

SERIE

**Documentos de trabajo
de la Escuela de Política
y Gobierno** (Nueva Serie)

DOCUMENTO 3

BRASIL E ARGENTINA:
DINÂMICAS
INTERGOVERNAMENTAIS
EM CONTEXTOS
CONTRAFÁCTICOS

Ximena Simpson



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

ESCUELA DE POLÍTICA Y GOBIERNO



UNSAM
EDITA

Serie: Documentos de Trabajo de la Escuela de Política y Gobierno. Nueva Serie
Director: Ricardo Gutiérrez

Simpson, Ximena

Brasil e Argentina: Dinâmicas Intergovernamentais em contextos contrafácticos
1ª edición - San Martín: UNSAM EDITA de Universidad Nacional de Gral. San
Martín, 2013.

(Documentos de Trabajo de la Escuela de Política y Gobierno. Nueva Serie /
Ricardo A. Gutiérrez)

E-Book

ISBN 978-987-1435-60-9

1. Ciencias Políticas. 2. Federalismo. I. Título

CDD 320

1ª edición, marzo de 2013

© 2013 Ximena Simpson

© 2013 UNSAM EDITA de Universidad Nacional de General San Martín

UNSAM EDITA:

Campus Miguelete. Edificio Tornavía

Martín de Irigoyen 3100, San Martín (B1650HMK), provincia de Buenos Aires

unsamedita@unsam.edu.ar

www.unsamedita.unsam.edu.ar

Queda hecho el depósito que dispone la Ley 11.723

Editado e impreso en la Argentina

Prohibida la reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia, sin la autorización
expresa de sus editores.

BRASIL E ARGENTINA: DINÂMICAS INTERGOVERNAMENTAIS EM CONTEXTOS CONTRAFÁCTICOS

por Ximena Simpson¹

Introdução

A produção de políticas públicas é significativamente afetada pelo desenho institucional adotado em cada país. A partir dessa afirmação, o objetivo deste artigo é contribuir para uma maior compreensão acerca do impacto das características da organização territorial de moderna resolução de problemas de ação coletiva que são inerentes aos processos de negociação para a produção e a implementação de políticas públicas universais e intertemporais. A preocupação central deste trabalho está em entender, então, como são solucionados os problemas de coordenação entre as partes a partir de um contexto federal, em que a soberania e a autonomia são valores que estão intimamente ligados à sua própria consolidação.

Entende-se um sistema federal como *organização política* dividida em governos das subunidades e em um governo central, no qual os interesses das regiões são representados no processo decisório nacional, ao mesmo tempo em que mantêm áreas de autonomia em relação ao governo central (Duchacek, 1970). Existe, portanto, um governo da federação assim como um conjunto de governos das subunidades, em que todos são atores soberanos entre si, mas sua *autonomia é partilhada* (Riker, 1962; 1975).

Partindo dessa concepção de federalismo, o presente trabalho pressupõe que o conflito é inerente aos contextos federais. Nesse sentido, a implementação de políticas que busquem modificar o *status quo*² estará condicionada à

1 Profesora Adjunta e Investigadora de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín. Doctora en Ciencia Política por el IESP/UERJ, Brasil.

2 Isto não quer dizer, contudo, que o *status quo* não seja opção possível e racional. No entanto, a fim de mantê-lo em contexto dinâmico (como é toda política) é necessário que exista um processo reativo permanentemente acionado e atento aos estímulos tanto internos quanto externos, pelo que a manutenção do *status quo* demanda, também, readaptações nas relações de poder, para que estas sobrevivam.

capacidade desses Estados de gerarem mecanismos eficientes de coordenação entre suas partes constitutivas.

Defende-se que é a forma como se *institucionaliza* a relação política entre o governo central e as subunidades o que irá determinar a capacidade das federações de resolverem problemas de coordenação e de alcançarem uma interação cooperativa entre os atores dos diferentes níveis de governo. Por isso, segue-se que, para entender o funcionamento das federações e suas implicações nas políticas públicas, é preciso analisar a maneira como se estruturam as relações intergovernamentais (RIGs doravante).

No contexto latinoamericano, o interesse pelo impacto dos sistemas federais nas políticas públicas ganhou maior significância a partir dos processos de redemocratização que emergem na década de 1980. A redemocratização trouxe consigo a bandeira da descentralização como solução para os problemas de eficiência na gestão de políticas públicas e como instrumento *ideal* para o aprofundamento dos valores poliárquicos. Assim, os processos posteriores de Reforma do Estado levados à cabo pela maioria dos países durante o final da década de 1980 e princípio dos 90, apontaram para a descentralização política, fiscal e administrativa, com o objetivo de diminuir o tamanho do Estado e ampliar a participação direta das instâncias subnacionais no processo decisório e na gestão e supervisão de políticas públicas.

No mesmo período, vivenciava-se também o aumento em número e em intensidade da demanda por serviços sociais. Esse acréscimo não foi consequência apenas do advento da democracia e do processo de inclusão política, mas também do efeito das freqüentes crises econômicas. Contudo, se a crise, por um lado, pressionou os governos a aumentar os gastos públicos, por outro, o desequilíbrio fiscal por ela gerado os obrigava a conter os gastos sociais, promovendo consideráveis custos sociais.

As dificuldades enfrentadas pelos países para sair da crise e, ao mesmo tempo, gerar um processo de desenvolvimento sustentável, suscitaram, então, muitos debates relacionados ao tema da reorganização do Estado e à redefinição de suas funções.

No que tange aos federalismos, tais processos descentralizadores iniciaram-se com a significativa *devolução* de poder político às subunidades. Todavia, como a capacidade de implementação de uma agenda de reforma pelos Executivos Nacionais vinculava-se à sua habilidade em resolver problemas de ação coletiva, principalmente no que tange a políticas de cunho redistributivo,³ abriu-se margem para amplas disputas entre os diferentes níveis de governo. Em outras palavras, a implementação de políticas que buscassem modificar o

3 Como foi o caso das reformas fiscais em vários países da região.

status quo foi fortemente condicionada pelos resultados oriundos de complexos processos de barganha intergovernamental.

No entanto, mesmo partindo de conjunturas similares e “receitas” relativamente comuns, os resultados foram significativamente diversos. O desenvolvimento do trabalho segue, então, duas premissas centrais. Em primeiro lugar, é preciso prestar sistemática atenção não somente às instituições *formais* do federalismo, mas na forma em como elas se relacionam com o sistema político no qual estão embebidas. Em segundo lugar, consideram-se os resultados do processo decisório não como consequência do impacto estático da soma de variáveis político-institucionais específicas, mas como decorrência do dinamismo que surge justamente de sua interação e da aprendizagem que esta suscita.

Nesse sentido, é a dinâmica que emerge da interação dessas estruturas diversas, entre si e com o poder central, que vai dar forma às chamadas relações intergovernamentais e é o que irá explicar os resultados dos possíveis *equilíbrios* estabelecidos. Esses equilíbrios dizem respeito, neste caso, à capacidade ou não de o sistema gerar acordos cooperativos que resultem em políticas públicas de longo prazo.

Com base na discussão precedente, o artigo está estruturado da seguinte forma. As três primeiras seções discutem com importantes correntes da literatura contemporânea o impacto do federalismo na construção de políticas públicas. Na quarta seção apresenta-se o marco teórico proposto e as hipóteses que se buscará demonstrar. A quinta seção corresponde à apresentação dos casos de estudo, a sexta na análise empírica. Finalmente, na conclusão, desenvolve-se a discussão comparativa.

1. Federalismo e Funcionamento do Estado: Riker versus Stepan

William Riker (+1920-1993) –um dos principais referenciais do estudo do federalismo e o primeiro a introduzir os paradigmas propostos pela teoria da escolha racional na análise política– examina os federalismos do século XX a partir de sua inquietação no que concerne aos mecanismos que promovem sua consolidação e, conseqüentemente, sua reprodução. Enfatizando o caráter centralizador dos federalismos modernos *vis-à-vis* a descentralização que caracterizava as confederações⁴ do século XIX, demonstra uma singular preocupação com as fontes de sua legitimação. Para o autor, que adota o federalismo norte-americano como referência de base, esta tendência centralizadora é o

4 O termo ‘confederações’ para categorizar o que Riker denomina federalismos periféricos do período medieval, é de Stepan. É, aliás, uma crítica que este autor faz à categorização de Riker, pois os federalismos periféricos não podem ser compreendidos enquanto federalismos pelos fracos laços de ligação entre os seus membros constitutivos em termos de compartilhamento de soberania e de autonomias.

resultado do desenvolvimento da sociedade política através dos processos de negociação entre atores racionais.⁵

Nessa perspectiva, a construção dos federalismos centralizados da era moderna responde a um processo endógeno de negociação entre atores que buscam a obtenção de benefícios comuns: “It was not an invention, it was a development” (Riker, 1974: 113). Uma vez que tal contrato é alcançado, o federalismo ganha vida própria e se mantém ao longo do tempo através dos benefícios que continua a gerar.

Essa centralização se justifica pela construção de um Estado Federal capaz de atuar em prol do interesse de todos e em detrimento dos interesses particulares. Antes de tudo, este é um processo político de barganha constitucional entre atores racionais com motivações específicas: maior eficiência na coleta e na distribuição de impostos do mesmo modo que em matéria de defesa nacional.

Riker propõe, então, uma classificação dos federalismos fundada na distribuição formal de competências entre as subunidades e o poder central. Para o autor, o federalismo moderno se define com base no grau de autonomia de cada parte constitutiva e, principalmente, na sua capacidade de gerar equilíbrio de interesses entre as diversas instâncias de poder. Ele argumenta que, para tal, é preciso impor limitações vinculantes aos poderes, de modo que um não possa avançar sobre o outro. Um sistema equilibrado seria aquele em que há descentralização administrativa e no qual a burocracia central não pode adotar qualquer decisão que modifique a distribuição de autoridade sem a aprovação das subunidades. A conexão, no entanto, entre os interesses das partes e o interesse coletivo irá plasmar-se em seu sistema partidário.

Desse modo, se é a centralização que irá legitimar, em princípio, o federalismo enquanto bem público, serão as características de seu sistema partidário que estimularão sua preservação.

Por conseguinte, os benefícios da centralização explicam sua emergência, contudo não elucidam sua capacidade de sobrevivência. Para tal é preciso mecanismos que criem e recriem as fontes de sua legitimação enquanto bem público. Torna-se indispensável que as unidades constitutivas recebam, ao longo

5 No entanto, diferenciando-se da perspectiva racional do neoinstitucionalismo, Riker toma as preferências dos atores como fixas. Portanto, o enfoque proposto pelo institucionalismo da escolha racional e aplicado por Riker ao estudo dos processos políticos do federalismo sustenta que os atores como seres racionais usam as instituições para maximizar sua utilidade, porém seu comportamento é influenciado pelas restrições impostas por parte da arena institucional. O institucionalismo da escolha racional sustenta, então, que as instituições são criadas para diminuir os altos custos de transação impostos pela incerteza inerente aos processos de ação coletiva e sua persistência se deve aos ganhos que produz. Por sua vez, este paradigma entende que os atores dentro da arena institucional possuem um conjunto fixo de preferências. Para maximizar seus benefícios, estes atores agem de forma sistemática e instrumental através de cálculos estratégicos entre custos e benefícios baseados na informação passada. Desse modo, o seu comportamento será altamente influenciado pela expectativa de como os outros jogadores irão negociar.

do tempo, os incentivos necessários para reproduzir as fontes de legitimidade da federação, ao mesmo tempo em que o governo central também se sente compelido a respeitar o Pacto inicial.

Riker defende, assim, a importância de ir além das estruturas formais do federalismo e a de que seja investigado o impacto das relações de poder historicamente construídas e institucionalizadas em seu sistema partidário, para poder entender os fatores que incidem na consolidação dos federalismos contemporâneos.

O argumento se fundamenta na idéia de que as instituições formais, por si só, não causam impacto significativo sobre as políticas de modo geral. Para ele, as reais preditoras do desempenho federal são as características do sistema partidário em termos da produção de incentivos para que os atores cooperem ou não com os demais membros da federação, uma vez que, ao ser o elemento canalizador das preferências dos atores, é o que irá influenciar a relação entre as subunidades e o poder central.⁶

É neste ponto que a teoria proposta por Riker se diferencia dos autores da tradição institucionalista clássica: as instituições formais não só não respondem pelas variações nos incentivos dos atores nos sistemas federais, como são passíveis de transformação a partir de sua interação com as organizações políticas. O federalismo será mais ou menos centralizado, dependendo de quão centralizado ou descentralizado for o sistema partidário. O sistema político, assim, ganha movimento.

Riker (1964; 1975) defende, então, que foi o caráter descentralizado dos partidos políticos norte-americanos e sua projeção na arena nacional a partir da sua identidade local, o que permitiu a preservação da federação através da criação de contrapesos que contrarrestassem a vontade do governo central. Se o federalismo surge como pacto político entre atores racionais, o qual não sobrevive sem equilíbrio de forças, os graus de descentralização do sistema partidário e seu enraizamento na arena nacional a partir do local, é o que irá determinar sua capacidade de retroalimentação, no sentido de produzir incentivos para que os atores cooperem entre si, ao não se sentirem ameaçados.

