UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLITICA

MIGUEL BARRIENTOS

Relações Executivo-Legislativo nas Províncias argentinas:
Delegação parlamentar e sucesso dos Governadores
(Versão corrigida)

São Paulo - SP
2015

MIGUEL BARRIENTOS

**Relações Executivo-Legislativo nas Províncias argentinas:
Delegação parlamentar e sucesso dos Governadores**

(Versão corrigida)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como parte das exigências para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política, sob orientação do Prof. Dr. Paolo Ricci.

Área de concentração: Ciência Política.

São Paulo, 2015

MIGUEL BARRIENTOS

**Relações Executivo-Legislativo nas Províncias argentinas:
Delegação parlamentar e sucesso dos Governadores
(Versão corrigida)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como parte das exigências para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Área de concentração: Ciência Política.

BANCA EXAMINADORA REALIZADA EM 10 DE AGOSTO DE 2015

Prof. Dr. Paolo Ricci (Presidente)
Universidade de São Paulo - Departamento de Ciência Política

Prof. Dr. Rogério Schlegel
Universidade Federal de São Paulo - Departamento de Ciências Sociais

Profa. Dra. Marta Teresa da Silva Arretche
Universidade de São Paulo - Departamento de Ciencia Política

Profa. Dra. Leany Barreiro de Sousa Lemos
Senado Federal do Brasil - Consultoria Legislativa

Prof. Dr. Cláudio Gonçalves Couto
Fundação Getúlio Vargas - Centro de Política e Economia do Setor Público

São Paulo – SP

Agradecimentos

Em todo agradecimento se corre o risco de que a memória não faça justiça ao auxílio de inúmeras pessoas e instituições que estiveram mais do que presentes ao longo destes anos. Este agradecimento não só reflete o meu curso de Doutorado, mas também os diferentes aspectos da minha vida na cidade de São Paulo.

Agradeço o suporte do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pela concessão da bolsa de Doutorado, fundamental para a realização do curso e deste trabalho de pesquisa.

Expresso enorme gratidão à universidade pública e gratuita latino-americana, na qual me formei como cientista político, mas também como pessoa. Agradeço ao Brasil e à Universidade de São Paulo, pela amabilidade em me acolher e pelo aprendizado gratuito e de enorme qualidade oferecido. Sou muito grato aos funcionários do Departamento de Ciência Política (Rai, Vasne, Ana Maria, Léo e Márcia), pela amizade e pelo profissionalismo demonstrado.

Desejo agradecer a meu orientador, Prof. Dr. Paolo Ricci, por me acompanhar neste caminho da Ciência Política, pela paciência e confiança. A inestimável ajuda de Maurício Izumi foi fundamental para a coleta dos dados.

Sou grato aos professores do DCP, especialmente à Prof. Dra. Marta Arretche e à Prof. Dra. Lorena Barberia, ao Prof. Dr. Rogério Arantes, pelas sugestões e comentários, e por me contagiar com sua dedicação, propiciando uma grande alavanca para a minha evolução acadêmica.

Agradeço todos os amigos colegas (todos mesmo!), especialmente a Fábio Lacerda, a Fernando e Thiago, Pietro e Raíssa, pela eterna amizade e o apoio incondicional. A Aiko e o Bruno, pelas aventuras, ao André e Camila, pelas conversas nacional-populares, a Cecilia, Christian e Fabrício, Samuel e Danilo, e à tropa teórica do Renato, Lucas, Marcos, Roberta e San. Aos amigos paulistanos por adoção, sempre presentes: Tomás, Carla e os bebês, Letícia e Ana Flávia, Fábio, Marcel, Henrique, Gabriel e Fabrício, María e Eugenia.

¡Agradezco a mi hermano Manuel, a Leonardo Mangialavori y a Nicolás Del Ponte por las sugerencias y el tiempo! ¡A Marcelo Canossa, por la revisión! Agradezco a mi jefe Horacio y a todos mis compañeros de trabajo, por la predisposición y el aguante. Agradezco profundamente a mi familia por marcarme el camino y darle apoyo a cada uno de mis proyectos: ¡Gracias por estar siempre y acompañarme en este viaje! Y a Paula, por acompañarme a partir de ahora...

*“Se houvesse um povo de deuses,
ele seria governado democraticamente.
Mas aos homens não convém tão perfeito governo”.*

Jean-Jacques Rousseau,
Do contrato social ou princípios do direito político (1762).

BARRIENTOS, Miguel. Relações Executivo-Legislativo nas Províncias argentinas: Delegação parlamentar e sucesso dos Governadores. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil. 2015.

Resumo

O objetivo deste trabalho é analisar as relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo em nível provincial na Argentina. Tanto estas relações entre os poderes do Estado quanto a esfera estadual colocam-se como temas de relevância nos estudos de ciência política na atualidade, que analisam os sistemas presidencialistas em diferentes níveis. O federalismo e o presidencialismo são matérias recorrentes nos estudos sobre as instituições na Argentina. Os debates enfatizam o papel que o presidente tem na dinâmica das interações entre os entes e os poderes, ora na esfera nacional, ora nas próprias províncias. Tradicionalmente, as análises levavam em consideração um predomínio do executivo e da administração federal em distintas esferas, supondo que o legislativo era um simples homologador das decisões executivas e colocando um véu no que realmente se passava tanto nas arenas legislativas quanto nos níveis provinciais. Um novo grupo de estudos demonstrou, através de análises da produção legislativa, que o presidente argentino não é todo-poderoso, encontra empecilhos em sua relação com o legislativo, e só consegue aprovar metade das propostas que encaminha ao parlamento nacional, evidenciando que não há tal predomínio de um poder sobre o outro. Seguindo estes trabalhos, assim como a literatura que trata sobre a temática, a presente tese busca novos enfoques para estudar o que acontece no presidencialismo estadual na Argentina. Estudam-se os projetos de lei ingressados nas câmaras baixas provinciais e as taxas de sucesso que parlamentares e governadores conseguem em sua aprovação. Compara-se o comportamento dos atores nos trabalhos legislativos, levando em consideração os poderes constitucionalmente conferidos a eles, as regras eleitorais para os cargos executivos e legislativos, a estruturação do Poder Legislativo em uma ou duas câmaras, o tamanho das bases governistas e a organização interna do legislativo em forma mais e menos centralizada. Usando estes fatores que incentivam maior ou menor produção legislativa por parte de governadores e parlamentares, busca-se esclarecer o papel que eles cumprem no processo decisório das províncias argentinas.

Palavras-chave: relações Executivo-Legislativo; presidencialismo estadual; governadores; Argentina.

BARRIENTOS, Miguel. Executive-Legislative relations in Argentinean Provinces: Parliamentary delegation and Governors' success. PhD Thesis. Departament of Political Science, Faculty of Philosophy, Languages and Literatura, and Human Sciences, University of Sao Paulo, Sao Paulo, Brazil. 2015.

Abstract

The main objective of this thesis is to analyze the relations between Executive and Legislative powers in the Argentinean provinces. Nowadays, these relations between the powers of the State in those two spheres of government are relevant subjects in the Political Science studies, which analyze presidential system at different levels. The federalism and presidentialism are frequent topics in the papers of Argentinean institutional analysis. The interactions between the spheres and powers at national or provincial levels are fundamental debates that emphasize the center role of the President in the power relation dynamics. Traditionally, scholars presupposed a predominance of federal Executive and administration. They assume that Legislative was a simple approval agency of Executive decisions, putting a veil in what really happened in both legislative and provincial levels. Recently studies demonstrate, using a legislative production analysis that Argentinean President is not almighty, as was thought to be. They found obstacles in the relation between the Executive and Legislative power, and demonstrate that the success rate rise about to the half of the bills, showing that there is no dominance of one power over another. Following these researches and the literature on the issue, this thesis looks for new approaches to study the provincial presidentialism in Argentina. The success rates of the bills presented by Governors and representatives to the provincial low chambers are used here as performance indicators. This work compares the behavior of actors at legislative office, taking into account their constitutional instruments, the electoral rules to executive and legislative positions, the difference between the legislative structure (one or two chambers), the parliamentary group of the official coalition, and the internal legislative organization depending on a more or less centralized way. It pretends to achieve their role in decision process at Argentinean provinces using all these factors that incentive Governors and representatives to higher or lower legislative production.

Key-words: Executive-Legislative relations; provincial presidentialism; governors; Argentina.

BARRIENTOS, Miguel. Relaciones Ejecutivo-Legislativo en las Provincias argentinas: Delegación parlamentaria y éxito de los Gobernadores. Tesis de Doctorado. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas, Universidad de San Pablo, San Pablo, Brasil. 2015.

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo a nivel provincial en Argentina. Las relaciones entre estos poderes del Estado así como la esfera estadual son temas de relevancia en los estudios de ciencia política en la actualidad, que analizan los sistemas presidencialistas en diferentes niveles. El federalismo y el presidencialismo son materias recurrentes en los estudios sobre las instituciones en Argentina. Los debates enfatizan el rol que tiene el Presidente en la dinámica de las interacciones entre los entes y los poderes, sea en la esfera nacional o en las propias provincias. Tradicionalmente, los análisis consideraban un predominio del ejecutivo y de la administración federal en las distintas esferas, suponiendo que el legislativo era un simple homologador de las decisiones ejecutivas y colocando un velo en lo que realmente sucedía tanto en las arenas legislativas como en los niveles provinciales. Un nuevo grupo de estudios demostró, a través de análisis de la producción legislativa, que el presidente argentino no es todopoderoso, encuentra obstáculos en su relación con el legislativo, y sólo logra aprobar la mitad de las propuestas que envía al Parlamento nacional, evidenciando que no existe tal predominio de un poder sobre el otro. Siguiendo estos trabajos, así como la literatura que trata sobre la temática, la presente tesis busca nuevos enfoques para estudiar lo que sucede en el presidencialismo provincial en la Argentina. Se estudian los proyectos de ley ingresados en las cámaras bajas provinciales y los índices de aprobación que parlamentarios y gobernadores logran. Se compara el comportamiento de los actores en los trabajos legislativos, tomando en cuenta los poderes constitucionalmente conferidos a ellos, las reglas electorales para los cargos ejecutivos y legislativos, la estructuración del Poder Legislativo en una o dos cámaras, el tamaño de las bancadas oficialistas y la organización interna del legislativo en forma más y menos centralizada. Usando estos factores que incentivan mayor o menor producción legislativa por parte de gobernadores y parlamentarios, se busca esclarecer el papel que ellos cumplen en el proceso decisorio de las provincias argentinas.

Palabras-clave: relaciones Ejecutivo-Legislativo; presidencialismo provincial; gobernadores; Argentina.

SUMÁRIO

Introdução	1
Capítulo 1. Determinantes da produção legislativa em nível provincial	10
1.1 A variável dependente: a taxa de sucesso	10
1.2 O poder constitucional dos executivos	15
1.3 Os efeitos dos arranjos eleitorais	18
1.4 Bicameralismos em nível provincial	24
1.5 O apoio do governador no legislativo	27
1.6 Organização interna dos corpos legislativos	33
1.7 Argumentos conclusivos do capítulo	37
Capítulo 2. Operacionalização dos indicadores	38
2.1 Os poderes constitucionais dos governadores	39
2.2 Os sistemas eleitorais provinciais	44
2.2.1 Regras eleitorais para os legislativos	45
2.2.2 Sistemas eleitorais e incentivos ao voto pessoal	48
2.2.3 Sistemas eleitorais para a escolha dos governadores	50
2.3 Bicameralismos provinciais	53
2.4 Organização interna dos legislativos provinciais	55
2.4.1 Órgãos centralizadores e lideranças	55
2.4.2 As CLP e a determinação da ordem do dia no legislativo	58
2.5 Alguns argumentos conclusivos	62
Capítulo 3. Seleção e testes dos casos	65
3.1 Escolha e apresentação dos casos	65
3.1.1 Córdoba	65
3.1.2 Mendoza	67
3.1.3 Entre Ríos	68
3.1.4 Tierra del Fuego	69
3.1.5 Buenos Aires	69
3.1.6 Río Negro	70
3.1.7 La Pampa	71
3.1.8 Corrientes	71
3.1.9 Análise dos casos selecionados	76
3.2 Relações com a taxa de sucesso do governador	78
3.2.1 A relação entre poderes do governador e suas taxas de sucesso	78
3.2.2 A influência do sistema eleitoral	81
3.2.3 Unicameralismos e bicameralismos	83
3.2.4 Apoio parlamentar ao governador	86
3.2.5 O controle da ordem do dia no legislativo	87
3.3 Relações com a taxa de sucesso dos parlamentares	88
3.3.1 Os poderes do governador	89
3.3.2 O sistema eleitoral e o sucesso dos legisladores	90
3.3.3 A variável da estrutura organizativa dos legislativos	92
3.3.4 A base aliada e as taxas de sucesso dos parlamentares	93
3.3.5 A organização do legislativo	94
3.4 Analisando correlações e regressões	95
3.5 Modelos explicativos para as variáveis dependentes	97
Capítulo 4. Conclusões	103
Anexo	110
Referências bibliográficas	111
Outra bibliografia consultada	123

LISTA DE QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS

Quadro 1. Distribuição de competências legislativas na Argentina	4
Quadro 2. Distribuição de competências legislativas no Brasil	5
Tabela 1.1. Taxa de sucesso do executivo (parlamentarismos)	11
Tabela 1.2. Taxa de sucesso do executivo (presidencialismos)	11
Tabela 1.3. Sucesso legislativo do executivo na Argentina (1983-2007)	13
Tabela 1.4. Taxa de sucesso do legislativo (países selecionados)	14
Tabela 1.5. Sucesso dos presidentes da Argentina (1983-2011)	23
Quadro 2.1. Pontuação dos poderes legislativos dos governadores (<i>PLeg</i>), adaptação de Metcalf (2000)	41
Tabela 2.1. Pontuação dos poderes legislativos dos governadores argentinos	42
Quadro 2.2. Sistemas de eleição para os legislativos provinciais	46
Quadro 2.3. Sistema ordinal de acordo com os incentivos à reputação pessoal nas câmaras baixas das províncias argentinas	49
Tabela 2.2. Forma de eleição para os executivos provinciais	51
Tabela 2.3. Dados sobre MD nas câmaras baixas provinciais	57
Tabela 2.4. Dados sobre CLP nas câmaras baixas provinciais	59
Quadro 2.4. Controle da ordem do dia nas CLP das câmaras baixas das províncias	61
Quadro 2.5. Variáveis e indicadores para a operacionalização das hipóteses	64
Tabela 3.1. Percentagem de votos para governador e composição da câmara baixa (Córdoba 1983-2011)	66
Tabela 3.2. Governadores eleitos de Mendoza (1983-2007)	67
Tabela 3.3. Porcentagem de votos para governador e composição da câmara baixa (Entre Ríos 1983-2011)	68
Quadro 3.1. Governadores eleitos da província de Corrientes (1983-2009)	71
Quadro 3.2. Períodos e projetos de lei analisados nas províncias selecionadas (1983-2013)	77
Tabela 3.4. Quantidade de projetos de lei analisados, por província e origem	78
Gráfico 3.1. Taxas de sucesso dos governadores, seguindo <i>pce</i>	80
Gráfico 3.2. Taxas de sucesso dos governadores, seguindo <i>reel</i>	82
Gráfico 3.3. Taxas de sucesso dos governadores, seguindo <i>bic</i>	84
Gráfico 3.4. Taxas de sucesso dos governadores em Córdoba (1983-2011)	85
Gráfico 3.5. Taxas de sucesso dos governadores, seguindo <i>ale</i>	86
Gráfico 3.6. Taxas de sucesso dos governadores, seguindo <i>oil</i>	88
Gráfico 3.7. Taxas de sucesso dos parlamentares, seguindo <i>pce</i>	89
Gráfico 3.8. Taxas de sucesso dos parlamentares, seguindo <i>sel</i>	91
Gráfico 3.9. Taxas de sucesso dos parlamentares, seguindo <i>bic</i>	92
Gráfico 3.10. Taxas de sucesso dos parlamentares em Córdoba (1983-2011)	93
Gráfico 3.11. Taxas de sucesso dos parlamentares, seguindo <i>ale</i>	94
Gráfico 3.12. Taxas de sucesso dos parlamentares, seguindo <i>oil</i>	95
Tabela 3.2. Coeficientes de correlação de Spearman, usando <i>tex</i> e <i>tlg</i> como variáveis dependentes	97
Tabela 3.3. Modelos explicativos para a taxa de sucesso dos governadores	99
Tabela 3.4. Modelos explicativos para a taxa de sucesso dos legisladores provinciais	101
Tabela (Anexo). Valores para todas as variáveis	110

Introdução

Objetivo deste trabalho é explicar o sucesso legislativo dos governadores e dos legislativos provinciais na Argentina no atual período (1983 até 2011¹), o mais longo de vigência democrática ininterrupta na história deste país. De certa forma, isso busca entender como funciona o presidencialismo argentino em nível provincial, qual o papel que cabe aos governadores e aos legislativos e quais variáveis influenciam a dinâmica do *decision-making* legislativo.

No início da década de 1980 vários países presidenciais do continente sul-americano caminharam por um processo lento e intrincado de transição à democracia. Após anos de experiências autoritárias, estes estados voltavam a ser administrados por governos civis eleitos direta ou indiretamente pelo voto popular. Em uma das regiões mais desiguais do mundo, a Argentina, junto com os outros países como o Brasil, conheceu administrações que governaram com altos graus de discricionariedade. No plano socioeconômico, os países da região tiveram que enfrentar gravíssimos desafios, aguçados pelas altíssimas dívidas externas, pela instabilidade das economias domésticas e pelo crescimento na desigualdade social durante a década de 1980. A dívida externa se converteu em um elemento de forte condicionamento para os governos latino-americanos.

Profundos choques externos aconteceram nos anos de 1980 levando as lideranças políticas a pôr em prática ajustes solicitados pelos organismos multilaterais. Várias medidas foram adotadas, em particular destacam-se a privatização ou concessão de empresas públicas, as quais em esmagadora proporção passaram às mãos de agentes estrangeiros (LLANOS e NOLTE, 2006). Estas mudanças foram acompanhadas por reformas também no plano constitucional. Houve significativas modificações das cartas magnas, como a brasileira e a argentina que deram novas configurações ao papel dos distintos entes destas federações. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF88) e a *Constitución de la Nación Argentina* (CN94) foram redigidas com este espírito.

A CF88 no Brasil avançou profundamente na demarcação de um papel ativo para o estado, em quaisquer de seus níveis. Evidente é o incremento das funções para as esferas locais e federal. O nível estadual é o que fica mais difusamente estabelecido. Aqui permaneceria algum poder residual, permitindo-lhe legislar sobre

¹ Na província de Corrientes, por questões de calendário eleitoral, o período analisado chega até 2013.

qualquer assunto que não tenha sido expressamente delegado no nível federal ou municipal. À primeira vista, a CF88 parece prover maiores recursos às esferas subnacionais e expandir os controles entre os três níveis de governo (União, estados e Distrito Federal, e municípios), além de universalizar alguns serviços sociais, dar reconhecimento ao trabalho desenvolvido pelos novos movimentos sociais e pelas organizações não governamentais e de explicitar uma larga série de direitos sociais.

Variações nas políticas argentinas com ajustes estruturais durante o governo Menem (1989-1999) rapidamente foram consideradas como exemplos bem-sucedidos de reformas radicais orientadas ao mercado (GUIÑAZÚ, 2003). Neste contexto, o Presidente deteve uma legitimidade poucas vezes vista, o que lhe permitiu encarar também reformas no campo constitucional, modificando inclusive as instituições do federalismo argentino. Inexistindo a possibilidade de ser emendada na Argentina², a Constituição Nacional modernizou parte do texto que rege desde 1853/60, por meio da reforma constitucional de 1994. Um total de 44 artigos foram revistos. Foram estabelecidos, entre outros, os direitos humanos chamados de terceira e quarta geração, como a proteção ambiental, o direito ao consumidor, e à informação. Por outro lado, foram incluídas a possibilidade de recurso de amparo e de ação coletiva (ABAL MEDINA e CAO, 2012:45).

As mudanças constitucionais promoveram uma redistribuição de competências legislativas entre os poderes. Nestas constituições é possível fazer a enumeração das prerrogativas atribuídas a cada órgão jurisdicional. As competências privativas abarcam aquelas matérias cuja legislação, regulamentação e execução são reservadas a um determinado ente de governo. As competências concorrentes incluem aquelas matérias nas quais a legislação corresponde ao nível central do estado enquanto os outros níveis exercem, de maneira simultânea, as faculdades regulamentárias e de execução. Finalmente, as prerrogativas paralelas regem sobre matérias cuja legislação e execução corresponde a distintas entidades territoriais autônomas simultaneamente, mas com âmbitos de ação determinados conforme o interesse afetado (estadual ou federal), na qual o exercício da competência por um ente não exclui o do outro (TOMIO e RICCI, 2012). Interessante é revelar uma primeira comparação entre ambas as Constituições no que tange ao aspecto federativo.

A seguir, nos Quadros 1 (Argentina) e 2 (Brasil), se elencam as atribuições segundo esta categorização. São visíveis várias coincidências entre ambos os

² A única possibilidade de mudança do texto constitucional está cogitada através de mecanismos especiais, estipulados no art. 30º da CN94.

federalismos. As competências legislativas fundamentais, as que dizem respeito à nacionalidade, ao regime político, à organização do Estado e dos poderes, assim como aquelas referentes à segurança, trânsito e transportes, por exemplo, ficam na esfera federal, cabendo concorrentemente aos poderes executivo e legislativo.

Os artigos relacionados com a legislação social, econômica, ambiental, e sobre políticas urbanas abrangem a categoria da concorrência entre o nível federal e o nível provincial. De forma paralela entre estes níveis, a federação argentina coloca a organização do território. Uma dessemelhança interessante ocorre com relação à legislação eleitoral: no Brasil, é uma atribuição concorrente entre executivo e legislativo federais, enquanto que na Argentina isto é uma competência paralela entre o governo federal e províncias. Esse será um elemento norteador desta pesquisa, como ficará claro mais adiante.

Entretanto, as divergências maiores se dão no campo das atribuições privativas das esferas estaduais. No que tange à saúde pública, polícia, regime municipal³, infraestrutura, bem-estar social e recursos naturais, é de competência privativa das esferas provinciais argentinas. Seguindo a CN94, as províncias argentinas têm sob sua órbita também funções relacionadas ao desenvolvimento econômico, à previdência social do funcionalismo público, ao desenvolvimento humano, à geração de emprego, educação, ciência, conhecimento e cultura, bem como ao cuidado do ambiente (ALMARAZ, 2010). Já no caso brasileiro, por exemplo, não se estabelece nenhuma competência de peso como sendo privativa dos estados. Como se observa no Art. 25 § 2º, cabe aos estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado.

³ Os municípios são criação das províncias e dependentes delas. O grau de autonomia a eles conferido, portanto, depende de legislação provincial.

Quadro 1. Distribuição de competências legislativas na Argentina				
		Competências (iniciativa, executivo x legislativo)		
		Privativa do executivo	Concorrente	Privativa do legislativo
Competências (províncias x gov. federal)	Privativa do governo federal		Fundamentais; de Nacionalidade; da Organização dos Poderes; da Organização do Estado; Mineira, Política; Civil; Penal; da Defesa; da Segurança; Financeira; Comercial; das Comunicações; Marítima; do Trânsito; dos Transportes	
	Concorrente com norma geral (gov. federal) e específica (províncias)		Tributária; Social; Política Urbana; de Trabalho; Econômica; Ambiental	
	Paralela (plenas e não excludentes) entre gov. federal e províncias	Orçamentária; Administrativa	Da Organização do Território; da Justiça; da Educação; do Sistema Eleitoral	
	Privativa das províncias		Da Saúde Pública; da Infraestrutura; do Regime Municipal; da Polícia; do Bem-estar social; dos recursos naturais	
Fonte: Elaboração própria com base na CN94 (1994).				

Quadro 2. Distribuição de competências legislativas no Brasil

		<i>Competências (iniciativa, executivo x legislativo)</i>		
		<i>Privativa do executivo</i>	<i>Concorrente</i>	<i>Privativa do legislativo</i>
<i>Competências (estados x União)</i>	<i>Privativa do governo federal</i>		Fundamentais; Nacionalidade; Organização dos Poderes; Organização do Estado; Político; Eleitoral; Civil; Penal; Processual; Defesa; Segurança; Financeiro; Agrário; Comercial; Comunicações; Riquezas Minerais/Atômicas; Marítimo; Aeronáutico/Espacial; Trabalho; Trânsito; Transportes	
	<i>Concorrente com norma geral (gov. federal) e específica (estados)</i>		Social; Política Urbana; Econômico; Ambiental; Patrimônio Histórico	
	<i>Paralela (plenas e não excludentes) entre gov. federal e estados</i>	Tributário; Orçamentário; Administrativo	Organização do Território	
	<i>Privativa dos estados</i>			
Fonte: Tomio e Ricci (2010:11).				

Um ponto interessante a destacar, aqui, é o fato de que ambas as constituições se assemelham em um eixo basal. Estas cartas federais possuem uma mesma resolução sobre os poderes residuais: as unidades federativas mantêm os poderes não delegados ao governo federal. Isto está explicitado no Art. 25 § 1º da CF88, onde reza: *“São reservadas aos Estados, as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”*. Na CN94, o art. 121º diz coisa semelhante: *“as províncias conservam todo o poder não delegado ao governo federal, bem como aquelas matérias expressamente reservadas por elas antes da incorporação ao país”*.

Porém, se as constituições federais são similares por atribuírem a estados e províncias poucas competências privativas, divergem em um ponto tão ou mais fundamental. A CF88 é extremamente detalhada no que diz respeito às atribuições da União e dos municípios, minudenciando grande parte do que se refere à legislação a ser adotada em todos os níveis. Assim, os estados brasileiros são demasiado constrangidos pela CF88.

Arretche assinala que *“a adoção do princípio de homogeneidade no território nacional implica supressão de autoridade aos governos territoriais e centralização de autoridade na União”* (ARRETCHÉ, 2007:4). Em contrapartida, a CN94 detalha comparativamente menos atribuições do governo federal, e pouco restringe as províncias em relação a várias áreas. Assim, embora, constitucionalmente, estas tenham poucas competências privativas descritas, a falta de detalhamento do papel dos outros entes confere às províncias maior liberdade.

É evidente, pois, que as esferas provinciais argentinas possuem autonomia em importantes matérias. De qualquer modo, como se sabe, isto não significa necessariamente que o nível de autonomia tenha impacto direto no poder dos governadores argentinos já que se trata de dimensões independentes, com fontes diferentes de poder (ARRETCHÉ, 2007). Em virtude deste maior nível de autonomia para legislar que as províncias têm e, sobretudo, na definição do próprio arranjo institucional interno (como a escolha do sistema eleitoral, que podia variar entre os distritos) quando comparadas aos estados brasileiros, é interessante estudar em profundidade os governadores argentinos e observar como estes agem na esfera provincial, antes do que seus pares brasileiros nos contextos estaduais.

Observou-se, assim, que o Brasil e a Argentina possuem níveis de federalismo diferentes. Podem-se apreciar mais níveis de autonomia e, portanto, maiores possibilidades de encontrar diferenças entre as províncias argentinas do que entre os estados brasileiros. Em nível constitucional a Argentina permite certa liberdade às

províncias: será que incentivos institucionais diferentes se traduzem em comportamento legislativos diferentes para o governador? Qual o impacto que estas regras têm para os poderes executivo e legislativo e quais os efeitos na taxa de sucesso do Governador e dos parlamentares?

O ponto principal de análise neste trabalho é o estudo dos projetos de lei apresentados pelos governadores e pelos legisladores em nível estadual na Argentina⁴, terra incógnita de um dos mais importantes federalismos da América Latina. Em particular, pretende-se entender como os atores políticos eleitos na arena decisória provincial da Argentina se comportam, e quais os fatores e incentivos que entram em jogo na interação executivo-legislativo nestas esferas.

Assim, busca-se responder as seguintes questões: o que acontece nos legislativos provinciais argentinos? Existe efetivo predomínio do governador frente à arena parlamentar no controle da agenda legislativa? Isto tem a ver com algo que vai além das questões institucionais? Controlar o processo decisório é uma tarefa natural do governador que tenta resolver certos problemas de ação coletiva inerentes aos corpos legislativos? A “taxa de sucesso” do governador é afetada por quais fatores?

De forma mais geral, a presente tese de Doutorado tem como objetivo contribuir para a compreensão das interações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo nas esferas subnacionais dos países do Cone Sul, aprofundando o período contemporâneo de pós-ditadura na Argentina (desde 1983 até 2013). Sendo vinte e quatro as unidades federativas argentinas, uma análise detalhada de todas elas se tornaria assaz abrangente e dificultosa para a pesquisa. Assim, foi feito um mapeamento generalizado do fenômeno em estudo, para depois passar a um estudo mais aprofundado de alguns casos. Por isso, e embora seja analisado o papel dos governadores em geral, decidiu-se aprofundar a questão na observação de algumas províncias que possam servir como exemplo daquilo que acontece no âmbito subnacional.

Esta tese é de grande utilidade já que, como assinalado, aborda um tema pouco explorado na academia. Ressalta-se, aqui, a importância do estudo da política estadual comparada. Sobretudo, é o primeiro estudo a analisar em profundidade o caso provincial argentino. A pesquisa em tela procura contribuir para o preenchimento dessa lacuna, por meio da análise comparada das instituições sob as quais se

⁴ Ao longo da tese, se faz menção, reiteradas vezes, às províncias argentinas. Por razões de redação, tem-se decidido utilizar como sinônimos os termos “estadual” e “provincial” para fazer referência ao nível das “unidades federativas” (UF). Conceitualmente o termo “subnacional” é usado unicamente quando se trata tanto do nível estadual quanto do municipal.

desenvolve a relação política entre governadores e legislativos, em diferentes províncias argentinas. De certa forma, isso nos permitirá testar se os mecanismos de funcionamento do “presidencialismo de coalizão” analisados para o caso brasileiro (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; entre outros) podem encontrar semelhanças em novos contextos.

A tese é dividida em 4 capítulos, para além desta introdução. No *Capítulo 1*, analiso a estruturação da variável dependente (a taxa de sucesso do governador e dos parlamentares) e formalizo as hipóteses. Para tanto, considero a literatura que busca explicar o sucesso na aprovação da legislação, levando em conta os poderes legislativos dos governadores outorgados pelas constituições provinciais, os arranjos eleitorais que vigoram para os cargos executivos e legislativos, a estruturação das coalizões que geram governos majoritários e minoritários. Também, é abordada a questão da organização do legislativo em uma ou duas câmaras (e seus efeitos), e são analisadas as regras internas dos órgãos colegiados que centralizam ou descentralizam o processo legislativo. Para tanto, como previsto, proceder-se-á à análise da bibliografia pertinente, dialogando com os principais postulados da literatura sobre estas questões.

O *Capítulo 2* contempla a operacionalização das variáveis para testar as hipóteses. No começo, faz-se um mapeamento das atribuições constitucionais dos governadores da federação em estudo. A ideia é analisar o leque de poderes legislativos dos executivos. Também serão estudados os efeitos dos sistemas eleitorais - dos majoritários aos mais proporcionais -, observando se estes incentivam a reputação pessoal dos candidatos ou se estão mais focados na reputação partidária. Ademais, aparece em destaque a operacionalização das variáveis vinculadas com a centralização do processo decisório ao interior dos legislativos, isto é, quem tem o poder de determinar a agenda legislativa e de tomar decisões pelo conjunto dos parlamentares.

A apresentação dos casos ganha visibilidade no *Capítulo 3*. Em primeiro lugar, aparece uma análise introdutória às províncias selecionadas, mostrando algo da história de cada uma delas. Depois, discutirei o método de escolha das oito províncias argentinas e abordarei o problema da representatividade delas no conjunto, sobretudo em termos da variação dos indicadores políticos e eleitorais que operam nas esferas provinciais, detalhando as diferenças e semelhanças entre elas. Depois, põe-se em relevo a discussão da escolha dos oito casos e faz-se uma análise dos distintos valores que tomam as variáveis envolvidas nas hipóteses. Elaboram-se análises

estatísticas de correlação e modelos explicativos tanto para a taxa de sucesso dos governadores quanto para as taxas de sucesso conseguidas pelos parlamentares na aprovação dos projetos de lei por eles apresentados.

Por último, exponho nas *Conclusões Finais* da tese meus achados principais, visando abrir o jogo para novas linhas de pesquisa na temática que focalizem no impacto que os executivos estaduais têm sobre a dinâmica legislativa nestas esferas e assim tirar conclusões com maior validação teórica.

Capítulo 1.

Determinantes da produção legislativa em nível provincial

O estudo das dinâmicas políticas no âmbito provincial foi objeto de pouca investigação empírica entre os estudiosos. O funcionamento do presidencialismo em nível provincial na Argentina, o papel que cabe aos governadores das províncias no momento atual, bem como as eventuais diferenças entre os executivos provinciais, nunca foram analisados de forma sistemática. Para melhor compreender a dinâmica do presidencialismo nas províncias argentinas, esta tese foca a questão das relações entre os poderes executivo e legislativo, enfatizando particularmente o poder dos governadores. Aqui, o esforço empreendido será encaminhado para a tentativa de se explicar as possíveis variações encontradas na agenda legislativa provincial.

Este capítulo apresenta, primeiramente, os dois indicadores que serão utilizados na tese para tratar da agenda legislativa. Trata-se das taxas de sucesso dos governadores e dos legislativos provinciais. A decisão de se considerar este fator segue a orientação de estudiosos que exploram as relações entre executivo e legislativo no âmbito federal. Além disso, serão levantadas algumas hipóteses, baseadas na discussão dominante na literatura, para poder explicar o sucesso legislativo dos governadores e dos legisladores provinciais argentinos.

1.1 A variável dependente: a taxa de sucesso

Para mensurar o sucesso na aprovação das iniciativas de lei existem várias medidas e diferentes unidades de análise: sucesso, produtividade, apoio, roteiros, dominância e controle são usados indistintamente na literatura acadêmica (SAIEGH, 2011). Como variável dependente, utiliza-se nesta tese a taxa de sucesso do governador e dos parlamentares na aprovação de seus projetos de lei. A “taxa de sucesso” do executivo é medida como proporção dos projetos aprovados sobre o total dos enviados por este poder ao legislativo. Destarte, se o governador apresentou 100

projetos e conseguiu a aprovação de 83 deles, a taxa será de 83%. A mesma lógica segue a taxa de êxito dos parlamentares tomados coletivamente.

Os primeiros estudos que fizeram referência ao sucesso legislativo tendiam a analisar os países centrais, com ênfase em vários países parlamentaristas europeus e a comparação com os Estados Unidos como país presidencialista (HERMAN e MENDEL, 1976). Com taxas mais baixas para este último (entre 60 e 70%) do que para os parlamentarismos (mais de 80%), afirmava-se que os executivos em sistemas de governo parlamentarista eram mais bem-sucedidos do que em presidencialismos. Estudos das últimas décadas, que adicionaram novos casos (PETTAI e MADISE, 2006; ALCÁNTARA e GARCÍA MONTERO, 2008), demonstram que o sucesso legislativo dos executivos -tanto em parlamentarismos quanto em presidencialismos- depende não só de empecilhos institucionais, mas também de outros elementos, relacionados com o poder dos partidos políticos ao interior do legislativo e do executivo, e com as atitudes ideológicas dos legisladores.

