

O (limitado) poder das assembleias subnacionais na América Latina

Rogério Schlegel

Universidade Federal de São Paulo

rschlegel@unifesp.br

Trabajo preparado para su presentación en el
VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política,
organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)
Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015

O (limitado) poder das assembleias subnacionais na América Latina

Rogério Schlegel¹

Resumo

Os estudos sobre federalismo e política em bases territoriais se concentram na análise do relacionamento entre os Poderes Executivos de diferentes esferas, deixando em segundo plano outros Poderes. Este *paper* busca atacar essa lacuna ao jogar luz sobre o Poder Legislativo em nível subnacional, analisando autoridades intermediárias das federações latino-americanas em perspectiva comparada. Observada a distribuição do poder do ponto de vista vertical (entre diferentes esferas de governo) e horizontal (entre diferentes Poderes de uma mesma esfera), as assembleias de Províncias e Estados latino-americanas se apresentam como exemplos de autoridades com poder moderado. De forma geral, não apresentam a mesma vocação para dominar Executivos dos colegiados de sistemas parlamentaristas europeus nem os recursos de poder para influenciar decisões nacionais como no caso norte-americano; por outro lado, fazem parte de esferas com largas competências em termos de autogoverno, a exemplo de Províncias argentinas e Estados brasileiros.

Introdução

O desenho institucional das federações latino-americanas dá a seus Legislativos subnacionais relevância apenas moderada nos sistemas políticos de cada país. O poder desses colegiados é inferior ao das câmaras regionais dos países em que o sistema parlamentarista coloca o Legislativo como arena decisiva, comuns na Europa. Também em matéria de participação em decisões do poder central o impacto das assembleias subnacionais latino-americanas tende a ser irrelevante, exceção feita aos congressos estaduais mexicanos. Em contrapartida, câmaras como as assembleias legislativas brasileiras compõem esferas intermediárias de governo que, em relação a outros países regionalizados, destacam-se pela grande autoridade dentro de sua jurisdição. Estados brasileiros e Províncias argentinas são exemplos de esferas comparativamente fortes em termos de autogoverno, deixando para trás nesse quesito arranjos regionais que têm se tornado comuns na Europa.

Esse diagnóstico emerge da comparação das assembleias estaduais e provinciais de federações latino-americanas com colegiados com papel semelhante de outros países descentralizados. É um esforço analítico que pretende atacar lacuna ainda presente nos estudos da Ciência Política. A quase totalidade da literatura sobre federalismo e regionalismo se dedica às relações entre diferentes níveis do Poder Executivo – entre a Presidência da República e os governadores, por exemplo. No entanto, fatores como o tipo de relacionamento entre o Executivo e o Legislativo subnacionais ou a existência ou não de seções estaduais no Poder Judiciário impactam de forma decisiva as relações de poder, os resultados dos processos decisórios e o desenho das políticas públicas (SNYDER, 2001; CAMERON; FALLETTI, 2005; FAGUET, 2013). Na Europa,

¹ Trabalho desenvolvido com apoio da Fapesp (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo), por meio de projeto de Pós-Doutorado com o tema “A centralização decisória no imaginário político brasileiro”, realizado de 2011 a 2014.

trabalhos recentes observam as relações entre Poderes no nível subnacional, a exemplo do estudo de Fasone (2012). Trabalhos sobre a América Latina ignoram em geral esses fatores, apesar da grande atenção dada à descentralização.

O foco deste *paper* recai sobre assembleias com poderes legislativos do nível intermediário, entre o nacional e o local. Em federações, trata-se de estados, províncias, Länder² e cantões, por exemplo, mas a comparação também se estende a assembleias subnacionais de não-federações, que em geral constituem uma divisão de governos regionais. Os parlamentos subnacionais do Reino Unido – na Escócia, no País de Gales e na Irlanda do Norte – são um bom exemplo disso. Atrás dessa escolha, há a convicção de que a dicotomia federação/país unitário é excessivamente limitada para descrever as combinações institucionais relevantes para a forma como o poder é de fato exercido, seja do ponto de vista conceitual, seja do ponto de vista empírico (LIJPHART, 2003; BRAUN, 2000; RODDEN, 2005).

Esta análise desdobra-se em dois eixos principais, relativos à forma como o poder está distribuído. O estudo da distribuição horizontal diz respeito à concentração da autoridade dentro do mesmo nível de governo, observando sobretudo as relações entre os Poderes. Numa federação, por exemplo, envolve mapear as relações entre Legislativo, Executivo e Judiciário dentro da mesma esfera de governo – no caso de nosso interesse, a estadual. A distribuição vertical refere-se à dispersão dos recursos de poder entre diferentes níveis de governo, e sua avaliação envolve discutir as competências legislativas e administrativas do governo central comparado ao regional ou dessas esferas diante do governo local. Tanto em um eixo como no outro, o foco concentra-se sobre as principais regras institucionais, com frequência inscritas na Constituição. Outras estratégias seriam possíveis, a exemplo da análise das competências legislativas (TOMIO; ORTOLAN; CAMARGO, 2010) ou da produção legislativa (TOMIO; RICCI, 2012).

Considerando a distribuição horizontal da autoridade, as assembleias regionais de países como Canadá, Alemanha, Bélgica e Austrália têm características institucionais que as tornam mais proeminentes no jogo político do que suas equivalentes latino-americanas. São países que reproduzem na esfera intermediária o modelo parlamentarista do nível federal, fazendo com que a assembleia regional indique o chefe do Executivo a partir de seus membros. Ainda que outros fatores possam atenuar e até anular a dominância do Legislativo nessa dimensão, o parlamentarismo em princípio coloca a assembleia eleita pela população em condição hierarquicamente superior em termos de autoridade.

Nos Estados brasileiros, assim como nos seus correspondentes mexicanos, venezuelanos e argentinos, o Executivo estadual é escolhido em eleição direta e tem autoridade independente da Assembleia Legislativa. É um modelo que teve os Estados Unidos como inspiração. Nesse bloco de países com estrutura presidencialista na esfera intermediária, outras dimensões diferenciam os Legislativos subnacionais. A Argentina é marcada pela diversidade, com regras variando de província para província. México e Venezuela são federações com perfil mais centralizado. Os Estados Unidos têm elevada descentralização legislativa em favor dos estados (TOMIO; ORTOLAN; CAMARGO, 2010) e as assembleias como ator de veto relevante nas mudanças constitucionais.

A distribuição vertical do poder importa para a avaliação do Legislativo subnacional porque esta depende do lugar ocupado pelo governo intermediário no arranjo nacional. O governo regional pode ter competências legislativas, administrativas

² Länder (Land, no singular) é o nome em alemão das autoridades intermediárias com poder equivalente ao dos Estados em países como Alemanha e Áustria.

e jurisdicionais mais ou menos abrangentes na comparação com o poder central. Neste paper, uma medida quantitativa e replicável do grau de autoridade regional é utilizada para cotejar os governos estaduais com as esferas intermediárias de federações e dos chamados Estados regionais – países em que há governos subnacionais com autoridade constitucional para legislar (VOLPI, 1995; FASONE, 2012). Nessa frente, o foco da análise é o poder de decidir, isto é, a competência para tomar decisões e regular políticas, em contraste com o direito de implementá-las.

A aplicação do Índice de Autoridade Regional (Regional Authority Index ou RAI), consolidado por Hooghe, Marks e Schakel (2010), revela que os Estados brasileiros e as províncias argentinas destacam-se em termos de autogoverno – a capacidade da unidade subnacional para exercer autoridade sobre o que se passa em seu território. Num universo de 27 países com estrutura regional ou federal, apenas quatro unidades regionais têm maior poder que as argentinas nessa dimensão; no caso do Brasil, são seis. Em matéria de governo compartilhado – a capacidade para codeterminar o exercício da autoridade no território do país inteiro –, as esferas intermediárias dos dois países divergem: na Argentina, as províncias são relevantes nas arenas nacionais, enquanto os estados do Brasil são fracos. As outras duas federações latino-americanas ainda não foram incluídas neste estudo, como se esclarecerá adiante.

