

Executivo e Legislativo: o Presidente da Câmara em uma coalizão contraditória.

**Felipe Nunes
Thiago**

**Rodrigues
Silame**

Graduandos em
Ciências Sociais/
UFMG.

Palavras-chave:
Relação Executivo
e Legislativo,
Presidência da
Câmara dos
Deputados,
Governo Lula

Key-words:
Executive and Leg-
islative branches
relationship, House
of Representatives
presidency, Lula's
Government.

RESUMO: Este texto trata das causas e do contexto que culminaram na eleição do Deputado Federal Severino Cavalcanti (PP-PE) para a Presidência da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Discutimos o seu papel na relação do Legislativo com o Executivo durante os nove meses em que ocupou tal cargo. Mostramos que o voto secreto foi um fator preponderante na sua eleição, pois permitiu o rompimento da lógica partidária vigente no interior do Congresso. Ademais, comprovamos nossa hipótese de que Severino se tornou um aliado do Executivo e não um *veto-player*.

ABSTRACT: This text is about the causes and the context that resulted on Severino Cavalcanti's election for the presidency of the House of Representatives. We discuss his function on the Executive and Legislative branches relationship, during the nine months he occupied the position. What we show here is that the secret vote is a preponderant factor on his election, once that's what had permitted the rupture with the usual partisan logical inside the Congress. After this, we prove our hypothesis that what Severino has become is an ally of the Executive branch, not a veto player.

Introdução

Este trabalho pretende contribuir para o debate sobre a relação Executivo e Legislativo no Brasil no período pós-redemocratização, já em voga na literatura (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; et al). O objetivo é examinar a relação entre o Presidente da Câmara dos Deputados e o Executivo no governo do Presidente Lula. Especificamente, consideraremos dois importantes momentos neste período: a eleição do Deputado Federal Severino Cavalcanti (PP-PE) para Presidente da Câmara dos Deputados e a atuação desse parlamentar à frente da Mesa Diretora da referida Casa.

Para tanto, adotaremos como argumento que (1) o modelo de funcionamento da Câmara dos Deputados varia de acordo com os recursos envolvidos nos processos decisórios; (2) as instituições afetam o comportamento dos atores políticos de forma a permitir que a lógica partidária seja rompida; e (3) o Presidente da Câmara pode atuar como um veto-player.

O primeiro pressuposto baseia-se na afirmativa feita por Shesple e Weingast (1994) de que "a priori, do ponto de vista teórico, os modelos [de organização dos trabalhos Legislativos] não são mutuamente excludentes e, ao contrario, podem representar partes importantes e diferentes de um mesmo e complexo quebra-cabeça... [A Câmara] ...é uma organização multifacetada, uma organização que, com pouca probabilidade, pode ser entendida a partir de um único principio". Dependendo dos recursos envolvidos no processo decisório, a escolha racional do ator político pode ser pautada por uma lógica: distributivista, informacional e/ou partidária. De acordo com o modelo distributivo, o problema dos parlamentares está em coordenar os trabalhos Legislativos, de forma que seus objetivos individuais – essencialmente distribuir benefícios localizados, tendo em vista o retorno eleitoral – sejam alcançados. Tal

coordenação visa introduzir, num universo competitivo por natureza, elementos de cooperação que possibilitem aos deputados trocar apoios em assuntos que não são simultâneos. Caberia ao sistema de comissões garantir o sucesso do logrolling ao reduzir os "custos de transação" e possibilitar "os ganhos de troca". No modelo informacional, as comissões ganham outro papel. De acordo com Krehbiel (1992), o formato institucional do Congresso Americano reflete a necessidade dos parlamentares em adquirir e processar informações, mais do que resolver problemas de distribuição. Neste sentido, as comissões seriam pensadas pelos parlamentares como um mecanismo institucional que possibilita diminuir a incerteza – tanto no que diz respeito à relação entre políticas e resultados, como em relação ao que pensam os eleitores – possibilitando "ganhos de informação" à instituição. O modelo partidário (Cox e McCubbins, 1993) substitui as comissões pelos partidos, que seriam uma espécie de cartel Legislativo. Para os autores, é o partido majoritário, por meio de seu controle sobre as Presidências da Casa e das comissões, que detém o poder de agenda, coordena o processo e fornece os meios para a cooperação.

O segundo argumento leva em consideração o debate teórico entre o trabalho pioneiro de Figueiredo & Limongi (1999) sobre a dinâmica dos trabalhos parlamentares na Câmara dos Deputados, e um trabalho mais recente de autoria de Barry Ames (2003). Segundo Figueiredo & Limongi (1999) o funcionamento da Câmara é regido pela concentração de poderes nas mãos dos líderes partidários, o que faz com que as orientações do partido se sobreponham sobre a vontade particular do parlamentar. Já Ames (2003) critica a idéia de uma Câmara cooperativa, com partidos coesos e deputados disciplinados. Como ressalta o autor, as características do sistema eleitoral

e da organização federalista produziram deputados individualistas. “Os deputados desertaram da maioria dos seus partidos quando tem motivação e autonomia para tanto” (Ames, 2003).

Por fim, o terceiro argumento admite a existência potencial de um número excessivo de atores com poderes de veto no sistema político brasileiro. Ames (2003) baseado em Tsebelis (2000) aponta o Presidente da República, o senado, a câmara dos deputados e os partidos políticos com representação no congresso como os agentes que devem ser levados em consideração na implementação de políticas públicas substanciais, ou seja, aquelas que alteram o status quo. Admitindo esta teoria, gostaríamos de acrescentar que líderes partidários e o Presidente da Câmara também devem ser considerados como atores dotados de poder de veto no sistema político brasileiro. No entanto, vale ressaltar que a possibilidade de entrave não é garantia suficiente de que estes atores farão uso de suas prerrogativas para impedir a aprovação de uma determinada agenda.

