

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**Federalismo comparado entre Brasil e Argentina:  
O poder dos Governadores desde a redemocratização.**

**MIGUEL BARRIENTOS**

**Porto Alegre, 2009**

**MIGUEL BARRIENTOS**

**Federalismo comparado entre Brasil e Argentina:  
O poder dos Governadores desde a redemocratização.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política, sob orientação do Prof. Dr. Luis Gustavo Mello Grohmann.

**Porto Alegre, 2009**

**MIGUEL BARRIENTOS**

**Federalismo comparado entre Brasil e Argentina:  
O poder dos Governadores desde a redemocratização.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

**BANCA EXAMINADORA REALIZADA EM 22 DE DEZEMBRO DE 2009**

---

**Prof. Dr. Luis Gustavo Mello Grohmann (Orientador)**  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul –  
Departamento de Ciência Política

---

**Prof. Dr. André Luiz Marengo dos Santos**  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul –  
Departamento de Ciência Política

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Izabel Saraiva Noll**  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul –  
Departamento de Ciência Política

---

**Prof. Dr. Reginaldo Teixeira Perez**  
Universidade Federal de Santa Maria –  
Departamento de Ciências Sociais

**Porto Alegre**

## Agradecimentos

A realização desta dissertação não tivesse sido possível sem o apoio de inúmeras pessoas e instituições que estiveram mais do que presentes ao longo destes anos. Este agradecimento não só reflete o meu passo pelo Mestrado, mas também todos os aspectos da minha vida na cidade de Porto Alegre.

Agradeço ao Brasil pela amabilidade em me acolher e me mostrar a sua bela cultura. Agradeço a CAPES pelo apoio financeiro através da concessão da Bolsa de Mestrado Acadêmico. Também, à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), aos funcionários do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPol), pela oportunidade de crescimento pessoal e pelo aprendizado público, gratuito e de qualidade oferecido.

Expresso enorme gratidão ao meu orientador, Prof. Dr. Luis Gustavo Mello Grohmann, por me acompanhar neste caminho da Ciência Política, pela paciência e serenidade.

Agradeço aos professores do PPGPol, especialmente à Prof. Dra. Maria Izabel Noll e ao Prof. Dr. Benedito Tadeu César (primeiro professor na UFRGS em 2007/1, por me empurrar a fazer o Mestrado aqui), ao Prof. Dr. Mauricio Moya e à Prof. Dra. Mercedes Maria Loguercio Cánepa, por trazer clareza ao meu projeto de pesquisa. E a todos os colegas do PPGPol, especialmente a Walter Oliveira, pela amizade e o futebol dos domingos, e a Guilherme Perin e Maurício Carmona por me mostrar o glorioso futebol colorado.

*A mis compinches del Programa Escala Estudiantil de la AUGM (contingentes 2007/1 y 2008/1) y del Programa de Centros Asociados para el Fortalecimiento de Posgrados Brasil-Argentina (CAFP-BA), y a la Familia Valdez, por el aguante, las rondas de mates, los paseos...*

*A Diego Tomas, por el impulso. A mi hermano Manuel; a Leonardo Mangialavori; a Lautaro Lorenzo, Agustina Malvido y Fernando Lorenzo; y a Ivan Colangelo Salomão; por el tiempo, ayuda y sugerencias.*

Da mesma forma, quero agradecer ao Prof. Dr. Flavio Fuertes e à Prof. Dra. Maria Hermínia Tavares de Almeida, pelas dicas bibliográficas e os conselhos.

*Agradezco profundamente a mi familia por el apoyo, el cariño a lo largo de toda mi vida. Muchísimas gracias por estar, por marcarme y acompañarme en este viaje.*

A Mica, pelo companheirismo, estímulo e compreensão, pelos risos e sorrisos.

## Resumo

A presente dissertação realiza um estudo comparado sobre o federalismo no Brasil e na Argentina no período de redemocratização, procurando entender o poder que os Governadores dos Estados brasileiros e das *Provincias* argentinas detêm e o papel que cumprem dentro de ambas as Federações. Primeiramente, se analisa o desenvolvimento histórico dos federalismos do Brasil e da Argentina até a redemocratização (1983/85), buscando as pautas que atravessam a dinâmica federativa. Por sua vez, distintas teorias do federalismo ajudam na compreensão do desenvolvimento que este arranjo de dispersão do poder toma nos dois países. A seguir, se estuda as conjunturas destes países no momento de estabelecerem o redesenho de suas Cartas Constitucionais, como foram a promulgação da Constituição Federal de 1988 no Brasil e a Reforma Constitucional de 1994 na Argentina. Analisa-se os atributos que cada um dos poderes horizontais possuem assim como os poderes constitucionais conferidos aos entes que compõem as Federações, especialmente as unidades intermediárias. Também, se estabelece uma série de fatores que servem para mensurar as atribuições que, dentro das esferas estaduais e *provinciales*, têm os Executivos. Assim, se torna relevante a pesquisa dos sistemas eleitorais e partidários e dos poderes políticos, administrativos e fiscais, com o objetivo de entender o poder dos Governadores e o papel que eles possuem dentro de cada Federação, enfatizando nas mudanças acontecidas após a implantação das reformas neoliberais na década de 1990.

**Palavras-chave:** Brasil; Argentina; Governadores; poder; discricionariedade; reformas neoliberais.

## Abstract

The dissertation is a comparative study of Federalism in Brazil and Argentina during the re-democratization period, its main objective is to understand the Governors' power and the role they have in Brazilian states and Argentine provinces. First, there's an analysis of the federal historical developments of Brazil and Argentina up to their re-democratization (1983/85), this is done by searching for the parameters that have shaped the federalism and its dynamism. In addition, several federal theories help to understand the ways in which powers disperse in both countries. Then, the analysis concentrates in the conjuncture of these countries at the time they both modified its constitutions: in 1988 with the promulgation of the Federal Constitution of Brazil and in 1994 with the Constitutional Reform in Argentina; focusing in the attributes each

horizontal power has as well as on the power given to the entities that constitutes a Federation, specially their states and provinces. Furthermore, this work establishes a range of factors in order to measure those attributes that, within the Federal states and provinces, have the Executives. Therefore, it is relevant to this work to study the electoral and political party systems, administrative and fiscal, as a way to understand the power holed by Governors and their role within each Federation, emphasizing on the changes brought by the neoliberal reforms during the 1990 decade.

**Key-words:** Brazil; Argentina; Governors; power; arbitrariness; neoliberal reforms.

## Resumen

En la presente tesis de maestría, se realiza un estudio comparado sobre federalismo en Brasil y Argentina, durante el período de redemocratización, buscando entender el poder que los Gobernadores de los Estados brasileiros y de las Provincias argentinas detentan y el rol que cumplen dentro de ambas Federaciones. Primeramente, se analiza el desarrollo histórico de los federalismos de Brasil y Argentina hasta la redemocratización (1983/85), en la búsqueda de las pautas que atraviesan la dinámica federal. Por su parte, distintas teorías del federalismo ayudan en la comprensión del desarrollo que este mecanismo de dispersión del poder toma en los dos países. Luego, se estudian las coyunturas de estos países en el momento de establecer el rediseño de sus Cartas Constitucionales, como fueron la promulgación de la *Constituição Federal de 1988* en Brasil y la Reforma Constitucional de 1994 en Argentina. Se analizan los atributos que cada uno de los poderes horizontales poseen, así como también los poderes constitucionales conferidos a los entes que componen las Federaciones, especialmente las unidades intermedias. Después, se establece una serie de factores que sirven para medir las atribuciones que, dentro de las esferas *estaduais* y provinciales, tienen los Ejecutivos. Así, se torna relevante la investigación de los sistemas electorales y partidarios y de los poderes políticos, administrativos y fiscales, con el objeto de entender el poder de los Gobernadores y el papel que ellos tienen al interior de cada Federación, enfatizando en los cambios ocurridos a partir de la implementación de las reformas neoliberales en la década de 1990.

**Palabras-clave:** Brasil; Argentina; Gobernadores; poder; discrecionalidad; reformas neoliberales.

# SUMÁRIO

<b>Introdução</b>	<b>1</b>
a) Prefácio	1
b) Desenvolvimento das temáticas a estudar	3
c) Justificativa	8
d) Estrutura da pesquisa	9
<b>Capítulo Primeiro</b>	<b>11</b>
1.1. Introdução aos sistemas federais do Brasil e da Argentina	11
1.1.1. Dinâmica do federalismo no Brasil. Desde os inícios à redemocratização	12
1.1.2. História do federalismo argentino: Confederação e Federação, ditaduras e democracia	18
1.1.3. Em resumo	24
1.2. Procurando a matriz própria desde as principais teses do federalismo	25
1.2.1. Riker e sua teoria sobre o federalismo	26
1.2.2 O federalismo, na visão de Elazar	27
1.2.3. A teoria do federalismo de Loewenstein	34
1.2.4. Os princípios essenciais das federações, em Burgess e Gagnon	35
1.2.5. O modelo consensual de Lijphart	36
1.2.6. Os arranjos <i>power-sharing</i> , por Norris	37
1.2.7. Considerações gerais: mais semelhanças do que diferenças	41
<b>Capítulo Segundo</b>	<b>44</b>
2.1. Introdução	44
2.2. Redemocratização e incertezas	44
2.3. Anos de profundas reformas	47
2.3.1. Argentina no início da nova década	48
2.3.2. Brasil entre 1990 e 1994	50
2.3.3. A promulgação da Constituição Federal de 1988 no Brasil	51
2.3.4. A Reforma Constitucional de 1994 na Argentina	52
2.3.5. Pontos em comum entre ambas as Constituições	53
2.3.6. Os poderes constitucionais dos entes federativos	54
2.3.7. Composição do Executivo e do Legislativo federais	59
2.4. O “ <i>ultrapresidencialismo estadual</i> ”, uma análise em torno ao conceito	62
2.5. Lista de fatores a analisar	65
<b>Capítulo Terceiro</b>	<b>68</b>
3.1. Introdução	68
3.2. Sistemas eleitorais em nível federal	68
3.3. Partidos políticos em nível federal	71
3.3.1. História e presente dos partidos argentinos	74
3.3.1.1. <i>Classificação dos partidos políticos argentinos</i>	77
3.3.2. História e presente dos partidos brasileiros	79
3.3.2.1. <i>Classificação dos partidos políticos brasileiros</i>	82
3.4. Sub e Sobre-Representação Distrital (SRD) em nível federal	84
3.4.1. Passado e presente da SRD	88

3.4.2. Como a SRD afeta os partidos políticos?	98
3.5. Impacto dos sistemas eleitorais, dos partidos e da SRD sobre o jogo político federal	101
<b>Capítulo Quarto</b>	<b>103</b>
4.1. Introdução	103
4.2. Partidos e Sistemas Eleitorais em nível intermediário	103
4.3. Os sistemas <i>provinciales</i> argentinos	104
4.3.1. A discricionariedade dos <i>Gobernadores</i> e as reformas	108
4.3.2. Eleições sem datas definidas	112
4.3.3. Máquinas e controle partidário	114
4.3.4. Territorialização do voto em nível federal	120
4.4. O sistema estadual brasileiro	123
4.4.1. Os partidos e os Governadores	128
4.4.2. Partidos regionais ou nacionais?	132
4.5. O poder dos Governadores/ <i>Gobernadores</i> em relação ao sistema eleitoral e partidário	137
<b>Capítulo Quinto</b>	<b>142</b>
5.1. Introdução	142
5.2. Uma introdução ao federalismo fiscal	142
5.3. Os sistemas fiscais do Brasil e da Argentina	144
5.3.1. O sistema brasileiro até o Plano Real	144
5.3.2. O sistema argentino: receitas, gastos e <i>Coparticipación</i>	148
5.4. As reformas dos anos 90	153
5.4.1. O processo de reformas no Brasil (1994-2002)	154
5.4.1.1. <i>Arrecadação e gastos em democracia</i>	160
5.4.2. As reformas e o federalismo fiscal na Argentina	165
5.4.3. Como Menem conseguiu aplicar essas reformas?	169
5.5. Os poderes administrativos, políticos e financeiros dos Governadores/ <i>Gobernadores</i>	171
<b>Conclusões</b>	<b>176</b>
<b>Referências bibliográficas</b>	<b>182</b>
a) Dados eleitorais, de legislação e estatísticos	196

## Lista de Abreviaturas e Siglas

### Argentina

#### Provincias

BUE:	Buenos Aires
CABA:	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CAT:	Catamarca
CBA:	Córdoba
CHA:	Chaco
CHU:	Chubut
COR:	Corrientes
ERI:	Entre Ríos
FOR:	Formosa
JUJ:	Jujuy
LAP:	La Pampa
LRJ:	La Rioja
MIS:	Misiones
MZA:	Mendoza
NEU:	Neuquén
RNO:	Río Negro
SAL:	Salta
SCR:	Santa Cruz
SFE:	Santa Fe
SGO:	Santiago del Estero
SJU:	San Juan
SLU:	San Luis
TDF:	Tierra del Fuego
TUC:	Tucumán

#### Elementos de Legislação e econômicos

HCDN:	<i>Honorable Cámara de Diputados de la Nación</i>
HSN:	<i>Honorable Senado de la Nación</i>
CN94:	<i>Constitución de la Nación Argentina, reformada em 1994</i>
DNU:	<i>Decreto de Necesidad y Urgencia</i>
DT:	<i>Disposición Transitoria</i>
ATN:	<i>Aportes del Tesoro de la Nación</i>
IVA:	<i>Impuesto sobre Valor Agregado</i>
BCRA:	<i>Banco Central de la República Argentina</i>
OFEPHI:	<i>Organización Federal de los Estados Productores de Hidrocarburos</i>
ENTel:	<i>Empresa Nacional de Telecomunicaciones</i>
OSN:	<i>Obras Sanitarias de la Nación</i>
SeGBA:	<i>Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires</i>
SOMISA:	<i>Sociedad Mixta Siderurgia Argentina</i>
YCF:	<i>Yacimientos Carboníferos Fiscales</i>
YPF:	<i>Yacimientos Petrolíferos Fiscales</i>

#### Partidos Nacionais do Século XIX

PA:	<i>Partido Autonomista</i>
PAN:	<i>Partido Autonomista Nacional</i>
PN:	<i>Partido Nacional</i>

#### Partidos Nacionais do Século XX e XXI

pn:	<i>Partidos Nacionales</i>
-----	----------------------------

LOPP:	<i>Ley Orgánica de los Partidos Políticos (Ley N° 23.298)</i>
ALIANZA:	<i>Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación</i>
AR:	<i>Acción por la República</i>
ARI:	<i>Afirmación para una República Igualitaria</i>
CPC:	<i>Compromiso para el Cambio</i>
FCS:	<i>Frente Cívico y Social</i>
Fdelav:	<i>Frente de la Victoria</i>
FG:	<i>Frente Grande</i>
FMP:	<i>Frente Movimiento Popular</i>
FpL:	<i>Frente por la Lealtad</i>
FpV:	<i>Frente para la Victoria</i>
FREPASO:	<i>Frente País Solidario</i>
MAS:	<i>Movimiento al Socialismo</i>
MID:	<i>Movimiento de Integración y Desarrollo</i>
MODIN:	<i>Movimiento por la Dignidad y la Independencia</i>
PC:	<i>Partido Comunista</i>
PCon:	<i>Partido Conservador</i>
PDC:	<i>Partido Demócrata Cristiano</i>
PDP:	<i>Partido Demócrata Progresista</i>
PI:	<i>Partido Intransigente</i>
PJ:	<i>Partido Justicialista</i>
PO:	<i>Partido Obrero</i>
PRO:	<i>Propuesta Republicana</i>
PS:	<i>Partido Socialista</i>
RECREAR:	<i>Partido Recrear para el Crecimiento</i>
UCeDé:	<i>Unión del Centro Democrático</i>
UCR:	<i>Unión Cívica Radical</i>
UCRI:	<i>Unión Cívica Radical Intransigente</i>
UCRP:	<i>Unión Cívica Radical del Pueblo</i>
US:	<i>Unidad Socialista</i>

### **Partidos de Distrito**

pdd:	<i>Partidos de Distrito</i>
ACH-CHA:	<i>Acción Chaqueña</i>
CR-SJU:	<i>Cruzada Renovadora de San Juan</i>
DyJ-SJU:	<i>Desarrollo y Justicia de San Juan</i>
FCpS-SGO:	<i>Frente Cívico por Santiago del Estero</i>
FPN-COR:	<i>Frente Partido Nuevo de Corrientes</i>
FR-TUC:	<i>Fuerza Republicana de Tucumán</i>
FRC-MIS:	<i>Frente Renovador para la Concordia de Misiones</i>
MPN-NEU:	<i>Movimiento Popular Neuquino</i>
MOPOF-TDF:	<i>Movimiento Popular Fueguino</i>
MOPOJ-JUJ:	<i>Movimiento Popular Jujeño</i>
PAL-COR:	<i>Pacto Autonomista Liberal de Corrientes</i>
PB-SJU:	<i>Partido Bloquista de San Juan</i>
PD-MZA:	<i>Partido Demócrata de Mendoza</i>
PPR-RNO:	<i>Partido Provincial Rionegrino</i>
PR-SAL:	<i>Partido Renovador de Salta</i>

### **Brasil**

#### **Estados**

AC:	Acre
AL:	Alagoas
AM:	Amazonas

AP:	Amapá
BA:	Bahia
CE:	Ceará
DF:	Distrito Federal
ES:	Espírito Santo
GO:	Goiás
MA:	Maranhão
MG:	Minas Gerais
MS:	Mato Grosso do Sul
MT:	Mato Grosso
PA:	Pará
PB:	Paraíba
PE:	Pernambuco
PI:	Piauí
PR:	Paraná
RJ:	Rio de Janeiro
RN:	Rio Grande do Norte
RO:	Rondônia
RR:	Roraima
RS:	Rio Grande do Sul
SC:	Santa Catarina
SE:	Sergipe
SP:	São Paulo
TO:	Tocantins

#### **Elementos de Legislação e econômicos**

CF88:	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
STF:	Supremo Tribunal Federal
LRF:	Lei de Responsabilidade Fiscal
AI:	Ato Institucional
EC:	Emenda Constitucional
ECR:	Emenda Constitucional de Revisão
MP:	Medida Provisória
AL:	Assembléia Legislativa
ICMS:	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IEx:	Imposto de Exportação
Imp:	Imposto de Importação
IOF:	Imposto sobre Operações Financeiras
IPI:	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU:	Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana
IPVA:	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR:	Imposto de Renda
ISSQN:	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI:	Imposto para Transmissão de Bens Imóveis
ITR:	Imposto sobre Propriedade Territorial Rural
IVVC:	Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis
FPE:	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM:	Fundo de Participação dos Municípios
FSE:	Fundo Social de Emergência
BC:	Banco Central do Brasil
BNDES:	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
PND:	Plano Nacional de Desestatização
PDV:	Programas de Demissão Voluntária

### **Instituições Políticas**

TRE:	Tribunal Regional Eleitoral
TSE:	Tribunal Superior Eleitoral
CE:	Código Eleitoral
LPP:	Lei dos Partidos Políticos (Lei N° 9096/95)
A.G.:	Anthony Garotinho
Alckmin:	Gerardo Alckmin
C.G.:	Ciro Gomes
Collor:	Fernando Collor de Mello
FHC:	Fernando Henrique Cardoso
L. Brizola:	Leonel Brizola
Lula:	Luiz Inácio Lula da Silva
Serra:	José Serra

### **Partidos pré-1964**

PRC:	Partido Republicano Conservador
PRF:	Partido Republicano Fluminense
PRM:	Partido Republicano Mineiro
PRP:	Partido Republicano Paulista
PRR:	Partido Republicano Rio-grandense
PDN:	Partido Democrático Nacional
PSD:	Partido Social Democrático
PTB:	Partido Trabalhista Brasileiro
UDN:	União Democrática Nacional

### **Partidos entre 1965 e 1979**

ARENA:	Aliança Renovadora Nacional
MDB:	Movimento Democrático Brasileiro

### **Partidos Contemporâneos (pós-79)**

DEM:	Democratas
PCB:	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB:	Partido Comunista do Brasil
PDT:	Partido Democrático Trabalhista
PFL:	Partido da Frente Liberal
PHS:	Partido Humanista da Solidariedade
PL:	Partido Liberal
PMDB:	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN:	Partido da Mobilização Nacional
PP:	Partido Progressista (antes PPB: Partido Progressista Brasileiro; PPR: Partido Progressista Reformador; PDS: Partido Democrático Social)
PPS:	Partido Popular Socialista
PR:	Partido da República
PRB:	Partido Republicano Brasileiro
PRN:	Partido da Reconstrução Nacional
PRONA:	Partido de Reedificação da Ordem nacional
PRP:	Partido Republicano Progressista
PRS:	Partido das Reformas Sociais
PSB:	Partido Socialista Brasileiro
PSC:	Partido Social Cristão
PSDB:	Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC:	Partido Social Democrata Cristão
PSL:	Partido Social Liberal
PSOL:	Partido Socialismo e Liberdade
PTU:	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado

PT:	Partido dos Trabalhadores
PTC:	Partido Trabalhista Cristão
PTdoB:	Partido Trabalhista do Brasil
PTN:	Partido Trabalhista Nacional
PTR:	Partido Trabalhista Renovador
PV:	Partido Verde

### **Outras abreviaturas e siglas**

ARG:	Argentina
BRA:	Brasil
UF:	Unidades Federativas, abreviatura usada como sinônimo de Estados e <i>Provincias</i> .
QE:	Quantidade de Eleitores
Magn.:	Magnitude do distrito
R:	Razão entre <i>QE</i> e <i>Magn.</i>
RP:	Representação Proporcional
SRD:	Sub e Sobre-Representação Distrital
NEP:	Número Efetivo de Partidos
DVSA:	Duplo Voto Simultâneo e Alternativo
BM:	Banco Mundial
FMI:	Fundo Monetário Internacional
FED:	Reserva Federal dos Estados Unidos
USTREAS:	Departamento do Tesouro dos Estados Unidos