Assim, os resultados da distribuição formal de competências entre as subunidades e o governo central estarão relacionados aos graus de centralização/descentralização de seu sistema partidário.

A competência de produzir equilíbrio entre as partes e capaz de remeter ao alcance da cooperação, que é essencial à geração de políticas públicas eficientes, está ligada aos custos de negociação no que tange ao processo de *forçar uma mi-*

6 No entanto, é importante ressaltar que esta definição não despreza a necessidade de um elemento jurídico mesmo que se evite uma acepção puramente legalista e formal. De fato, é na Constituição, segundo Riker, que se devem encontrar os dispositivos essenciais para reforçar a descentralização do sistema de partidos.

noría recalcitrante a aceitar a decisão de uma maioria (Riker, 1964). Tais custos se relacionam diretamente ao grau em que essa minoria constitui um real ator de veto, considerando-se: seu tamanho relativo; a intensidade de suas preferências; e sua capacidade de resistir *ao enforcement*. Contudo, quanto maior for a conexão através do sistema partidário entre os interesses das localidades e o poder central, maior será a propensão dos atores em cooperar e mais cooperativo será o sistema.

Uma segunda linha de pesquisa, claramente crítica a Riker, defende, por um lado, a importância das instituições formais dos sistemas federais como variáveis-chave para entender seus resultados políticos e econômicos e, por outro, argumenta que somente um sistema que seja uma democracia constitucional está apto a proporcionar as garantias confiáveis e os mecanismos institucionais necessários para assegurar que as prerrogativas legislativas das unidades da federação sejam respeitadas.

Stepan (1999) vê o federalismo como uma variável que não só não pode estar dissociada da *poliarquia*,⁷ como é elemento central na análise dos processos de democratização. De acordo com Stepan (1999), as especificidades do sistema partidário e as configurações da divisão constitucional de poder nas democracias –os graus de sobre ou sub-representação legislativa das unidades federativas; a abrangência das prerrogativas das subunidades em relação às políticas nacionais; e o grau de poder de elaborar políticas que a Constituição confere às subunidades– representariam fortes variáveis explicativas do desempenho federal, como também, e mais importante, espelhariam as assimetrias inerentes a sua formação.

No entendimento do autor, o tipo de federalismo assumido⁸ e as razões de sua adoção⁹ –estas, intimamente relacionadas às características de sua sociedade–¹⁰ dizem muito a respeito dos resultados das políticas públicas, já que se conectam diretamente à capacidade de gerar o consenso necessário para implementar políticas universais.

Uma importante distinção que deve ser feita, de acordo com Stepan (1999), diz respeito às federações cujo propósito inicial é o de “unir” (*come together*) e àquelas cujo objetivo é o de “manter a união” (*hold together*).

7 A definição de federalismo de Robert Dahl defende que os sistemas políticos democráticos só podem ser considerados federativos se atenderem a dois critérios. Primeiro, o Estado deve conter subunidades políticas territoriais cujo eleitorado seja constituído pelos cidadãos dessas unidades; além disso, a Constituição deve garantir soberania a essas unidades na elaboração de leis e de políticas. Segundo, é preciso que haja unidade política de âmbito nacional capaz de conter um Poder Legislativo eleito por toda a população do Estado, à qual caiba, por garantia constitucional, a competência soberana para legislar e formular políticas em determinadas matérias.

8 Se *demos constraining* ou *demos enabling*.

9 Para “unir” ou “manter a união”.

10 O autor se refere às características das sociedades que formam o Estado federal. Estas podem ser mononacionais, multinacionais ou multiculturais.

A idéia de uma federação para “unir” baseia-se no modelo dos Estados Unidos. Isso porque, na Convenção da Filadélfia (1787), unidades até então soberanas assinaram o que Riker denomina “pacto federativo para unir”, combinando suas soberanias em nova federação, que deixou poderes residuais aos estados federados. Um aspecto decisivo desse pacto, para a soberania dos estados que concordaram em se unir, foi o fato de que a construção da nova federação incluiu certas características verticais e horizontais que restringiram o conjunto dos cidadãos da *pólis* na esfera central (*constrained the demos at the center*).¹¹

Na opinião de Riker, contrariamente ao argumento de Stepan, todas as federações viáveis foram construídas a partir desse pacto. Para Stepan, no entanto, essa lógica não se aplica a todas as federações que existem atualmente, enquanto que as diferenças entre elas podem explicar as variações nas suas estruturas constitucionais de divisão de poder e distribuição de autoridade.¹²

Stepan pondera que, a fim de que uma democracia seja durável e para que as novas democracias se consolidem, as instituições de governo devem ser elaboradas de forma a permitir que a totalidade dos cidadãos da *pólis* (*demos*) e os cidadãos das unidades federadas (*demosi*) sejam governados com um grau aceitável de eficácia.

Esse autor explica que, como valor, a eficácia (ao contrário da igualdade) não está associada unicamente à democracia, mas se entendermos a democracia como um conjunto de instituições vivas, valiosas e historicamente precárias, é razoável crer que uma sociedade democrática de baixa eficácia tem menos probabilidade de perdurar do que uma democracia de alta ou moderada eficácia. Nesse sentido, a eficácia diz respeito à capacidade que possui o governo central de programar políticas universais, ou, como veremos mais adiante, concerne à diminuição dos pontos de veto a partir de certa restrição da maioria (*demos*).

A partir dessa discussão, Stepan desenvolve seu argumento, sustentando que nos federalismos, contrariamente a um sistema democrático unitário, o *demos* central precisa aceitar uma agenda fechada, na qual algumas *issue-areas* estão constitucionalmente além de seu poder de legislar. Isto ocorre por quatro razões:

- 1) Pela necessidade de compartilhar a autonomia, que se traduz na divisão de competências entre os polos de poder;
- 2) Pela fragmentação característica da divisão de poderes, porque o *demos* é limitado verticalmente e horizontalmente através das instituições de representação popular e territorial;

11 Daí o caráter centralizador dos federalismos modernos, de acordo com Riker.

12 A motivação que presidiu a formação do Estado Federal estará cristalizada em sua estrutura constitucional, tanto no que se refere a suas assimetrias como a suas tentativas de compensação.

3) Pela Constituição, uma vez que suas regras são, em geral, *self binding*, quer dizer, as regras do jogo impõem, na maioria das democracias federais, altos custos para sua modificação com a justificativa de proteção das minorias; e

4) A quarta razão pela qual todas as federações democráticas restringem o poder do *demos* é consequência das três primeiras. Nesses sistemas, as Constituições são necessariamente mais complexas do que nas democracias unitárias. Áreas potencialmente passíveis de política pública –como meio ambiente, bem-estar social, legislação, saúde e pesquisa– são objetos de constante reconstrução social e econômica. Os limites do que é, por consenso, área de interesse do governo de uma unidade territorial ou preocupação do governo federal, estão em permanente fluxo.

Nesse sentido, o equilíbrio é induzido pela estrutura, pois as instituições federais são capazes de levar ao equilíbrio, que existe através de seu impacto nos incentivos dos atores. Dessa forma, os federalismos irão se dividir entre aqueles que restringem o *demos*, mais ou menos. O trabalho de Stepan destaca a relação entre os traços institucionais dos sistemas federativos e as assimetrias subjacentes a esses países. Todas as federações caracterizam-se internamente, de forma diversa, por uma assimetria: entre os territórios que constituem uma união federal, há assimetrias em população, em tamanho e em poder econômico. As instituições federais interagem com essas assimetrias subjacentes, concedendo às unidades constituintes da federação determinados direitos políticos, obrigações e representação nos organismos do governo nacional. Em alguns casos, essas instituições concordam com as assimetrias, ao passo que, em outros, as compensam.

As instituições federais também contêm suas próprias assimetrias: elas existem entre os órgãos governamentais da federação, entre câmaras alta e baixa das legislaturas nacionais, ou entre prerrogativas constitucionais atribuídas a governos centrais e subnacionais.

De acordo com essa perspectiva, o desenho das instituições federais teria implicações para o modo como o poder é distribuído entre atores fundamentais em um sistema federativo (Gordin, 2009). As instituições federais conformam (e reformam) a distribuição espacial de poder entre atores com base territorial e a distribuição institucional do poder entre atores localizados em diferentes “níveis” da sociedade federal (Gibson, Calvo & Falleti, 2003).

Portanto, são as instituições que modelam o comportamento dos atores através dos incentivos que produzem. Contudo, ao absorverem as assimetrias –tanto políticas como econômicas– da sociedade da qual emergem, estas instituições acabam não só por refletir, mas por reforçar as condutas cooperativas ou não cooperativas que as fundamentam.

Assim, tomando as instituições como agentes exógenos, Stepan classifica as federações ao longo de um *continuum* que vai desde aquelas com processos

decisórios que restringem mais a maioria (demos) às que restringem menos. Quanto maiores forem as prerrogativas concedidas às subunidades, ou seja, quanto maior for a descentralização, maior será a ampliação dos demos e mais conflitivo será o processo decisório pela lógica do aumento dos pontos de veto. Nesse contexto, uma clara implicância é a baixa eficiência na formulação e na implementação de políticas públicas.

Tanto Riker como Stepan concordam com a afirmação de que, em qualquer sistema político, a adoção de nova linha de ação governamental que se desvie do *status quo*, requer a concordância de atores específicos. Assim, a capacidade de os governos implementarem políticas públicas vai depender das características das instituições envolvidas no processo decisório, pelo que a capacidade de iniciar reformas está diretamente ligada às características dos *veto players* institucionais e partidários presentes no processo decisório. Estas características, por sua vez, serão as responsáveis pela criação dos incentivos –positivos ou negativos– que irão direcionar as escolhas políticas dos membros envolvidos neste processo (Tsebelis, 1995, 1997).

Entretanto, ambos os autores divergem em relação às características dos pontos de veto que irão incidir na dinâmica federal, além de como se comportam enquanto elementos de coordenação, que determinam maiores ou menores graus de cooperação entre os atores das diversas instâncias de poder nos processos de negociação.

Se, para Stepan, são as instituições federais e seu sistema partidário, entendidos como elementos exógenos à negociação, as que imprimem os incentivos que direcionam o acionar dos atores, para Riker, esse papel é do sistema de partidos.

As características do federalismo, na perspectiva de Riker, se constroem com base nos processos de negociação racional-instrumental entre as subunidades e o poder central, coordenados pelo sistema de partidos. É uma variável endógena e pressupõe certo dinamismo institucional. Para esse autor, será o grau *latente* de conflito intergovernamental o que, espelhado em seu sistema partidário, definirá os resultados da negociação política em uma direção mais ou menos cooperativa entre os poderes. Esse conflito, no entanto, é considerado desde uma perspectiva unidimensional, ou seja, ele se intensifica na medida em que o governo central tende a atuar de forma discrecional.

Riker acerta em apontar para a importância de analisar o conflito entre atores como fator propulsor de mudanças dentro da federação, como também em ressaltar sua capacidade de promover mudanças na estrutura da federação a partir de modificações na estrutura de incentivos dos atores envolvidos no processo decisório.

No entanto, quanto a introduzir nas duas teorias a possibilidade de existirem preferências múltiplas e dinâmicas entre os atores, fazemos duas conside-

rações: em Riker, abrimos o escopo no que tange às fontes do conflito inter-governamental; em Stepan, advertimos sobre a possibilidade de que, através da interação entre uma diversidade de atores e de instituições, se modifiquem as instituições que promoviam ou evitavam uma dinâmica não cooperativa.

2. Federalismo e Mercado: a nova economia institucional

Este enfoque pressupõe que as instituições são influenciadas pelo contexto no qual existem e que, longe de serem construções exógenas ao funcionamento da sociedade, constituem parte de um conjunto interativo de regras formais e informais que explicam as especificidades do comportamento político de dada sociedade.

Os atores racionais, no entanto, longe de seguirem uma mentalidade unicamente utilitária ou instrumental, definem seu comportamento com base em uma estrutura de incentivos que é o reflexo do conjunto de incentivos, de restrições e de vivências passadas, as quais conformam as escolhas dos atores em determinada arena institucional.

Desde essa perspectiva analítica, a preocupação central para o estudo sobre as consequências do federalismo no desempenho econômico reside na capacidade de o sistema gerar um comprometimento suficientemente crível entre os membros da federação para aceitar e cumprir acordos pactuados. Tal comprometimento deve estar atrelado diretamente à capacidade de as instituições promoverem um contexto de credibilidade em relação ao comportamento entre os atores, de modo a possibilitar interações estáveis e acordos de longo prazo. Para alcançar este objetivo, as instituições devem ser acima de tudo, autovinculantes (*self-binding*).

De acordo com este marco teórico, a política pública é o resultado de um tecido ou rede de contratos entre atores políticos. Para entender o tipo de políticas públicas implementadas em determinada sociedade é preciso, então, analisar os incentivos dos diversos atores no contexto desse tecido contratual em sua totalidade.

Faz-se necessário, portanto, observar as políticas públicas e o comportamento dos atores como o resultado de um “equilíbrio geral institucional”. Assim, como as políticas públicas resultam desse tecido ou rede de contratos, as instituições políticas consistem na estrutura de governança daquela política pública. Contudo, é importante ressaltar que os incentivos previstos pelo contrato (instituições) podem não ser relevantes caso sua estrutura de governança (rede de instituições) seja ineficiente em assegurar o cumprimento do acordo.