Na discussão a seguir utilizaremos tais pressupostos para examinar: (a) o contexto e as causas que culminaram com a eleição do Deputado Federal Severino Cavalcanti (PP-PE) para Presidente da Câmara dos Deputados e (b) o novo padrão de relacionamento entre o Executivo e o Presidente da Câmara a partir de então. Defendemos o argumento de que o governo perde capacidade de controlar sua base aliada na eleição do Presidente da Câmara dos Deputados quando não indica um nome de consenso como seu candidato, principalmente, porque o voto nesta eleição é secreto. Ademais, testaremos a hipótese de que Severino Cavalcanti não se configurou como um veto player à agenda do Executivo durante sua gestão a frente da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

O presente artigo encontra-se estruturado em duas partes: na primeira, mostraremos a importância estratégica do cargo de Presidente da Câmara dos Deputados na atual ordem constitucional, examinando a relação que existe entre o partido do Presidente da Câmara e o Executivo entre 1988 e 2005. Discutiremos, ainda, a tentativa frustrada do governo Lula em aprovar a PEC 101/03 que instituía a reeleição para os cargos de Presidência da Câmara e do Senado. Analisaremos, por fim, o processo eleitoral que empossou o Deputado Severino Cavalcanti como Presidente da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Na segunda parte, focaremos nossa atenção neste novo cenário, onde Severino é o Presidente da Câmara dos deputados. Analisaremos dados da Legislação aprovada pela Câmara no período que se estende de 2003 a 2005 e da tramitação dada pela Mesa Diretora aos projetos do Executivo e do PT tendo em vista o novo contexto criado com a eleição de um outsider, membro de um partido que, nem de longe, expressava a maior força no plenário.

O Presidente da Câmara: relevância e cenários

Com a promulgação da Constituição de 1988 observamos uma nova lógica de organização do sistema político brasileiro. Como nos mostra Santos (1997) algumas regras fundamentais no que se refere à relação do Executivo com o Legislativo sofreram um impacto significativo devido ao período em que os militares governaram o país. Entre 1946 e 1964 tínhamos uma “agenda compartilhada” já que o Legislativo dispunha de mecanismos institucionais que o capacitavam no sentido da formulação de uma agenda política. Além disso, o Executivo tinha um limitado conjunto de poderes Legislativos, o que, obviamente, restringia sua atuação junto ao Congresso¹. Contudo, após o período militar e a partir da vigência da carta Magna de 1988 passamos a conviver em uma ordem constitucional onde o Legislativo delegou² alguns de seus poderes pró-ativos para o Executivo (Carey e Shugart, 1998; Santos, 1997). Este novo sistema político arquitetado herdou do período de 64 a 85 características que garantiam ao Presidente da República poder de agenda que lhe confere uma forte influência sobre a produção legal³.

Recorrendo a um verbete do livro Reforma Política no Brasil, citamos uma passagem um tanto longa, porém, extremamente esclarecedora e objetiva sobre o tema:

“A edição de legislação por meio de medidas provisórias constitui um dos principais poderes Legislativos do Presidente. O recurso ao poder de decreto permite ao mandatário intervir diretamente sobre o conteúdo e o ritmo dos trabalhos parlamentares já que, além de solicitar urgência urgentíssima, o Presidente pode trancar a pauta de votações se as MPs enviadas não forem votadas no tempo regimental. Apesar de a Constituição Federal limitar o uso dessas medidas às situações de “relevância e urgência”, a edição abusiva delas incentivou mudanças na regulamentação do dispositivo, embora estas tenham sido lentas e pontuais” (Inácio, 2006).

Inácio (2006) continua explorando o tema da posição estratégica do Presidente:

“A participação do Presidente no processo Legislativo é ampliada pela posição monopólica que este ocupa em relação à iniciativa de determinadas leis. Cabe privativamente ao Presidente propor legislação sobre matérias orçamentárias e organização da administração pública, relacionadas à criação e extinção de ministérios e órgãos da administração, à alteração de efetivos das Forças Armadas, aos servidores públicos da União e dos territórios. A prerrogativa de vetar total ou parcialmente os projetos de lei aprovados pelo Legislativo é outro com-

¹ Ver mais em “Patronagem e poder de agenda na política brasileira” IN: SANTOS, Fabiano. O poder Legislativo no presidencialismo de coalizão. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG, IUPERJ, 2003.

² Ver mais em “Poder Executivo de Decreto: Chamando os Tanques ou Usando a Caneta?”. CAREY, John M. e SHUGART, Matthew. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 13, no 37, pp. 149-84. (1998)

³ No período pós-88, cerca de 85% das leis federais sancionadas tiveram origem no Executivo segundo dados de SANTOS e NETO (2003)

ponente crucial do poder de agenda do Presidente. Tais dispositivos permitem ao chefe do Executivo bloquear as leis ou alterá-las seletivamente, através da supressão de partes do projeto aprovado⁴ (Inácio, 2006).

Para tornar ainda mais complexa este quadro, as regras eleitorais têm uma lógica própria que é distinta, portanto, da que opera no interior do Congresso. Durante o processo eleitoral os candidatos buscam personalizar o voto chamando atenção para suas qualidades pessoais e para as atividades que pretendem desempenhar se eleitos. Além disso, se analisarmos a regra eleitoral que transforma votos em cadeiras veremos que o cálculo do quociente eleitoral leva em conta os votos válidos em toda a legenda e não a votação específica dos candidatos. A legislação eleitoral também permite coligações entre os partidos para a disputa dos cargos proporcionais, o que dificulta ainda mais o entendimento do sistema de transferência de votos dentro das listas partidárias. No entanto, como demonstraram Figueiredo e Limongi (1999), dentro das Casas Legislativas o que opera é a lógica partidária. As taxas de disciplina partidária em votações nominais e os índices de apoio à projetos em que o líder do governo e das bancadas encaminham votação são elevados, tanto na situação quanto na oposição.

Uma estratégia adotada pelos Deputados Federais, e que se torna um objetivo estratégico - considerando-se a estrutura de funcionamento do Congresso que concentra poderes nas mãos das lideranças partidárias e congressuais - é o de alcançar postos elevados na hierarquia do Legislativo de forma a garantir recursos políticos suficientes para ter possibilidades de incluir sua agenda na pauta Legislativa e obter reconhecimento na arena eleitoral. Os principais cargos capazes de oferecer tais "ativos institucionais" (Inácio, 2006) aos parlamentares são: Presidente e Relator de Comissão; Líder partidário; Líder de Governo; Líder da Maioria; Líder da Minoria; Presidente, Vice e Secretário da Mesa Diretora.