## Lista de Tabelas, Gráficos, Figuras e Quadros

### Tabelas

#### Introdução

Tabela 1. Dinâmica Federal Brasileira	5
Tabela 2. Dinâmica Federal Argentina	5

#### Capítulo Terceiro

Tabela 3. Argentina. Magnitude distrital para a Câmara Baixa Federal	70
Tabela 4. Brasil. Magnitude distrital para a Câmara Baixa Federal	70
Tabela 5. Argentina. Filiados a Partidos Políticos	73
Tabela 6. Brasil. Filiados a Partidos Políticos	73
Tabela 7. Bipartidarismo argentino (1983-1993)	76
Tabela 8. Argentina. NEP na <i>Cámara de Diputados de la Nación</i>	79
Tabela 9. Brasil. NEP na Câmara dos Deputados	82
Tabela 10. Brasil. SRD no Senado Federal	86
Tabela 11. Argentina. SRD no <i>Senado de la Nación</i>	86
Tabela 12. Argentina. Eleitores, cadeiras e razão de votos	89
Tabela 13. Brasil. Eleitores, cadeiras e razão de votos	89
Tabela 14. Brasil. SRD na Câmara (2006)	91
Tabela 15. Brasil. Número de cadeiras atual na Câmara e número de cadeiras proporcional à população dos <i>Estados</i>	92
Tabela 16. Argentina. SRD na <i>Cámara</i> (2007 e 2009)	94
Tabela 17. Argentina. Número de cadeiras atual na Câmara Baixa e número de cadeiras proporcional à população das <i>Provincias</i>	95
Tabela 18. Argentina. Representação no Legislativo federal por Grandes Zonas (Economias Pampeanas x Prov. Periféricas)	96
Tabela 19. Brasil. Representação no Legislativo federal por Grandes Zonas (Sudeste e Sul x Est. Periféricos)	97
Tabela 20. Argentina. SRD na <i>Cámara</i> por partido (1993)	98
Tabela 21. Argentina. SRD na <i>Cámara</i> por partido (1997)	98
Tabela 22. Brasil. SRD na Câmara por partido (1994)	100
Tabela 23. Brasil. SRD na Câmara por partido (2006)	100

#### Capítulo Quarto

Tabela 24. Argentina. Sistemas de Eleição para os Legislativos <i>Provinciales</i>	106
Tabela 25. Argentina. Tipo de Eleição ao Executivo <i>Provincial</i>	107
Tabela 26. Argentina. Reformas constitucionais e eleitorais <i>provinciales</i>	109
Tabela 27. Número Efetivo de Partidos nos pleitos para <i>Gobernador</i> (1983-2003)	110
Tabela 28. Número Efetivo de Partidos nas Câmaras baixas <i>provinciales</i> da Argentina (1983-2003)	110
Tabela 29. <i>Gobernadores</i> argentinos eleitos (1983-2009)	118
Tabela 30. Argentina. Candidatos às Eleições Presidenciais (1989-2003)	120
Tabela 31. Governadores brasileiros eleitos (1982-2006)	125
Tabela 32. Brasil. Quantidade de membros das AL (2006)	127
Tabela 33. Brasil. Maiores partidos, coligações do Governador e partido do Governador nas AL (1982-2006)	131
Tabela 34. Número Efetivo de Partidos nas Assembléias Legislativas estaduais (1982-2006)	132
Tabela 35. Brasil. 1º Turno das Presidenciais por Região e UF (1989-2006)	133
Tabela 36. Brasil. Presença dos Grandes Partidos nas UF (1986-2006)	135

Tabela 37. Presença Partidária por Estados e Regiões brasileiras (2002)	135
Tabela 38. Presença Partidária por Estados e Regiões brasileiras (2006)	136

### Capítulo Quinto

Tabela 39. Brasil. Coeficiente para o FPE	147
Tabela 40. América Latina. Aplicação de reformas favoráveis ao mercado (1985-1999)	153
Tabela 41. Funcionários Públicos em níveis federal e estadual (1989-1999)	157
Tabela 42. Funcionários Públicos em níveis federal e <i>provincial</i> (1989-1999)	170

### Figuras, Quadros e Gráficos

Figura 1. Unidade e Desunidade em países selecionados (Elazar)	30
Figura 2. Estrutura e Processo em países selecionados (Elazar)	31
Figura 3. Federalismo como Fenômeno Social e Político (Elazar)	33
Figura 4. Grau de descentralização fiscal e política (Norris)	39
Figura 5. Democracia liberal e descentralização fiscal (Norris)	40
Quadro 1. Brasil. Distribuição da Autoridade Tributária - CF88	146
Quadro 2. Brasil. Transferências de Receita segundo Beneficiários - CF88	146
Figura 6. Argentina. <i>Ley Nº 23.548 – Coparticipación Federal de Impuestos</i>	150
Gráfico 1. Argentina. Arrecadação e Gastos por esfera (2002)	152
Quadro 3. Situação dos Bancos Estaduais (2009)	159
Gráfico 2. Brasil. Receitas da União (1980-1993)	161
Gráfico 3. Brasil. Receitas dos Estados (1980-1993)	161
Gráfico 4. Brasil. Receitas dos Municípios (1980-1993)	162
Quadro 4. Situação dos Bancos <i>Provinciales</i> (2009)	167

# Introdução

## a) Prefácio

Em muitas ocasiões da minha vida, escutei: “Deus é argentino, mas atende em Buenos Aires”. E uma vez no Brasil, li um artigo onde dizia: “A rampa do Palácio do Planalto não dá acesso a nenhuma autonomia de um ente federado”. As frases pareciam similares, mas com tons autóctones que as diferenciavam. E fiquei por anos me perguntando quão reais eram e são essas citações.

Frases desse tipo – que às vezes parecem verdades indiscutíveis e outras vezes são colocadas em debate - acompanham, há muito tempo, o cotidiano de milhões de argentinos e brasileiros. Por momentos, torna-se quase indiscutível que quanto mais dinheiro for arrecadado em uma *Provincia*<sup>1</sup> argentina, maior será a raiva e o ressentimento dos habitantes destes aos governantes na *Casa Rosada*. No caso brasileiro, é interessante ver uma rejeição semelhante, gerada nos habitantes dos Estados brasileiros, quando vêem que muito do que pagam de impostos parece não voltar em obras ou melhorias em seu dia-a-dia.

Isto é verdade? Quão reais se tornam aquelas frases? Existem dados que não podem entrar sequer em discussão. Trâmites para obter a cédula de identidade nas *Provincias* mais afastadas da Argentina demoram vários meses ou até anos, enquanto que na cidade de Buenos Aires a tardança acaba em questão de dias. Hoje, de cada real que os brasileiros pagam de impostos, mais de 60 centavos vão para a União, enquanto que o restante deve se dividir entre Estados e Municípios.

A importância que as administrações centrais têm dentro das respectivas federações é grande, e entende-se que a dinâmica dos sistemas federais do Brasil e da Argentina foi marcada sensivelmente pela sua presença. Entre outras causas, com o aumento da complexidade das sociedades modernas, inúmeros problemas precisam de soluções muito onerosas, situação que vários dos Estados e *Provincias* não puderam enfrentar com êxito.

---

<sup>1</sup> No caso argentino, o termo “*Provincia*” se torna enganoso para os lusófonos, e não deve ser tomado como equivalente à palavra “*Província*” da língua portuguesa. O conceito “*Provincia*”, como aquela parte que integra um todo maior pré-existente, careceria de sentido aqui. A sua utilização atual, porém, se deve a um uso histórico para se referir as unidades da administração colonial hispânica. Com o tempo, a palavra continuou sendo empregada, mas para identificar às unidades federativas argentinas. Ao longo da dissertação, cada vez que se utilize este termo e suas derivações para o caso argentino, as palavras aparecem em itálico. Da mesma forma acontecerá com a maioria dos termos e palavras da língua castelhana e de outras línguas estrangeiras.

Há quem saliente que o intrometimento do Governo federal nas esferas subnacionais pode se tornar perigoso e ineficiente na Argentina e no Brasil. Essa situação estaria violando o princípio de subsidiariedade. O referido princípio entende que as organizações envolvidas diretamente com os problemas podem resolver estes mais eficientemente que uma organização maior e que só se não resolvidos por elas, a autoridade central poderá intervir. Entre a chamada Lei Kandir<sup>2</sup>, do lado brasileiro, e a *Ley de Coparticipación Federal*<sup>3</sup>, do lado argentino, tudo parece indicar que as subunidades federais<sup>4</sup> encontram nos governos centrais a sua tutela, barrando o referido princípio.

Isto é realmente assim? Por que isso acontece? Quais são as disfunções e contradições internas destes sistemas? Qual o rol do Governo central nos federalismos do Cone Sul? Onde está o poder e qual o seu equilíbrio? Nestes presidencialismos federais, qual o peso das unidades federativas? Depois da figura do Presidente, qual o rol que lhes cabe aos Governadores dos Estados brasileiros e os *Gobernadores das Provincias argentinas*<sup>5</sup>?

Desde a década de 1880 até algumas décadas depois, tanto o Brasil quanto a Argentina conheceram sistemas políticos baseados nas oligarquias estaduais e *provinciales*. Os amplos níveis de autonomia com que contavam as unidades federativas se refletiam no poder e na discricionariedade com que agiam os Governadores dentro do território subnacional, mas também permeavam o jogo político federal, através do controle das bancadas *provinciales* e estaduais no Congresso nacional por estes. Assim, o Brasil assistiu à política dos *Barões da Federação*, enquanto que na Argentina o jogo político era dominado pela *Liga de Gobernadores*. Será que, ainda hoje, os federalismos do Cone Sul se encontram frente aos *Barões da Federação* e à *Liga de Gobernadores*?

---

<sup>2</sup> Esta lei (a Lei Complementar N° 87/1996) isenta do pagamento do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) aos produtos e serviços destinados à exportação. Com a sua aplicação, os Estados tiveram importantes perdas em sua arrecadação.

<sup>3</sup> Em prática desde a década de 1930, é um sistema de arrecadação e redistribuição federal de impostos que, de forma cooperativa, estabelece transferências que beneficiam as unidades federativas mais pobres, com o objetivo de ir diminuindo a brecha da desigualdade interprovincial. Uma análise mais profunda sobre este tema aparecerá no Capítulo Quinto.

<sup>4</sup> Ao longo da dissertação, se faz menção, reiteradas vezes, aos Estados brasileiros e às *Provincias argentinas*. Para não repetir estas palavras, utilizam-se sinônimos, como “unidades federativas”, “subunidades federais”, “unidades intermediárias”, “entidades subestatais” e “entes federados”. O conceito “subnacional” não é usado como sinônimo, já que abarcaria, por definição tanto as esferas *provinciales/estaduais* quanto as esferas municipais.

<sup>5</sup> Nas *Provincias argentinas*, quem encabeça o Executivo intermediário recebe o título de *Gobernador*. Só na *Ciudad Autónoma de Buenos Aires* este possui outro título: chama-se *Jefe de Gobierno porteño*.

## b) Desenvolvimento das temáticas a estudar

O presente projeto de dissertação de mestrado tem como objetivo contribuir para a compreensão do desenvolvimento do federalismo nos países do Cone Sul, no período contemporâneo de pós-ditaduras (1983/85 até 2009), vista sua importância como ferramenta estratégica para o desenvolvimento harmônico e como mecanismo de integração nacional.

O quê aconteceu com a estrutura federativa destes países no atual período, o mais longo de vigência democrática interrompida na história destes países? Cláusula fundamental em ambos os sistemas<sup>6</sup>, qual a constante e a variante do federalismo no contexto destes países?

Neste sentido, será realizada uma avaliação sobre como o Brasil e a Argentina, sendo dois países com uma história aparentemente similar, com base nos princípios do federalismo estadunidense, e tendo singular semelhança as condições internacionais nas que se desenvolveram, encontram-se hoje muito distantes neste plano, tanto um do outro como assim também em relação ao modelo que serviu de marco e exemplo em sua teoria e aplicação.

Como no final do século XVIII o nascente federalismo norte-americano ajudava a dar regras claras ao seu esquema de dispersão do poder, logo se imaginou que este paradigma não poderia ser reproduzido exitosamente, fora deste contexto (FERREIRA DE MELLO, 1975:21). Mas, como assinalam o italiano Marcello Carmagnani (1993), e os brasileiros Fernando Abrucio (2001) e Arnaldo Madeira (2001), não seria correto entender o federalismo em nossos contextos como uma má cópia do modelo estadunidense ou como uma tentativa de implantação mal sucedida.

Antes de tudo, não se considera oportuna a afirmação de Alistair Hennesy quando se refere ao México, o Brasil e a Argentina como *“mock federal states”*<sup>7</sup>, um simulacro de estados federais. Desta forma, no máximo, deve-se ver o princípio federal moderno, presente na Constituição dos Estados Unidos de 1787, como uma

---

<sup>6</sup> Na Constituição Federal de 1988, o artigo 1º diz que *“A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”* e, no art. 60 § 4º - I se explicita que não poderá ser *“objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir”* a forma federativa de Estado. Na Constituição argentina, o artigo 1º afirma que *“la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución”* e, apesar do art. 30º, fica tacitamente estabelecido que os primeiros 35 artigos, que conformam o *Capítulo Primero* intitulado *“Declaraciones, Derechos y Garantías”* da *Primera Parte*, não podem ser alterados.

<sup>7</sup> A tradução do inglês seria *“simulacros de estados federais”* (apud BURGESS; GAGNON, 1993:21).

“fonte normativa” de inspiração. Aliás, se poderia caracterizar o fenômeno como um processo interativo, no qual as propostas normativas foram e são re-elaboradas para se adaptar às conjunturas nacionais próprias.

Levando em consideração uma análise teórica simples, mas efetiva, como a exposta por Arend Lijphart (2003), pode-se dizer que ambos os países se enquadrariam no que se considera o modelo consensual de democracia. Porque o desenho institucional destes dois países – repúblicas federativas - dá conta da heterogeneidade social e política interna. O Brasil é um país de dimensões continentais, multicultural, com grandes diferenças étnicas e enormes disparidades econômicas regionais. Por sua vez, a Argentina também concentra contrastes sócio-econômicos de grande relevância e não é culturalmente homogênea.

Logo no início do processo de institucionalização destes Estados-nação, as elites políticas destes territórios decidiram criar instituições mais proporcionais, com o objetivo de fomentar a presença de mais atores na arena política central. Ou seja, ambos os países possuem realidades muito diferenciadas entre elas e dentro delas mesmas, não sendo simples analisar essas realidades nacionais heterogêneas (DEVOTO; FAUSTO, 2008).

Nos dois países as tendências federalistas começam a manifestar-se a partir de tensões entre regionalização e centralização do poder. Carmagnani (1993) considera muito provável que as entidades subestatais mais pobres e marginalizadas de ambos os países tenham procurado a forma federativa como um arranjo institucional que lhes convinha para tentar amenizar os desequilíbrios regionais. Ou seja, o federalismo teria aparecido como um freio à hegemonia protagonizada por algumas unidades federativas chaves (São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, por um lado, e Buenos Aires, pelo outro).

Nos 100 anos anteriores à redemocratização, tanto o Brasil quanto a Argentina apresentaram uma dinâmica histórica similar, durante a qual períodos democráticos eram acompanhados por uma tendência descentralizadora e períodos autoritários direcionavam em um sentido de corte centralizador. Assim durante os momentos democráticos, os Governadores aumentavam o seu poder, enquanto que nas etapas autoritárias e regimes de exceção, os Executivos estaduais se enfraqueciam. A seguir, baseando-se no movimento pendular explicado por Couto e Silva (1981), e recentemente revisado por Regis (2009), se faz uma adaptação para figurar também o

caso argentino. Desta forma, analisando momento histórico entre a década de 1880<sup>8</sup> e a etapa contemporânea de pós-ditaduras, podem-se observar nos seguintes quadros, algumas similitudes no movimento do pêndulo.

**Tabela 1. Dinâmica Federal Brasileira**

<b>INTERVALO</b>	<b>PERÍODO HISTÓRICO</b>	<b>CENTRALIZAÇÃO / DESCENTRALIZAÇÃO</b>	<b>PODER DOS GOVERNADORES</b>
<b>1889-1930</b>	República Velha	Descentralização	<b>Forte</b>
1930-1944	Era Vargas	Centralização	<i>Fraco (muito fraco após 1937)</i>
<b>1945-1963</b>	Redemocratização	Descentralização	<b>Forte</b>
1964-1984	Regime Militar	Centralização	<i>Fraco</i>
<b>1985-2009</b>	Redemocratização	Descentralização	<b>Forte a muito fraco</b>

Fonte: Elaboração própria com base em Regis (2009).

**Tabela 2. Dinâmica Federal Argentina**

<b>INTERVALO</b>	<b>PERÍODO HISTÓRICO</b>	<b>CENTRALIZAÇÃO / DESCENTRALIZAÇÃO</b>	<b>PODER DOS GOVERNADORES</b>
<b>1880-1930</b>	<i>Liga de Gobernadores e Gob. Radicales</i>	Descentralização	<b>Forte</b>
1930-1946	<i>Amplia Década Infame</i>	Centralização	<i>Fraco</i>
<b>1946-1955</b>	<i>Gob. Peronistas</i>	Descentralização	<b>Forte</b>
<b>1955-1958</b>	<i>Revol. Libertadora</i>	Centralização	<i>Fraco</i>
<b>1958-1962</b>	<i>Desarrollismo</i>	Descentralização	<b>Forte</b>
<b>1962-1963</b>	<i>Gob. Guido</i>	Centralização	<i>Fraco</i>
<b>1963-1966</b>	<i>Gob. Illia</i>	Descentralização	<b>Forte</b>
1966-1973	<i>Revol. Argentina</i>	Centralização	<i>Fraco</i>
1973-1976	<i>3º Gob. Peronista</i>	Descentralização	<b>Forte</b>
1976-1983	<i>Proceso</i>	Centralização	<i>Muito Fraco</i>
<b>1983-2009</b>	Redemocratização	Descentralização	<b>Forte</b>

Fonte: Elaboração própria com base em Regis (2009).

Ou seja, apesar das mudanças serem mais freqüentes no caso argentino do que no brasileiro, o esquema pendular de sístoles e diástoles (COUTO E SILVA, 1981) se repete nos dois países de forma sucessiva<sup>9</sup>. Então, por que, frente a um início no qual ambos assistem a um período de “federalismo liberal”, passando por momentos de centralização-descentralização associados ao conflito democracia-autoritarismo, hoje o Brasil parece encontrar-se em um processo descentralizador, mas no qual o poder dos Governadores se mostra muito fraco? Por que na Argentina este fenômeno não aconteceu?

Será realizada uma análise descritivo-normativa desde um enfoque neo-institucionalista. Sendo um tema de investigação demasiadamente extenso, decide-se

<sup>8</sup> A partir do ano 1880 na Argentina, ano da federalização da cidade de Buenos Aires; e a partir de 1889 no Brasil, ano da proclamação da República.

<sup>9</sup> Com as reflexões de Kugelmas (2001), compartilha-se a visão de que este movimento pendular não deve ser entendido como uma circulação simétrica que vai desde um extremo ao outro. Ao invés disso, deve-se considerar que, em regimes de exceção, não se chega a destruir a estrutura federativa, enquanto que, em regimes democráticos, tampouco deixa de haver centralização em algumas áreas. Adiciona-se que isto é válido tanto para o caso brasileiro quanto para analisar a história argentina, como pode se observar através das pesquisas elaboradas por Serafinoff (2008).

estudar os atributos que possuem as unidades federativas e, principalmente, o poder de seus Executivos, tanto ao interior dos Estados e *Provincias* quanto na esfera federal. Para isto, se leva em consideração os dispositivos constitucionais, colocando como momentos fundamentais a promulgação da Constituição “Cidadã” no dia 5 de outubro de 1988 (CF88) no Brasil – e as suas revisões através das emendas -, e a Reforma Constitucional de 1994 (CN94) que se deu o povo argentino. Serão avaliadas, em seus aspectos formais, tanto as mudanças que ambas as Cartas Magnas outorgam aos entes federados como a forma em que os novos direitos, deveres e obrigações foram aplicados. Mas também, se utilizarão outros elementos de legislação, como também diferentes arranjos informais.

Tendo conhecimento de que na República Federal Argentina, as *Provincias* são pré-existentes à formação deste Estado-nação, se fazem inegáveis a importância e o papel indiscutido, exclusivo e excludente, que estas tiveram e ainda têm na gênese, formação e consolidação deste país como unidade política. Na República Federativa do Brasil, não só os Estados foram quem pautaram a construção de um Governo central que os abarque, mas que também compartilham esta responsabilidade com os municípios, as mais antigas instituições políticas que sobreviveram à colônia, as quais cobram, principalmente a partir de 1988, uma grande relevância.

Na análise de Fernando Abrucio (1998), no Brasil se produz um tipo de arranjo institucional formal e informal, que pode ser caracterizado como “*ultrapresidencialismo estadual*”. Este conceito foi cunhado pelo autor para expressar o processo pelo qual os poderosos chefes dos Executivos estaduais – agindo como *Barões da Federação* - controlam o processo decisório e todo o jogo político em cada uma das unidades federativas, possuem um peso relevante na elaboração do Orçamento da União, além de fazerem embates às alterações propostas pelo Presidente, etc.

Embora a instabilidade que ambos os países viveram, parecem repetir-se processos marcantes na trajetória de cada um. Compartilhando a visão de Abrucio, entende-se que o processo teve, principalmente, os Governadores como figuras centrais nos Estados brasileiros, mas constata-se que isto também aconteceu em relação com as *Provincias* argentinas. Ou seja, mesmo tendo passado por quebras institucionais que tentaram barrar o poder destes atores fundamentais, quando re-estabelecidas as instituições democráticas na década de 1980, reviveu o esquema que colocava os *Barões da Federação* e a *Liga de Gobernadores*, aqueles poderosos

chefes dos Executivos estaduais/*provinciales*, no centro do jogo político.

Extrapolam-se o esquema teórico de Abrucio (1998) para comparar o caso brasileiro ao argentino, e se analisa se ainda hoje é possível aplicá-lo em ambos os casos. Acredita-se que este conceito é mais bem aplicado ao caso platino, antes do que ao sistema federal brasileiro hoje. Para explicar isto brevemente, exemplifica-se desde o ponto de vista dos sistemas eleitoral e de partidos. Deve-se entender que no Brasil, grande parte dos Estados não têm muito poder no cenário político nacional, e só em alguns casos e circunstâncias o poder do Governador se torna relevante no jogo do Poder Legislativo federal, devido – entre outras coisas - ao sistema de partidos, muito amplo e competitivo. Por sua vez, acredita-se que o processo de “*ultrapresidencialismo estadual*” seria mais adequado se aplicado ao caso argentino. Neste país, as *Provincias* – principalmente, as dezenove menores - centralizam o poder, devido à presença de uma forte conexão eleitoral com a oligarquia partidária *provincial*, além do alto *malapportionment*<sup>10</sup> registrado na Argentina (bem maior do que no Brasil).

Como dito anteriormente, o tema de pesquisa aparece muito abrangente. Por esse motivo, embora se faça um *racconto* do acontecido desde o regresso à democracia, se aprofunda na análise o impacto que as reformas neoliberais, financeiras, políticas e administrativas implantadas na década de 1990 tiveram sobre o poder dos Governadores brasileiros e argentinos. Como hipótese central do trabalho, acredita-se que estas reformas tiveram uma maior ingerência sobre o federalismo do Brasil do que sobre o argentino. Isto se daria pela dinâmica própria no equilíbrio federativo brasileiro, assim como pela agressividade das políticas da “Era do Real” sobre a relação entre a União e os Estados. Conseqüentemente, este processo de re-centralização teria feito com que os Governadores brasileiros deixassem de ser os *Barões* que souberam ser. Por isto, como já foi sugerido, considerar-se-á que, no período analisado, o conceito de “*ultrapresidencialismo estadual*” parece aplicar-se melhor ao caso argentino.