Weingast (1995) preocupado em entender como um sistema federal é capaz de produzir instituições que preservem um mercado comum (sistema

federal) e promovam, ao mesmo tempo, o desenvolvimento econômico propõe, então, a construção de uma teoria positiva do constitucionalismo. Desde esta perspectiva, o autor defende que certas instituições podem induzir os atores subnacionais a cooperar com o governo central, alterando suas preferências futuras, através da implementação do que ele denomina “market preserving federalism” (MPF, a partir de agora).¹³

Em consonância com trabalho anterior com North (1989), o argumento ressalta a centralidade da imposição de limites às prerrogativas do governo central no que se refere à política fiscal. Esta limitação, ao diminuir as possibilidades de discricionariedade, incentivaria maior cooperação entre os poderes. O MPF seria legitimado pelos cidadãos mediante a percepção, *ex post*, dos benefícios oriundos da proteção do mercado comum como bem comum (*common pool*) e da internalização das conseqüências negativas da não cooperação.

Contudo, a contribuição principal de Weingast aos estudos sobre o federalismo é sua preocupação em explicar os fatores que incentivam a reprodução de um sistema (federal) que impulse tanto a economia de mercado como o desenvolvimento econômico. Para tanto, ele introduz a idéia do dinamismo nas preferências¹⁴ dos atores dentro de uma dada arena institucional (ou estrutura de incentivos).

Assim, o autor adota como marco conceitual a noção de estrutura de governança para oferecer alguns princípios constitucionais necessários em uma sociedade federal, para que esta possa se desenvolver em consonância com as bases políticas essenciais ao surgimento de uma economia de mercado capaz de perdurar ao longo do tempo.

Weingast (1995) parte das duas características da definição rikeriana de descentralização política:

- A hierarquia de governos, na qual pelo menos dois níveis de governo governam o mesmo território e população, cada um com determinado grau de autonomia.
- A autonomia de cada governo, que é institucionalizada de forma a suas restrições serem vinculantes.

Entretanto, Weingast pondera que as benesses da divisão de autoridade com limitação do governo central (Riker, 1964) não impactam sozinhas e de forma decisiva as capacidades de autorreforço do sistema. Para ele, três elementos específicos de descentralização econômica, somados aos da descen-

13 O conceito de mercado comum aplicado às premissas levantadas por este artigo pressupõe a idéia de bem coletivo. O federalismo é entendido como um bem coletivo que precisa, portanto, produzir suficientes incentivos para que os atores sintam-se impelidos a sua preservação.

14 Ao contrário da visão instrumentalista e utilitária da teoria clássica da Escolha Racional.

tralização política proposta por Riker, irão incidir nos incentivos dos atores, visando reproduzir o MPF e torná-lo autovinculante. São eles:

- As subunidades devem ter a responsabilidade principal na regulação econômica do sistema.
- A forte proteção do mercado comum no sentido de evitar que as unidades usem seu poder de regulação para levantar barreiras que prejudiquem as demais unidades.
- A imposição de duras restrições orçamentárias para os governos inferiores: proibição de emissão de moeda e acesso limitado ao crédito.

Na concepção de Weingast, se o federalismo *a la* Riker promove um sistema sustentável de descentralização política, é a descentralização econômica do MPF o que incentiva sua reprodução através da limitação de atividades de *rent-seeking* no setor público e do desestímulo à formação de coalizões distributivas. Estes benefícios seriam consequência do estímulo à competição entre as subunidades com base na descentralização econômica e na mobilidade das fontes de capital e de trabalho, o que se irá refletir finalmente na qualidade das políticas públicas.

Pois bem, o maior desenvolvimento econômico através do MPF, induzido pelo aumento paulatino na qualidade das políticas públicas, será o motor de reprodução do sistema. Os atores nele envolvidos seriam impelidos a protegê-lo pelos benefícios que este produz e que têm sua base institucional inscrita na Constituição.

Na teoria proposta por Weingast, a Carta Magna é a ferramenta de ordenação *par excellence* das relações intergovernamentais e o respeito a ela irá legitimar o próprio sistema. É o que impele o governo central a não ultrapassar seus limites de ação, do mesmo modo que induz as subunidades a protegerem o *mercado comum*, produzindo um comprometimento crível entre os membros do pacto federal (North & Weingast, 1989).

Pelo exposto, o desenvolvimento econômico tem que estar atrelado ao desenvolvimento político da sociedade no sentido da internalização dos benefícios da preservação do sistema.

A teoria proposta por Weingast (1995) nos remete a algumas considerações. Em primeiro lugar, as prerrogativas acima mencionadas deixam em aberto uma importante lacuna, ao tornar sua análise dicotômica e estática: certos federalismos preservam o mercado; outros, não. Assim, o autor elimina a possibilidade de considerar a existência de variações dentro do *federalismoe* o dinamismo que este suscita.

Em segundo lugar, Weingast não explica o processo histórico pelo qual foi possível alcançar o consenso necessário à implementação de determinado tipo de instituição, ou seja, para a aprovação de uma reforma constitucional que execute o MPF. Por conseguinte, o autor não toma em conta possíveis fatores

históricos e contextuais, que, ao imprimirem certos graus de conflito intergovernamental, dificultam a consecução de resultados cooperativos. Isto se deve a que, como o autor defende, o êxito de um federalismo de mercado depende não somente das peripécias da engenharia institucional *per se*, mas do quanto a reforma é capaz de modificar a estrutura de incentivos dos cidadãos.

O autor alega que, apesar de ser possível atingir um comprometimento crível através da limitação das prerrogativas do governo central, como mostram os trabalhos de North & Weingast (1989) e de Weingast (1995), é preciso considerar que a barganha entre atores políticos, em suas múltiplas dimensões, pode levar a resultados diferentes, quando aplicada a outros contextos.

Com base na discussão desses trabalhos, pode-se inferir, de maneira preliminar, que o comprometimento dos atores na preservação de um mercado comum –no caso, um Estado Federal– está associado às características das coalizões políticas que se formam em determinados momentos históricos.

No entanto, falta elucidar de que maneira essas modificações na estrutura de incentivos dos atores podem se reproduzir ao longo do tempo. Se adotarmos como variável explicativa as características das coalizões que se formam em dado momento histórico e seu impacto na institucionalização do sistema, restaria explicar quais mecanismos institucionais precisam ser ativados para que, findado determinado ciclo político-econômico, a preservação do mercado comum ainda seja um valor coletivo.

Para responder a esta questão, a introdução do conceito de dependência de trajetória pode ser esclarecedor. Neste trabalho partimos da premissa de que, em primeiro lugar, a existência de diversos equilíbrios é inerente ao processo histórico; em segundo lugar, que as *características fundamentais* dos diversos equilíbrios institucionais alcançados em cada país ao longo do tempo exercem impacto relevante nas características das políticas públicas e de seus resultados futuros.

Por último, como a preocupação deste trabalho centra-se em como um sistema federal alcança níveis desejados de coordenação entre as suas partes constitutivas de modo a programar satisfatoriamente políticas públicas universais intertemporais, e em como o *trade off* entre autonomia e soberania é inerente ao desenvolvimento do federalismo, argumentamos que é preciso observar a relação entre as unidades que o conformam. Esta questão é discutida na próxima seção.

3. Federalismo e Relações Intergovernamentais

De acordo com Wibbels (2005), o paradigma proposto por Weingast subdimensiona fatores chave na determinação do grau em que o conflito intergovernamental impede, em lugar de contribuir, para o desenvolvimento dos

mercados. De modo geral, o autor chama a atenção para o pouco cuidado dado pela literatura à questão da dispersão geográfica de poder na construção do federalismo e para melhor compreender os determinantes dos conflitos intergovernamentais.

Wibbels (2005) ressalta, então, que é preciso redirecionar o foco de análise e considerar o impacto dos processos políticos subnacionais no processo decisório central, para entender o desempenho econômico de um país federal. Assim, a forma como são representados os interesses regionais no âmbito nacional e as características das coalizões que podem vir a se formar ao longo do tempo, conformam as expectativas dos políticos e sua decisão de cooperar ou não. Em suma, o autor conclui que as políticas que visam reformas econômicas (inclusive, para a implementação do MPF) são função de um constante processo de barganha entre os líderes nacionais e regionais pela sua sobrevivência política.

Para este autor, quando se quer entender o funcionamento das federações é essencial olhar primeiro para o que existe –em lugar do que deveria ser– e desglossar as variáveis que incidem nos cálculos políticos (incentivos) dos atores envolvidos no jogo federal. Por sua vez, ele critica a visão que imprime às subunidades uma concepção de conjunto e defende a necessidade de avaliar os interesses dos atores subnacionais a partir do dinamismo de sua interação e de sua diversidade. Assim, o funcionamento do federalismo é muito mais do que a soma (e contrastação) dos incentivos entre o governo central e os governos locais.

Partindo dessa lógica, Wibbels (2005) sugere que, em determinadas circunstâncias, a descentralização política inerente ao federalismo pode imprimir maiores custos de transação e dificultar processos de interação mais cooperativa. Defende, logo, que o grau de conflito intergovernamental estará atrelado ao resultado da interação entre quatro fatores cruciais:

- Os incentivos eleitorais dos políticos regionais, os quais são função do grau de competitividade da política regional.
- A forma como os interesses regionais encontram-se representados no processo decisório nacional.
- O grau de influência partidária dos líderes nacionais sobre os políticos subnacionais.
- O sistema fiscal, ou seja, as regras fiscais que regulam a relação intergovernamental.

Unidades menos competitivas e sobrerrepresentadas tenderão a serem menos propensas a apoiar mudanças no *status quo* e a comprometer-se menos com políticas que visem proteger o mercado comum. Por sua vez, sistemas partidários organizados nacionalmente podem favorecer contextos mais cooperativos, uma vez que a capacidade de nomeação, de intervenção e de influ-

ência nas transferências de recursos das lideranças nacionais podem *incentivar* os políticos subnacionais a apoiar as políticas do governo central ou como consequência de possíveis efeitos de *coat tail*. Por último, Wibbels pondera que, quanto mais fraca for a relação entre tributação e gasto, maiores serão os incentivos dos políticos regionais no sentido de lançar mão de políticas fiscais expansivas e de gastos de patronagem.

Wibbels (2005) faz uma crítica à literatura institucionalista, a qual entende as instituições políticas como fixas e com resultados previsíveis a partir de sua implementação. Para o autor, os processos de barganha política modelados pelas características das instituições nacionais e subnacionais –ou seja, a dinâmica das relações intergovernamentais– dizem bem mais sobre a capacidade de um governo de implementar reformas de longo prazo do que as análises puramente dicotômicas, centradas na discussão sobre os efeitos da centralização ou descentralização na resolução de problemas de ação coletiva.

No entanto, apesar de ter como objetivo o desenvolvimento de uma teoria comparativa do conflito intergovernamental e de analisar como determinadas características das instituições subnacionais afetam os incentivos dos atores em relação à cooperação com a agenda federal, o autor não indaga a respeito das fontes estruturais que (re) produzem ou intensificam o conflito intergovernamental como um todo.

Se aceitarmos que o federalismo se legitima pela sua capacidade de produzir benefícios para a nação e que estes benefícios estão relacionados com a diminuição dos custos de transação – por exemplo, na coleta e na distribuição de impostos – concluiremos que a legitimidade do sistema federal estará intimamente ligada à credibilidade do governo central quanto a cumprir seu papel ao longo do tempo enquanto coordenador dos interesses da nação como um todo (North & Weingast, 1989; Riker, 1964; Weingast, 1995).

Isso não quer dizer que não possa existir conflito entre as subunidades e o governo federal ou que não haja diversidade entre seus membros, contudo, para que o federalismo perdure, o conflito existente deve estar limitado pelo comprometimento de todos os membros com o sistema.

Nesse sentido, argumentamos que Wibbels não analisa a capacidade do poder central como agente privilegiado na coordenação dos interesses da federação, na construção de mecanismos que promovam o comprometimento com o todo, ou seja, com a federação. Tampouco adverte as consequências do processo de interação entre atores diversos, que poderia ser a possibilidade de mudança institucional a partir de mudanças na estrutura de incentivos dos atores que participam do jogo (as subunidades e o governo central) através de um processo de aprendizagem que surge do próprio dinamismo presente em sua interação vertical e horizontal.

O argumento central deste trabalho defende, então, que certas configurações político-institucionais presentes em períodos anteriores podem determinar estruturas de interação futuras que impelem comportamentos –mais ou menos– cooperativos entre os diversos níveis de governo. A explicação para esta questão reside na capacidade de aprendizagem dos atores intergovernamentais ao longo do tempo e seu impacto nos graus de credibilidade em relação ao cumprimento futuro dos pactos formulados.

Tendo como pano de fundo a discussão feita até aqui, a próxima seção apresentará o marco teórico do presente artigo.

4. Marco Teórico Proposto

Em primeiro lugar, parte-se do suposto de que a centralização administrativa, que pressupõe a emergência dos federalismos modernos, é um bem coletivo. Surge de um pacto entre atores racionais com o objetivo de diminuir os custos de transação na geração e na distribuição de recursos e na promoção de bens coletivos universais. Nesse contexto, problemas de ação coletiva são inerentes à sua reprodução e à sua consolidação.