Comparadas a casos extremos em cada uma das dimensões avaliadas, os Legislativos subnacionais das federações latino-americanas podem aparentar um acúmulo de desvantagens, mas este seria apenas o valor de face desse exame. No balanço, o retrato que emerge dos Legislativos estaduais é de organismos com potencial para estabelecer relações com o Executivo de caráter mais transacional do que de superioridade hierárquica e que integram governos regionais que representam descentralização moderada da autoridade decisória.

Além desta introdução, o *paper* tem três seções. A primeira descreve as relações Executivo-Legislativo nas esferas subnacionais de diferentes países, com atenção especial – mas não exclusiva – para as federações, e discute as eventuais consequências da separação horizontal de poderes para as dinâmicas políticas. A seção seguinte detém-se na autoridade com que contam as Províncias argentinas e os Estados brasileiros do ponto de vista da distribuição vertical de poderes e compara esses casos com mais de quatro dezenas de países. Considerações finais fecham o texto, alertando para a necessidade de levar em conta o arranjo mais amplo, de governança multinível, na hora de avaliar evidências e buscar interpretações sobre o papel dos Legislativos subnacionais na América Latina.

1 – Distribuição horizontal da autoridade

O primeiro passo na comparação das assembleias latino-americanas com suas correlatas é identificar a maneira como cada uma se relaciona com o Executivo subnacional – um tema que tem sido negligenciado internacionalmente (CAMERON; FALETTI, 2005). Nesse quesito, o modelo latino-americano alinha-se com o norte-americano, ao adotar formato presidencialista. Legislativo e Executivo subnacionais têm relativa independência, expressa primordialmente na maneira de escolha deste segundo poder. Na região, predomina a eleição direta para governador ou presidente de província.

Esse traço institucional tem implicações sobre as dinâmicas que marcarão a relação entre os dois poderes. Seu impacto chega ao sistema partidário e ao resultado das políticas. No modelo parlamentarista, por definição o Executivo é subordinado ao Legislativo, que pode cassar sua autoridade. No modelo presidencialista, a autoridade do Executivo é separada daquela da assembleia. Conceitualmente, neste segundo

sistema há incentivo para relações de negociação entre os poderes, uma vez que um necessita do outro para atingir metas envolvendo a edição de leis que atendam seus grupos de eleitores, entendidos como distintos – isto é, o eleitor dos deputados estaduais não é o mesmo do governador. Estudos empíricos sobre o nível nacional já identificaram gastos mais focados em sistemas presidencialistas, enquanto os sistemas parlamentaristas são mais voltados a bens públicos -- não divisíveis e cujo uso por um cidadão não diminui sua disponibilidade para outro (PERSSON; ROLAND; TABELLINI, 2000).

O cluster presidencialista na América tem razões históricas. Os Estados Unidos buscaram um modelo de governo constitucional diferente do britânico, um em que claramente Executivo e Legislativo tivessem maior grau de autonomia. A ideia dos federalistas era propiciar “checks and balances” extras para os governantes, de forma que nenhum poder tendesse a absoluto. Importante salientar que, para alguns analistas, a ideia de separação de poderes não implica o seu total isolamento.

No fundo, a visão convencional sobre a diferença entre o sistema presidencialista instalado nos Estados Unidos e o parlamentarismo britânico que lhe serviu de referência acabou definitivamente marcada pela descrição de Walter Bagehot (2001 [1867]) para a Inglaterra, numa interpretação que sustentou haver fusão entre Executivo e Legislativo no modelo Westminster. Foi essa concepção que reforçou a tendência das nascentes e fragmentadas repúblicas americanas a adotarem, no século XIX, modelos que em princípio desconcentrariam a autoridade. O modelo norte-americano serviu de inspiração para a criação de federações presidencialistas por conta de sua influência sobre nações que se transformaram em repúblicas adotando um modelo de “holding together” –manter unido, numa tradução livre –, conforme a aceção de Stepan (1999). Na Europa continental, por sua vez, a reação à identificação entre Legislativo e Executivo estimulou a adoção da representação proporcional, que favoreceu a instalação de gabinetes multipartidários e deu às relações Executivo-Legislativo inclinação mais transacional, ainda que dentro do arcabouço parlamentarista (SHUGART, 2006).

1.1 – Presidencialismo

Aplicado no âmbito subnacional, o presidencialismo gerou desenhos gerais próximos para os Legislativos regionais do Brasil e de outras federações americanas. E também déficits similares. No Brasil, na Argentina, no México e na Venezuela, há dominância entre poderes recorrente ao longo dos últimos dois séculos, a ponto de parecer válida para os quatro países a frase atribuída ao presidente mexicano Adolfo Ruiz Cortinez (1952-1958): “As câmaras [do Congresso] e as governorias pertencem ao presidente, as câmaras estaduais pertencem ao governador e as câmaras municipais pertencem ao povo”.

Nos **Estados Unidos**, o presidencialismo representa o caso concreto mais próximo da “absoluta e exclusiva” separação de poderes, ainda que de modo incompleto (WHEARE, 1963). No nível estadual, o desenho da esfera federal praticamente se repete, com eleições separadas para governador e para o Legislativo (que é unicameral) e tribunais estaduais. O país adotou e também inspirou outras nações americanas em um traço que as distingue do modelo brasileiro em termos de compartilhamento de poder na federação: a necessidade de ratificação de mudanças constitucionais pelas assembleias estaduais. No caso norte-americano, três quartos dos 50 Estados precisam referendar alterações na Constituição, configurando grande influência das assembleias na política nacional.

Essa mesma prescrição foi adotada pelo **México**, porém com quórum menos exigente. Emendas à constituição devem ser aprovadas pela maioria absoluta dos congressos estaduais (também chamados congressos locais). Do ponto de vista constitucional, o país é uma federação desde o século XIX, mas a hegemonia do Partido Revolucionário Institucional (PRI) ao longo do século XX deu às instituições caráter altamente centralizado, com o poder concentrado no Executivo federal. Durante a era do PRI, os governadores na prática tornaram-se representantes do Executivo federal nos Estados.

Desde a redemocratização, tem avançado o papel de fiscais dos governadores por parte das assembleias regionais, sobretudo por conta do aumento da competição partidária (SOLT, 2004). O país possui 31 Estados e um Distrito Federal, que abrange a Cidade do México e áreas vizinhas. Os Estados têm sua própria constituição, mas o arcabouço básico do poder estadual é definido na Constituição Federal. Os corpos legislativos estaduais são unicamerais e eleitos diretamente – alguns por sistema majoritário, outros, proporcional, outros numa combinação dos dois. Os mandatos legislativos têm duração de três anos; o do governador, também eleito diretamente, dura seis anos.

A Constituição mexicana proíbe a reeleição dos representantes estaduais ao fim de seu mandato e esse traço é apontado como fonte de enfraquecimento dos Legislativos subnacionais. Políticos sem experiência prévia costumam constituir maioria nas casas – levantamento feito em 2003 em 23 congressos revelou que 84,6% eram novatos (PEREZ VEGA, 2009).

O centralismo também marca a trajetória da **Venezuela**, porém intercalado com períodos de movimentos centrífugos. Wheare (1963) sustenta que, assim como no caso do México, toda análise da Venezuela deve esclarecer se toma como referência período em que de fato o país funcionava como federação ou período em que isso não ocorria. Primeira nação latino-americana a ganhar independência da Coroa Espanhola, em 1810, o país teve origem na união de sete províncias e já começa sua história como entidade federativa constitucional, inspirada nas ideias das Revoluções Francesa e Americana. O país foi o segundo a adotar o federalismo na área, mas as tensões entre as regiões levaram à Guerra Federal (1858-1863), que acabou com a vitória das forças da União e o estabelecimento dos Estados Unidos da Venezuela (1864). O centralismo avançou no país, aprofundado durante a ditadura de Juan Vicente Gómez (1908-1935) e por mais uma década de domínio militar. Sinal do elevado nível de centralização política é o fato de os governadores estaduais venezuelanos terem sido eleitos pela primeira vez por voto direto e universal apenas em 1989 – pela Constituição de 1961, eles eram “representantes do Executivo nacional nos estados”.