Com base nas caracterizações expostas tanto por Abrucio quanto por Regis, se cria uma série de indicadores com o objetivo de mensurar “o poder dos Governadores”

---

<sup>10</sup> O conceito inglês “*malapportionment*”, cunhado por Burt Monroe, refere às diferenças que existem entre a percentagem total de eleitores e a percentagem de cadeiras que se atribuem em um mesmo distrito. À falta de um termo preciso em português, interessante seria o uso do conceito de “sobre-representação distrital”, esgrimido por Reynoso (1999).

nos dois países.

Primeiramente, se levam em conta os atributos formais que as Constituições outorgam às subunidades federais (ênfatizando nos executivos estaduais) e ao Governo federal. Analisam-se as áreas de poderes exclusivos e concorrentes, e a falta de definições claras nos atributos exclusivos dos Estados – situação que não se repete com a União e os municípios, e que também não acontece na Argentina. (GRIFFITHS, 2005; REGIS, 2009).

Logo, se analisa o exposto por Abrucio (1998). O autor levou em consideração seis fatores que ajudaram o Governador tornar-se barão do feudo estadual. Estes seriam:

- \* *Os poderes financeiros, administrativos e políticos.*
- \* *O Sistema Eleitoral e Partidário Nacional e Estadual.*
- \* *Fragilidade institucional das Assembléias Legislativas.*
- \* *Neutralização dos órgãos fiscalizadores.*
- \* *Ausência de contrapesos regionais.*
- \* *Baixa visibilidade política.*

Aprofunda-se a análise dos primeiros dois fatores pela sua relevância para entender o poder dos Governadores. Os últimos quatro fatores não são estudados, por não terem sido satisfatoriamente mensurados pelo autor, além de questões relacionadas à carência de recursos e de tempo.

### **c) Justificativa**

Esta dissertação pode ser de suma utilidade, já que é uma temática que reconhece a escassez de estudos e bibliografia nas análises comparativas entre a Argentina e o Brasil, colocando em foco as unidades federativas e o poder dos Governadores. Isto se dá devido à importância do estudo da política regional comparada e a relevância da análise do federalismo nos países do Cone Sul, como forma de controle vertical que busca equilibrar as relações entre as unidades

intermediárias e o Governo federal, tentando conjugar as identidades locais na “união nacional”.

Enfatiza-se na riqueza que pode possuir uma pesquisa destas características, já que foi aí mesmo, na relação entre as unidades subnacionais, onde ambos os países têm decidido carimbar os Pactos que deram sustento à formação de cada um destes Estados-nação. Pode ser útil, também, para entender a necessidade e importância que têm o federalismo ao interior de ambos os países. Destarte, pode se observar se os nossos federalismos permitem – como alguns teóricos assinalaram (FILIPPOV; ORDESHOOK; SHVETSOVA, 2004) - o controle local e regional das questões puramente locais e regionais, o que ajudaria a desalentar a alienação dos cidadãos e que estes sintam uma aproximação mais real de conhecer o que acontece com a “coisa pública”.

Do mesmo modo, pode constituir-se em uma contribuição à análise do desenvolvimento da integração regional, já que se considera que um maior desenvolvimento interno do federalismo assim como também um maior conhecimento mútuo podem ajudar no fortalecimento do processo que ambos os países tentam colocar em prática, na realidade do MERCOSUL.

#### **d) Estrutura da pesquisa**

A dissertação consta de cinco capítulos nos quais se compara as situações históricas e contemporâneas do federalismo no Brasil e na Argentina, focadas desde o poder dos Governadores. No Capítulo Primeiro, se ingressa no contexto federal de ambos os países, através de um resumo simplificado sobre a trajetória histórica deste sistema na Argentina e no Brasil, terminando a análise em meados da década de 1980, quando estes países federais do Cone Sul voltaram à democracia. Também se analisa distintas concepções do federalismo, enfatizando nas características gerais dos sistemas federais, mostrando que, em teoria, a Argentina e o Brasil são bastante similares, pelo que se torna imprescindível aprofundar a pesquisa.

No Capítulo Segundo, se realiza uma análise comparativa da dinâmica que tomam o Brasil e a Argentina durante os primeiros governos de pós-ditaduras e a chegada das reformas neoliberais nos primeiros 90 (1990-1994). Assim mesmo, se enfatiza na importância que têm, para os entes federados e para as estruturas de

poder político horizontal, as novas regras constitucionais estabelecidas durante o período: a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 no Brasil e da Reforma Constitucional de 1994 na Argentina. Além disso, se estuda a tese de Abrucio (1998) sobre o poder dos Governadores e se faz a lista de fatores que se analisam nos capítulos seguintes.

Os Capítulos Terceiro, Quarto e Quinto são destinados ao estudo dos diferentes fatores, com o objetivo de compreender os poderes e o papel que lhes cabe aos Governadores nos sistemas federais brasileiro e argentino durante o período da redemocratização. Para isto, se analisa os sistemas eleitorais e partidários em nível federal e estadual/*provincial* em ambos os países, o fenômeno da sobre-representação distrital. Ademais, se estuda os poderes administrativos, financeiros e políticos das unidades federativas. Tudo isto, desde a perspectiva dos Governadores, colocando o foco nas reformas administrativas, políticas e financeiras aplicadas nos federalismos do Cone Sul, procurando observar seu impacto sobre o poder dos Executivos estaduais e *provinciales*.

Finalmente, são expostas as conclusões gerais da dissertação, observando se as hipóteses colocadas em consideração têm sido confirmadas ou não. Além disso, se analisam os desafios que ambos os federalismos têm, relacionados com que os entes federados possam enfrentar eficientemente novas responsabilidades assumidas, e com como os governos federais farão para atenuar as graves diferenças sócio-econômicas entre os entes federados ao interior de ambos os países.

## Capítulo Primeiro

### 1.1. Introdução aos sistemas federais do Brasil e da Argentina

Tendo em consideração o ensaio comparado de Devoto e Fausto (2008), vê-se que Brasil e Argentina têm uma história muito mais semelhante do que se acredita. Durante muito tempo, estes países têm-se percebido como inimigos, e praticamente não se olharam mutuamente. Esta situação permitiu que os países tomassem caminhos similares, em um espaço contíguo, porém isolados um do outro. A dinâmica histórica de ambos é similar e a sua inserção no mercado internacional esteve mais ligada aos grandes centros políticos e econômicos do Velho Continente – e, depois, também do Norte do continente americano - do que propriamente entre eles, de maneira periférica e dependente (CARDOSO; FALETTO, 1969). Ademais, o fato de terem sido colônias de diferentes países e, em um segundo momento, ter experimentado um desenvolvimento como economias periféricas vinculadas ao centro – mas não entre elas - geraram uma ignorância total do que acontecia com o vizinho. A desconfiança mútua se agravou pela falta de uma língua comum e pela nula integração das vias de comunicação.

Países com vastos territórios, e escassas e dispersas populações, precisavam de um Estado forte que dirigisse a criação e o fortalecimento de uma idéia de Nação, de uma identidade que os abarcasse, contendo as diversidades. Os seus territórios não tinham um extenso passado comum. O espaço que hoje ocupa o Brasil derivava do Tratado de Madri de 1750, e o atual território argentino procedia da criação do *Virreinato del Río de la Plata*, em 1778.

Uma diferença substancial, sim, se deu a partir dos processos de independência. O fato de a monarquia lusitana ter se trasladado ao Brasil – somado à manutenção do regime social escravista que chegou a subjugar a um terço da população - fez com que o território se mantivesse unificado, passando a ser sede do Reino de Portugal, Brasil e Algarves, e produzindo um processo de emancipação relativamente calmo, sem sobressaltos. No caso argentino, os anos prévios à Independência foram de grandes conflitos. As guerras contra a Espanha e o desmembramento do território hispânico em América deram um caráter mais violento ao processo de criação dos novos países.

Neste sentido, um dos maiores estudiosos desta temática, José Murilo de Carvalho, fez um aporte importantíssimo à hora de analisar a formação do Estado brasileiro e as suas diferenças com o acontecido com as ex-colônias espanholas na América. Entende o autor que a diferença nas formas administrativas – mais descentralizada nas ex-colônias espanholas, e mais concentrada na lusa – pode ser uma resposta válida. Considera, contudo, que essas explicações são insuficientes. Ele parte da idéia de que, no Brasil, “a decisão de fazer a independência com a monarquia representativa, de manter unida a ex-colônia, de evitar o predomínio militar, de centralizar as rendas públicas, foi uma opção política dentre outras possíveis na época” (CARVALHO, 2007:19). Essa série de idéias foi sustentada pela elite local – “uma ilha de letrados em um mar de analfabetos” – caracterizada pela homogeneidade ideológica, formada em Coimbra (Portugal), influída pelos postulados do direito romano e, logo, recrutada como burocracia local. Todos estes fatos, então, teriam ajudado na manutenção de um aparato estatal mais organizado, coeso e poderoso do que nas ex-colônias espanholas.

Os anos passaram, mas a indiferença entre a Argentina e o Brasil continuou, e quando se olharam, foi para solucionar alguma disputa entre eles, nem sempre de modo pacífico. E em distintos momentos após virar independentes, foi no arranjo federativo que os dois países procuraram encontrar uma solução a tamanhos desafios. Em 1853, foi promulgada a *Constitución de la Nación Argentina*, ao passo que na Constituição de 1891, os Estados Unidos do Brasil declarava ser uma república federativa.

Entender-se-á de suma importância o seguinte fato: não se pode caracterizar o sistema federal no contexto do Cone Sul, sem levar em conta o presente junto com o passado (CARMAGNANI, 1993). Por este motivo, a seguir, se realiza uma descrição histórica da dinâmica que tem tomado o federalismo tanto no Brasil como na Argentina até o retorno à democracia.

### **1.1.1. Dinâmica do federalismo no Brasil. Desde os inícios à redemocratização**

Quando se fala de federalismo no Brasil, deve-se levar em consideração um movimento pendular que marca seu desenvolvimento desde os inícios. Assim, esclarecedora se torna a frase proferida pelo General Ernesto Geisel, no Planalto em 1975, citada pelo também general Couto e Silva:

“O Brasil, desde a implantação da República, é uma nação federativa em que se respeita e cultiva a autonomia dos Estados, como se proclamam e reconhecem as vantagens do municipalismo criador. Não se conseguiria, entretanto, esgotar, nessa fórmula, necessariamente abstrata e genérica, o dilema, sempre presente e de equilíbrio continuamente mutável, entre centralização e descentralização administrativas. Mestre Oliveira Viana, em estudos da evolução das instituições políticas brasileiras, mostrou bem a eterna oscilação entre esses dois pólos da centralização mais rígida e da descentralização mais elástica que teria balizado períodos sucessivos da vida nacional e, numa visão geopolítica desses fatos históricos, assinalou a importância do fator circulação através de base física tão imensa” (COUTO E SILVA; 1981:5).

Um dos mais importantes dilemas do federalismo brasileiro, então, desde os tempos de colônia até a atualidade, passa pelas fortes tensões entre o princípio da unidade do governo com as tendências regionalistas e desagregadoras.

O Brasil Colônia (1500-1822) evidenciou uma escassa presença do poder metropolitano e uma relação quase inexistente entre as distintas regiões. Mas, fundamentalmente, se caracterizou por ter uma administração que privilegiava as autonomias municipais. Neste sentido é que se diz que o município é a mais antiga instituição política ainda vigente, que sobreviveu à colônia.

A chegada da família imperial (1808) e a proclamação da Independência em 1822 se deram em um contexto pacífico e gradual. Optou-se pelo sistema político da monarquia constitucional e unitária, devido a que, nestes tempos, se entendia que a prioridade era a unidade e a esse fim se dirigiam todas as ações, tentando aplacar os espíritos provinciais. A Constituição de 1824 refletiu estas idéias, outorgando amplos poderes para o Imperador. Dom Pedro I “*brincava de rei constitucional, fazendo que ouvia e atendia a nação, criando-lhe a voz para comprazer a imaginação; era como ouvir estrelas...*” (FAORO, 1958:200).

Mas, as tendências centrífugas não se apagariam, reaparecendo com a tentativa do Código do Processo de 1832 ou pelo Ato Adicional que não prosperaria. Contudo, durante o reinado de Pedro II, o período de incertezas pareceu ir se encaminhando a algumas soluções. Administrativamente, o Império se tornou fortemente centralista, com a idéia de manter o território unido e não sofrer desmembramentos, como acontecia com os territórios hispânicos emancipados do resto do sul da América.

No entanto, o sentimento autonômico já se encontrava, mais fraco ou mais forte, nas 18 distintas capitanias logo convertidas nas províncias do Império. A pressão subnacional foi *in crescendo* e passou a ser, com certeza, junto com a abolição da escravidão e a demanda de princípios republicanos, uma das maiores ameaças à

nova monarquia brasileira (REGIS, 2009:2). Claro exemplo disto foram as revoltas da Confederação do Equador (1824), a Sabinada (1837-38) e a Balaiada (1838-41). Contudo, um dos fatos mais marcantes das tendências centrífugas foi, sem dúvidas, a Revolução Farroupilha, que proclamou não só a independência, mas também a transformação em República do território gaúcho por um decênio (1835-45).

Sufocadas as distintas revoltas, a unidade e a ordem pareciam garantidas. O Poder Moderador se manteve firme: interrompeu todas as legislaturas entre 1868 e 1889, com exceção de uma (LESSA, 1988:33). Com o eixo econômico desde o Vale do Paraíba até São Paulo, as elites cafeeiras pressionaram sobre o sistema monárquico, que só lembrava o passado colonial. Para alguns segmentos, a demanda federativa era insuficiente: lutavam pelo separatismo (idem, 1988:40).

O Brasil transformou-se em República em 1889. Cabe salientar que foi a Argentina, a 6 de dezembro desse ano, o primeiro país a reconhecer a nova República. Dois anos depois, foi promulgada a Constituição brasileira de 1891, onde se adota o princípio federativo. Quebrou-se o imperante unitarismo, e se passou ao papel uma forma de viver que já se evidenciava na prática, dando amplos poderes fiscais e financeiros às subunidades federais<sup>11</sup>. Uma vez instaladas as instituições da República Federativa, aquelas forças regionalistas terminariam explodindo com as revoluções civis. A carência de sólidos processos de democracia representativa determinava que o sistema federal potenciase as oligarquias estaduais, ao mesmo tempo em que diminuía o poder do Governo federal. Esta é uma das mais marcantes diferenças com o acontecido nos Estados Unidos: o federalismo brasileiro é de tipo institucional, resultando de uma disposição legislativa. No entanto, o federalismo dos Estados Unidos – como o argentino, que se analisa nas páginas seguintes -, significou antes de tudo a criação de um poder nacional maior até então inexistente, ou seja, um contrato entre estados autônomos para fortalecer seus laços econômicos e políticos, criando a União.

De qualquer forma, devido a que já na época existiam grandes desigualdades regionais, ficou difícil a união das províncias em prol de uma reforma tributária (ABRUCIO, 1998). Desta forma, aparecia uma contradição interessante. A autonomia política beneficiava à totalidade das províncias, já que permitia a livre eleição das autoridades locais. Mas, a autonomia financeira iria possibilitar só o progresso das regiões mais desenvolvidas, postergando às que já sofriam atrasos significativos. Era notório, prontamente, que a implantação da Federação convinha a São Paulo e a Minas Gerais. Os Estados periféricos passaram a depender dos recursos federais para

---

<sup>11</sup> Aqui, se davam maiores graus de autonomia do que na Constituição argentina de 1853/60.

se desenvolver. Reforçava-se, assim, a desigualdade e a hierarquia, e as demais estruturas de poder vigentes.

Durante o Governo Campos Sales (1898-1902), nasceu a chamada “Política dos Governadores”, mediante a qual a esfera federal preservava as autonomias subnacionais, desde que os Governadores apoiassem a política nacional através dos representantes estaduais no Legislativo federal. Assim, houve um congelamento da competição política (LESSA, 1988).

Assim, fizeram sua aparição os famosos *Barões da Federação*. Cada um destes dominava o cenário estadual: designava os governantes dos municípios; armava o gabinete e tinha total liberdade na criação de empregos públicos; nomeava quem comporia os postos policiais, entre outras atribuições. Somado à falta de partidos nacionais, estes Barões passariam a dominar a política brasileira. Porém, nem todos tinham o mesmo peso. A imposição dos candidatos para a Presidência passava principalmente por um acordo entre as elites estaduais mineiras e paulistas, assinantes do pacto do “*café com leite*”. Os governantes das unidades federativas médias, como Rio de Janeiro, Bahia e Rio Grande do Sul, podiam inclinar o balanço, quando o pacto encontrava fissuras internas. Os outros Barões estavam em um terceiro plano, porém comandavam seus Estados, impondo as regras do jogo político local.

A intervenção federal nos Estados não era rara, mas São Paulo e Minas Gerais e seus aparatos políticos estavam isentos. Se algum Presidente quisesse intervir em São Paulo, por exemplo, teria que se enfrentar contra uma poderosa polícia estadual (LOVE, 1993:202). Desta maneira, a Primeira República mostrou o pouco republicana que era no marco prático (ABRUCIO, 1998). Ficava na teoria a participação dos cidadãos brasileiros, e as oligarquias estaduais passaram a ser fortes atores no cenário político. Durante as quatro décadas seguintes à sanção da Constituição de 1891, o Governo central operaria em um plano intermediário, enquanto que as unidades federativas passariam a serem o eixo político de um país que não terminava de se constituir.

Este equilíbrio foi se enfraquecendo, colapsando quando a ditadura do então Governador gaúcho, Getúlio Vargas, se impôs. O fracasso da Revolução Constitucionalista de 1932 em São Paulo marcaria a perda relativa de força deste Estado dentro do país. E a Constituição de 1934, além de nacionalizar as riquezas do subsolo, aumentou a representação dos estados de menor população na Câmara dos Deputados. Mas, esta não ia durar muito: é a Constituição que menos tempo vigorou

na história brasileira.

Com matizes autoritários e de cunho corporativo, o Brasil federal começava a escrever a sua história de movimentos pendulares de centralização e descentralização administrativa. Tinha início a Era Vargas (1930-45). O Estado Novo se mostraria fortemente centralizador: se varreram as autonomias estaduais, com a queima de bandeiras dos Estados simbolizando o fato, e se declarou o fim da democracia liberal. O papel que Vargas deu ao Estado é central, já que ele passou a estar onipresente: regulava os mercados, criava empregos, além de condicionar as relações entre os patrões e os empregados. Todos os lineamentos partiam do Rio de Janeiro.

A União passou agora a dominar a cena, e se criaram agências públicas para fortalecer a burocracia pública nacional. Os interventores dos Estados não deviam responder já aos interesses das oligarquias locais, senão ao Presidente da República.

Com o retorno à democracia e a Constituição de 1946, o equilíbrio federal se tornou mais estável. O pêndulo se moveu novamente, e agora não só os Estados respiraram descentralização, mas também os municípios, que ganharam autonomia financeira e política. A União permaneceu consolidada, mas Estados e municípios contaram com importantes níveis de autonomia. Os Estados mais pobres passaram a ter uma sobre-representação na Câmara dos Deputados e se fez mais sólido o bloco nordestino no plenário nacional. Assim, se polarizou a Federação, as eleições nacionais passaram a depender de acordos entre os grupos políticos dos diferentes estados e partidos, e a barganha clientelística na Câmara e nos gabinetes se fez necessária para conseguir ou manter o apoio. Com Brasília como nova capital federal (1960), o Brasil viveria, nestes anos, um interessante período democrático, ao qual se faz referência cada vez que os brasileiros queiram procurar comparações com a atualidade política.

Após a implantação do Regime Militar (1964-84), os novos governantes, com o Marechal Castelo Branco ao mando, buscaram ter controle da problemática situação econômica, política e social. No começo, só pensaram em adiar as eleições para Presidente por um determinado tempo, mas logo se prorrogou o mandato presidencial até 1967. À concentração de tarefas conferidas ao Estado moderno a nível mundial (planejamento econômico, racionalização dos gastos, atendimento de grandes e complexas demandas da população), no caso brasileiro se somou o controle da inflação, as metas de desenvolvimento e a segurança nacional (FERREIRA DE MELLO, 1975).

Os Atos Institucionais AI-1 e AI-2 (1965) e a Emenda Constitucional N° 18 desse

mesmo ano deixaram claro que a ditadura era bem rígida: se aboliram os partidos políticos e são criados dois novos - a governista Aliança Renovadora Nacional (ARENA), e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), opositor -; as eleições para Presidente e Vice, e para Governador passaram a ser indiretas; e a União passou a colocar a maioria dos impostos sob sua órbita. O próprio Presidente Geisel, novamente citado por Couto e Silva, deu a entender que, durante o último período de exceção, o Brasil entrou numa fase de centralização indiscutível, modelando os conceitos do federalismo e da autonomia estadual política e fiscal. A abertura política com fachada de democracia foi a resposta militar a uma demanda silenciosa. Os Estados Unidos do Brasil seriam enterrados em 1967, para o país passar a ser chamado como “República Federativa do Brasil”.

Em 1968, o AI-5, o ato institucional mais marcante da ditadura, atribuiu consideráveis poderes ao Executivo federal. O Presidente podia deixar cessantes o Legislativo e o Judiciário – no plano federal e estadual -, além de intervir Estados e municípios sem nenhuma limitação. De qualquer forma, o Governo central não podia administrar o país desconsiderando completamente os Estados. Houve, então, uma redistribuição dos recursos, outorgando benefícios aos Estados do Norte e do Nordeste, embora o eixo do poder econômico seguisse concentrado no Sudeste.

Como no Estado Novo, em meados da década de 70 se atingiram altos graus de centralização político-administrativa. As receitas tributárias da União pularam de 39,0% em 1965 para 50,3% dez anos depois; os Estados passaram de 48,1% para 30%, enquanto que os municípios mantiveram estáveis suas receitas. Subordinando os interesses dos Estados e municípios, o Governo federal tomou para si a função de estabelecer metas e meios para todo o Brasil, arrogando-se faculdades que não lhe pertenciam sob a bandeira do “federalismo cooperativo”. Mas, o fenômeno se tornou alarmante e as tendências desagregadoras começaram a re-emergir. Com as eleições de 1974, as coisas mudaram: mesmo controlando o processo eleitoral, a ARENA sofreu uma diminuição na quantidade de deputados, e até os próprios Governadores arenistas puderam acrescentar seu poder de barganha frente ao governo militar.