Como a problemática fundamental da ação coletiva, por um lado, se refere à credibilidade dos atores quanto ao respeito devido às regras do jogo da parte dos demais jogadores e ao respeito à soberania de cada ente federal, por outro, acredita-se que quanto maior for o comprometimento alcançado entre os atores e o governo central, maior será a centralização administrativa do sistema, pela lógica da diminuição dos custos de transação e, conseqüentemente, de ação coletiva.

Por sua vez, entendendo o federalismo como um bem público, cuja legitimidade reside na conexão entre as preferências dos atores locais e as políticas do governo central através de seus sistemas de representação, temos que sua sobrevivência está em sua capacidade de adaptação em face às mudanças na estrutura de incentivos dos atores das distintas esferas de poder. Estas mudanças se referem não só a possíveis modificações conjunturais, mas ao resultado da aprendizagem que suscita processos repetidos de interação entre instituições e atores diversos. Seguindo esta lógica, argumenta-se que as características do funcionamento de um Estado federal estarão relacionadas com as modificações em seu sistema partidário, já que este é o *locus* central de expressão das preferências dos atores relevantes e para onde a aprendizagem é canalizada. No entanto, é importante ressaltar, processos de aprendizagem não previnem resultados ineficientes ou não cooperativos. Ao contrário, podem reproduzir mecanismos perversos de interação com resultados de soma zero.

Tendo definido o sistema partidário como o mecanismo central de coordenação entre os interesses das subunidades e o poder central (Riker, 1964), defende-se que, mesmo que o federalismo forje o sistema de partidos em um primeiro momento, este último não é dependente daquele. Abraçando a premissa de Riker segundo a qual, o sistema partidário é endógeno à dinâmica das relações intergovernamentais, o próprio sistema partidário pode vir a reformar o federalismo em momento posterior. Por isso, postula-se que, primeiramente, a forma como a construção da Pólis federal *absorveu e plasmou os conflitos* pre-existentes no sistema partidário e como, em momento posterior, este sistema partidário provocará impacto na dinâmica federal, conforma elemento central na análise das implicações do federalismo na resolução de problemas de ação coletiva. E, conseqüentemente, na implementação de política pública.

Assim, a capacidade de racionalizar o sistema federativo será maior quando o sistema partidário, de forma horizontal, for capaz de solucionar (ou minimizar) os problemas de ação coletiva. Porém, esta horizontalidade, é importante aclarar, não se refere à completa nacionalização do sistema de partidos. Ao contrário, diz respeito a interesses locais projetados na arena nacional, sem que sua identidade seja dissolvida. Formam-se dois interesses integradores e não contraditórios: o nacional e o local.

Tendo como base a discussão acima e as premissas principais dela decorrentes, a seção seguinte analisa a dinâmica dos sistemas partidários do Brasil e da Argentina, enfocando seu comportamento no Legislativo Nacional durante os últimos anos do século XX e primeira década do XXI.

5. Casos: Brasil e Argentina

A escolha do Brasil e da Argentina não é aleatória. Uma análise preliminar dos processos políticos desses dois países demonstra que constituem exemplos paradigmáticos e, pode-se dizer, até mesmo contrafactuais. Uma primeira aproximação nos permite observar que, apesar de estruturas institucionais semelhantes (ambos são federalismos presidencialistas com significativos graus de descentralização política e administrativa), os processos de institucionalização das RIGs seguem caminhos opostos.

A literatura têm amplamente demonstrado que seus sistemas partidários parecem seguir caminhos contrários: enquanto o sistema partidário brasileiro parece estar se consolidando com bases partidário-eleitorais mais nítidas e se estruturando em votações para o Legislativo com nexo partidário entre os três níveis de representação (Figueiredo, 2005); o argentino parece caminhar em direção à maior territorialização, processo mediante o qual, o comportamento das forças políticas, dos seus líderes e de seus eleitores se torna cada vez mais

local (Calvo & Escolar, 2005). Como previsto na argumentação teórica, estas diferenças fazem-se visíveis em suas políticas públicas.

Tomando as políticas fiscais como parâmetro, temos que processos políticos que visam à implementação de reformas fiscais são, em geral, atravessados por amplas disputas, uma vez que se dirigem a modificações na distribuição das receitas e na administração de despesas. Como as questões orçamentárias e fiscais apontam para os interesses redistributivos dos atores, é factível esperar que envolvam maiores problemas de ação coletiva. Por sua vez, se a adoção do federalismo foi decisão política, sua sobrevivência depende da colocação em prática da coordenação no que se refere à geração e à distribuição de recursos, ou seja, do seu federalismo fiscal.

Desde essa perspectiva, observa-se que a situação de desequilíbrio fiscal vivida pelo Brasil e pela Argentina durante as décadas de 1980 e 1990, que levou os governos a buscarem soluções mediante a tentativa de reforma das instituições responsáveis pela redistribuição da receita pública e a reformularem a relação entre a União e as subunidades, teve resultados significativamente diversos: enquanto o caso argentino se caracterizou pelo fracasso reiterado no tocante à reforma para a consecução de um regime sólido de coleta e de distribuição dos recursos tributários, tendo como principais exemplos os Pactos Fiscais de 1992 e 1993; o Brasil, no ano 2000, conseguiu aprovar e sancionar a Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo objetivo era a normatização das finanças públicas nos três níveis de governo.

Nesse sentido, acredita-se que as clivagens existentes em seus sistemas partidários, as quais são um reflexo dos conflitos intergovernamentais, terminaram por ver-se materializadas nas características de suas políticas públicas, de modo geral, e em suas políticas fiscais, mais especificamente, e no aprofundamento das tendências centrífugas ou centrípetas contidas em seus sistemas de representação.

Tem-se então que as diferenças nos resultados das dinâmicas políticas observadas nos dois países mostram que as características da divisão institucional de poder –inerente ao federalismo– são insuficientes para definir o potencial de governabilidade e gerenciamento da agenda de políticas públicas. Portanto, esta seção buscará demonstrar o impacto do sistema de partidos no processo decisório no Brasil e na Argentina, com o objetivo de indicar seus efeitos na resolução de problemas de ação coletiva e, em consequência, na implementação de política pública intertemporais, estas subordinadas às dinâmicas federais mais ou menos cooperativas.

Para realizar tal análise, avaliam-se, separadamente, como os mecanismos institucionais de coordenação intergovernamental no Brasil e na Argentina –ou seja, seus sistemas partidários– impactam na estrutura de preferência dos legisladores nacionais e, consecutivamente, em seu comportamento legislativo durante o processo de formulação de políticas públicas.

5.1. O caso brasileiro

O ponto de partida de diversos estudos sobre o processo legislativo no Brasil se baseia na dicotomia entre um ‘país estadualista e refém dos “Barões da Federação” (Abrúcio, 1998) e um país que demonstra, cada vez mais, uma lógica de interação mais cooperativa.

Claramente, o ponto de referência que desafia a posição estadualista são os trabalhos de Figueiredo & Limongi (2005; 2000; 1999; 1997; 1995) e de Cheibub, Figueiredo & Limongi (2009), os quais, mesmo aceitando o peso significativo dos governadores na dinâmica política brasileira, destacam que a lógica estadual – segundo a qual a lealdade às bases eleitorais locais dominaria as preocupações nacionais e partidárias – é contrarrestada por mecanismos institucionais e políticos que o governo federal lança mão a fim de construir coalizões de apoio às suas políticas.

A partir da Constituição de 1988 (CF88), a organização interna dos trabalhos legislativos caracteriza-se por ter um formato decisório centralizado que se harmoniza com o papel preponderante do Executivo e por um Colégio de Líderes que esvazia o papel das comissões permanentes.

As mudanças fundamentais instauradas em 1988 foram: a criação do Colégio de Líderes, com a prerrogativa de organizar o calendário das votações; o controle de emendas em plenário;¹⁵ o sistema de encaminhamento do voto;¹⁶ e em relação ao processo de formação das Comissões. Nesta última, a centralização da escolha dos membros se dá através da decisão dos líderes partidários, baseando-se a preferência na lealdade partidária e na expertise.

Por sua vez, no que tange ao poder de agenda do Executivo, os constituintes de 1988 preservaram as vantagens institucionais que o regime militar havia dotado o Poder.¹⁷ Nas áreas de maior interesse, como tributação, orçamento, regulamentação e alterações na estrutura de cargos, salários e gratificações do funcionalismo público e da burocracia nomeada, o Executivo tem a prerrogativa exclusiva de propor legislação. Ao todo são cinquenta e seis itens nos quais a União tem prerrogativa legislativa.

15 Quando um projeto é submetido à votação no plenário em regime de urgência, as emendas somente são consideradas quando conta com, pelo menos, um décimo da Câmara ou dos Líderes cujas bancadas representam esse número.

16 O encaminhamento do voto pelos líderes partidários diz respeito à orientação de voto que os membros de seu partido devem seguir.

17 É interessante notar que, no Brasil, em todas as Constituições, inclusive na monárquica de 1824, o Executivo foi contemplado com o direito de iniciativa legislativa. É possível que, nesse domínio, o Legislativo tenha exercido supremacia no contexto das Constituições de 1824 (salvo a fase parlamentarista) e de 1891. Mas, em 1934, a preeminência presidencial já se manifestava, inclusive pela criação de uma esfera de iniciativa exclusiva ou reservada, a qual, com algumas modificações, se mantém na Constituição atualmente em vigor.

A Constituição Federal de 1988, e em grande medida também as Cartas anteriores (ver nota de rodapé Nº 17), deram amplos poderes legislativos ao Governo federal em políticas estratégicas, mesmo que estas fossem implementadas pelos governos subnacionais.

O Executivo também conta com uma arma significativa para alterar unilateralmente o status quo legal: as medidas provisórias, cuja entrada em vigor é imediata, mesmo que precise ser validada pelo Legislativo dentro de um período determinado. No caso da legislação orçamentária, ainda mais importante do que a prerrogativa da iniciativa, são as limitações impostas ao poder de emenda do Congresso que, em última análise, somente pode remanejar verbas alocadas em investimento, dado que as receitas são estimadas pela proposta original e pelos gastos destinados a pessoal, custeio e pagamento da dívida não podem ser cortados (Cheibub, Figueiredo & Limongi, 2009).

No que tange aos interesses federais propriamente ditos, no Brasil, a formação de uma coalizão majoritária no Congresso Nacional é suficiente para que o Executivo federal consiga a aprovação de sua agenda, incluindo emendas que modifiquem a Constituição, e não exige aprovação ou revisão das instâncias inferiores de governo quando se trata de interesses subnacionais. O jogo político começa e termina no Congresso Federal.

Nesse sentido, Santos (2002) e Amorim Neto & Santos (2003) destacam que a mudança alocativa do Congresso, em comparação com o período de 1946-64, foi decisiva para uma “racionalização” do comportamento legislativo. Observa-se, inclusive, maior disciplina partidária no segundo período democrático brasileiro como resultado da ampliação das prerrogativas legislativas do presidente, as quais incentivaram os legisladores individuais a seguir os lineamentos de seu partido, em lugar de agir individualmente.

A alteração no comportamento dos parlamentares refletiria, de acordo com os autores, uma solução ao problema de ação coletiva, já que os partidos passam a ter maior capacidade de negociação do que o legislador individual. Nesse sentido, o maior peso que o partido vai adquirindo no sistema político brasileiro propulsou a transformação de um presidencialismo de facções (sistema presidencialista faccional) para um sistema presidencialista de coalizão, em que o processo de formação de coalizões tem-se mostrado significativamente mais estável e preditor (Abrúcio, 1987; Santos, 2002).

A dimensão do impacto da mudança alocativa no processo decisório nacional é demonstrada em diversos trabalhos. Cheibub, Figueiredo & Limongi (2009) indicam, por exemplo, que em termos de conflitos especificamente federais, como é o caso das políticas centralizadoras da década de 1990, o índice de disciplina dos parlamentares mostra-se ainda maior.

Nessa pesquisa, quando analisadas as medidas centralizadoras mais relevantes e, conseqüentemente, mais conflituosas (como é o caso das medidas

que modificam o status quo do federalismo fiscal),¹⁸ os dados mostraram que a probabilidade de congruência do legislador pertencente à coalizão do governo federal –porém de um estado com governo oposicionista– é positiva com o líder do governo. Ou seja, no caso de medidas mais controvertidas federalmente, o legislador tende a votar de acordo com a indicação do líder do governo. Inclusive, deputados da base governista, mas de estados com governos opositores, apresentaram índices superiores de disciplina (89%) em comparação aos deputados de estados governistas (87%).

Em trabalho recente, Cheibub, Figueiredo & Limongi (2009) demonstram que não há grande divergência no que tange às prioridades dos membros do Congresso e às do Executivo Federal. A agenda de um e a do outro parecem ter caráter complementar. Mesmo que isso não implique identidade de interesses e ausência de conflitos, significa que a atuação dos dois Poderes é baseada em um princípio de coordenação.

Arretche (2007; 2009), por sua vez, argumenta que a centralização do processo decisório na arena federal afeta as oportunidades institucionais de veto dos governos territoriais no Brasil. Como mencionado anteriormente, em virtude de a União concentrar a autoridade de legislar sobre a maioria das responsabilidades em políticas dos estados e municípios, a arena federal acaba se transformando no lócus central das decisões sobre questões federais e acarreta que a maioria dessas questões seja processada na forma de legislação ordinária.