O cargo mais importante da Câmara é o de Presidente da Mesa Diretora, que tem entre as suas prerrogativas previstas no Regimento Interno da Câmara substituir o Presidente da República quando o vice-Presidente está também impossibilitado de comandar o país. Ele tem diversas funções e prerrogativas que se estendem desde a Presidência das sessões legislativas até distribuir a legislação entre as comissões. Para cumprir os objetivos deste texto destacaremos as principais atribuições que o classificam como um potencial veto player: "(1) submeter à discussão e à votação matérias na Câmara; (2) organizar, ouvido o Colégio de Líderes, a agenda com a previsão das proposições a serem apreciadas no mês subsequente, para distribuição aos Deputados; (3) designar a Ordem do Dia das sessões; (4) convocar as sessões da Câmara; (5) desempenhar as votações, quando ostensivas, e votar em escrutínio secreto, contando-se a sua presença, em qualquer caso, para efeito de quórum; (6)

proceder à distribuição de matéria às Comissões Permanentes ou Especiais; (7) deferir a retirada de proposição da Ordem do Dia; (8) determinar o arquivamento ou desarquivamento das matérias, nos termos regimentais⁵" (Regimento Interno, Sessão II, Art 17).

Pode-se encontrar uma tendência de que o Executivo veja com bons olhos que este cargo seja ocupado por um aliado utilizando dados sobre os parlamentares que foram Presidentes da Câmara dos Deputados desde o primeiro mandato da Mesa Diretora no pós-88. Como mostra a Tabela 1, a grande maioria dos Presidentes da Câmara pertenciam a base de sustentação do governo. Cerca de 86% dos parlamentares que ocuparam aquele cargo estavam filiados a partidos da coalizão governativa. Mais precisamente, contabilizando até o último Presidente (Deputado Severino Cavalcanti - PP/PE), 18 faziam parte da coalizão governativa e apenas 3 estavam fora da base de sustentação do governo.

Tabela 1- Percentual de Presidentes da Câmara dos Deputados que fazem parte da coalizão governativa (1985/2005)

Partido do Presidente da Mesa faz parte da coalizão de governo?	
Sim	18 (85,7%)
Não	3 (14,3%)
Total	21 (100%)

FONTE: Elaboração própria a partir dos dados do site da Câmara dos Deputados

Com estes dados podemos supor que o Executivo negocia com as bancadas, ou melhor, com os líderes partidários, a eleição de um aliado para ocupar o cargo de Presidente da Câmara projetando a necessidade de um ator que funcione como facilitador para a aprovação de sua agenda governativa. Se lembrarmos, ainda, dos dados de Figueiredo e Limongi (1999) sobre a taxa de sucesso do Executivo no que diz respeito à aprovação de sua agenda, veremos que das 2.074 proposições apresentadas pelo Executivo entre 1989 e 1998, 1.606 foram transformadas em lei, o que equivale a um sucesso de 77,4%. Para alcançar tamanho sucesso é de se esperar que o Executivo conte com o apoio dos atores institucionais disponíveis. Neste sentido, o Presidente da Câmara é figura central já que ele é o responsável pela tramitação inicial e final do processo. Outro exemplo útil refere-se ao tempo de tramitação de proposições ordinárias no Congresso Nacional entre 89 e 94. Enquanto que as leis ordinárias sancionadas de autoria do Legislativo demoram, em média, 1.094 dias para tramitar, as do Executivo se dão, em média, em 412 dias. Mesmo que não tenhamos tendências mais sólidas para dizer que o poder do Presidente da Câmara nesse processo é decisivo, podemos observar tal tendência. Provavelmente, o apoio do Presidente da Câmara ao Executivo acabou agilizando a tramitação dos projetos de autoria do segundo já que na maioria dos casos o partido do primeiro faz parte da base aliada que sustentava o governo.

⁴ No caso do veto parcial, o Executivo consegue verificar as preferências dos deputados, o que pode reforçar a lógica de funcionamento partidário do Congresso

⁵ O Regimento Interno da Câmara dos Deputados pode ser acessado pelo site www.camara.gov.br.

Outro indicativo da importância que o cargo de Presidente da Câmara tem para o Executivo está no fato de o Presidente Lula ter tentado interferir na eleição para este cargo entrando na discussão sobre a aprovação da PEC 101/03 que permitia a reeleição para tal cargo em biênios subsequentes, fato que eclodiu no final de 2004. Como demonstraram Nunes e Silame (2006), um dos principais problemas que Lula enfrentava naquele momento era a desproporcionalidade existente entre o tamanho das bancadas e a distribuição de ministérios aos partidos – estratégia de patronagem clássica na política brasileira para que o Executivo garanta apoio Legislativo. Devido a tais dificuldades, o governo vê na reeleição dos Presidentes das Casas Legislativas uma oportunidade de garantir uma provável aliança com o Congresso Nacional. Sendo assim, os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado da época viram uma oportunidade de rerepresentar a PEC da reeleição das Mesas Diretoras. Já que dois aliados ocupavam os respectivos cargos, o Presidente Lula, inicialmente, deu apoio irrestrito à proposição. Lula afirmava ser uma “heresia política” o Congresso impedir a reeleição numa mesma legislatura, mas não em legislaturas diferentes. (Folha de São Paulo, 23/09/04).

Contudo, um fato acabou por rearranjar todo o processo: Renan Calheiros (PMDB-AL), líder do partido no Senado, se mostrou contrário à aprovação da PEC. Em meio a uma possível crise de governabilidade, o Presidente Lula se viu diante de duas perspectivas: (1) precisava do apoio do PMDB e do Presidente do Senado e, ao mesmo tempo, (2) precisava do apoio do Presidente da Câmara para aprovar sua agenda de governo. Caso Lula mantivesse seu apoio a PEC da reeleição das Mesas ele corria o risco de perder parte significativa do PMDB; caso abrisse mão da reeleição podia perder o apoio do Presidente do Senado.