Com Geisel na Presidência da República, tudo pareceu encaminhado a uma lenta, mas constante, abertura democrática. Aumentaram as transferências aos municípios e Estados; se puseram em prática outras medidas para favorecer os Estados mais empobrecidos, que deram suporte político em troca; entre outras medidas. Mas as eleições de 1976 evidenciaram uma cada vez maior rejeição ao regime, pelo que se lançou o Pacote de abril de 77, procurando reter o controle político em mãos oficiais. Assim, se manteve a eleição indireta dos Governadores, e um terço

dos senadores passou a ser eleitos da mesma forma, entre outras medidas.

Quando em 1982 se fez o chamado a eleições diretas para Governador do Estado, o Brasil tinha somado mais quatro unidades federativas<sup>12</sup>: se criaram os Estados do Acre (1964), Mato Grosso do Sul (1977), Roraima (1980) e Rondônia (1981). O país deu uma volta de página para começar um novo episódio da sua história. Os militares tinham colocado alguns reparos, mas a *débâcle* do regime já era evidente. Uma *sobre-representação distrital* procurada com “pisos e tetos” no número de deputados tentaria frear os votos da oposição, enquanto que o estabelecimento do pluripartidarismo buscava dispersá-los. Entretanto, a oposição ficou com 10 das 22 executivos estaduais, os quais ganhariam maior autonomia pelo simples fato de terem sido eleitos em votação direta.

Os Governadores dos Estados ficaram em uma posição sumamente legítima, coisa que não acontecia com um Executivo Federal, que ia ser eleito indiretamente. Assim, em termos de Juan Linz (ABRUCIO, 1998), o Brasil viveu uma situação de *diarquia*, com duas esferas de poder com distinta legitimidade e, deste modo, o Governo militar teve que recorrer ao apoio dos Governadores para aprovar seus projetos. Em troca, as unidades federativas começaram a receber maiores receitas – após a aprovação da emenda Passos Porto de 1983<sup>13</sup> -, além de poder contar com o uso dos próprios bancos e a emissão de títulos. Já durante o Governo Sarney, se sancionou a Constituição de 1988.

### **1.1.2. História do federalismo argentino: Confederação e Federação, ditaduras e democracia**

Também o caso argentino mostra um federalismo pendular, que varia incessantemente entre altos níveis de descentralização e momentos de forte centralização político-administrativa. Durante as quatro décadas posteriores à declaração da Independência (1810/16 - 1853/60), as distintas aldeias e cidades (*Intendencias de Salta del Tucumán, de Córdoba del Tucumán e de Buenos Aires*) que hoje conformam a Argentina não tinham um texto constitucional. Os nomes dos territórios na época eram *Provincias Unidas del Río de la Plata*. Mas, o chamado

---

<sup>12</sup> Anos depois, em 1986, na Região Norte, será criado o Estado de Amapá. Dois anos mais tarde, Goiás se subdivide e, na parte setentrional do Estado, nasce o Estado de Tocantins.

<sup>13</sup> Esta emenda (EC N° 23/1983) constituiu, ainda no regime militar, uma sorte de reforma tributária, que ajudou a que os Estados e municípios fortalecessem suas finanças, ao elevar os percentuais dos Fundos de Participação.

federalismo argentino não era mais do que algum pacto fraco de pouca relevância. Aliás, seria melhor defini-lo como um sistema anárquico confederado antes do que como federalismo: em cada uma das *Provincias*, dominava algum chefe militar carismático, o *caudillo*, e nessas décadas, cada um deles enviava representantes que se reuniam em assembléias para promulgar uma constituição comum, mas rapidamente alguma *Provincia* rejeitava o tratado pelo caráter centralizador do mesmo. Assim, existiram vários tipos de governos centrais que, de Buenos Aires, tentaram persistir, mas não conseguiram. A *Primera Junta* (1810) foi sucedida pela *Junta Grande* e pela *Junta Conservadora* (1811); do *Segundo Triunvirato* (1812-14) se passou ao *Directorio* (1814-20) e, depois à Presidência (1826-27). Viver-se-ia, por mais de 20 anos, o que se chamou de “*provisoriedade permanente*” (CHIARAMONTE, 1993:82).

Desta forma, o panorama rio-platense não passava de várias *Provincias* independentes e soberanas, relacionadas de uma maneira frouxa e informal, em um território contíguo que, de tanto em tanto, assinavam algum acordo. Houve várias tentativas de confederar as *Provincias* que não prosperaram: a dificuldade passava por conjugar a independência e a soberania das *Provincias* com a unificação. Entre os mais de 100 acordos de integração, conciliação e pacificação que se assinaram, aparecem como os mais relevantes o *Tratado del Pilar* de 1820 e o *Tratado del Cuadrilátero* – assinado em 1822, por Corrientes, Buenos Aires, Santa Fe e a República de Entre Ríos.

O *Pacto Federal* de 1831 foi o ensaio mais interessante até 1852, e se transformaria na pedra angular da *Confederación Argentina*. Este pacto, estabelecido primeiramente entre os assinantes do *Cuadrilátero*, posteriormente foi subscrito pelas outras *Provincias* autônomas. Foram assinantes do Pacto “*los trece ranchos*”<sup>14</sup>: Santa Fe, Corrientes, Salta, Jujuy, Santiago del Estero, Catamarca, Córdoba, La Rioja, San Juan, San Luis, Mendoza, e as ex-Repúblicas de Tucumán e Entre Ríos. As competências delegadas pelas *Provincias* eram mínimas, e se expressava a vontade de paz, amizade e união perante o ameaçante poder de Buenos Aires.

Todavia, a posição estratégica de Buenos Aires no *Río de la Plata* a convertia em porto natural de saída dos produtos das *Provincias* e isso lhe garantia o controle do comércio exterior e da navegação interior. Com Juan Manuel de Rosas governando Buenos Aires (sobre tudo no período 1835-52), este captaria o controle dos assuntos militares e as relações exteriores deste grupo de *Provincias* autônomas em suas

---

<sup>14</sup> “*Los trece ranchos*” era o modo pejorativo que usavam os *porteños* para se referirem às *Provincias* do Interior. Rancho é uma casa humilde construída com adobe onde moram os *gauchos* argentinos.

mãos. As lutas em relação à centralização política se referem a conflitos relacionados com como as próprias *Provincias* poderiam dominar-se umas às outras, antes do que a conflitos entre governos estaduais/*provinciales* e o Governo nacional querendo dominá-los (GIBSON; FALLETI, 2007). A única forma de contrabalançar o poder de Buenos Aires era incorporando-a em uma organização nacional. A solução era as *Provincias* delegarem mais autonomia e, assim, criar um sistema federal.

Por que ainda não dava certo nenhuma tentativa de união nacional? Por que demorou tanto o processo que finalizaria com a promulgação da *Constitución de la Nación Argentina*? Porque, diferentemente do que sucedeu nos Estados Unidos, onde as colônias se dividiam variavelmente em relação com uma temática pontual de conflito (expansão ao Oeste, navegação, taxas e política comercial, sistema escravocrata, ou conflito centralismo-autonomia), no caso das *Provincias* que depois formariam a Argentina, isto era distinto: quase todas elas eram contrárias a Buenos Aires nos distintos quesitos, referentes às rendas alfandegárias e o papel do porto, à questão da cidade capital, à navegação dos rios interiores ou ao conflito centralismo-autonomia, etc. (SAGUIR, 1998).

Com a queda de Rosas, a assinatura do *Pacto de San Nicolás* de 1852, primeiro, e a promulgação da *Constitución de la Nación Argentina* em 1853, depois, seriam os cimentos da nova organização nacional. Este texto constitucional dava a forma republicana, representativa e federal para a nova unidade política pretendida. Com esta fórmula, se procurou alcançar um duplo propósito. Por um lado, se estabeleceu uma República centralizada com um Executivo federal forte, mas que deu ampla autonomia às *Provincias*. Pelo outro lado, se refez aquela velha unidade política herdada com o *Virreinato del Río de la Plata* e se declarou a cidade de Paraná (Entre Ríos) como capital do país (BOTANA, 1993). Mais uma vez, Buenos Aires ficou de fora: rejeitou o Pacto de 1852, e foi sitiada pelo Exército de Entre Ríos, quando as *Provincias* rubricavam a Constituição. Assim, a demora em criar um Estado que contenha às diferentes *Provincias* continuou. Buenos Aires se afastou do resto das *Provincias* e se constituiu no *Estado de Buenos Ayres* pelos 10 anos seguintes. Assim, o território ficou cindido, dividido pelas guerras civis entre *unitarios* e *federales*.

Em 1859, a Confederação derrotou Buenos Aires na Batalha de Cepeda. No entanto, esta não logrou a unificação até um ano mais tarde, quando Buenos Aires se reincorporou a ela e foi assinada a Reforma da Constituição. Porém, em 1862, teve lugar a Batalha de Pavón, onde os *porteños*<sup>15</sup>, ao mando do General Mitre, venceram e projetaram a sua influência para o resto das *Provincias*. Este general se transformou

---

<sup>15</sup> Adjetivo gentílico que se utiliza para designar aos habitantes da cidade de Buenos Aires.

em Presidente da Nação unificada – após eleições nas quais os *federales* estiveram proscritos -, e os três Poderes se trasladaram à cidade de Buenos Aires.

Os conflitos não acabariam tão cedo. Durante a Administração Mitre, houve 107 levantes contra o Governo nacional (GIBSON; FALLETI, 2007), mas de qualquer forma o Estado Nacional continuou se consolidando, ganhando novas terras e controlando paulatinamente os Exércitos *provinciales* (OSZLAK, 1982). Também aqui, como no caso brasileiro, a intervenção federal foi aplicada freqüentemente, mas não em todo o território: pelo poderio econômico e militar, as *Provincias* de Buenos Aires e Entre Rios podiam frear qualquer tentativa de intervenção em seus territórios. Assim, o Governo nacional se tornava hegemônico em algumas regiões, ao mesmo tempo em que em outras devia enfrentar a ameaça de revoltas por parte de Exércitos *provinciales*.

Logo a seguir, apareceu a conflituosa questão da “cidade capital”. O Congresso Nacional apresentou projetos para instalar o aparelho governamental federal em Villa María (Córdoba), e em Rosário (Santa Fe), mas não prosperaram pelo veto do Executivo em 1868, 1869, 1871 e 1873. Finalmente, em 1880, o problema pareceu terminar: após um sangrento levante dos *porteños*, o Governo nacional realizou a primeira intervenção federal em Buenos Aires. A cidade de Buenos Aires foi convertida em Capital do país, seu porto foi federalizado, e sua receita foi distribuída entre as outras *Provincias* (MELO, 2005a:103). Seria criada em 1882, então, uma nova cidade – La Plata - para se tornar capital da *Provincia* de Buenos Aires.

Nestes tempos, o General Julio A. Roca começou a tecer o seu núcleo de poder, que se estenderia por mais de 30 anos. Exitoso militar na *Campaña al Desierto* – um deserto desabitado de brancos, mas habitado por indígenas -, soube criar uma série de alianças políticas para a administração e consolidação do poder do Governo federal. Roca foi eleito Presidente pela primeira vez em 1880, com o apoio da *Liga de Gobernadores*, uma aliança entre as oligarquias estaduais, integrada por 12 das 14 *Provincias* (só rejeitada por Buenos Aires e Corrientes).

É o momento dos chamados “*gobiernos electores*” do *Partido Autonomista Nacional* (PAN), onde não foram os cidadãos que decidiram as eleições, mas os Governadores *provinciales*. O Presidente colocava alguém que o sucedesse e intervinha na designação dos Governadores, os quais, por sua vez, faziam valer seu peso e influência para nomear deputados e senadores (BOTANA, 1994). E é, também, o momento em que a hegemonia de Buenos Aires se reverteu em favor das *Provincias* médias e pequenas. Assim, Governadores e Presidente estiveram em um equilíbrio

interessante, o que fez com que dependessem do apoio mútuo. Nas últimas décadas do século XIX, a Argentina mudou muito. A política da “*orden conservadora*” ajudou a dar estabilidade ao regime política e ao sistema econômico, unindo o monopólio da violência legítima em mãos do Governo federal com o liberalismo econômico (idem, 1994). A população cresceu exponencialmente pela chegada massiva de imigrantes europeus, ao mesmo tempo em que cresceu a produção de cereais e carnes, e o país passou a ser chamado de “*celeiro do mundo*”.

Depois de várias presidências do hegemônico PAN, as instituições nacionais começaram a se consolidar como atores essenciais no cenário político argentino. O Executivo nacional era já o eixo central deste novo equilíbrio. Contra a fraude eleitoral sistemática, com o federalismo perdido como bandeira, e para somar novos participantes ao desfrute da riqueza nacional – famílias de imigrantes afastadas da política, principalmente -, apareceu um novo agrupamento para dar-lhe veracidade aos direitos cívicos: a *Unión Cívica Radical* (UCR).

Com as suas lutas, a UCR conseguiu mudar as regras eleitorais. Em 1912, se sancionou a chamada *Ley Sáenz Peña* (Lei N° 8871), pela qual se deu o direito ao voto universal, secreto e obrigatório aos homens argentinos maiores de 18 anos. Agora, a UCR – com Hipólito Yrigoyen à cabeça - se convertia na maior força política do país, quebrando a hegemonia do PAN, e ganhando sucessivamente todas as eleições até 1930.

Durante os governos radicais, apesar da já citada bandeira partidária do federalismo, as autonomias *provinciales* e o poder dos Governadores receberam alguns golpes: dezenove intervenções federais abarcaram quase todas as *Provincias*. Prática comum usada para acabar com os governos opositores, entre as causas que justificaram normativamente as intervenções do governo radical, se conta o fato de os governantes conservadores não terem chegado ao poder *provincial* por uma via transparente, senão por meio da fraude, e desentendendo-se da vigente *Ley Sáenz Peña*. Mas, também podem existir outras razões. A UCR, durante a 1° administração Yrigoyen (1916-1922), não governava na maioria das *Provincias* nem tinha controle nas casas legislativas federais. Por outro lado, já a partir do final deste primeiro governo radical, a intervenção pode se explicar pelas próprias divisões dentro do partido, entre os *personalistas* (seguidores de Yrigoyen) e os *antipersonalistas* (contrários a Yrigoyen).

Em 1930, a Argentina sofreu o primeiro de uma série de golpes militares. A prática democrática, que poucos anos levava, foi interrompida, e com ela, o pêndulo

se inclinou rumo a uma acentuada centralização. Praticamente vivendo a mesma situação que o Brasil na época, o balanço cedeu em favor do Governo federal. No período conhecido como *Amplia Década Infame* (1930-46), se estabeleceu um regime democrático “*de fachada*” no qual as eleições eram sistematicamente fraudulentas. Nesta década, foi criada a chamada *Coparticipación*, pela qual as subunidades federais, pressionadas, cederam direitos exclusivos para obterem benefícios na distribuição da receita total.

Tempo depois, com a chegada do peronismo (depois chamado de Partido Justicialista, PJ) ao governo (1946), o Estado nacional se fez forte como empresário e como impulsor da industrialização<sup>16</sup>. Na Reforma Constitucional de 1949, se incorporaram os direitos trabalhistas e o voto direto para a escolha dos representantes. Outra das medidas mais lembradas é a sanção da lei que permite o voto feminino universal para maiores de 18 anos. Também, se criaram as *Provincias* de Chaco (1951), Misiones (1953) e Formosa (1955) no Nordeste, e de La Pampa (1951), Neuquén e Río Negro (1955) na Patagônia<sup>17</sup>.

Com o desenvolvimentismo *frondizista* (1958-62), a participação das *Provincias* aumentou, mas os Governadores pressionaram um pouco mais e conseguiram ficar com uma porção ainda maior do bolo tributário. Quando Illia começou o seu governo (1963-66), esta pressão se fez mais intensa e as *Provincias* lograram ficar com o 46% da massa tributária. Porém, um novo golpe militar colocou o General Onganía na Presidência, e o poder se centralizou em sua figura. As *Provincias* argentinas assistiram inermes como eram reduzidos seus recursos tributários.

Após o retorno do PJ ao Governo nacional em 1973, se utilizou novamente a ferramenta da intervenção federal como no distante governo da antiga UCR para resolver não os problemas de comoção interna de uma *Provincia*, mas os problemas internos do partido governante nessa *Provincia* (BIDART CAMPOS, 1993:385). Após este breve período democrático, os militares retornaram ao comando do país e, mais uma vez, o Governo central deteve importante parcela da receita, enquanto as *Provincias* ficaram com 29% do total. Com a volta à democracia em 1983, a pressão das unidades federativas para ganhar maiores níveis de autonomia se potenciou e a administração nacional teve que aceitar as demandas.

---

<sup>16</sup> O processo de industrialização por substituição de importações, e a colocação do Estado como empresário começou durante a década de 1930, como resposta à crise internacional, mas é no primeiro governo peronista que se fortalece este tipo de intervenção na economia.

<sup>17</sup> A *Provincia* de Santa Cruz seria criada em novembro de 1956, já durante a *Revolución Libertadora*.

### 1.1.3. Em resumo

Watts (1996) coloca Argentina e Brasil entre os países pioneiros em adotar formas federativas de dispersão do poder junto com os Estados Unidos, Suíça e Austrália, entre outros. Embora nossos países se encontrem neste grupo, como assinalado, não se deve mirar o modelo que adotam a Argentina e o Brasil olhando o arquétipo federal estadunidense que Jay, Hamilton e Madison<sup>18</sup> – através do complexo sistema de controles mútuos (“*checks and balances*”) - pensaram no final do século XVIII. Concorde-se com a linha de pensamento de Carmagnani (1993), de Madeira (2001) e de Abrucio (2001), autores que refletem que não é correto entender o federalismo em nossos contextos como uma má cópia do modelo americano, nem como uma tentativa de enxertia mal sucedida. O certo, então, é pensar o princípio federal moderno, presente na Constituição dos Estados Unidos de 1787, como uma “fonte normativa” de inspiração para os nossos modelos. Estas propostas normativas foram re-elaboradas para se adaptar às conjunturas nacionais próprias.

Assim, Carmagnani considera, a despeito das diferenças, que uma das causas mais fortes para a procura da forma federativa como arranjo institucional foi o fato de que tenham sido as unidades intermediárias mais pobres e marginadas de ambos os países (as *Provincias* periféricas argentinas e os Estados mais afastados do Sudeste e Sul brasileiro) as que impulsionaram o federalismo na procura de uma solução conveniente para tentar amenizar os desequilíbrios regionais. Ou seja, o federalismo teria aparecido nestes contextos como um freio à hegemonia protagonizada por algumas unidades federativas chaves (Buenos Aires, por um lado, e São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, pelo outro).

Como assinalado anteriormente, pode-se dizer que o federalismo nestes dois países tem tomado um rumo semelhante, e aquele movimento pendular de centralização-descentralização parece ser simultâneo, apesar das especificidades próprias nas vivências de cada um destes sistemas federais do Cone Sul. Em ambos os países, as tendências federativas começaram a aparecer a partir de tensões que surgem entre regionalização e centralização do poder.

---

<sup>18</sup> O termo “Federalistas” faz referência ao grupo de intelectuais norte-americanos - G. Hamilton, J. Madison y J. Jay-, que sob o pseudônimo de “*Publius*”, publicaram um conjunto de vários artigos, através dos quais impulsionavam a promulgação da Constituição de Filadélfia, instando à opinião pública de Nova Iorque (Estados Unidos), para que o governo deste Estado ratifique a mesma. Foi publicado, pela primeira vez, no formato de livro, em 1788.

Encontram-se três grandes etapas históricas na dinâmica federativa (CARMAGNANI, 1993). No começo, ambos os países assistiram a um período de “federalismo liberal-democrático”, que não logrou consolidar-se pelas tendências corporativas, completamente irreconciliáveis com o espírito federal. O corporativismo pensa em subjugar os direitos políticos às conquistas sociais, e crê que devem ser sacrificados os humores cívicos para lograr o progresso da sociedade. Assim, no ano de 1930, a Argentina e o Brasil assistiram à quebra da institucionalização com a chegada das ditaduras. O pêndulo se inclinou para a centralização administrativa com Estados federais fortes. Assim, teve lugar um federalismo de caráter “centralizador”, no qual o Executivo nacional se tornou predominante no jogo político. Começou assim o movimento pendular: se passou a um esquema distinguido por momentos de centralização-descentralização, associados ao conflito democracia-autoritarismo. Com a volta à democracia (1983-85), estes países entraram em uma nova fase federativa, em uma etapa histórica ainda amorfa, mesmo que com traços que se mostram descentralizadores.

A seguir, se apresentam as características básicas do arranjo federativo que diferentes estudiosos têm analisado. A idéia é comparar os sistemas federais do Cone Sul, procurando encontrar semelhanças e diferenças constitutivas de ambos os países.

## **1.2. Procurando a matriz própria desde as principais teses do federalismo**

Atribui-se a Willam Riker a frase “*o federalismo não importa*”. Os sistemas federais importam? O arranjo federal importa, e muito. Certo é que aquela antiga relação que se fazia do federalismo com a descentralização e o vínculo direto entre o Estado unitário e a centralização foram superados: o primeiro não implica o segundo, e vice-versa. Mas, não se pode concordar, de maneira alguma, com a afirmação de William Riker acerca de que o federalismo não importa, já que não tem qualquer influência em termos de resultados políticos. Compartilha-se com Gibson (2004) o impacto que pode gerar a presença de arranjos federais, como pode ser o evidente limite à ação do governo, o aumento no número de *veto players* no sistema político, a divisão do poder e a ampliação da representação política, entre outros.

Com efeito, crê-se que a dinâmica que têm tomado Argentina e Brasil não pode

ser entendida sem levar em conta o federalismo, como se chegou a sua instituição, os desafios que gerou e os problemas que ele ajudou a solucionar. O federalismo não deve ser entendido só como efeito de alguns fatos históricos ou como resposta para superar certos obstáculos, senão que também é importante entender que ele pode se tornar a causa de fenômenos políticos, uma vez que instalado na cultura de uma sociedade.

Concorda-se com Souza (2008a) que a dificuldade para analisar o federalismo moderno se deve, entre outras coisas, ao fato de este ser antecedente à sua teorização: primeiro foi colocado em prática e só depois foram realizados os estudos teóricos sobre o fenômeno. De qualquer forma, esta autora acredita que existe um ponto comum na literatura sobre o federalismo, o qual se relaciona com a distribuição territorial da autoridade entre jurisdições autônomas e interdependentes (SOUZA, 2008a:36). Partindo desta premissa, se analisa teorias relevantes do federalismo, este modelo de organização territorial do poder tão importante. O objetivo é entender o federalismo e compreender a dinâmica federativa no Brasil e na Argentina.