Apesar de os entes federativos terem formalmente a faculdade de administrar seus impostos, de programar uma série de políticas públicas e de gastar recursos descentralizados, sua autonomia para tomar decisões a respeito dessas funções é limitada pela extensiva e detalhada Constituição Brasileira. De acordo com a CF 88, todas as iniciativas dos governos territoriais pressupõem *regulação*¹⁹ prévia por parte da União.

Um ponto relevante é que na CF brasileira, diferente de outras federações, não há regras decisórias específicas sobre assuntos de interesse dos governos subnacionais.²⁰ Os pontos de veto são basicamente as comissões legislativas

18 As mais importantes são aquelas que redefinem a estrutura do federalismo fiscal instituído em 1988: LRF, Lei Camata, Lei Kandir, ICMS, ISS, ITR e FSE (FEF e DRU).

19 A ressalva sobre regulação é importante quando comparada com o caso argentino. Se entendermos que aprovação e regulação são instâncias distintas, no caso argentino há exemplos que mostram como o processo que atravessa uma lei entre um momento e outro é utilizado como poder de negociação pelo Poder Executivo Nacional, já que este último –é importante ressaltar– não só tem poder de modificar a lei antes de sua regulamentação, como tem inclusive a prerrogativa de regulamentar toda matéria aprovada. Fato que o dota de considerável poder de agenda (Rodríguez & Bonvecchi, 2004).

20 Nos Estados Unidos, as alterações na Constituição que afetem os estados devem ser confirmadas pela maioria das Assembléias Legislativas. Na Suíça e na Austrália devem ser confirmadas por referendo popular e pelo apoio da maioria das subunidades. Na Argentina, esta especificação se remete a possíveis alterações da política de coparticipação e de transferência de funções e serviços. Qualquer modificação que afete os interesses provinciais deve ser aprovada pelas Assembléias Provinciais. Uma

e o plenário das duas casas. Contudo, o resultado dos processos nesses dois âmbitos, como bem demonstra Santos, 2002, é fortemente influenciado pelos recursos institucionais que o Executivo Federal e os líderes partidários lançam mão para a aprovação de medidas de seu interesse.²¹

Sendo assim, a ausência de regras institucionais que regulem particularmente os assuntos subnacionais e as prerrogativas de autoridade legislativa sobre assuntos federais, enfraquece a capacidade de veto dos governos estaduais e municipais. Contudo, isso não quer dizer que as subunidades sejam reféns das preferências do governo central.²²

É importante ressaltar que este trabalho sustenta que o processo de (re) centralização posterior à CF 88 não representou um ponto de inflexão, mas sim um processo de aprofundamento da tendência contida na própria CF 88, a qual contou fortemente com a participação dos atores subnacionais (Arretche, 2007; 2009). Um exemplo é a aprovação da Emenda Constitucional 19 em 4 de junho de 1998, dez anos após a implementação da CF88. A EC 19/98 normatizou as diretrizes da administração pública em todas as esferas da federação e foi aprovada mediante discussões no plenário que se dividiram em clivagens ideológicas e não federais.

Por outro lado, trabalhos análogos (Arretche & Rodden, 2004; Arretche, 2007, 2009 e Cheibub, Figueiredo & Limongi, 2009) têm demonstrado que as bancadas estaduais não se comportam, em geral, como um ator coletivo, o que se verifica pela variabilidade na coesão de suas decisões parlamentares. Os trabalhos citados mostram que a indicação do líder partidário tem impacto maior na decisão do voto parlamentar do que a posição do governador de seu estado, o que independe do fato de o governador ser ou não do seu partido. A fidelidade partidária é o que tem explicado o sucesso parlamentar dos presidentes na aprovação de medidas, em geral, e das medidas que atingem os interesses subnacionais, portanto, *federalmente mais conflitivas*, em particular.

Nesse sentido, o modelo de Estado federativo que *resurge* da CF88 autorizou às elites do governo central a apresentarem iniciativas legislativas em todas as áreas relevantes de políticas públicas, em particular naquelas cuja

questão importante é que a Constituição argentina não especifica os limites da aprovação nem o órgão que deve legitimá-la. Em uma perspectiva histórica, estas aprovações deram-se através de negociações bilaterais entre os executivos, federal e provincial. Art. 52 Inciso 2.

21 Exemplos são o encaminhamento do voto e os pedidos de urgência anteriormente citados.

22 Apesar do componente centralizador do processo decisório é importante destacar a existência de interesses particularmente locais e sua relevância no funcionamento da federação. Um indicador disso é, paradoxalmente, a própria existência de bancadas estaduais, definidas no Congresso Nacional e a não linearidade de suas preferências. Arretche (2009) demonstra que, quando as iniciativas do Governo central incidem diretamente sobre as transferências constitucionais, a sua aprovação é menos contundente. Também é interessante observar os embates no Legislativo a respeito da distribuição dos Royalties do Pré-Sal, medidas que modificam a distribuição constitucional das receitas dos estados de forma diferenciada.

execução é de competência de Estados e municípios, e outorgou maior poder de agenda ao governo central. No entanto, também dotaram de grande flexibilidade as regras institucionais que regulam as áreas mais conflitivas das RIGs.

Um indicador é que a CF88 não criou um ambiente institucional que congelasse a distribuição original de autoridade de 1988 ao não estabelecer normas que dificultassem sua modificação. Isso nos leva a crer que as reformas da década de 1990 mostram continuidade nas preferências das elites intergovernamentais, ligadas a um modelo de Estado que vem sendo desenhado ao longo da história da federação brasileira.²³ A opção por maior centralização, então, responde à necessidade de adaptação da estrutura institucional vigente frente a uma conjuntura de crise, tendo em mente que a capacidade intergovernamental de gerar comprometerimentos críveis (*credible commitment*) é ampliada a partir de processos de aprendizagem ao longo do tempo. Nesse contexto, o incrementalismo que denota a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal no ano 2000 é um excelente exemplo.²⁴

Assim, a centralização não representou nem ruptura nem usurpação por parte do governo central dos direitos originários dos governos subnacionais, mas sim uma delegação racional de poder. Pode-se dizer que as medidas que centralizaram a arrecadação e aquelas que incidiram na autonomia de gasto das esferas subnacionais, como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal,²⁵ estão dentro de um ideal de Estado gestor.

De maneira concomitante, observa-se que o sistema partidário brasileiro tende à maior previsibilidade: apesar da alta dispersão de poder, o Congresso organiza-se ao redor de mais ou menos oito partidos, mostrando, ao longo do

23 Como apontado pela nota de rodapé N° 17.

24 A Lei de Responsabilidade Fiscal começa a ser gestada com as medidas centralizadoras da década de 90, sendo as mais importantes aquelas que redefinem a estrutura do federalismo fiscal instituído em 1988: LRF, Lei Camata, Lei Kandir, ICMS, ISS, ITR e FSE (FEF e DRU). A Lei Camata (Lei Complementar N° 82), por sua vez, é a mais significativa pois propôs normas rígidas e mecanismos de controle dos gastos permanentes. Estes gastos são os que passam de um exercício fiscal para o outro, principalmente aqueles relacionados à contratação de pessoal. A Lei de Responsabilidade Fiscal não altera o limite imposto pela Lei Camata, que é de 60% da receita corrente líquida para os Estados e de 50% para o Governo Federal.

25 Um ponto importante destacado por Afonso (2010) é o tratamento que a LRF recebeu no Legislativo. A Câmara dos Deputados, embora tenha preservado todos os princípios propostos pelo Executivo, promoveu expressivas mudanças na estruturação da lei e em sua técnica redacional, assim como incluiu importantes alterações, que acentuaram ainda mais a austeridade fiscal do projeto e sobre o Banco Central (separando as políticas fiscais e monetárias). O autor ainda sugere que o fato de a comissão especial da Câmara dos Deputados ter alterado muitos dispositivos do projeto do Executivo (com a concordância deste último), aumentou a adesão política dos parlamentares.

À parte, vale registrar como a questão federativa apareceu no processo legislativo da LRF. Claro está que a autonomia foi um dos princípios mais reclamados pelos parlamentares que se opuseram ao projeto. No entanto, Afonso aponta para uma contradição, em termos partidários, entre as posições favoráveis ao projeto por parte de prefeitos e governadores vinculados à oposição, e as resistências e os votos negativos dos parlamentares dos mesmos partidos (que, no final, votaram em bloco contra, nas duas Casas). Fato que denota a legitimidade, em termos federativos, que alcança a Lei Fiscal.

tempo, que as estratégias de competição intergovernamental exercem efeito regulador sobre o sistema de partidos e das coalizões formadoras de governo. Este fato foi acompanhado pelo aumento significativo da disciplina partidária no Brasil, observado durante o período de 1989-1994, quando os principais partidos (Partido dos Trabalhadores-PT, Partido Democrático Trabalhista-PDT, Partido da Frente Liberal-PFL, Partido Democrático Social-PDS, Partido do Movimento Democrático Brasileiro-PMDB, Partido da Social Democracia Brasileira-PSDB e Partido Trabalhista Brasileiro-PTB) mostraram o índice de Rice entre 85,4 e 98 (Figueiredo & Limongi, 1995).

Com base nas discussões precedentes, defende-se que as características institucionais do processo decisório no Brasil mostram uma agenda coordenada entre os poderes e suas modificações atendem à diminuição de problemas de ação coletiva. As modificações observadas no sistema partidário, assim, evidenciam um processo de aprendizagem no qual se consolida uma *rationale* federal. A centralização do processo decisório e o caráter horizontal que passa a caracterizar a negociação partidária nacionalmente mostram que a resolução de problemas de ação coletiva federais tem seu instrumento canalizador nos partidos. Não há abdicação de poder (Amorim Neto & Tafner, 2002), porém sim a delegação racional de autoridade decisória ao Executivo federal por parte dos representantes das subunidades.

5.2. O Caso Argentino

A estrutura da política argentina caracteriza-se por uma organização que reproduz a organização federal: os maiores partidos (Partido Justicialista-PJ e Unión Cívica Radical-UCR) contam com uma autoridade nacional, uma, provincial e uma, local (Mustapic, 2000).

Essa configuração descentralizada faz com que os líderes nacionais não tenham condições de controlar plenamente o comportamento dos seus membros, pois se baseia em um sistema de múltiplas lealdades, no qual o líder nacional se apóia em uma coalizão de líderes provinciais, os quais, por sua vez, se amparam em uma coalizão de líderes locais.

Ao intensificar as possibilidades de conflito interno, esse tipo de arranjo requer mecanismos mais complexos de coordenação, uma vez que os legisladores do partido governante necessitam apoiar as políticas das províncias, ao mesmo tempo em que são pressionados a seguirem a linha partidária nacional, articulada ao Presidente da República.

Tal contexto é agravado pelo fato de que, mesmo sem existir formalização institucional, há acordo tácito entre os principais partidos políticos, pelo qual se estipula que os chefes dos executivos (nacional ou provincial) também sejam os chefes do partido. Ou seja, o Presidente da República é, em geral, também o chefe nacional de seu partido e, no âmbito subnacional, o chefe provin-

cial do Partido é, em geral, o governador. Nas províncias em que o partido não é governo, a estrutura de poder interna segue a mesma lógica: uma pessoa ou um pequeno grupo domina a dinâmica do partido em nível provincial.

Mustapic (2000) ressalta que a organização descentralizada dos partidos políticos e suas regras de competição interna (eleições diretas abertas), as do PJ e da UCR, em particular, conspira contra a capacidade dos líderes nacionais em descansar na disciplina dos legisladores. O tipo de arranjo institucional argentino resulta, então, da combinação entre atribuições presidenciais fortes e de recursos políticos de poder incertos.

Por sua vez, na Constituição argentina de 1994, diferentemente da CF88 brasileira, as subunidades têm a última palavra nas decisões relativas a questões que envolvem seus interesses fiscais e têm total autonomia na gestão e na organização da administração pública provincial.

Nesse contexto, Eaton (2005) sugere que a dinâmica das relações intergovernamentais embebidas nesta estrutura política provoca uma considerável rigidez institucional. Esta rigidez deriva da incapacidade de superar problemas de ação coletiva, que se aprofundam, em grande parte, como consequência da descentralização de sua estrutura política somada a um centralismo fiscal.

A histórica centralização da arrecadação —ou seja, a separação entre o recolhimento de impostos e o gasto— tem conduzido a um elevado desequilíbrio fiscal vertical, que, como resultado da limitada autonomia fiscal, torna as subunidades, em sua maioria, altamente dependentes das transferências governamentais. No entanto, a estrutura das relações políticas nesse país, ao circunscrever núcleos de poder em muitos aspectos autônomos ao âmbito subnacional, assegura considerável poder aos governadores como líderes políticos. Essa conjuntura gera um contexto de conflito intergovernamental intermitente.

É interessante notar que, enquanto os legisladores nos Estados Unidos e no Brasil são os que delegam poder aos líderes partidários (mesmo que de diferentes formas e com incentivos também distintos), na Argentina, a delegação de poder ocorre entre chefes partidários provinciais a líderes partidários nacionais no legislativo federal, através da negociação de votos dos seus representantes no legislativo e de recursos para suas províncias.