Um estudo sobre vários países com diferentes sistemas, elaborado por Saiegh (2011), encontrou dados que merecem destaque. Em primeiro lugar, as taxas de aprovação de projetos iniciados pelos executivos variam consideravelmente entre os países e ao longo do tempo dentro dos países. Além do mais, as taxas de sucesso dos executivos, em média, são superiores a 70% e próximas entre elas. Com dados extraídos de diferentes fontes, as tabelas a seguir confirmam isto, mostrando que há diferenças importantes entre os países.

Tabela 1.1. Taxa de sucesso do executivo (parlamentarismos)			Tabela 1.2. Taxa de sucesso do executivo (presidencialismos)		
País	Período	%	País	Período	%
Alemanha	1949-1992	83,8	Honduras	1990-1995	81,3
Espanha	1977-2000	79,0	Brasil	1985-2010	75,2
Itália	1948-1994	77,6	Chile	1979-2006	72,6
Letônia	1993-2002	65,6	Estados Unidos	2001-2012	69,2
Canadá	1997-2000	63,0	Argentina	1983-2007	58,8
<i>Média</i>		<i>73,8</i>	<i>Média</i>		<i>71,4</i>

Fontes: Pettai e Madise (2006), Alcántara e García Montero (2008), Saiegh (2011) e Calvo (2013).

Dois eventos se depreendem das tabelas. De um lado, é evidente que não há grandes diferenças no desempenho dos regimes. A média de sucesso dos parlamentarismos (73,8%) é praticamente a mesma que a dos países presidencialistas (71,4%). De outro lado, e decorrente do anterior, aqui pode se relembrar o postulado

de Loewenberg e Patterson (1979) da “regra dos 90%”. Segundo os autores, os gabinetes apresentam aproximadamente 90% das propostas que são analisadas no Legislativo, e são aprovadas por volta de 90% destas. Os dados obtidos mostram que isto não vigora para os países selecionados⁵.

O potencial para o gargalo entre executivo e legislativo na aprovação da legislação foi identificado como um fator que, inclusive, pode ter contribuído em vários casos de ruptura democrática (ALEMÁN e CALVO, 2008:7). Saiegh (2011) comenta que a incapacidade dos executivos para conseguir aprovar suas agendas esteve no centro de um debate furioso sobre o mérito do próprio presidencialismo: enquanto alguns autores argumentaram que a paralisia legislativa invariavelmente levava ao colapso dos regimes presidencialistas (MAINWARING, 1993; LINZ e VALENZUELA, 1994), outros, como Cheibub (2007), afirmam que ele não é onipresente nem é associado com tal resultado. Mais recentemente, afirma-se que a capacidade comparativa dos principais executivos para obterem aprovação legislativa de suas iniciativas depende das condições sob as quais operam (SAIEGH, 2011). E, enquanto algumas destas ferramentas poderiam estar em seu poder, tais como a composição partidária do governo, alguns outros elementos são características estruturais do governo que não podem ser facilmente alteradas pelos executivos.

Por outro lado, emerge da tabela acima que a Argentina é o caso de executivo menos bem-sucedido entre os países examinados. Analisando o sucesso dos Presidentes argentinos, Engelhardt (2012) encontra que, para o período 1946-1948, as taxas de sucesso eram de 44,9%, ao passo que o êxito dos parlamentares se aproximava a 10,3%. Neste contexto, diversos trabalhos sobre os anos mais recentes (ALEMÁN e CALVO, 2008; CALVO e TOW, 2009; ENGELHARDT, 2012; CALVO, 2013) chegam a conclusões semelhantes em relação à dinâmica da produção legislativa no Congresso argentino. Entre 1983 e 2007, das propostas oriundas do executivo, pouco mais da metade (58,8%) foram aprovadas pelo legislativo. Ou seja, comparado a outros parlamentos, o Congresso argentino rejeita ao redor de metade das propostas do executivo e modifica um terço das iniciativas restantes (CALVO, 2008; ALEMÁN e CALVO, 2008). Estas taxas de rejeição e modificação colocam o legislativo argentino como um dos mais constritivos da autoridade presidencial, não só

⁵ Só dois países atingiram níveis de sucesso extremo e se ajustavam a este postulado. México e Reino Unido alcançaram taxas de 94,2% e 97,0%, mas ambos foram excluídos da amostra. O caso britânico foi excluído por contar com uma quantidade pequena de anos para a análise (1995-1997); o México foi eliminado porque sua seleção de anos (1979-2006) continha o período de governo sob o sistema de partido hegemônico.

da América Latina, mas também entre o restante das democracias (CALVO e TOW, 2009).

Uma análise profunda sobre o desempenho dos executivos nacionais desde a redemocratização argentina mostra que só no primeiro governo (Alfonsín) e durante a administração de De la Rúa (1999-2001), as taxas de sucesso superaram 60%. Interessante observar que estes são os presidentes que não finalizaram seus mandatos⁶. Fora isso, e deixando de lado o governo Duhalde (pelo fato de ter surgido da aplicação da lei de acefalia de finais de 2001, com duração inferior a 17 meses), observa-se que os Presidentes argentinos têm taxas de sucesso baixas se comparadas com as de outros países presidencialistas (como Brasil, México, Estados Unidos etc.).

Tabela 1.3. Sucesso legislativo do executivo na Argentina (1983-2007)

Governo	Período	Sucesso (%)
Alfonsín	1983-1989	64,6
Menem I	1989-1995	58,8
Menem II	1995-1999	51,0
De la Rúa	1999-2001	60,4
Duhalde	2002-2003	29,7
Kirchner	2003-2007	59,4
<i>Média</i>		<i>58,8</i>

Fonte: Alcántara e García Montero (2008), Zelaznik (2012) e Calvo (2013).

Já falando do sucesso legislativo dos parlamentares, os estudos não encontram padrões claros, com médias bem menores se comparados com o desempenho produtivo dos executivos. Há enormes diferenças entre os países e só o caso da Estônia mostra legisladores com níveis que superam 50%. Assim, apenas em alguns países os parlamentares obtêm êxito para mais de um terço de suas iniciativas (na amostra, dois países bálticos, Honduras como único exemplo de presidencialismo, Japão e Alemanha). A capacidade dos legisladores de impulsionar projetos de lei é menor do que a do executivo em todos os casos elencados, sendo especialmente baixa na Austrália e no Canadá.

⁶ Alfonsín terminou sua presidência 6 meses antes do previsto, e De la Rúa se demitiu em metade do mandato, ativando-se a lei de acefalia que acabou recaindo em Duhalde, quem esteve no executivo até a finalização do mandato de De la Rúa.

Tabela 1.4. Taxa de sucesso do legislativo (países selecionados)

País	Período	%
Estônia	1992-2003	50,9
Honduras	1990-1995	43,1
Letônia	1993-2002	40,5
Alemanha	1949-1992	33,9
Japão	1971-1976	33,3
Costa Rica	1995-2003	19,5
Itália	1948-1994	17,3
Reino Unido	1995-1999	13,4
Espanha	1977-2000	10,9
Israel	1971-1976	4,3
Argentina	1983-2007	3,6
Brasil	1989-1998	1,6
Finlândia	1971-1976	1,4
Canadá	1997-2000	0,9
Austrália	1971-1976	0,0
<i>Média</i>		<i>18,3</i>

Fonte: Rodrigues (2000), Saiegh (2003, 2011), Alcántara, García Montero e Sánchez López (2005), Pettai e Madise (2006).

É claro que a literatura acredita haver maior relevância nas temáticas dos projetos apresentados pelo executivo do que nas propostas de iniciativa do legislativo. Isto porque os projetos do executivo dominam a pauta e são aprovados mais rapidamente, enquanto que os de origem parlamentar avançam mais lentamente e são aprovados em menores taxas (PEREIRA, 2004:31). No caso argentino, especificamente, o legislativo, apesar de ser certamente mais reativo do que proativo na determinação da agenda, é um importante ator no processo de elaboração de políticas (JONES, 2008:42). A análise de Ferretti (2010) acerca dos projetos apresentados entre 1983 e 2002 demonstra que a agenda legislativa argentina opera consensualmente.

A autora estuda também os efeitos do poder de decreto do Presidente na definição da agenda da Câmara, mostrando que a ameaça real do uso deste poder altera a decisão estratégica dos partidos, ajudando o Presidente a determinar a agenda no congresso (FERRETTI, 2010). Neste modelo de consenso, não admira que a partilha de poder interno no Congresso seja contrastada pelos poderes que os presidentes argentinos possuem para contornar o legislativo e adotar novas políticas por decreto. O executivo argentino é dotado de fortes poderes, muito difíceis de reverter para o Congresso, porque muitas vezes maiorias mais amplas daquelas que

aprovaram um determinado projeto são necessárias para derrubar o veto do Presidente (JONES, 1997).

Em resumo, os dados para o caso argentino indicam que o sucesso do executivo e do legislativo é, então, baixo. Talvez isso se reflita no âmbito provincial. Assim sendo, não acontecerá nada de tão diferente daquilo que se observa na esfera federal. No entanto, a dinâmica provincial também pode apresentar uma lógica semelhante à dos estados brasileiros. Aqui, o executivo é altamente bem-sucedido, mas o próprio legislativo, com taxas baixas mas não desprezíveis, apresenta muitíssimas iniciativas de leis (TOMIO e RICCI, 2012).

1.2 O poder constitucional dos executivos

Os chefes dos executivos podem impulsionar políticas de diferentes maneiras: através de ordens executivas, decretos e, ainda, por meio de acordos internacionais. Sem o consentimento explícito do legislativo, porém, aparecem inconvenientes. A principal desvantagem, alega Saiegh (2011), é que estes instrumentos de política são suscetíveis de revisão judicial. A aprovação legislativa das normas, ao contrário, permite aos executivos diminuir a possibilidade de que suas propostas de política pública sejam revisadas judicialmente pelos tribunais competentes. Assim, os executivos muitas vezes preferem promulgar políticas através de regulamentos, em vez de agir por conta própria, contornando o legislativo.

Na maioria das democracias contemporâneas, os governos desempenham um papel dominante no processo legislativo, patrocinando uma proporção significativa dos projetos. Há casos em que os executivos têm o monopólio da introdução de legislação em certas matérias. Levando em consideração seus fortes poderes de agenda, raramente são derrotados quando as propostas tramitam e são votadas pelo legislativo. E, se o governo sabe que um projeto de lei não contará com os apoios necessários, simplesmente pode optar por não enviar a proposta ao legislativo (SAIEGH, 2011).

Nos presidencialismos, há diferenças na designação das atribuições para os executivos, vis-à-vis os congressos. Enquanto alguns presidentes podem propor legislação, outros só podem rejeitar leis estabelecidas no legislativo (NEGRETTO,

2002:377). Estas ferramentas em mãos dos executivos não só os ajudam a aprovar suas propostas, mas, ao mesmo tempo, influenciam o comportamento dos legisladores, barrando ou dando fôlego a negociações entre os poderes e podendo permitir iniciativas importantes entre um e outro poder (BONVECCHI e ZELAZNIK, 2012). Como bem assinala García Montero (2007), recursos legislativos constitucionais permitem aos executivos manipular a agenda legislativa, antecipando possíveis reações do legislativo e contestando projetos de origem parlamentar que não são de seu agrado.

Assim, a existência ou falta do poder constitucional de decretos, vetos etc., colocam as relações executivo-legislativo em jogos bem diferentes. O procedimento regular de formulação de propostas de legislação é muitas vezes complexa, já que depende das interações interpoderes. Os parlamentares são agentes com direito a propor legislação e seus objetivos podem entrar em conflito com os interesses do executivo. Assim, os atores envolvidos devem tecer estratégias e planos de ação visando conseguir maiorias para a aprovação dos projetos (SAIEGH, 2011).

Para se ter uma ideia mais apurada do tipo de interação entre os executivos provinciais e os respectivos legislativos, é interessante analisar a questão dos poderes do executivo. Para tanto, lançarei mão da proposta analítica apresentada por Metcalf (2000). Este autor analisa os instrumentos formais que os executivos nacionais de diversos países possuem, após fazer uma revisão dos indicadores de Mainwaring e Shugart (1997), de Frye (1997) e de Carey e Shugart (1998). Simplificando o escopo dos postulados destes autores, Metcalf (2000) divide as ferramentas dos executivos entre “legislativos” e “não legislativos”.

O autor entende por “poderes legislativos” os instrumentos que servem para influenciar o processo de redação de leis (o poder de veto e a possibilidade que pode ter o legislativo de insistir nos projetos, os poderes de decreto e a introdução exclusiva que o Presidente detém em determinados assuntos, na elaboração do orçamento e na proposta de referendos). Já entre os “poderes não legislativos”, Metcalf leva em consideração questões que se relacionam com a constituição dos gabinetes e do legislativo (nomeação e demissão de ministros, possibilidade de censura de seu gabinete pelo Legislativo, e possibilidade de o Presidente dissolver o parlamento).

Embora Metcalf (2000) analise contextos parlamentaristas, sabe-se que a atribuição de poderes legislativos ao chefe do governo é uma característica também presente no presidencialismo e não é distribuída de maneira uniforme nos países que o adotam (SHUGART e CAREY, 1992), nem no interior destes. Os estudos de

Alcántara e García Montero (2008) pesquisaram os elementos que explicam o desempenho legislativo dos executivos latino-americanos e, entre estes, incluíram fatores institucionais proativos e reativos. Suas análises revelaram a importância destes indicadores em maiores taxas de sucesso presidencial, já que tais desenhos institucionais favorecem a influência do executivo no processo decisório (ALCÁNTARA e GARCÍA MONTERO, 2008).

Neste sentido, é interessante aqui incluir a análise de Fabiano Santos (2006) sobre dois momentos da história do Brasil em que os presidentes têm leques diferentes de poderes. Além de outras características, o autor analisa os fatores que explicam as relações executivo-legislativo, distinguindo o período 1946-1964 do período atual. O autor coloca o executivo atual em uma posição privilegiada face ao legislativo, diferentemente do que aconteceu em 1946-1964, em que a situação era mais equilibrada. Hoje, o poder de agenda do Presidente permite ao executivo brasileiro obter taxas duas vezes maiores de sucesso do que em 1946-1964 (SANTOS, 2006:82).

Extrapolando o modelo de Metcalf (2000) ao caso dos governadores argentinos e levando em consideração o trabalho de Alcántara e García Montero (2008), acredita-se que isso possa influenciar no sucesso da legislação proposta. A possível variação entre as províncias poderá ajudar a demonstrar se aqueles governadores com mais ferramentas formais para controlar o processo legislativo têm maior êxito que aqueles governos que não detêm tais possibilidades. Assim, levando em consideração os poderes constitucionais dos governadores, a hipótese é a seguinte:

HP 1) Quanto maior é a quantidade de poderes legislativos que o governador detém, ele terá maiores níveis nas taxas de sucesso em sua produção legislativa.

As mesmas considerações podem ser formuladas para o caso da legislação oriunda dos parlamentos. Alguns legislativos outorgam ferramentas legislativas para os executivos determinarem a agenda; outros não garantem prerrogativas para tanto (DÖRING, 2001). Decorrente do discutido até agora, pode-se inferir o seguinte argumento: com maiores poderes legislativos, o executivo amplia as margens de manobra para negociar sua agenda no legislativo; com menores poderes, o contrário é válido. Ao controlar a agenda, o executivo especifica quais projetos os legisladores poderão analisar e em quais eles vão se focar. Parlamentares não podem

simplesmente ignorar isto porque podem chegar a ter com poucas opções para a formulação de políticas durante o período (SCHWINDT-BAYER, 2010:5).

Döring (2001) assinala que o controle governamental da agenda no processo legislativo, entre outras coisas, contribui para reduzir a "inflação legislativa", que é a proliferação de projetos pequenos e incoerentes por parte dos parlamentares. Caso o executivo tenha menor ferramental legislativo, este último terá maior liberdade de ação para iniciar a agenda própria dos parlamentares. Este é o caso da Costa Rica, onde o Presidente, apontado como um dos mais fracos em poderes legislativos (cf. SHUGART e CAREY, 1992), obtém taxas médias de sucesso de 65,5% e o legislativo aprova quase 20% das próprias iniciativas – valor nada desprezível levando em consideração a *performance* dos parlamentos sob presidencialismos (ALCÁNTARA, GARCÍA MONTERO e SÁNCHEZ LÓPEZ, 2005:109). Assim, podemos formular a seguinte hipótese:

HP 2) Quanto menor é a quantidade de poderes legislativos que o governador detém, maiores serão as taxas de sucesso na produção legislativa de cunho parlamentar.

1.3 Os efeitos dos arranjos eleitorais

Tratarei, aqui, de entender em primeiro lugar os efeitos dos sistemas eleitorais no desempenho dos parlamentares nacionais, para depois extrapolá-lo ao contexto das províncias argentinas. Para tanto, e para além da clássica diferença entre sistemas proporcionais, majoritários ou mistos, é mais importante entender o conjunto de incentivos produzidos pelo sistema eleitoral.

Se a literatura sobre o Congresso estadunidense (desde MAYHEW, 1974, em diante) entende que os legisladores têm com meta principal a reeleição e que é nessa direção que todas suas ações se colocam, não acontece o mesmo ao se estudar os parlamentos latino-americanos. Neste sentido, analisando os legislativos da América Latina, Morgenstern (2004) aponta importantes diferenças quando comparados ao sistema estadunidense. De um lado, a reeleição não é o único objetivo (às vezes, não é um objetivo sequer). Por outro lado, os sistemas eleitorais não gerariam obstáculos

aos que pretendem conseguir uma cadeira (i.e., não há uma clara vantagem para os *incumbentes* sobre os desafiantes). Os congressos da região, então, operam com outros incentivos que, às vezes, tornam-nos simples alavancas para cargos no executivo (CHASQUETTI, 2008).

Nesta dinâmica, qual papel cumprem, em conjunto, os parlamentares dentro do respectivo congresso? Para o caso do Brasil, Amorim Neto e Santos (2003) avaliam os fatores que definem o comportamento dos parlamentares no presidencialismo brasileiro. Os autores contrapõem duas correntes que analisam os sistemas políticos: de um lado, o postulado do segredo eficiente (COX, 2005) e, do outro, o modelo do segredo ineficiente (CAREY e SHUGART, 1998). No primeiro modelo, supõe-se que eleitores fazem escolhas sobre políticas nacionais propostas por partidos altamente disciplinados (como no caso do Reino Unido). Na segunda corrente, acredita-se que o executivo é dotado de fortes poderes e as lideranças partidárias possuem escasso controle sobre os liderados (com pouca disciplina partidária). Aqui, impera o paroquialismo, com partidos sem propostas nacionais claras e parlamentares que promovem projetos de abrangência mais restrita (AMORIM NETO e SANTOS, 2003:662). Neste último modelo, pressupõe-se que partidos nacionais são dominados por líderes locais, em um sistema eleitoral que lhes preserva a autonomia local e com um executivo dotado de fortes poderes legislativos.

Destarte, Amorim Neto e Santos (2003) confirmam que o congresso brasileiro tem um papel de menor relevância no processo legislativo, tanto por causa das restrições institucionais, quanto pela falta de incentivos à construção de carreiras parlamentares. O executivo é o lócus fundamental da política, dissuadindo os parlamentares de tentarem maiores e melhores desempenhos. Deputados da situação têm motivos fortes para delegar decisões de políticas nacionais ao executivo, dedicando seu trabalho à negociação de recursos federais para seus distritos. Por sua vez, deputados opositores propõem mais projetos de alcance nacional, para marcar uma posição política perante os eleitores. De todo modo, o modelo do segredo ineficiente considera que maiorias também podem formar-se pela troca de favores ou votos entre legisladores. Assim sendo, o modelo simplesmente não dá conta da possibilidade de presidentes e partidos se unirem para compor maiorias estáveis (AMORIM NETO e SANTOS, 2003:691).

Levando em consideração um contexto semelhante, Jones, Saiegh, Spiller e Tommasi (2000) tentam explicar por que o Congresso argentino não é capaz de exercer controle efetivo sobre o Poder Executivo e por que tem um papel limitado na

produção de políticas públicas, se comparado ao modelo norte-americano. Enquanto os parlamentares estadunidenses mostram destacável longevidade, tendem a se especializar em comissões, têm papel ativo na formulação de políticas e forte controle sobre a burocracia, os membros do congresso argentino duram, em média, um só período de quatro anos, participam em uma multiplicidade de comissões, não são geradores de políticas públicas, mas meros atores de veto, e dão pouca atenção ao trabalho de fiscalização (JONES et al, 2000).

Para Jones et al. (2000) existem duas características básicas que ajudam a entender as diferenças entre os dois países em relação ao desempenho de seus parlamentares. Em primeiro lugar, as regras eleitorais argentinas colocam a decisão da reeleição dos legisladores em mãos dos governadores – ou dos chefes partidários locais – antes do que nas dos votantes do distrito. Isso reduz a capacidade de os legisladores desenvolverem carreiras legislativas profissionais e os incentivos para se especializarem. Em segundo lugar, a leveza das restrições à capacidade do executivo de empreender ações unilaterais limita a capacidade de os legisladores entrarem em acordos duradouros, reforçando a tendência para carreiras legislativas mais curtas (Idem, 2000:4).

Assim, produz-se uma combinação peculiar de: a) falta de incentivos legislativos, b) capacidade do executivo de realizar movimentos unilaterais, e c) poder das lideranças provinciais. Quando os líderes partidários se organizam e ocupam cargos no governo provincial, os legisladores nacionais se comportam frequentemente como delegados destes interesses subnacionais (GARMAN, HAGGARD e WILLIS, 2001). Isso coloca o poder político fora do legislativo, fazendo deste um âmbito pouco atraente para as carreiras dos políticos profissionais.

Desde 1983, as taxas de renovação no congresso argentino continuaram altas. Excluindo 1983, a taxa de substituição de legisladores na Câmara sempre ultrapassou 40%, com números bastante similares no Senado. A pesquisa conclui que a Argentina possui um congresso amador, sem experiência nem incentivos para iniciar legislação influente ou controlar a administração pública. Destarte, pela escassez de incentivos institucionais, os legisladores argentinos não investem no legislativo como uma instituição para fazer carreira política, continuando a carreira em outros níveis (JONES et al, 2000).

Há uma vasta literatura, a partir de Duverger (1950, 1954), passando pelo Lijphart (2003), Sartori (1994), Colomer (2005) e outros, que analisou e criou hipóteses sobre o efeito destes sistemas. Todos os autores concordam com o fato de que os

sistemas eleitorais produzem efeitos sobre o comportamento de votantes, partidos e governos. Nos termos de Jairo Nicolau, “*sistemas eleitorais afetam a atividade dos partidos, estimulam certos padrões de conexão entre representantes e representados, influenciam a formação de governo em países parlamentaristas e a construção de bases de apoio parlamentar nos regimes presidencialistas*” (NICOLAU, 1999:90).

Para Shugart e Carey (1992), nos presidencialismos, existe uma tensão entre as políticas de tipo paroquial e aquelas de abrangência mais ampla. Este problema não existiria nos parlamentarismos, porque as bancadas dos distritos não precisam sustentar um governo e, por isso, contam com a possibilidade de agir coletivamente e apoiar partidos programáticos e políticas abrangentes (FIGUEIREDO, 2004). Nos presidencialismos, a possibilidade de minimizar essas tensões entre políticas nacionais e paroquiais depende do sistema eleitoral, que determina os incentivos dos políticos. Assim, sistemas eleitorais que aumentam o poder das lideranças nacionais – e com isso os partidos - contribuem para a implementação de políticas de abrangência mais ampla; sistemas eleitorais que incentivam a competição intrapartidária são os mais ineficientes e favorecem as propostas paroquialistas por parte dos legisladores (SHUGART e CAREY, 1992).

Distintos sistemas eleitorais geram distintos incentivos ao acionar os parlamentares. Ao concentrar-se na diferença entre a evolução do voto pessoal e do voto partidário (CAIN, FEREJOHN e FIORINA, 1987; CAREY e SHUGART, 1995), a orientação para um parlamentar ganhar votos pessoais pode ser evidente. Destarte, o comportamento do legislador a respeito das matérias que seu acionar versa torna-se fundamental: sob este panorama, as propostas podem revelar interesse em políticas para todo o distrito ou mais orientadas para o eleitorado local, com foco mais paroquialista (MARTIN, 2011).

Observa-se, assim, que o sistema de incentivos vindos da arena eleitoral e a organização dos trabalhos internos ao parlamento tornam-se fundamentais para analisar o comportamento dos parlamentares na arena legislativa (RICCI, 2006). Em sistemas majoritários, por exemplo, aparece em demasia o *pork barrel*: os parlamentares individuais investem em atividades legislativas de abrangência local, com benefícios geograficamente concentrados para atender um eleitorado específico. Cain, Ferejohn e Fiorina (1987) encontraram que incentivos ao personalismo também estão presentes em distritos plurinominais.

Deste modo, sistemas de lista aberta, com magnitudes maiores a 1, comportam fortes incentivos para o paroquialismo, já que as regras eleitorais

favorecem o voto pessoal antes que o voto em listas partidárias. Assim, do ponto de vista quantitativo, espera-se um incremento da atividade legislativa quando o sistema eleitoral exacerba a competição pessoal, e menor quantidade de atividade quando os partidos são promovidos (RICCI, 2006). Num estudo sobre os legislativos subnacionais nos Estados Unidos mostrou-se que, independente do resultado, introduzindo projetos de legislação distrital, os parlamentares enviam sinais bem claros a seus eleitores, já que *“enviar pork ao próprio lar é, antes de qualquer coisa, um ato eleitoral”* (GAMM e KOUSSER, 2010:154). Por isto, em relação aos projetos de origem parlamentar, espera-se aqui:

HP 3) Sistemas eleitorais mais centrados no candidato incentivam os legisladores para investir em atividade legislativa. Isso resultará em maiores taxas de sucesso legislativo dos parlamentares.

Os incentivos eleitorais também vigoram para os cargos executivos. Por exemplo, os sistemas de maiorias simples geram executivos mais fortes, porque com um só turno de votação, não há espaço para negociações (LIJPHART, 2003) e há a possibilidade de uma derrota definitiva para os contendores. Ao contrário, sistemas de dois turnos favorecem a fragmentação do sistema partidário, o que tende a impor maior esforço ao executivo para a construção de apoio político e de aprovação da sua agenda. De outra parte, Lijphart (2003) considera que a possibilidade de reeleição tem impacto no comportamento dos *incumbentes*.

Como as províncias argentinas operam com sistemas eleitorais diferentes também nesta esfera, há executivos sem chance de reeleição, enquanto outros contam com possibilidades indefinidas de serem reeleitos ao cargo (SCHIUMERINI e PAGE, 2012). Neste sentido, executivos com possibilidade de reeleição terão mais incentivos para produzir mais e aprovar sua agenda do que aqueles sem esta oportunidade.

Há vários estudiosos que centraram seus trabalhos nos efeitos do fenômeno conhecido como “lua de mel”, considerando taxas de sucesso legislativo maiores em determinados momentos (GIBBS, 2009). Rottinghaus (2005) observou que os presidentes tendem a aproveitar os impulsos de sua reeleição e alta popularidade para envolver os cidadãos em seus projetos. Com esta premissa concorda Thurber (1996), que descobriu que o maior potencial para influenciar a agenda é, por diversos fatores, este período de lua de mel, porque é ali que se tem capital político majoritário. Byrne e

Dominguez (2005) mostraram que os executivos são mais bem-sucedidos durante os primeiros 100 dias no cargo, independente de se o governismo possui controle parlamentar. Há autores como Marshall e Prins (2007) que consideram que existem decisões por parte dos presidentes para serem mais bem-sucedidos, não enviando projetos que possam gerar rispidezes. Esta dinâmica aparece durante o último período: tendo possibilidade de reeleição, o executivo tende a agir com aversão ao risco, medindo o potencial de cada projeto que envia e sendo cuidadoso em não causar incômodos com propostas que possam dividir o plenário legislativo (MARSHALL e PRINS, 2007:263).

Como fenômeno inverso, aparece a chamada “síndrome do pato manco” (*lame duck syndrome*, em inglês). Este fenômeno acontece quando o *incumbente* encontra-se no último momento de seu mandato, sem possibilidades de ser reeleito, e se aprofunda se já tiver sido eleito o seu sucessor (PETERS, 2015). Isto repercute na dinâmica legislativa, fazendo com que o Presidente perca os apoios relativos no legislativo e, desta maneira, obtenha taxas de sucesso mais baixas neste período como “pato manco” (BETH e TOLLESTRUP, 2014). Supõe-se, então, que sem possibilidade de reeleição, os presidentes tendem a alcançar taxas de sucesso legislativos menores se comparadas com os anos anteriores de mandato; quando o Presidente tenta a reeleição, obterá taxas maiores dos que as observadas nos anos anteriores de mandato. A seguir, aparecem dados coletados que ilustram o fenômeno na Argentina em nível federal.

Tabela 1.5. Sucesso dos presidentes da Argentina (1983-2011)

Presidente	Período	Sucesso (%)	Tendência
Presidente eleito não tentou/não podia se reeleger imediatamente			
Alfonsín	1983-1988	54,0	↓
Alfonsín	1989	45,5	
Menem II	1995-1998	37,7	↓
Menem II	1999	32,2	
De la Rúa	1999-2002	71,4	↓
De la Rúa	2003	66,3	
Kirchner	2003-2006	63,6	↓
Kirchner	2007	56,0	
Presidente eleito tentou/podia se reeleger imediatamente			
Menem I	1989-1994	46,4	↑
Menem I	1995	48,1	
Fernández de K. I	2007-2010	58,1	↑
Fernández de K. I	2011	88,9	

Fonte: Dirección de Información Parlamentaria HCDN, 2015.

Observa-se que, nos casos em que existem dados (1983-2011), todos os presidentes da Argentina apresentam taxas menores de sucesso no último ano de mandato (se comparados com os anos anteriores) quando não tentam ou não podem concorrer para um novo mandato imediato. O contrário é verdadeiro: quando tentam a reeleição, suas taxas de sucesso se incrementam no último ano do mandato, ao compará-las com o desempenho dos anos anteriores. Destarte, extrapolando isto à esfera provincial argentina, conjectura-se que:

HP 4.1) Sem possibilidades de um novo mandato imediato, as taxas de sucesso do governador tenderão a diminuir no último ano de mandato se comparadas com a média dos anos anteriores.

HP 4.2) Com possibilidades de reeleição imediata, as taxas de sucesso do governador serão maiores no último ano do que as dos anos anteriores do mandato.

1.4 Bicameralismos em nível provincial

Diferente do caso brasileiro, na Argentina o bicameralismo se estende à esfera provincial. Neste país, na primeira constituição em 1853, foram estabelecidas regras institucionais para a esfera federal, mas esta carta nunca se pronunciou a respeito das regras e instituições para as províncias. Em consequência, as diversas províncias mantiveram trajetórias político-partidárias e institucionais próprias até hoje (CALVO e ESCOLAR, 2005) o que fez com que existissem câmaras baixas provinciais, mas também oito províncias com Senado provincial. Assim, o tema do bicameralismo é interessante para se entender a dinâmica legislativa no caso argentino.

As legislaturas bicamerais são, por definição, aquelas cujas deliberações envolvem dois corpos diferentes. As segundas câmaras são instituições políticas modernas, que só ganharam popularidade nos séculos XVIII e XIX, apesar de terem origens anteriores (TSEBELIS e MONEY, 1997). A divisão do poder legislativo em duas câmaras fundamenta-se em quatro razões: a representação de interesses

distintos aos da primeira câmara, a contribuição ao sistema de freios e contrapesos, a melhoria da qualidade da produção legislativa, e a produção de resultados legislativos mais estáveis (LLANOS, 2002).

Seguindo Tsebelis e Money (1997), as características das casas legislativas inferiores e superiores podem diferir em várias dimensões (o tamanho dos corpos, a duração dos mandatos, o poder institucional etc.), mas há duas características particulares mais relevantes. A primeira delas é o número de membros de ambas as casas, com base nos métodos de seleção e nas categorias de cidadãos representados. A segunda é o poder relativo dos dois corpos, que se reflete nos mecanismos para resolver as diferenças intercamerais.

Com base nos critérios de poderes formais e a legitimidade democrática das câmaras, Lijphart (2003) classifica os legislativos bicamerais como simétricos ou assimétricos. Entende que as câmaras simétricas têm os mesmos (ou praticamente os mesmos) poderes constitucionais e legitimidade democrática, enquanto que as câmaras assimétricas são muito desiguais nestes aspectos.

O mesmo autor diferencia os bicameralismos por mais dois critérios: a forma da escolha e a representação de cada corpo. Quando a segunda câmara é composta de forma semelhante nestes aspectos à da câmara baixa (independente das variações nos métodos de seleção), o bicameralismo é considerado congruente; quando as duas câmaras diferem em sua composição e representação, Lijphart (2003) classifica o sistema como incongruente.

Unindo ambas as classificações, o autor lista três tipos de sistemas bicamerais: “fortes”, que possuem diferenças significativas na composição, mas são simétricos no poder outorgado às câmaras; “de média intensidade”, que cumprem com uma das duas características: assimétricos ou congruentes; ao passo que “fracos” são os bicameralismos caracterizados por poderes assimétricos e congruência na representação (LIJPHART, 2003).

Sobre esta última categoria (bicameralismos fracos), pode-se cair na tentação de considerá-los insignificantes, porque na prática poderiam operar como sistemas unicamerais. No entanto, Tsebelis e Money (1997) são claros quando afirmam que, embora fracos ou insignificantes, todos os sistemas bicamerais têm alguma influência no processo político, porque representam – de todo modo – a divisão do poder legislativo, enquanto o unicameralismo é a completa concentração deste em um só corpo.

Sobre o bicameralismo em geral, Tsebelis (1995) e Bertino (2010) consideram que uma segunda câmara coloca um *veto player* adicional sobre a agenda legislativa, e isto dá a cada câmara o poder de cancelar decisões da outra. O método mais comum para resolver divergências nos legislativos bicamerais é o sistema da *navette*.

Por meio deste mecanismo a casa em que se apresenta um projeto envia a proposta para a segunda câmara. Se a segunda casa ratificar o projeto, a legislação prossegue para continuar o processo completo de promulgação; caso a segunda casa discorde total ou parcialmente com o projeto encaminhado pela primeira câmara, esta casa emendará a proposta e esta voltará para a câmara de origem (TSEBELIS e RASCH, 1995). Portanto, há um processo de vaivém legislativo entre ambas as casas até chegar a acordos sobre uma versão única da proposta (LLANOS, 2002).

De acordo com Tsebelis e Money (1997) as duas câmaras, mediante propostas de legislação, tentam mudar o status quo para uma área que ambas preferem. Por sua vez, Riker (1992) argumenta que, nos sistemas bicamerais, as decisões demoram e oferecem a oportunidade, em mais de uma dimensão, de se manter a discussão até o surgimento de uma solução de equilíbrio. Qualquer movimento que distancie as áreas de preferência de uma das duas câmaras pode gerar conflitos intercamerais.