O caso venezuelano ilustra mais uma vez como as dinâmicas partidárias são relevantes para definir o poder relativo do Legislativo estadual. Até 1988, as eleições para todos os níveis legislativos eram proporcionais e na cédula havia apenas opção de escolha por partido. Dada a tradição de partidos fortes no país, as assembleias não tinham condições políticas de controlar de fato os governadores indicados. A Comissão Executiva Nacional da Ação Democrática centralizava o lançamento de candidaturas em todo o território e em todos os níveis, uma das pernas de um arranjo que já foi batizado de “partyarchy” ou partidarquia (COPPEDGE, 1994). Isso gerava disciplina partidária próxima de 100% nas votações. A crise política que atingiu o país no final dos anos 1980 levou à reforma constitucional que transformou em direta a eleição dos governadores. Executivo e representantes no Legislativo regional tinham então mandato de três anos.

A Era Chavez, que foi impulsionada pela Assembleia Constituinte de 1999, pouco fez para contrabalançar o centralismo. Dominada pelas forças que apoiavam o presidente, a Constituinte em alguns aspectos aprofundou a centralização – a nova Constituição aboliu o Senado, por exemplo. Aspectos promissores deixaram de ser implementados, como a previsão constitucional de que a legislação da Assembleia Nacional que diga respeito ao pacto federativo ou afete os estados deva ser discutida com antecedência com os Conselhos Legislativos regionais – uma determinação desconsiderada na prática. A descentralização do presidente Hugo Chavez fortaleceu municípios e comunidades (BREWER-CARIAS, 2005).

O país tem 23 Estados e o Distrito Federal. A Constituição de 1999 manteve a eleição direta para governadores e aumentou seu mandato para quatro anos. Também substituiu as assembleias legislativas por conselhos legislativos regionais, com membros eleitos pelo sistema proporcional. Lei federal de 2001 criou a figura do controlador estadual, indicado pelo governo central, que disputa as funções de controle do Executivo com o Legislativo.

A **Argentina** acompanha seus vizinhos americanos no caráter pendular de seu federalismo. O poder intermediário de forma geral tem maior liberdade institucional para se regular do que nas outras federações. Em compensação, intervenções diretas do poder central nas províncias foram uma constante na história do país, mesmo em períodos sem autoritarismo militar.

A Federação Argentina teve origem em um Vice-Reino do Império Espanhol. Após a declaração da independência, em 1816, o país mergulhou em conflitos sobre a maneira como as províncias iriam se articular. Sob a hegemonia de Buenos Aires, os unitaristas defendiam a supressão de qualquer autonomia provincial; o federalismo era o argumento dos opositores, apresentado como saída para a estabilidade e a convivência. Os conflitos entre centralistas e *caudillos*, pequenos chefes de forças militarizadas que lutavam para manter seu domínio sobre áreas do interior, levaram ao esfacelamento da autoridade nacionalizada. A partir de acordos bilaterais, o país chegou em 1831 a um Pacto Federal que excluía Buenos Aires. A província independente teve sua própria constituição de 1854 a 1859, ano em que as forças militares da confederação derrotaram a resistência.

Também neste caso, o federalismo era fraco e os governos autoritários que se sucederam atuaram para aumentar a centralização. O poder constitucional do Executivo federal para intervir em qualquer um dos poderes subnacionais para garantir “uma forma republicana de governo” atingiu também as assembleias provinciais. Um balanço do período entre a promulgação da Constituição (1853) e o primeiro governo Menem (1995), expurgado de períodos ditatoriais, apontou 163 intervenções federais em províncias argentinas (FALLETI, 2004).

O formato das assembleias provinciais varia de unidade para unidade, num arranjo com diversidade superior à das outras federações presidencialistas latino-americanas. Nove províncias têm Legislativos bicamerais, entre elas, as seis mais populosas (Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, Salta e Santa Fé). As outras 14 províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires são unicamerais. Até a reforma constitucional de 1994, os representantes no Senado federal eram escolhidos pelas assembleias provinciais, mas os Legislativos subnacionais perderam essa prerrogativa.

1.2 – Parlamentarismo

Em claro contraste com as federações latino-americanas, o modelo parlamentarista predomina na Europa e em países de colonização britânica, como Austrália e Canadá. Em geral, representa a reprodução no nível intermediário do arranjo

que também caracteriza a esfera nacional. O parlamentarismo incentiva relações hierárquicas em que o Legislativo é dominante sobre o Executivo, mas o balanço final de forças depende fundamentalmente da estrutura partidária e dos resultados eleitorais.

Os limites deste *paper* não permitem discorrer com detalhes sobre as características dos principais regimes regionalizados em que predomina o parlamentarismo. O Quadro 1 apresenta um resumo de suas principais características, assim como o de federações latino-americanas. Estão descritos o sistema de governo subnacional e nacional, a adoção de componente proporcional nas eleições para os colegiados subnacionais, a eventual existência de uma segunda câmara regional, assim como se o Legislativo regional indica o chefe do Executivo, se possui voto de desconfiança, se indica representantes para a câmara alta do governo central e se pode vetar reforma constitucional.

Quadro 1 – Características das assembleias regionais, segundo países escolhidos

Países escolhidos	Sistema subnacional	Sistema no centro	Adota repres. proporcional	Leg. subnacional /bicameral?	Leg/ivo. indica	Possui voto de	Indica para 2ª câmara?	Veto em ref. Constitucional
Argentina	Pres	Pres	Varia	Varia				
Brasil	Pres	Pres	Sim	Não				
México	Pres	Pres	Varia	Não				✓
Venezuela	Pres	Pres	Sim	Não				
EUA	Pres	Pres	Varia	Sim				✓
Reino Unido	Parla	Parla	Varia	Não	✓	✓		
Canadá	Parla	Parla	Não	Não	✓	✓		
Austrália	Parla	Parla	Sim	Não	✓	✓		
Alemanha	Parla	Parla	Sim	Varia	✓	✓		
Áustria	Parla	Parla	Sim	Não	✓	✓		
Bélgica	Parla	Parla	Sim	Não	✓	✓	✓	
Espanha	Parla	Parla	Sim	Não	✓		✓	✓
Suíça	Pres	Parla	Sim	Não				
Itália	Pres	Parla	Não	Não		✓		
Rússia	Pres	Misto	Sim	Varia				

Fonte: Elaboração do autor.

Nota: A inscrição “varia” significa que a regra não é homogênea para todas as unidades subnacionais.

1.4 – Impacto dos desenhos institucionais

As descrições anteriores permitem avançar na comparação dos colegiados legislativos subnacionais na medida em que evidenciam em largos termos as regras dos relacionamentos horizontais. Os sistemas parlamentaristas em princípio dão mais autoridade ao Legislativo e geram maior concentração de poder. Uma justificativa de primeira hora para a divisão de poderes, presente em *Do espírito das leis*, de Montesquieu (2010), é a de que a separação das várias funções de governo é uma salvaguarda contra a tirania – ou seja, desconcentra poder. É fundamental lembrar que na perspectiva original um sistema com Parlamento e Gabinete como o britânico constituiria separação de poderes. Como se viu, são os idealizadores da Constituição

Americana que aprofundam a ideia, propondo o presidencialismo como forma de ampliar a separação de poderes e assim aumentar a desconcentração da autoridade.

Em termos estilizados, há no parlamentarismo uma cadeia hierárquica que pode ser interpretada em termos de relação principal-agente (STROM; MULLER; BERGMAN, 2003). Haveria uma sequência extensa de delegações: dos eleitores para os representantes eleitos, dos legisladores para o chefe do Executivo, deste para os ministros e, finalmente, de cada integrante do gabinete para os servidores do seu ministério. Naturalmente, há margem para divergência entre as consequências efetivas da delegação e os resultados esperados pelo principal, mas para o trio de autores mencionado essas são relações essencialmente hierárquicas. No caso do presidencialismo, a delegação fundamental ocorre do eleitorado para cada um dos poderes. Isso incentiva relações transacionais entre o Executivo e o Legislativo, que estão no mesmo nível e sem laços de subordinação (SHUGART, 2006).