No final, o governo abriu mão da aprovação da PEC para continuar com o PMDB na coalizão governativa. Tal estratégia parece apontar para a organização da base aliada no sentido de indicar um nome consensual na disputa da eleição de Presidente da Câmara. Mesmo no período de crise do Congresso, Lula tentou manter a frente das Mesas Diretoras dois aliados. Seu recuo só se deu porque o risco de perder o PMDB na base e o apoio do potencial Presidente do Senado, Renan Calheiros, falou mais alto. Além disso, contar com o PMDB na base “garantiria” a eleição de um nome aliado para o cargo de Presidente da

Câmara. É importante salientar também a reação dos principais partidos da oposição: PSDB e PFL. Lideranças das duas bancadas acusaram o Executivo de tentar alterar a regra do jogo em benefício próprio, o que poderia despertar a atenção da opinião pública fazendo com que a decisão tivesse custos elevados. Eleição na Câmara: o dilema interno do PT

A heterogeneidade estrutural da sociedade brasileira, associada ao quadro multipartidário brasileiro e à representação proporcional contribui para a fragmentação das bancadas, o que faz com que a coligação eleitoral vencedora geralmente não obtenha maioria qualificada para aprovar uma agenda de mudanças. Torna-se necessário à inclusão de outros partidos no governo. Tal inclusão se dá através da distribuição de pastas ministeriais, cargos de confiança em empresas estatais e por outras formas de recursos públicos. A expressão “Presidencialismo de coalizão” foi cunhada por Abranches (1989) para analisar tal dinâmica. A lógica que passa a nortear o comportamento dos Deputados Federais leva em conta a relação dos partidos políticos com representação na Casa e o comando do Executivo Federal (Figueiredo e Limongi, 1999; Santos, 2003; *et al*).

Nunes e Silame (2006) mostram que o Governo Lula não é exceção a regra já que procurou organizar uma coalizão majoritária. Tal coalizão, operando em um novo cenário onde o PT passa a ser situação e o PSDB passa a ser oposição, e auxiliada pela popularidade do recém eleito Presidente da República influenciou positivamente a aprovação da agenda proposta pelo Executivo no primeiro biênio do governo Lula.

Contudo, os autores já chamam atenção para a primeira derrota significativa sofrida pelo governo. Referem-se à tentativa mal sucedida de aprovar a reeleição imediata para Presidente do Senado e da Câmara, já mencionada neste artigo. Dessa forma, dá-se, então, o contexto para a competição “inusitada” em torno da Presidência da Câmara no segundo biênio (2005/2006) que passamos a analisar neste momento.

Como de costume, com a aproximação da data para inscrição de chapas que concorreriam à cargos na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, o governo começou a se organizar para que houvesse um nome indicado por ele a ser referendado pelos parlamentares. A Tabela 2 a seguir nos mostra a situação da bancada governista até aquele momento.



Tabela 2 - Bancada Legislativa, coligação eleitoral e apoio ao governo

Partido	Coligação**	Bancada (%)*	2003	Bancada (%)****	2004	Bancada (%)*****
PT	Sim	17,7	Sim	17,7	Sim	17,34
PL	Sim	5,1	Sim	6,7	Sim	8,57
PCdoB	Sim	2,3	Sim	2,4	Sim	1,75
PV	Sim	1,0	Sim	1,2	Sim	1,16
PSB	Sim	4,3	Sim	5,5	Sim	3,7
PDT	Sim	4,1	Sim	3,6	Não	2,33
PTB	Sim	5,1	Sim	8,0	Sim	9,94
PPS	Sim	2,9	Sim	4,1	Sim	3,7
PMDB	Não	14,4	Não	13,7	Sim	15,2
PSDB	Não	13,8	Não	12,3	Não	9,74
PFL	Não	16,4	Não	14,8	Não	12,28
PP***	Não	9,6	Não	8,4	Não	10,33
Governo*****	-	42,5	-	49,2	-	61,4

* Tais percentuais expressam tamanho da bancada no momento eleitoral, não incluindo, assim, dados de migração partidária durante o governo.

** Consideramos a coligação tanto no primeiro quanto no segundo turno das eleições.

*** Mesmo apresentando alta taxa de apoio ao governo nas votações nominais, o PP se dizia um partido independente. Só em julho de 2005 o partido entra no governo oficialmente.

**** FONTE: Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados (Dados oficiais até 30/09/05).

***** FONTE: Presença e ausência em votação nominal na data 23/03/04.

***** Apenas consideramos os partidos analisados nesta tabela. Os considerados "outros partidos" que chegam em 2003 à 3,3% da Câmara não estão na soma total.

FONTE: Elaboração própria a partir de dados retirados do site da Câmara dos Deputados

Segundo os dados relativos ao tamanho da bancada do governo na Câmara dos Deputados no ano da eleição para a Mesa Diretora, o Executivo contava com o "apoio" de mais de 60% das cadeiras. Note que a entrada do PMDB é que aumenta significativamente tal percentual. Sem o partido de centro mais tradicional do Brasil o Executivo contava, em média, com 45% das cadeiras na Câmara, percentual que não permitia aprovar Emendas Constitucionais. Isso mostra, mais uma vez, que o governo optou pelo retirada da PEC 101/03 da pauta de discussão porque esperava contar com o apoio do PMDB na base aliada, possibilitando maiores chances de eleger um aliado como Presidente da Câmara, além de manter o Senado sob a chefia do PMDB. Além disso, a questão era polêmica e caso o governo resolvesse votá-la poderia acumular uma derrota. Desta forma, o governo tinha como certa a vitória na eleição para a Presidência da Câmara, pois contava com a sustentação de sua base aliada acrescida do expressivo apoio advindo do PMDB.

No entanto, um fato de certa forma peculiar modificou este cenário. Começaram os debates internos no PT para decidir quem seria o candidato do partido ao cargo. Esta agremiação política pretendia trabalhar um nome de consenso. O perfil do parlamentar deveria favorecer o governo na tramitação de seus projetos, pelos motivos já apresentados acima, e ter um bom relacionamento com a oposição. Na discussão da bancada do PT, ficou decidido que o candidato sairia de uma votação que deveria ser realizada em três turnos. No dia 22 de dezembro de 2004 a bancada se reuniu para escolher tal nome. Entretanto, durante tal reunião ficou decidido realizar a votação em apenas dois turnos, sendo que cada deputado

votaria, no primeiro turno, em três nomes; e já no segundo turno eles teriam que escolher um nome entre os três mais votados.