O trabalho de Calvo & Escolar (2005), desde outra perspectiva, explica que o aprofundamento da dualidade no sistema partidário argentino foi acrescentado pelos processos de reforma do Estado ocorridos durante a década de 1990, principalmente no que concerne aos Pactos Fiscais de 1992 e 1993.²⁶

26 O Pacto Fiscal I, denominado "Acuerdo de Compromiso Federal entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales", modificou a distribuição primária dos recursos coparticipáveis com o objetivo de auxiliar as províncias com desequilíbrios fiscais no pagamento das obrigações previdenciárias nacionais entre outros gastos operativos. Por sua vez, o Pacto Fiscal II, conhecido como o "Pacto Federal

Mais especificamente, o tipo de descentralização das políticas de saúde e de educação levado a cabo durante o governo de Menem, fortaleceu o poder dos atores locais como resultado do aumento dos repasses federais para cobrir a transferência dos serviços sociais. Nesse sentido, como não foram criados mecanismos de supervisão da gestão dos recursos, os executivos federais se viram beneficiados com a ampliação de verbas a sua disposição.

Esse contexto impulsionou a maior separação entre os sistemas políticos nacionais e provinciais como decorrência do fortalecimento político dos líderes subnacionais. As razões principais para tal fortalecimento residem na capacidade de distribuição discricionária de recursos políticos, econômicos e simbólicos a eleitorados que se encontram territorialmente concentrados. Os governadores e, em poucos casos, os prefeitos exercem considerável influência nas decisões de gasto em política pública tanto através de seu controle direto do orçamento provincial como pelo seu controle discricionário de programas financiados pelo governo federal.²⁷

Um ponto importantíssimo é o fato dos repasses dos recursos da coparticipação para os níveis locais (municípios) ser de responsabilidade da maioria dos governos provinciais.²⁸ Diferente do Brasil, os municípios argentinos não são considerados constitucionalmente entes federais em pé de igualdade com as províncias e o Distrito Federal. Esta questão permite que o governador utilize os próprios repasses federais como ferramenta de barganha política com os diversos *intendentes* (prefeitos), o que incentiva a construção e o fortalecimento de nichos políticos provinciais a partir do controle das instituições partidárias e eleitorais.²⁹

Falleti (2005) demonstra, então, que o Legislativo Nacional perdeu relevância frente ao papel-chave dos governadores nas negociações sobre os processos de descentralização. Segue-se que o fortalecimento dos sistemas políticos subnacionais vis-à-vis o nacional tornou mais complexo não só o

para el empleo, la producción y el crecimiento”, tinha como objetivo equiparar a política tributária das províncias e melhorar a competitividade dos setores produtivos através de alocações específicas.

27 Neste ponto vale fazer uma comparação com o Brasil. Neste país, o processo de descentralização das políticas sociais incentivou, ao contrário da Argentina, a ampliação da competitividade subnacional o que resultou no enfraquecimento, de modo geral, de estruturas dominantes de poder. Um dos vetores institucionais de diferenciação nos processos de descentralização é a existência, no Brasil, de condicionalidades no repasse das verbas e de lineamentos gerais sobre sua implementação administrados pelo Governo Nacional.

28 O chamado *Conurbano Bonaerense* (região metropolitana da província de Buenos Aires, excluída a Capital Federal) constitui uma excessão. Nesta região, a autonomia dos prefeitos é significativa e sem precedentes em outras regiões do país. Os prefeitos do Conurbano têm relação direta com o governo federal, diminuindo significativamente a incidência, em termos de agenda política, do governador da Província de Buenos Aires.

29 Entre 1983 e 2001 ocorreram sucessivas reformas dos sistemas eleitorais nas províncias argentinas. A maioria delas teve como objetivo a manipulação institucional dos sistemas eleitorais de modo a beneficiar a elite política tradicional que detinha o poder local na época. Para análise detalhada, ver Calvo & Escolar, 2005, capítulo 5.

processo decisório, mas igualmente as próprias relações intergovernamentais. A tendência à atomização dos sistemas partidários provinciais explica a fragmentação maior do processo decisório no âmbito nacional e sua tendência a gerar governos divididos (Calvo, Szwarcberg, Micozzi & Labanca, 2001).

Este aspecto é explicado por Calvo *et alli.* (*op. cit.*) a partir da conjunção entre o “viés partidário” e o “viés majoritário”³⁰ da política argentina. O viés majoritário é consequência de dispositivos institucionais que reduzem os níveis de competição efectiva subnacional ao favorecer eleitoralmente os partidos vencedores.³¹ Por sua vez, permitem a configuração de governos unificados com legislativos subnacionais em sintonia com os governadores.

No entanto, Jones, Hwang & Micozzi (2009) em sua análise sobre o comportamento dos legisladores durante 1989 e 2007 através do exame das votações nominais na Câmara de Deputados, concordam com o importante papel reativo do Congresso no processo decisório, mas demonstram, contudo, que as clivagens no legislativo se direcionam em uma única dimensão: quem vota com o governo e quem vota com a oposição.

Isso se deve também ao sucesso do partido majoritário na imposição da agenda legislativa mediante sua capacidade de funcionar como cartel: a liderança partidária do partido majoritário lança mão de seu poder de agenda para dominar o processo legislativo. Suas prerrogativas consistem em bloquear aquelas iniciativas que vão contra as preferências do partido e dar passagem àquelas que o apóiam. A oposição, no entanto, ao não possuir poder de agenda, nem positivo nem negativo, é relegada a um papel reativo.

Como resposta a um problema de ação coletiva, é lógico esperar que a dinâmica do processo legislativo nacional passe a centrar-se na competição entre governo e oposição, em vista dos maiores custos e dos menores ganhos de uma oposição fragmentada. A clivagem federal propriamente dita fica de fora do âmbito legislativo e é exposta pelos processos de barganha bilateral entre representantes dos executivos.

Dessa forma, levando em conta o exposto até aqui, temos que o impacto da estrutura do sistema partidário argentino induz a duas importantes clivagens no âmbito nacional. Por um lado, aos embates entre o partido do governo e o(s) partido(s) da oposição na arena legislativa e, por outro, às disputas entre os membros do mesmo partido, porém de subunidades diferentes, fato que estimula inclusive a proliferação de blocos intrapartidários, aumentando a fragmentação legislativa. As negociações entre seus membros, no entanto, dão-se fora do contexto parlamentar.

30 *Sesgo partidario e sesgo mayoritario*, em espanhol.

31 Esta questão está intimamente ligada às reformas eleitorais provinciais mencionadas na nota de rodapé Nº 29.

Esse “eixo”, contudo, não implica que a clivagem federal seja menos intensa, já que tende a abarcar membros do mesmo partido ou coligados a ele, mas que a barganha política dar-se-á em termos do que Tsebelis (1993) chamou de *Nested Games*, ou seja, processos políticos nos quais os atores são obrigados a tomar decisões tendo como base duas ou mais arenas políticas superpostas.

Esta conjuntura seria o resultado do que, como já vimos e diversos trabalhos demonstram, as características de seu sistema partidário espelham nas clivagens inerentes ao seu sistema federal, fazendo com que os conflitos políticos sejam transferidos para a arena intergovernamental e personificados na figura do governador e na do Presidente da República (Calvo & Escolar, 2005).

Em termos das premissas levantadas por este artigo, argumentamos que a estrutura dual que adquire o sistema de partidos argentino, longe de canalizar a interação intergovernamental para uma direção mais cooperativa, tende a aprofundar o conflito federal como resposta à ambigüidade da distribuição de autoridade.

Nesse contexto, a implementação da agenda do governo federal está condicionada à capacidade de negociação do Executivo, enquanto chefe partidário nacional, com os chefes partidários provinciais que, na maioria das vezes, são de seu mesmo partido. É a partir dessa lógica que se apreende o caráter dual da estrutura política argentina e a dificuldade, através de seu sistema partidário, de alcançar uma dinâmica intergovernamental com maiores graus de institucionalização.

A partir desta argumentação, a próxima seção busca inquirir empiricamente o peso dos interesses locais no processo decisório nacional. Ou seja, o que se quer observar é o grau em que as relações federativas intergovernamentais são fonte de conflito e, por conseguinte, de ineficiência na implementação de políticas públicas nacionais ou, de modo contrário, se existe uma agenda nacional autônoma³² implementada pelo Executivo federal.

6. Da Teoria aos Dados

6.1. Brasil

Para verificar a hipótese sobre o fortalecimento do vínculo partidário no Brasil e a nacionalização de seu sistema de partidos foi empregada a informação contida no Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.³³ Mais especificamente, foram utilizados os dados sobre a taxa de disciplina e o índice de Rice dos partidos e

32 O conceito de autonomia aqui faz referência à existência de uma agenda federal compartilhada entre os diversos entes governamentais.

33 A descrição dessa base de dados pode ser encontrada em <<http://www.cebrap.org.br/index.asp>>.

das bancadas estaduais³⁴ durante as votações nominais³⁵ válidas³⁶ na Câmara de Deputados das iniciativas enviadas pelo poder Executivo durante o período de janeiro compreendido desde o começo de 1989 a dezembro de 2009.³⁷

Para a classificação das iniciativas foi empregada a tabela elaborada por Cheibub, Figueiredo & Limongi (2009). O tipo de medida votada segue, então, uma escala de 0 a 5 de acordo com o Quadro 1 a seguir:

Quadro 1: Classificação das Iniciativas

0	Não federativa
1	Mudanças gerais legislação fiscal
2	Aumenta/altera imposto central não sujeito a distribuição entre estados e municípios (ex.: CPMF; CSLL; Cofins; alíquotas de contribuição, inclusive INSS e setor público; precatórios)
3	Afetam interesses de alguns estados (ex.: FPE; áreas de livre comércio; permissão para tributação de alguns produtos pelos Estados e Distrito Federal)
4	Mudanças fiscais/orçamentárias que afetam as receitas ou a participação dos estados e municípios nas receitas da União (ex FEF, partilha CIDE; regula ICMS; ITR, ISS; permissão cobrança taxa iluminação e outras)
5	Limites aos gastos/outros subnacionais (ex.: Lei Camata, PEC impõe limite despesa legislativo municipal; dívida estada; restringe criação municípios)

34 A expressão “Bancadas Estaduais” refere-se aos blocos parlamentares que representam as subunidades na Câmara dos Deputados. Mesmo não existindo regimentalmente, a justificativa para sua utilização nesta tese e em diversos trabalhos (Figueiredo e Limongi, 2005, 2000, 1999; Cheibub, Figueiredo e Limongi, 2009; Arretche, 2009, 2007, 2004, entre outros) é a necessidade de tentar compreender o comportamento dos representantes partidários de cada estado *vis-à-vis* os interesses partidários ou nacionais.

35 As votações nominais ocorrem em duas circunstâncias: é obrigatória quando a aprovação deve ser por maioria qualificada em uma ou nas duas casas; ou nas emendas à Constituição, que exigem 60% dos parlamentares das duas casas. Para os casos de legislação ordinária, as votações nominais só ocorrem por requerimento de uma parcela relativamente pequena de parlamentares no plenário ou líderes partidários.

36 As votações incluídas na análise são aquelas para as quais se conhece a posição do governo e a dos líderes partidários. Não foram levadas em conta as votações inválidas, ou seja, aquelas que não tiveram decisão final por falta de quórum, bem como as votações unânimes.

37 Índice de Rice das Bancadas Partidárias e Estaduais: diferença absoluta entre o número de deputados que votaram de acordo com a indicação do líder de seu partido (ou do governo de seu estado) e dos que votaram contra essa indicação.

Taxa de Disciplina Partidária [dispartido]: porcentagem dos deputados que votaram em consonância com a indicação do líder de seu partido.

Taxa de Disciplina da Bancada Estadual [disgovd]: porcentagem dos deputados que votaram em consonância com a indicação do líder do partido do governador de seu estado.

Taxa de Disciplina do Governo Federal [disgovfed]: porcentagem dos deputados que votaram de acordo com a indicação do líder do governo federal.

Coalizão governo federal [coalgov]: se o deputado faz parte ou não da coalizão do governo federal.

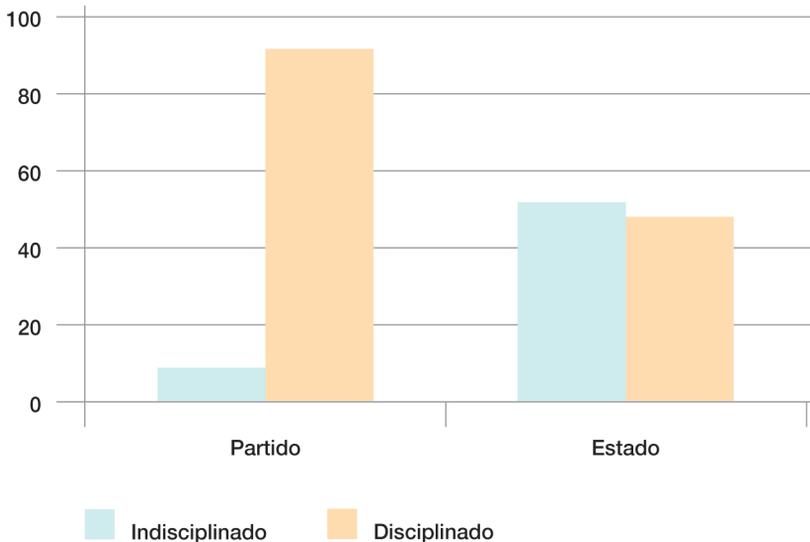
Medida [Medida]: Tipo de iniciativa votada.

