente sobre o caso das mudanças regimentais no rito de apreciação dos vetos, há de se perguntar se há diferenças nas interações Executivo-Legislativo entre os períodos pré-2013 e pós-2013. Isto é: há razões teóricas fortes para supor que o Executivo agirá de forma diferente para com o Legislativo, em vista do fortalecimento deste; as clivagens que orientam o veto presidencial e seus efeitos distributivos mudariam, em função do novo arranjo institucional em torno dos vetos. (MCCARTY, 2000; GROHMANN, 2003; PALANZA & SIN, 2014) Os padrões de interação seriam distintos, duas

estruturas de vetos distintas.

Referências bibliográficas

BINDER, Sarah. **Parties and Institutional Choice Revisited**. Legislative Studies Quarterly, XXXI, 4, 2006.

BRASIL. Congresso Nacional. **Regimento Comum do Congresso Nacional, promulgado pela Resolução nº1 de 1970-CN** Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/59501/97171143/RCCN.pdf/>. 1970.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, ano 68, n. 13, 12 de julho de 2013. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/18539?sequencia=16>. 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, ano 70, n. 3, 25 de fevereiro de 2015. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/19344?sequencia=22>. 2015a.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, ano 70, n. 6, 12 de março de 2015. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/19394?sequencia=30>. 2015b.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Questionamento em votação de vetos leva Renan a pedir mudança no Regimento**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/446702-questionamento-em-votacao-de-vetos-leva-renan-a-pedir-mudanca-no-regimento/>. Publicado em: 03/12/2014.

CÂMARA HOJE. **Presidente da Câmara propõe projeto que muda contagem de prazo para análise de vetos presidenciais pelo Congresso Nacional**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/tv/397895-presidente-da-camara-propoe-projeto-que-muda-contagem-de-prazo-para-analise-de-vetos-presidenciais-pelo-congresso-nacional/>. Publicado em: 12/03/2013.

CAMERON, Charles. **Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power**. Cambridge University Press. 2000.

CHEIBUB, José. LIMONGI, Fernando. **From Conflict to Coordination: Per-**

spectives on the Study of Executive-Legislative Relations. RIEL, Belo Horizonte, n.1, 2010.

CHEIBUB, José. PRZEWORSKI, Adam. SAIEGH, Sebastian. **Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism**. Cambridge University Press, 2004.

COX, Gary. “The organization of democratic legislatures”. In WEINGAST, Barry. WITTMAN, Donald (orgs.). **The Oxford Handbook of Political Economy**. Oxford University Press, 2009.

_____. **The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England**. Cambridge University Press. 1987.

ELSTER, Jon. **Ulisses Liberto**. Editora Unesp. 2009.

FIGUEIREDO, Argelina. LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. FGV. 1999.

_____. “Poder de agenda e políticas substantivas”. In RENNÓ, L. MAGDA, I. (orgs.). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Editora UFMG. 2009.

FREITAS, Andréa. **O presidencialismo da coalizão**. Fundação Konrad Adenauer. 2016.

FREITAS, Rafael. **Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Dissertação de Mestrado, USP. 2010.

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

GROSECLOSE, Tim. MCCARTY, Nolan. **The Politics of Blame: Bargaining before an Audience**. American Journal of Political Science, Vol. 45, No. 1 (Jan., 2001).

HALL, Peter. “Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective”. In MAHONEY, James. THELEN, Kathleen. (orgs.). **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. Cambridge University Press, 2010.

HUBER, John. **Rationalizing Parliament: Legislative Institutions and the Politics of France**. Cambridge University Press, 1996.

MAHONEY, James. THELEN, Kathleen. "A Theory of Gradual Institutional Change". In MAHONEY, James. THELEN, Kathleen. (orgs.). **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. Cambridge University Press, 2010.

MARTIN, Lanny. VANBERG, Georg. **Parliaments and Coalitions: The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance**. Oxford University Press. 2011.

MCCARTY, Nolan. **Presidential Pork: Executive Veto Power and Distributive Politics**. *The American Political Science Review*, Mar., 2000, Vol. 94, No. 1 (Mar., 2000).

MOE, Terry. **Power and Political Institutions**. *Perspectives on Politics*, Vol. 3, No. 2 (Jun., 2005).

MOYA, Mauricio. **Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000)**. Tese de Doutorado, USP. 2005.

PALANZA, Valeria. SIN, Gisela. **Item Vetoes and Attempts to Override Them in Multiparty Legislatures**. *Journal of Politics in Latin America*, 5, 1, 37-66. 2013.

_____. **Veto Bargaining and the Legislative Process in Multiparty Presidential Systems**. *Comparative Political Studies* 47(5): 766–92. 2014.

PIERSON, Paul. **The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change**. *Governance: An Institutional Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 4, pp. 475-499, 2000.

SHUGART, Matthew. CAREY, John. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge University Press. 1992.

STROM, Kaare. **Minority Government and Majority Rule**. Cambridge University Press, 1990.