O resultado do primeiro turno foi o seguinte: o Deputado Virgílio Guimarães (PT-MG) obteve 47 votos. O mineiro foi seguido pelos paulistas Professor Luizinho e Luiz Eduardo Greenhalgh que obtiveram, respectivamente, 42 e 39 votos. No entanto, não ocorreu o segundo turno, conforme previsto, e na madrugada do dia 23 de Dezembro de 2004 o PT anunciou através de seus líderes o Deputado Federal Luiz Eduardo Greenhalgh como o candidato do partido a Presidência da Mesa da Câmara dos Deputados. Ou seja, o campo majoritário do partido impôs o nome do deputado paulista ferindo o processo de prévias que é comumente acionado no PT para a tomada de decisões internas. Configurado tal quadro, Virgílio lança sua candidatura avulsa atendendo, segundo ele, a uma demanda de 130 deputados federais. Este movimento fica conhecido como "Câmara Forte". Outro argumento que Virgílio utiliza para legitimar sua candidatura avulsa é o indicio de que o candidato escolhido pelos dirigentes petistas era fortemente rejeitado pela Câmara dos Deputados.

Assim, acreditamos que a candidatura avulsa de Virgílio Guimarães para o cargo de Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados criou incentivos para a apresentação de outras candidaturas avulsas. A presença dos dois candidatos do PT somada à apresentação de outras candidaturas avulsas concorrendo a tal cargo, criou um cenário de incerteza à vitória governista. A falta de coesão e disciplina no seio do partido do Presidente, no que tange à indicação de um nome de consenso para concorrer à eleição para a Presidência da

Câmara, favoreceu o rompimento da lógica partidária no momento eleitoral como mostraremos adiante.

Gostaríamos de ressaltar, ainda, que outro fator contribuiu de forma direta para a não vigência da lógica partidária no processo aqui analisado. Como determinado pelo Regimento Interno da Câmara: "A eleição dos membros da Mesa far-se-á por escrutínio secreto, exigida maioria absoluta de votos, em primeiro escrutínio, e maioria simples, em segundo escrutínio..." (Art. 7º do Regimento Interno). Desta forma, os Deputados ficam livres para expressar suas opiniões. Como focado pela literatura (Figueiredo e Limongi, 1999), o comportamento disciplinado das bancadas em votações nominiais se dá devido a necessidade dos

parlamentares declararem abertamente seu voto. Desta maneira, os líderes partidários dispõem de mecanismos que lhes permitem o controle sobre as bancadas. O Deputado terá acesso a recursos parlamentares, como por exemplo acesso a cargos nas comissões que lhe interessam, na medida em que apóia as decisões indicadas pela liderança de seu partido e, caso contrário, ele se vê desprovido de "capital distributivista". No entanto, a possibilidade de não expressar publicamente sua preferência, confere ao parlamentar menores custos decisórios: ele não recebe punições nem na dimensão eleitoral – pois não há possibilidades de accountability vertical – nem na dimensão partidária – já que o líder não sabe qual o posicionamento tomado pelos Deputados⁸.

Tabela 3 - Candidatos, partidos e votos na eleição para Presidente da Câmara dos Deputados (2005)⁹

Deputado	Partido	Estado	Base Aliada	1º turno	2º turno
Severino Cavalcanti	PP	PE	Não	124 (24,2%)	300 (58,5%)
Eduardo Greenhalgh	PT	SP	Sim	207 (40,4%)	195 (38%)
Virgílio Guimarães	PT	MG	Sim	117 (22,8%)	-
José Carlos Aleluia	PFL	BA	Não	53 (10,3%)	-
Jair Bolsonaro	PFL	RJ	Não	2 (0,4%)	-

FONTE: Jornal Folha de São Paulo

O resultado final da eleição deflagrou a falta de controle do Executivo sobre sua bancada como apresentado na Tabela 3 a seguir. No primeiro turno, a soma de votos dados aos candidatos petistas é de 324, o que corresponde a 63,15% das cadeiras na Câmara. Este dado nos indica que, provavelmente, a base aliada do Executivo, que correspondia a 61,4% das cadeiras na Câmara, votou nos candidatos filiados ao PT. No entanto, o fato de que havia dois candidatos que compunham a base aliada na disputa pelo cargo acabou por dividir os parlamentares em torno dos dois nomes, o que levou um candidato filiado a um partido que não compunha a base aliada ao segundo turno da votação.

Quando a disputa se deu entre os nomes de Greenhalgh e Severino a bancada do governo mostra, mais uma vez, sua insatisfação com o nome imposto pela direção do PT. Este parlamentar, que no primeiro turno havia recebido 207 votos, obtém apenas 195 no segundo. Ou seja, mesmo sendo o candidato da base aliada no segundo escrutínio, Greenhalgh perde votos de um turno para o outro. Acreditamos que este fato se deu devido a dois principais motivos: (1) as lideranças da oposição adotam uma estratégia de concentrar votos na candidatura avulsa de Severino como uma forma de inviabilizar a aprovação da agenda de governo no segundo biênio; (2) diferentemente do primeiro turno, parte da base aliada deixa de votar no candidato do PT em função da rejeição atrelada ao nome de Greenhalgh.

Enfim, o Deputado Federal Severino Cavalcanti vence o segundo turno da eleição para Presidente

da Câmara dos Deputados com o total de 300 votos e descortina-se um novo cenário para o Governo Lula: lidar com um Presidente da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados que não é filiado a um partido que faz parte de sua coalizão de governo.

Severino: veto-player ou aliado?

Nesta sessão, vamos colocar frente a frente duas abordagens diferentes inseridas dentro dos estudos legislativos no Brasil. Até a primeira metade da década de 1990, eram dominantes diagnósticos negativos sobre o sistema político brasileiro. Os partidos eram vistos pelos políticos, de acordo com Sartori (1993), como "partidos de aluguel". Os parlamentares votavam em desacordo com a orientação dos líderes, alegando que nada poderia "interferir em sua liberdade de representar seus eleitores" (Sartori, 1993).