### **1.2.1. Riker e sua teoria sobre o federalismo**

Analisa-se agora as premissas de William Riker, um dos principais teóricos do federalismo e, ao mesmo tempo, um dos que não acredita que o fenômeno tenha importância prática, como foi observado. Em seu trabalho “Federalism” (1975), o autor estuda o federalismo desde a descentralização, definindo-o como *“uma organização política onde as atividades governamentais se dividem entre governos regionais e o governo central, de forma que cada tipo de governo tem certas atividades sobre as que as decisões finais”* (RIKER, 1975:101).

Riker avalia as numerosas formas constitucionais possíveis que pode tomar um sistema federal, através de um *continuum* relacionado ao grau de independência que os governos federais têm a respeito dos Estados membros e vice-versa. Seguindo esta idéia, o autor considera que as federações podem ser ir desde a centralização total à descentralização total. Nas federações extremamente centralizadas, os representantes do Governo federal podem tomar decisões sem necessidade de consultar aos governos subnacionais exceto nas áreas restritas; nas federações mais descentralizadas, o Governo central pode tomar certas decisões só em áreas restritas.

Souza (2008a) resume a análise de Riker. Entende que, para o autor, as federações não são produto de motivos coerentes, mas de manipulação e barganha. Por isto, e a diferença de outros teóricos que se analisam aqui, Riker desconfia dos estudos só baseados nos arranjos constitucionais, porque considera que estes não são suficientes para observar o impacto das instituições. O foco deve estar nas pelas forças reais que operam no sistema federal.

Assim, seguindo ele, o federalismo é o resultado de uma negociação política com o objeto de se defender de agressões militares e diplomáticas. O sistema federal aparece quando existe um desejo político de expandir os controles territoriais (seja para se defender ou para conseguir novos territórios) e um desejo dos Estados membros de ceder parte da própria soberania para criar uma união que os proteja (de ameaças externas) ou que os participe de conquistas militares potenciais.

### **1.2.2. O federalismo, na visão de Elazar**

Seguindo a obra “Exploring Federalism” (1991) de Daniel Elazar, pode-se dizer que a revolução federalista, embora das menos noticiadas, é uma das mais amplas. Na época moderna, o federalismo passa a ser uma das ferramentas mais importantes na articulação do desejo das populações de preservar as vantagens das sociedades pequenas com a necessidade de reforçar as diversidades culturais, por exemplo. Segundo o autor, as federações foram se convertendo em uma alternativa ao Estado-nação, sendo um processo não de desaparecimento deste, mas de limitação da soberania através do princípio de autonomia e governo compartilhado.

No entanto, não se pode esquecer que, das atuais federações, a mais antiga – os Estados Unidos - não tem mais de 250 anos, e as mais novas são muito recentes. Ou seja, é uma grande ferramenta, mais ainda não se conta dentre as mais tradicionais do Direito Público (FERREIRA DE MELLO, 1975).

Diferentes arranjos federais foram aplicados na preservação dessas legítimas diversidades internas e, também, visando unir políticas para obter vantagens econômicas e maior segurança. A velha distinção da divisão territorial dos Estados já não levaria em conta a diversidade de sistemas híbridos que se colocariam ao longo de um *continuum Estados Unitários / Estados Federais*. De qualquer forma, na atualidade, cerca de 40% da população mundial forma parte de territórios com

políticas formalmente federais, enquanto que outro terço vive em lugares que aplicam algum tipo de arranjo federativo.

Como sintetiza Arend Lijphart, para Elazar o federalismo deve se entender desde a não centralização do poder, como *“a distribuição fundamental do poder entre múltiplos centros (...), não a devolução de poderes a partir de um centro único, ou em direção à base de uma pirâmide”* (LIJPHART, 2003:214-215). Então, segundo Elazar, uma federação é uma política composta de entidades constitutivas fortes e de um também forte Governo central, cada um possuindo poderes delegados pelos cidadãos e habilitados para tratar diretamente com a cidadania no exercício desses poderes.

Esta definição “mínima” do conceito se coloca em sintonia com os postulados de autores como Kenneth C. Wheare (1947), Ivo Duchacek (1987) e Preston King (1993). Wheare entende que o princípio federal passa pela divisão constitucional de poderes entre o Governo central e os governos regionais, cada um independente do outro, mas onde a ação é coordenada entre todos. De forma semelhante, Duchacek define o sistema federal como *“a divisão constitucional do poder entre um Governo geral (...) e uma série de governos subnacionais”* (DUCHACEK, 1970:194). Por sua vez, King considera que as federações são soberanias estatais nas que existe uma representação predominantemente territorial. Esta representação é garantida em pelos menos dois níveis subnacionais (governos locais e regionais), e as unidades regionais são incorporadas eleitoralmente no processo de decisão, princípio só alterável por meio de medidas constitucionais extraordinárias.

Elazar também entende o federalismo a partir do conceito de descentralização. Assim, um sistema federal seria uma organização política na qual as atividades governamentais se dividem entre o Governo central e os governos regionais, onde cada tipo de governo toma as decisões finais sobre um assunto. Mas, a significação do termo “federalismo” dada por este autor se percebe mais clara tomando as suas próprias palavras:

“O termo ‘federal’ é derivado do latim *foedus*, o qual significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles” (ELAZAR, 1991:5).

Uma das principais características do federalismo se relaciona com a aspiração e propósito simultâneos de gerar e manter a unidade e a diversidade. A ferramenta envolve tanto a criação e manutenção da unidade, como também a difusão do poder

em nome da diversidade. Mas Elazar adverte que Unidade e Diversidade não são termos opostos: o primeiro se contrapõe à Desunidade; e Homogeneidade deve ser colocada como contrária à Diversidade.

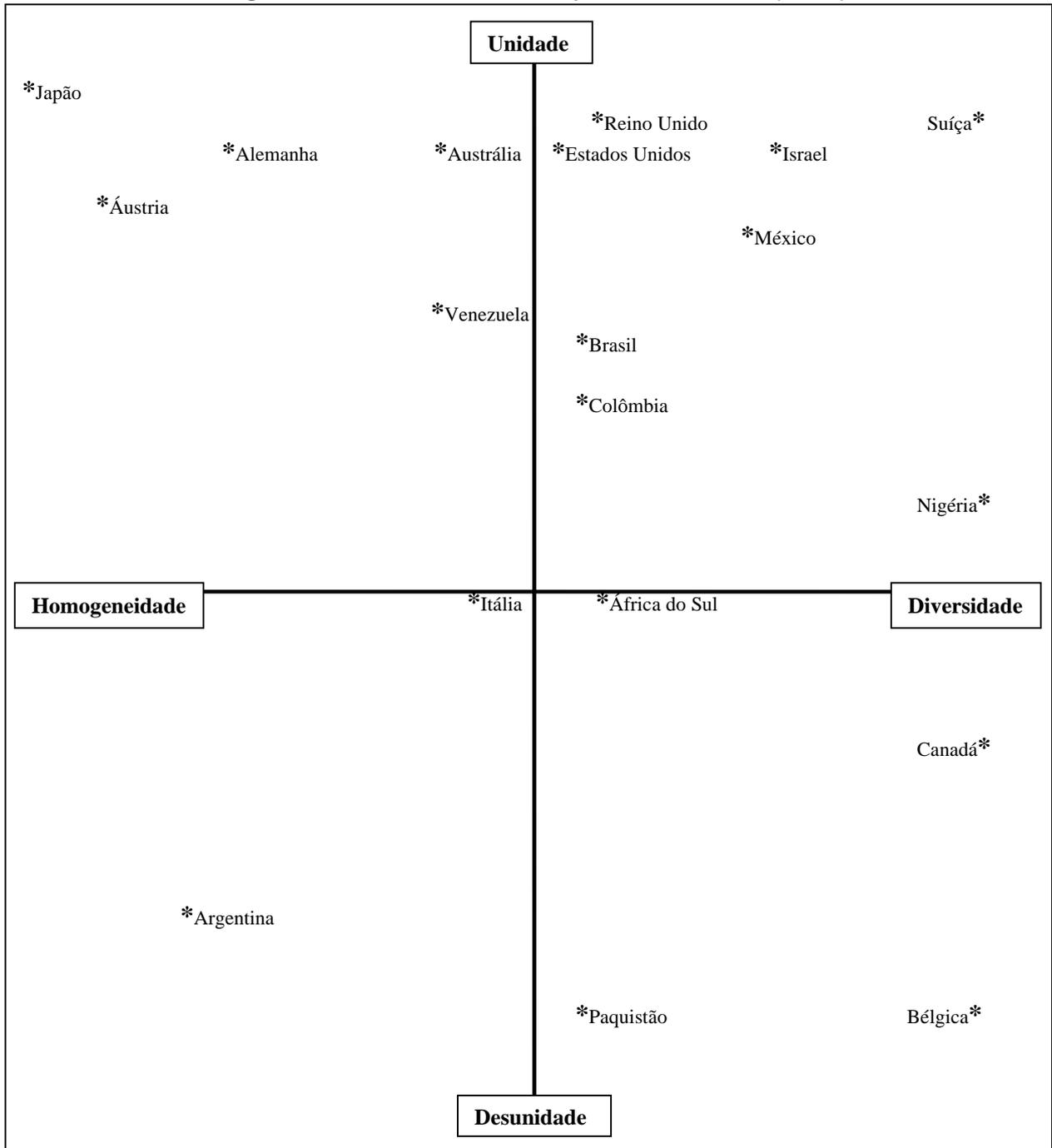
Para ilustrar isso, o intelectual coloca as variáveis nos *continua Unidade/Desunidade e Homogeneidade/Diversidade*, eixos que depois cruza. Neste ponto, através do quadro exposto em sua obra (ELAZAR, 1991:65) e reproduzido aqui (Figura N° 1), se observa uma grande diferença entre os países a analisar na presente pesquisa, cujas razões não são devidamente explicadas. Dentre os países estudados, a Argentina se encontra isolada no quadrante *Homogeneidade/Desunidade*. Por sua vez, o Brasil aparece no extremo oposto (*Diversidade/Unidade*).

Outro elemento importante se relaciona com a estrutura e o processo de governo. O federalismo é tanto uma questão de processo, quanto de estrutura, especialmente se o processo é definido incluindo uma dimensão político-cultural. Os elementos do processo federal implicam um sentido de parceria entre os signatários do pacto federal, que se manifesta através da cooperação e de negociações entre todas as partes procurando consensos ou, na falta destes, um arranjo que proteja a integridade fundamental de todos os signatários (ELAZAR, 1991:67).

Assim, o autor entende que podem existir estruturas federais, que não necessariamente sejam seguidas de processos federais. Sendo a combinação de ambos os elementos o que cria o sistema federal, considera que, nos federalismos da América Latina, se observam estruturas federais que não se correspondem com processos federais. Na Figura N° 2, reproduz-se o desenho das estruturas e projetos. Aqui, o autor coloca a Argentina e o Brasil na categoria *Estruturas Federais/Processos Unitários* (idem, 1991:69).

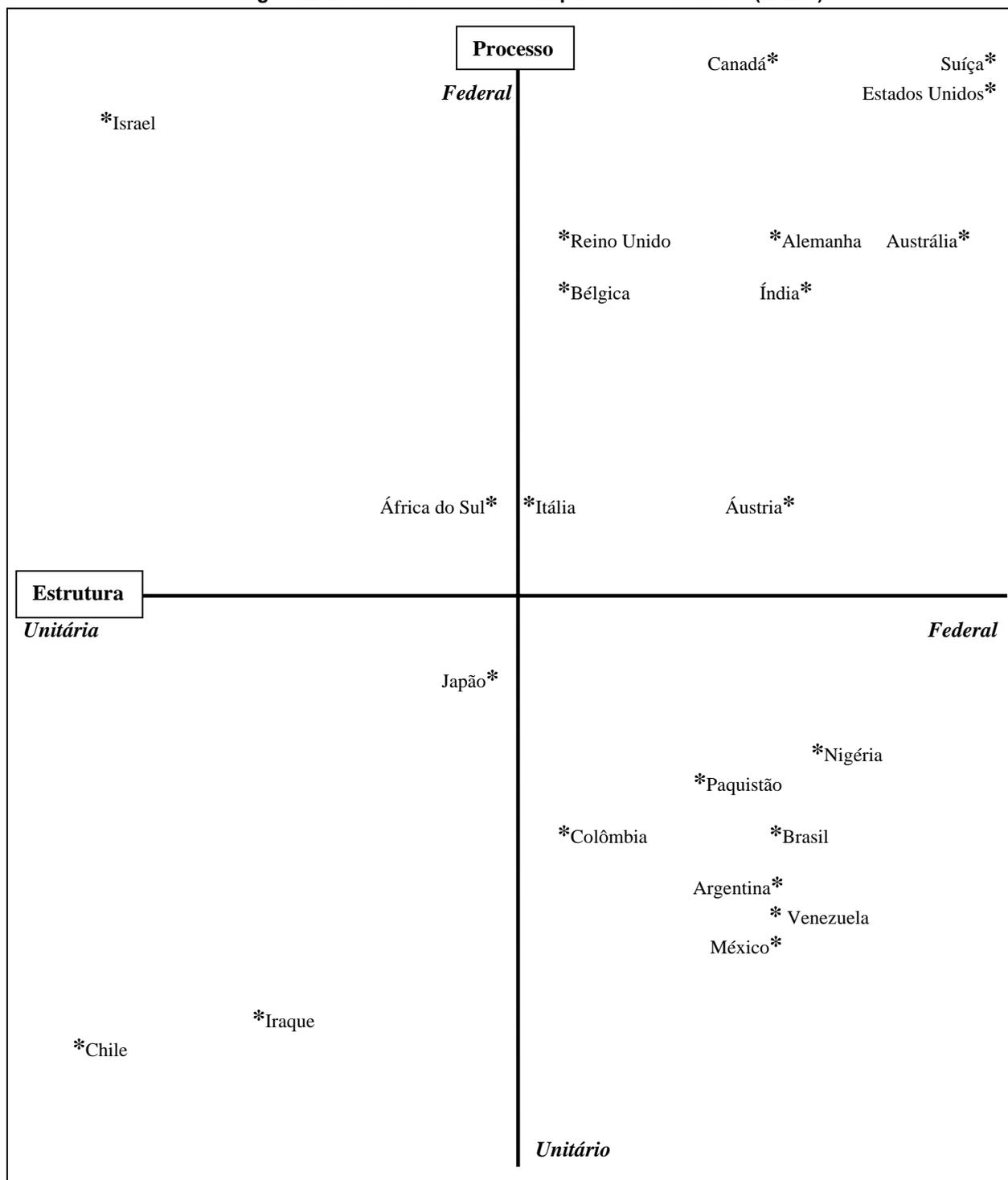
Também Elazar analisa o federalismo como fenômeno social, territorial e político (ibidem, 1991:72). Desta forma, entende que o arranjo pode contribuir para lograr relações sociais harmônicas entre grupos sociais, culturais, étnicos ou religiosos distintos, e obter uma forma de organização política apropriada que os contenha.

Figura 1. Unidade e Desunidade em países selecionados (Elazar)



Fonte: Elaboração própria com base em Elazar (1991:65).

**Figura 2. Estrutura e Processo em países selecionados (Elazar)**



Fonte: Elaboração própria com base em Elazar (1991:69).

Neste caso, o autor coloca o Brasil e a Argentina como sistemas nos quais o federalismo como fenômeno político está quase completamente presente, enquanto que se encontra ausente como fenômeno social.

Assim mesmo, outra dimensão que Elazar leva em consideração é o impacto geográfico do federalismo. Segundo o autor, nos sistemas federais não deveria existir um único centro urbano dominante, senão uma rede de cidades de importância relativamente similar. Entende que verdadeiros sistemas federais não deveriam ter capitais, mas assentos do Governo central em uma cidade determinada. Aqui, seguindo seu estudo, o Brasil e a Argentina se encontram em lugares opostos.

No mais austral dos dois países, Buenos Aires aparece como centro de poder indiscutível. Não à toa, a Argentina foi definida pelo historiador Félix Luna como *“um anão macrocefálico de cabeça gigantesca e doente, que é o porto de Buenos Aires, onde no 0,1% do território nacional mora o 35% da população, e em um raio não maior de 500 km desse porto está assentada 80% da riqueza nacional”*<sup>19</sup>. O Brasil, no entanto, se caracteriza pelo fato de que dois ou mais núcleos têm disputado historicamente uma posição predominante, não tendo um único e irrefutável centro de poder soberano nos terrenos político (Brasília), socioeconômico (São Paulo) e cultural (Rio de Janeiro).

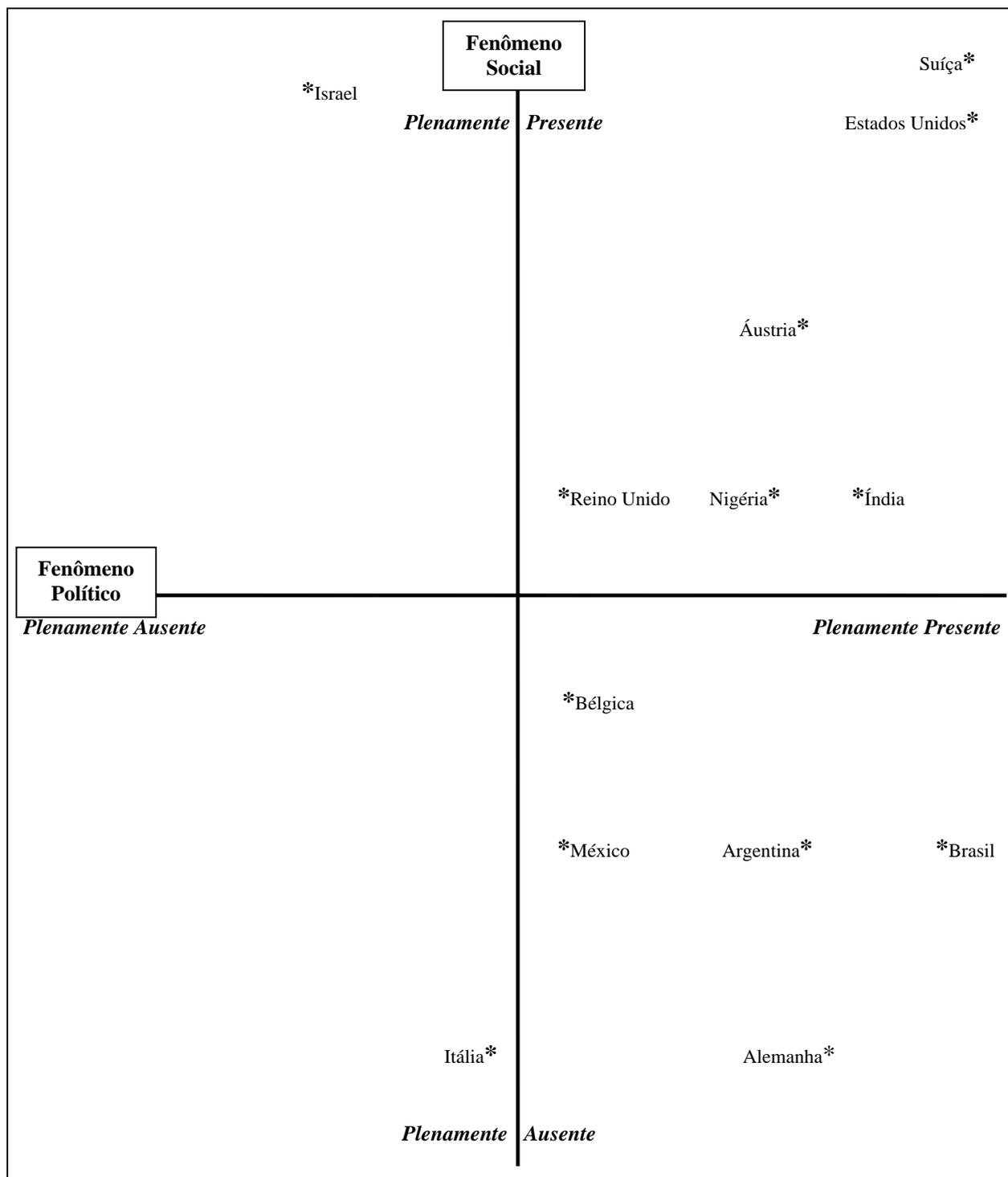
O autor considera que, na América Latina, a coincidência dos limites dos Estados com grupos étnico-culturais que têm interesses econômicos e sociais similares foi uma benção. Desta forma, se explicaria o fato de não terem sofrido grandes mudanças nas fronteiras territoriais.

Finalmente, Elazar acredita que o federalismo só pode existir onde há uma considerável tolerância à diversidade e onde a ação política seja diplomática, no caso de o poder de atuar unilateralmente ser possível. Nos sistemas federais, o pré-requisito é a capacidade de construir consenso em vez de ameaçar o poder da coerção (ibidem, 1991:181). Mas vê que graves problemas podem acontecer quando a vontade de federalizar não é acompanhada de uma cultura política federal, como, segundo ele, ocorre nos sistemas federais latino-americanos. A falta desta cultura política federal é apontada pelo autor como uma das causas de desintegração das federações.

---

<sup>19</sup> Tradução própria, apud Hernández (2004:27).

Figura 3. Federalismo como Fenômeno Social e Político em países selecionados (Elazar)



Fonte: Elaboração própria com base em Elazar (1991:72).

### 1.2.3. A teoria do federalismo de Loewenstein

Um autor que também estuda os arranjos federais é Karl Loewenstein, em sua obra “Teoría de la Constitución” (1976). Fazendo uma análise da divisão do poder político e os “*checks and balances*”, este autor afirma que o federalismo é um dos mais importantes controles verticais, da mesma forma em que a separação de poderes se torna a distinção primordial entre os controles horizontais. Se estes últimos operam no quadro do aparelho estatal, aqueles o fazem ao nível em que a máquina estatal se enfrenta com a sociedade. Assim, compreende o federalismo como o local onde confrontam duas soberanias estatais diferentes separadas territorialmente, que se equilibram mutuamente. A existência de fronteiras federais, então, limita o poder do Estado central frente aos Estados membros, e também limita o poder destes últimos frente ao Estado central.

Além disso, coloca que os a associação federativa se relaciona com a criação de uma unidade nacional entre Estados diversos até então separados. Esta nova unidade nacional se logra através do respeito às diversidades regionais. O autor considera que, normalmente, entre os elementos que favorecem a criação desta nova unidade se encontra a existência prévia de uma comunidade de interesses políticos, econômicos e militares, tradições e pretensões comuns, uma comum ascendência e, às vezes, uma comunidade lingüística.

Loewenstein encontra algumas características essenciais dos Estados federais. Em primeiro lugar, aparece a existência de uma soberania própria do Estado central, a qual deve estar estritamente separada da soberania dos Estados membros. Em segundo lugar, o domínio direto dos órgãos federais sobre os cidadãos no território nacional. Em terceiro lugar, o autor afirma que a distribuição de competências entre as soberanias deve dar-se por meio de um documento formal, onde se enfatize o contrato da “aliança eterna” entre os Estados membros. Loewenstein comenta que, a partir desta aliança, passa a existir só uma soberania: a soberania indivisível do Estado central, já que esta irá absorvendo aquela soberania originária dos Estados membros.