Na medida em que a impaciência e as incertezas de um compromisso estimula a negociação intercameral, mesmo na ausência de conflito aberto, uma das câmaras terá influência sobre a legislação. Pode não haver conflito aberto, mas sim antecipação a reações esperadas da outra câmara, levando à incorporação das posições da outra no processo. Assim, as regras institucionais da composição do legislativo têm seu impacto, porque regulam esse poder de retardar ou vetar determinadas propostas. Por isso, quando há uma segunda câmara, alguns resultados que poderiam mudar o status quo, sob o sistema de uma câmara, são eliminados como possíveis resultados em um legislativo bicameral (TSEBELIS e MONEY, 1997).

Retomando este postulado, espera-se que as taxas de sucesso dos governadores das províncias com legislativos unicamerais sejam maiores às encontradas sob os formatos bicamerais. Isso porque, em contextos bicamerais, os executivos provinciais podem encontrar dois empecilhos: i) maioria em uma das casas, mas não na outra; e ii) os custos de tramitação são maiores sob bicameralismo, gerando atritos dentro da própria maioria que afeta e, em última instância, isto se reflete no sucesso das propostas. Portanto:

HP 5) Governadores de províncias terão taxas de sucesso menores onde o legislativo é dividido em duas câmaras, vis-à-vis governadores de províncias com unicameralismos.

HP 6) Os legisladores terão taxas de sucesso menores onde o legislativo é dividido em duas câmaras.

1.5 O apoio do governador no legislativo

Tema sempre relevante na ciência política, desde cedo os autores da área se prenderam à divisão horizontal do poder político nos diferentes sistemas: presidencialismo, parlamentarismo e formas híbridas. Os estudiosos da academia europeia e estadunidense focaram as relações entre os poderes nos distintos arranjos, delineando teorias e conceitos que, depois, outros cientistas políticos iriam utilizar em novos contextos. Estudos sobre os *checks and balances* no sistema político estadunidense, por exemplo, apareceram desde meados do século XX (RIKER, 1962; MILLER e STOKES, 1963; FENNO, 1966; MAYHEW, 1974; FIORINA, 1977; SHEPSLE, 1978; entre outros); trabalhos importantes sobre o funcionamento dos parlamentos europeus também não escassearam (KING, 1976; PRIDHAM, 1986; LAVER e SCHOFIELD, 1991; DÖRING, 1995).

Nos últimos quarenta anos, também os países que fizeram parte da terceira onda de democratização entraram – individual ou grupalmente - no foco dos autores dos principais centros acadêmicos. Ressaltava-se a importância do fortalecimento institucional na solidificação das novas democracias e proclamava-se uma superioridade do sistema parlamentar sobre o presidencialismo. Assim, até os anos de 1990, estudos sobre o parlamentarismo em contraposição ao presidencialismo colocavam o segundo em posição inferior. Linz e Valenzuela (1994) consideraram que um dos empecilhos que o presidencialismo enfrentava era que, ao ter duas fontes de legitimidade diferentes para executivo e legislativo, os poderes entrariam em disputa e presidentes sem base aliada majoritária seriam impedidos de governar. Em termos práticos, governos minoritários levariam à paralisia decisória (LAMOUNIER, 1994b).

No entanto, após uma onda revisionista, muitas das teses que apregoavam a fraqueza do presidencialismo foram colocadas em xeque. Cheibub (2007), por exemplo, encontrou que as falências do sistema presidencial não estão relacionadas à estrutura do presidencialismo, mas às características dos países que o aplicam. Além disso, nem todos os presidentes minoritários têm maiorias hostis no legislativo, como supõe a tese contrária ao presidencialismo. De fato, presidentes em minoria podem formar maiorias legislativas, e há instrumentos em suas mãos para ajudar no sucesso de suas iniciativas (CHEIBUB, 2007). Carey e Shugart (1998), por sua vez, encontraram executivos fortes, com grande variedade de instrumentos proativos e reativos na proposição e recepção das propostas de legislação, com sistemas que permitem formar coalizões, como nos parlamentarismos. Detendo as “rédeas” do processo decisório e com acesso a verbas públicas, a cabeça do executivo dispõe de distintos recursos para impor disciplina aos membros da base aliada.

Nos sistemas presidencialistas, o poder executivo é eleito diretamente pelos votantes e, portanto, não necessita o apoio político do legislativo para sobreviver, apontam Tsebelis e Money (1997). Ainda mais, em determinadas situações, os executivos (sejam estes encabeçados por um Presidente, governador ou por um Primeiro-Ministro) poderiam ignorar os legislativos governando por meio de decretos, mas eles precisam dos congressos (SAIEGH, 2011). Neste sentido, Shugart e Carey (1992) consideram que os presidentes que detêm amplos poderes legislativos geram conflitos com o congresso, não têm incentivos para formar coalizões, e tampouco para negociar com o legislativo. Contudo, como sugere Limongi (2010), as iniciativas do governo ganham legitimidade quando elas passam pelo legislativo, corpo que pode dar robustez aos projetos e deixar de fora possíveis ingerências do judiciário.

Diversos trabalhos demonstraram que o fato de o partido do Presidente não controlar a maioria no legislativo não significa que ele estará condenado a ver suas propostas bloqueadas no congresso. Presidentes cujos partidos não controlam maiorias no legislativo não estão, necessariamente, fadados ao fracasso: cabe-lhes formar coalizões partidárias (LIMONGI, 2003). Existe, então, a possibilidade de presidentes e partidos se unirem para compor maiorias estáveis. Na literatura brasileira, chama-se isso de presidencialismo de coalizão, uma combinação do sistema presidencialista, com representação proporcional de lista aberta e sistema parlamentar fragmentado, que levam o chefe do executivo a distribuir pastas ministeriais entre os outros partidos da base, para conseguir maioria no Legislativo e, assim, poder aprovar sua agenda de políticas públicas (ABRANCHES, 1988; SANTOS, 2003). Quando formadas, estas coalizões oferecem aos eleitores clareza

sobre a responsabilidade de determinadas políticas públicas nacionais, contribuindo para elevar o nível de eficiência eleitoral (AMORIM NETO e SANTOS, 2003; AMORIM NETO, 2006).

A bem entender, existe a possibilidade de governos minoritários. Durante muito tempo, estes eram o resultado de crises políticas nos parlamentarismos (VON BEYME, 1970; TAYLOR e HERMAN, 1971; *apud* STRØM, 1990). Atualmente, já não mais são vistos desta maneira. As coalizões se formam por uma decisão racional dos partidos de governo, sabendo que em minoria ainda podem influenciar as políticas públicas (STRØM, 1984, 1990). No caso, muitos governos minoritários têm o apoio legislativo de uma maioria no parlamento. Assim, o governo é composto por partidos com bancadas que não chegam à metade das cadeiras, porém conta com o apoio de outros partidos durante o processo legislativo (CHEIBUB, 2007).

Coalizões no presidencialismo possuem os mesmos desafios que nos governos parlamentaristas e são formadas de maneira similar. Distribuem-se pastas, cargos públicos e outras benesses aos partidos que passam a integrar a base governista (ABRANCHES, 1988; DEHEZA, 1997; FIGUEIREDO, CANELLO e VIEIRA, 2012). Partidos que recebem pastas são membros do governo e comportam-se como tais no congresso, isto é, votam a favor das iniciativas patrocinadas pelo executivo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; CHEIBUB, 2007). O executivo controla a agenda e, portanto, determina o quê e quando será votado (MEDEIROS, FREITAS e IZUMI, 2013:11).

Como é preciso compor maiorias parlamentares, os executivos dividem o poder, fato pelo qual a agenda do Presidente aprovada no congresso já não é só do Presidente, mas de toda a coalizão. Para existir e sobreviver, a coalizão de governo precisa de acordos interpartidários (onde o executivo divide seu poder, distribuindo pastas ministeriais para os outros partidos) e de acordos intrapartidários (entre o líder do partido que recebe a pasta e os membros deste partido). Assim, entre partidos há promessas de apoio legislativo não apenas dos líderes partidários, mas de toda a bancada dos partidos (Idem, 2013:13).

Seguindo Saiegh (2011), cabe fazer uma observação relativa à suposição implícita de que uma cor partidária compartilhada automaticamente se traduz em apoio legislativo. Com base nesta lógica, o executivo pode ajustar estrategicamente sua agenda levando em consideração os apoios partidários, e assim nunca deveria sofrer derrotas custosas (SAIEGH, 2011:6). As identidades partidárias não refletem as posições políticas sempre esperadas dos legisladores e, por isso, o executivo conhece

os obstáculos a serem enfrentados, e as taxas de sucesso apenas espelham este conhecimento: ele não submete ao congresso o que de antemão sabe que será rejeitado (LIMONGI, 2010).

Por isso, conhecendo a dinâmica legislativa e a estrutura dos partidos no interior, só quando o executivo tiver certezas sobre a maioria própria mandará um determinado projeto ao legislativo. De todo modo, como a incerteza existe, os executivos utilizam eficazmente uma variedade de recursos para incentivar os legisladores próprios e alheios a apoiarem suas políticas: fundos partidários, nomeação das candidaturas, cargos de confiança no emprego público, acordos com a oposição, ou mecanismos dúbios para obter apoios como subornos diretos e patronagem política (FÖHRIG, 2001; BENTON, 2003; SAIEGH, 2011).

Os presidentes têm apoio majoritário quando o contingente legislativo de seu próprio partido ou coalizão é maior do que 50% das bancas, enquanto que quase-majoritário é o apoio superior a 45%, mas sem chegar à maioria. Governos minoritários podem acontecer quando alguns partidos – excluindo o governista -, não querem participar do governo por diferenças ideológicas. Nos outros casos, executivos minoritários preferem não construir coalizões quando têm uma base aliada com uma minoria substancial, ou quando o custo de compartilhar o governo é maior que os benefícios (DEHEZA, 1997). Se o presidente tem uma minoria substancial, ele pode lançar mão de acordos *ad hoc*. Diferentes estudos demonstraram que o apoio quase-majoritário é um equivalente funcional ao majoritário (ZELAZNIK, 2002), e ainda mais: há autores que consideram contingentes governistas superiores a 45% das bancas como apoios majoritários (CHASQUETTI, 2008), já que acordos pontuais com pequenos partidos elevam o contingente por cima de 50%.

Como os presidentes conseguem os apoios de uma maioria legislativa? Para Zelaznik (2012), existem três perspectivas alternativas para explicar isto: a lealdade partidária, a ideologia e a ambição política dos parlamentares. As perspectivas partidaristas consideram que membros dos partidos seguem as instruções das lideranças, independentemente do conteúdo destas. Os enfoques ideológicos explicam que os comportamentos dos parlamentares têm a ver com valores e princípios partidários. Já as perspectivas da ambição política põem ênfase nos interesses pessoais dos legisladores, que procuram avançar em suas carreiras políticas, portanto agem satisfazendo o desejo daquele que controla suas carreiras (ZELAZNIK, 2012:72-73).

Saber qual é o tamanho de apoio da base do governo é fundamental para entender os efeitos sobre a produção legislativa. Por isso, por exemplo, todos os presidentes brasileiros desde 1988 são – com matizes - bem-sucedidos em suas agendas e dominam a produção legislativa. Entretanto, a preponderância legislativa do executivo não deve ser tomada como implicando fraqueza do legislativo. O sucesso do primeiro só é possível pelo apoio no legislativo. Desse modo, a grande maioria das iniciativas do executivo tende a ser aprovada pelo legislativo porque o congresso dá tratamento especial para as matérias introduzidas pelo executivo. Antes do que conflitos entre poderes, há cooperação entre executivo e legislativo (LIMONGI, 2010). O executivo tem o apoio de uma coalizão partidária disciplinada, e com isso obtém êxito.

Figueiredo e Limongi (1999) desvendaram, desta maneira, os lugares comuns a respeito de parlamentarismo e presidencialismo. Achaca-se que as crises de governabilidade, sob o presidencialismo, acontecem porque o executivo não tem controle das rédeas do processo decisório. Isto não é sempre verdade: em sistemas presidencialistas, legislativo e executivo podem cooperar. O sucesso do executivo no controle da agenda não tem por que ser fruto do avassalamento sobre os outros poderes do estado. Esta situação não tem por que implicar rispidezes nas relações entre os poderes, onde o executivo submete os legisladores. O executivo controla a agenda legislativa porque há uma aliança governista que o apoia. O sucesso do Presidente, antes, poderia se relacionar com a delegação da maioria parlamentar (EATON, 2003).

Na Argentina, quando um mesmo partido ou coalizão tem controle da maioria em ambas as câmaras consegue um “*premium*” legislativo, conseguindo aumentos nas taxas de sucesso legislativo para o governo (CALVO, 2008). Se o executivo contar com maioria no legislativo, a relação entre ambos os poderes do Estado se endogenizará, já que os conflitos geralmente são processados dentro do partido de governo; neste caso, estudar as relações executivo-legislativo é, principalmente, estudar a relação entre o Presidente e seu próprio partido (ZELAZNIK, 2012:63).

Interessante aqui é salientar a importância que pode ter a dinâmica e polarização dos corpos legislativos. Assim, deve-se levar em consideração que os poderes legislativos da Argentina e do Brasil operam através de uma estrutura na produção legislativa que mostra que as votações em plenário não seguem uma dinâmica do tipo *esquerda-direita*, mas que o conflito pode ser analisado seguindo a clivagem *situação-oposição*.

Neste sentido, Jones, Hwang e Micozzi (2009) estudam a dinâmica interpartidária na Câmara dos Deputados argentina entre 1999 e 2007, utilizando votações nominais e técnicas de estimação de pontos ideais. Sua análise destaca a presença de uma forte dimensão *governo-oposição* na arena legislativa do país. Outro trabalho interessante – porém de caráter exploratório e temporalmente muito restrito -, é o de Moscoso (2010), quem analisa o desempenho dos deputados nacionais da Argentina entre 2003 e 2005. Relacionando a dinâmica legislativa com a fidelidade e a ambição dos deputados, o autor procura estudar a capacidade iniciadora e legislativa da Câmara em um contexto federal.

A conclusão é a mesma que encontraram Jones, Hwang e Micozzi (2009): na dinâmica congressual da Argentina, prevalece a clivagem entre situação e oposição (MOSCOSO, 2010). Para reforçar os achados, a lógica que opera no Brasil é similar. No caso brasileiro, é interessante o trabalho de Medeiros, Freitas e Izumi (2013), que procura explicar a distribuição das preferências no legislativo brasileiro. Eles concluem que a posição relativa adotada pelos principais partidos da oposição a respeito do partido de governo é a contrária. Assim, a distribuição das preferências segue uma estrutura caracterizada pelo conflito entre governo e oposição (MEDEIROS, FREITAS e IZUMI, 2013).

Assim, cabe fazer a ressalva de que a formação de um governo, ora majoritário ora minoritário, especialmente no caso de governos de coalizão, não é condição suficiente para seu sucesso (FIGUEIREDO, 2004). Como os governos unificados poucas vezes acontecem, a base aliada deve partir para a barganha com partidos menores, tidos como independentes, com os quais se negocia caso a caso (ZELAZNIK, 2012). Posto que há incertezas, os executivos podem formar coalizões sobre-dimensionadas no legislativo para garantir a aprovação de sua agenda de governo (FEIERHERD, 2012:116). Desde a redemocratização, o Presidente consegue isto convidando os partidos provinciais para fazer parte da base aliada (LEIRAS, 2013). No caso dos governadores, haveria acordos por meio da distribuição de pastas, cargos e recursos para os próprios e depois ainda para os aliados (PEREIRA, 2004). Através destas informações, pode-se esboçar a Hipótese 7, no que tange às iniciativas de leis dos governadores:

HP 7) Quanto maior a base de apoio ao governo no legislativo, maiores as taxas de sucesso das propostas do governador.

Neste sentido, também é interessante levar em consideração a atuação dos parlamentares. Como vimos na discussão sobre os efeitos dos sistemas eleitorais, grande parte da literatura discute este aspecto vinculando-o ao tema da conexão eleitoral. Desde o trabalho de David Mayhew (1974), deu-se início a uma larga série de pesquisas sobre a relação entre a atuação dos parlamentares e a reeleição. Com interesse na reeleição, todo o acionar dos legisladores estaria influenciado por este objetivo. Ali residiria uma atuação parlamentar mais individualista e pouco responsável com os interesses da própria bancada a que pertencem os legisladores. Nesta direção, Cain, Ferejohn e Fiorina (1987) sustentam a tese de que, como as ações dos parlamentares são orientadas para benefícios eleitorais, estes visarão atender os seus eleitorados, em uma relação linear de “conexão eleitoral”, despreocupando-se pelos interesses coletivos do partido ou da coalizão que integram.

Por sua vez, Gamm e Kousser (2010), analisando treze legislativos estaduais dos Estados Unidos entre 1880 e 1997, demonstraram incentivos e atuações dos parlamentares estaduais. O teste deles mostrou que as taxas de sucesso em nível subnacional operam sob uma forte conexão eleitoral, puxada pela preeminência de projetos particularistas por parte de legisladores, e iniciativas mais amplas nos projetos dos governadores. Olhando o acionar no legislativo, encontrou-se que os membros da base aliada apresentavam muitos projetos quando não havia uma oposição ampla, mas ao mesmo tempo tinham menor êxito quando a coalizão governista era ampla, posto que sua tarefa inclinava-se a trabalhar no sucesso dos projetos de origem executiva. Aqui, para continuar com a seguinte hipótese, leva-se em consideração uma tricotomia parlamentar: governismo, oposição e bancada independente. Portanto,

HP 8) Quanto maior a base de apoio ao governo no parlamento, menores as taxas de sucesso das propostas dos legisladores em conjunto.

1.6 Organização interna dos corpos legislativos

Analisando em profundidade esta linha de estudos, Cox e McCubbins (2006) descobriram que, além da “conexão eleitoral”, a atuação parlamentar é orientada por procedimentos que podem centralizar os corpos legislativos, colocando os partidos em

vantagem em relação com as ações individuais dos políticos. Como há problemas de ação coletiva no parlamento, devido a estas e outras tensões, Bowler (2000) coloca os partidos como determinando o processo decisório na arena legislativa, e incentivando parlamentares a cooperarem nos trabalhos. Parlamentares são inibidos da atuação individualista e, em diversos modos, de promover iniciativas legislativas pessoais na agenda, mesmo se estas não envolvem recursos econômicos (MATTSON, 1995). Esta manipulação dá controle da estruturação da agenda legislativa aos chefes de bancada, de acordo com os requisitos de maiorias (DÖRING, 2001).

De uma forma geral, os legislativos podem se classificar em três categorias diferentes: os ativos, que possuem iniciativa relevante nos projetos, na implementação dos programas de governo e na alocação de recursos; os reativos, os quais delegam a iniciativa dos projetos ao executivo, mas têm capacidade fiscalizadora, negociam o conteúdo das proposições do executivo e podem barrá-las; e os carimbadores (“*rubber stamps*”), ou seja, aqueles que só concluem os aspectos técnicos dos projetos vindos do executivo, sem fiscalizá-los e sem ter iniciativa no processo decisório (COX e MORGENSTERN, 2001; SAIEGH, 2005; GARCÍA MONTERO, 2007).

Tomando em consideração premissas como o passado autoritário prevalecente na região, a tradição caudilhista e concentradora do poder político no executivo e a edição de constituições caracterizadas pelo chamado “*ultrapresidencialismo*”, as análises dos legislativos latino-americanos assumiram que elas eram instituições débeis, com o poder de iniciativa legislativa no Presidente, e os parlamentos reagindo (MUSTAPIC, 2000; LLANOS e NOLTE, 2006). Apesar da história de ditaduras e quebras nos processos institucionais latino-americanos que mostraram a pouca proeminência que detinham os legislativos naquela época, estudos recentes concluíram que estes têm hoje relevância. Seu comportamento determina os resultados de determinadas políticas, e estes participam ativamente na modificação dos projetos, bloqueando o executivo em suas propostas ou fazendo com que este último as modifique para vê-las aprovadas (COX e MORGENSTERN, 2002; AMORIM NETO, COX e McCUBBINS, 2003).

Por sua parte, Saiegh (2010), em seu estudo amplo abrangendo 18 poderes legislativos da América Latina, procurou avaliar o trabalho desempenhado por estes corpos colegiados, analisando as capacidades de seus membros. Em contraposição a essa ideia de que legislativos da região foram irrelevantes ao longo de grande parte do século XX – e, portanto, pouco interessantes de se analisar -, o autor considera que são instituições cruciais para o funcionamento efetivo dos sistemas democráticos. A

conclusão a que Saeigh (2010) chega é que os legislativos com maiores capacidades são os mais ativos no processo de tomada de decisões.

De todo modo, o autor diz que a maioria dos legislativos dos países latino-americanos são reativos ou obstrucionistas antes que ativos, com papéis quase marginais devido aos excessivos poderes do executivo ou a escassa profissionalização dos parlamentares da região. O autor observa variações importantes entre os legislativos latino-americanos. Entre os extremos das responsabilidades e possibilidades de ação dos legislativos, aparecem estruturas proativas e construtivas, que podem elaborar uma agenda e programas políticos próprios, mas também corpos colegiados bem marginais, agindo como jogadores-apêndice dos executivos.

Contudo, a ideia de que presidentes governaram unilateralmente – e sem restrições - foi desafiada através de estudos de caso, mostrando que os congressos exerceram influência nos processos de tomada de decisão política (LLANOS e NOLTE, 2006:34). As pesquisas que só se baseavam no exame das prerrogativas constitucionais e dos regimentos internos das casas legislativas reforçavam a visão caricaturesca do poder legislativo: caracterizada como uma “alegoria do cartório”, com membros que ratificavam os desejos do Presidente. Trabalhos mais recentes, utilizando o estudo aprofundado dos projetos, seus roteiros etc., trouxeram luz sobre o objeto de análise na região (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1996; SIAVELIS, 2000; ALEMÁN, 2006; CALVO, 2008; CHASQUETTI, 2012). Diversos estudos apresentaram evidência concreta de que conflitos e negociações aconteceram entre executivo e legislativo, alterando e barrando propostas do Presidente (AMES, 1998; ETCEMENDY e PALERMO, 1998; PALERMO, 2000; EATON, 2002; JONES, 2001).

Destarte, passou-se do postulado de parlamentos “*rubber stamp*” – que não fazem mais do que carimbar projetos do executivo - à caracterização de legislativos com capacidades próprias. Na interação do legislativo com o executivo, os parlamentares, individualmente, enfrentam problemas de coordenação. Reunir-se em torno de partidos é uma solução; outra é criar órgãos para facilitar as tarefas legislativas (comissões, lideranças partidárias, colégio de líderes e mesa diretiva); mais uma solução é delegar tarefas ao executivo. No caso do Brasil, por exemplo, mostrou-se que, apesar das altas taxas de sucesso do executivo, os legisladores podem influenciar a agenda do executivo modificando suas propostas iniciais durante a tramitação no Congresso Nacional (FREITAS, 2013).

É claro que, como Shugart e Carey (1992) demonstraram, e independente do sistema, tanto no parlamentarismo quanto no presidencialismo, sempre há algum tipo de delegação dentro dos próprios parlamentos. Neste sentido, Pereira (2004) afirma que é normal os parlamentares delegarem autoridade para superar problemas de ação coletiva, e que o parlamento não poderia funcionar sem algum tipo de delegação. Isto porque os legisladores são atores racionais: como qualquer indivíduo, eles têm seus interesses e preferências particulares e pautam suas decisões por estas mesmas prioridades (LIMONGI, 1994).

Em situações de interação estratégica, eles implementam ações que visam maximizar ganhos e minimizar perdas (PEREIRA, 2004:27). Então, ao decidirem sobre políticas, preferem sempre aquelas que influenciam positivamente suas chances de maximizar sua utilidade. Portanto, as leis votadas pelo congresso devem ser entendidas como decisões coletivas às quais se chega a partir da agregação de decisões ditadas pelo interesse individual (LIMONGI, 1994). A delegação, neste contexto, dá-se em uma interação estratégica.

Döring (2001) diz que, sem controle da agenda, seria difícil aprovar projetos de legislação e, assim, promulgar o programa legislativo de governo prometido aos eleitores. Portanto, se há dominação da agenda pelo executivo durante o processo legislativo é porque existem mecanismos que o permitem (STECKER, 2008). Ao interior dos legislativos, há toda uma estruturação que pode centralizar ou descentralizar os trabalhos internos. Krehbiel (1991) define a organização legislativa como a designação de recursos e de direitos legislativos aos parlamentares individuais ou aos grupos de parlamentares. A organização legislativa determina um conjunto de grupos privilegiados – isto é, com poderes específicos -, e um conjunto de procedimentos que especifica as competências destes subgrupos a respeito das funções que os legislativos desempenham (STRØM, 1995).

A constatação de que há uma legislação mais conflituosa em países com alto controle de agenda apoia a teoria de que, quando o governo é monopolista no processo legislativo, há menos projetos apresentados; dentre estes, aqueles de autoria da base aliada são mais conflituosos. De todo modo, a centralização do processo decisório dentro do legislativo contribui para o executivo ser bem-sucedido na aprovação de sua agenda. Se os custos do processo de produção legal se reduzem – por prerrogativas especiais outorgadas ao governo -, estes procedimentos agirão como incentivos para enfrentar os projetos mais conflitantes e que consomem mais tempo do que aqueles mais simbólicos ou insubstanciais (DÖRING, 2001). Os

poderes de agenda do executivo emergem como um mecanismo institucional que tem forte impacto na capacidade do governo de coordenar sua própria estrutura interna e de obter o apoio legislativo para a implementação de seu programa político (FIGUEIREDO, 2004).

Explica Pereira (2004) que, na interação de delegação entre legislativo e executivo, a delegação principal se faz do parlamento ao chefe do executivo. Mas o autor também assinala que há outra delegação, ao interior do legislativo, do parlamentar individual às lideranças, com o objetivo de diminuir as perdas de agenciamento com o agente central. Assim, pode-se observar que, em alguns casos, os órgãos que estruturam as atividades internamente (como a Mesa Diretora, o Colégio de Líderes e a Comissão de Labor Parlamentar, por exemplo) são presididos por membros do partido de governo ou diretamente por funcionários do Poder Executivo.

Por todo o observado até aqui, estima-se que a centralização do legislativo beneficiará o executivo provincial para negociar com as lideranças, e esta dinâmica ajudará a ver sua agenda aprovada em taxas mais altas daquelas previstas no caso de que o corpo colegiado seja descentralizado.

HP 9) Quanto mais o poder de agenda for centralizado no legislativo provincial, espera-se uma maior “taxa de sucesso legislativo” do poder executivo.

HP 10) Quanto mais o poder de agenda for centralizado, as taxas de sucesso legislativo dos parlamentares serão mais reduzidas.

1.7 Argumentos conclusivos do capítulo

Neste capítulo foi introduzido o problema dos determinantes da produção legislativa. Para tanto, foram levantadas cinco dimensões principais que direcionam a pesquisa. Diferente literatura sobre estes fenômenos permitiu o cuidado na construção das hipóteses. No capítulo seguinte, busca-se operacionalizar cada uma das dimensões identificada nas hipóteses formuladas acima para sucessivamente avançar nos testes estatísticos.

Capítulo 2.

Operacionalização dos indicadores

O presente capítulo procura debruçar-se sobre o conjunto de indicadores e a relativa operacionalização das variáveis a serem usadas para testar as hipóteses apresentadas no capítulo anterior. Discutem-se as distintas dimensões no que tange às hipóteses: o poder constitucional dos governadores, os arranjos eleitorais e seus efeitos, o sistema de uma e duas câmaras parlamentares e a organização interna dos corpos legislativos. Em primeiro lugar, são analisados os poderes conferidos constitucionalmente às esferas provinciais. Isto servirá de base para a análise dos instrumentos de governo em mãos dos governadores.

A seguir, estudaremos o sistema eleitoral para a escolha de representantes legislativos e executivos nas províncias, mostrando todo o relacionado com a eleição dos governadores, e as diferenças na transformação de votos em cadeiras no legislativo que ajudará na conformação das bancadas governistas. Analisam-se aqui os incentivos ao voto pessoal e à reputação partidária que os distintos sistemas eleitorais utilizados nas províncias argentinas possuem. Há também um excerto importante sobre os bicameralismos em nível provincial.

Depois disso, colocaremos em destaque a organização interna dos legislativos provinciais, para entender a escolha de autoridades e como são compostos os trabalhos legislativos nos órgãos de centralização decisória. Soma-se aqui um estudo sobre os atores envolvidos na determinação da ordem do dia em plenário, com estruturas que podem outorgar mais e menos centralidade ao executivo no processo. Tudo isto ajudará, em definitivo, na compreensão da estruturação das interações entre o executivo e o legislativo nas províncias. A seguir, serão analisados os indicadores.

2.1 Os poderes constitucionais dos governadores

Atualmente, a Argentina conta com uma estrutura multinível composta pelo governo federal, 23 províncias e uma cidade autônoma, além de quase 1.200 municípios e mais de mil governos locais sem status municipal⁷, o que determina – como observado - a coexistência de funções exclusivas e concorrentes entre as distintas divisões administrativas (ABAL MEDINA e CAO, 2012:45).

A estrutura básica das constituições provinciais da Argentina replica, em linhas gerais, um esquema com direitos e garantias básicas seguindo a organização dos três poderes republicanos (CASTAGNOLA, 2010:27). Muitas das constituições regulamentam o regime eleitoral, o juízo político, a sanção das leis, alguns elementos da administração pública e a organização dos órgãos de controle e tribunais de contas. De todo modo, as cartas magnas das províncias contêm prescrições particulares e formatos diferentes que refletem as peculiaridades regionais (ABAL MEDINA e CAO, 2012:124). Neste sentido, Almaraz (2010) assinala que os governadores das províncias contam com três tipos de poder derivado de seu cargo: i) institucional, ii) partidário, e iii) econômico. Institucionalmente, como já observado, como os governos provinciais têm autonomia para a redação de sua própria constituição provincial, para eleger seus representantes e fazer suas próprias leis, o executivo conta com um leque amplo de itens possíveis em sua agenda.

Para avançar na questão dos poderes do executivo, pode ser relevante se apoiar no trabalho de Metcalf (2000) a respeito dos instrumentos em mãos dos Executivos nacionais em diversos países. Este autor analisa os poderes legislativos e não legislativos que as cabeças dos executivos nacionais possuem, após fazer uma revisão dos indicadores de Mainwaring e Shugart (1997), de Frye (1997) e de Carey e Shugart (1998).

Simplificando o escopo dos postulados destes autores, Metcalf (2000) entende por “poderes legislativos” aqueles instrumentos que servem para influenciar o processo de redação de leis, como são o poder de veto do executivo e a possibilidade que o legislativo pode ter ou não para insistir nos projetos, os poderes de decreto e a introdução exclusiva que o Presidente detém em determinados assuntos, na elaboração do orçamento e na proposta de referendos. Já entre os “poderes não

⁷ Todos estes não são entes da federação, mas criação das províncias e dependentes delas. O grau de autonomia a eles conferido, portanto, depende de legislação provincial.

legislativos” presidenciais, o autor leva em consideração a nomeação e demissão de ministros, a possibilidade de censura de seu gabinete (ou a falta dela) por parte do legislativo e a possibilidade de dissolver o legislativo que, eventualmente, o Presidente possui.

Baseando-se neste autor, realizamos uma adaptação para o caso dos executivos provinciais da Argentina, tomando os poderes legislativos dos executivos e deixando fora os poderes não legislativos. A explicação para isto último é que não há grande variação nestes elementos. Ao analisarmos os poderes não legislativos, as diferenças praticamente desaparecem: o governador é o chefe da administração pública na província, cabendo-lhe, portanto, a nomeação e remoção dos funcionários, salvo especificação contrária das constituições. Na Argentina, todos os governadores nomeiam e podem demitir os membros de seu gabinete sem restrições. No caso do critério “Remoção”, relacionado com a chance de o legislativo poder interferir na composição do gabinete, através do processo de remoção, só duas províncias fogem da regra imperante de que o parlamento só pode remover através de mecanismos especiais: nas nortistas Jujuy e Misiones, não é possível os legisladores removerem membros do executivo.

Tomando então só os poderes legislativos dos executivos propostos por Metcalf (2000), várias mudanças foram feitas para adequar o modelo ao estudo de entes subnacionais, neste caso o das províncias argentinas. Então, aqui se modificou o “Package Veto” original de Metcalf (2000), pelo “Veto total” (VT) existente na Argentina e em outros países. Além disso, foi retirado o quesito relativo à “Revisão Judicial”, já que não interessava aos fins desta pesquisa. Aqui, soma-se uma categoria não considerada por Metcalf (2000) e que acreditamos ser de grande relevância: os “Instrumentos especiais de urgência” (IEU). Por estes, entende-se tanto o poder de decreto de relevância e urgência (por ex., a Medida Provisória no Brasil) quanto o instrumento de tramitação em regime de urgência.

O poder de decreto especial dos executivos estaduais argentinos chama-se *Decreto de Necesidad y Urgencia* (DNU); ele dá a possibilidade, sob certas circunstâncias, de legislar em diversas áreas (desde que não impliquem matéria penal, tributária, eleitoral ou sobre partidos políticos) e tem vigência imediata. Por sua vez, o Trâmite de Urgência, também presente na legislação brasileira, permite ao governador enviar projetos que devem ser tratados em determinado prazo. O executivo pode ainda solicitar tratamento de urgência depois de ter enviado o projeto ao legislativo; e se não é rejeitado dentro do prazo previsto, é considerado aprovado.

Com todas estas modificações ao modelo originário de Metcalf (2000), quando aplicado ao caso argentino, o esquema de poderes constitucionais dos governadores outorga distinta pontuação dentro de cada um dos 7 quesitos. Assim, por exemplo, se os poderes de decreto do governador são reservados a ele e não podem ser revogados, leva 4 pontos, mas se ele tem autorização limitada para o uso deste instrumento, a pontuação ficará em 1 ponto neste item. Com estas ressalvas, podem ser analisadas as províncias argentinas. A seguir, a Tabela 2.1 mostra as pontuações recebidas pelas unidades federativas argentinas.

Quadro 2.1. Pontuação dos poderes legislativos dos governadores (PLeg), adaptação de Metcalf (2000)			
Veto total (VT)		Veto parcial (VP)	
4	Sem insistência do legislativo	4	Sem insistência
3	Insistência por maioria extraordinária	3	Insistência por maioria extraordinária
2	Insistência por maioria absoluta da totalidade dos membros	2	Insistência por maioria absoluta da totalidade dos membros
1	Insistência por maioria absoluta do quórum	1	Insistência por maioria absoluta do quórum
0	Sem veto total	0	Sem veto parcial
Poderes orçamentários (PO)		Introdução exclusiva de matérias (IEM)	
4	Prepara o orçamento, sem alterações por parte do legislativo	4	Sem alteração por parte do legislativo
3	O legislativo pode reduzir, mas não aumentar, os montantes	2	Com alteração restrita por parte do legislativo
2	Fixa limites máximos dos gastos totais, mas o legislativo pode alterar	1	O legislativo pode alterar sem restrições
1	O legislativo pode aumentar gastos só se indicar novas fontes de receita	0	Não tem poderes exclusivos
0	O legislativo tem autoridade para preparar ou alterar o orçamento		
Poder de decreto (PD)		Instrumentos especiais de urgência (IEU)	
4	Poderes reservados, sem revogação	4	Possui poder de emitir DNU e de tramitar projetos em regime de urgência
2	Tem autorização temporária com poucas restrições	2	Só possui poder de emitir DNU
1	Tem autorização limitada para decretar	1	Só possui poder de tramitar projetos em urgência
0	Sem poder de decreto, ou com poderes delegados pelo legislativo	0	Não possui estes instrumentos
Proposta de referendos (Ref)			
4	Irrestrita		
2	Restrita		
1	Assinatura necessária de ministros		
0	Não tem autoridade para propor referendos		
Fonte: Elaboração própria com base em Metcalf (2000:669-670).			