No entanto, a dominância do parlamento em um modelo como Westminster precisa ser mais bem entendida. Este seria o “segredo eficiente” descrito por Bagehot no sistema político inglês do século XIX: o Gabinete, respondendo hierarquicamente ao Parlamento, substituiu a monarquia como porção eficiente do governo; a câmara legislativa passou a ser basicamente um colégio eleitoral. “O gabinete não tem apenas predominância executiva, mas também legislativa”, interpreta Cox (1987, p. 45), para quem é o Executivo que efetivamente governa. A vitrine representada pelo gabinete diante dos eleitores o torna um prêmio que incentiva a disciplina partidária e transforma as relações Executivo-Legislativo em questão partidária.

As dinâmicas partidárias são decisivas para o caráter que as relações Executivo-Legislativo assumem na prática. O modelo Westminster é fundamentalmente marcado pela existência de maioria unipartidária no Parlamento, o que leva à virtual fusão entre os poderes e favorece relações hierárquicas. Há em grande medida fusão entre Executivo e partido, com concentração de poder na liderança partidária. No limite, alguns analistas enxergam no desenho britânico dominância do Executivo, a exemplo de Lijphart (2003), para quem o modelo Westminster exemplifica a concentração de poder da democracia majoritária. No parlamentarismo majoritário, o espaço para relações de transação é reduzido e é a oposição no Parlamento que mais representa controle das ações do governo (PALMER, 1995).

Parlamentos com maiorias multipartidárias geram mais relações transacionais e costumam resultar em gabinetes de coalizão. Essa variante do parlamentarismo continua sendo hierárquica em termos de relações formais entre Executivo e Legislativo, mas há barganha entre partidos no mínimo para a formação e manutenção do gabinete, o que, pelas categorias de Lijphart, tende a gerar traços consensuais, de desconcentração de poder. Os gabinetes multipartidários também favorecem o controle das ações de governo, uma vez que dentro da coalizão há partidos diversos e integrantes do baixo-clero (“*backbenchers*”) com interesses que não são convergentes. Os mesmos princípios valem para governos de minoria, em que o gabinete segue no poder enquanto não há oposição articulada contra o governo. De forma geral, a lógica do processo decisório nos sistemas parlamentaristas pluripartidários é muito parecida com a dos sistemas presidencialistas (TSEBELIS, 1995). Essas questões fazem do método de escolha do Legislativo regional uma dimensão relevante a ser observada, uma vez que a representação proporcional favorece o multipartidarismo.

Nos regimes presidencialistas, Executivo e Legislativo tendem a divergir, uma vez que tipicamente seus distritos eleitorais não coincidem e os interesses a serem atendidos, idem. Mas o nível de combinação entre relações transacionais e hierárquicas depende ainda de outros fatores. Linz (1994) chamou atenção para os riscos da

combinação de presidencialismo e Legislativos pouco institucionalizados, que daria margem a Executivos capazes de exercer poderes além dos limites constitucionais. O presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988) aponta em outra direção: como os presidentes têm de barganhar com o Legislativo para cumprir sua agenda, há incentivos para que negociem a formação do ministério sem que haja previsão formal para isso. Este arranjo aparece associado a sistemas multipartidários e Legislativos sem um partido com maioria. Presidencialismos com maioria ou aqueles em que a barganha partidária permite ao presidente controlar a agenda do Legislativo introduzem elementos hierárquicos – em favor do Executivo – também nesse sistema (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998; AMORIM NETO; COX; McCUBBINS, 2003).

A melhor teoria disponível sugere que o parlamentarismo não leva necessariamente a relações de subordinação e o presidencialismo não gera obrigatoriamente convivência marcada pela transação, mas há associação entre essas duplas (SHUGART, 2006, p. 347). Dimensões que impactam a força dessa associação são a natureza da organização da assembleia (sobretudo se é controlada por um só partido ou não) e as relações informais entre o Executivo e os partidos. As diferentes combinações possíveis criam tantos sistemas híbridos que a dicotomia parlamentarismo-parlamentarismo perde parte de sua relevância para descrever os processos decisórios.

No caso da presente análise, mapear os grandes traços na distribuição horizontal de poder na esfera regional é um primeiro passo. Chegar a diagnósticos mais precisos exigiria, por exemplo, individualizar as unidades subnacionais, uma vez que estrutura e comportamento partidários mudam de região para região (FASONE, 2012). Também aconselharia evitar agregações nacionais, que tendem a colapsar subsistemas com características variadas, como é usual dado o nacionalismo metodológico que domina a Ciência Política (SNYDER, 2001; JEFFERY; WINCOTT, 2010).

Além disso, teorias e pesquisa envolvendo a separação de poderes têm se concentrado no nível nacional; avaliar em profundidade os Legislativos subnacionais demandaria levar em conta também as influências das dinâmicas verticais, entre diferentes níveis de governo, em arranjos multinível, como será discutido mais detidamente nas considerações finais. São tarefas que, além de levar a resultados com nível de desagregação capaz de ameaçar a inteligibilidade da comparação mais ampla, estão além das ambições deste *paper*.

2 – Distribuição vertical da autoridade

Para colocar em perspectiva comparada a distribuição vertical da autoridade, atentando para quanto poder está concentrado na esfera intermediária de diferentes sistemas nacionais, adota-se aqui um indicador sintético replicável que avalia diferentes dimensões do direito de decidir. O objetivo é superar visões preconcebidas ou impressionistas e permitir maior rigor na comparação dos casos latino-americanos com o de outros países. Naturalmente, é grande o desafio de enquadrar arranjos governamentais que são dinâmicos e multidimensionais em critérios para pontuação que representam, necessariamente, perda da riqueza de detalhes de cada realidade nacional ou regional. Aceita essa limitação, a empreitada revela-se compensadora.

Nessa análise, foi adotado o Índice de Autoridade Regional (RAI) por se apresentar como indicador especialmente promissor. Em primeiro lugar, concentra-se nas esferas intermediárias de poder, debruçando-se sobre federações e não-federações.³

³ Para cálculo do índice, um governo regional é definido como o “governo de uma entidade territorial coerente situada entre o nível local e o nacional, com capacidade para a tomada de decisões oficiais. Os

Também parte de um desenvolvimento recente da análise comparada: a diferenciação conceitual entre *right to decide* (direito de decidir) e *right to act* (direito de agir). Como discutido na Introdução, o primeiro refere-se a quem tem o direito de definir desenho e regulação das políticas (o que será feito); o segundo diz respeito a quem cabe implementá-las (como será feito), conforme autores que consolidaram esses conceitos (BRAUN, 2000; KEMAN, 2000). Essa característica do índice o torna atraente, dado o foco deste trabalho nos Legislativos subnacionais; poder de decidir não se confunde com o poder de regular ou o de legislar, mas está próximo deles. O poder de implementar aparece como essencialmente identificado às funções do Executivo.

O RAI tem a ambição de ir além dos indicadores fiscais. Avaliar a descentralização a partir dos níveis de arrecadação de impostos e de gastos de cada esfera pode ser enganoso, porque se perde de vista onde está o poder de tomar decisões (RODDEN, 2005; ARRETICHE, 2005). O procedimento parece especialmente crítico em federações como a brasileira, altamente regulada, na qual a esfera central tem grande poder para definir os gastos subnacionais e os orçamentos estaduais e municipais dispõem de generosas proporções de verbas carimbadas, cujo uso tem fins predeterminados. Na área tributária, o RAI adota esquema próximo ao da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), avaliando a capacidade de a unidade subnacional determinar sua arrecadação unilateralmente.

Outra característica do RAI é analisar o poder das esferas governamentais discriminando duas dimensões: autogoverno (ou *self-rule*) e governo compartilhado (*shared rule*). A primeira diz respeito à capacidade da unidade subnacional para exercer autonomamente autoridade sobre o que se passa em seu território; a segunda dimensão refere-se à capacidade para codeterminar o exercício da autoridade no território do país como um todo (ELAZAR, 1991). O índice debruça-se sobre oito dimensões diferentes, com pontuação independente, conforme descrito no Quadro 2. Por limitação de espaço, os critérios para pontuação que aparecem na obra original deixam de ser inteiramente reproduzidos aqui.