Para Mainwaring (1993, 2001), por exemplo, a combinação entre presidencialismo e multipartidarismo, no Brasil, é uma "combinação explosiva". Seus resultados seriam a fragmentação do sistema partidário, paroquialismo na formulação de políticas públicas, mandatos parlamentares personalizados, partidos marcados pela falta de disciplina e coesão, altas taxas de migração partidária, formação de coalizões de governo ad hoc pela ampla utilização da patronagem, que seria a "principal cola (às vezes muito poderosa) que mantém a sustentação do Presidente unida" (Mainwaring, 1993). Esse quadro incentivaria o Presidente a governar por decretos e a assumir posições autoritárias.

⁸ Ver verbete sobre "Modalidades e procedimentos de votações nas modernas Casas Legislativas" de Sabino Fleury no livro "Reforma Política no Brasil" AVRITZER, L. ANASTASIA, F. (Orgs.). Ed. UFMG, 2006.

⁹ No primeiro turno, 10 Deputados deixaram de votar. No segundo, 18 não expressaram seu voto. Por isso, os totais de porcentagem não somam 100%.

Mais recentemente, Ames (2003) também chama a atenção para os incentivos que essa combinação, bem como a cultura política, oferece aos legisladores. Além de estimular o paroquialismo e a indisciplina, o que exigiria do Poder Executivo ampla distribuição de patronagem, o sistema institucional brasileiro multiplicaria os atores com poder de veto, tornando alterações substantivas no status quo altamente improváveis.

Figueiredo e Limongi (1999), analisando o resultado das votações nominais, realizadas pelos deputados, nos plenários da Câmara dos Deputados e do Congresso, no período de 1989-1999, constatam um padrão ideologicamente consistente de coalizões partidárias e taxas significativas de disciplina dos deputados e altas taxas de aprovação das propostas encaminhadas pelo Executivo, o que refuta a tese de que o sistema é ingovernável. Os resultados de seu estudo contrariaram fortemente as inferências das análises brasilianistas até então dominantes na literatura.

Posto este cenário, analisaremos um período peculiar do sistema político brasileiro. O governo Lula tem uma coalizão governativa ampla. A Câmara dos Deputados rompe a lógica partidária, diretamente influenciada pelo fator "voto secreto" e elege o Deputado Severino Cavalcanti (PP-PE) como Presidente da Mesa. Surge então a seguinte questão: sendo o Presidente da Câmara um Deputado filiado a uma agremiação que não faz parte da coalizão de governo¹⁰, e tendo ele prerrogativas institucionais centrais no processo Legislativo, como será sua atuação? Ele tentará dificultar a aprovação da agenda do Executivo ou facilitará o processo? Como se dá a relação deste ator com o governo no período em que este se torna Presidente?

Eleito Presidente da Câmara no dia 15 de fevereiro de 2005, o deputado Severino Cavalcanti (PP-PE) venceu as eleições como candidato independente obtendo uma vitória inédita nas eleições para a Mesa Diretora da Casa. No primeiro discurso já promete uma Câmara mais forte. Já é conhecido por suas posições polêmicas sobre diversos assuntos, o que desagradou setores da sociedade. Ele é contrário à prática do aborto e à homossexualidade e defendeu durante toda sua campanha à Presidência o aumento dos salários dos parlamentares e das verbas de gabinete. Essa última, ele conseguiu elevar de R\$ 35 mil para R\$ 44.187 no princípio de 2005. Com a crise política que abateu o Congresso e as denúncias envolvendo o pagamento do "mensalão" a deputados, o caixa dois nas campanhas eleitorais e a corrupção nas estatais, as opiniões do Presidente da Câmara passaram a desagradar os parlamentares. No dia 30 de agosto, Severino concedeu uma entrevista ao jornal Folha de S.Paulo na qual disse que o "mensalão" não existia e que a prática do caixa dois não justificava a cassação

dos deputados, o que lhe rendeu críticas no plenário de deputados de diferentes partidos.

A gestão de Severino Cavalcanti na Presidência da Câmara coincidiu com a sucessiva edição de medidas provisórias. Entre a posse de Severino e sua renúncia, o governo editou 22 MPs, algumas de teor bastante complexo, o que levou o ex-Presidente a criticar, mais de uma vez, o uso desse instrumento legal. Desse modo, os trabalhos na Casa foram marcados pelos sucessivos trancamentos da pauta por conta de MPs com prazo de votação vencido. Só no primeiro semestre, para se ter uma idéia, as MPs trancaram as votações em mais da metade das 38 sessões deliberativas ordinárias, previstas normalmente no calendário, e em outras 34 sessões deliberativas extraordinárias, destinadas justamente a desafogar a pauta. Severino brigou especificamente pela retirada da MP 232/04, que aumentava impostos para os setores agrícola e para prestadores de serviços. Graças às pressões da Câmara sobre o governo, a MP foi substituída por outra medida, que aprovou apenas a correção da tabela do Imposto de Renda em 10%, desonerando a classe média. (Site da Câmara dos Deputados).

Entre os 27 projetos de lei aprovados na gestão Severino, destacam-se o que instituiu no país a Lei de Biossegurança, o que suprimiu do Código Penal a expressão "mulher honesta" e o que introduziu o ensino da língua espanhola no ensino médio. Foram aprovados ainda 44 projetos de decreto Legislativo (PDCs) e a proposta de emenda à Constituição que introduziu modificações no sistema previdenciário. Entre os PDCs, o mais conhecido é o que autorizou o referendo para decidir se o comércio de armas de fogo deve ou não ser proibido no País. No caso das MPs, foram aprovadas¹¹ 22 e rejeitadas outras duas no período que Severino esteve à frente da Presidência. Uma das MPs instituiu o Programa Nacional de Microcrédito. Além disso, houve a criação da comissão parlamentar de inquérito (CPI) que investiga o tráfico de armas no País. Ao todo foram realizadas 56 sessões deliberativas. (Agência Câmara, 21/09/05)

Note que mesmo se a mídia da época veiculasse muitas notícias mostrando problemas na relação do Executivo com a Câmara, os números mostram que o Executivo mais ganhou do que perdeu, mesmo no período Severino. Além disso, como nos mostra a Tabela 4 a seguir, os trabalhos em 2005 não sofreram mudanças radicais em relação ao período anterior (2003-2004) em que o Presidente da Câmara era um aliado. Se compararmos a média de propostas aprovadas entre os anos de 2003 e 2004 com os números absolutos em 2005 veremos que apenas no que se refere a leis ordinárias a média anterior é maior do que a do período Severino. Ou seja, a Câmara não sofre uma mudança significativa no padrão de aprovação de Legislação.