São as disposições federais as que, normalmente, marcam a pauta daquilo que acontece em nível provincial: a maioria dos instrumentos de que é dotado o executivo

nacional é replicada nas esferas provinciais, embora existam exceções e liberdade constitucional para aplicar os arranjos.

Tabela 2.1. Pontuação dos poderes legislativos dos governadores argentinos

<i>UF</i>	<i>VT</i>	<i>VP</i>	<i>PO</i>	<i>IEM</i>	<i>PD</i>	<i>IEU</i>	<i>Ref</i>	<i>PLeg</i>
CABA	3	3	3	2	2	2	2	17
Sgo. Estero	3	3	3	2	1	2	2	16
La Rioja	3	3	0	2	1	2	4	15
Chubut	3	3	1	2	0	4	2	15
San Luis	3	3	3	2	0	1	2	14
Rio Negro	3	3	0	2	2	2	2	14
Salta	3	3	0	2	2	2	2	14
San Juan	3	3	0	2	2	2	2	14
Jujuy	3	3	1	2	0	0	4	13
Buenos Aires	3	3	3	2	0	0	2	13
Neuquén	3	3	3	2	0	0	2	13
Córdoba	3	3	0	2	0	1	4	13
La Pampa	3	3	3	2	0	0	0	11
Santa Fe	3	3	3	2	0	0	0	11
Entre Ríos	3	3	1	2	0	0	2	11
Santa Cruz	3	3	1	2	0	0	2	11
Chaco	3	3	0	2	2	1	0	11
Corrientes	3	3	0	2	0	0	2	10
Mendoza	3	3	0	2	0	0	2	10
Catamarca	3	3	1	2	0	0	1	10
Tucumán	3	3	0	2	0	2	*	10
T. del Fuego	3	3	0	2	0	1	*	9
Misiones	2	2	0	2	0	0	2	8
Formosa	3	3	0	2	0	0	*	8

Observações: * As disposições da lei prevista pelas constituições provinciais ainda não foram regulamentadas. Por isso, deixam de pontuar no quesito "Proposta de Referendos" (*Ref.*).

Fonte: Elaboração própria com base em Metcalf (2000), e Silva e Barrientos (2011).

Começando pelos chamados “poderes legislativos”, encontramos poderes reativos e proativos. Os poderes reativos referem-se à capacidade de o executivo reagir perante as ações do legislativo, de modo a restringir mudanças feitas pelos parlamentares em seus projetos. No caso dos vetos, todas as províncias possibilitam ao governador de se utilizar deste para modificar os projetos legislativos total ou parcialmente. Quando o veto é total, a decisão do executivo tem chances de se impor ao legislativo, já que a possibilidade de derrubada precisa de maiorias especiais⁸ (2/3),

⁸ Com exceção de Misiones, onde os parlamentares precisam reunir maioria absoluta.

mais altas do que aquelas com as quais o projeto foi aceito em plenário. Com o instrumento do veto parcial, os executivos podem ajustar os projetos e fazê-los mais palatáveis a suas preferências (SHUGART e CAREY, 1992:134).

Tão importantes quanto a capacidade de reagir às mudanças do legislativo são os poderes proativos, entendidos aqui como a exclusividade para iniciar determinados assuntos, a possibilidade de enviar projetos em regime de urgência e o poder de decreto. Todos os governadores argentinos têm a prerrogativa de iniciar legislação em matéria orçamentária e administrativa. A prerrogativa da iniciativa legislativa dá vantagens estratégicas significativas que podem ser utilizadas para induzir os membros da coalizão à cooperação: ao executivo cabe iniciar certos projetos, o que implica que o legislativo deve esperar ou barganhar a apresentação de propostas de seus interesses nessas áreas (TSEBELIS, 1997).

Aprofundando o seu estudo, o item relacionado aos poderes orçamentários mostra grande variação, com casos em que o legislativo pode diminuir o montante previsto, mas não aumentá-lo (CABA, Santiago del Estero, Buenos Aires etc.), e outros em que os parlamentares podem aprovar o aumento do nível de gastos, desde que sejam indicadas as novas fontes de financiamento necessárias (Jujuy, Chubut, Catamarca, entre outros) e distritos onde o legislativo possui margens de manobra mais amplos, com possibilidade de alterar completamente o projeto vindo do executivo (Córdoba, Río Negro, Tucumán etc.).

Por sua vez, o poder de decreto dos executivos estaduais argentinos é muito variável, num leque que vai da sua inexistência até a autorização limitada ou temporária no uso deste poder. Já sobre os instrumentos especiais de urgência, também aparecem grandes diferenças. Na Argentina, o *Decreto de Necesidad y Urgencia* (DNU, elemento semelhante à Medida Provisória encontrada na legislação brasileira) tem estrutura semelhante e possui vigência imediata naquelas oito províncias que o permitem⁹.

Cabe fazer uma ressalva aqui. Antes do que um instrumento antidemocrático – onde um poder subjuga outro –, Figueiredo e Limongi (1999) propõem que o poder de decreto serve ao interesse dos membros da maioria governista: assim, legisladores não aparecem como responsáveis pelas medidas governamentais, que implicam em custos políticos imediatos. Este poder é interpretado como uma delegação do legislativo ao executivo. Seu uso envolve cooperação, em vez de conflito, entre o

⁹ Estas UF são Chubut, Río Negro, Salta, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Rioja, San Juan, Tucumán e Santiago del Estero.

executivo e o parlamento ou, mais especificamente, uma maioria parlamentar: a maioria legislativa que apoia o executivo cede a iniciativa legislativa em áreas específicas (ALMEIDA e SANTOS, 2014).

Ao analisar-se os casos das províncias argentinas em relação com o trâmite de urgência, observa-se que ele está presente em cinco distritos (Chubut, San Luis, Chaco, Tierra del Fuego e Córdoba), com formatação similar em todas elas. Diversos autores (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; PEREIRA e MUELLER, 2000) consideram que a ferramenta da urgência é utilizada pelo executivo para ter mais controle do processo decisório. Santos e Almeida (2011) demonstram que, frequentemente, o pedido de urgência aos projetos do executivo é aprovado por todos os partidos. O suposto é que, quando uma maioria legislativa entende custoso esperar o relatório da comissão interna, prefere aplicar regime de urgência levando o projeto desde a comissão para o plenário. Observa-se assim que o governador mais poderoso quanto às ferramentas especiais de urgência é o de Chubut, que pode usar tanto o DNU quanto o TU.

Em relação com a possibilidade de referendo promovido pelos executivos, há diferenças significativas: em Chaco, La Pampa e Santa Fe, o seu uso pelo governador não é permitido; Córdoba, La Rioja e Jujuy possibilitam o executivo a fazer uso irrestrito da convocatória a referendo; Formosa, Tucumán e Tierra del Fuego ainda não regulamentaram, em lei, como vai ser concretizada a utilização deste poder; no entanto, na maioria das províncias o uso deste instrumento tem restrições. Voltando para a tabela dos poderes legislativos dos governadores argentinos, observa-se que o executivo mais poderoso é o da cidade autônoma de Buenos Aires (com 17 pontos), enquanto que os menos poderosos são os de Formosa e Misiones (8 pontos). Será entre estes dois extremos que os casos serão colocados, seguindo a variável.

2.2 Os sistemas eleitorais provinciais

No que tange aos sistemas eleitorais, é importante partir de uma premissa. O caso argentino se caracteriza por possuir uma multiplicidade de regras e procedimentos eleitorais em nível subnacional, que reflete de certa forma o grau de autonomia que sua constituição nacional confere às províncias. Argentina é um dos sistemas com maiores diferenças entre distritos: o país assiste a cada dois anos a

uma bienal da criatividade eleitoral, onde podem se observar mais de 50 sistemas eleitorais em jogo¹⁰ (FERREIRA RUBIO, 2007:12). Estudam-se, a seguir, as estruturas eleitorais e o tamanho dos legislativos provinciais, a duração e forma de renovação dos mandatos, e as fórmulas aplicadas para a transformação de votos em cargos legislativos e executivos.

2.2.1 Regras eleitorais para os legislativos

O Quadro 2.2 expõe diferenças gritantes no que se refere às regras para a transformação dos votos em cadeiras nos distintos legislativos argentinos. Isto se explica na falta de detalhamento da CN94 que, ao não explicitar demasiado, deixa margens amplas de manobra no nível estadual argentino, como já observado. Não existem sistemas eleitorais iguais nas esferas estaduais argentinas. Há fórmulas ora proporcionais, ora majoritárias, ora mistas. Acontece que a magnitude dos distritos também varia, sendo observados distritos grandes e outros muito pequenos, onde distintas fórmulas proporcionais podem operar, na prática, como sistemas majoritários (o que se intensifica quando as eleições de meio termo renovam o plenário por metades). Deputados e senadores provinciais (quando existem) duram em seus mandatos 4 anos; a única exceção é a dos membros do Senado de Corrientes, com períodos de 6 anos no cargo.

Fuertes et al (2005) refletem acerca da maior ou menor pluralidade de atores políticos derivada das reformas nos sistemas eleitorais das províncias argentinas, fazendo um mapeamento histórico do impacto das distintas reformas. Sistemas eleitorais mistos combinam princípios de representação majoritários e proporcionais em – no mínimo - duas arenas eleitorais diferentes e dão dois ou mais votos a cada cidadão. Estes oferecem boa tentativa para dar resposta a diversos problemas presentes nos modelos majoritários e proporcionais e, portanto, desempenharam um papel importante em reformas tanto no plano internacional (Venezuela, Bolívia, México etc.) quanto no provincial (Río Negro, Santa Cruz, Santiago del Estero etc.).

¹⁰ Cada uma das províncias conta com um sistema eleitoral diferente e, em alguns distritos, dá-se aos municípios a possibilidade de escolha de suas próprias regras para a eleição das autoridades locais.

Quadro 2.2. Sistemas de eleição para os legislativos provinciais

<i>Província</i>	<i>Tipo</i>	<i>CB</i>	<i>Magnitude Câmara</i>	<i>Magnitude Senado</i>	<i>Duração e renovação de mandatos</i>
Bs. Aires	B		92	46	4 anos/ Renov. parcial/ Reeleição
CABA	U	-	60		4 anos/ Renov. parcial/ Reel. só por um período sucessivo. Se reeleito, deve esperar 4 anos p./ se candidatar novamente
Catamarca	B	3%	41 D'Hondt	16 Distritos Unin.	4 anos/ Renov. parcial/ Reeleição
Chaco	U	-	32		4 anos/ Renov. parcial/ Reeleição
Chubut	U	-	27: 16 - maioria automática; 11 - minorias D'Hondt		4 anos/ Renov. total/ Reeleição
Córdoba	U	-	70: 26 - Distritos uninominais; 44 - Distrito Único D'Hondt		4 anos/ Renov. total/ Reeleição
Corrientes	B	3%	26	13	Dep.: 4 anos/ Renov. parcial / Reeleição Sen.: 6 anos/ Renov. parcial/ Reeleição
Entre Ríos	B		28: 15 - maioria autom.; 13 Hare	18 Distritos uninominais	4 anos/ Renov. total/ Reeleição
Formosa	U	3%	30		4 anos/ Renov. parcial/ Reel. só por um período sucessivo. Se reeleito, deve esperar 4 anos p./ se candidatar novamente
Jujuy	U	5%	48		4 anos/ Renov. parcial/ Reeleição
La Pampa	U	3%	30		4 anos/ Renov. total/ Reel. Indefinida
La Rioja	U	3%	36		4 anos/ Renov. parcial/ Reeleição
Mendoza	B	3%	48	38	4 anos/ Renov. parcial/ Reeleição
Misiones	U	-	40		4 anos/ Renov. parcial/ Reeleição
Neuquén	U	3%	35		4 anos/ Renov. total/ Reel. só por um período sucessivo. Se reeleito, deve esperar 4 anos p./ se candidatar novamente
Río Negro	U	5%	46: 24 - Regiões; 22 - Distrito Único		4 anos/ Renov. total/ Reeleição
Salta	B	5%	60 D'Hondt	23 Distritos uninominais	4 anos/ Renov. parcial/ Reeleição
San Juan	U	3%	34: 15 D'Hondt; 19 Distritos uninominais		4 anos/ Renov. total/ Reeleição
San Luis	B	-	43 D'Hondt	9 Distritos uninominais	4 anos/ Renov. parcial/ Reeleição
Santa Cruz	U	3%	24: 14 - Distritos uninominais; 10 - Distrito Único		4 anos/ Renov. parcial/ Reeleição
Santa Fe	B	3%	50: 28 - maioria autom.; 22 - D'Hondt	19 Distritos uninominais	4 anos/ Renov. total/ Reeleição
S. del Estero	U	2%	40		4 anos/ Renov. total/ Reeleição
T. del Fuego	U	5%	15		4 anos/ Renov. total/ Reeleição
Tucumán	U		49		4 anos/ Renov. parcial/ Reel. só por um período sucessivo

Fonte: Elaboração própria em base a Silva e Barrientos (2011:16).

Também existem diferenças ao se analisar a forma em que se renovam os legislativos: em alguns casos, a renovação é por metades a cada dois anos; em outros, isto se dá de forma total junto com a eleição de governador (BARRIENTOS, 2009). A renovação a cada dois anos é parcial, no começo e na metade do mandato do executivo, mantendo parte da anterior representação legislativa. A renovação total a cada quatro anos, por sua vez, acontece no ano de eleição do executivo, dando lugar a uma composição nova, que o acompanhará até o final de seu mandato. O “efeito de arrasto” das candidaturas para o executivo sobre as candidaturas para o legislativo favorece uma composição mais benéfica para o ganhador. Além disso, existem distintas regulamentações sobre as cláusulas de barreira (da sua não aplicação até o caso de Río Negro, no qual o patamar necessário chega a 22%).

É em função destes incentivos diferentes que alguns autores assumem que os parlamentares argentinos adquirem atitudes legislativas distintas. Com relação ao comportamento dos parlamentares, Lodola (2008) analisa as carreiras políticas dos legisladores estaduais no Brasil e na Argentina. O autor considera que os parlamentares argentinos têm ambições políticas diferentes daquelas de seus pares brasileiros. Para ele, existem dois tipos de ambição: ambição estática, que é o desejo de permanecer no mesmo cargo; e ambição progressiva, o desejo de pular para cargos eletivos considerados como politicamente superiores.

Levando em consideração fatores de tipo institucional e organizacional, Lodola (2008) considera que, na Argentina, os deputados provinciais não constroem uma carreira legislativa de longo prazo, mas que a abandonam e tentam pular para outros cargos eletivos. Sendo poucos aqueles que tentam a reeleição para o mesmo cargo (em torno de 20%), o autor conclui que o principal impedimento é a competição intrapartidária para aparecer nas listas fechadas (LODOLA, 2009:266). No Brasil, existem incentivos maiores para permanecer no cargo: podem distribuir benefícios particulares entre seus votantes, e também podem discutir políticas estaduais com os governadores. Destarte, seguindo Lodola (2009), espera-se um baixo nível de produtividade nos parlamentares estaduais argentinos.

2.2.2 Sistemas eleitorais e incentivos ao voto pessoal

Carey e Shugart (1995) estudam as fórmulas eleitorais para distribuir as bancas legislativas entre os candidatos que buscam alcançar o objetivo, e como estas afetam o comportamento individual dos políticos face a seus partidos. Eles apresentam um modelo para classificar a tendência dos parlamentares em relação às reputações pessoais e à reputação dos partidos, e os maiores e menores incentivos ao voto pessoal para avançar em suas carreiras políticas.

Os sistemas eleitorais variam nos incentivos que dão aos políticos desenvolver reputação pessoal (i.e. votos pessoais). Isto tem implicações na disciplina partidária, na representação e na prestação de contas. Assim, por exemplo, os sistemas de distritos uninominais e de representação proporcional em listas abertas geram votos pessoais. Outro fator de destaque nos sistemas é o efeito da magnitude dos distritos: com listas abertas, magnitudes elevadas incentivam mais o voto pessoal, enquanto que grandes magnitudes com listas fechadas diminuem os incentivos para a reputação individual dos candidatos no sucesso eleitoral.

Destarte, o modelo por eles proposto baseia-se em quatro elementos dos sistemas eleitorais: o controle da cédula de votação (CC), a contagem dos votos de forma individual ou agrupada (CV), os tipos de votos (TV), e a magnitude dos distritos (M). O controle da cédula de votação mede o grau em que as lideranças partidárias dominam a nomeação das candidaturas; a contagem dos votos mostra se eles são computados de forma agrupada ou separadamente entre os candidatos, e os tipos de votos analisa se estes são únicos, intrapartidários, múltiplos ou partidários.

Os primeiros três elementos (CC, CV e VT) são colocados de modo a poder tomar três valores possíveis (0, 1 e 2). A quarta variável (magnitude do distrito) é diferente, porque adota o mesmo valor que a quantidade de bancas em jogo. Esta tem a propriedade de afetar o valor da reputação pessoal de maneira inversa, dependendo do valor da variável “controle da cédula eleitoral”: nos sistemas onde há competição intrapartidária, na medida em que cresce a magnitude, também aumenta o valor da reputação pessoal; e quando não há competição intrapartidária, na medida em que cresce a magnitude, o valor da reputação pessoal diminui. Assim, Carey e Shugart (1995:425) constroem uma tabela em que os sistemas são ordenados de acordo com os incentivos para o voto pessoal, indo dos mais centrados nos partidos até aqueles que geram maiores incentivos individuais aos candidatos políticos.

A categorização de Carey e Shugart (1995) se adapta claramente aos casos provinciais da Argentina, mas é preciso fazer uma ressalva. A representação na câmara baixa dos legislativos provinciais pode ser de distrito único, por seções eleitorais ou um sistema misto – combinação esta última dos anteriores, como visto. Sob sistemas de representação mista, alguns dos legisladores são eleitos pelo eleitorado distrital, ao passo que o restante o faz através de seções eleitorais. As seções eleitorais podem abarcar um município ou um conjunto destes.

Além de sistemas mistos, existem províncias nas quais seus parlamentares são eleitos em seções de distinta magnitude. Assim, enquanto um município pode eleger 5, outro pode eleger só 1, gerando o que aqui chama-se de “sistemas híbridos”, com $M \geq 1$. Observam-se, a seguir, os distintos sistemas eleitorais aplicados nas províncias. Ali, será possível observar que, dentro dos sistemas de lista fechada e voto único, há províncias com magnitudes iguais e maiores a 1 (híbrido em lista fechada, HLF). O mesmo acontece para os sistemas de lista aberta com voto único, entre os quais Santa Cruz é o único caso de “híbrido em lista aberta” (HLA).

Quadro 2.3. Sistema ordinal de acordo com os incentivos à reputação pessoal nas câmaras baixas das províncias argentinas					
Lista fechada			Lista aberta		
voto único			votos múltiplos	voto único	
(M>1)		HLF (M≥1)	(M>1)	HLA (M≥1)	(M>1)
Bs. Aires	La Pampa	Córdoba	T. del Fuego	Santa Cruz	Formosa
CABA	Mendoza	La Rioja			Santa Fe
Catamarca	Misiones	Salta			
Chaco	Neuquén	San Juan			
Chubut	Río Negro	San Luis			
Corrientes	S. del Estero				
Entre Ríos	Tucumán				
Jujuy					
<<< nível de reputação pessoal baixo			nível de reputação pessoal alto >>>		
Fonte: Elaboração própria, segundo Carey e Shugart (1995) e Tow (2014).					

Dos 24 corpos legislativos pesquisados, pode-se ver que a maioria destes (83,3%) se localiza dentro da opção de listas fechadas e bloqueadas à possibilidade de mudança pelos eleitores, os quais têm apenas um voto. Isto é, quase todos os legislativos utilizam os sistemas que mais constroem os incentivos para a reputação pessoal e são mais centrados nos partidos. Alguns legislativos utilizam sistemas que operam sob magnitudes entre 1 e mais de 1, mas a maioria dos casos é de câmaras com magnitudes de distrito superiores a 1.

Já com níveis de reputação pessoal mais altos, aparecem 4 províncias (opções de listas abertas): estas dão maiores incentivos ao individualismo de seus parlamentares, e são Santa Cruz, Formosa e Santa Fe e, em menor medida, Tierra del Fuego. Neste último caso, há representação proporcional e a abertura da lista se dá pelo fato de o eleitor poder apagar o nome dos candidatos. Se a quantidade de supressões de uma lista superar 50% dos votos, a lista abre-se e elas podem barrar candidatos: na prática, candidatos que foram colocados nos primeiros lugares das listas dos três maiores partidos (Movimiento Popular Fueguino, Partido Justicialista e Unión Cívica Radical) ficaram fora do legislativo provincial em 1991 e 1995.

As províncias de Santa Cruz, Formosa e Santa Fe utilizam sistemas nos quais seus eleitores podem votar em um candidato ou em uma lista interna do partido para as eleições de suas câmaras baixas. De todo modo, esta categoria (lista aberta com voto único) fica no meio das possibilidades que as categorias mostradas por Carey e Shugart (1995) oferecem: há algum grau de reputação pessoal, mas para os partidos também há reputação, pois eles avalizam as candidaturas e serão eleitos os candidatos (ou listas) que mais votos conseguirem dos partidos mais votados. Destarte, o voto em candidatos também incrementa a votação geral nos partidos.

Para os fins da hipótese de que sistemas eleitorais mais centrados nos candidatos incentivam os legisladores a investirem na atividade legislativa, redundando em maiores taxas de sucesso legislativo, decidiu-se colocar o indicador de forma contínua: aquelas Províncias com sistemas eleitorais de maior incentivo à reputação partidária (de listas fechadas) com $M > 1$ pontuam 5, enquanto que híbridos de lista fechada (HLF) levam 4; Tierra del Fuego (com votos múltiplos e $M > 1$) pontua 3, ao passo que distritos que centram mais o voto na reputação pessoal, com lista aberta e voto único, podem levar 2 (quando se trata de híbridos em lista aberta, como em Santa Cruz) ou 1 (quando $M > 1$, no caso, em Formosa e Santa Fe).

2.2.3 Sistemas eleitorais para a escolha dos governadores

A seguir, aparecem as regras para a escolha dos executivos. Como é possível observar na Tabela 2.2, há diferenças entre a maioria necessária para chegar aos cargos majoritários e aquilo que acontece no plano federal. Dos 24 distritos, vinte operam com sistemas de maioria simples para estes pleitos.

Em sistemas presidencialistas, de fato, o *ballotage* pode produzir governos divididos, já que é no primeiro turno que se configuram as maiorias legislativas e, regularmente, há a possibilidade de o partido do futuro mandatário não obter maioria absoluta no legislativo, devendo configurar alianças de último recurso. Lembre-se que, para a eleição do executivo nacional, a Argentina possui um sistema de “*ballotage atenuado*” (maioria especial de 45% dos votos válidos ou de 40% com diferença de dez pontos a respeito da segunda chapa melhor colocada), elemento que, em nível provincial, só é repetido pelas províncias do Chaco e de Corrientes. Por sua vez, somente duas unidades federativas utilizam sistemas de maioria absoluta: a Ciudad Autónoma de Buenos Aires e Tierra del Fuego.

Tabela 2.2. Forma de eleição para os executivos provinciais

<i>Província</i>	<i>Reeleição</i>	<i>Maioria necessária</i>
Formosa	INDEFINIDA	Simple
Santa Cruz	INDEFINIDA	Simple
Salta	DUAS	Simple
San Juan	DUAS	Simple
Buenos Aires	UMA VEZ e outra com um intervalo	Simple
Chubut	UMA VEZ e outra com um intervalo	Simple
Córdoba	UMA VEZ e outra com um intervalo	Simple
Jujuy	UMA VEZ e outra com um intervalo	Simple
La Pampa	UMA VEZ e outra com um intervalo	Simple
Neuquén	UMA VEZ e outra com um intervalo	Simple
Río Negro	UMA VEZ e outra com um intervalo	Simple
San Luis	UMA VEZ e outra com um intervalo	Simple
Tucumán	UMA VEZ e outra com um intervalo	Simple
Chaco	UMA VEZ e outra com um intervalo	Especial (40/45%)
Corrientes	UMA VEZ e outra com um intervalo	Especial (40/45%)
CABA	UMA VEZ e outra com um intervalo	Absoluta (50%)
Tierra del Fuego	UMA VEZ e outra com um intervalo	Absoluta (50%)
Entre Ríos	<i>Somente uma vez</i>	Simple
Santiago del Estero	<i>Somente uma vez</i>	Simple
La Rioja	<i>Somente uma vez</i>	Simple
Misiones	<i>Somente uma vez</i>	Simple
Santa Fe	<i>Somente uma vez (alternada)</i>	Simple
Catamarca	<i>Somente uma vez (alternada)</i>	Simple
Mendoza	NÃO	Simple

Fonte: Elaboração própria em base nas constituições provinciais.

As limitações à reeleição do executivo consistem em restrições constitucionais à possibilidade de o governador e o vice-governador voltarem a ser eleitos. Note-se que também existem tipos variados de reeleição para os executivos provinciais, da proibição em Mendoza, passando pela reeleição possível por única vez em Santiago

del Estero, duas vezes alternadas em várias províncias, duas vezes em Salta, até a reeleição indefinida em Santa Cruz e Formosa.

Como uma das hipóteses, esta tese supõe que as taxas de sucesso dos governadores serão maiores quando tiverem possibilidades constitucionais de eles serem candidatos imediatos à reeleição no último ano de mandato vis-à-vis os anos anteriores. Analisando a vantagem dos governadores *incumbentes* na Argentina, Schiumerini e Page (2012) estudam a competição eleitoral nas províncias entre 1983 e 2011 (um total de 187 eleições para governador). A vantagem do *incumbente* trata sobre benefícios eleitorais sistemáticos que os governadores têm pelo simples fato de ocuparem esses cargos (quando podem se recandidatarem). Isto não tem a ver com o voto retrospectivo (quando o governo atual é avaliado para ser reeleito) nem o desempenho de um político atribuível a sua qualidade ou carisma; trata-se, antes, de um viés nas condições da competição política que gera maiores probabilidades de vencer eleições ao governismo, independente do partido.

Entre os resultados da pesquisa, os autores enfatizam que as eleições para governador são cada vez menos competitivas, com a situação obtendo cada vez mais votos e maiores probabilidades de ganhar (em algumas províncias, o exercício de governo não produz desgaste, mas melhora o desempenho dos *incumbentes* na votação), e, quando não se permite a reeleição, essa taxa diminui expressivamente (SCHIUMERINI e PAGE, 2012). Assim, seguindo as regras atuais, os governadores de Santa Cruz e Formosa estão nas antípodas do executivo de Mendoza.

Outro item interessante é que cada um dos governadores argentinos pode, também, fixar a data das eleições no território de sua província sem impedimentos constitucionais federais. Isto sempre foi algo normal na Argentina, mas o que mudou nesses últimos tempos é que, em alguns distritos, estabeleceu-se um desdobramento constitucional das eleições: quer dizer, nas próprias cartas magnas provinciais está pautado não apenas que não sejam simultâneas às eleições nacionais, mas uma data para a escolha dos deputados e/ou senadores provinciais e outra para a eleição do governador.

Aqui, pode-se fazer um adendo. Algumas análises focam o controle do governador sobre seu partido em nível provincial e sobre a nomeação das candidaturas (DE LUCA, JONES e TULA, 2002; LODOLA, 2009). Neste sentido, Jones e Hwang (2007) assinalam que, com poucas exceções, o governador é o chefe indisputado de seu partido em nível provincial, com um amplo leque de recursos políticos a seu favor (JONES e HWANG, 2007:226). Estes recursos relacionam-se

com as características do sistema eleitoral, o *policy-making* de questões centrais, o controle de verbas fiscais e a possibilidade de designar cargos de confiança no emprego público (BENTON, 2003). Assim como acontece no jogo federal, quando se trata das eleições provinciais, os eleitores votam em uma lista fechada, e os dirigentes locais dos partidos são os encarregados de determinar quem será nomeado e em que ordem na lista (BOU I NOVENSÀ, 2005; TOMMASI, 2008). Ainda, por uma lei não escrita, mas implícita, o governador é, antes ou pouco depois de acessar o cargo, o presidente do partido no distrito: principalmente dele é, então, a nomeação das candidaturas, e dele dependem as carreiras políticas (FÖHRIG, 2001).

Do conjunto de dados acima colocados, observa-se um elemento mais relevante para a nossa hipótese: os tipos de reeleição possíveis em cada província. As possibilidades de reeleição expressam apenas se o *incumbente* tem ou não chances de ir às urnas por um novo mandato; mas para se saber isso deve-se observar em qual mandato ele se encontra. A operacionalização deste indicador, portanto, será feita caso após caso, com as províncias já selecionadas.

2.3 Bicameralismos provinciais

Os Poderes Legislativos, como se sabe, podem ser unicamerais ou bicamerais. A existência de uma segunda câmara adiciona um ator com poder de veto sobre a agenda legislativa. Neste sentido, Tsebelis (1995) diz que o sistema bicameral cria um corpo de freios e contrapesos, ao conceder a cada câmara a possibilidade de cancelar decisões da outra. Retomando este postulado, Bertino (2010) considera que, em termos de produção legislativa, uma segunda câmara pode alterar significativamente os resultados: isto se deve ao fato de que as câmaras altas possuem, na maioria dos casos e além das atribuições legislativas próprias, o poder de revisar as decisões da outra câmara.

Malamud e Costanzo (2003) descrevem que os bicameralismos raramente são implantados em nível subnacional: quase todos os estados norte-americanos e australianos, alguns estados indianos, e oito províncias argentinas são exceções. Quanto mais similar a composição, mais congruente o sistema bicameral. A similaridade refere-se tanto à base de representação como ao tipo de mandato, mas

também a alguns atributos pessoais necessários dos parlamentares. Forte bicameralismo é, portanto, aquele que se caracteriza por um valor baixo nesta dimensão. Segundo Llanos (2002), existem diversos mecanismos que servem para fomentar a incongruência bicameral, entre os quais aparece o sistema eleitoral (magnitude e fórmula, representação etc.), o tamanho e o tipo de renovação das câmaras, os quesitos para ser eleito senador, a origem dos projetos, a resolução das divergências, entre outros.

De todo modo, deve-se fazer uma ressalva no que refere ao tipo de Legislativo na Argentina: as câmaras altas têm como funções específicas o processo de juízo político e o de dar acordo na nomeação de juízes e funcionários do executivo; as câmaras baixas possuem exclusividade na acusação dos funcionários e no estudo de leis tributárias e orçamentárias. Assim, na prática, as constituições provinciais outorgam competências semelhantes para ambas as câmaras, pelo qual as diferenças entre legislativos unicamerais e bicamerais estão dadas na composição e na estrutura de renovação (TULA, 2001:17).

O bicameralismo nas províncias argentinas é, portanto, muito congruente e simétrico, seguindo Malamud e Costanzo (2003). Se ambas as casas têm a mesma base de representação e poderes semelhantes, a expectativa é que seu desempenho seja redundante. Geralmente, estes legislativos não mostram diferentes clivagens sociais, mas diferenças nas competências institucionais ou linhas partidárias conflitantes não territoriais. Sobre os poderes extraparlamentares, observa-se que os executivos provinciais estão na mesma situação do que os presidentes vis-à-vis os congressos (MALAMUD e COSTANZO, 2003:14). Todas as oito províncias da Argentina se agrupam com grande simetria e congruência para seus bicameralismos, sem diferenças significativas. Uma homogeneidade semelhante é encontrada quando se olha para a dimensão dos recursos extra-parlamentares.

Uma comparação com as câmaras altas dos Estados Unidos chama a atenção. Os senados das províncias argentinas parecem mais fortes, devido à capacidade de participar de algumas nomeações de cargos no executivo e de agir como um juiz em caso de *impeachment* a membros deste poder. Se a congruência é baixa, e a simetria – embora alta - é compensada por fatores extraparlamentários, o bicameralismo perde muito de suas vantagens do funcionamento. A explicação pode estar na replicação institucional do sistema federal (MALAMUD e COSTANZO, 2003:17).

Como observado no Capítulo 1, os efeitos dos bicameralismos devem ser levados em consideração em qualquer caso, já que se supõe que quando o legislativo

é dividido em duas câmaras, as taxas de sucesso serão menores tanto para os governadores quanto para os legisladores, vis-à-vis seus pares de províncias com unicameralismos. Assim, para operacionalizar o indicador, outorga-se 0 às províncias com legislativos bicamerais e 1 àquelas com sistemas legislativos de uma só câmara.

2.4 Organização interna dos legislativos provinciais

Agora, será explorado o que diz respeito ao trabalho legislativo, sua estrutura e organização, a escolha de autoridades internas, entre outras coisas. Os procedimentos pelos quais as legislaturas modernas organizam o processo legislativo têm recebido cada vez mais atenção na última década. Cox e McCubbins (2006) identificaram o desenho da estrutura e da agenda legislativas como mecanismos que podem explicar o bloqueio de mudanças políticas nos legislativos modernos. O grande interesse da área, ultimamente, tem sido a forma em que os direitos legislativos são atribuídos para definir a agenda legislativa (FERRETTI, 2010:34).

Com este objetivo, recorre-se à pesquisa efetuada por Pereira (2001). Analisando as estruturas legislativas estaduais no Brasil, este autor explica que, além da delegação por parte dos parlamentares para o governador, também há uma delegação para elementos internos do legislativo. O autor explicita que *“os cargos que lidam com a formação e o andamento da agenda são os reunidos na Mesa Diretora, os de líderes de bancada/blocos e as presidências das comissões permanentes e das temporárias”* (PEREIRA, 2001:269). Assim, ele chega à conclusão de que o deputado estadual brasileiro resolve delegar poder às diversas lideranças ao interior do legislativo.

2.4.1 Órgãos centralizadores e lideranças

A seguir, aparece aquilo que tange aos órgãos centralizadores das decisões ao interior dos legislativos. Há aqui diferenças muito significativas a respeito do caso estadual brasileiro. Independente de outros arranjos, na maioria dos legislativos

garante-se ao partido ou coalizão majoritária o direito exclusivo de bloquear projetos de lei. A necessidade de os problemas de coordenação e cooperação coletiva serem resolvidos dentro das bancadas impulsiona os partidos a ocuparem postos de autoridade com o objetivo de definir a agenda, e isto acontece em legislativos tão diversos como os do Japão, o Brasil, a Alemanha e os Estados Unidos (FERRETTI, 2010).

No Brasil, a delegação dos parlamentares individualmente é dada às lideranças internas. Estas últimas incluem os líderes de cada bloco/bancada como também o Colégio de Líderes (CL) e a Mesa Diretora (MD). O CL é um órgão interno formado pelas lideranças dos blocos, que podem incluir, além dos líderes da maioria, os da minoria. O líder do governo também pode fazer parte de cada CL. Nestes, as decisões são tomadas por consenso ou por votação ponderada segundo o tamanho da bancada que cada um representa, e *“funcionam com o objetivo de dirimir as dúvidas, divergências ou estabelecer acordos no andamento das matérias”* (PEREIRA, 2001:271).