Três quesitos do índice têm relação direta com os Legislativos subnacionais. A profundidade institucional é uma medida básica do grau de divisão vertical de autoridade, isto é, diz respeito à própria existência de diferentes esferas administrativas de governo. É um *continuum* que vai de nenhuma autonomia diante do governo central até a total autonomia – esta última, uma possibilidade conceitual, mas não empírica. Arranjos regionais em que não há administração de caráter geral – isto é, administração não-específica para uma ou mais funções – levam 0 ponto nesse quesito. O segundo patamar vale 1 ponto, é descrito pelo termo napoleônico “*déconcentration*”⁴ e se refere à administração regional de caráter geral que é subordinada ao governo central. Uma administração regional desconcentrada tem o aparato do autogoverno – prédios, pessoal, orçamento –, mas é um “posto avançado” do governo central. Leva 3 pontos o governo regional que tem administração autônoma e 2 pontos o que tem essa administração, mas está sujeito a veto do governo central.

O quesito sobre amplitude de políticas tem relação próxima com o poder das assembleias por avaliar a autoridade regional sobre *policy-making* em três áreas:

- econômicas, que incluem desenvolvimento regional, serviços públicos (como fornecimento de água e energia), transporte (inclusive estradas) e meio ambiente;

governos regionais são avaliados na medida em que exercem autoridade formal, definida como ‘autoridade exercida em relação a regras explícitas, usualmente, mas não necessariamente, escritas em constituições ou na legislação’ (HOOGHE; MARKS; SCHAKEL, 2010, p. 4-5).

⁴ Conforme aparece no original, em francês (HOOGHE; MARKS; SCHAKEL, 2010, p. 14).

- culturais e educacionais, que incluem escolarização, manutenção de universidades, ensino profissionalizante, bibliotecas, esportes e centros culturais;
- sociais, que incluem saúde, hospitais, bem-estar social (cuidados com idosos, assistência social), pensões e habitação popular.

Pontuação mais elevada indica que há mais assuntos no rol de competências exclusivas ou concorrentes do governo regional e de seu Legislativo.

Quadro 2 – Componentes do Índice de Autoridade Regional (RAI)

Autogoverno (<i>self-rule</i>)	Governo compartilhado (<i>shared rule</i>)
<p>Profundidade institucional – medida em que o governo regional é autônomo mais do que desconcentrado.</p> <p>Pontuação: de 0 a 3</p>	<p>Participação no processo legislativo – medida em que representantes regionais nas arenas centrais codeterminam a legislação nacional.</p> <p>Pontuação: de 0 a 2</p>
<p>Amplitude de políticas – escopo das políticas pelas quais o governo regional é responsável.</p> <p>Pontuação: de 0 a 4</p>	<p>Controle do Executivo – medida em que o governo regional codetermina as políticas nacionais em reuniões intergovernamentais.</p> <p>Pontuação: de 0 a 2</p>
<p>Autonomia tributária – medida em que o governo regional pode taxar sua população de forma independente.</p> <p>Pontuação: de 0 a 4</p>	<p>Controle fiscal – medida em que os representantes regionais codeterminam a distribuição da arrecadação nacional.</p> <p>Pontuação: de 0 a 2</p>
<p>Representação – medida em que o governo regional é dotado de câmara legislativa e Executivo</p> <p>Pontuação: de 0 a 4</p>	<p>Reforma constitucional – medida em que os representantes regionais codeterminam mudanças constitucionais.</p> <p>Pontuação: de 0 a 3</p>
<p>Pontuação máxima por nível de governo regional: 15</p>	<p>Pontuação máxima por nível de governo regional: 9</p>

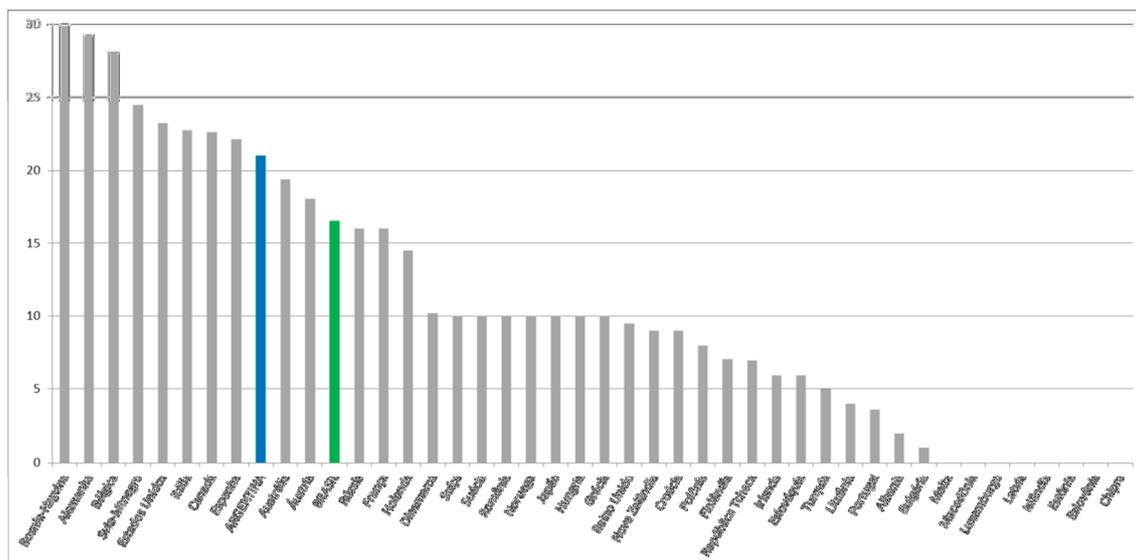
Fonte: Hooghe, Marks e Schakel (2010).

No quesito representação, é avaliada a capacidade de atores regionais escolherem autoridades com jurisdição sobre o território. Há escores separados para o Executivo e para as câmaras legislativas. Regiões sem assembleia não pontuam, assembleia eleita indiretamente vale 1 ponto e escolhida diretamente representa 2 pontos. Executivo indicado pelo governo central não vale pontos, aqueles indicados pelo governo central que necessitam de aprovação da assembleia valem 1 ponto e representam 2 pontos os escolhidos pela assembleia ou eleitos diretamente.

No caso dos outros quesitos, a relação em geral é indireta. A maior capacidade para taxar seus cidadãos eleva o índice RAI de um governo regional, mas a regulação desses impostos pode ou não ser exercida por uma assembleia legislativa. Outro exemplo: a possibilidade de o governo regional vetar mudanças constitucionais garante mais pontos no índice, independentemente de ser operacionalizada via Executivo ou via Legislativo, como já descrito para o caso norte-americano.

A esta altura da pesquisa, apenas Brasil e Argentina foram analisados usando os critérios do RAI. Ambos aparecem em Schlegel e Barrientos (2015), ainda no prelo. Os autores do estudo original também pretendem estender sua metodologia a países latino-americanos, mas a investigação ainda está em curso.