Para testar a validade das afirmações, comparamos as taxas de disciplina / indisciplina partidária medidas pelo percentual da bancada que acompanhou o voto do líder de seu partido e as taxas de disciplina / indisciplina das bancadas estaduais.

Nota-se que a disciplina partidária é o indicador mais elevado para todo o período em análise (mais de 90%), ao passo que a taxa de disciplina das bancadas estaduais não chega a 50%. Por sua vez, a análise das taxas de indisciplina mostra que há menor coesão nas bancadas estaduais em comparação à fidelidade mostrada pelos deputados em relação a seu partido.

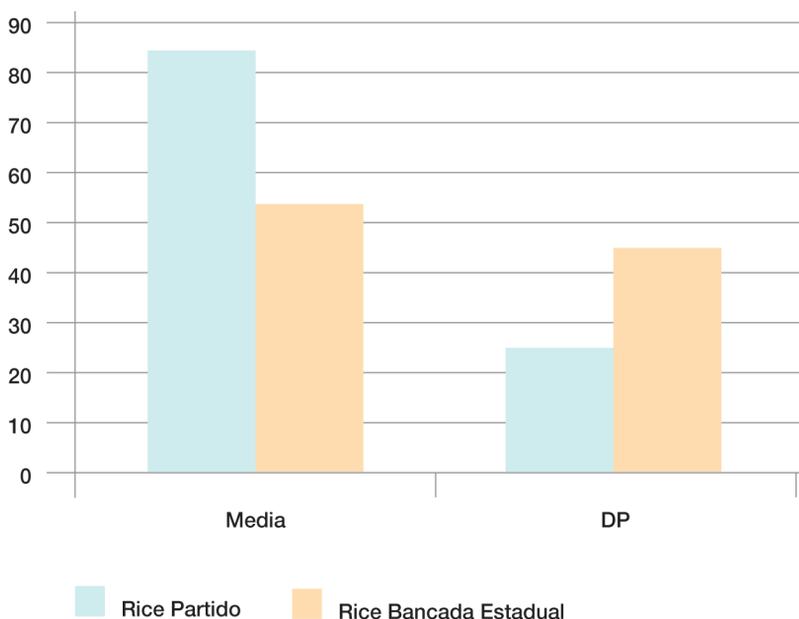
No Gráfico 2, a seguir, cotejamos os índices de Rice das bancadas partidárias e estaduais e seus desvios padrão. Os resultados seguem a mesma tendência que as taxas de disciplina analisadas no Gráfico 1.

Gráfico 1: Taxas de Disciplina e Partidos e das Bancadas Estaduais
(Dados agregados / 1989 - 2009)



O índice de Rice das bancadas partidárias, analisado de forma agregada para o período estudado, é significativamente superior ao das bancadas estaduais. Como esperado, o desvio padrão relacionado ao Índice de Rice das bancadas estaduais mostra maior, e significativa, volatilidade das intenções de voto dos legisladores de um mesmo estado.

Gráfico 2: Coesão das Bancadas Partidárias e das Bancadas Estaduais na Câmara de Deputados (1989 – 2009)



O Quadro 2, a seguir, analisa a distribuição das taxas de disciplina e indisciplina dos deputados federais com base no tipo de iniciativa votada –se não federal ou federal e de que tipo–. Os resultados são os seguintes:

Quadro 2: Média da Disciplina e DP das Bancadas Partidárias de Acordo com a Iniciativa Votada (1989-2009)

Medida	Média	DP.	Freq.
0	0.91170683	0.28372122	336402
1	0.91070905	0.28516672	40956
2	0.92095844	0.2698073	36601
3	0.93159483	0.25244967	12923
4	0.93828873	0.24063275	51190
5	0.91618956	0.27710665	41570
TOTAL	0.91575161	0.91575161	519642

Observa-se que, numericamente, a maioria das medidas votadas no período não são federativas (33.6402 ou quase 65%). Os dados acima mostram taxas de disciplina partidária significativamente altas e com pouca variação em relação às medidas que tocam interesses federais. A distribuição entre votos disciplinados e indisciplinados entre as medidas sensíveis aos interesses federativos é também mais disciplinada e com baixos percentuais de volatilidade. As taxas de fidelidade partidária oscilam entre 91,2% e 93,8%.

Para corroborar esses dados, o Quadro 3, a seguir, mostra a distribuição da disciplina das bancadas estaduais de acordo com o tipo de medida votada.

Quadro 3: Média da Disciplina e DP das Bancadas Estaduais de Acordo com a Iniciativa Votada (1989-2009)

Medida	Média	DP.	Freq.
0	0.4970226	0.49999169	452581
1	0.4340563	0.49563657	58785
2	0.5418111	0.49825406	47009
3	0.4906231	0.49992467	19836
4	0.5642639	0.49585677	65021
5	0.5548188	0.49699071	50822
TOTAL	0.5050717	0.49997464	694054

Os dados mostram considerável volatilidade no comportamento das bancadas estaduais e pouca variação nas taxas de disciplina em razão do tipo de medida votada. No entanto, nota-se maior disciplina estadual para os casos das medidas 4 e 5. Os tipos de medida que remetem aos tipos quatro e cinco correspondem àquelas que mais incidem diretamente na autoridade fiscal subnacional (5) e na autonomia financeira (4), razão que pode explicar a variação observada. Mesmo assim, ainda são bastante inferiores aos índices de disciplina dos legisladores em relação a indicação do líder de seu partido.

No entanto, esta maior disciplina pode indicar a existência de preferências estaduais também canalizadas através do sistema partidário e dirimidas no âmbito legislativo federal. Como demonstra o trabalho de Arretche (2009), as preferências das bancadas estaduais não são lineares. Quando modificações no status quo incidem diretamente nos interesses estaduais, a certeza de sua aprovação é menos contundente.

Para desafiar os resultados encontrados, analisa-se o impacto da LRF no comportamento dos deputados em relação às indicações de seus partidos *vis-à-vis* à indicação do governador de seu estado de origem. O que se busca

observar é simplesmente se a implementação da LRF, enquanto medida centralizadora, provocou impacto nas preferências dos deputados federais expressas nas variações das taxas de disciplina e indisciplina partidárias e em relação às suas respectivas bancadas estaduais. A disciplina das bancadas estaduais. Com esse objetivo, foi construída uma variável dummy para indicar os anos anteriores à implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (1989-2000) e os anos posteriores (2001-2009) à sua implementação.

Os Quadros 4 e 5, a seguir, mostram as taxas de disciplina partidária antes e depois da LRF para as bancadas partidárias (4) e estaduais (5).

Quadro 4: Média da Disciplina e DP dos Partidos em relação à LRF (1989-2000 / 2001-2009)

LRF	Média	DP.	Freq.
Antes	0.90678613	0.29073239	305373
Depois	0.9257177	0.26223008	388289
TOTAL	0.91738339	0.27530204	693662

Cuadro 5: Média da Disciplina e DP das Bancadas Estaduais em relação à LRF (1989-2000 / 2001-2009)

LRF	Média	DP.	Freq.
Antes	0.50554429	0.49996989	396624
Depois	0.46399438	0.49870237	544054
TOTAL	0.48151333	0.49965839	940678

Os dados acima mostram que a LRF teve um impacto, ainda que leve, nas decisões de voto dos legisladores federais. A disciplina partidária aumentou nos anos posteriores à LRF e também houve um pequeno aumento de sua coesão: a disciplina passou de 90,6% para 92,6%, ao passo que o Desvio Padrão diminuiu de 0,29 para 0,26.

Em termos do comportamento das bancadas estaduais, os dados mostram tendência contrária à das taxas de disciplina partidária, o que reforça os supostos levantados neste trabalho. Mesmo que a variação seja de apenas 0,4%, pode-se interpretar que houve leve diminuição da disciplina estadual nos anos posteriores à implementação da LRF. O desvio padrão, porém, permanece alto e praticamente o mesmo, mostrando índices consideráveis de volatilidade nas decisões dos deputados.

O quadro (6) mostra, então, a variação da disciplina dos deputados federais em relação às indicações do líder do governo federal.

Quadro 6: Média da Disciplina e DP dos Legisladores Federais em relação às indicações do líder do Governo Federal (1989-2000 / 2001-2009)

LRF	Média	DP.	Freq.
Antes	0.74703557	0.43471165	238579
Depois	0.81836521	0.38554384	323699
TOTAL	0.78809948	0.40865509	562278

Os dados mostram que a disciplina dos deputados federais – dos que pertencem e não pertencem a um partido da coalizão do governo federal – aumentou, ainda que levemente, nos anos posteriores à Lei de Responsabilidade Fiscal, ao passo que também houve diminuição da volatilidade de seu comportamento (o desvio padrão passou de 0,43 para 0,38). Esse resultado pode sugerir a tendência ao fortalecimento de uma agenda federal consensuada gerida pelo governo central.

Esta suspeita ganha força ao levarmos em conta as prerrogativas do Executivo Federal na apresentação de iniciativas que incidem na administração pública nacional e nas questões orçamentárias, como apontado anteriormente. Ou seja, os dados demonstram que há considerável grau de congruência entre a indicação do Líder do governo federal na Câmara de Deputados e as decisões de votos dos deputados federais individualmente.

De acordo com os dados vistos até aqui, pode-se sugerir que o sistema partidário brasileiro estrutura-se em bases partidárias. As bancadas estaduais, por sua vez, parecem não atuar como ator coletivo, como mostram os dados sobre os índices de coesão, baseado na média e no desvio padrão de suas taxas de disciplina nas votações nominais, nas decisões dos parlamentares. Essas constatações são reforçadas quando se analisa o tipo de medida que está sendo votada. Nos casos de medidas sensíveis aos interesses federais, as taxas de disciplina não sofrem alterações contundentes.

A seção a seguir consiste na análise da estrutura de preferências dos legisladores argentinos durante o período estudado.

6.2. Argentina

Como amplamente demonstrado pela literatura especializada apresentada na seção anterior, as votações nominais na Câmara dos Deputados argentina não expressam a clivagem federal. Ou seja, os índices observados de disciplina partidária e apontados em várias pesquisas refletem o resultado de negociação intra e interpartidária que ocorre antes das votações e fora da arena parlamentar. Como vimos a clivagem legislativa, no caso argentino, se dá em termos governo-oposição.

Em decorrência disso, para analisar as preferências dos legisladores desse país e verificar o peso dos interesses locais na barganha intergovernamental

(e, conseqüentemente, a mencionada territorialização do sistema de partidos), optou-se pela utilização da metodologia sobre a construção de redes de colaboração entre deputados na arena legislativa, em linha com os trabalhos de Alemán, Calvo, Jones & Kaplan (2009), Alemán & Calvo(2010), Calvo & Leiras (2011) e Calvo & Sagarzazu (2011).

Os autores, propõem investigar a formação de redes de preferências de políticas no legislativo (*policy networks*), através do estudo da coautoria (*coauthoring*) ou apresentação conjunta (*cosponsoring*) de iniciativas de projetos de lei entre membros do legislativo. Os trabalhos acima citados defendem que a probabilidade de apresentação de iniciativas conjuntas entre deputados (e a conseqüente construção de redes estáveis no legislativo) está diretamente relacionada ao pertencimento dos deputados ao mesmo partido, à mesma subunidade ou a áreas similares de especialização (variável definida a partir de sua profissão ou de seu pertencimento a uma comissão específica). Isso leva a crer que a formação de redes entre os legisladores com preferências similares é também uma estratégia para aumentar seu poder de negociação para o acesso e a aprovação de iniciativas de seu interesse na arena legislativa.

Com essa perspectiva em mente, comparamos primeiramente, estatísticas descritivas a respeito das características das redes de colaboração que se formaram no interior da Câmara dos Deputados argentina.³⁸ Busca-se, assim, elucidar o vetor que incentiva a maior colaboração entre os deputados: o pertencimento à mesma província (portanto, a um partido diferente), a um mesmo partido; ou à mesma província e ao mesmo partido.

De acordo com as hipóteses propostas neste trabalho, espera-se que a territorialização do sistema de partidos gere impacto sobre as características das redes que se formam no interior da câmara de Deputados. Espera-se, então, que os deputados tenham mais incentivos em colaborar com aqueles membros que sejam de sua mesma província.

Os primeiros resultados são os seguintes:

Quadro 7: Modelos de Colaboração entre Deputados Federais (1984 – 2007)

	Observações	Média	DP
ColaboraçãoProvíncia	232639	0.4600139	0.2985258
Colaboração Partido	232639	0.7399009	0.3144564
ColaboraçãoProv-Part.	232639	0.3858188	0.0212766

³⁸ A base de dados utilizada foi gentilmente cedida pelo Prof. Ernesto Calvo. A construção da base de dados remete-se à pesquisa realizada e publicada no seguinte artigo: Calvo, Ernesto and Inaki Sagarzazu, 2011. "Legislator Success in Committee: Gatekeeping Authority and the Loss of Majority Control," American Journal of Political Science (AJPS), 55(1):1-15. A base de dados conta com 130.000 projetos de Lei apresentados no período entre 1984 a 2007.