Já a MD também segue o formato de órgão colegiado, mas é ela que administra a Assembleia e dirige grande parte dos trabalhos legislativos. Sua composição dá-se por eleição (em 21 das 27 AL, por maioria absoluta em 1º turno e por maioria simples em uma segunda rodada), o que deixa as bancadas majoritárias em vantagem. Na maior das MD, há nove membros (o Presidente, quatro Vice-Presidentes e quatro secretários), mas, como – dentre estes cargos - aqueles com funções específicas tendem a ser menos, o poder individual do Presidente tende a ser maior. A participação na MD impede de trabalhar nas comissões, fazendo com que isto se torne um jogo perverso para os blocos menores, que devem escolher estrategicamente.

No caso argentino, a análise dos 24 regimentos internos das câmaras baixas provinciais mostra algumas semelhanças e várias diferenças em relação àquilo que acontece no Brasil. Inexistindo aqui os instrumentos do CL quanto a funções ou composição, pode-se observar que quase todas as câmaras baixas possuem *Mesa Directiva*, com prerrogativas semelhantes à das Mesas Diretoras das AL brasileiras, mas a sua composição pode variar levemente de UF para UF.

Além disso, um aspecto bem diferente é que, no Brasil, o fato de alguém pertencer à MD o impede de trabalhar nas comissões, enquanto que na Argentina ambas as tarefas não são excludentes. Aliás, nos próprios regimentos fica explicitado que os membros da MD poderão participar de reuniões em todas as comissões. Contudo, no plenário, o Presidente participa dos debates, mas só vota em caso de

empate. Cabe aqui a ressalva de que a MD é composta, ainda, por um corpo de secretários, mas em todos os regimentos internos diz que estes devem, necessariamente, provir de fora do legislativo.

Tabela 2.3. Dados sobre MD nas câmaras baixas provinciais

<i>Província</i>	<i>Membros</i>	<i>Duração</i>
Jujuy	P + 2 VP	VP (MC)
Formosa	P + 2 VP	VP 1 ano
Chubut	P + 2 VP	VP 1 ano
La Pampa	P + 2 VP	VP 1 ano
La Rioja	P + 2 VP	VP 1 ano
Neuquén	P + 2 VP	VP 1 ano
Río Negro	P + 2 VP	VP 1 ano
San Juan	P + 2 VP	VP 1 ano
Santa Cruz	P + 2 VP	VP 1 ano
Tierra del Fuego	P + 2 VP	VP 1 ano
Tucumán	P + PS + 2 VP	PS e VP 1 ano
CABA	P + 3 VP	VP 1 ano
Córdoba	P + 3 VP	VP 1 ano
Catamarca	P + 1 VP	MD 1 ano
Chaco	P + 2 VP	MD 2 anos
Corrientes	P + 2 VP	MD 1 ano
Entre Ríos	P + 2 VP	MD 1 ano
Misiones	P + 2 VP	MD 1 ano
Salta	P + 2 VP	MD 1 ano
San Luis	P + 2 VP	MD 1 ano
Santa Fe	P + 2 VP	MD 1 ano
Santiago del Estero	P + 2 VP	MD 1 ano
Buenos Aires	P + 3 VP	MD 2 anos
Mendoza	P + 3 VP	MD 1 ano

Observações: * P: Presidente; VP: Vice-Presidente; PS: Presidente Substituto. (MC) é o mandato completo.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados dos Regimentos Internos das AL argentinas.

Aqui percebe-se algo para ser ressaltado: em vários casos, há um membro do executivo na MD. Segundo doze regimentos internos, o vice-governador da província participa na MD como presidente da respectiva câmara baixa. As próprias constituições provinciais estabelecem que o vice-governador detém a presidência do legislativo. Embora só tenha direito a votar em casos de empate, este tem outras atribuições dignas de nota: destacam-se o poder de presidir a *Comisión de Labor Parlamentaria* (ver casos na Tabela 2.4), podendo determinar, com o acordo desta, os assuntos que comporão a ordem do dia; além do poder de nomear e remover os funcionários da câmara (SILVA e BARRIENTOS, 2011:18). Este fato – o vice-governador como presidente da câmara - não se dá em todos os casos porque,

extrapolando o que acontece na esfera federal, quando se trata de sistemas bicamerais, ele é o presidente do Senado provincial. Assim, só Chaco, Misiones e Santiago del Estero, sendo unicamerais, não outorgam à presidência da câmara a seu vice-governador. Quando isto acontece, os únicos cargos eletivos na MD são os da vice-presidência.

2.4.2 As CLP e a determinação da ordem do dia no legislativo

Por outro lado, como já observado, há um tipo de comissão especial em muitas câmaras baixas provinciais, chamada, mormente, de Comissão de Labor Parlamentar (CLP). Sua composição e tarefas variam entre si, e podem ser comparadas com o Colégio de Líderes brasileiro. Todavia, diferenças evidentes aparecem no que respeita à capacidade decisória do órgão. Para entender a CLP, analisa-se resumidamente sua história e estruturação. Ferretti (2010, 2012) reflete acerca da criação da Comissão de Labor Parlamentar na câmara dos deputados argentina, órgão que se mostra central para entender a dinâmica interna do legislativo federal deste país, mas também do que acontece nos legislativos provinciais, alguns dos quais replicaram a estrutura.

A maioria das CLP elaboram a agenda legislativa para o plenário, organizando o programa parlamentar e a ordem do dia, com as matérias a serem tratadas. Em nível federal, cada bloco legislativo, independentemente de seu tamanho, tem igual representação: especificamente, a CLP estaria integrada pelo presidente e dois vice-presidentes da câmara, além de um representante por cada bloco de mais de três membros. Em nível provincial, em seu acionar interno, os representantes da situação (seja o vice-governador ou o presidente da situação) negociam com os chefes dos outros blocos parlamentares a agenda do executivo (MUSTAPIC, 2000).

Atualmente, existem 15 províncias com CLP¹¹. Estas, em geral, são formadas por alguma autoridade da casa e as lideranças dos blocos, e sua função é a de coordenar os trabalhos legislativos. O único caso em que a CLP foge a essa regra é San Luis, onde é formada só pelos presidentes dos blocos e os das comissões. Nos outros

¹¹ Os regimentos internos das câmaras baixas de Salta e de San Juan nomeiam a CLP e suas tarefas, mas não sua composição e, por informações dos sites legislativos respectivos, sabe-se que elas ainda não foram constituídas.

casos, a diferença fundamental está dada pela presença (ou não) do vice-governador no exercício da presidência do órgão.

Tabela 2.4. Dados sobre CLP nas câmaras baixas provinciais

<i>Província</i>	<i>Membros</i>	<i>Vice-gov. na presidência</i>
Santiago del Estero	P + 4 DMA + 2 Dmin	
CABA	P + 3 VP + PB	<i>Sim</i>
Córdoba	P + 3 VP + PB	<i>Sim</i>
Chubut	P + PB	<i>Sim</i>
Río Negro	P + PB	<i>Sim</i>
Buenos Aires	P + 3 VP + PB	
La Pampa	P + 2 VP + PB	<i>Sim</i>
La Rioja	P + 2 VP + PB	<i>Sim</i>
Neuquén	P + 2 VP + PB	<i>Sim</i>
Tierra del Fuego	P + 2 VP + PB	<i>Sim</i>
Jujuy	P + PB	<i>Sim</i>
Tucumán	P + PB	<i>Sim</i>
Mendoza	P + PB	
Misiones ¹²	P + PB	
Catamarca	P + PB + VPB	
San Luis	PB + PC	

Observações: * P: Presidente; VP: Vice-Presidente. PB significa Presidente de bloco; VPB: Vice-Presidente do bloco; PC: Presidente de Comissão; DMA: Deputado da Maioria; e Dmin: Deputado da Minoria.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados dos regimentos internos das AL argentinas.

Tomando esta primeira classificação das CLP, passamos agora à análise da agenda legislativa em plenário e o seu controle. Döring (1995) retoma os postulados de Laver e Shepsle (1994) sobre a determinação da ordem do dia dentro do legislativo. Segundo estes autores, o simples controle da ordem do dia determinará o que vai ser discutido e, finalmente, aprovado em plenário. Portanto, a organização da ordem do dia é uma característica importante da *agenda setting* (LAVER e SHEPSLE, 1994: 295).

Tomando o trabalho de Döring (1995), observam-se três questões que permitem diferenciar os legislativos segundo a centralização ou descentralização do estabelecimento da ordem do dia e dos atores envolvidos, pondo o foco no papel que pode ter o executivo no processo: i) ator que decide a agenda; ii) as prerrogativas que o governo tem neste procedimento; e iii) possibilidades ou não de correção da ordem

¹² Misiones não tem CLP, mas a determinação da ordem do dia e da agenda de trabalhos legislativos é decidida em reuniões entre o presidente do corpo e as lideranças partidárias.

do dia por parte do governo. Assim, Döring vai categorizando os parlamentos europeus num *continuum* entre maior e menor controle do executivo no processo de fixação de prioridades nos assuntos em plenário.

No intuito de refletir a construção da ordem do dia nos parlamentos provinciais da Argentina, houve vários ajustes às categorias originais de Döring (1995:225). Aqui, foi adicionada uma questão relacionada com a tabela anterior: como é configurada a CLP e quem faz parte dela? Indo de um sistema que dá mais autoridade ao executivo para outro que outorga mais poderes ao legislativo, a seguir aparecem distintas formas de construção da agenda legislativa e todas elas contemplam a possibilidade de modificação da ordem do dia pela maioria no plenário.

No item 7, a ordem do dia é decisão privativa do presidente do órgão, mas pode sofrer modificações por parte da maioria no plenário. Na categoria 6, dentro da Comissão de Labor Parlamentar (CLP), o governo tem uma maioria mais ampla do que sua bancada em plenário. O corpo é formado pelo presidente e representante da maioria e da minoria. As categorias 5 e 4 são semelhantes, mas diferem no fato de que a composição da CLP dá maior centralização do processo aos maiores partidos (5) ou não (4). Nestas categorias (5 e 4), há busca de consensos na CLP, mas quando isto não acontece, as decisões são tomadas ponderando o voto proporcionalmente. A diferença radica em que em 5 a CLP inclui o presidente do órgão, vice-presidentes do órgão – que são membros dos maiores partidos -, e todas as lideranças partidárias; já no item 4 a CLP tem composição mais difusa, com o presidente da câmara e todos os presidentes dos blocos.

As categorias 3, 2 e 1 se assemelham no fato de que as decisões que não tomadas por consenso, saem por maioria absoluta, dando mais um pouco de poder aos partidos menores. De todo modo, enquanto a categoria 3 é mais centralizadora nos blocos maiores, as categorias 2 e 1 dispersam mais o poder na CLP. O item 3 reúne as câmaras com busca de consensos na CLP, mas quando necessário, há votação por maioria absoluta. A CLP inclui o presidente do órgão, vice-presidentes – que são membros dos partidos maiores -, e todas as lideranças partidárias.

A categoria 2 considera os casos em que há busca de consensos na CLP, mas quando necessário, há votação por maioria absoluta. A CLP tem composição mais difusa, com o presidente da câmara e todos os presidentes dos blocos. Finalmente, o item 1 reúne as câmaras baixas com busca de consensos na CLP, mas quando necessário, há votação por maiorias. Na CLP, não há um presidente, nem participa o chefe da câmara, mas os presidentes dos blocos e das comissões permanentes. A

seguir, o Quadro 2.4 mostra como as câmaras baixas provinciais ficam neste *continuum* entre maior e menor controle da agenda no legislativo por parte do executivo.

Quadro 2.4. Controle da ordem do dia nas CLP das câmaras baixas das províncias						
<<< <i>Maior controle governamental</i>				<i>Menor controle governamental</i> >>>		
7	6	5	4	3	2	1
Chaco	Santiago del Estero	CABA	Chubut	Buenos Aires	Catamarca	San Luis
Salta		Córdoba	Río Negro	La Pampa	Jujuy	
San Juan				La Rioja	Mendoza	
Santa Cruz				Neuquén	Misiones	
Santa Fe				Tierra del Fuego	Tucumán	
Corrientes						
Entre Ríos						
Formosa						
Fonte: Elaboração própria, seguindo Döring (1995) e regimentos internos dos legislativos provinciais.						

Como maior controle governamental, decidiu-se colocar a determinação da agenda unicamente pelo presidente do corpo colegiado porque a chefia da câmara fica em mãos de algum do partido do governador e, portanto, será um aliado na aprovação da agenda do executivo. Neste lugar, aparecem 8 províncias que não têm ou não utilizam na prática o sistema das CLP, deixando a responsabilidade pela elaboração do plano legislativo no presidente da casa. São estes então os parlamentos que conferem ao governo maior centralidade do processo legislativo.

Depois aparece um caso interessante: Santiago del Estero, única província que dá um peso relativo maior à bancada majoritária na Comissão de Labor Parlamentar, colocando o executivo em posição favorável para determinar a agenda. As categorias 5 e 4 são aquelas em que, quando não há consensos, leva-se as decisões para votação interna na CLP, ponderando o voto de cada liderança partidária segundo a proporcionalidade de bancas. Finalmente, como exemplos de menor controle por parte do governo, estão os itens 3, 2 e 1, nos quais, em caso de votação na CLP, deixa que as decisões sejam tomadas pelos integrantes com o princípio de “um membro=um voto”, independentemente o tamanho dos blocos.

Para os fins das hipóteses relacionadas com a organização interna dos corpos legislativos, decidimos utilizar este último indicador. As hipóteses supõem que quanto mais centralizado for o poder de agenda no legislativo, maiores taxas de sucessos do governador e menores taxas de sucesso dos parlamentares serão esperadas. Para a

determinação da ordem do dia, deixa-se a variável de forma contínua, outorgando pontuando de 7 (àquelas províncias onde há o maior controle do governo na CLP) até 1 pontos (no caso em que há menor controle governamental na CLP).

2.5 Alguns argumentos conclusivos

O caso argentino – típico exemplo de “federalismo dual” no qual só o governo federal e as províncias são entes federativos - deixa importantes competências em mãos dos governadores. Levando em consideração a CN94, as áreas em que as províncias podem legislar incluem a educação e saúde públicas; a justiça provincial e o regime municipal; a polícia; recursos naturais no território; infraestrutura e bem-estar social, além de matérias eleitorais e de partidos políticos. O federalismo na Argentina caracteriza-se por manter poderes não delegados em mãos das províncias, o que é comum em várias federações.

Contudo, a carta magna argentina detalha poucas atribuições do governo federal, e pouco constrange as províncias: a falta de detalhamento do papel dos outros entes federados dá a estas maior liberdade, com ampla autonomia em inúmeras áreas (SILVA e BARRIENTOS, 2011). Neste contexto, todas as competências das províncias são concorrentes entre o executivo e o legislativo; assim, quem tiver maiores poderes no controle das rédeas do processo decisório o fará através de legislação para um leque bem abrangente de políticas.

No que diz respeito às ferramentas em mãos dos executivos provinciais, Mainwaring e Shugart (1997) consideram que há três tipos de poderes legislativos para o governador: i) poderes proativos (permitindo que ele legisle), como o decreto de relevância e urgência; ii) poderes reativos (por meio dos quais pode bloquear legislação), como os vetos; e iii) a capacidade de definir a agenda (com o pedido de urgência, e com a capacidade de iniciativa exclusiva de legislação em determinadas matérias, como temas orçamentários e da administração pública). Figueiredo e Limongi (1999) assinalam que os poderes legislativos dos presidentes permitem a estes definirem a agenda legislativa, colocando-os em posição estratégica. Assim, embora os executivos não possam governar contra a vontade da maioria, seus poderes legislativos podem induzir a formação e a manutenção de maiorias (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999:11).

Assim, o caso argentino apresenta grau interessante de variação e várias ferramentas legislativas em mãos dos executivos, que o colocam em posição de destaque nos sistemas provinciais. Claro, há diferenças entre os governadores: alguns deles podem, por exemplo, legislar por decreto, chamar a referendos e ter fortes poderes orçamentários, enquanto outros têm restrições para o uso destas ferramentas.

Sobre os sistemas eleitorais em nível provincial, foi observado um leque de regras que operam em cada jurisdição. A autonomia das províncias em matéria eleitoral pode ser apreciada através de 50 sistemas diferentes (já que há províncias que dão autonomia eleitoral a seus municípios). Da análise em profundidade, foram vistas diversas formas de eleição para os executivos, com maiorias e possibilidades de reeleição distintas. O mesmo pode ser dito dos sistemas eleitorais para os cargos legislativos: fórmulas para a transformação de votos em cadeiras, cláusulas de barreira, magnitudes e formas de renovação são diferentes de província para província. E isto também se reflete nos incentivos que as regras dão para os candidatos desenvolverem o voto pessoal ou uma votação mais centrada nos partidos: a maioria das províncias restringe o comportamento individual dos legisladores provinciais; contudo há casos onde o nível de reputação pessoal dos candidatos é mais alto.

A centralização do processo decisório modifica os incentivos para a cooperação entre executivo e legislativo, gerando dinâmicas que podem beneficiar o governador. De leque completo de informações sobre a estruturação dos trabalhos internos das câmaras baixas provinciais, é possível observar-se que o poder das lideranças e das maiorias se reflete a cada passo. Por um lado, órgãos internos processam as demandas dos parlamentares e dos blocos, que delegam poderes às lideranças partidárias e às autoridades. São estas que centralizam o processo decisório: comissões internas, Mesa Diretora e Comissão de Labor Parlamentar.

De outro lado, a configuração interna dos órgãos colegiados reflete-se na determinação da ordem do dia no legislativo. O controle da ordem que os assuntos legislativos terão determinará o que será discutido e, finalmente, aprovado em plenário, sendo esta uma das principais ferramentas da *agenda setting* (LAVIER e SHEPSLE, 1994: 295). Nos casos das províncias argentinas, num *continuum* entre maior e menor controle do executivo no processo de fixação de prioridades nos assuntos em plenário, observam-se também muitas diferenças, com legislativos em que o executivo tem pouco poder e outros em que o governo tem grande ingerência.

Neste capítulo ficou de fora a operacionalização relativa às hipóteses do apoio do governador no legislativo e da reeleição dos executivos. A necessidade de o executivo montar bases aliadas amplas pode lhe permitir a aprovação das medidas por ele propostas. Assim, conhecer o tamanho de apoio da base do governo é fundamental para o governador entender os efeitos sobre a produção legislativa e, em última instância, a dinâmica que a política irá tomar em determinado período de governo.

Por sua vez, a possibilidade de reeleição depende das regras próprias de cada sistema, mas se um candidato poderá ou não concorrer novamente a eleições para o executivo provincial dependerá do mandato em que ele se encontrar. Portanto, estas hipóteses serão discutidas mais adiante, a partir dos casos selecionados entre as províncias argentinas. A seguir, aparece um listado com cada variável e a operacionalização para cada uma delas.

Quadro 2.5. Variáveis e indicadores para a operacionalização das hipóteses				
<i>Variável</i>	<i>Tipo</i>	<i>Cód.</i>	<i>Descrição</i>	<i>Operacionalização</i>
Poderes constitucionais do executivo	Independente	pce	Mede os poderes legislativos do executivo	Entre 8 e 17 pontos
Sistema eleitoral para o legislativo	Independente	sel	Mede o nível de voto partidário ou pessoal	Entre 1 e 5 pontos
Sistema eleitoral para o executivo	Independente	reel	Mede se o governador pode ser reeleito imediatamente	Operacionalização com os casos selecionados
Bicameralismo	Independente	bic	Mede se o corpo colegiado é dividido ou não em duas câmaras	Unicameralismos = 1
				Bicameralismos = 0
Apoio do legislativo à coalizão de governo	Independente	ale	Mede o tamanho da bancada situacionista	Operacionalização com os casos selecionados
Organização interna da câmara baixa	Independente	oil	Mede maior ou menor controle do governo na ordem do dia	Entre 1 e 7 pontos
<i>Taxa de sucesso do executivo</i>	<i>Dependente</i>	<i>tex</i>	<i>Mede o sucesso legislativo do governador</i>	<i>Não corresponde</i>
<i>Taxa de sucesso do legislativo</i>	<i>Dependente</i>	<i>tlg</i>	<i>Mede o sucesso dos projetos de lei do legislativo</i>	<i>Não corresponde</i>

Capítulo 3.

Seleção e testes dos casos

Como já observado, a Argentina conta com 23 províncias e uma cidade autônoma que, na prática, funciona com as mesmas prerrogativas que uma província. Assim sendo, 24 jurisdições compõem um número grande de casos para serem analisados. Desta forma, foram selecionados oito casos, que serão incluídos neste capítulo. Trata-se de um estudo comparado entre as províncias estudadas, tendo como referência a média de aprovação dos projetos de lei apresentados em suas câmaras baixas. Ao mesmo tempo, o capítulo fornecerá uma análise da história recente de cada província e, depois, testes para as hipóteses apresentadas no primeiro capítulo, e operacionalizadas no segundo, serão realizadas. Finalmente, propõem-se modelos explicativos – e suas análises - para as taxas de sucesso de governadores e parlamentares.

3.1 Escolha e apresentação dos casos

Os casos analisados na presente pesquisa são oito, como já dito, cobrindo um terço das unidades federativas da Argentina. Sendo elas Corrientes e Entre Ríos, Mendoza, Buenos Aires e Córdoba, La Pampa, Río Negro e Tierra del Fuego, mostram um grande leque de variações em termos de elementos vinculados às hipóteses que norteiam esta tese, representando muito bem o conjunto das províncias argentinas.

3.1.1 Córdoba

Córdoba possui um executivo provincial, com poderes médios, no que se refere aos poderes legislativos e não legislativos do governador. Acessando o cargo por

maioria simples, o executivo é considerado forte, já que não existir segundo turno condiciona as negociações, buscando os partidos acordos em uma única instância (LIJPHART, 2003). Atualmente, embora não possua poder de legislar por meio de decreto nem pontua nos poderes orçamentários, o governador conta com a possibilidade de vetar projetos promulgados pelo legislativo que precisam majorias extraordinárias (66%) para serem derrubados pela câmara.

Assim mesmo, o executivo tem iniciativa exclusiva de certas matérias, além de possibilidade irrestrita de chamar a cidadania para referendos. Por sua vez, o legislativo cordobês merecerá destaque porque é aquele que sofreu a mudança mais radical entre as províncias argentinas em estudo: passou de contar com um sistema bicameral a ter uma só câmara. A seguir, a tabela mostra o percentual de votos recebidos para governador e o tamanho da base aliada no legislativo.

Tabela 3.1. Percentagem de votos para governador e composição da câmara baixa (Córdoba 1983-2011)

Período	Governo	% dos votos para governador	% da câmara baixa
1983-1987	Angeloz I (UCR)	55,8	66,7
1987-1991	Angeloz II (UCR)	49,1	54,5
1991-1995	Angeloz III (UCR)	52,0	54,5
1995-1999	Mestre (UCR)	47,2	54,5
1999-2001	De la Sota I (PJ)	49,6	54,5
2001-2003			58,6
2003-2007	De la Sota II (PJ)	51,8	57,1
2007-2011	Schiaretti (PJ)	37,2	52,9

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Córdoba (2013).

Um ponto a ser considerado aqui é que, na província de Córdoba, o executivo foi ocupado pela UCR desde a redemocratização até 1999, com 4 mandatos consecutivos. Isto mudou devido a má aplicação de um dos poderes conferidos ao governador: o executivo tem a prerrogativa de informar ao legislativo as datas propostas para a realização das eleições (com restrições). De todo modo, as eleições para executivo e legislativo sempre foram cassadas até que, em 1998, isso mudou. O mandato de Mestre durava até dezembro do seguinte ano, mas preferiu adiantar a votação procurando alcançar um novo período.

Assim, as eleições para governador ocorreram em dezembro de 1998, enquanto que as eleições para o parlamento provincial foram em outubro de 1999. Os cidadãos

reagiram votando na chapa oposicionista (PJ), e Mestre teve que terminar o mandato completamente deslegitimado perante a sociedade local. A chegada de De la Sota inclui grandes reformas (incluindo a já comentada estruturação do legislativo em uma câmara). Desde então, as mudanças parecem ter sido vantajosas para os peronistas, que – tendo acessado o Executivo cordobês em 1999 - continuam sendo governo desde então.

3.1.2 Mendoza

Mendoza é a única província argentina que não permite a reeleição de seus governadores e vice-governadores, e é sagrado após eleições com sistema de simples pluralidade de votos. O executivo de Mendoza é bem fraco, se tomada em consideração a totalidade dos governadores argentinos: conta com a possibilidade de aplicar vetos totais e parciais aos projetos vindos do legislativo, e os legisladores devem insistir com maioria especial (2/3) para derrubá-los; tem prerrogativa exclusiva sobre matérias e pode chamar a referendos com restrições; mas não possui poderes de decreto nem grandes poderes orçamentários. Como comentado não é necessário alcançar maioria absoluta de votos para acessar o executivo, fato só alcançado por Gabrielli (1991-1995), quem conseguiu mais de 50% dos votos válidos.

Tabela 3.2. Governadores eleitos de Mendoza (1983-2007)

	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007
Eleição/ Governador (%)	Llaver (UCR)	Bordón (PJ)	Gabrielli (PJ)	Lafalla (PJ)	Iglesias (UCR)	Cobos (UCR)	Jaque (PJ)
	47,1	46,7	54,1	43,0	37,9	42,9	37,9

Fonte: Elaboração própria, com base em dados de Tow (2014).

O legislativo mendocino é bicameral e conta com 86 membros (48 deputados e 38 senadores). O distrito se divide em 4 seções eleitorais para a composição das câmaras, e ambas são renovadas por metades a cada dois anos.

3.1.3 Entre Ríos

O governador de Entre Ríos encontra-se abaixo da média dos executivos provinciais do país, no que se refere aos poderes legislativos a ele conferidos. O executivo provincial não tem poder de decreto, mas tem poderes de veto total e parcial que só podem ser derrubados através de maiorias especiais no Legislativo; assim mesmo, pode convocar os cidadãos para referendos, tem introdução exclusiva na legislação de certas matérias, e fixa os limites orçamentários, embora os parlamentares possam propor alterações. A eleição para governador e vice-governador opera sob o sistema de maioria simples dos votos, e eles podem ser reeleitos uma única vez.

O legislativo de Entre Ríos compõe-se de duas câmaras. A câmara baixa conta com 28 membros, que se renovam completamente a cada 4 anos, mediante eleições diretas em distrito único garantindo a metade (14 bancas) ao partido que mais votos conseguir. As restantes 14 cadeiras serão repartidas utilizando a fórmula de quociente eleitoral para a transformação de votos em cadeiras. Já o senado provincial está composto por tantos membros como municípios houver a razão de um por cada distrito municipal. Atualmente, a câmara alta tem 17 senadores, e se renova completamente a cada 4 anos. Observa-se assim que, graças às regras eleitorais, o governador deteve sempre maioria na câmara baixa, independentemente da cor política da coalizão de governo.

Tabela 3.3. Porcentagem de votos para governador e composição da câmara baixa (Entre Ríos 1983-2011)

Período	Governo	% dos votos para governador	% da câmara baixa
1983-1987	Montiel (UCR)	49,4	53,6
1987-1991	Busti I (PJ)	49,0	53,6
1991-1995	Moine (PJ)	50,0	53,6
1995-1999	Busti II (PJ)	47,5	53,6
1999-2003	Montiel (UCR)	49,1	53,6
2003-2007	Busti III (PJ)	44,6	53,6
2007-2011	Urribarri (FPV)	47,0	71,4

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Tow (2014).

3.1.4 Tierra del Fuego

Esta é a província mais nova da Argentina, o último Território Nacional em passar pelo processo de provincianização nos primórdios dos anos '90. Tierra del Fuego é a menor província em população e a mais sulista do país. O legislativo da província é unicameral e conta com 15 membros, eleitos para mandatos de 4 anos com possibilidade de ser reeleitos. Desde 1992 até hoje, o executivo foi ocupado por vários partidos, em sistema de dois turnos tradicional (50%+1 dos votos válidos) para mandatos de 4 anos.

Seguindo os postulados de Metcalf (2000) a respeito dos poderes dos executivos, o governador de Tierra del Fuego é o menos forte entre os casos analisados: tem poder de veto parcial e total; não tem exclusividade na introdução exclusiva de matérias nem de projetos orçamentários e o legislativo pode alterar estes sem restrições; pode aplicar urgência para seus projetos, mas não conta com possibilidades de emitir decretos, nem com a chance de convocar a população para referendos.

3.1.5 Buenos Aires

Buenos Aires é a província mais importante do país, em população e eleitorado, em produto bruto e território. É também um dos distritos mais complexos da Argentina. O governador de Buenos Aires não conta com poder de emitir decretos, mas possui poderes orçamentários e de convocação a referendos, tem iniciativa exclusiva de matérias e possibilidade de utilizar vetos totais e parciais para os projetos aprovados no congresso provincial – isto o coloca acima da média, na lista de poderes legislativos dos executivos provinciais do país.

O tamanho do distrito comportaria maiorias absolutas para a escolha do governador e vice-governador; no entanto, esta província utiliza o sistema de maioria simples, com possibilidade de reeleição. O legislativo conta com duas câmaras: a câmara baixa tem 92 membros, ao passo que o senado provincial possui 46 membros. Ambos os corpos têm renovação de seus membros a cada dois anos, quando metade de cada corpo deve-se submeter a eleições.

3.1.6 Río Negro

Com a saída dos militares, esta unidade federativa elegeu, novamente, suas próprias autoridades. Esta província foi governada desde o período da redemocratização até 2011 pela União Cívica Radical, e foi só em 2011 que uma coalizão entre o Partido Justicialista e a Frente Grande conseguiu acessar o executivo rionegrino. O distrito patagônico caracterizou-se no período, também, por ter um sólido bipartidarismo, com o desempenho maciço de radicais e peronistas.

De todo modo, logo o retorno à democracia, um grupo de vizinhos criou o Partido Provincial Rionegrino (PPR) focado em questões meramente locais, que estreou nas eleições de 1983 com um modesto desempenho: 2,33% dos votos para deputados provinciais. Mas, em menos de 4 anos, o PPR cresceu em estrutura e nas eleições seguintes conseguiu 20,96% das preferências, colocando 7 deputados e 7 constituintes designados para trabalhar na redação de uma nova constituição provincial.

O avanço deste novo agrupamento não foi bem recebido pela UCR nem pelo PJ locais, pelo que estes decidiram fazer modificações nas regras eleitorais. O legislativo unicameral passou de 36 para 43 membros, e o sistema seria misto: 24 deputados escolhidos em 8 regiões do território, a razão de 3 cada um, e os outros legisladores 19 eleitos tomando a província como distrito único (BARRIENTOS, 2009:111).

Com arbitrariedade orquestrada desde o executivo provincial em conivência com o principal partido de oposição, a solução encontrada para restabelecer o bipartidarismo – e afastar o PPR de qualquer tentativa política seria - foi a aplicação de uma cláusula de barreira de 22% dos votos totais emitidos, vigente até poucos anos. Como consequência disto, o pequeno partido provincial voltou a se encolher, e apareceram mais algumas organizações com pouco espaço, em um corpo em que radicais e peronistas (agora, novamente enfrentados) controlam mais de 90% das cadeiras.

3.1.7 La Pampa

La Pampa é uma província de escassa população do centro do país, com uma história institucional estável desde sua nomeação como distrito autônomo em 1952¹³. Desde 1983 até hoje, o executivo foi ocupado por um único partido, o Justicialista (PJ). Seguindo os postulados de Metcalf (2000) a respeito dos poderes dos executivos, a análise da constituição e dos regimentos internos do legislativo da província, o governador de La Pampa é um dos menos fortes: tem poder de veto parcial e total, possui exclusividade na introdução de propostas de legislação em determinadas áreas e grandes poderes orçamentários, mas não conta com possibilidades de emitir decretos, nem com a chance de convocar a população para referendos.

A constituição prevê que o governador acesse o cargo após eleições nas quais precisa só de maioria simples, podendo ser reeleito no máximo duas vezes (uma depois do primeiro mandato, e outra após o intervalo de 4 anos). Por outro lado, o legislativo de La Pampa é unicameral e muda seu tamanho de acordo a população¹⁴. Atualmente conta com 30 membros tomando a província como distrito único. Os mandatos duram 4 anos e os deputados podem ser reeleitos indefinidamente.

3.1.8 Corrientes

Sem dúvidas, a província mais instável politicamente da Argentina é Corrientes. Sendo uma das jurisdições fundadoras do país, assinante tanto da constituição nacional de 1853 quanto das primeiras tentativas prévias de união nacional, sempre foi atravessada por problemas institucionais que derivaram em diversas intervenções federais ao longo do século XX. Fortemente dependente de transferências federais, Corrientes foi governada por partidos provinciais. Herdeiros das facções conservadoras do século XIX, durante a maior parte do século XX, autonomistas e liberais (ambos, conservadores, embora os nomes) governaram Corrientes, se alternando no poder.

¹³ Esta afirmação não leva em consideração àquelas quebras à ordem institucional que sucederam em nível federal (golpes civis-militares) e afetaram as províncias.

¹⁴ O tamanho do legislativo se corrige seguindo os censos de população, com um deputado a cada 10 mil habitantes.

Depois de 1961, ambos os partidos criaram o Pacto Autonomista-Liberal, uma aliança política para compartilhar o poder que venceu todas as eleições até meados dos anos de 1990 (BEHREND, 2011:158). Mediante acordos, os dois partidos alternaram-se no poder durante décadas. Apesar de parecer um sistema com alternância partidária, a política foi dominada por um pequeno grupo de famílias políticas. Como a eleição do governador era através de “colégio eleitoral”, que era dominado por representantes do PAL, o executivo da província terminava sempre em mãos de uma chapa conjunta entre liberais e autonomistas, que se revessava na seguinte eleição (VILLARINO e STENBERG, 2005).

Já entrada a redemocratização, desde 1983 e até 2001, Corrientes foi uma das poucas províncias argentinas no qual o sistema político foi dominado por partidos locais ao invés de partidos nacionais, como aconteceu em outros distritos. Assim, José Antonio "Pocho" Romero Feris (JARF) foi eleito governador em 1983. Dez anos depois seu irmão Raúl ("Tato") o sucedeu. Os irmãos Romero Feris, do PAL, pertencem a uma família politicamente ativa em Corrientes desde meados do século XX. Para os outros partidos, especialmente a UCR e o PJ, só restava vencer a virtual disputa pelo segundo lugar nas eleições.

Particularmente, na década de 1990, Corrientes entrou em um período de instabilidade político-institucional, fruto de uma cada vez maior violência política, a instabilidade social e a crescente corrupção. Quando, nas eleições de 1991, os cidadãos deram 43,8% dos votos a Raúl Romero Feris (RRF), a situação fora mais complexa: com 13 dos 26 eleitores para a coligação PA-PL-PDP (autonomistas, liberais e democrata-progressistas) e 13 para uma acirrada oposição, o legislativo correntino não conseguiria eleger governador e o impasse gerou graves infortúnios institucionais. Perante a situação, o governo federal interveio a província, acusando o Supremo Tribunal da Província de responder aos interesses políticos das famílias dominantes, colocando diferentes funcionários nacionais para acalmar as águas. De todo modo, o jogo se mostrou resistentemente fechado¹⁵ (BEHREND, 2011:159).