¹⁰ O PP entra na base aliada do governo Lula em julho de 2005.

¹¹ Aprovação na Câmara não garante sanção pelo Presidente imediatamente, já que a proposta também tem que tramitar no Senado e voltar a Câmara caso houvesse alguma emenda. Ver mais em Processo Legislativo no site da Câmara dos Deputados.

Tabela 4 - Legislação aprovada na 52ª legislatura por ano*

	2003	2004	Média	2005
EMENDAS CONSTITUCIONAIS	3	3	3	3
LEIS COMPLEMENTARES	1	1	1	3
LEIS ORDINÁRIAS	197	252	224,5	176
DECRETOS LEGISLATIVOS	976	1094	1035	1131
DECRETOS LEGISLATIVOS DO CONGRESSO NACIONAL	23	12	17,5	23
RESOLUÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL	3	0	1,5	1

*Normas como Decretos Legislativos relativos à concessão e/ou outorga para radiodifusão não foram incluídos dentre estes dados.

FONTE: Site da Câmara dos Deputados

Contudo estes dados poderiam estar falseando a relação do Presidente da Câmara com o Executivo porque constam na Tabela 4 dados de proposições apresentadas não só pelo Executivo mas também pelo Legislativo. Por isso, é preciso analisar a Tabela 5 que nos mostra se a Mesa diretora no período Severino dá ou não tramitação aos projetos do Executivo ou do partido do Presidente da República.

Tabela 5 - Trâmite dado pela Mesa aos projetos do Executivo e do PT

A Mesa deu tramitação a proposição?	Autor		Total
	Executivo	PT	
Sim	56 (97%)	285 (97%)	341 (97%)
Não	2 (3%)	9 (3%)	11 (3%)
Total	58 (100%)	294 (100%)	352 (100%)

FONTE: Elaboração própria a partir do Banco de Dados de Tramitação de projetos do Executivo e do PT, 2006.

Como fica evidente, a Mesa diretora encaminha 97% das proposições que nela chegaram durante os nove meses em que Severino esteve a frente da coordenação dos trabalhos da mesma. Parece-nos que não há porque afirmar que este ator age como um veto-player.

Ademais, há um fato que nos chama muita atenção e que reforça o argumento de Santos (2003) sobre a importância da patronagem na cooptação de partidos para apoiar os projetos do Executivo. O partido de Severino Cavalcanti em meados de julho entra formalmente na base aliada do Governo Lula. Ou seja, ao invés de continuar independente, o partido opta por apoiar o PT. Seria este outro indício de que Severino configura-se como um aliado e não como um veto-player.

Enfim, mesmo o voto secreto tendo sido decisivo para o rompimento da lógica partidária e para a eleição de um não-aliado a um dos cargos mais estratégicos da Câmara dos Deputados, ainda assim, o Executivo foi capaz de cooptar tal ator para sua coalizão governativa. Os recursos disponíveis nas mãos do Executivo ainda são mais

atrativos para as bancadas partidárias na Câmara do que os custos de se tornar oposição. Desta forma, colocamos em dúvida o princípio de checks and balances que deveria imperar na relação do Executivo com o Legislativo. Mesmo que a concentração de poderes favoreça a governabilidade como lembrado no debate entre Sartori (1998) e Lijphart (2003), não podemos nos esquecer que outros princípios democráticos estão sendo violados devido a esta característica, a saber: a representatividade e a accountability. É preciso que haja estabilidade governativa, mas também controle entre os poderes e que, além disso, se faça valer a soberania do voto popular.

Consideração Finais

O objetivo deste artigo foi analisar o contexto e as causas que culminaram na eleição de Severino Cavalcanti para a presidência da Câmara dos Deputados, e o novo padrão de relacionamento entre o Executivo e o Presidente da Câmara, tendo em vista o novo cenário criado com a eleição de um outsider, membro de um partido que, nem de longe, expressava a maior força no plenário.

Primeiramente chamamos a atenção do leitor para a derrota sofrida pelo governo na tentativa de aprovar a PEC da reeleição dos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado. Controlar a presidência das Câmara dos Deputados é de suma importância para o governo, pois se levarmos a força institucional que o presidente da Câmara tem é importante o Executivo fazer deste um aliado, para ver sua agenda aprovada em um menor espaço de tempo.

Os signatários deste artigo acreditam que a derrota governista para o cargo da Presidência da Câmara se dá por causa de dois motivos principais: (1) o governo perde capacidade de controlar sua base aliada na eleição do Presidente da Câmara dos Deputados quando não indicada um nome de consenso; e (2) a vigência do voto secreto, para a escolha do presidente da Câmara dos Deputados, rompe a lógica partidária do funcionamento dos trabalhos legislativos.

A indisciplina partidária manifesta-se no momento que o deputado federal Virgílio Guimarães (PT-MG) lança sua candidatura avulsa para o cargo de presidente da Câmara dos Deputados, des-



respeitando a decisão tomada pela direção dos Partidos dos trabalhadores em torno do nome de Luis Eduardo Greenhalgh (PT-SP). A presença de dois candidatos petistas, concorrendo à presidência da Câmara dos Deputados, divide os votos da base aliada e faz com que a eleição se defina em dois turnos. Contudo, a disputa do segundo turno se deu entre o representante do governo, Luis Eduardo Greenhalgh, e um membro de um partido que não representava uma das grandes bancadas da Câmara, Severino Cavalcanti (PP-PE).

O resultado final da eleição apresenta-nos Severino Cavalcanti como o vencedor da disputa. Acreditamos que a oposição mobilizou todos os seus recursos em torno do nome do deputado pernambucano, mas acreditamos também que houve indisciplina na base aliada do governo. Alicerçamos tal afirmativa verificando a queda no número de votos recebidos pelo candidato governista do primeiro para o segundo turno da eleição.