Quadro 8: Probabilidade de Aprovação de Iniciativa de Acordo com o tipo de Colaboração Legislativa

Tipo de Colaboração/Aprovação	Coef	DP	z	P>z
Mesmo Partido	-0.5909794	0.0242669	-24.35	0.000
Mesma Província	0.088437	0.0397287	2.23	0.026
Mesmo Partido/Mesma Província	-0.8951348	0.0223214	-40.10	0.000

Likelihood-ratio test of $\rho=0$: $\chi^2(01) = 4469.99$ Prob $\geq \chi^2 = 0.000$

Nota-se que durante o período de análise, a maioria das colaborações para a apresentação de projetos conjuntos deu-se com base no nexo partidário. Isso quer dizer que, durante 1984 e 2007, 73% dos deputados tenderam a criar redes de ação conjunta a partir de sua coincidência partidária em contraposição aos 46 e 38% das colaborações entre membros da mesma província e da mesma província e mesmo partido, consecutivamente. Mesmo assim, os incentivos para colaborar no tocante aos membros de uma delegação provincial são ainda significativos: 46% projetos foram apresentados por membros de uma mesma província.

Afinando mais o estudo do impacto das características das redes de colaboração no processo decisório nacional, ponderou-se, desta vez, acerca das possibilidades de êxito legislativo das iniciativas ligadas a uma rede específica de colaboração. Foi então empregado um modelo estatístico de regressão *logit*³⁹ para a análise de dados de painel com efeitos aleatórios, sendo a variável de tempo, a legislatura da iniciativa apresentada, e a variável de agrupação, a identidade do deputado (Id). Os resultados são os seguintes:

Os dados do Quadro 8 sugerem que, tomando de forma agregada todo o período estudado, as iniciativas apresentadas por deputados de uma mesma província tendem a ter maiores probabilidades de êxito legislativo. De modo contrário, projetos de autoria de deputados de um mesmo partido ou mesmo partido e mesma província, tendem a ter menores chances de aprovação.

Ponderou-se, então, acerca da incidência dos Pactos Fiscais de 1992 e 1993 nas possibilidades de êxito legislativo das iniciativas ligadas a uma rede específica de colaboração. Seguindo a lógica testada para o caso brasileiro, busca-se avaliar o impacto das medidas de reforma fiscal, e federalmente mais conflitivas, no comportamento dos atores legislativos no Congresso Nacional.

É importante, no entanto, mencionar os resultados encontrados por Calvo & Leiras (2011). Os autores demonstram um aumento contundente nos

39 A regressão logística é uma técnica estatística que tem como objetivo produzir, a partir de um conjunto de observações, um modelo que permita a predição de valores tomados por uma variável categórica, freqüentemente binária, a partir de uma série de variáveis explicativas contínuas e/ou binárias.

efeitos provinciais e partidários, a partir de 1994-1995, na formação de redes de colaboração entre os legisladores, à medida que se intensifica a modalidade de base da rede. Ou seja, quando se estabelecem limiares de frequência de colaboração mais elevados, a incidência de redes de colaboração entre legisladores de um mesmo partido e de um mesmo distrito ganha considerável proeminência. Esta tendência se intensifica a partir de 1994.

Vejamos os resultados:

Quadro 9: Probabilidade de Aprovação de Iniciativa de Acordo com o tipo de Colaboração Legislativa antes e depois das Reformas de 1992 e 1993

Tipo de Colaboração/Aprovação	Coef. Antes de 1992	Coef. Depois de 1994
Mesmo Partido	-0.9484581 (0,000)	-0.4898056 (0,000)
Mesma Província	0.2672806 (0,002)	0.0580155 (0,195)
Mesmo Partido/MesmaProvíncia	-0.0153912 (0,882)	0.2559518 (0,000)

Valores de p entre parênteses

De acordo com os resultados da regressão, pode-se notar que os projetos apresentados por legisladores de mesmo partido e de mesma província mostram contundente crescimento de êxito legislativo, sendo aprovados no plenário da Câmara de Deputados. O êxito dos projetos das delegações provinciais aumenta significativamente após os anos da implementação dos Pactos Fiscais. Seguindo a tendência contrária, os níveis de sucesso legislativo dos projetos apresentados por bancadas partidárias ou provinciais e apartidárias caem de forma expressiva.

Os resultados encontrados confirmam, assim, as suspeitas levantadas no presente artigo. A seguir, seguem as conclusões gerais do trabalho.

7. Conclusão

Este trabalho foi centrado na análise da relação entre as diferentes estruturas partidárias e sua influência no processo legislativo federal em ambos os países. Partindo da premissa de que as clivagens que dão forma às relações intergovernamentais em cada país são canalizadas pela dinâmica partidária, conclui-se que o federalismo na Argentina tem um componente desestabilizador que dificulta o alcance não só de interações mais cooperativas, como também a implementação de políticas públicas intertemporais.

Enquanto o jogo político na Argentina mostra a tendência dos atores sub-nacionais politicamente relevantes em intensificar o poder de veto das jurisdições, limitando o poder central (Weingast, 1995) ou criando *joint-decision traps* (Scharpf, 1988) com a multiplicação de arenas de negociação; no Brasil, a formação de uma coalizão majoritária no Congresso Nacional é suficiente para que o Executivo federal consiga a aprovação de sua agenda, incluindo emendas à Constituição de matérias que modificam o *status quo* federativo.

Nesse sentido, argumenta-se que a centralização do processo decisório e o caráter horizontal da negociação partidária no Legislativo brasileiro são o reflexo de um processo de aprendizagem institucional, o qual *induz* a soluções mais cooperativas. Na Argentina, no entanto, as clivagens federais são tão intensas que induzem a interações mais conflituosas e, concludentemente, se traduzem na separação, cada vez maior, entre os sistemas partidários provinciais e o nacional.

Para concluir, com base nas discussões até aqui propostas, defendemos que os processos de reforma vividos por ambos os países na década de 1990 (como foi o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal, no Brasil e os Pactos Fiscais de 1992 e 1993, na Argentina), em lugar de corresponderem a pontos de inflexão, caracterizam-se por políticas que aprofundaram as clivagens existentes em suas relações intergovernamentais e que foram canalizadas através de seus sistemas partidários.

Assim, pôde-se afirmar que a dinâmica das RIGs nos países em questão alcança resultados contrafactuais. Enquanto a Argentina parece reforçar um círculo vicioso, o Brasil se encaminha para a construção de um marco de interação intergovernamental mais institucionalizado.

Referências bibliográficas

- Abranches, Sergio Henrique. “O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, *Dados*, Volumen 31, Nº 1, 1988, pp. 5-33.
- Abrúcio, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação. Os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo, Hucitec, 1998.
- Afonso, José Roberto. “Responsabilidade Fiscal no Brasil: Uma memória da lei”. *FGV Projetos*, 2010.
- Alemán, Eduardo & Calvo, Ernesto. “Explaining Policy Ties in the Argentine and Chilean Congresses: A Network Analysis of Bill Initiation Data”. Paper presentado en *Annual Meeting of the Midwest Political Science Association*, Chicago, 21 de abril de 2010.
- Alemán, Eduardo; Calvo, Ernesto; Jones, Mark *et. al.* “Comparing Cosponsorship and Roll-Call Ideal points”, *Legislative Studies Quarterly* Nº XXXIV, Febrero, 2009.
- Amorim Neto O. & Tafner. “Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias”, *Dados*, Volumen 45, Nº 1, 2002, pp. 5-38.
- Amorim Neto, O. & Santos, Fabiano. “O segredo Ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros”, *Dados*, Volumen 46, Nº 4, 2003, pp. 61-98.
- Arretche, Marta. “Federalismo e Políticas Sociais no Brasil. Problemas de Coordenação e Autonomia”, *São Paulo em Perspectiva*, Volumen 18, Nº 2, 2004, pp. 17-26.
- “The Veto Power of Subnational Governments in Brazil: Political Institutions and Parliamentary Behavior in the Post-1988 Period”. *Brazilian Political Sciences Review*, Volumen 1, Nº 2, diciembre de 2007, ISSN 1981-3821: http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212007000200002&lng=en&nrm=iso, acceso 12 de abril de 2012.
- “Continuidades e descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995”, *Dados*, Volumen 52, Nº 2, 2009, pp. 377-423.
- Arretche, Marta & Rodden, Jonathan. “Política Distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo”, *Dados*, Volumen 47, Nº 3, 2004, pp. 549-76.
- Calvo, Ernesto & Leiras, Marcelo. “The Nationalization of Legislative Collaboration: Territory, Partisanship, and Policymaking in Argentina”, *Documento de Trabajo* Nº 6. Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 2011.
- Calvo, Ernesto & Escolar, Marcelo. *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires, Prometeo, 2005.

Calvo; Szwarberg; Micozzi y Labanca. “Sobre-representación, Reforma Política y Gobierno Dividido en la Argentina”, en Calvo, Ernesto y Medina, Juan Manuel Abal (h): *El Federalismo Electoral Argentino*. Buenos Aires, EUDEBA, 2001.

Cheibub, José Antonio, Figueiredo, Argelina e Limongi, Fernando. “Partidos Políticos e Governadores como Determinantes do Comportamento Legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006”, *Dados*, Volumen 52, Nº 2, 2009, pp. 195-231.

Eaton, Kent. “Menem and the Governors: Intergovernmental Relations in the 1990s”, en Levinsky, S. & Murillo, María Victoria: *The Politics of Institutional Weakness Argentine Democracy*. Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, 2005.

Falletti, Tulia. “A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective”, *American Political Science Review*, Volumen 99, Nº 3, 2005, pp. 327-46.

Figueiredo, Argelina & Limongi, Fernando. “Partidos Políticos na Câmara dos deputados: 1989-1994”, *Dados*, Volumen 38, Nº 3, 1995.

— “O Congresso e as Medidas Provisórias: abdicação ou delegação?”, *Novos Estudos CEBRAP* Nº 47, 1997.

— *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Institucional*. Rio de Janeiro/São Paulo, FGV/Fapesp, 1999.

— “Constitutional Change, Legislative Performance and Institutional Consolidation”, *Brazilian Review of Social Sciences*, Special Issue Nº 1, 2000.

— “Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo”, *Dados*, Volumen 48, Nº 4, 2005, pp. 737-76.

Figueiredo, Marcus. “O eleitor a Preferência e o voto”, *Revista Insight Inteli-gência*, julho-agosto-setembro, 2005.

Gibson, Edward & Calvo, Ernesto. “Federalism and low-maintenance constituencies: Territorial dimensions of economic reform in Argentina”, *Studies in Comparative International Development*, Volumen 35, Nº 3, 2000, pp. 32-55.

Gibson, Edgard, Calvo, Ernesto F. & Faletti, Tulia G. “Federalismo realocativo: sobre-representação legislativa e gastos públicos no hemisferio ocidental”, *Opinión Pública*, Volumen 9, Nº 1, 2003.

Gordin, Jorge. “Patronage-Preserving federalism? Legislative malapportionment and subnational fiscal policies”, *GIGA* Nº 52, June, 2007.

Jones, Mark, Hwang, Wonjae & Mocozzi, Juan Pablo. “Government and Opposition in the Argentine Congress, 1989-2007: Understanding InterParty Dynamics Through Roll Call Vote Analysis”, *Journal of Politics in Latin America*, Volumen 1, Nº 1, 2009, pp. 67-96.

Mustapic, Ana María. “Oficialistas y Diputados: las relaciones Ejecutivo-Le-

gislativo en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, Volumen 39, Nº 156, 2000.
North D.C. & Weingast B. R. “Constitutions and Commitment: Evolution of Institutions Governing Public Choice”, *The Journal of Economic History*, Volumen 49, Nº 4, 1989, pp. 803-832.

Riker, William. *Theory of Political Coalitions*. New Haven, Yale University Press, 1962.

— *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston, Little Brown and Company, 1964.

— “The nature of trust”, in Tadeshi, James: *Perspectives on social power*. Chicago, Aldine, 1974.

— “Federalism”, in Greenstein, F & Polsby, N.: *Handbook of Political Science*, Volumen 5, 1975, pp. 93-172.

Santos, F. “Parties and Committees in the Coalition Presidential System”, *Dados*, Volumen 45, Nº 2, 2002, pp. 237-64.

Scharpf, Fritz. “The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration”, *Public Administration*, Volumen 66, 1988, pp. 239-78.

Stepan, Alfred. “Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos”, *Dados*, Volumen 42, Nº 2, 1999, pp: 197-251.

Tsebelis, George. “Processo Decisório em Sistemas Políticos: Veto Players no Presidencialismo, Parlamentarismo, Multicameralismo e Pluripartidarismo”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Volumen 12, Nº 34, 1997, pp. 89-117.

Weingast, B. “The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development”, *Journal of Law, Economics and Organization*, Volumen 11, Nº 1, 1995, pp: 1-31.

Wibbels, E. *Federalism and the Market: Intergovernmental Conflict and Economic Reform in the Developing World*. New York, Cambridge University Press, 2005.