Gráfico 1 – Índice RAI de Argentina, Brasil e outros 42 países



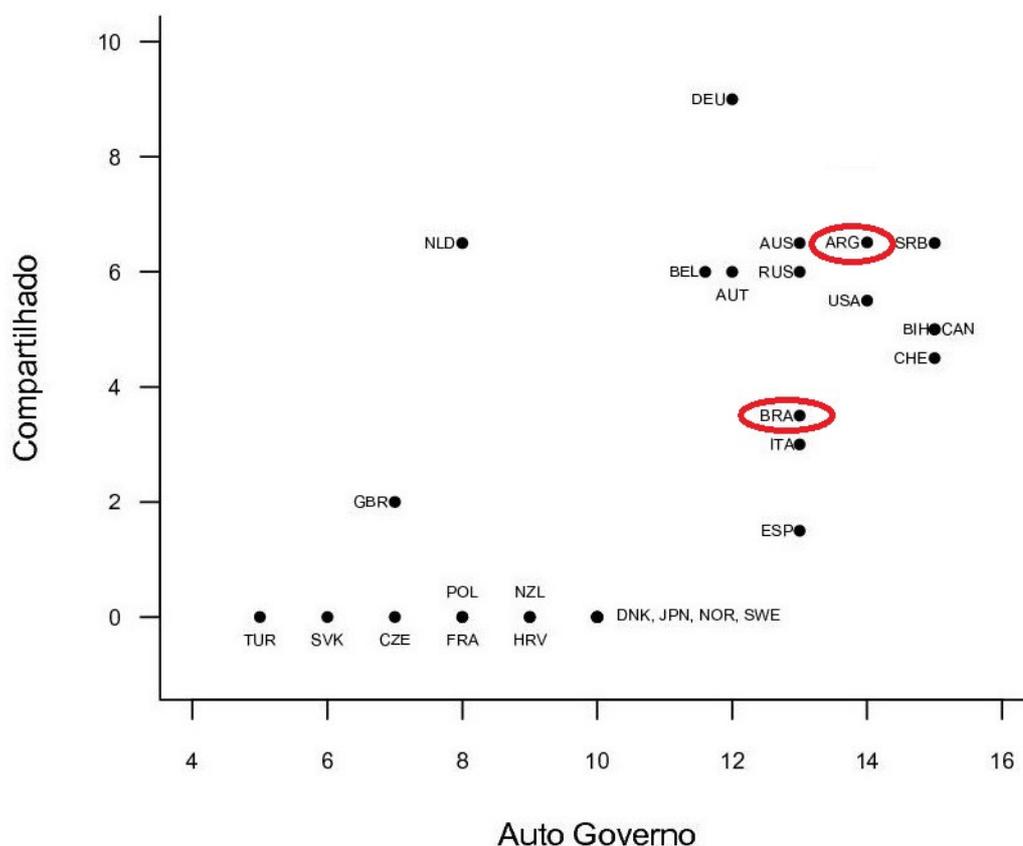
Fonte: Schlegel; Barrientos (2015), com dados de Hooghe; Marks; Schakel (2010)

Usando o caso do Brasil é possível verificar como os critérios do RAI são aplicados. O país atinge escore de 16,5 pontos (detalhes no Apêndice), nível de descentralização abaixo de outras federações, como Alemanha (29,3 pontos), Estados Unidos (23,2), Canadá (22,6) e Austrália (19,4) e, o mais importante para o presente estudo, da Argentina (20,5). Do mesmo modo, é inferior ao de estados regionais, como Itália (22,7) e Espanha (22,1), e também aproxima o país de uma estrutura centralizada como a da Rússia (16,0). O Gráfico 1 localiza Argentina, Brasil e os 42 países avaliados no estudo original de Hooghe e coautores.

É possível argumentar que o posicionamento do Brasil em grande medida deva-se à forma de cálculo do índice, que soma os escores de todas as esferas intermediárias de governo quando há mais de um nível de autoridade regional. Todos os níveis intermediários de governo entre o local e o nacional são avaliados, desde que tenham média de população acima de 150 mil habitantes. É elaborada uma medida para cada nível de governo, que pode variar a cada ano, e um escore nacional. Os índices nacionais são calculados seguindo duas etapas:

1. Um escore é calculado para cada nível regional – por exemplo, Estados separados de condados, no caso norte-americano.
2. Quando há mais de uma esfera que possa ser considerada regional, isto é, que represente um nível de governo entre o nacional e o local, seus escores são somados. Dessa forma, quanto mais esferas intermediárias um país tiver, maior será seu RAI, mantidas constantes outras características. Quando há arranjos diferentes para a mesma esfera regional, seus índices são ponderados pela população. Isso aumenta o escore de outros países e desfavorece a pontuação de Argentina e Brasil, que só possuem uma esfera intermediária de governo, com estados e Distrito Federal.

Gráfico 2 – Índice RAI de unidades subnacionais de países selecionados



Fonte: Hooghe, Marks e Schakel (2010) e Barrientos e Schlegel (2014).

Nota: Os pontos estão identificados pelas iniciais dos países para facilitar a compreensão do gráfico, mas representam a principal autoridade intermediária de cada um deles: Estados (Brasil, Austrália e Estados Unidos), Províncias (Argentina, Bósnia, Canadá, Holanda), Cantões (Suíça), Länder (Áustria e Alemanha), Regiões (Bélgica, França, Itália, Reino Unido e Nova Zelândia), Repúblicas (Rússia e Sérvia), Comunidades autônomas (Espanha), Zupanije (Croácia), Amter (Dinamarca), Kraje (Eslováquia e República Tcheca), Todofuken (Japão), Województwa (Polônia), Landstinge (Suécia) e Iller (Turquia).

No Gráfico 2 estão localizados os estados brasileiros, as províncias argentinas e as unidades subnacionais do estudo original que possuem assembleia ou conselho regional eleito. Para mais fácil identificação, os pontos são relacionados aos países, embora digam respeito à esfera intermediária mais importante dentro de cada um deles – estados e não condados, para seguir no caso norte-americano como exemplo. No eixo horizontal (x) aparecem os escores para autogoverno e no vertical (y), a pontuação para a dimensão de governo compartilhado.

Três clusters de autoridades intermediárias destacam-se. Há um grupo que congrega países unitários que possuem assembleias regionais – em alguns casos, também Executivos regionais – e que têm poder moderado em termos de autogoverno, mas virtualmente nenhum poder em matéria de governo compartilhado. Nesse bloco estão as autoridades regionais de Turquia (TUR), Eslováquia (SVK), República Tcheca (CZE), Polônia (POL), França (FRA), Nova Zelândia (NZL), Croácia (HRV), Dinamarca (DNK), Japão (JPN), Noruega (NOR) e Suécia (SWE). Uma trajetória recorrente entre elas é ter nas últimas décadas apostado na regionalização como forma

de aumentar a autonomia de comunidades historicamente diferenciadas e aproximar o governo dos cidadãos, sem que isso representasse concessões em termos de participação nas decisões que afetam todo o país (HOOGHE; MARKS; SCHAKEL, 2010).

Um segundo cluster é o de governos regionais com escore elevado nos dois eixos. Em comum, eles têm o fato de serem unidades subnacionais de federações: são os Lander da Alemanha (DEU) e seus equivalentes na Argentina (ARG), Austrália (AUS), Sérvia-Montenegro (SRB), Bélgica (BEL), Áustria (AUT), Rússia (RUS), Estados Unidos (USA), Bosnia-Herzegovina (BIH), Canadá (CAN) e Suíca (CHE).

Logo abaixo aparece um terceiro bloco, com os Estados brasileiros, as regiões italianas e as comunidades autnomas espanholas. São unidades com grande autonomia para tomar decisões dentro de seu território, mas com limitado poder institucional para influir como região nas arenas centrais, nas quais são definidas as políticas e regulamentos para todo o país. Anote-se que a grande participao das unidades regionais brasileiras na implementao de políticas e prestao de serviços não  contemplada no ndice, que se restringe ao poder de decidir.

Dois países do gráfico apresentam-se como casos especiais. O Reino Unido (GBR) tem unidades subnacionais com autonomia moderada, no que se assemelha a outros países unitários, mas com algum poder para influenciar as decisões que valem para todas as regiões. As províncias holandesas (NDL) têm poder moderado tanto em termos de autogoverno quanto de governo compartilhado.  discutível se também os Lander alemães se destacam de unidades comparáveis de outras federaes por obterem pontuao máxima na dimensão *shared rule*; o federalismo alemão tem se distinguido exatamente pelo elevado grau de cooperao exigido para evitar impasses em decisões das arenas centrais que envolvem múltiplos atores de veto (SCHARPF, 1988), que seria característica de uma família de federaes que incluiria Áustria e Suíca (BURGUESS, 2006).

Como se observou no Gráfico 2, Brasil e Argentina aparecem em clusters diferentes. Ambos têm esferas regionais com elevado poder na dimensão de autogoverno, mas o Brasil pontua baixo em termos de governo compartilhado, enquanto a Argentina so fica atrás da Alemanha nessa dimensão.