Os Estados membros são representados nas Câmaras Altas e podem participar na modificação do pacto federal, através de distintos arranjos. No entanto, Loewenstein diz que, por exemplo, os direitos dos Estados que conformam a União norte-americana são, cada vez mais, invalidados e midiaticados pelos partidos políticos organizados de maneira federal. Acontece que as UF, embora cumpram algum papel na eleição dos candidatos, têm perdido terreno nos programas e nas

plataformas políticas dos partidos, orientados nacionalmente, e não regionalmente. Da mesma forma, a erosão da soberania estadual se acentua pela crescente dependência dos Estados membros de transferências federais, sem as quais não conseguiriam efetuar as funções atribuídas constitucionalmente.

Ao analisar os países federais da América ibérica, o autor entende que as relações fáticas não são adequadas para alcançar um autêntico federalismo, devido ao mecanismo da intervenção federal e à natural hegemonia de certos Estados membros, entre eles São Paulo e Buenos Aires, ocupando uma posição preponderante ao interior dos seus países.

#### **1.2.4. Os princípios essenciais das federações, para Burgess e Gagnon**

Toma-se, agora, a obra “Comparative federalism and federation: competing traditions and future directions”, compilação teórica realizada pelos canadenses Michael Burgess e Alain-Gustave Gagnon (1993). Neste trabalho, se pode ver que o princípio do federalismo é, antes de tudo, um princípio organizativo, um conjunto de técnicas constitucionais, legais, políticas, financeiras e administrativas que servem para manter o balanço entre a independência mútua e a interdependência entre níveis de governo.

Resumidamente, segundo os autores, *“a federação é uma forma organizacional específica que inclui estruturas, instituições e técnicas. É uma realidade institucional tangível”*<sup>20</sup> (BURGESS; GAGNON, 1993:5). Também reforçam a idéia de que o federalismo é um mecanismo eficiente na acomodação das diversidades, mas consideram que este arranjo não serve para resolver conflitos, senão que pode conseguir administrá-los e regulá-los.

Estes autores encontram três princípios essenciais comuns às federações. Em primeiro lugar, colocam que a autoridade é dividida em duas ou mais jurisdições autônomas que operam sobre uma população específica. Em segundo lugar, existe um convênio distintivo aceito pelos cidadãos da federação. O último componente é um pacto entre as jurisdições soberanas envolvidas, plasmado em uma constituição escrita.

De qualquer forma, Burgess e Gagnon entendem a presença de dois critérios

---

<sup>20</sup> Tradução própria.

mais, tomados das análises de Ronald Watts: um árbitro para decidir sobre diversos litígios, na forma de um Supremo Tribunal, e instituições nacionais que dêem expressão aos interesses das minorias e dos grupos regionais, incluindo uma legislatura bicameral.

### **1.2.5. O modelo consensual de Lijphart**

Arend Lijphart, em seu trabalho “Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países” (2003), considera que as sociedades democráticas podem ser diferenciadas entre majoritárias e consensuais, sendo que nas primeiras a concentração do poder nas mãos da maioria é a característica principal. Ali onde, por questões religiosas, lingüísticas, ideológicas, étnicas, raciais ou culturais, o domínio da maioria se torna pouco democrático e perigoso, é primordial que se institua uma democracia de consenso, com arranjos de dispersão do poder. Entre as sociedades consensuais, junto com a descentralização, o federalismo tem relevância. Porque este arranjo pode ser considerado como uma das ferramentas mais típicas e, ao mesmo tempo, mais drásticas de divisão do poder, já que reparte níveis inteiros de governo. Assim, em países de grande extensão territorial ou com sociedades plurais, se torna comum a implantação de sistemas federais.

Analisando os postulados de diversos autores sobre a temática, Lijphart encontra certas características básicas do sistema federal. Além de uma divisão garantida de poderes e funções, deve estar presente a descentralização do poder. Mas também, outras peculiaridades podem ser salientadas: uma legislatura bicameral, com uma câmara federal forte que represente as regiões; uma constituição escrita difícil de modificar, onde fique estabelecida a referida repartição de atribuições; e uma corte suprema que possa vigiar a constituição mediante revisão judicial. Finalmente, não se deve esquecer a sobre-representação legislativa das unidades constitutivas menores, como corolário natural da obtenção de mais cadeiras das que corresponderiam por critério populacional. Tomando em consideração esta segunda questão, as federações podem ser divididas entre aquelas com sociedades congruentes e aquelas incongruentes. As primeiras são compostas por subunidades federais com um caráter social e cultural semelhante, enquanto que as sociedades incongruentes possuem unidades com traços culturais e sociais diferentes umas das outras e do país no conjunto.

Lijphart, ao analisar a democracia norte-americana, prefere colocá-la no intermediário entre o modelo consensual e o majoritário, devido à concentração de poder executivo nas mãos do Presidente, traço fundamental do sistema presidencialista. De qualquer forma, os restantes atributos institucionais do país do Norte – assim como os dos países em estudo - inclinariam o balanço em direção ao modelo consensual de democracia. Por estes motivos, embora não sejam analisados pelo autor, pode-se asseverar que, por possuírem certas características que já foram comentadas, o Brasil e a Argentina se enquadrariam no modelo consensual de democracia, situados perto do país que serviu de inspiração na constituição de suas instituições.

#### **1.2.6. Os arranjos “*power-sharing*”, por Norris**

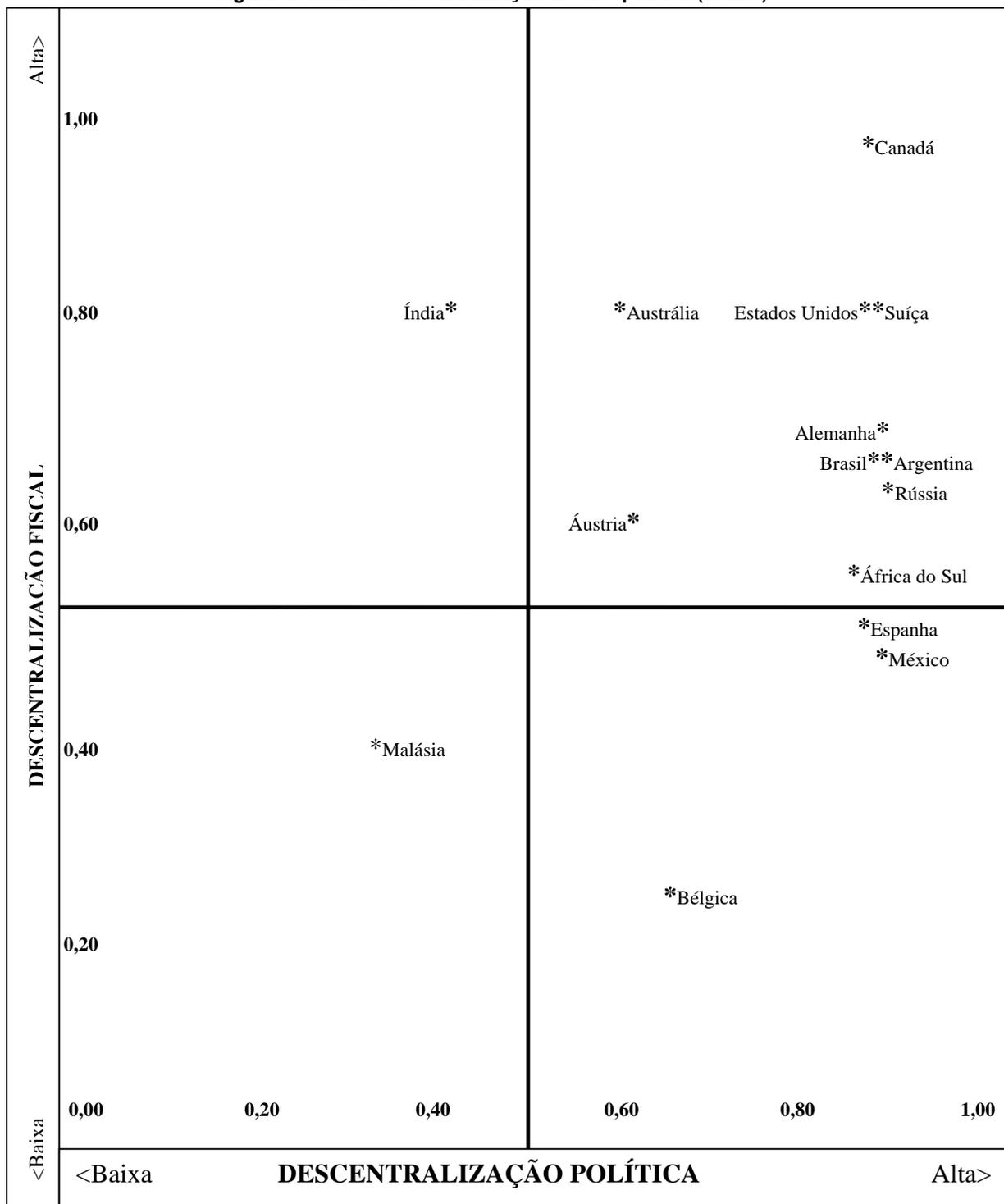
Retomando as dimensões expostas por Lijphart, Pippa Norris, em sua obra “Driving Democracies: do power-sharing institutions work?” (2008), analisa e compara os distintos países do mundo, procurando as causas que permitem a um país chegar a ser democrático ou não. Entende que uma das ferramentas que ajudariam na consecução da democracia é a colocação em prática de arranjos do tipo “*power-sharing*” (compartilhamento do poder), quer dizer, regras institucionais formais que dão, às diversas elites políticas, certa participação no processo decisório. Norris considera que elementos de compartilhamento do poder, como o federalismo e a descentralização, podem facilitar as sociedades com clivagens sociais e conflitos latentes a reforçarem sua unidade. Na Índia, por exemplo, é o processo de “*power-sharing*” vertical, entre vários níveis de governo, o que permite um convívio mais harmonioso. Mas, a autora lembra que existem muitas críticas ao arranjo federal-descentralizado: este pode dificultar a manutenção da estabilidade e da unidade em estados multinacionais, já que sua aplicação pode tornar rígidas as diferenças entre as distintas comunidades, trazendo problemas que derivem em partições, ou inclusive na dissolução de Estados-nação frágeis.

Norris também analisa o conceito de descentralização. Em seu entendimento, esta seria a devolução de poderes e responsabilidades desde o nível nacional ao subnacional, e poderia ser entendida em três fases: administrativa, fiscal e política. Do ponto de vista administrativo, a descentralização transfere, desde o Governo central às unidades federativas, autoridade para a tomada de decisões e responsabilidades

burocráticas em relação à prestação e regulação de serviços públicos. A descentralização administrativa é mensurada segundo os níveis de tributação, como percentagens dos ingressos subnacionais. A descentralização fiscal se refere à transferência de recursos, dando autoridade sobre impostos e gastos locais às unidades intermediárias. Por fim, a descentralização política se entende como o tipo mais radical de *power-sharing* vertical, já que coloca alguns organismos públicos sob a responsabilidade das subunidades federais, tais como assembleias locais e conselhos municipais, prefeituras e governos estaduais, etc. É possível mensurar a descentralização política através da existência de eleições municipais e estaduais/*provinciales*.

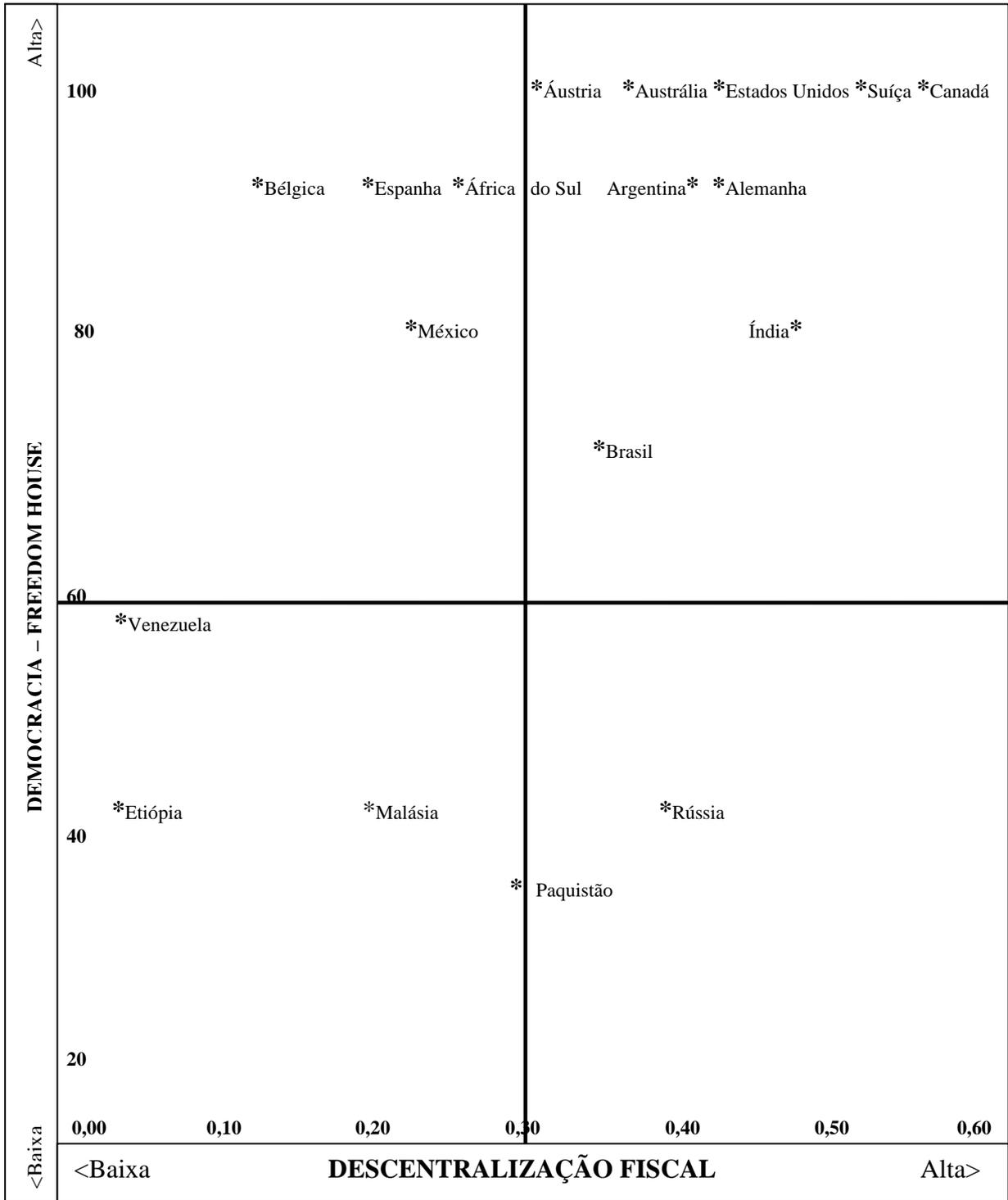
A autora divide os diferentes regimes segundo as constituições, categorizando 188 estados em três grandes grupos: os estados unitários centralizados e descentralizados (que somam 141); as uniões descentralizadas (22); e as federações descentralizadas e centralizadas (que seriam 25). Em relação a esta classificação, Norris coloca o Brasil e a Argentina como federações descentralizadas. Segundo o grau de descentralização fiscal e política, os países se encontram praticamente juntos, alcançando – sobre um máximo de 1,00 - níveis de 0,70 pontos na área de descentralização fiscal e de 0,90 pontos com relação à descentralização política. Em outro gráfico, ao analisar os níveis de descentralização fiscal e de democracia – seguindo o índice da *Freedom House* – a autora localiza os países no mesmo quadrante.

Figura 4. Grau de descentralização fiscal e política (Norris)



Fonte: Norris (2008).

**Figura 5. Democracia liberal e descentralização fiscal (Norris)**



Fonte: Norris (2008).

### 1.2.7. Considerações gerais: mais semelhanças do que diferenças

Ao fazer uma reflexão sobre a questão federativa no Brasil e na Argentina, se observa que toda análise, a partir dos autores estudados, não mostraria grandes diferenças, mas sim muitas semelhanças. Acontece que se a pesquisa se baseia em questões formais gerais como as analisadas pelos autores estudados, não se percebe uma importante distância entre ambos os sistemas, já que o Brasil e a Argentina são países notavelmente federais, e atendem às características básicas do sistema.

Assim, seguindo os princípios essenciais que os federalismos devem possuir, se vê, como previsto, que tanto a Argentina como o Brasil se adéquam perfeitamente ao modelo federal. Existem esferas de autoridade soberanas diferenciadas (os governos estaduais/*provinciales* e o Governo federal<sup>21</sup>), se observa um convênio aceito pelos cidadãos em ambos os países, e as cartas constitucionais consagram o federalismo como pedra angular destas Repúblicas. Ao tomarem-se elementos adicionais, se reforça a presença federal no Brasil e na Argentina: o Supremo Tribunal Federal e a *Corte Suprema de Justicia de la Nación* aparecem como árbitros dos conflitos federais, da mesma forma em que as instituições políticas outorgam espaços aos interesses regionais, como é o caso de ambos os Legislativos federais bicamerais, constituídos por senadores e deputados eleitos em cada uma das unidades federativas.

Quem pode ajudar no aprofundamento da comparação entre o Brasil e a Argentina é Alfred Stepan. Em sua obra “Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *demos*” (1999), o autor classifica as federações a partir dos modelos territoriais. Idealmente, o autor considera que uma federação democrática é aquela em que os cidadãos participam, através do voto, em duas instâncias diferentes (federal e estadual/*provincial*), cada uma delas com atribuições diversas estipuladas na carta constitucional.

Existiriam três tipos de sistemas federais: os “*coming together*”, os “*holding together*” e os “*putting together*”. Os primeiros tipos são democráticos, enquanto que os sistemas de tipo “*putting together*” correspondem a federações não voluntárias nem democráticas<sup>22</sup>. As federações “*holding together*” seriam aquelas onde o propósito é a união das partes; o segundo modelo ocorre a partir de Estados unitários que optam por arranjos federais para manter a unidade política; e o último tipo se corresponde com as “federações aglutinadas” por um poder dominante.

---

<sup>21</sup> No caso brasileiro, devem-se somar os municípios como entes federativos.

<sup>22</sup> Um exemplo claro de federação “*putting together*” o constitui a ex-União Soviética.

Para o autor, não existe um modelo único de distribuição do poder para os diferentes sistemas federais com relação ao sistema vertical de poderes. Em alguns casos, o Governo central fica com os poderes remanescentes ou residuais que a Constituição não outorga aos Estados subnacionais. Em outros casos, porém, isto sucede de forma exatamente oposta: são as unidades federativas as que ficam com os poderes que não delegaram à União.

Se Riker (1975) dividia as federações entre centralizadas e descentralizadas, Stepan tenta superar seus postulados, ainda reconhecendo a importância da sua obra. Entende que todas as federações democráticas restringem o poder central. E, como Riker, sugere conceber o federalismo democrático como um *continuum*. Mas, desta vez, o *continuum* vai desde o maior grau de restrição do poder do *demos* ao de maior ampliação do poder do *demos* (“*demos constraining*”).

Stepan considera que, por quatro razões, todas as federações democráticas são inerentemente restritivas do poder central. Primeiramente, por questões conceituais, a federação se relaciona à soberania compartilhada, a qual restringe inevitavelmente o poder do *demos* na esfera central. A segunda razão tem a ver com a existência de muito *demos* e várias estruturas de autoridade. O terceiro ponto é referido a que quantas mais áreas se estipulem constitucionalmente fora do âmbito de competências do centro, maior deverá ser o alcance das áreas nas quais se precisem "supermaiorias" para se poder legislar. O quarto e último ponto está relacionado ao fato de que, nas federações, os limites das competências flutua constantemente, pelo qual a adjudicação destes se torna mais difícil do que em sistemas unitários. Para operacionalizar o *continuum* dos sistemas que restringem o *demos*, o autor analisa quatro variáveis: o grau de sobre-representação na câmara territorial; a abrangência das políticas formuladas por esta câmara; o poder constitucional que têm as unidades intermediárias para elaborar políticas; e o grau de nacionalização do sistema de partidos em relação às suas orientações e sistemas de incentivos.

Seguindo os distintos tópicos analisados por Stepan, pode-se afirmar que a Argentina seria um exemplo típico de federação “*coming together*”, junto aos Estados Unidos e a Suíça, por exemplo. Isto pelo processo de união das 14 *Provincias* que decidiram criar uma nova esfera de governo que as nucleie. Enquanto isto, devido a que no Brasil o processo de federalização respondeu à necessidade de um arranjo que permitisse manter o território unificado, seria correto colocar o Brasil entre os sistemas federais “*holding together*” (junto com a Índia, a Bélgica, etc.).

Embora sejam analisadas mais profundamente nos capítulos seguintes, a seguir

se realiza um pequeno compêndio sobre como as quatro variáveis que restringem o *demos* se comportam nos casos brasileiro e argentino. Agora sim, podem-se ver novas diferenças entre estes países. Com relação à primeira variável, o grau de desproporcionalidade com que opera o Senado Federal brasileiro e o *Senado de la Nación* argentino está entre os maiores do mundo. O problema se agrava quando se vê que em ambos os países esta situação se repete nas Câmaras Baixas, com graus de “Sobre-Representação Distrital” altíssimos, gerados pela existência de “pisos” (e, no caso brasileiro, também de “tetos”) na quantidade de deputados por unidade federativa. O caso argentino é considerado o mais desequilibrado neste ponto.

A segunda variável em questão é a abrangência que tem a Câmara Alta para poder elaborar políticas públicas. Neste caso, Brasil e Argentina estariam em uma posição semelhante. Sobre a terceira variável, se analisa, mais adiante neste trabalho, o poder constitucional que têm as subunidades federais da Argentina e do Brasil para elaborar políticas. Finalmente, sobre o quarto ponto colocado por Stepan, não fica difícil afirmar que, historicamente, a Argentina tem tido um sistema bipartidário estruturado nacionalmente, embora agora reine a fragmentação e um partido quase-hegemônico. Não existe dúvida, tampouco, sobre o tamanho e a disciplina dos partidos argentinos, ajudados pelo voto em lista fechada e bloqueada. E, no Brasil – com um sistema multipartidário e com voto de representação proporcional em lista fechada e não bloqueada -, seriam poucos os partidos com composições nacionais, e, embora o sistema em geral parecesse ir se orientando – aos poucos - nacionalmente, sem dúvida nenhuma, a tradição é que os partidos se estruturam de forma estadual.