Os parlamentares estaduais convocaram uma reforma constitucional, promulgada finalmente em fevereiro de 1993. Estabeleceu-se a eleição direta do governador, eliminando o sistema de “colégio eleitoral” – grande responsável da crise política (PALUMBO, 2001). Passava a vigorar o sistema de “*ballotage* atenuado”: a

¹⁵ Resumidamente, entende-se por “jogo fechado” aquele regime político em que uma família – ou pequeno grupo de famílias - domina a política em uma província, com controle do acesso a cargos públicos, controle da mídia e das oportunidades de negócios. Neste sistema, não há espaço para a participação ativa de todos os que o desejam, e há escassa alternância no governo. Para aprofundar o conceito, ver Behrend (2005, 2011) e Ortíz de Rozas (2010).

partir desse momento, a chapa vencedora no pleito para o executivo provincial devia conseguir 45% dos votos válidos, ou 40% com 10 pontos percentuais respeito do segundo colocado. Assim mesmo, eliminou-se o sistema de circunscrições para eleger os senadores provinciais, ficando um distrito único para todo o território da província, tanto para senadores quanto para deputados.

Em 1993, eleições deram o poder à aliança entre o PL, o PA e o PDP que colocaram Raúl Romero Feris novamente no executivo. O vice-governador era Lázaro Chiappe. Durante o Governo R. Romero Feris, o vice renuncia. Depois de ferrenhas disputas entre as facções internas e diferenças com seu irmão, o governador rompeu com o PL e criou uma nova força política: o Partido Nuevo (PANU). Com esta agrupação, em coligação com o Partido Federal (PF), RRF conseguiria eleger seu candidato (Brillard Pocard) em 1997, obtendo 70,3% dos votos, e marcando destarte o fim da hegemonia do Pacto Autonomista Liberal em Corrientes. A partir desse momento, fora o PANU quem começaria a vencer as eleições na província.

Dois anos depois, a realidade triunfadora do PANU se desarticulou. Em 1999, o governo da província ficou sem recursos para pagar os salários de seus funcionários, gerando inúmeros protestos na capital. Denúncias graves de corrupção salpicaram o governador Brillard Pocard e o então prefeito da capital Raúl Romero Feris (RRF). Isto terminaria com o *impeachment* para o governador e o seu vice, que descabeçou o executivo provincial colocando-o no presidente do senado, o justicialista Hugo Perié, quem criou um governo de transição entre o PJ, a UCR, o PA e o PL. O problema era que sua base aliada não tinha maioria no legislativo: com 11 sobre 26 bancas na Câmara, e 6 de 13 cadeiras no Senado, a instabilidade não acabara.

Frente a um clima social e político extramente tenso, com protestos com mortos e feridos, e uma situação de debilidade institucional, o governo federal decidiu intervir por dois anos uma província devastada financeiramente e com salários atrasados para seus funcionários. Nas seguintes eleições, organizadas pelo governo federal, aparecia uma nova forma na política local: as grandes coalizões “desideologizadas” de partidos, das quais se fala adiante. No segundo turno de 2001, o candidato da FTODOS, Ricardo Colombi, sagrava-se governador e a província começaria a percorrer um caminho politicamente mais estável.

Uma nova família, os Colombi, pertencentes à UCR, obteve o poder. Mais uma vez, a dinâmica política familiar, os acordos e desacordos na elite e o facciosismo continuaram após a eleição de Ricardo Colombi para governador (BEHREND, 2011:164). Seu primo Arturo o sucedeu quatro anos depois, utilizando o mesmo

carimbo (FTODOS), mas com outra configuração de partidos. Em 2009, os dois primos concorreram ao cargo de governador, em eleições nas quais cada um dos irmãos Romero Feris apoiava um membro da família Colombi diferentes, mostrando o peso político que ainda detinha essa família. Ricardo Colombi (agora, candidato pela coligação EPC) foi reeleito como governador da província. O partido no poder mudou, mas outra família tinha chegado ao poder provincial, renovando as disputas entre as facções.

Quadro 3.1. Governadores eleitos da província de Corrientes (1983-2009)		
Ano	Governadores	% de votos
1983	J. A. Romero Feris (P. Autonomista - Partido Liberal)	46,6
1987	Leconte (P. Autonomista - P. Liberal - P. Democrata Progressista)	44,3
1991	R. Romero Feris (P. Autonomista - P. Liberal - P. Democrata Progressista)	43,9
<i>1991 - INTERVENÇÃO FEDERAL</i>		
1993	R. Romero Feris (P. Autonomista - P. Liberal - P. Democrata Progressista - P. Democrata Cristão)	47,7
1997	Braillard Poccard (P. Nuevo - P. Federal)	70,3~
<i>1999 - INTERVENÇÃO FEDERAL</i>		
2001	R. Colombi I (Frente de Todos - União Cívica Radical - P. Liberal)	51,2~
2005	A. Colombi (Fte. de Todos - União Cívica Radical - P. Justicialista - P. Popular - Ação pela República - P. da Vitória - Frente Grande - Corrente Pátria Livre)	60,6~
2009	R. Colombi II (União Cívica Radical - Encontro por Corrientes - Projeto Corrientes - P. Autonomista - P. Popular - P. Federal - Afirmação para uma República Igualitária - Nova Liderança (ND) - P. Democrata Progressista - P. Socialista - Ñande Gente)	62,4~
Observação: Quando aparece ~, o resultado refere aos votos obtidos em segundo turno. Fonte: Elaboração própria, com base em dados de Tow (2014).		

Atualmente, o Executivo se elege a cada 4 anos (com o sistema de reeleição consecutiva e possibilidade de um terceiro mandato depois de 4 anos¹⁶), seguindo um calendário próprio: devido às intervenções federais sofridas nas últimas décadas, junto com Santiago del Estero, são as únicas províncias que escolhem seus governadores e vice-governadores dois anos depois das demais. Como exemplo, o governador Ricardo Colombi, em seu terceiro mandato, foi reeleito em 2013, e não em 2011.

Os poderes legislativos de seu governador desentoadam do encontrado na média das províncias argentinas, e diferenças interessantes são achadas se comparado ao executivo federal: tem poder de veto total e parcial; tem exclusividade para legislar sobre certas matérias; pode convocar a população para referendos (com ressalvas); mas não pode assinar medidas provisórias e, enquanto aos poderes orçamentários, o sistema permite grande intervenção do legislativo que pode modificar tanto o nível de gastos como o déficit.

Por sua vez, o Poder Legislativo de Corrientes é bicameral, composto da câmara e do senado. Os deputados são 26, duram 4 anos em seus mandatos podendo se reeleger. O corpo se renova a cada dois anos, e a província opera como distrito único. Já a câmara alta é composta de 13 membros para mandatos de 6 anos, e o corpo se renova a cada dois anos, por terços. Por causa das eleições de meio termo, deve-se considerar que, embora se utilize a fórmula proporcional D'Hondt com cláusula de barreira de 3% dos votos, as eleições são com magnitudes muito baixas: de 13 bancas para deputados, e de 4 ou 5 para senadores (dependendo de eleição para eleição).

Neste contexto, em Corrientes, o governador chega ao poder com metade da câmara trabalhando há dois anos. Portanto, embora sua lista legislativa possa obter uma *performance* majoritária, não é garantido que possua uma base aliada majoritária. As coligações nas listas legislativas não sempre concordam com aquelas que se formam para o pleito executivo. Na eleição majoritária, muitos partidos que concorrem sozinhos na câmara decidem apoiar diferentes chapas para o executivo (BARRIENTOS, 2012). A esta situação, soma-se a problemática das eleições legislativas de meio-termo. Conflitos acontecidos entre o executivo e a base aliada podem levar a partidos saírem ou entrarem na situação.

No caso desta província, a dinâmica é interessante já que, embora se mantenham as legendas, seus elementos mudam. Villarino e Stenberg (2005) consideram que a formação de alianças eleitorais conjunturais, isto é, que mudam de eleição para eleição – como também a composição extremamente eclética e

¹⁶ Estas regras operam desde 2007, quando foi reformada a constituição de Corrientes.

heterogênea do ponto de vista ideológico destas alianças – marcam uma situação de instabilidade e vulnerabilidade político-institucional que continua latente na província. Assim, em 2005, a chapa “Alianza Frente de Todos” era constituída por UCR, PJ, FT, PP e ApR.

Mas, em 2007, a Frente passou a ser formada pelo PJ, a FT e o ApR, além do Partido de Todos (PT), o Partido Liberal (PL), o Partido Autonomista (PA), estes últimos três outrora da oposição. Essa mesma frente modificou sua estrutura dois anos mais tarde: em 2009, a Frente continuava reunindo a FT, o PL, o ApR e o PT, mas a estes se somaram o Partido Nuevo (PANU), o Movimento das Províncias Unidas (MPU), o Partido por el Compromiso Correntino (PCC) e Recrear para el Crecimiento (RECREAR), que foram opositores ao Governador Arturo Colombi (UCR e aliados). Em resumo, a Frente de Todos, que tinha ajudado ele se eleger, já não contava com a UCR em suas fileiras e era parte do polo opositor ao executivo. Por sua vez, os autonomistas (PA) tinham se unido novamente à UCR na “Alianza Encuentro por Corrientes”. O movimento de idas e voltas pode ser observado em outras coligações.

3.1.9 Análise dos casos selecionados

Através das variáveis e hipóteses da pesquisa, a seguir analisam-se os oito casos selecionados. Em primeiro lugar, aparecem as variáveis independentes relacionadas com a taxa de sucesso do executivo (*tex*), e depois se faz o mesmo com a taxa de sucesso do legislativo (*tlg*). Utilizam-se aqui as médias de cada mandato como *tex* e *tlg*.

Para realizar os testes das hipóteses, foca-se os casos selecionados, utilizando o coeficiente de correlação de Spearman. A correlação de Spearman (ou *rho de Spearman*) é escolhida aqui por ser um teste não paramétrico, não exigindo pressupostos de distribuição normal. A escolha também se explica porque, no caso de existir um desvio importante da normalidade, este coeficiente é menos sensível aos casos distantes da curva (“*outliers*”). Aos efeitos da exposição, expõem-se aqui gráficos de dispersão.

Devido a questões de disponibilidade dos dados em formato digital, as províncias contemplam distinto número de mandatos. Assim, em relação com os

projetos de lei, para Córdoba, Mendoza e Entre Ríos, a série histórica abarca desde 1983 até 2011; da Tierra del Fuego analisam-se 5 mandatos, entre 1992¹⁷ e 2011; há 3 mandatos para a província de Buenos Aires (1999-2011); nos casos de La Pampa e Río Negro, estudam-se os dois mandatos entre 2003 e 2011; finalmente, de Corrientes, também analisam-se os últimos dois mandatos completos, mas como seu calendário eleitoral é distinto do resto do país¹⁸, ele abrange o período 2005-2013. O seguinte quadro expõe estes dados.

Quadro 3.2. Períodos e projetos de lei analisados nas províncias selecionadas (1983-2013)

Província	Mandatos							
	1983-1987	1987-1991	1991-1995	1995-1999	1999-2003	2003-2007	2007-2011	
Córdoba								
Mendoza								
Entre Ríos								
Tierra del Fuego								
Buenos Aires								
Río Negro								
La Pampa								
Corrientes								
							2005-2009	2009-2013

A quantidade total de mandatos é de 35, mas com províncias que têm todos os 7 mandatos completos desde a volta à democracia, e outras onde só foram analisados os últimos dois períodos. No total, os projetos de lei considerados superam os 41.000.

Conforme a seguinte tabela observa-se que os legislativos dominam a produção de projetos de lei, com 4 em cada 5 propostas apresentadas durante o período analisado. Fica claro assim que os executivos apresentam menos propostas quando comparados aos parlamentares em conjunto. Neste contexto, La Pampa e Entre Ríos são aquelas províncias onde os executivos são responsáveis por mais de um terço dos projetos de lei.

¹⁷ Entre 1991 e 1992, foram criadas as instituições para a provincianização do Território Nacional de Tierra del Fuego. Em dia 10 de janeiro de 1992 - um mês depois da posse de novos governadores na maioria das províncias argentinas -, José Arturo Estabillo foi empossado como primeiro governador da nova província.

¹⁸ A outra província que tem o calendário eleitoral como o de Corrientes, é Santiago del Estero. Nas outras 22 jurisdições, são eleitas autoridades no mesmo ano que os cidadãos elegem presidente.

Tabela 3.4. Quantidade de projetos de lei analisados, por província e origem

<i>Província / Origem</i>	<i>Executivo</i>	<i>Legislativo</i>	<i>Total</i>	<i>Membros CB em 2011</i>
Córdoba	2076 (20,8)	7922 (79,2)	9998	70
Mendoza	1835 (21,0)	6917 (79,0)	8752	48
Entre Ríos	1372 (34,8)	2570 (65,2)	3942	28
Tierra del Fuego	332 (12,0)	2437 (88,0)	2769	15
Buenos Aires	466 (4,1)	10864 (95,9)	11330	92
Río Negro	265 (14,6)	1547 (85,4)	1812	46
La Pampa	385 (35,8)	691 (64,2)	1076	30
Corrientes	86 (5,2)	1582 (94,8)	1668	26
Total	6817	34530	41347	-

De outro lado, com unicamente três mandatos incluídos – mas com o maior contingente legislativo entre os casos selecionados-, a província de Buenos Aires aparece responsável por mais de um quarto dos projetos a analisar. No caso desta província, sobressai o grande volume de projetos de lei de origem parlamentar (95,9%), cifra que só é comparável ao que se passa em Corrientes, onde 94,8% dos projetos são apresentados por legisladores.

3.2 Relações com a taxa de sucesso do governador

3.2.1 A relação entre poderes do governador e suas taxas de sucesso

A primeira das hipóteses faz referência aos poderes legislativos do governador conferidos constitucionalmente (variável *pce*). Quanto maiores são estes poderes, tanto maiores são as taxas de sucesso do governador (*tex*) e quanto menores os poderes do governador, tanto menores as taxas médias destes na aprovação de seus projetos.

Apesar de não termos selecionado os casos extremos entre as províncias, há uma variação bastante significativa entre elas. Os governadores mais poderosos (como, por exemplo, os da cidade de Buenos Aires e Santiago del Estero) e aqueles

mais fracos em termos de poderes legislativos (Misiones e Formosa) não foram selecionados na pesquisa, dando passagem aos casos ordinários (“de metade de tabela”). O caso da província de Río Negro é interessante de se analisar porque, dentre as províncias selecionadas, seu executivo é aquele que tem o leque mais amplo de poderes legislativos (14 pontos): ele tem possibilidade de legislar mediante decretos e utilizar vetos parciais e totais difíceis de serem derrubados; além disso, conta com iniciativa exclusiva de matérias e, com exceções, pode consultar a cidadania via referendos.

Por sua vez, Córdoba e Buenos Aires possuem executivos provinciais com poderes legislativos médios (13 pontos). Atualmente, embora não possam legislar por meio de decreto, contam com a possibilidade de vetar projetos promulgados pelo legislativo que precisam maiorias extraordinárias (2/3) para serem derrubados pelas câmaras. Também, estes governadores têm iniciativa exclusiva de certas matérias. As diferenças entre eles têm a ver com o fato de que, enquanto o executivo cordobês tem possibilidade irrestrita de chamar a cidadania para referendos, o de Buenos Aires tem limitações. Há também diferenças nos poderes orçamentários: em Córdoba, o legislativo pode preparar ou alterar o orçamento, já em Buenos Aires ele só pode reduzir, mas não aumentar, os montantes. Finalmente, o governador de Buenos Aires não conta com poder de emitir decretos, ao passo que o de Córdoba pode tramitar projetos em caráter de urgência.

Os governadores de Entre Ríos e La Pampa (11 pontos em *pce*) encontram-se abaixo da média dos executivos provinciais do país, no que se refere aos poderes legislativos a ele conferidos. Estes executivos provinciais não têm poder de decreto, mas têm poderes de veto total e parcial que só podem ser derrubados através de maiorias especiais no legislativo. Embora ambos também contem com a introdução exclusiva de certas matérias na legislação, não possuem instrumentos especiais que permitam acelerar o processo legislativo (tais como emitir decretos de relevância e urgência, ou aplicar urgência para seus projetos, trancando a pauta).

Diferenças existem no poder de proposição de referendos, já que o governador de La Pampa não possui esse instrumento, mas o de Entre Ríos sim, podendo usá-lo com restrições. Também sobre os poderes orçamentários há dessemelhanças: o legislativo pampeano pode reduzir os montantes, ao passo que o congresso entrerriano pode aumentar gastos, sempre que indicar novas fontes de receita.

Mendoza e Corrientes pontuam de igual modo nesta variável (10 pontos) e não há diferenças em quesito algum. Contam com a possibilidade de aplicar vetos totais e

parciais aos projetos vindos do legislativo, e os legisladores devem insistir com maioria especial (2/3) para derrubá-los. Ambos têm prerrogativa exclusiva sobre matérias e podem chamar a referendos com restrições, mas não possuem poderes de decreto nem grandes poderes orçamentários.

Tierra del Fuego é a província mais jovem do país e conta com o governador mais fraco entre as províncias selecionadas (pontua 9 em relação com os poderes legislativos). É poderoso em seus poderes de veto, podendo barrar projetos parcial e totalmente e o legislativo pode derrubar os vetos só por maiorias extraordinárias. Também ele pode tramitar projetos em regime de urgência e introduzir exclusivamente certas matérias, mas o legislativo tem poder de alterar esses projetos. Ele não conta com poder de decreto e, quanto ao poder de referendo, as disposições da lei prevista na constituição provincial não foram regulamentadas, razão pela qual o executivo não conta com esse instrumento.

Para a HP 1, observa-se o Gráfico 3.1 que mostra a relação entre os poderes constitucionais do executivo (*pce*) e a taxa de sucesso do executivo (*tex*). Observa-se uma tendência clara semelhante ao esperado. Nos extremos, Río Negro e Tierra del Fuego parecem se contrapor em relação com as taxas de sucesso de seus governadores. Se os executivos fueguinos amargam taxas que não superam 50% e quase todos ficam debaixo da reta, os de Río Negro colocam-se como altamente bem-sucedidos.

Gráfico 3.1. Taxas de sucesso dos governadores, seguindo *pce*

Adicionalmente, em outra análise, observa-se que o coeficiente de correlação entre *pce* e *tex* é de 0,717, significativa no nível de 0,01, o que sustenta o já comentado. A correlação é positiva e significativa, indicando que ambas as variáveis aumentam seus valores conjuntamente. Portanto, é confirmada a expectativa inicial para esta hipótese: a partir dos dados, pode-se afirmar que há uma clara relação entre os poderes constitucionais dos executivos e as taxas de aprovação dos projetos de lei por eles apresentados.

3.2.2 A influência do sistema eleitoral

A HP 4 refere-se à reeleição dos executivos (variável *reel*): quando o *incumbente* é candidato imediato a reeleição, as taxas de sucesso em último ano de mandato serão maiores vis-à-vis anos anteriores de mandato. A operacionalização desta variável retoma o feito no Capítulo 1. Ali, tomam-se presidentes da Argentina para se observar suas taxas de sucesso: os poucos casos disponíveis mostram que, quando o presidente não tenta a reeleição, há taxas de sucesso menores no último ano de mandato. O oposto é válido: com tentativa de reeleição, o *incumbente* tem taxas maiores no último ano de mandato – comparadas com os anos anteriores. Destarte, a Hipótese 4 busca fazer o mesmo com os mandatos disponíveis nas oito províncias selecionadas: verificar se o *incumbente* era candidato à reeleição ou não, e comparar a taxa de sucesso no último ano de mandato com o acontecido nos três anos anteriores.

Com este objetivo, a mensuração da variável segue uma forma particular: foi dicotomizada a variável *reel*, e se o governador *incumbente* era candidato à reeleição levava 1, e pontuava 0 quando não era candidato. Interessa observar no Gráfico 3.2 a dispersão dos dados para a variável independente e a dependente.

Gráfico 3.2. Taxas de sucesso dos governadores, seguindo *reel*

Depois, fez-se a análise de correlação. O coeficiente obtido alcançou o valor de -0,029, praticamente igual a 0. Se bem isto mostraria uma leve associação linear negativa (que não era esperada), não é possível concluir isto já que o teste correspondente demonstra que a correlação entre as variáveis não é significativa. Em um segundo momento, para os efeitos de uma melhor compreensão e exposição da correlação prevista por esta hipótese, definiu-se uma nova variável dependente dicotômica, a partir dos valores de *tex*: quando as taxas de sucesso do último ano foram maiores que a média dos primeiros 3 anos de mandato, o valor outorgado foi 1; quando as taxas do último ano foram menores do que nos três anos anteriores, a variável tomou o valor 0.

Esta forma permite captar o prognóstico da hipótese sob análise para os 35 casos selecionados; caso contrário, perder-se-ia o poder explicativo daqueles casos em que o *incumbente* não foi candidato para mais um mandato. Novamente, fez-se uma análise, mas introduzindo a variável independente *reel* com a dependente dicotomizada (*tex-2*). Nesta segunda análise, o coeficiente de correlação alcança o valor de 0,284, significativa no nível de 0,10. Se no primeiro passo, o esperado não foi confirmado porque a associação linear entre *reel* e *tex* não fora significativa, a segunda análise mostra uma relação linear positiva entre as variáveis *reel* e *tex-2*, confirmando-se a hipótese de que quando o governador aspira a mais um mandato, as

taxas de sucesso aumentam no último ano, e quando o *incumbente* não vai à reeleição, suas taxas tendem a diminuir no último ano de mandato.

3.2.3 Unicameralismos e bicameralismos

Sobre a hipótese da estrutura organizacional dos legislativos (HP 5), supõe-se que, quando o legislativo é dividido em duas câmaras, os governadores obtêm taxas de sucesso menores para seus projetos; o oposto é válido: quando se trata de legislativos unicamerais, as taxas de sucesso esperadas serão maiores para os executivos.

A adoção da forma representativa republicana e federal na Constituição de 1853 serviu de exemplo para muitas das províncias assinantes. Assim, 10 das 14 províncias da época instauraram duas câmaras para seus legislativos locais, seguindo o que vigorava em nível federal (BERTINO, 2010:2). Durante o processo de provincianização dos Territórios Nacionais (década de 1950), as novas províncias adotaram sistemas legislativos unicamerais, seguindo estruturas políticas mais simples.

Seguindo a estruturação unicameral ou bicameral dos Legislativos (variável *bic*), entre as províncias selecionadas, encontramos aquelas que – nos mandatos analisados - operam sob o sistema unicameral (Río Negro, La Pampa e Tierra del Fuego) e pontuam 1, e aquelas que contam com um legislativo dividido em duas câmaras (Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza e Corrientes) e levam 0 pontos. O caso de Córdoba é diferente, como será observado mais à frente. Tomando todos os casos selecionados, observa-se a seguir o Gráfico 3.3, que mostra a dispersão dos dados para estas variáveis.

Ao computar o coeficiente de correlação, obteve-se um número de 0,073 para a relação entre *bic* e *tex*, o que, se em primeira instancia, mostraria uma associação linear positiva, isto não é possível de se afirmar, já que a significância é muito baixa ($p\text{-valor} = 0,677$). Portanto, a hipótese não pode ser confirmada nem rejeitada.

Gráfico 3.3. Taxas de sucesso dos governadores, seguindo *bic*

Em outra ordem de coisas, o legislativo cordobês merece destaque porque é aquele que sofreu a mudança mais radical dentre todas as províncias argentinas no período em estudo, tornando-se muito interessante para ver que efetivamente pode haver relação entre *tex* e *bic*, testando a nossa hipótese. Desde 1871, o Legislativo era formado pela câmara dos deputados e pela câmara dos senadores. Apesar dos golpes de Estado, das intervenções federais e das mudanças institucionais, uma vez retomada a democracia no país em 1983, a província continuava com seu legislativo bicameral.

No ano de 2001, Córdoba ainda tinha duas câmaras. A dos deputados contava com 66 membros que se renovavam através de eleições a cada 4 anos. O Senado modificava seu tamanho a cada novo censo, já que tinha sido incorporada na letra constitucional a quantidade de membros que correspondia a cada município segundo a população. Assim, tendo começado o período redemocrático em 1983 com 40 membros, chegou a possuir 67 em 1995, passando a ser maior do que a câmara baixa.

Tendo em vista o tamanho de ambas as câmaras e a ineficiência na produção legislativa (as taxas de sucesso foram caindo ano após ano), uma grande reforma aconteceu em 2001: primeiro, o governador chamou à consulta popular, onde 70% dos cidadãos decidiram ter uma só câmara; depois, os deputados e senadores aprovaram

uma lei para reformar a constituição permitindo a mudança; e mais tarde, a eleição de legisladores constituintes para a reforma.

Assim, o legislativo passou de 133 parlamentares estaduais a 70 membros, desde 2001. Estes são eleitos em um sistema misto, que combina a votação de 26 deputados em 26 circunscrições uninominais seguindo a divisão dos municípios, e mais 44 membros tomando a província como um distrito único. A reforma parece ter sido vantajosa para os peronistas, que – tendo acessado o executivo cordobês em 1999 - continuam sendo governo desde então.

Gráfico 3.4. Taxas de sucesso dos Governadores em Córdoba (1983-2011)

No gráfico anterior, ressalta como, durante o período bicameral, a província registra taxas cada vez menores, com o pior desempenho nos primeiros dois anos do governo De la Sota I (1999-2001), momento em que se decidiu a abolição do Senado cordobês. Assim, a província de Córdoba mostra que a aplicação do unicameralismo resultou em taxas de sucesso altas para o governador, muito próximas de 100%, enquanto que a experiência sob o sistema bicameral registrava taxas cada vez mais baixas.

3.2.4 Apoio parlamentar ao governador

A seguinte hipótese (HP 7) relaciona-se com o apoio legislativo ao governador (variável *ale*). Espera-se que quanto mais ampla a base de apoio ao governo no legislativo, maiores as taxas de sucesso das propostas do governador; o contrário é também válido. No Capítulo 1 foi dito que os executivos contam com apoios majoritários quando o contingente legislativo da própria coalizão é maior que 50% das bancas, enquanto as bases governistas são quase majoritárias quando o apoio é menor a 50%, mas superior a 45%.

Há estudos que demonstram que o apoio quase-majoritário é equivalente funcional ao majoritário, já que acordos com pequenos partidos podem elevar o contingente por cima de 50% (ZELAZNIK, 2002; CHASQUETTI, 2008). Assim, tomar-se-á o patamar de 45% para analisar as províncias em cada mandato selecionado, para se observar o quanto influencia ter apoios mais ou menos amplos nos legislativos nas taxas de sucesso atingidas pelos governadores e pelos parlamentares.

Gráfico 3.5. Taxas de sucesso dos governadores, seguindo *ale*

Nesta tese, para mensurar o tamanho da base aliada, além daqueles legisladores eleitos pela lista oficial do governador (mesmo partido ou coalizão), o contingente parlamentar de outros partidos que explicitamente se juntaram à coligação (composição de ministérios, união ao bloco governista) logo após as eleições fora

somado. Para operacionalizar a variável independente *ale*, tomou-se a média do tamanho da bancada governista só na câmara baixa¹⁹.

No gráfico anterior, expõe-se a dispersão dos valores que tomam *ale* e *tex*. Quando feito o teste de correlação, o coeficiente alcançado foi de 0,364, no nível de significância de 0,05. Assim, a partir da leitura dos dados, há condições para apoiar completamente os supostos desenvolvidos por Zelaznik (2012).

3.2.5 O controle da ordem do dia no legislativo

Finalmente, a Hipótese 9 refere-se ao poder de agenda no legislativo (variável *oil*). Espera-se que quanto mais o poder de agenda for centralizado no legislativo, maiores taxas de sucesso para o executivo. Em relação ao controle governamental na ordem do dia do legislativo, a seleção dos casos mostra variação, partindo de Corrientes e Entre Ríos (com máximo controle por parte do governo, pontuando 7) até Mendoza (onde há menor controle governamental na CLP, pontuando 2²⁰). As demais províncias selecionadas ficam entre elas, como observado no Capítulo 2. O Gráfico 3.6 mostra os dados para *oil* e *tex*.

Diversos trabalhos (DÖRING, 2001; FIGUEIREDO, 2004; PEREIRA, 2004, COX e MCCUBBINS, 2006; STECKER, 2008) consideram que o controle da agenda no legislativo dá-se a partir de mecanismos que centralizam os trabalhos, como a Comissão de Labor Parlamentar. Estas mesmas estruturas funcionam pela delegação que os deputados – individualmente considerados - fazem às lideranças partidárias, aos demais órgãos internos e ao executivo.

Quanto mais centralizado for o poder de agenda nestas, mais o governador controlará o processo e contornará obstáculos para a aprovação de seus projetos. É possível se observar uma correlação significativa entre a organização interna do legislativo (isto é, a maior ou menor determinação da agenda por parte do governo; variável *oil*) e a taxa de sucesso dos governadores. No nível de 0,10, a correlação

¹⁹ Esta mesma operacionalização vale também para a análise da hipótese 8 (HP 8).

²⁰ O caso de menor controle da ordem do dia por parte do governo entre todas as províncias argentinas é San Luis. Infelizmente, não se dispõe de dados para a inclusão deste caso na amostra.

entre *oil* e *tex* se torna significativa (Spearman= 0,330). Assim, podemos dizer que os casos seleccionados se adaptam em conjunto ao esperado.

Gráfico 3.6. Taxas de sucesso dos governadores, seguindo *oil*

3.3 Relações com a taxa de sucesso dos parlamentares

A seguir, iremos desenvolver uma análise das relações entre as variáveis envolvidas nas hipóteses. Praticamente todas as variáveis são as utilizadas nas relações com *tex*. Há relações entre a taxa de sucesso dos parlamentares (*tlg*) e os poderes constitucionalmente conferidos aos governadores (*pce*), a estrutura legislativa em uma ou duas câmaras (*bic*), o apoio legislativo ao governador (*ale*) e a organização interna do legislativo (*oil*). A mudança relaciona-se com as regras para a eleição dos cargos legislativos: em relação com *tex*, usava-se a variável independente *reet*; aqui, entra a variável do “sistema eleitoral para o legislativo” (*sel*).

3.3.1 Os poderes do governador

A Hipótese 2 relaciona os poderes legislativos do governador com a taxa de sucesso dos parlamentares (*tlg*), entendendo que quanto maiores os poderes do executivo (*pce*), menor o êxito dos legisladores em conjunto; o contrário é válido: quando o governador é fraco em termos de poderes constitucionais, prevê-se que os parlamentares terão maior taxa de aprovação de seus projetos.

O Gráfico 3.7 mostra os valores que a variável independente e a variável dependente tomam. Os legisladores de Tierra del Fuego (onde o executivo é um dos mais fracos no respeitante aos seus poderes constitucionais) encontram-se entre os mais bem-sucedidos. No entanto, no outro extremo, acontece algo interessante: parlamentares de Río Negro – província com o governador mais poderoso em termos de *pce* - atingem os maiores patamares de toda a série histórica, e ainda maiores aos encontrados em Tierra del Fuego.

Gráfico 3.7. Taxas de sucesso dos parlamentares, segundo *pce*

Como observado, a distribuição dos poderes legislativos aos chefes dos executivos provinciais não é uniforme e isso marca, em parte, o desempenho da taxa de sucesso dos parlamentares (*tlg*). Os resultados demonstram que a literatura

(ALCÁNTARA e GARCÍA MONTERO, 2008, entre outros) que explica o desempenho legislativo dos próprios legislativos é correta. Com executivos bem equipados em termos de instrumentos legislativos, seu papel no processo decisório é favorecido, com a decorrente baixa *performance* dos parlamentares em conjunto. Neste contexto, os legisladores sofrem com a “inflação legislativa” (DÖHRING, 2001), apresentando muitos projetos de baixo impacto que terminam barrados, não se tornando leis, nas comissões, no plenário ou nos vetos totais do governador.

Com o objetivo de verificar as relações entre os poderes dos governadores e as taxas de sucesso dos parlamentares, considerou-se rodar a análise de correlação para encontrar os graus de influência entre elas. O coeficiente encontrado entre *pce* e *tlg* foi de -0,445, significativo no nível de 0,01, o que demonstra uma relação linear fortemente decrescente entre estas duas variáveis.

3.3.2 O sistema eleitoral e o sucesso dos legisladores

A Hipótese 3, relacionada com o sistema eleitoral, entende que sistemas eleitorais para o parlamento provincial (variável *se*) que focam mais o candidato incentivam os legisladores a investirem em atividade legislativa, podendo resultar em maiores taxas de sucesso legislativo dos parlamentares.

Seguindo o sistema ordinal de acordo aos incentivos pessoais ou partidários dos candidatos ao legislativo, o indicador colocado de forma contínua permite observar províncias com sistemas eleitorais com maior incentivo à reputação partidária (de listas fechadas) com $M > 1$ como são os casos de Buenos Aires, Corrientes, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza e Río Negro (todas elas levam 5 pontos). Também, entre os casos selecionados aparece Córdoba, caso híbrido de lista fechada com magnitudes de 1 e mais de 1 (leva 4 pontos). Infelizmente, a seleção só permite observar um único caso entre os sistemas de lista aberta (Tierra del Fuego, com votos múltiplos e $M > 1$, que pontua 3), deixando de fora províncias com voto único em lista aberta com $M \geq 1$ (Santa Cruz, caso híbrido de lista aberta) e com $M > 1$ (Formosa e Santa Fe).

Seguindo HP 3, espera-se que quanto menor incentivo ao voto partidário, maiores taxas de sucesso dos parlamentares, e o contrário. Assim, Tierra del Fuego e Córdoba (nessa ordem) deveriam conseguir as médias mais baixas, se comparados

com os restantes 6 casos, posto que possuem os sistemas de eleição para o legislativo com maior incentivo à reputação pessoal.

A seguir, o Gráfico 3.8 mostra a dispersão dos valores que tomam as variáveis aqui consideradas (*sel* e *tlg*). Observa-se que todos os casos de Tierra del Fuego e de Córdoba (com menor reputação partidária entre as províncias selecionadas) na amostra aparecem acima e abaixo da linha de 20%, respectivamente. A grande dispersão entre os casos selecionados completa-se com os restantes 6 casos, que se esparramam em sua categoria.

Gráfico 3.8. Taxas de sucesso dos parlamentares, seguindo *sel*

Para explorar melhor se o sistema eleitoral no legislativo tem relação com as taxas de sucesso dos parlamentares, realizou-se a análise de correlação, do qual se depreende que, ao menos estatisticamente, não há relação entre as variáveis. O teste expôs um coeficiente de correlação de 0,008, quer dizer, praticamente nulo. A isto, soma-se o nível de significância nulo, dado que o p-valor alcançou 0,964. Portanto, não é possível concluir que há um grau de associação linear entre as variáveis.

Lembra-se aqui que, como comentado no Capítulo 1, estudos sobre os congressos nacionais da América Latina (JONES, et al, 2000; AMORIM NETO e SANTOS, 2003; MORGENSTERN, 2004; CHASQUETTI, 2012) mostravam que, diferentemente daquilo que acontece nos Estados Unidos, aqui os legislativos não

operam sob o incentivo da reeleição: os cargos parlamentários (algo que se repete na esfera provincial argentina: cf. LODOLA, 2009), pelo contrário, são simples alavancas para cargos no executivo (em ambas as esferas).

Portanto, isto pode estar distorcendo a explicação para os patamares encontrados no sucesso dos legisladores provinciais argentinos. De todo modo, dado que as nossas oito províncias selecionadas tomam valores de 3, 4 e 5 na variável independente, não é aconselhável tirar conclusões com algum grau de veracidade a respeito da relação entre ambas as variáveis.