Diversos mecanismos institucionais avaliados pelo RAI são fundamentais para o desempenho rebaixado dos Estados brasileiros. Na dimensão de autogoverno, as unidades regionais brasileiras obtm 13 dos 15 pontos possíveis. Ficam atrás de autoridades com a pontuao máxima porque não têm poderes sobre cidadania e imigrao, de um lado, nem podem definir alíquota ou base de cálculo de algum dos tributos principais do sistema tributário nacional, de outro.

 na dimensão do governo compartilhado que a distância para casos extremos  mais marcante. Diferentemente de Alemanha e Áustria, por exemplo, os representantes das unidades regionais brasileiras na câmara territorial (Senado) não são indicados pelo Executivo; isso cria dificuldade para que atuem de forma coordenada com os interesses dos governos. No Brasil, também não há encontros sistemáticos entre governadores e representantes do governo federal, de forma a criar uma arena de decisões que obrigue todos os envolvidos; no Canadá, instituio nesses moldes d caráter cooperativo ao federalismo. Por fim, alteraes nas regras constitucionais não precisam passar pelo crivo do poder estadual, quer representado pelo Legislativo, quer pelo Executivo, mesmo que envolvam o pacto federativo; nos Estados Unidos, como já afirmado, uma minoria de Legislativos estaduais pode vetar uma mudança nas normas constitucionais. Todos esses são mecanismos que aumentam a pontuao no ndice e estão ausentes no caso das unidades intermediárias brasileiras. No balanço geral, os Estados brasileiros

claramente distanciam-se das unidades regionais de países regionalizados e aproximam-se dos governos intermediários das demais federações.

No caso das províncias argentinas, são os quesitos controle fiscal e reforma constitucional que as diferenciam dos estados brasileiros. Os governos regionais argentinos têm poder de veto sobre a distribuição dos recursos arrecadados, sagrado constitucionalmente no art. 75 da Constituição de 1994; no Brasil, não há essa previsão. Em matéria de reformas constitucionais, as provinciais argentinas pontuam 2 porque o desenho constitucional é bem mais rígido e existem processos especiais para alterações na Carta Magna: o presidente deve apresentar as modificações sugeridas como projeto de lei, que precisa ser aprovado por ambas as câmaras legislativas; depois disso, a cidadania é convocada a eleições para escolher os representantes das unidades subnacionais e, finalmente, estes últimos têm autoridade para redigir novo texto constitucional (Schlegel e Barrientos, 2015).

3 - Considerações finais

Este *paper* reuniu evidências de que, comparados com congêneres de outras federações e países considerados regionais, os Legislativos subnacionais de federações latino-americanas têm traços institucionais que limitam consideravelmente seu poder. Naturalmente essa afirmação, de ambição totalizante, precisa ser relativizada. Em primeiro lugar, porque leva à reprodução do nacionalismo metodológico que domina a Ciência Política e que contribui para que as assembleias estaduais e provinciais sejam em larga medida ignoradas enquanto objeto. As características institucionais das autoridades intermediárias por vezes variam de unidade para unidade, dentro de um mesmo país. Em segundo lugar, outros aspectos do sistema político podem ser igualmente relevantes –a exemplo das características do sistema partidário e das próprias escolhas eleitorais.

É possível esboçar traços comuns que em largos termos permitem localizar as Casas latino-americanas: elas não têm a centralidade de conselhos do modelo parlamentarista, em que a autoridade do Executivo é derivada da do Legislativo; com exceção das mexicanas, não gozam do poder de veto sobre mudanças constitucionais; e não fazem delegados nas arenas centrais, diferentemente do que ocorre na Espanha e na Bélgica.

Certamente haverá ganhos analíticos em observar os Legislativos subnacionais levando em conta que se inserem em dinâmicas multinível, isto é, dinâmicas de poder que envolvem também relações com a esfera central e a municipal, considerados os três Poderes. A estratégia adotada neste capítulo tem a ambição de ser um passo nessa direção. Não apenas as assembleias não são um Congresso em miniatura, como já observaram Tomio e Ricci (2012, p. 193), como também as tarefas que lhes atribuem os cidadãos podem se diferenciar daquelas conferidas ao Legislativo nacional. No debate europeu, analistas investigam a existência de uma cidadania multinível, construída a partir de diferentes identidades territoriais e de preferências sobre políticas públicas que variam conforme o nível de governo. Uma lógica de proximidade e de responsividade na tomada de decisões se aplicaria ao nível regional e outra lógica, baseada na equidade e na solidariedade ampla, se voltaria ao nível nacional (BANTING, 2006; HANDERSON et al. 2013). Ou seja, o cidadão enfatizaria participação e controle na relação com o governo que lhe é mais próximo, ao mesmo tempo em que esperaria iniciativas de equalização e homogeneização do governo central. Em outra vertente da mesma agenda de pesquisa, os governos regionais estariam incumbidos de expandir políticas sociais, amparados por incentivos supranacionais amparados na legitimidade da União Europeia (MORENO, 2011).

Aplicada a casos latino-americanos, a ideia da cidadania multinível convida a olhar a atuação das assembleias legislativas para além do registro de suas deficiências e incompletudes. É questão empírica avaliar se o cidadão de fato atribui tarefas diferentes ao Legislativo federal e ao subnacional. É certo, porém, que em casos como o brasileiro o desenho da federação concentra o poder de decidir e legislar na esfera federal e dá maior relevância a Estados e municípios na sua implementação (TOMIO; ORTOLAN; CAMARGO, 2010; ARRETICHE, 2012). Nesse sentido, o Brasil aproxima-se do chamado *federalismo de execução* da Alemanha. Se esse arranjo forjado ao longo de décadas de vida republicana reflete as preferências predominantes na comunidade política, pode-se argumentar que faz parte do programa da sociedade brasileira deixar para os Estados tarefas primordialmente administrativas. A ser verdadeira essa hipótese, o espaço das assembleias para legislar se vê diminuído, em consonância com a expectativa do cidadão.

Aventar essa possibilidade não é o mesmo que isentar as assembleias legislativas de outra de suas atribuições fundamentais, a fiscalização dos atos do Executivo. Mais do que a especialização em dados afazeres políticos, o objetivo imaginado para a separação de Poderes é o controle recíproco. Difícil conceber que o cidadão deseje que o Legislativo de seu Estado deixe o governador fazer o que bem entender, sem contraditório público, sem prestar contas à sociedade, sem a vigilância da oposição ou o temor dos aliados diante do julgamento da próxima eleição. Essa, no entanto, parece explicação verossímil. O pragmatismo de parcelas do eleitorado que simpatizam com o rouba-mas-faz recomenda mais estudos também nessa frente, para compreender quais tarefas políticas estão na cabeça do cidadão quando digita seu voto a representante regional.

Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, S. H. H. *Dados* – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol. 31, no. 1, p. 5-34, 1988.
- AMORIM NETO, O. O Brasil, Lijphart e o modelo consensual de democracia. In: INÁCIO, M.; RENNO, L. (Org.). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. p. 105-131.
- AMORIM NETO, O.; COX, G.W.; MCCUBBINS, M.D. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989 to 1998. *World Politics*, v. 55, n.4, p. 550-578, July 2003.
- ARRETICHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, p. 9-27, jun. 2005.
- _____. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. São Paulo: Editora FGV, 2012.
- BAGEHOT, W. *The English Constitution*. London: Chapman and Hall, 2001.
- BANTING, K.G. Social citizenship and federalism: is a federal welfare state a contradiction in terms? In: GREER, S. *Territory, democracy and justice*. London: Palgrave, 2006.
- BARNES, A.; ROBERTSON, J.R. *Electoral reform initiatives in Canadian Provinces*. Ottawa: Law and Government Division, 2009.
- BARRIENTOS, M.; SCHLEGEL, R. *O poder subnacional na Argentina e no Brasil do século XXI*. 2014. No prelo.
- BRAUN, D. The territorial division of power in comparative public policy research: an assessment. In: _____. (Ed.). *Public policy and federalism*. Aldershot: Ashgate, 2000.