Em resumo, seguindo as hipóteses de Stepan, pode-se afirmar que o potencial restritivo do Senado em ambos os países é extremamente alto ao mesmo tempo em que tem amplas faculdades para limitar as competências legislativas da respectiva Câmara Baixa. Por sua vez, o *demos* seria bastante restrito nos dois países, em relação com que as *Provincias* e os Estados têm faculdades relevantes para a elaboração de políticas. Por último, o fato de os partidos políticos argentinos estarem estruturados nacionalmente, de forma mais marcada do que no Brasil, faria com que os interesses do conjunto da sociedade estejam privilegiados em detrimento dos interesses estaduais e locais.

## Capítulo Segundo

### 2.1. Introdução

Neste capítulo, se estuda três questões diferenciadas, mas concatenadas. Primeiramente, se consideram os fatos históricos prévios à promulgação da Constituição brasileira de 1988 (CF88) e à Reforma Constitucional de 1994 (CN94) na Argentina. Depois, se analisa o conteúdo dessas Cartas Magnas, visando entender o porquê dessas mudanças constitucionais, e quais os poderes que elas outorgam aos entes federativos, especialmente focando o poder conferido aos governos federais e às unidades intermediárias (Estados e *Provincias*) de ambos os países.

Finalmente, se realiza uma lista de fatores que permitem fazer uma análise comparativa sobre o poder dos Governadores argentinos e brasileiros, antes e depois das reformas neoliberais no Brasil e na Argentina. Tomando fundamentalmente os postulados de Abrucio sobre o “*ultrapresidencialismo estadual*” (1998), se pesquisa uma série de fatores que servem para dar conta dos poderes que, não só constitucionalmente, mas também por meio de outros arranjos, as entidades subestatais possuem. Assim, além dos atributos formais incluídos em ambas as cartas constitucionais, se tomam em consideração os poderes administrativos, financeiros e políticos, os partidos e sistemas eleitorais, entre outros.

### 2.2. Redemocratização e incertezas

Quando começava o decênio de 1980, um a um, vários países do sul do continente americano caminharam por um processo lento e doloroso de transição à democracia. Após experiências traumáticas, estes Estados voltavam a ser administrados por governos civis eleitos direta ou indiretamente pelo voto popular. Era evidente que a democracia tornava-se uma necessidade imperiosa, mas também era notório que todas as virtudes do sistema democrático não ajudariam *per se* a resolver os problemas sociais e econômicos.

O governo do General Geisel (1974-79) começou o lento processo de abertura democrática, que continuou durante o mandato de Figueiredo (1979-85). Em 1982,

este último chamou a eleições diretas para Governador do Estado, os quais uma vez eleitos ficariam em uma posição de grande legitimidade. A própria ditadura mostrava sua carência de legitimidade democrática. Caso único no mundo, no Brasil, foram eleições estaduais – e não nacionais - as que conduziram à ditadura ao seu fim (ABRUCIO; COSTA, 1998).

Em 1985, os militares deixaram o poder aos civis e, em eleições indiretas através do Colégio Eleitoral, a chapa da Aliança Democrática (Tancredo Neves - José Sarney) se elegeu, chegando à Presidência do país. Tancredo, gravemente enfermo, não chegaria a assumir deixando o Executivo em mãos de Sarney. Durante o governo Sarney (1985-1990), se chamou a eleições para a Assembléia Nacional Constituinte, que finalmente promulgou uma nova Constituição no dia 5 de outubro de 1988.

O caso argentino tem alguns pontos de contato com o acontecido no Brasil, mas em geral foi bem diferente. A última ditadura militar (1976-83) foi extremamente sangrenta: o regime sistemático de tortura e seqüestro de pessoas finalizou com 30.000 desaparecidos. Com a conivência da classe empresarial e a vênua dos poderes internacionais, o apoio de um importante setor da sociedade e o estado de choque que sofria outra parte dela, este governo militar se encontrou com uma ampla margem de manobra e a sensação de que poderia administrar o país durante um longo tempo (BARRIENTOS; MANGIALAVORI, 2009). Suas conseqüências foram graves para as classes trabalhadoras em termos sócio-econômicos: fecharam indústrias, seu perdeu poder aquisitivo, apareceu o desemprego aberto e a pobreza aumentou. Para tentar se segurar por mais um tempo, o regime militar buscou uma causa cara aos argentinos e levou o país à Guerra das Malvinas<sup>23</sup>, mas o fracasso bélico aprofundou a falta de legitimidade e o descontento popular foi aumentando (RAPOPORT et al, 2000).

Finalmente, os militares chamaram a eleições para outubro de 1983. Nestas, Raúl Alfonsín (UCR) alcançou a Presidência, nas que foram as primeiras eleições perdidas pelo Partido Justicialista desde o seu nascimento (em 1945-47). O novo Presidente platino, como o seu par brasileiro, tentava dar passos curtos, com mudanças que não incomodassem demais os militares, que ainda tinham um forte poder de veto e podiam ameaçar com o seu regresso ao poder. De qualquer forma, durante o governo Alfonsín (1983-1989) se decidiu levar a juízo à Junta de militares, com o objetivo de punir as violações aos direitos humanos na ditadura.

---

<sup>23</sup> Na Guerra das Malvinas, ilhas do Atlântico Sul, se enfrentaram, entre abril e junho de 1982, argentinos e ingleses, sendo que estes últimos tinham usurpado o território em 1833 e o administram até hoje. Não se deve esquecer a clara possibilidade, durante este mesmo governo militar, de um segundo conflito armado: esta vez, contra a República do Chile pelo conflito do Canal de Beagle, que não se materializou graças, entre outras coisas, à intermediação do Papa João Paulo II.

No plano sócio-econômico, ambos os países, após o retorno à democracia, tiveram que enfrentar gravíssimos desafios, aguçados pelas altíssimas dívidas externas, a instabilidade das economias domésticas e o crescimento da desigualdade social durante esta década, conhecida, na América Latina, como a “década perdida”.

Importante também é salientar a relevância que toma, nestes anos, a já assinalada dívida externa nos dois países. Esta se converte em um elemento de forte condicionamento para os governos, os quais deveram colocar em prática diferentes tipos de “ajustes”, solicitados pelos organismos multilaterais de crédito, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM). E é nestes organismos onde se começa a gestar o forte pacote de medidas que, anos depois, se condensaria no “Consenso de Washington”<sup>24</sup>. Outro ponto a destacar nestes anos é a Declaração de Foz do Iguaçu, em dezembro de 1985, onde se criou um acordo de integração bilateral assinado pelos presidentes Sarney e Alfonsín, que propiciaria a conformação de um espaço econômico comum e seria o embrião do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

O fim da década de 1980 traria novas esperanças aos brasileiros e argentinos. O Brasil promulgava a Constituição de 1988. Por sua vez, na Argentina o governo Alfonsín estava muito deslegitimado pela situação econômica, e as eleições internas do PJ deixaram um firme candidato a sucedê-lo, Carlos Menem. Como no Brasil, a inflação completamente fora de controle tinha virado “hiperinflação”, e as diferentes tentativas de programas econômicos não tinham dado certo.

Na campanha eleitoral brasileira de 1989, o Governador de Alagoas, Fernando Collor de Mello (pelo Partido da Reconstrução Nacional, PRN), se propunha terminar com a corrupção, o descaso e a inoperância dos políticos, autodenominando-se como “caçador de marajás”<sup>25</sup>. Na Argentina, o Governador de La Rioja<sup>26</sup>, Carlos Saúl Menem (PJ) se apresentava como candidato à Presidência. De cunho populista, prometia uma revolução produtiva e um impressionante aumento de salários. Estes candidatos ganharam as respectivas eleições presidenciais.

---

<sup>24</sup> É conhecido como “Consenso de Washington” o pacote de medidas macroeconômicas proposto em 1989-90 por diversas instituições financeiras com sede na capital dos Estados Unidos, como o FMI (Fundo Monetário Internacional), o Banco Mundial, o USTREAS (Departamento do Tesouro dos Estados Unidos), etc. Se apregoavam – ou exigiam - políticas de ajuste, como a disciplina fiscal, a abertura econômica, o controle do gasto público, a reforma tributária, as privatizações e a desregulamentação da economia, entre outras, para – supostamente - impulsionar o crescimento econômico dos países em desenvolvimento, especialmente da América Latina.

<sup>25</sup> *Marajá* faz referência ao título de príncipe ou de certas autoridades indianas. No Brasil, o termo é empregado para indicar os funcionários públicos intocáveis, poderosos e com salários exorbitantes.

<sup>26</sup> La Rioja é uma *Provincia do Nuevo Cuyo*, com escassa relevância política e econômica na Argentina. Alagoas, estado do nordeste brasileiro, tem a mesma pouca importância para o Brasil.

Mas, no país sulino, em meados de ano, desacreditado, o Governo Radical não via soluções para o curto prazo: com a hiperinflação, em menos de nove meses, a pobreza alcançaria 47% dos argentinos. Alfonsín preferiu pactuar a entrega do poder uns meses antes para apaziguar os ânimos. Assim, em julho de 1989, Menem assumiu e deu à população argentina promessas de um futuro melhor. Por sua vez, um impopular Sarney terminava seu mandato sendo alvo de críticas por parte de todos os candidatos, especialmente de Collor de Mello.

### **2.3. Anos de profundas reformas<sup>27</sup>**

Embora tenham existido diferentes tentativas na administração Alfonsín e durante o Governo Sarney, o processo de transformação econômica na Argentina e no Brasil se tornou mais evidente nos começos da década de 1990, quando Menem e Collor propuseram medidas estruturais para atacar a hiperinflação. Tais medidas tentavam levar tranquilidade ao mercado internacional, para atrair capitais, mas, ao mesmo tempo mostravam que os seus governos tinham outras prioridades. Menem, para cumpri-las, não pensava dissimular que as promessas de campanha não tinham sido mais do que simples promessas. Com efeito, alguns sinais já tinham deixado atônitos a muitos, antes de assumir: tinha fechado um acordo com, a *Unión del Centro Democrático* (UCeDé), a principal força de direita, e propunha entregar o Ministério de Economia à gerência de Bunge & Born, um dos maiores conglomerados industriais do país (CAVAROZZI; LANDI, 1991). Isto lhe trouxe um problema de credibilidade e, ao mesmo tempo em que perdia apoios de grande parte dos que votaram nele, ganhava a confiança dos empresários e outros agentes econômicos internacionais, e dos setores políticos da direita.

---

<sup>27</sup> Aqui, não é realizada uma distinção das etapas de reformas. Concordando com Oszlak (1999), considera-se polêmico o uso e diferenciação dos conceitos “primeira” e “segunda” geração de reformas. Isto, por dois motivos: em primeiro lugar, usando esta ordem, estaria se esquecendo todo outro processo reformatório acontecido ao longo da história, antes de 1980; e em segundo lugar, porque resulta difícil fazer uma distinção tão grande e clara dentro do processo maior de reformas desde 1980 aos nossos dias.

### 2.3.1. Argentina no início da nova década

Já abertamente seguindo a receita neoliberal do Consenso de Washington, foram aprovadas duas das três leis medulares do Governo Menem. A *Ley de Reforma del Estado* (Lei N° 23.696) fixava as normas que possibilitariam a privatização ou concessão de empresas públicas. Entre elas, podem ser citadas: canais de televisão pública (Canal 11 e Canal 13), os telefones (ENTel), os complexos siderúrgicos e de extração de recursos naturais (YPF, YCF, SOMISA, Altos Hornos Zapla, etc.), o sistema de transporte ferroviário, de estradas, portos e de aviação comercial (Aerolíneas Argentinas), a distribuição e comercialização do gás (Gas del Estado), água e esgoto (OSN), energia (SeGBA), serviços postais, etc. Por sua vez, a *Ley de Emergencia Económica* (Lei N° 23.697), entre outras coisas, suspendia por seis meses – prazo que, depois, foi indefinidamente prorrogado - a promoção industrial, regional e de exportações, que historicamente vinha beneficiando os produtos nacionais nas compras do Estado. Em um processo desleixado e de duvidosa transparência que durou uns poucos anos, o Estado argentino se desvinculou, por privatização ou concessão, de inúmeras empresas, cuja maioria de ações passou a mãos de consórcios e corporações, a maioria das vezes, estrangeiras.

Assim mesmo, na tentativa de lograr o almejado “Estado mínimo”, através de uma série de *Decretos de Necesidad y Urgencia* (DNU<sup>28</sup>), Menem sancionou a reforma da Administração Pública Nacional, valorizando a austeridade e a diminuição dos custos. Com esta medida, se conseguiu a redução do setor público argentino, através de uma das transformações mais radicais do mundo, em quanto à configuração e tamanho.

Em março de 1991, é sancionada a terceira lei medular do *menemismo*: a *Ley de Convertibilidad del Austral*, planejada pelo ministro Domingo Cavallo. Por meio desta, se estabelecia um sistema de paridade entre a moeda argentina e o dólar estadunidense: 10.000 (*australes*, ARA) passavam a valer \$1 (*nuevo peso argentino*, ARS), que se transformava ao equivalente a US\$1 (USD). Além disso, ficou proibida a emissão monetária sem respaldo de divisas em reservas com Banco Central argentino (BCRA), o qual passou a operar como mera caixa de conversão. Com o dólar estável, a inflação começou a descer, o país recuperou estabilidade e, a partir de então, o problema da hiperinflação passaria à história pelo próximo decênio.

---

<sup>28</sup> Os DNU são instrumentos legislativos conferidos constitucionalmente – desde 1994, no art. 99° inc. 3 da CN94 - ao Poder Executivo na Argentina, que só deveriam ser utilizados em casos excepcionais. Neste caso, está se referindo aos DNU N° 435/90, 612/90, 1757/90, 2476/90 e 1887/91. Seu correlato no Brasil seriam as medidas provisórias (MP).

Com a queda estrepitosa da inflação (de 3.057,6% em 1989, para 11,9% em 1992<sup>29</sup>), a atadura do peso ao dólar, e a redução de tarifas às exportações, se conseguiram alguns resultados satisfatórios: o PIB (Produto Interno Bruto) cresceu a taxas de 7,7% nestes primeiros anos do Governo Menem; a moeda se fortaleceu; os capitais voltaram a investir no país; baixaram as taxas de juros; incrementou-se o consumo de amplas classes sociais, etc. Mas, houve perdas: a sobrevalorização da moeda local gerou o deterioro da competitividade dos produtos argentinos no mercado internacional, com o conseqüente déficit comercial externo, aumentaram os preços dos serviços públicos privatizados e dos serviços privados (como educação, saúde, etc.), entre outras coisas. O balanço geral foi positivo. A reforma do Estado e as privatizações deixaram sem trabalho a muitíssimos funcionários públicos, mas a população empregada aumentou porque, entre outras coisas, o nível de emprego foi equilibrado pela expansão econômica. Neste cenário, entre abril de 1990 e janeiro de 1992, o último dos territórios nacionais ainda existentes, Tierra del Fuego, foi elevado ao *status* de *Provincia*, passando a se chamar de *Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur* e elege as suas autoridades pela primeira vez.

De forma surpreendente, em novembro de 1993, Menem e o ex-presidente Alfonsín, os líderes dos dois partidos mais importantes do país se reuniram em segredo na *Quinta de Olivos*<sup>30</sup>, e acordaram os pontos principais de uma reforma constitucional. Este acordo, depois conhecido como *Pacto de Olivos*, ajudaria na pretensão do Presidente de se candidatar a um novo período – ato que estava vedado na Carta Magna até o momento -, ao mesmo tempo em que uma série de modificações propostas pela UCR, relativas à atenuação do sistema presidencialista argentino, poderia se tornar realidade.

O fato, quando se fez público, causou grande surpresa a toda a sociedade, pela forma em que foi feito – secretamente -, porque os partidos estavam em forte conflito, e porque o projeto de modernização do texto constitucional tinha sido proposto no Governo Alfonsín e não tinha fora aprovado, tendo em vista que o próprio PJ havia negado o apoio necessário no Legislativo. Destarte, o turvo pacto seria o ponto máximo no descontento de alguns grupos peronistas opostos às políticas de Menem e de setores sindicais e da centro-esquerda, os quais convergiram para o partido *Frente País Solidario* (FREPASO), partido que jogaria um papel importantíssimo na política da década, rompendo o histórico bipartidarismo argentino. Em abril de 1994 se efetuaram as eleições para a Convenção Nacional Constituinte e, em agosto, os

---

<sup>29</sup> Dados extraídos de Devoto e Fausto (2002:438).

<sup>30</sup> A *Quinta de Olivos* é a residência da família presidencial argentina. Fica na cidade de Olivos – daí o seu nome -, no município de Vicente López, na Grande Buenos Aires.

constituintes eleitos se deslocaram às cidades de Paraná, Concepción del Uruguay e Santa Fe<sup>31</sup>, para dar tratamento e redação à Reforma Constitucional, que modernizou a Carta Magna argentina.

### 2.3.2. Brasil entre 1990 e 1994

No Brasil, por sua vez, o começo da década incluiu anos difíceis. O Governo Collor terminou da pior forma possível. Em menos de três anos, Collor passou de uma figura carismática que trazia esperanças aos brasileiros, a uma pessoa *non grata*, que teve que renunciar ao cargo de Presidente, tentando fugir de uma tentativa de *impeachment* por causas de corrupção que, afinal, houve. Nos primeiros momentos do seu mandato, soube se rodear de quadros mais técnicos do que políticos, mostrando uma imagem antipolítica e fazendo louvações à tecnocracia. As medidas giravam em torno à procura de soluções para combater a hiperinflação que era de 2.509,5% em 1990 – segundo dados de Devoto e Fausto (2000) - e não desceria a menos de três cifras até o mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Confiscaram-se os depósitos bancários maiores a NCz\$50.000 por 18 meses, se congelaram os salários e aumentaram os preços dos serviços públicos. O cruzeiro (BRE) voltou a ser a moeda nacional e se adotaram medidas que, igualmente à Argentina, se aproximavam do proposto pelo Consenso de Washington, como a abertura econômica, o Programa Nacional de Desestatização (PND), a intenção de diminuir o aparelho burocrático federal, entre outras.

Com a saída de Collor, o vice-presidente Itamar Franco presidiu o país completando o tempo que restava de mandato. Até 1994, com o PND se privatizou um total de 38 empresas, entre elas Usiminas, Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), CS Tubarão, Cosipa, Açominas, Copesul, Petroflex, Fosfértil e EMBRAER. Como na Argentina, o que se pretendia com as privatizações no Brasil não era principalmente a modernização do parque industrial, o fortalecimento do mercado de capitais, etc. O objetivo central era reorientar a posição estratégica do Estado na economia, por duas causas. Primeiramente, porque o Estado falido não conseguia mais transferir recursos

---

<sup>31</sup> Paraná (ERI) e Santa Fe (SFE) são duas cidades capitais, separadas pelo Rio Paraná. A primeira delas foi estabelecida como capital da Confederação Argentina (entre 1854 e 1861), e na segunda, se promulgou a *Constitución Nacional de 1853* e a *Reforma de 1860*. Por sua vez, Concepción del Uruguay (ERI) é uma cidade ribeirinha frente ao Uruguai, que tendo sido capital da ex República de Entre Ríos (1820/21) e da *Provincia* de Entre Ríos entre 1860 e 1883, recebeu os constituintes para a jura da CN94.

ao setor privado, reivindicando-se o seu patrimônio e, em segundo lugar, porque o que se procurava era submeter parcelas do capital nacional estatizado à concorrência de capitais internacionais (CORAZZA, 1990).

Em 1993, a hiperinflação no Brasil não dava trégua e o então senador FHC foi convidado por Itamar para ocupar o Ministério da Fazenda. Realizou-se uma redução de quase 40% no orçamento, aumentaram em 5% os impostos, e houve demissões massivas de trabalhadores da burocracia federal. Na metade do ano seguinte, uma moeda provisória (o cruzeiro real, BRR) dava lugar a outra que se tornaria mais forte, o Real (BRL), que, tomando a experiência argentina, também tinha um regime cambial fixo a respeito do dólar estadunidense: CR\$2.750 passavam a ser R\$1, que equivalia a US\$1.

Nesse mesmo ano de 1993, também teve lugar o Plebiscito sobre a forma e o sistema de governo no Brasil. Era uma obrigação que as elites políticas tinham há 104 anos: quando foi proclamada a Independência em 1889, se estabeleceu que a forma republicana fosse provisória e se convocaria a um plebiscito popular para a legitimação desta, porém isto só aconteceu no Governo Franco. Entre as opções previstas pela Lei N° 8.624, a saber, “República Presidencialista”, “República Parlamentarista” e “Monarquia Parlamentarista”, a opção até então vigente – “República Presidencialista” - resultou clara vencedora.

Para 1994, a quase duplicação das taxas de juros estabelecida pela Reserva Federal dos Estados Unidos (FED) e o “efeito tequila”<sup>32</sup> tiveram graves conseqüências na economia brasileira como também na Argentina. No entanto, Menem conseguiria a reeleição no ano seguinte, possibilitada pela Reforma Constitucional e, no Brasil, o sucesso de Plano Real daria a seu mentor, FHC (pelo Partido da Social Democracia Brasileira, PSDB), grandes chances de ser eleito Presidente do país.

### **2.3.3. A promulgação da Constituição Federal de 1988 no Brasil**

Com a eleição de 1986, além dos Governadores, foram definidos os deputados e senadores que, junto aos senadores eleitos quatro antes, iriam redigir uma nova Carta

---

<sup>32</sup> Chama-se de “efeito tequila” ao impacto da crise econômica iniciada no México em 1994. Começou pela falta de reservas internacionais, levando à desvalorização do Peso Mexicano e, conseqüentemente, os capitais estrangeiros se retiraram tanto do mercado mexicano como dos outros mercados emergentes da América Latina.

Magna para o Brasil – a oitava da sua história -, a qual devia ser moderna de modo a se adaptar eficazmente aos novos tempos. Aprovada no dia 5 de outubro de 1988, a Constituição caracterizou-se por ser um texto extremamente longo e detalhado, contendo 245 artigos e 70 disposições transitórias, e enfatizando na descentralização do poder (SOUZA, 2005). Melo diz que este processo derivou na “hiperconstitucionalização da política pública” (MELO, 2005b:859).

O processo de descentralização aparece não só como um fato reativo à centralização a que o país tinha estado submetido durante o governo militar. Também era um dos condicionamentos que os organismos multilaterais de crédito pediam, em troca de apoio financeiro, aos fortemente endividados países latino-americanos. Para estes, o fato de aprofundar a descentralização tanto fiscal como política era associado à possibilidade de incrementar a participação cidadã nas decisões locais, através, por exemplo, da iniciativa popular para propor leis. Então, à primeira vista, a Constituição parece prover maiores recursos às esferas subnacionais, expande os controles entre os três níveis de governo (União, Estados, Distrito Federal e municípios), além de universalizar alguns serviços sociais, de dar reconhecimento ao trabalho desenvolvido pelos novos movimentos sociais e pelas organizações não governamentais e de explicitar uma ampla série de direitos sociais (Título II da CF88). Ao mesmo tempo, considera como crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados civis ou militares contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5, XLIV da CF88), visando impedir a possibilidade de golpes de qualquer natureza.