O voto secreto, como instituição que define a forma de escolha do presidente da Câmara dos deputados também contribuiu significativamente para a derrota do candidato governista. Os líderes partidários não possuem instrumentos para punir ou recompensar os membros dos partidos, levando-se em consideração que os deputados não precisam tornar pública a sua escolha.

Levando em consideração este novo contexto, procuramos verificar se Severino Cavalcanti vai se posicionar ou não como um veto player à agenda do Executivo. Baseado nos dados de produção legislativa e na tramitação dada aos projetos do Executivo e aos do partido do Presidente da República, confirmamos a hipótese de que o deputado do PP não atua como um ator com poder de veto sobre a agenda do Executivo. Severino não

dificulta aprovação da agenda do Executivo e acaba se tornando um aliado. Os dados não permitem dizer que ele facilitou a aprovação da agenda do Executivo, entretanto podem ser um indicador de que ele não exerceu seus atributos de veto player. Acreditamos que Severino usou sua posição estratégica de presidente de Câmara dos Deputados para barganhar recursos para o PP.

Por fim, gostaríamos de ressaltar dois pontos importantes: (1) mostramos neste texto a relevância que a regra do voto secreto teve para o rompimento da lógica partidária no que se refere a eleição do Presidente da Câmara. Neste sentido, é assaz pertinente lembrar do debate que está sendo travado no Congresso sobre a mudança desta regra. A discussão está em torno da PEC 349/01 que institui o voto aberto para todas as deliberações do Congresso Nacional. Já aprovada em primeiro turno, a PEC põe fim, inclusive, a votação secreta para deliberações sobre processos de perda de mandato, eleição da Mesa, análise de veto presidencial e escolha de conselheiros do Tribunal de Contas da União. A análise desenvolvida aqui nos dá subsídios para afirmar que a aprovação na íntegra de tal medida acabará por aumentar o poder do Executivo sobre os Legisladores. (2) Abre-se a partir de então uma nova agenda de pesquisas. É preciso, para se entender melhor a relação do Executivo com o Legislativo, e em especial com o Presidente das respectivas Casas Legislativas, comparar a produtividade dessas em períodos maiores e analisar os dados sobre a ordem do dia estabelecidas pelos Presidentes do Legislativo no período inteiro no pós-88. E mais, é preciso identificar até que ponto o fim da votação secreta impactará a relação do Executivo com o Legislativo, e ainda, os graus de accountability e de responsiveness dos parlamentares.

Felipe Nunes é graduando em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais. Tem como principais áreas de interesse Teoria e Instituições Democráticas, Comportamento Legislativo e Sistemas Governamentais Comparados.

e-mail: felipe_nunes@uol.com.br

Thiago Rodrigues Silame é graduando em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais. Tem como principais áreas de interesse Instituições Governamentais, Comportamento Legislativo, Sistemas Governamentais Comparados e Teoria Política Contemporânea.

e-mail: thiago.silame@gmail.com

BIBLIOGRAFIA:

- ABRANCHES, Sérgio. (1989), "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". Dados, vol 31, nº 1.
- AMES, Barry. (2003), Os entraves da democracia no Brasil. São Paulo, FVG.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. (1989), Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, Câmara dos Deputados.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. <www.camara.gov.br>. Acessado entre 20/03 e 15/07 de 2006.
- CAREY, John M. e SHUGART, Matthew. (1998), "Poder Executivo de Decreto: Chamando os Tanques ou Usando a Caneta?". Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 13, no 37.
- COX, Gary e McCUBBINS, Mathew. (1993), Legislative Leviathan. Party government in the house. Berkeley, University of California Press.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. (1999), Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. São Paulo, FGV.
- FLEURY, Sabino. (2006), "Modalidades e procedimentos de votações nas modernas Casas Legislativas". IN: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (Orgs.). A Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. <www.folha.com.br>. Acessado entre 10/05 e 20/06 de 2006.
- INACIO, Magna Maria. (2006), Regras Decisórias. Poderes de Agenda do Presidente. IN: AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (Orgs.). A Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- INÁCIO, Magna Maria. (2006), Presidencialismo de Coalizão e Sucesso Presidencial na esfera Legislativa 1990-2004. Tese de Doutorado
- KREHBIEL, Keith. (1992), Information and legislative organization. Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- LJPHART, Arend. (2003), Modelos de democracia. São Paulo, Contratempo.
- MAINWARING, Scott. (2001), Sistemas Partidários em novas democracias: o caso do Brasil. Porto Alegre/Rio de Janeiro, Mercado Aberto/FGV.
- MAINWARING, Scott. (1993), "Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil". Lua Nova, Nº 23/24.
- MELO, C. Ranulfo e ANASTASIA, Fátima. (2005), "A Reforma da Previdência em dois tempos". Dados, vol 42, Nº 2.
- NETO, Octavio Amorim e SANTOS, Fabiano. (2003), "A produção Legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação" IN: VIANNA, Luiz Werneck. (Org.). A Democracia e os Três Poderes no Brasil. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- NUNES, Felipe e SILAME, Thiago Rodrigues. (2006), "Contradições do Presidencialismo de Coalizão: uma leitura do 1º Biênio do Governo Lula". Revista Três Pontos, ano 3, nº 1: 7-14.
- SANTOS, Fabiano. (2003), "Patronagem e poder de agenda na política brasileira" IN: SANTOS, Fabiano. O poder Legislativo no presidencialismo de coalizão. Belo Horizonte/Rio de Janeiro, UFMG/IUPERJ.
- SANTOS, Fabiano. (1997), "Patronagem e poder de Agenda na Política brasileira". Dados, vol 40, Nº 3.
- SARTORI, Giovanni. (1998), Engenharia Constitucional. São Paulo, Ática.
- SARTORI, Giovanni. (1994), A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo. São Paulo, Ática.
- SARTORI, Giovanni. (1993), "Nem presidencialismo, nem parlamentarismo". Novos Estudos. São Paulo, Cebrap, vol 35.
- SHESPLE, Kenneth e WEINGAST, Barry. (1994), Positive theories of congressional institutions. Ann Arbon, The University of Michigan Press.
- TSEBELIS, George. (2000), "Veto players in institutional analysis". Governance, vol 13, Nº 4.

Submetido para publicação em 12 de setembro de 2006.

Aprovado para publicação em 06 de outubro de 2006.