3.3.3 A variável da estrutura organizativa dos legislativos

A Hipótese 6 relaciona-se à variável da estrutura organizativa do legislativo em uma ou duas câmaras (*bic*), contemplando que instituições unicamerais poderiam gerar maiores taxas de sucesso para legisladores, ao passo que bicameralismos dificultariam o processo legislativo para todos os atores parlamentares. A seguir, o gráfico mostra a dispersão dos valores para a variável independente (*bic*) e a dependente (*tlg*).

Gráfico 3.9. Taxas de sucesso dos parlamentares, seguindo *bic*

Em outro teste, esta relação registrou um coeficiente de correlação de 0,422, significativo no nível de 0,05. Destarte, confirma-se a hipótese de que bicameralismos geram empecilhos para os parlamentares (correlação *bic-tlg*) porque os custos de tramitação dos projetos são maiores aqui do que sob unicameralismos e há mais pontos de veto no processo de aprovação das propostas.

Mais uma vez, o caso de Córdoba ajuda a ilustrar melhor o impacto do bicameralismo nas taxas de sucesso dos parlamentares (*tlg*). A seguir, o Gráfico 3.10 mostra que, como aconteceu para a *tex* em Córdoba, também as taxas de êxito na aprovação dos projetos dos legisladores caem sob bicameralismo, ao passo que crescem quando o legislativo é unicameral.

Gráfico 3.10. Taxas de sucesso dos parlamentares em Córdoba (1983-2011)

3.3.4 A base aliada e as taxas de sucesso dos parlamentares

A HP 8 expõe que quanto mais ampla é a base governista no parlamento, menores são as taxas de sucesso dos legisladores. Também, espera-se que quanto menor é a base aliada, maior é a *tlg*. O Gráfico 3.11 mostra a dispersão dos valores que tomam as variáveis *ale* e *tlg*.

Gráfico 3.11. Taxas de sucesso dos parlamentares, seguindo *ale*

Observa-se uma nuvem de pontos bem dispersa, o que a princípio parece não ter uma tendência clara, não se ajustando ao esperado. Somado a isto, quando foi feito o teste de correlação entre *ale* e *tlg*, também não se encontraram taxas significativas: há uma correlação linear negativa, mas quase nula (Spearman: -0,034; p-valor de significância de 0,844).

Com estes valores, não é possível confirmar nem refutar a hipótese. Pode-se dizer que os valores de ambas as variáveis não têm associação linear. Assim, os postulados da literatura sobre a questão (MAYHEW, 1974; CAIN, FERREJOHN e FIORINA, 1987; GAMM e KOUSSER, 2010) não foram confirmados para as províncias argentinas.

3.3.5 A organização do legislativo

Nossa última hipótese (HP 10) relaciona-se com a organização interna do legislativo, observando o controle do governo na determinação da ordem do dia. A HP

10 estabelece que, quanto maior é a centralização do poder de agenda no legislativo, menores são as taxas de sucesso para os projetos apresentados por legisladores. A seguir, o Gráfico 3.12 mostra os valores para estas variáveis.

Gráfico 3.12. Taxas de sucesso dos parlamentares, segundo *oil*

Por sua vez, o resultado da análise de correlação entre *oil* e *tlg* mostra um coeficiente muito próximo de 0 (-0,093; com p-valor de significância de 0,594). Aqui, os dados indicam que as variáveis não estão associadas linearmente. Assim, não há possibilidade de se constatar ou rejeitar a hipótese.

3.4 Analisando correlações e regressões

Dos testes de correlações efetuadas, depreende-se que determinadas hipóteses foram confirmadas. Para *tex*, esperava-se uma tendência linear positiva para cada correlação e os resultados acompanharam – em parte - o previsto. A correlação mais significativa é aquela relacionada aos poderes constitucionais dos executivos provinciais (variável *pce*). Ficou demonstrado que quanto maiores são os poderes

legislativos do governador, maiores são suas taxas de sucesso (Spearman= 0,717). Além disso, aparecem as variáveis do “apoio legislativo ao executivo” e da “organização interna do legislativo” como estatisticamente significativas (no nível de 0,05 e de 0,10, respectivamente). As demais hipóteses (que relacionam as variáveis independentes *bic* e *reel* com *tex*) não podem ser comprovadas nem refutadas pelos dados da amostra: o bicameralismo, embora apresente uma tendência positiva (como esperado), o p-valor de significância registrado não permite tirar conclusões.

Por sua vez, a “possibilidade de reeleição dos governadores” manifesta-se estatisticamente não significativa e com tendência contrária ao esperado (Spearman= -0,029; p-valor de significância de 0,871). Quando dicotomizada a variável *tex* (nova variável: *tex-2*) para sua relação com *reel*, confirmou-se a hipótese: tentando um novo mandato, o governador *incumbente* obtém maiores taxas de sucesso no último ano de mandato do que nos 3 anos anteriores e quando não, as taxas tendem a cair no último ano. O valor do coeficiente chega a 0,284, significativa no nível de 0,10.

Nas correlações que vinculam as variáveis independentes com a taxa de sucesso dos parlamentares provinciais (*tlg*), também algumas delas mostram coeficientes significativos, ao passo que outras não. Novamente, os poderes legislativos constitucionalmente conferidos ao governador (variável *pce*), quando correlacionados com a variável dependente *tlg*, mostram um coeficiente inversamente significativo (Spearman= -0,445). A hipótese que relaciona o bicameralismo com a taxa de sucesso dos parlamentares (*tlg*) também mostra uma correlação significativa (Spearman= 0,422), demonstrando que o bicameralismo diminui as taxas de sucesso dos legisladores. As demais correlações com *tlg* como variável dependente não mostram coeficientes significativos, impedindo a confirmação ou rejeição das hipóteses.

De todo modo, para as hipóteses vinculadas com *tlg*, pode-se rever aqui que, no caso dos sistemas nacionais, a literatura também não demonstra um padrão claro nas taxas de sucesso dos parlamentares. As médias para os países selecionados na Tabela 1.4 são bem mais baixas do que os patamares encontrados para o sucesso dos executivos. Assim, como em nível nacional, apenas em algumas províncias, os parlamentares obtêm êxito para mais de metade de suas iniciativas. São os dados da variável de taxas médias de sucesso dos legisladores (*tlg*) os que podem, então, estar afetando as correlações que a incluem.

Tabela 3.5. Coeficientes de correlação de Spearman, usando *tex* e *tlg* como variáveis dependentes

Variáveis independentes / Variáveis dependentes	Taxa de sucesso dos governadores (<i>tex</i>)	Taxa de sucesso dos parlamentares provinciais (<i>tlg</i>)
Poderes constitucionais do executivo	0,717*** (0,000)	-0,445** (0,007)
Possibilidade de reeleição	-0,029 (0,871)	
Sistema eleitoral do legislativo		0,008 (0,964)
Bicameralismo	0,073 (0,677)	0,422** (0,012)
Apoio legislativo ao executivo	0,364** (0,032)	-0,034 (0,844)
Organização interna do legislativo	0,330* (0,053)	-0,093 (0,594)
Observações	35	35
Número de províncias	8	8
Os níveis de significância estão entre parênteses. *** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.		

3.5 Modelos explicativos para as variáveis dependentes

Utilizando o método de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), a análise prossegue com a elaboração de diversos modelos explicativos. Os dados contemplam 35 mandatos para as 8 províncias argentinas estudadas aqui. Os primeiros três modelos colocam como variável dependente a taxa de sucesso dos governadores argentinos (*tex*), ao passo que os seguintes três modelos estruturam-se para explicar a variável da taxa de sucesso dos parlamentares provinciais na Argentina (*tlg*).

O Modelo 1 elabora-se levando em consideração as 5 variáveis independentes relacionadas com a dependente *tex*: os poderes constitucionalmente conferidos aos executivos provinciais (*pce*), a possibilidade de reeleição dos governadores (*reel*), a

estrutura bicameral ou unicameral nos legislativos (*bic*), o apoio legislativo ao governador (*ale*) e a organização do ordem do dia no legislativo (*oil*). Destarte, seguiu-se a inclusão de todas as variáveis utilizadas para o estudo das hipóteses que tentam explicar a taxa de sucesso dos governadores. Neste modelo, pode ser observado que os resultados não são satisfatórios: só a variável “poderes constitucionais do executivo” é estatisticamente significativa (no nível 0,01) e se manifesta na direção esperada.

Com exceção da variável “possibilidade de reeleição”, que aparece na direção oposta, as demais hipóteses apresentadas se manifestam na direção esperada, mas não revestem significância estatística. Por sua vez, uma análise da robustez deste modelo manifesta que a relação entre a variação explicada pelo modelo e a variação total (R^2) é de 0,524, portanto, mais da metade das variações totais são explicadas pela reta de regressão. De outro lado, a dispersão dos resíduos dos valores amostrados ao redor da reta de regressão (erro-padrão da estimativa) alcançou um valor de 15,211.

O seguinte modelo (Modelo 2) toma só aquelas variáveis que, nas correlações parciais de Spearman efetuadas anteriormente, aparecem como sendo significativas, i.e. as variáveis *pce*, *ale* e *oil*. Nessa configuração, os resultados evidenciam que, assim como no Modelo 1, novamente a variável “poderes constitucionais do executivo” é estatisticamente significativa. As outras variáveis (*ale* e *oil*) mostram-se com a tendência esperada, mas sem níveis de significância relevantes. O R^2 do Modelo 2 foi de 0,492, um valor muito próximo do encontrado no modelo anterior, porém um pouco menor.

Coisa semelhante acontece na análise do erro-padrão da estimativa: observam-se valores parecidos ao do Modelo 1 – 15,200 aqui, e 15,211 no modelo explicativo anterior. Note-se que, apesar da mínima variação neste último indicador, ao considerá-lo como uma medida de bondade do ajuste, o erro-padrão da estimativa orienta-se de forma inversa ao que reflete o R^2 . Isto é, de acordo com o R^2 , o Modelo 1 obtém melhores resultados, mas seguindo o erro-padrão da estimativa inverte-se o modelo preferido, dado que este valor é menor no Modelo 2.

Já o Modelo 3 utiliza outra operacionalização, pois realiza uma inversão a respeito do modelo explicativo com todas as variáveis relacionadas à taxa de sucesso dos executivos (Modelo 1): subtrai-se a variável *reel*, e incorpora-se aqui a variável *sel* (sistema eleitoral do legislativo). As Hipóteses 3 e 4, diferentemente dos outros

conjuntos de hipóteses da pesquisa, não utilizam uma única variável com resultados esperados inversos para a variável dependente *tex* e a sua contraparte *tlg*.

Tabela 3.6. Modelos explicativos para a taxa de sucesso dos governadores

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Variáveis independentes	Todas as variáveis	Variáveis com correlações significativas	Incluindo a variável <i>sel</i>
Poderes constitucionais do executivo	8,182*** (1,718)	8,154*** (1,716)	6,552*** (1,486)
Possibilidade de reeleição	-7,765 (5,564)		
Sistema eleitoral do legislativo			14,845*** (3,756)
Bicameralismo	0,903 (5,928)		12,749** (5,914)
Apoio legislativo ao executivo	0,232 (0,359)	0,086 (0,340)	0,227 (0,289)
Organização interna do legislativo	1,660 (1,538)	1,709 (1,472)	1,679 (1,281)
Constante	-41,086* (23,127)	-36,150 (22,796)	-96,855*** (24,470)
R ²	0,524	0,492	0,670
R ² ajustado	0,442	0,443	0,613
Erro-padrão da estimativa	15,211	15,200	12,668
Observações	35	35	35
Número de províncias	8	8	8

Os erros-padrão estão entre parênteses.

*** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.

Como mencionado no Capítulo 2, para a Hipótese 3, relacionou-se positivamente a “possibilidade de reeleição dos governadores” com *tex* (sem predição da relação

desta variável com *tlg*), e para a Hipótese 4, a correlação envolvia negativamente a dependente *tlg* com a variável do “sistema eleitoral do legislativo” (sem predição da relação desta variável com *tex*). Eis a explicação de por que o Modelo 3 realiza essa troca de variável, no intuito de ver o que se passa com esta mudança.

Surpreendentemente, este modelo mostra-se interessante. Todas as variáveis apresentam a tendência esperada, e tanto “os poderes constitucionais do executivo” quanto o bicameralismo ganham significância (no nível 0,01 e 0,05, respectivamente). A estas duas variáveis soma-se a nova variável embutida no modelo: o “sistema eleitoral do legislativo” mostra-se significativo no nível 0,01. Neste modelo explicativo, a bondade do ajuste é melhor.

O coeficiente de determinação (R^2) cresce e chega ao valor de 0,670: isto é, quase 70% das variações totais são explicadas pela reta de regressão. Já o erro-padrão da estimativa melhora (reduz-se ao valor de 12,668), sendo mais preciso que nos modelos anteriores. Assim, de forma notável, este terceiro modelo consegue os melhores valores, com o R^2 mais alto, um menor erro-padrão da estimativa e com bons níveis de significância em 3 das 5 variáveis ingressadas. Por isto, para explicar *tex*, considera-se preferível o Modelo 3, em razão de seu poder explicativo das taxas de sucesso dos governadores argentinos.

Com a taxa de sucesso dos parlamentares provinciais da Argentina (*tlg*) como variável dependente, parte-se para a elaboração de mais três modelos explicativos. Baseado nas hipóteses iniciais procurando o valor médio da variável *tlg*, em função dos valores conhecidos que as variáveis independentes vão adquirindo, o Modelo 4 leva em consideração as variáveis “poderes constitucionais do executivo” (*pce*), “sistema eleitoral para o legislativo” (*sef*), “bicameralismo” (*bic*), o tamanho da base aliada do governador no legislativo (*ale*) e a organização interna do legislativo (*oil*).

Quando observados os resultados, depreende-se que as variáveis *pce* e *bic* são estatisticamente significativas (no nível de 0,01) e se manifestam na direção esperada: de um lado, o aumento nos poderes do governador contribui para a diminuição nas taxas de sucesso conseguidas pelos parlamentares; do outro, quando o legislativo é bicameral, os legisladores alcançam taxas de sucesso menores do que ao haver uma só câmara. Mais uma variável é significativa (no nível de 0,05): o “sistema eleitoral do legislativo”.

O problema é que, embora significativa, ela se manifesta na direção oposta à esperada, pois um sistema eleitoral para os cargos legislativos mais centrado nos partidos ajuda em taxas de sucesso maiores para os parlamentares, quando a

estimação era a contrária. Por sua vez, o R^2 apresentado neste modelo é de 0,424 e a dispersão dos valores observados ao redor da variável estimada (erro-padrão da estimativa) é de 8,058.

Tabela 3.7. Modelos explicativos para a taxa de sucesso dos legisladores provinciais

	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6
Variáveis independentes	Todas as variáveis	Variáveis com correlações significativas	Incluindo a variável <i>reel</i>
Poderes constitucionais do executivo	-2,781*** (0,946)	-1,945** (0,922)	-2,135** (0,995)
Sistema eleitoral do legislativo	5,923** (2,389)		
Possibilidade de reeleição			-2,048 (3,223)
Bicameralismo	14,516*** (3,762)	8,824*** (3,120)	9,589*** (3,434)
Apoio legislativo ao executivo	0,117 (0,184)		0,100 (0,208)
Organização interna do legislativo	0,460 (0,815)		0,453 (0,891)
Constante	12,589 (15,565)	40,070*** (10,527)	35,524** (13,395)
R^2	0,424	0,290	0,312
R^2 ajustado	0,325	0,246	0,194
Erro-padrão da estimativa	8,058	8,518	8,810
Observações	35	35	35
Número de províncias	8	8	8

Os erros-padrão estão entre parênteses.

*** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.

Um segundo modelo usando *tlg* como variável dependente (Modelo 5) inclui só aquelas variáveis que conseguiram altos níveis de significância nas correlações parciais de Spearman. Assim, aqui são incluídos apenas os “poderes constitucionais do executivo” (*pce*) e a estrutura organizativa do legislativo em uma ou duas câmaras (*bic*). Os resultados mostram que ambas as variáveis aparecem na direção esperada e são significativas no nível de 0,05 e de 0,01, respectivamente. Quando analisado o Modelo 5, observa-se um R^2 baixo (de 0,290) e a dispersão dos resíduos dos valores amostrados ao redor da reta de regressão (erro-padrão da estimativa) alcançou um valor de 8,518. Isto é, de acordo com estas duas medidas de bondade do ajuste, o Modelo 4 tem maior poder explicativo.

Finalmente, o Modelo 6 é aquele mais complexo, de forma análoga ao efetuado no Modelo 3 para explicar a taxa de sucesso dos governadores. Aqui, realiza-se uma inversão a respeito do modelo explicativo com todas as variáveis relacionadas com *tlg* (Modelo 4): subtrai-se a variável *sel* (relacionada com *tlg*, e sem predição da relação desta variável com *tex*), e incorpora-se *reel* (“possibilidade de reeleição dos governadores”, relacionada com *tex*, e sem predição da relação desta variável com *tlg*) relacionada com a taxa de sucesso dos legisladores.

Como pode ser observado, aqui há variáveis que alcançam bons níveis de significância (“poderes constitucionais do executivo” e “bicameralismo”). A variável incluída (*reel*), para a qual não havia hipótese preditiva para *tlg*, não se apresenta significativa em termos estatísticos. O R^2 alcançado pelo Modelo 6 não é alto, e só 31% das variações totais são explicadas pela reta de regressão. O erro-padrão da estimativa é de 8,810, um valor próximo dos outros modelos explicativos para a taxa de sucesso dos parlamentares (Modelos 4 e 5).

Dentre estes três últimos modelos, as capacidades explicativas são mais satisfatórias no Modelo 4: é o que possui o R^2 mais alto e o erro-padrão da estimativa mais baixo. Quando analisadas as variáveis destes modelos explicativos de *tlg*, mostram-se duas variáveis significativas nos três modelos. A ressalva vai para o Modelo 4, que possui mais uma variável significativa, mas com direção oposta à esperada. Por isto, considera-se preferível o Modelo 4, em razão de seu poder explicativo das taxas de sucesso dos parlamentares provinciais argentinos.

Capítulo 4. Conclusões

Esta pesquisa pretendeu avaliar o poder que os governadores e legisladores têm no controle do processo decisório nas províncias. Foi analisado um conjunto de elementos, que incluem as prerrogativas constitucionais federais e provinciais, para ver as ferramentas, atribuições e deveres que possuem as cabeças dos executivos. Analisou-se assim o conjunto de poderes legislativos dos executivos, para aprovar sua agenda. Também foi feito um estudo sobre os sistemas eleitorais para os pleitos de representação executiva e legislativa, e todas as diferenças que há entre eles. O apoio do legislativo à coalizão de governo foi analisado como um elemento essencial no entendimento das taxas de aprovação dos projetos de lei. Um estudo sobre a estruturação das câmaras, tanto no relativo ao unicameralismo-bicameralismo, quanto à determinação da ordem do dia no legislativo, também foi desenvolvido aqui.

Tudo isto visando entender quem tem o controle da agenda em nível provincial e quem é o autor dos projetos de lei que são aprovados. Destarte, foram analisados oito legislativos provinciais, fornecendo alguns achados interessantes. Cabe fazer a ressalva de que toda conclusão extraída destas informações é, no mínimo, apressada. Contudo, a análise de um terço dos legislativos provinciais argentinos permite fazer algumas considerações importantes. Os resultados parecem manifestar, em média, um claro sucesso dos executivos na aprovação dos projetos, ao passo que os parlamentares amargam taxas mais baixas de êxito na produção legislativa.

Governadores têm taxas médias de quase 70% de sucesso na aprovação de seus projetos de lei. Isto coloca o executivo como o mais efetivo poder do Estado, percentualmente superior ao legislativo em quase todos os 35 períodos analisados. Estes patamares afastam os executivos estaduais argentinos das taxas encontradas, historicamente, para os presidentes do país (em torno de 50%), e os colocam próximos daqueles níveis apontados pela literatura para os países presidencialistas (em torno de 73%) e para o caso brasileiro – seja este federal ou estadual (ao redor de 85%). Os dados das províncias argentinas analisadas manifestam que o sucesso do executivo é diverso e muda de caso para caso, mas as médias são próximas das taxas dos presidencialismos.

Assim sendo, a dinâmica provincial não apresenta uma lógica semelhante à da esfera federal argentina, mas à dos estados brasileiros: o executivo é bem-sucedido, e há taxas baixas de sucesso do legislativo (TOMIO e RICCI, 2012). De todo modo,

assim como há variação em todos os elementos analisados, é esperável que haja diferenças não desprezíveis entre as províncias.

Quando testamos as hipóteses, os testes de correlação demonstraram significância de algumas relações entre variáveis. Verificou-se que os poderes constitucionalmente conferidos aos governadores impactam em suas taxas de sucesso. Quando os poderes são maiores, maiores são as taxas de sucesso dos projetos oriundos dos executivos provinciais. Destarte, os postulados de Figueiredo e Limongi (1999) que auxiliaram na pesquisa se mostram válidos também em novos contextos.

Río Negro possui o governador com maior êxito legislativo (94,9%), com anos em que conseguiu que a totalidade dos projetos por ele apresentados seja aprovada. Já os executivos de Mendoza, Buenos Aires e Corrientes não têm uma realidade tão benigna: taxas médias de 62,6%, 61,8% e 61,4% respectivamente, demonstram que há dificuldades e que os legislativos não são corpos que só concluem os aspectos técnicos dos projetos vindos do executivo.

Um caso que merece destaque é Tierra del Fuego, onde em média, desde 1992 até 2011, os governadores desta província conseguiram taxas de sucesso de 30,7%, número muito baixo quando comparado com as demais províncias analisadas, mas também com as médias do governo federal, que ao mesmo tempo são baixas se comparadas com as médias dos países presidencialistas (CALVO, 2008; CALVO e TOW, 2009; SAIEGH, 2011). Como um caso extremo de baixo sucesso, no entanto, Tierra del Fuego não foge do esperado na hipótese sobre poderes dos governadores: com baixos poderes constitucionais, seus governadores obtêm taxas baixas de sucesso, ao passo que seus parlamentares alcançam taxas de êxito que os colocam entre os mais bem-sucedidos.

Outra hipótese foi confirmada. Com base na literatura (LIJPHART, 2003; SCHIUMERINI e PAGE, 2012), supõe-se que executivos com possibilidade de reeleição terão mais incentivos para produzir mais e aprovar sua agenda do que aqueles sem esta oportunidade. Os resultados demonstraram que, quando se correlacionaram variáveis dicotômicas para esta hipótese, houve significância estatística, permitindo inferir a validade do suposto.

Levando em consideração outras relações, aparecem resultados satisfatórios para a taxa de sucesso dos executivos quando vinculada com o apoio legislativo ao executivo e a organização interna do legislativo. Esperavam-se taxas de sucesso mais altas para o governador quanto maior for o tamanho da base aliada. Os resultados

acompanharam a tendência esperada para esta hipótese. Também ficou demonstrado que a centralização do processo decisório dentro do legislativo contribui para o sucesso do executivo na aprovação de sua agenda: a centralização legislativa beneficia o governador para negociar com as lideranças, e esta dinâmica o ajuda para aprovar sua agenda (PEREIRA, 2004).

Quando as taxas de sucesso dos parlamentares foram relacionadas às distintas hipóteses, houve resultados diversos, com relações que foram confirmadas e outras que não. As hipóteses que vinculavam o êxito dos legisladores com os poderes constitucionais dos governadores e com o bicameralismo obtiveram conclusões satisfatórias. Assim, esperava-se que quanto maiores fossem os instrumentos em mãos dos executivos, menores seriam as taxas de aprovação dos projetos de cunho parlamentar. Os dados confirmam o previsto. Por sua vez, relacionando a taxa de sucesso dos parlamentares com o bicameralismo, houve uma correlação significativa, que corrobora que duas câmaras podem alterar o jogo institucional, colocando empecilhos aos projetos (TSEBELIS, 1997; BERTINO, 2010), e afetando o êxito dos legisladores na aprovação de seus projetos.

Finalmente, resultados das outras correlações não permitem confirmar nem refutar as relações estabelecidas com base na literatura. Seguindo Ricci (2006), esperava-se que sistemas eleitorais mais centrados nos partidos diminuíssem os incentivos de modo a que os legisladores investissem em projetos de lei, o que resultaria em menores taxas de sucesso legislativo para eles. O contrário também era previsto: com sistemas eleitorais que outorgam maior reputação pessoal, esperava-se maior atividade legislativa, o que resultaria em maiores taxas de sucesso.

No entanto, os casos das 8 províncias argentinas não permitiram confirmar nem refutar esta hipótese. Por sua vez, o suposto que relaciona o tamanho da base aliada com as taxas de sucesso dos legisladores previa menor patamar quanto maior o apoio ao governo no parlamento: a correlação não conseguiu ser confirmada nem refutada. O mesmo aconteceu com a organização interna do legislativo: os dados não puderam confirmar nem refutar a relação entre a centralização da determinação da ordem do dia em plenário (através dos trabalhos das CLP) e as taxas de aprovação dos projetos oriundos do legislativo.

Quando distintos modelos explicativos foram realizados, os dados trouxeram elementos interessantes. Tomando à taxa de sucesso dos executivos, o modelo que realizava uma inversão a respeito dos outros modelos explicativos (Modelo 3) apresentou a melhor bondade do ajuste e maior poder explicativo entre esses três.

Aqui todas as variáveis apresentaram a tendência esperada, e tanto “os poderes constitucionais do executivo” e o “sistema eleitoral do legislativo” (a variável incorporada) quanto o bicameralismo ganharam significância (no nível 0,01 para as primeiras, e no nível 0,05 para esta última variável). Assim, o coeficiente de determinação (R^2) foi de 0,670, com o qual quase 70% das variações totais são explicadas pela reta de regressão neste modelo.

Quando a taxa de sucesso dos parlamentares provinciais da Argentina (*tlg*) foi colocada como variável dependente, outros três modelos foram apresentados. Neste caso, o modelo que levava em consideração todas as variáveis vinculadas diretamente a *tlg* (“poderes constitucionais do executivo”, “sistema eleitoral para o legislativo”, “bicameralismo”, o tamanho da base aliada do governador no legislativo e a organização interna do legislativo) foi o preferível, em razão de seu poder explicativo: possuiu o R^2 mais alto e o erro-padrão da estimativa mais baixo. Além disso, este modelo mostrou duas variáveis significativas (“sistema eleitoral do legislativo” e “bicameralismo”) e mais uma também significativa, mas na direção oposta à esperada (“poderes constitucionais do executivo”).

Como foi comentado no Capítulo 1, os estudos encontram taxas menores de sucesso para os legisladores quando comparados com os executivos, mas não há padrões claros que as expliquem. No caso dos legislativos provinciais da Argentina – assim como ocorre em outros países –, há enormes diferenças entre os casos, com médias menores de 10% (Buenos Aires) e outras que superam 30% (como Tierra del Fuego e Río Negro, por exemplo). Os dados revelam que são os legisladores que dominam a apresentação de projetos de lei. Uma possível grande produção legislativa nas províncias argentinas por parte dos parlamentares pode ser explicada por diversos elementos. Um deles relaciona-se com a simples quantidade de membros: os corpos colegiados são estruturas bem maiores do que o executivo e, portanto, a apresentação volumosa de projetos se explica pelo tamanho diferente dos poderes: assim, ainda com baixos níveis de sucesso, legisladores geram ingente número de leis.

Pereira (2004) supõe que há maior relevância nas temáticas dos projetos apresentados pelo executivo do que nas propostas do legislativo, porque os primeiros dominam a pauta, ao passo que os de origem parlamentar avançam mais lentamente e são aprovados em menores taxas. Esta explanação sobre por que os governadores aprovam muitos projetos, e os parlamentares o fazem em números bem menores pode não convencer. Então, pode-se partir para a segunda conjectura: a razão está no arranjo federativo. Assim como Silva (2012, 2013) encontrou que parlamentares

estaduais no Brasil tinham baixo nível de participação no processo legislativo por causa do emaranhado federal, pode-se dizer que a grande quantidade de projetos de lei de autoria dos próprios legisladores pode ser explicada pela distribuição de competências legislativas no arranjo federativo argentino.

Silva aponta que a fraqueza destes estaria determinada pelo fato de que a única legislação relevante que os estados brasileiros produzem é de caráter administrativo (relacionadas à gestão da máquina pública) e essa legislação é de iniciativa exclusiva do executivo (TOMIO, 2006; SILVA, 2013). A constituição argentina, ao especificar vagamente as competências comuns, concorrentes e exclusivas dos entes federados, deixa uma maior parcela de competências como resíduo.

Assim, quanto menos especificidade, maiores competências para os atores provinciais: este volumoso poder residual fica em mãos dos governos provinciais. As competências legislativas das províncias incluem áreas importantes, como a saúde pública e o bem-estar social, a infraestrutura e os recursos naturais, a polícia, o regime municipal, a justiça e sistemas eleitorais em nível estadual e municipal. Todas estas matérias colocam os poderes executivo e legislativo como entes concorrentes em sua produção legislativa.

Neste contexto, diversos fatores, como os poderes legislativos e a centralização dos trabalhos legislativos, ajudam os governadores a se posicionarem como o principal *locus* da organização política nas províncias (SILVA e BARRIENTOS, 2011). Quando isto não acontece, como no âmbito de Tierra del Fuego, o resultado dos projetos de lei é outro: as propostas vindas de um poder do estado que não conta com muitos instrumentos para ajudá-lo a driblar os obstáculos, encontram barreiras no próprio legislativo estadual, impedindo-o de materializar sua agenda de governo.

A afirmação do predomínio do executivo tende a pressupor a replicação para o âmbito subnacional da «tese da agenda dual» (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; FREITAS, 2010), isto é, que existiriam duas agendas independentes, uma do executivo e outra do legislativo. Os dois poderes competiriam numa espécie de jogo de soma zero, no qual a implementação de uma agenda implicaria a abdicação da outra (SILVA, 2012). Embora possa haver eventuais conflitos entre os dois poderes, os estudos sobre a relação entre executivo e legislativo em sistemas presidencialistas demonstram que não há, *a priori*, por que partir da suposição de uma “agenda dual” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). Pelo contrário, há apenas uma agenda – a agenda do governo - que não pode ser considerada exógena ao legislativo.

Como já observado em outras páginas, acredita-se aqui que legisladores não abdicam perante o executivo. Os congressos provinciais não resignam funções, mas delegam poder tanto para as lideranças partidárias (que formam as Mesas Diretoras e as CLP) e as comissões internas, quanto para o chefe do executivo, em uma clara relação de *principal-agente*. Isto tem a ver não só com questões institucionais, mas com os problemas derivados da ação coletiva.

Para vários autores (CAREY e SHUGART, 1998; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999), existe delegação do legislativo para o executivo porque mesmo assim, isto é delegando funções, o legislativo consegue os objetivos desejados. Portanto, não é um jogo de soma zero, mas uma dinâmica onde, através da cooperação, existem ganhos compartilhados para ambos os poderes (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999:126). Assim, antes do que “*rubber stamps*”, os legislativos das províncias argentinas podem ser caracterizados como reativos, isto é, delegam a iniciativa dos projetos ao executivo, mas têm capacidade fiscalizadora e a exercem, negociam o conteúdo de certas propostas e têm possibilidade de barrar aquelas que não são de seu agrado.

No mundo político, os tempos urgem e algumas decisões devem ser tomadas no calor do debate e do humor social. Controlar o processo decisório é, então, uma tarefa natural dos executivos provinciais, que tentam resolver os problemas gerados pela ação coletiva inerente aos corpos colegiados. Ao interior do legislativo, inclusive, todos especulam com potenciais ganhos da delegação. Quanto mais centralizador for o governador na formação e aprovação de seus projetos, mais fácil será para os parlamentares situacionistas se beneficiarem da boa imagem do governo perante os eleitores. Um *trade-off* inverso acontece quando são os opositores que se favorecem se a agenda do executivo conseguir ser barrada ou se seus programas de políticas não derem os resultados esperados (PEREIRA, 2001). É mais fácil, então, extrair bônus (a situação) ou ônus (a oposição) do sucesso/fracasso do executivo.

De qualquer forma, conclusões podem ser precipitadas. Mais casos de estudo poderiam ajudar para aprofundar ainda mais na pesquisa e no entendimento do processo legislativo em nível estadual na Argentina. Falta ainda testar novos casos, bem como aprofundar mais a pesquisa. Na agenda, resta estudar o giro legislativo para as diversas comissões e o papel destas na aprovação ou rejeição dos projetos. Entre as tarefas, falta analisar os projetos que produzem maiores embates entre os poderes (via estudo de vetos e derrubadas), assim como aqueles que têm maiores chances de ser aprovados. Ademais, pode ser interessante se aprofundar este estudo com a origem dos projetos, visando relacionar taxas de sucesso com pertencimento à

situação, à oposição ou aos grupos de legisladores independentes. Com esta acanhada contribuição, procura-se abrir o jogo a novas pesquisas na temática, que focalizem no impacto que os executivos provinciais possam ter sobre a dinâmica legislativa nesta esfera, e assim tirar conclusões com maior validação teórica.

Em resumo, é possível afirmar que existe negociação na vida política das províncias. O governador argentino é efetivo na aprovação de sua agenda, mas não tudo é fácil para ele: há um corpo legislativo que delega funções no executivo para resolver problemas relacionados à própria natureza de instituições colegiadas. O modo em que o legislativo se organiza, internamente, molda as interações inter-poderes, motivando a resolução de conflitos entre eles, entre governo e oposição, e também dentro da base aliada. No entanto, na dinâmica entre executivo e legislativo existe cooperação e negociação, antes que conflito, para a aprovação de agenda do governador.