- BREWER-CARÍAS, A.R. Venezuela. In: GRIFFITHS, A.L. (Coord.). *Handbook of Federal Countries*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005. p. 392-396.
- BURGUESS, M. *Comparative federalism: theory and practice*. New York: Routledge, 2006.
- CAMERON, D.R. Canada. In: GRIFFITHS, A.L. (Coord.). *Handbook of Federal Countries*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005. p. 106-120.
- CAMERON, M.A.; FALLETI, T.G. Federalism and the subnational separation of powers. *Publius*, v. 35, n. 2, p. 245-271, Spring 2005.
- CAMMISA, A.M. *Governments as interest groups: Intergovernmental Lobbying and the Federal System*. Westport, Connecticut: Praeger, 1995. 176 p.
- COPPEDGE, M. *Strong parties and lame ducks: presidential partyarchy and factionalism in Venezuela*. San Francisco: Stanford University Press, 1994.
- COX, G. *The Efficient Secret*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- DALTON, R.J. *Politics in Germany*. New York: Harper Collins College Publisher, 1993.
- ELAZAR, D.J. *Federal systems of the world: a handbook of federal, confederal and autonomy arrangements*. London: Longman, 1991.
- FALLETI, T. Federalism and decentralization in Argentina: historical background and new intergovernmental relations. In: TULCHIN, J.S.; SELEE, A. (Ed.). *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2004. p. 67-100. (Woodrow Wilson Center Report on the Americas, 12).
- FASONE, C. What role for regional assemblies in regional states? Italy, Spain and the United Kingdom in Comparative Perspective. *Perspectives on Federalism*, v. 4, n. 2, p. 171-216, 2012.
- GRIFFITHS, A.L. (Coord.). *Handbook of Federal Countries*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005.
- HANDERSON, A. et al. Reflections on the 'Devolution Paradox': a comparative examination of multilevel citizenship. *Regional Studies*, v. 47, n. 3, p. 303-322, 2013.
- HOOGHE, L.; MARKS, G.; SCHAKEL, A.H. *The rise of regional authority: a comparative study of 42 democracies*. Abingdon: Routledge, 2010.
- JEFFERY, C.; WINCOTT, D. The Challenge of Territorial Politics: Beyond Methodological Nationalism. In: HAY, C. (Ed.). *New Directions in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010. forthcoming.
- JOVER, P. La forma de gobierno en las Comunidades Autónomas. In: CASTELLA ANDREU, J.M.; OLIVETTI, M. (Ed.). *Nuevos Estatutos y Reforma del Estado*. Las experiencias de España e Italia a debate. Barcelona: Atelier, 2009. p. 171-191.
- KEMAN, H. Federalism and policy performance: a conceptual and empirical inquiry. In: UTE, W.-S. (Ed.). *Federalism and political performance*. London: Routledge, 2000. p. 196-227
- LIJPHART, A. *Modelos de Democracia*. Desempenho e padrões de governo em 36 países. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, São Paulo, Cedec, n. 44, p. 81-106, 1998.
- LINZ, J.J. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? In: LINZ, J.J.; VALENZUELA, A. (Ed.). *The failure of presidential democracy*:

- comparative perspectives. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994. v. 1. p. 3-87.
- MADISON, J. Paper 47. In: HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. *O federalista*. Campinas: Russel, 2005.
- MIZRAIH, Y. Mexico. In: GRIFFITHS, A.L. (Coord.). *Handbook of Federal Countries*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005. p. 198-214.
- MONTESQUIEU, C. de S. *Do espírito das leis*. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2010.
- MORENO, L. *Multilevel citizens, new social risks and regional welfare*. Madrid, Spain, Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP), CCHS-CSIC, 2011. (Working Paper, n. 3). Disponível em: <<http://digital.csic.es/handle/10261/32709>>. Acesso em: 12 abr. 2014.
- OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. *Federalism and the welfare state: New World and European experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- PALMER, M.S. Toward an economics of comparative political organization: examining ministerial responsibility. *Journal of Law, Economics and Organization*, v. 11, n. 1, p. 164-188, 1995.
- PATRONI, V. Argentina. In: GRIFFITHS, A.L. (Coord.). *Handbook of Federal Countries*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005. p. 16-30.
- PERSSON, T.; ROLAND, G.; TABELLINI, G. Comparative Politics and Public Finance. *Journal of Political Economy*, v. 108, n. 6, p. 1121-1161, Dec. 2000.
- PORRAS NADALES, A. J. Parlamentos autonómicos. In: FERRARO GARCÍA, F.J. (Coord.). *Un balance del estado de las autonomías*. Almería: Caja Rural Intermediterránea, 2006. p. 127-139. (Colección Mediterráneo Económico, v. 10).
- RIKER, W.F. Federalism. In: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N.W. (Ed.). *Handbook of Political Science*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975. v. 5. p. 93-172.
- RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 9-17, jun. 2005.
- SAUNDERS, C. Australia. In: GRIFFITHS, A.L. (Coord.). *Handbook of Federal Countries*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005. p. 31-44.
- SBRAGIA, A.M. (Ed.). *Euro-politics*. Washington, DC: Brookings Institution, 1992.
- SCHARPF, F.W. The Joint-decision trap: lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration*, v. 66, n. 3, p. 239-278, 1988.
- SCHLEGEL, R.; BARRIENTOS, M. Argentina x Brasil: Trajetórias de descentralização nos séculos XX e XXI. No prelo.
- SELLERS, J.M; LIDSTRÖM, A. Decentralization, local government, and welfare state. *Governance*, v. 20, n. 4, p. 609-632, 2007.
- SHUGART, M.S. Comparative Executive-Legislative Relations. In: RHODES, R.A.W.; BINDER, S.A.; ROCKMAN, B.A. (Ed.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 344-365.
- SNYDER, R. Scaling Down: The Subnational Comparative Method. *Studies in Comparative International Development*, v. 36, n. 1, p. 93-110, Spring 2001.
- SOLT, F. "Electoral Competition, Legislative Pluralism and Institutional Development: Evidence from Mexico's States". *Latin American Research Review*, vol. 39, núm.1, pp. 155-167, 2004.
- STALIN, J.V. *Pravda* (A Verdade), n. 3, 62, 63, 3-4 abr. 1918. (Fonte: J.V. Stalin – Obras – v. 4 Editorial Vitória, 1954 – traduzida da edição italiana das Obras

- Completas de Stalin publicada pela Edizioni Rinascita, Roma, 1949. Trad. Editorial Vitória Transcrição: Partido Comunista Revolucionário; HTML: Fernando A. S. Araújo, set. 2006).
- STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *demos*. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999.
- STRÖM, K.; MÜLLER, W.C.; BERGMAN, T. *Cabinets and coalition bargaining*. The democratic life cycle in Western Europe. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- SUÍÇA. *The Swiss Confederation: a brief guide*. Berna: Federal Chancellery, 2014.
- TOMIO, F.R.L.; ORTOLAN, M.A.B.; CAMARGO, F.S. Análise comparativa dos modelos de repartição de competências legislativas nos estados federados. *Revista da Faculdade de Direito*, Curitiba, UFPR, n. 51, p. 73-100, 2010.
- TOMIO, F.R.L.; RICCI, P. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das Assembleias Estaduais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 41, p. 193-217, fev. 2012.
- TSEBELIS, G. Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartism. *British Journal of Political Science*, v. 25, n. 3, p. 289-325, July 1995.
- VATTER, A. The transformation of access and veto points in Swiss federalism. *Regional and Federal Studies*, v. 15, n. 1, p. 1-17, 2005.
- PEREZ VEGA, M. La debilidad institucional de los congresos locales: Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo. *Andamios*, México, v. 5, n. 10, abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000100011&lng=es&nrm=iso>. acessado em 06 abr. 2015.
- VOLPI, M. Stato federale e stato regionale: due modelli a confronto. *Quaderni Costituzionali*, v. 15, n. 3, p. 367-409, 1995.
- WATTS, R.L. *Comparing federal systems*. Kingston: McGill-Queen's University Press, 2008.
- WHEARE, K.C. *Federal Government*. 4th ed. London: Oxford University Press, 1963.
- WILSON, G.N. Russia (Russian Federation). In: GRIFFITHS, A.L. (Coord.). *Handbook of Federal Countries*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005. p. 259-279.