Anexo

Tabela (Anexo). Valores para todas as variáveis

Governo	Governador	<i>tex</i>	<i>tlg</i>	<i>pce</i>	<i>sel</i>	<i>reel</i>	<i>bic</i>	<i>ale</i>	<i>oil</i>	<i>tex-2</i>
Córdoba 1	Angeloz I	83,0	18,1	13	4	1	0	66,7	5	1
Córdoba 2	Angeloz II	83,9	10,0	13	4	1	0	54,5	5	0
Córdoba 3	Angeloz III	66,6	6,3	13	4	0	0	54,5	5	0
Córdoba 4	Mestre	72,8	6,1	13	4	1	0	54,5	5	0
Córdoba 5	De la Sota I	76,3	9,8	13	4	1	0/1*	57,6	5	1
Córdoba 6	De la Sota II	93,0	16,1	13	4	0	1	57,1	5	1
Córdoba 7	Schiaretti	97,2	13,8	13	4	0	1	52,9	5	0
Entre Ríos 1	Montiel	84,8	24,0	11	5	0	0	53,6	7	0
Entre Ríos 2	Busti I	82,5	27,3	11	5	0	0	53,6	7	0
Entre Ríos 3	Moine	69,5	19,3	11	5	0	0	53,6	7	1
Entre Ríos 4	Busti II	63,1	11,8	11	5	0	0	53,6	7	0
Entre Ríos 5	Montiel	64,3	15,3	11	5	0	0	53,6	7	0
Entre Ríos 6	Busti III	63,0	26,0	11	5	0	0	53,6	7	0
Entre Ríos 7	Urribarri	86,1	24,0	11	5	1	0	71,4	7	1
Mendoza 1	Llaver	69,7	25,6	10	5	0	0	54,2	2	0
Mendoza 2	Bordón	70,0	34,0	10	5	0	0	45,9	2	0
Mendoza 3	Gabrielli	60,5	29,1	10	5	0	0	55,2	2	0
Mendoza 4	Lafalla	49,9	23,6	10	5	0	0	49,0	2	0
Mendoza 5	Iglesias	55,8	15,7	10	5	0	0	33,3	2	0
Mendoza 6	Cobos	66,1	15,2	10	5	0	0	38,6	2	0
Mendoza 7	Jaque	66,4	10,7	10	5	0	0	51,1	2	0
Tierra del Fuego 3	Estabillo I	23,0	26,1	9	3	1	1	53,3	3	0
Tierra del Fuego 4	Estabillo II	13,3	36,4	9	3	0	1	46,7	3	0
Tierra del Fuego 5	Manfredotti	48,6	27,2	9	3	1	1	73,3	3	0
Tierra del Fuego 6	Colazo	27,1	31,0	9	3	1	1	53,3	3	0
Tierra del Fuego 7	Ríos	41,4	26,3	9	3	1	1	40,0	3	1
Buenos Aires 5	Ruckauf	47,0	10,9	13	5	1	0	49,5	3	0
Buenos Aires 6	Solá	66,6	9,3	13	5	0	0	64,7	3	1
Buenos Aires 7	Scioli	71,8	8,4	13	5	1	0	51,1	3	0
La Pampa 6	Verna	80,6	26,3	11	5	0	1	53,8	3	1
La Pampa 7	Jorge	92,4	19,4	11	5	1	1	57,7	3	1
Río Negro 6	Saiz I	94,7	45,2	14	5	1	1	55,8	4	1
Río Negro 7	Saiz II	95,1	39,6	14	5	0	1	53,5	4	0
Corrientes 6	A Colombi	53,1	29,9	10	5	1	0	67,3	7	0
Corrientes 7	R Colombi	69,6	23,8	10	5	1	0	44,3	7	1

Observações: * Córdoba 5 pontua 0/1 para a variável *bic* porque em metade do mandato, o legislativo passou de duas câmaras a só uma.

Referências bibliográficas

ABAL MEDINA, Juan Manuel (comp.). **Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.

ABAL MEDINA, Juan Manuel (comp.). **La política partidaria en Argentina**. ¿Hacia la desnacionalización del sistema de partidos? Buenos Aires: Prometeo Libros, 2011.

ABAL MEDINA, Juan Manuel et al. **I Jornadas de investigaciones actuales sobre Estado, instituciones políticas y sociedad**. Buenos Aires: Dirección de Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública, 2008.

ABAL MEDINA, Juan Manuel; CAO, Horacio (comps.). **Manual de la nueva administración pública argentina**. Buenos Aires: Ariel, 2012.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v.31, n. 1, p. 5-34. 1988.

ACUÑA, Carlos (comp.). **¿Cuánto importan las instituciones?** Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2013.

ALCÁNTARA, Manuel; GARCÍA MONTERO, Mercedes. Institutions and politicians: an analysis of the factors that determine presidential legislative success. **Kellogg Institute's Working Paper**, Notre Dame, n. 348, maio. 2008.

ALCÁNTARA, Manuel; GARCÍA MONTERO, Mercedes; SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco. **Funciones, procedimientos y escenarios**: un análisis del Poder Legislativo en América Latina. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005.

ALEMAN, Eduardo e TSEBELIS, George. The origins of presidential conditional agenda-setting power in Latin America. **Latin American Research Review**, Montréal, v. 40, n. 2, p. 3-26, jun. 2005.

ALEMÁN, Eduardo. Policy gatekeepers in Latin American legislatures. **Latin American Politics and Society**, v. 48, n. 3, p. 125-155. 2006.

ALEMÁN, Eduardo; CALVO, Ernesto. Analyzing legislative success in Latin America: the case of democratic Argentina. In: O'DONNELL, Guillermo; TULCHIN, Joseph; VARAS, Augusto. **New voices in the study of democracy in Latin America**. Washington DC: Latin American Program - Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008. P. 7-37.

ALMARAZ, M. Gabriela. Ambición política por la reelección en las Provincias argentinas. **Revista SAAP**, v. 4, n. 2, p. 191-226, nov. 2010.

ALMEIDA, Acir. Informação, delegação e processo legislativo: a política das Medidas Provisórias. **Texto para Discussão - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Rio de Janeiro, n. 1933, fev. 2014.

AMES, Barry. **Toward a theory of legislative parties in Brazil**. Trabalho apresentado na Latin American Congress Project Conference, México D.F., 1998.

AMORIM NETO, Octavio. The presidential calculus: Executive policy-making and Cabinet formation in the Americas. **Comparative Political Studies**, Seattle, v. 39, n.4, p. 415-440, maio. 2006.

AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary; McCUBBINS, Mathew. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-1998. **World Politics**, n. 55, p. 550-578. 2003.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698. 2003.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das Medidas Provisórias. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38. 2002.

ARGENTINA. **Historia Electoral Argentina** (1912-2007). Subsecretaría de Asuntos Políticos y Electorales del Ministerio del Interior de la Nación. Disponível em: http://www.mininterior.gov.ar/asuntos_politicos_y_electorales/dinap/publicaciones/HistoriaElectoralArgentina.pdf. Acesso: 16 maio 2014.

ARRETCHE, Marta. **A centralização no Estado federativo brasileiro**. São Paulo: 2007. 161 f. Tese (Livre-Docência em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377-423, jun. 2009.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, Editora Fiocruz, 2012.

BARRIENTOS, Miguel. **Federalismo comparado entre Brasil e Argentina: o poder dos Governadores desde a redemocratização**. Porto Alegre: UFRGS, 2009. 212 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

BARRIENTOS, Miguel. **Produção legislativa nas Províncias argentinas**. Trabalho apresentado no II Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, São Paulo, 2012.

BEHREND, Jacqueline. The unevenness of democracy at the subnational level. Provincial closed games in Argentina. **Latin American Research Review**, v. 46, n. 1, p. 150-176. 2011.

BENTON, Allyson. Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino. **Política y Gobierno**, México DF, v. 10, n. 1, p. 103-137, jan./abr. 2003.

BERTINO, M. Paula. **Los bicameralismos subnacionales en Argentina**. Origen histórico e implicancias políticas del surgimiento de las segundas cámaras en las provincias argentinas. Trabalho apresentado no V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.

BETH, Richard; TOLLESTRUP, Jessica. **Lame duck sessions of Congress, 1935-2012**. 74th-112th Congresses. Washington DC: Congressional Research Service, 2014.

BIDART CAMPOS, Germán. El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad. In: CARMAGNANI, Marcello (org.). **Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina**. Ciudad de México: El Colegio de México - Fondo de Cultura Económica, 1993. P. 363-396.

BILL CHAVEZ, Rebecca. The construction of the rule of law in Argentina: a tale of two Provinces. **Journal of Comparative Politics**, New York City, v. 35, n. 4, p. 417-437, jul. 2003.

BONVECCHI, Alejandro; ZELAZNIK, Javier. El impacto del poder de decreto presidencial sobre el comportamiento legislativo. In: MUSTAPIC, Ana María; BONVECCHI, Alejandro; ZELAZNIK, Javier (comps.). **Los legisladores en el Congreso argentino**. Prácticas y estrategias. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella, 2012.

BOU I NOVENSA, Marc. El federalismo argentino: aproximación teórica y desempeño institucional. **Documentos de Trabajo del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya**, Barcelona, n. 10, p. 1-19. 2005.

BOWLER, Shaun. Parties in Legislature: two competing explanations. In: DALTONS, Russell; WATTENBERG, Martin. **Parties without partisans**. New York: Oxford University. 2000.

BYRNE, Casey; DOMINGUEZ, Knudsen. Is it a honeymoon? An empirical investigation of the President's first hundred days. **Congress & The Presidency**, Washington DC, v. 32, n. 1, p. 63-78. 2005.

CAIN, Bruce; FEREJOHN, John; FIORINA, Morris. **The personal vote: constituency service and electoral independence**. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

CALVO, Ernesto. Nuevos estudios sobre el Poder Legislativo. In: ABAL MEDINA, Juan Manuel et al. **I Jornadas de investigaciones actuales sobre Estado, instituciones políticas y sociedad**. Buenos Aires: Dirección de Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública, 2008.

CALVO, Ernesto. Representación política, política pública y estabilidad institucional en el Congreso argentino. In: ACUÑA, Carlos (comp.). **¿Cuánto importan las instituciones?** Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2013.

CALVO, Ernesto; MICOZZI, Juan Pablo. The Governor's backyard: a seat-vote model of electoral reform for subnational multiparty races. **The Journal of Politics**, Tucson, v. 67, n. 4, p. 1050-1074, nov. 2005.

CALVO, Ernesto; TOW, Andrés. Cajoneando el debate: el papel de los presidentes de las comisiones en la productividad del Congreso argentino. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 49, n. 195, p. 451-477, out./dez. 2009.

CAREY, John; SHUGART, Matthew (ed.). **Executive decree authority**. New York City: Cambridge University Press, 1998.

CAREY, John; SHUGART, Matthew. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. **Electoral Studies**, Dallas, v. 14, n. 4, p. 417-439, dez. 1995.

CASTAGNOLA, Andrea. La diversidad institucional de los poderes judiciales provinciales en Argentina desde una perspectiva histórica. **Revista Postdata**, Buenos Aires, v. 15, n. 2, jul./dez. 2010.

CHASQUETTI, Daniel. **Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina**: evaluando la "difícil combinación". Montevideo: Ediciones Cauce - CSIC, 2008.

CHEIBUB, José. **Presidentialism, parliamentarism, and democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

CHERESKY, Isidoro (comp.). **La política después de los partidos**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2006.

COLOMER, Josep. It's parties that choose electoral systems (or, Duverger's laws upside down). **Political Studies**, Oxford, v. 53, n. 1, p. 1-21, mar. 2005.

CORONEL, Alejandro; ZAMICHIEI, Bernardo. **Los gobernadores importan:** reinterpretando el análisis de la relación Ejecutivo-Legislativo a través de los actores subnacionales. Trabajo presentado no V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.

COX, Gary. The organization of democratic legislatures. In: WEINGAST, Barry; WITTMAN, Donald (eds.). **The Oxford handbook of political economy**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

COX, Gary; MCCUBBINS, Matthew. **Legislative Leviathan:** party government in the House. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

COX, Gary; MORGENSTERN, Scott. Epilogue: Latin America's reactive Assemblies and proactive Presidents. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (eds.). **Legislative Politics in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2002.

COX, Gary; MORGENSTERN, Scott. Legislaturas reactivas y Presidentes proactivos en América Latina. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 41, n. 163, p. 373-393, out./dez. 2001.

DAHL, Robert. **Polyarchy, participation and opposition**. New Haven: Yale University Press, 1971.

DALLA VIA, Alberto. **La competencia política en el federalismo argentino**. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2010.

DE LUCA, Miguel. Political recruitment and candidate selection in Argentina: Presidents and Governors (1983 to 2005). In: SIAVELIS, Peter; MORGENSTERN, Scott (edit.). **Pathways to power**. Political recruitment and candidate selection in Latin America. University Park: The Pennsylvania State University Press, 2008.

DE LUCA, Miguel; JONES, Mark; TULA, María Inés. Back rooms or ballot boxes? Candidates nomination in Argentina. **Comparative Political Studies**, v. 35, n. 4, p. 413-436, maio. 2002.

DEHEZA, Grace. **Gobiernos de coalición en el sistema presidencial:** América del Sur. Florence: EUI, 1997. Tese (Ph.D. in Political Science) - Department of Political and Social Sciences, European University Institute, Florence, EUI, 1997.

DÖRING, Herbert (org.). **Parliaments and majority rule in Western Europe**. New York: St. Martin's Press, 1995.

DÖRING, Herbert. Parliamentary agenda control and legislative outcomes in Western Europe. **Legislative Studies Quarterly**, Iowa City, v. 26, n. 1, p. 145-165, fev. 2001.

DUVERGER, Maurice. **L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique**. Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. Paris: Armand Colin, 1950.

DUVERGER, Maurice. **Political parties:** their organization and activity in the modern State. New York: Wiley Ed., 1954.

EATON, Kent. Fiscal policy making in the Argentine Legislature. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito. **Legislative politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

EATON, Kent. La lógica de la delegación de poderes legislativos. La reforma de la promoción regional en la Argentina. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 42, n. 168, p. 499-518, jan./mar. 2003.

EMILIOZZI, Sergio; PECHENY, Mario; UNZUÉ, Martín (comps.). **La dinámica de la democracia**. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.

ENGELHARDT, Bárbara. El Congreso durante los primeros años de la Presidencia de Perón, 1946-1949. In: MUSTAPIC, Ana María; BONVECCHI, Alejandro; ZELAZNIK, Javier (comps.). **Los legisladores en el Congreso argentino**. Prácticas y estrategias. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella, 2012.

ETCHEMENDY, Sebastián; PALERMO, Vicente. Conflicto y concertación. Gobierno, Congresos y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995). **Desarrollo Económico**, v. 37, n. 148, p. 559-590, ene.-mar. 1998.

FEIERHERD, Germán. El tamaño de las coaliciones legislativas en la Argentina (1983-2008). In: MUSTAPIC, Ana María; BONVECCHI, Alejandro; ZELAZNIK, Javier (comps.). **Los legisladores en el Congreso argentino**. Prácticas y estrategias. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella, 2012.

FENNO, Richard. **The power of the purse**: appropriations politics in Congress. Boston: Little, Brown and Company Press, 1966.

FERREIRA RUBIO, Delia. En las provincias rigen los más variados sistemas electorales. **El Economista**, Buenos Aires, p. 12-13, 13 abr. 2007.

FERRETTI, Natalia. Centralización y poder compartido: la creación de la Comisión de Labor Parlamentaria en la Cámara de Diputados de la Nación. In: MUSTAPIC, Ana María; BONVECCHI, Alejandro; ZELAZNIK, Javier (comps.). **Los legisladores en el Congreso argentino**. Prácticas y estrategias. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella, 2012.

FERRETTI, Natalia. **Majority dominance or power-sharing**: control of the legislative agenda in the Argentine Congress. Berkeley: UCB, 2010. 114 f. Tese (Ph.D in Political Science) – Department of Political Science, University of California Berkeley, Berkeley, UCB, 2010.

FIGUEIREDO, Argelina. O Executivo nos sistemas de governo democráticos. **BIB Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 58, 2º semestre, p. 7-28. 2004.

FIGUEIREDO, Argelina; CANELLO, Júlio; VIEIRA, Marcelo. Governos minoritários no presidencialismo latino-americano: determinantes institucionais e políticos. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 839-875. 2012.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. **Cadernos de Pesquisa CEBRAP**, São Paulo. 1996.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Os partidos políticos na Câmara dos Deputados. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 497-526. 1995.

FIORINA, Morris. **Congress**: keystone of the Washington establishment. New Haven: Yale University Press, 1977.

FÖHRIG, Alberto. **La falta de institucionalización de las relaciones intergubernamentales en la Argentina**. Ottawa: Forum of Federations, 2001.

FREITAS, Andréa. **O presidencialismo da coalizão**. São Paulo: USP, 2013. 168 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

FREITAS, Rafael. **Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro**. São Paulo: USP, 2010. 126 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

FRYE, Timothy. A politics of institutional choice: Post-communist presidencies. **Comparative Political Studies**, v. 30, n. 5, p. 523-552, out. 1997.

FUERTE, Flavio et al. **Avances y retrocesos en materia de sistemas electorales en las Provincias argentinas**. Trabalho apresentado no Seminario Interno UBACyT 049 del Instituto de Investigaciones Gino Germani, 2005.

FUERTE, Flavio. **¿Ni mayoritario ni proporcional?** Sistemas electorales mixtos en las provincias argentinas. Trabalho apresentado no XXI Latin American Studies Association Congress, Washington DC, 2001.

GALVÁN, Facundo. ¿El sello importa? El rol partidario de los Ejecutivos nacionales y provinciales a la luz de las listas peronistas disidentes (1989-2009). **Revista Postdata**, Buenos Aires, v. 16, n. 1, p. 63-84, abr. 2010.

GAMM, Gerald; KOUSSER, Thad. Broads bills or particularistic policy? Historical patterns in American state legislatures. **American Political Science Review**, v. 104, n. 1, p. 151-170, fev. 2010.

GARCÍA MONTERO, Mercedes. La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos. **Lateinamerika Analysen**, Hamburgo, v. 17, n. 2, p. 3-24. 2007.

GARMAN, Christopher; HAGGARD, Stephan; WILLIS, Elisa. Fiscal decentralization. A political theory with Latin American cases. **World Politics**, Cambridge, n. 53, p. 205-236, jan. 2001.

GIBBS, Christine. Presidential success in Congress: factors that determine the President's ability to influence congressional voting. **Res Publica**, Bloomington, v. 14, p. 75-92, abr. 2009.

GIBSON, Edward. Boundary control: subnational authoritarianism in democratic countries. **World Politics**, Princeton, n. 58, p. 101-132, out. 2005.

GREENSTEIN, Fred; POLSBY, Nelson. **Handbook of Political Science**. Reading: Addison-Wesley, 1975.

GUIÑAZÚ, María Clelia. **The subnational politics of structural adjustment in Argentina: the case of San Luis**. Cambridge: MIT, 2003. 210 f. Tese (Ph.D in Political Science) – Department of Political Science, Massachusetts Institute of Technology, MIT, Cambridge, 2003.

HERMAN, Valentine; MENDEL, Françoise. **Parliaments of the world: a reference compendium**. Berlin: DeGruyter, 1976.

HOOGE, Lisbet; MARKS, Gary; SCHAKEL, Arjan. **The rise of regional authority: a comparative study of 42 democracies**. Oxon: Routledge, 2010.

JESTEADT, Nicholas. The staffing of Presidential assistants: their effects on Presidential success in the House of Representatives. **Gettysburg Economic Review**, Gettysburg, v. 6, spring, p. 21-41. 2012.

JONES, Mark et al. **Políticos profesionales - legisladores amateurs**: el Congreso argentino en el siglo XX. Trabalho apresentado na 4th Annual Conference of the International Society for New Institutional Economics, Tübingen, 2000.

JONES, Mark. Evaluating Argentina's presidential democracy: 1983-1995. MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew (eds.). **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

JONES, Mark. Political institutions and public policy in Argentina: an overview of the formation and execution of the national budget. In: HAGGARD, Stephan; McCUBBINS, Matthew (eds.). **Presidents, Parliaments, and policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

JONES, Mark. The recruitment and selection of legislative candidates in Argentina. In: SIAVELIS, Peter; MORGENSTERN, Scott (edit.). **Pathways to power**. Political recruitment and candidate selection in Latin America. University Park: The Pennsylvania State University Press, 2008.

JONES, Mark; HWANG, Wonjae. Jefes provinciales de partido: piedra angular del congreso argentino. In: EMILIOZZI, Sergio; PECHENY, Mario; UNZUÉ, Martín (comps.). **La dinámica de la democracia**. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.

JONES, Mark; HWANG, Wonjae; MICOZZI, Juan Pablo. Government and opposition in the Argentine Congress, 1989-2007: understanding inter-party dynamics through roll-call vote analysis. **Journal of Politics in Latin America**, Hamburgo, v. 1, n. 1, p. 67-96. 2009.

KING, Anthony. Modes of Executive-Legislative relations: Great Britain, France, and West Germany. **Legislative Studies Quarterly**, Iowa City, v. 1, n. 1, p. 11-36, fev. 1976.

KOESSL, Manfredo. **Elementos relevantes en la conformación de alianzas electorales en el caso de la Provincia de Córdoba** (1987-1999). Trabalho apresentado no V Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Río Cuarto, 2001.

KREHBIEL, Keith. **Information and legislative organization**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991.

LAMOUNIER, Bolívar. A democracia brasileira de 1985 à década de 90: a síndrome da paralisia hiperativa. In: REIS VELLOSO, João (org.). **Governabilidade, sistema político e violência urbana**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1994a.

LAMOUNIER, Bolívar. Brazil: toward parliamentarism? In: LINZ, Juan; STEPAN, Alfred (eds.). **The failure of presidential democracy**: the case of Latin America. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994b.

LAVER, Michael; SCHOFIELD, Norman. **Multiparty government**: the politics of coalition in Europe. Oxford: Oxford University Press, 1991.

LAVER, Michael; SHEPSLE, Kenneth. **Cabinet ministers and parliamentary government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

LEIRAS, Marcelo. Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. In: ACUÑA, Carlos (comp.). **¿Cuánto importan las instituciones?** Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2013.

LIENDO, Alejandro. **Las reformas constitucionales en las provincias argentinas**. Un análisis comparado de los cambios en los Ejecutivos, de 1983 a 2011. Trabalho apresentado no X Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Córdoba, 2011.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMONGI, Fernando. Estudos Legislativos. In: LESSA, Renato; MARTINS, Carlos (coord.). **Horizontes das Ciências Sociais no Brasil**. Ciência Política. São Paulo: ANPOCS, 2010.

LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e os estudos legislativos. A literatura norte-americana recente. **Boletim Informativo Bibliográfico**, São Paulo, n. 37, p. 3-38, 1º semestre. 1994.

LIMONGI, Fernando. Formas de governo, leis partidárias e processo decisório. **BIB Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 55, p. 7-40, 1º semestre. 2003.

LINZ, Juan; VALENZUELA, Arturo (eds.). **The failure of presidential democracy**: comparative perspectives (v. 1). Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

LLANOS, Mariana. **El bicameralismo en América Latina**. Trabalho apresentado no III Congreso de Latinoamericanistas Europeos (CEISAL), Amsterdam, 2002.

LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef. Los congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas. **Revista Política**, Santiago de Chile, v. 47, p. 29-54. 2006.

LODOLA, Germán. La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 49, n. 194, p. 247-286, jul.-set. 2009.

LOEWENBERG, Gerhard; PATTERSON, Samuel. **Comparative Legislatures**. Boston: Little, Brown and Company, 1979.

MAINWARING, Scott. Presidentialism, multipartism, and democracy: The Difficult Combination. **Comparative Political Studies**, v. 26, n. 2, p. 198-228, abr. 1993.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. **Presidencialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MALAMUD, Andrés; COSTANZO, Martín. **Subnational bicameralism**: the Argentine case in comparative perspective. Trabalho apresentado no XIX World Congress of the International Political Science Association (IPSA), Durban, South Africa, 2003.

MARSHALL, Bryan; PRINS, Brandon. Strategic position taking and presidential influence in Congress. **Legislative Studies Quarterly**, Iowa City, v. 32, 2, p. 257-284, maio. 2007.

MARTIN, Shane. Parliamentary questions, the behavior of legislators, and the function of Legislatures: an introduction. **The Journal of Legislative Studies**, Kingston upon Hull, v. 17, n.3, p. 259-270, set. 2011.

MATTSON, Ingvar. Private Members' initiatives and amendments. In: DÖRING, Herbert (org.). **Parliaments and majority rule in Western Europe**. New York: St. Martin's Press, 1995.

MAYHEW, David. **Congress: the electoral connection** (Studies in Political Science). New Haven: Yale University Press, 1974.

MEDEIROS, Danilo; FREITAS, Andréa; IZUMI, Maurício. **Coalizões e comportamento legislativo no Brasil (1988-2010)**. Trabalho apresentado no III Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, São Paulo, 2013.

METCALF, Lee. Measuring presidential power. **Comparative Political Studies**, v. 33, n. 5, p. 660-685, jun. 2000.

MILLER, Warren; STOKES, Donald. Constituency influence in Congress. **American Political Science Review**, Denton, v. 57, n. 1, p. 45-56. 1963.

MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito. **Legislative politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

MORGENSTERN, Scott. **Patterns of legislative politics: roll-call voting in Latin America and the United States**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

MORGENSTERN, Scott. Towards a model of Latin American Legislatures. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (eds.). **Legislative Politics in Latin America**. New York: Cambridge University Press. 2002.

MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (eds.). **Legislative politics in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2002.

MOSCOSO, Guido. **Territorio, lealtad y ambición**. Iniciativa legislativa de los diputados argentinos, 2003-2005. Trabalho apresentado no V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.

MUSTAPIC, Ana María. Los partidos políticos en Argentina: condiciones y oportunidades de su fragmentación. In: ACUÑA, Carlos (comp.). **¿Cuánto importan las instituciones?** Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2013.

MUSTAPIC, Ana María. Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 39, n. 156, ene./mar., p. 571-595. 2000.

NEGRETTO, Gabriel. ¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 42, n. 167, p. 377-404, out./ dez. 2002.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais: uma introdução**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

NOUGUÉS, Jorge. **Separación de poderes y disciplina partidaria: el caso de las Legislaturas provinciales**. Buenos Aires: UCEMA, 2003. 36 f. Trabalho final (Maestría en Economía) - Programa de Postgrado en Economía, Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina, UCEMA, Buenos Aires, 2003.

O'DONNELL, Guillermo; TULCHIN, Joseph; VARAS, Augusto. **New voices in the study of democracy in Latin America**. Washington DC: Latin American Program - Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O Debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557. 2000.

PALUMBO, Gabriel. **La situación política de la Provincia de Corrientes entre 1983 y 2001**. Ciudad de Corrientes: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- Argentina, 2001.

PEREIRA, André. **Por baixo dos panos: Governadores e Assembléias no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004. 272 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2004.

PEREIRA, André. Sob a ótica da delegação: Governadores e Assembléias no Brasil pós-1989. In: SANTOS, Fabiano (org.). **O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: FGV, 2001. P. 247-287.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria de preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun. 2000.

PETERS, Gerhard. Presidential vetoes. In: WOOLLEY, John T.; PETERS, Gerhard. **The American Presidency Project**. Santa Barbara: University of California, 2014. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/data/vetoes.php>. Acesso: 19 jul 2014.

PETERS, Gerhard. Seats in Congress gained/lost by the President's party in mid-term elections. In: WOOLLEY, John T.; PETERS, Gerhard. **The American Presidency Project**. Santa Barbara: University of California, 2015. Disponível em: http://www.presidency.ucsb.edu/data/mid-term_elections.php. Acesso: 02 jan 2015.

PETTAI, Vello; MADISE, Ülle. The Baltic Parliaments: legislative performance from independence to EU accession. **The Journal of Legislative Studies**, Kingston upon Hull, v.12, n. 3-4, set.-dez., p. 291-310. 2006.

POLSBY, Nelson. Legislatures. In: GREENSTEIN, Fred; POLSBY, Nelson. **Handbook of Political Science**. Reading: Addison-Wesley, 1975. P. 257-319.

PRIDHAM, Geoffrey (ed.). **Coalitional behaviour in theory and practice: an inductive model for Western Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

RAE, Douglas. **The political consequences of electoral laws**. New Haven: Yale University Press, 1967.

RICCI, Paolo. **De onde vêm nossas leis?** Origem e conteúdo da legislação em perspectiva comparada. São Paulo: USP, 2006. 218 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

RICCI, Paolo; LEMOS, Leany Barreiro. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 107-129, jun. 2004.

RIKER, William. The justification of bicameralism. **International Political Science Review**, Los Angeles, v. 13, n. 1, p. 101-116, jan. 1992.

RIKER, William. **The theory of political coalitions**. New Haven: Yale University Press, 1962.

RODRIGUES, Ricardo. **Estudo comparativo sobre produção legislativa e remuneração parlamentar em países selecionados da Europa, América do Norte e América Latina**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.

ROTTINGHAUS, Brandon. Rethinking presidential responsiveness: the public presidency and rhetorical congruency, 1953-2001. **The Journal of Politics**, Tucson, v. 68, n. 3, p. 720-732, ago. 2006.

SAIEGH, Sebastián. ¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones. **Política y Gobierno**, México DF, v. XVII, n. 1, p. 3-24, 1º sem. 2010.

SAIEGH, Sebastián. **Government defeat: coalitions, responsiveness, and Legislative success**. New York: NYU, 2003. 164 f. Thesis (PhD in Political Science) - Department of Politics, New York University, NYU, New York, 2003.

SAIEGH, Sebastián. **Ruling by statute: how uncertainty and vote buying shape lawmaking**. New York: Cambridge University Press, 2011.

SAIEGH, Sebastián. **The role of Legislatures in the policy-making process**. Trabalho apresentado no Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes, Washington, 2005.

SANTOS, Fabiano (org.). **O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SANTOS, Fabiano. Organización y proceso legislativo en el presidencialismo brasileño. **Revista Política**, Santiago de Chile, v. 47, p. 71-97. 2006.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Editora Appris, 2011.

SARTORI, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados**. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1994.

SCHIUMERINI, Luis; PAGE, María. El efecto “cancha inclinada”: ventajas del oficialismo en la política de las provincias argentinas. **Documento de Políticas Públicas CIPPEC**, Buenos Aires, n. 115. 2012.

SCHLEGEL, Rogério. **A centralização da federação brasileira em xeque: evidências do Índice de Autoridade Regional aplicado ao Brasil**. Trabalho apresentado no I Seminário Discente da Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política - USP, São Paulo, 2011.

SCHWINDT-BAYER, Leslie. How Presidents legislate: agenda control and policy success in Costa Rica. **Kellogg Institute's Working Paper**, Notre Dame, n. 369, jul. 2010.

SHEPSLE, Kenneth. **The giant jigsaw puzzle: Democratic committee assignments in the modern House**. Chicago: University of Chicago Press, 1978.

SHUGART, Matthew; CAREY, John. **Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SIAVELIS, Peter. **The President and Congress in post-authoritarian Chile**. University Park: The Pennsylvania State University Press, 2000.

SIAVELIS, Peter; MORGENSTERN, Scott (edit.). **Pathways to power**. Political recruitment and candidate selection in Latin America. University Park: The Pennsylvania State University Press, 2008.

SILVA, Fábio. **Medindo a influência da Assembleia Legislativa Paulista na produção de leis estadual (2007-2010)**. Trabalho apresentado no III Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, São Paulo, 2013.

SILVA, Fábio. **Presidencialismo estadual e participação legislativa em São Paulo (1999-2010)**. São Paulo: USP, 2012. 98 p. Dissertação (Mestrado em Ciência

Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SILVA, Fábio; BARRIENTOS, Miguel. **Prerrogativas constitucionales y poder de los Ejecutivos intermedios brasileños y argentinos en perspectiva comparada**. Trabalho apresentado no X Congresso Nacional de Ciencia Política (SAAP), Córdoba, 2011.

STECKER, Christian. **Agenda control in Western and Eastern Europe**. Trabalho apresentado nas 36° Joint Sessions of Workshops, Rennes, 2008.

STRØM, Kaare. **Minority government and majority rule**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

STRØM, Kaare. Minority governments in parliamentary democracies. The rationality of nonwinning cabinet solutions. **Comparative Political Studies**, v. 17, n. 2, p. 199-227, jul. 1984.

STRØM, Kaare. Parliamentary government and legislative organisation. In: DÖRING, Herbert (org.). **Parliaments and majority rule in Western Europe**. New York: St. Martin's Press, 1995.

TERNAVASIO, Marcela et al. **Historia de las elecciones en la Argentina: 1805-2011**. Buenos Aires: Editorial El Ateneo, 2011.

THURBER, James. **Rivals for power**. Washington DC: Congressional Quarterly Inc., 1996.

TOMIO, Fabrício. **Iniciativas, cenários e decisões legislativas estaduais: um estudo comparativo**. Trabalho apresentado no V Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Belo Horizonte, 2006.

TOMIO, Fabrício; RICCI, Paolo. **Instituições e decisões: estudo comparativo do processo legislativo nas Assembléias estaduais**. Trabalho apresentado no VII Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), Recife, 2010.

TOMIO, Fabrício; RICCI, Paolo. O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das Assembléias estaduais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 41, p. 193-217, fev. 2012.

TOMMASI, Mariano. **Un país sin rumbo**. Política, políticas públicas y desarrollo en la Argentina (con una leve comparación al caso chileno). Buenos Aires: Universidad de San Andrés, 2008.

TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e multipartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12 n. 34, p. 89-118, jun. 1997.

TSEBELIS, George; MONEY, Jeannette. **Bicameralism**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

TSEBELIS, George; RASCH, Bjørn. Patterns of bicameralism. In: DÖRING, Herbert (org.). **Parliaments and majority rule in Western Europe**. New York: St. Martin's Press, 1995.

TULA, María Inés. **La reforma política en las Provincias argentinas**. Elementos para su debate. Trabalho apresentado no XXIII International Congress of the Latin American Science Association (LASA), Washington DC, 2001.

VILLARINO, Julio; STERNBERG, Carolina. La inestabilidad del sistema político correntino y el surgimiento de actores de base territorial (1993-2003). **Revista SAAP**, Buenos Aires, v. 2, n. 2, p. 293-317, set. 2005.

ZELAZNIK, Javier. Agenda presidencial y apoyo legislativo. El peronismo como partido de gobierno. In: MUSTAPIC, Ana María; BONVECCHI, Alejandro; ZELAZNIK, Javier (comps.). **Los legisladores en el Congreso argentino**. Prácticas y estrategias. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella, 2012.

ZELAZNIK, Javier. **The building of coalitions in the presidential systems of Latin America**: an inquiry into the political conditions of governability. Colchester: UoE, 2002. 496 f. Tese (Ph.D. in Politics) – Department of Government, University of Essex, Colchester, 2002.

Outra bibliografia consultada

* ARGENTINA. **Historia electoral argentina** (1912-2007). Subsecretaría de Asuntos Políticos y Electorales del Ministerio del Interior de la Nación. Disponível em: http://www.mininterior.gov.ar/asuntos_politicos_y_electorales/dinap/publicaciones/HistoriaElectoralArgentina.pdf. Acesso: 16 maio 2014.

* ARGENTINA. **Constitución de la Nación Argentina**. Presidencia de la Nación Argentina. Disponível em: <http://www.casarosada.gob.ar/nuestro-pais/constitucion-nacional>. Acesso: 13 ago. 2012.

* ARGENTINA. **Reglamento**. Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina. Disponível em: <http://www.hcdn.gov.ar/frames.jsp?mActivo=institucional&p=http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/congreso/regladip.pdf>. Acesso: 13 ago. 2012.

* BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm. Acesso: 18 mar. 2012.

* CONSTITUIÇÕES E REGIMENTOS INTERNOS DAS CÂMARAS BAIXAS DAS PROVÍNCIAS ARGENTINAS.

* DEPARTAMENTOS DE INFORMAÇÃO PARLAMENTAR DAS CÂMARAS BAIXAS DAS PROVÍNCIAS ARGENTINAS.

* DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN PARLAMENTARIA - HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN ARGENTINA. **Búsqueda de Proyectos presentados en ambas cámaras**. Disponível em: <http://www.hcdn.gob.ar/proyectos/buscador2014-99.html>. Acesso: 09 fevereiro 2014.

* MINISTERIO DE INTERIOR DE LA NACIÓN ARGENTINA. **Estadísticas Electorales**. Buenos Aires: MIN, 2014. Disponível em: http://www.mininterior.gob.ar/elecciones/estadistica/e_ant.asp. Acesso: 4 junho 2014.

* PÁGINAS OFICIAIS DE INTERNET DOS PODERES LEGISLATIVOS DAS PROVÍNCIAS ARGENTINAS.

* TOW, ANDRÉS. **Atlas electoral de la República Argentina**. Disponível em: <http://andytow.com/atlas/totalpais/index.html>. Acesso: 10 junho 2014.