A CF88 no artigo 60º estabelece a possibilidade de ser emendada mediante uma proposta de, no mínimo, um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal<sup>33</sup>; por sugestão do Presidente da República; ou por proposta de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros<sup>34</sup>.

#### **2.3.4. A Reforma Constitucional de 1994 na Argentina**

Na Argentina, inexistindo a possibilidade de ser emendada e sendo

<sup>33</sup> A CF88 aclara que “não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio” (art. 60, III, § 1º).

<sup>34</sup> Estas mudanças constitucionais aconteceram considerável quantidade de vezes desde a promulgação da Constituição de 1988 até os nossos dias: até o fim do primeiro semestre de 2009, foram promulgadas 58 Emendas Constitucionais (EC), e seis Emendas Constitucionais de Revisão (ECR, todas do ano de 1994).

extremamente rígida<sup>35</sup>, a *Constitución Nacional* modernizou parte o seu texto que regia desde 1853/60, por meio da Reforma Constitucional de 1994. Um total de 44 artigos foi analisado. Foram estabelecidos, entre outros, os direitos humanos de terceira e quarta geração, como a proteção ambiental, o direito do consumidor, e o direito à informação. Por outro lado, foram incluídos a possibilidade de recurso de amparo e de ação coletiva, e os delitos contra a constituição e a democracia, a preeminência dos tratados internacionais por sobre as leis nacionais, entre outros temas. Também foi sancionada uma série de medidas com a intenção de atenuar o sistema presidencialista, entre as quais aparecem a regulamentação dos *Decretos de Necesidad y Urgencia* (DNU, já mencionados), a criação da figura de *Jefe de Gabinete de Ministros* (art. 100º da CN94) – função incluída pela UCR, com a intenção de tirar espaços ao Presidente dentro do próprio Executivo (BARRIENTOS, 2008) -, a invenção do *Consejo de la Magistratura* para modificar a designação de juízes (art. 114º da CN94) e o *Jurado de Enjuiciamiento de los Magistrados* (art. 115º da CN94). Da mesma forma que na Constituição brasileira, aqui também se dá reconhecimento aos povos originários do país e se mencionam os seus direitos à utilização de sua língua e às manifestações culturais.

Ademais, a CN94 estipulou a possibilidade explícita de traslado da Capital da República e a mudança no *status* da cidade de Buenos Aires que ganha um regime especial de autonomia<sup>36</sup>. Por sua vez, se programaram o voto direto para Presidente e Vice-Presidente<sup>37</sup>; a implantação de mais um senador por *Provincia* - o terceiro senador, para o segundo partido mais votado -; a possibilidade de reeleição presidencial por uma vez seguida e mais uma após intervalo de um mandato; a redução do mandato de seis para quatro anos; o sistema de “*ballotage atenuado*”, etc.

### 2.3.5. Pontos em comum entre ambas as Constituições

Um ponto interessante a destacar é que ambas as Constituições se assemelham

---

<sup>35</sup> A única possibilidade de mudança do texto constitucional é através do art. 30º. Ali, se estabelece que “*La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto*”. Em relação à rigidez da CN94, ver Bidart Campos (1998:304-305).

<sup>36</sup> Criando-se uma nova categoria, cidade autônoma, que modificaria o tradicional esquema *Nación-Provincias-Municipios*.

<sup>37</sup> Até 1995, a eleição para Presidente e Vice na Argentina se realizava mediante Colégio Eleitoral.

em um ponto fundamental. Como se observa no Capítulo Primeiro, estas cartas federais possuem uma mesma resolução sobre os poderes residuais ou remanescentes: são as unidades federativas as que ficam com os poderes não delegados à União. Isto está explicitado tanto no art. 25 § 1º da CF88, onde reza “São reservadas aos Estados, as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”, quanto no art. 121º da CN94, no qual fica estabelecido que “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

Ambas as Constituições também se parecem quando colocam a possibilidade de intervenção federal e de estado de sitio em um ou mais pontos do território. Estes arranjos, embora sirvam para restabelecer a ordem anterior imperante, muitas vezes têm demonstrado que a sua utilização pode responder a seu uso como ferramenta de controle dos governos intermediários. O estado de sitio serve para conter uma situação de comoção interior grave ou ante uma agressão armada estrangeira (entre outros, art. 23º, 75º, 99º da CN94, e art. 57, 60, 91, 137 a 141 da CF88). A intervenção federal pode ser usada em casos em que se procure repelir uma invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra, ou para assegurar a observância do princípio constitucional republicano (art. 34, 35 e 36 da CF88 e, art. 6º, 75º, 99º da CN94, entre outros). Um elemento só encontrado na carta brasileira é o “estado de defesa” (art. 136 da CF88), usado para preservar ou restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas.

### **2.3.6. Os poderes constitucionais dos entes federativos**

No Título III (Da Organização do Estado) da CF88, especificamente o art. 18 estabelece que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”, solidificando um “federalismo trino”<sup>38</sup> que também alcança aos governos municipais. Estes, seguindo os artigos constitucionais 29 e 30, possuem autonomia legislativa e tributária.

Nesse mesmo Título III, se explicitam as competências privativas e

---

<sup>38</sup> Este sistema federal trino é um dos poucos no mundo onde o poder está diversificado em mais de dois níveis.

compartilhadas<sup>39</sup> de cada uma das esferas governamentais, aquelas que são comuns e aquelas concorrentes. As competências da União versam sobre as grandes diretrizes nacionais brasileiras, como são as relações com os estados estrangeiros e a participação em organismos internacionais; a defesa nacional; a emissão de moeda; a declaração de estado de sitio e a intervenção federal; os serviços de transporte aéreo, hidroviário e ferroviário; as telecomunicações, as atividades nucleares com fins pacíficos, entre outras (art. 21 da CF88). No art. 22 da CF88, as competências privativas da União – ou seja, as que só competem a ela - se relacionam com a legislação em matéria de direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; o referente às águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão, serviços postais; ao sistema monetário e de medidas; às políticas de crédito, de câmbio, de seguros e transferência de valores; ao comércio exterior e interestadual; às diretrizes da política nacional de transportes e o regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; às jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; à seguridade social; às diretrizes e bases da educação nacional; às normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, entre outras. No total, segundo um estudo de Costa (2005), as competências privativas da União somam 54.

Por sua vez, as competências que são comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, são relatadas no art. 23 da CF88. Ali se detalham ações como zelar pela guarda da Constituição; cuidar da saúde e assistência pública; proteger os documentos e obras de valor histórico, artístico e cultural e proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; trabalhar na proteção do meio ambiente; promover programas de construção de moradias e de saneamento básico, além de trabalhar no combate à pobreza; e fiscalizar a pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais. A seguir, a CF88 estabelece as competências concorrentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, as quais visam legislar sobre matérias de direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; sobre a produção e consumo; a proteção do meio ambiente e do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; a educação, cultura, ensino e desporto; e a previdência social, proteção e defesa da saúde (art. 24 da CF88).

---

<sup>39</sup> Na CF88, se detalha a existência de competências privativas - ou de tipo exclusivo - e competências compartilhadas. Dentre as competências que se encontram compartilhadas, aparecem dois tipos: comuns (nas quais todos os membros da Federação podem executá-las), e concorrentes (onde determinados membros têm poder de legislar ao respeito).

Como já foram observadas, as competências dos estados (art. 25 da CF88) são aquelas não vedadas pela Constituição Federal, isto é, aquelas não atribuíveis à União nem aos Municípios. Os Estados devem se reger pelas Constituições que estabeleçam, atendendo a não discordar com o estipulado na Carta Magna federal. Vê-se que, em um texto tão detalhado e, inúmeras vezes, emendado, os poderes residuais dos Estados estão cada vez mais compactados. As competências dos municípios são esclarecidas no art. 30 da CF88. Inclui-se a legislação sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; instituir e arrecadar os tributos de sua competência; criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo; prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; promover, no que couber, um adequado ordenamento territorial; e promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, sempre que observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Também, foi estabelecido que os Municípios se regessem conforme Lei Orgânica, aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, sempre atendendo aos princípios estabelecidos na Constituição Federal, e na Constituição do respectivo Estado. Isto está estipulado para o Distrito Federal (art. 32 da CF88), ao qual se atribuem as mesmas competências legislativas reservadas tanto aos Estados, quanto aos Municípios. Ao Distrito Federal é vedada a possibilidade de divisão em Municípios.

Da breve análise dos distintos tipos de competências (as privativas, as concorrentes e as comuns) se desprende que a Constituição de 1988 avançou profundamente na demarcação de um papel ativo para o Estado, em qualquer dos seus níveis, quer municipal, estadual ou nacional, em matéria de implementação de políticas públicas. Mas, o que se torna evidente nesta carta é o incremento das funções das esferas locais, quer dizer, os Municípios. Em nível federal, é também visível uma mudança de roles nas competências e funções. A União mantém amplas funções para si própria, porém, muitas delas são compartilhadas com as esferas estaduais e municipais. A esfera estadual é o nível que fica mais difusamente estabelecido. Aqui, como tem se comentado, permanece algum poder residual, permitindo-lhe legislar sobre qualquer assunto que não tenha sido expressamente delegado em nível federal ou municipal. Mas, acontece que a Constituição brasileira de 1988 é extremamente longa e detalhada, e isto faz com que as competências comuns e concorrentes entre os três níveis de autoridade governamental deixem um reduzido espaço autônomo e exclusivo para os Estados. Como assinala Aspásia

Camargo, esta legislação detalhada e abusiva só trata de compensar, com o legalismo jurídico, a ausência de regras na prática social (CAMARGO, 1993:344).

O caso argentino é um exemplo típico de “federalismo dual”, no qual só o Governo federal e as unidades federativas (as *Provincias*) são entes federativos. Seguindo o texto constitucional de 1994, se assiste a uma clara diferenciação nas prerrogativas conferidas aos entes federativos, mostradas ao longo da Segunda Parte que fala sobre as *Autoridades de la Nación*. O Título Primeiro expõe o referido ao Governo federal (art. 44° ao 120° da CN94), enquanto que o Título Segundo faz a sua parte em todo o relacionado aos governos das *Provincias* e da cidade de Buenos Aires (art. 121° ao 129° da CN94). Sobre a análise exposta por Patroni (2005), pode-se dizer que a Constituição argentina designa 28 áreas de poderes exclusivos do Governo federal, os quais incluem os assuntos internacionais; a defesa; comércio interno, internacional e alfândega; finanças, bancos e emissão de moeda; cidadania; a fixação dos limites *interprovinciales*, e os serviços públicos nacionais. Também outorga poder ao Governo federal em áreas como o ensino superior, o planejamento econômico, e a promulgação dos códigos criminal, civil, comercial, mineiro, de trabalho e de previdência social (art. 9°, 27°, 31° e 75° da CN94).

Por sua vez, e como já foi salientado, os governos das *Provincias* ficam responsáveis pelos poderes residuais, ou seja, aquelas matérias sobre as quais estas não delegaram autonomia no Governo federal e aquelas que foram reservadas por pactos existentes no momento da incorporação ao país (art. 121° e 126° da CN94). No art. 5° da CN94, se assinala que cada *Provincia* dita a sua própria Constituição, sob o sistema representativo republicano, de acordo com a *Constitución Nacional*. Estas criam as suas próprias instituições locais e se regem por elas, escolhendo os seus Governadores, seus legisladores e outros funcionários *provinciales*, sem nenhuma intervenção do Governo federal (art. 122° da CN94). As áreas na quais as *Provincias* têm poder para legislar incluem a educação e saúde públicas; a justiça *provincial*; polícia; infra-estrutura e bem-estar social. Também, ficou estabelecido que o Governador fosse um agente natural do Governo federal para fazer cumprir à Constituição argentina e as leis nacionais (art. 128° da CN94). Uma cláusula constitucional medular para entender a realidade federativa na Argentina contemporânea está incorporada no art. 124° da CN94: “*Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio*”. Ou seja, o subsolo das *Provincias* – e toda a riqueza que este possa possuir - corresponde às *Provincias*, resolução que, como se verá no Capítulo Quinto, atenta contra o federalismo cooperativo.

O caso dos Municípios também é particular. Pelo art. 5º da CN94, está pautado que cada *Provincia* tem a obrigação constitucional de organizar o regime municipal em seu território, visando assegurar a autonomia dos municípios. Aqui, a constituição estadual deve regradar o conteúdo desta autonomia na esfera institucional, política, administrativa, econômica e financeira. Tão frouxa determinação derivou em que existem hoje 24 sistemas municipais diferentes, com diversos graus de autonomia e administração para os municípios (SMULOVITZ; CLEMENTE, 2004).

Nessa Reforma aconteceu também uma mudança relevante no sistema de divisão territorial do poder. Àquele velho esquema *Nación-Provincias-Municipios*, soma-se uma categoria nova, a cidade autônoma. Com este *status*, houve uma mudança radical para a cidade de Buenos Aires, que passou a ser a *Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, com um regime de governo autônomo, e com faculdades próprias de legislação e jurisdição (art. 129º da CN94), que não são iguais às das *Provincias* nem às dos municípios. O líder do Executivo local passou a ser o *Jefe de Gobierno*<sup>40</sup>, agora eleito diretamente pelo povo da cidade. De qualquer forma, por lei, ficaram garantidos os interesses do Estado nacional, enquanto a cidade de Buenos Aires continuar a ser a capital do país.

Um arranjo que se apresenta nas duas constituições é o da possibilidade de criação de regiões. Mas existe uma diferença substancial. No caso brasileiro, o art. 43 da CF88 define que é a União que articula sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando o seu desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais. Os incentivos para as regiões compreendem igualdade de tarifas, fretes, seguros e preços; juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias; isenções, reduções ou adiamento temporário de tributos federais, etc. Já o caso argentino mostra uma variação. Neste, a Reforma de 1994 constitucionalizou o que tinha sido plasmado na realidade seis anos antes. Pelo art. 124º da CN94, as *Provincias* argentinas puderam encontrar um marco legal para o processo de integração que estavam implantando. Neste artigo se expressa que são as *Provincias* as que podem criar regiões: “*Las provincias pueden crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines*”<sup>41</sup>. Assim, o que tinha começado em janeiro de 1988 com a assinatura do *Tratado de Integración Económica del Nuevo Cuyo* – entre La Rioja, San Luis, San

---

<sup>40</sup> Ao longo da dissertação, quando se faz referência aos Governadores *provinciales* soma-se o *Jefe de Gobierno* dentro do termo.

<sup>41</sup> Neste sentido, interessante é a aclaração de Bou i Novera (2005:13): “A criação destas regiões baseia-se em um princípio dispositivo, isto é, depende só da vontade e autorização das Provincias para instituí-las — processo de “baixo para acima” - e não da tentativa ou imposição por parte do Governo federal que resultaria, por extensão, inconstitucional” (tradução própria).

Juan e Mendoza -, se repetiu em outras áreas do país<sup>42</sup>. Por sua vez, neste mesmo art. 124º da CN94, também se deixou para as *Provincias* a possibilidade de celebrarem convênios internacionais, sempre que estes não sejam incompatíveis com a política exterior argentina, nem afetem as faculdades delegadas ao Governo federal ou o crédito público da Nação.

A autonomia fiscal das *Provincias* e da *Ciudad Autónoma de Buenos Aires* está assegurada com a existência da “*Coparticipación Federal de Impuestos*”, um mecanismo de distribuição de recursos que segue porcentagens pré-estabelecidas, dando prioridade ao estabelecimento de graus semelhantes de desenvolvimento, qualidade de vida e igualdade de oportunidades em todo o território nacional (art. 75º inc. 2 e inc. 3 da CN94), beneficiando às unidades mais pobres. Assim mesmo, o Congresso Nacional está habilitado a autorizar subsídios do Tesouro Nacional às *Provincias*, cujas rendas não cheguem a cobrir seus gastos ordinários (art. 75º inc. 9 da CN94).

Em resumo, pode-se ver que ambas as constituições vigentes (CF88 e CN94) parecem enfatizar na descentralização. Entende-se que esta descentralização de poderes, que antigamente estavam na órbita da União, incrementou o poder dos atores *provinciales* e estaduais (ABAL MEDINA (h); SUÁREZ CAO; NEJAMKIS, 2002).

### **2.3.7. Composição do Executivo e do Legislativo federais**

O art. 1º da CF88 explicita que “*A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito*”. E deixa claro que “*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*”. A separação dos Poderes não pode ser objeto de emenda (art. 60 da CF88) e a organização de cada um deles se encontra no Título IV da CF88 (Da Organização dos Poderes). Pelos art. 14, 27, 28, 29, 44, 45, 46 e 77 da CF88, a forma republicana implica necessariamente legitimidade popular do Presidente e do Vice-Presidente da República, os Governadores e vices dos Estados e os Prefeitos e vices

<sup>42</sup> Celebraram-se tratados *interprovinciales* que derivaram na criação da “*Región del Norte Grande Argentino*” no período 1987-1999 (Jujuy, Salta, Catamarca, Tucumán, Santiago del Estero, Formosa, Chaco, Corrientes e Misiones), da “*Región de la Patagonia*” em 1996 (La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz e Tierra del Fuego), e da “*Región Centro de la República Argentina*” entre 1998 e 1999 (Santa Fe, Córdoba e Entre Ríos). Também, nos últimos anos, houve a tentativa de criar uma nova *Provincia, Confluencia*, entre Neuquén e Río Negro.

nos Municípios, além da existência do Poder Legislativo Federal, as Assembléias Legislativas (estaduais) e as Câmaras de Vereadores Municipais (AFONSO DA SILVA, 2008). Também na carta constitucional argentina está plasmada uma posição semelhante. O artigo 1º da CN94 diz que *“la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución”* e o artigo 22º da CN94 aclara que *“El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución”*. No artigo 29º da CN94 fica estabelecida a separação de poderes e a toda Segunda Parte da *Constitución* se destina às *Autoridades de la Nación*, que incluem o *Gobierno Federal (Título Primero)* e os *Gobiernos de Provincia (Título Segundo)*.

O Poder Legislativo federal brasileiro é exercido pelo Congresso Nacional<sup>43</sup>, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, cujos integrantes são eleitos em forma direta pela cidadania brasileira (art. 44 da CF88). A Câmara, que segue o princípio populacional, se compõe de deputados eleitos proporcionalmente para um mandato de quatro anos, com possibilidade de reeleição indefinida. A quantidade de deputados federais é estabelecida em uma lei especial, mas nenhuma das unidades federativas pode ter menos de oito ou mais de setenta deputados. Por sua vez, o Senado está composto por três representantes de cada Estado e três pelo Distrito Federal, eleitos proporcionalmente para um mandato de oito anos, com possibilidade de reeleição indefinida. Existe renovação a cada quatro anos, alternadamente, por um e dois terços (art. 45 da CF88).

Seguindo os artigos 44º e 45º da *Constitución de la Nación Argentina*, o Congresso está composto por duas Câmaras<sup>44</sup>, uma que reúne aos deputados nacionais (*Honorable Cámara de Diputados de la Nación*, HCDN) e outra (*Honorable Senado de la Nación*, HSN), constituída pelos senadores, representantes das *Provincias* e da *Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Também, se explicita que o número de representantes para a Câmara Baixa será de um por cada 33.000 habitantes ou fração não menor de 16.500, eleitos segundo cada distrito através do princípio populacional – com um “piso” de cinco deputados nos estados menos populosos e atualmente com setenta na *Provincia* de maior população<sup>45</sup>. Com possibilidade de reeleição indefinida, o mandato dos deputados é de quatro anos,

---

<sup>43</sup> O Tribunal de Contas da União é um terceiro órgão que também integra o Poder Legislativo federal do Brasil.

<sup>44</sup> Além destas duas Câmaras, o Congreso de la Nación Argentina está composto pela Defensoría del Pueblo de la República Argentina e pela Auditoría General de la Nación.

<sup>45</sup> Neste caso, existe um “piso”, mas não um “teto”, como no caso brasileiro. De qualquer maneira, este arranjo de “pisos e tetos” para a quantidade de Deputados federais – formal ou informalmente -, como se vê, se repete em ambos os países, gerando a *“sobre-representação distrital”*, fenômeno que se analisará pormenorizadamente no Capítulo Terceiro.

sendo que, por meio de eleições intermediárias, se produz a renovação da *Cámara* por metades, a cada dois anos. Por sua vez, para a câmara territorial, o Senado, fica estabelecido que os representantes sejam três por cada *Provincia*, e três pela cidade de Buenos Aires. Neste caso, está estipulado um mandato de seis anos de duração, com possibilidade de reeleição indefinida, e com renovação por terços a cada dois anos. Até 1994, os senadores eram eleitos através das assembleias legislativas *provinciales* para um mandato de nove anos. A partir de Reforma Constitucional de 1994, o mandato passou a ser de seis anos, e a eleição destes três senadores por distrito é direta desde 2001<sup>46</sup>, correspondendo dois ao partido que obteve mais votos, e o restante para a segunda chapa mais votada. Um mecanismo histórico preservado pela CN94 é que a Presidência do Senado recai na figura do Vice-Presidente, quem, em caso de empate em uma votação, possui voto (art. 57° da CN94).

Se levar-se em consideração a forma de eleição para a composição do Executivo nacional, encontram-se vários pontos de contato entre os dois sistemas. Na Argentina, a Reforma Constitucional de 1994 diminuiu o mandato presidencial de seis para quatro anos, mas permitiu a reeleição imediata (art. 90° da CN94); no Brasil, aconteceu algo semelhante: a Emenda Constitucional N° 5 de 1994 diminuiu o período presidencial, que passou de cinco para quatro anos de duração, e a Emenda N° 16 de 1997 permitiu a reeleição para um período subsequente para os Executivos nacional, estaduais e municipais (art. 14 § 5° da CF88). O Presidente e o Vice-Presidente são eleitos em forma direta pelo povo, em sistema de dois turnos (*ballotage*). Mas, neste ponto existe uma diferença. No Brasil, rege o sistema puro de dois turnos – no caso de que nenhuma das chapas tenha obtido mais de 50% dos votos, passam ao segundo turno eleitoral as duas candidaturas mais votadas. Enquanto isso, na Argentina existe a já citada fórmula de “*ballotage atenuado*”, isto é, se uma das chapas obtiver mais de 45% dos votos ou 40% mas com uma diferença de 10 pontos percentuais em relação à segunda candidatura mais votada, esta será considerada vitoriosa e seus integrantes consagrados como Presidente e Vice-Presidente (art. 97° e 98° da CN94). Dessa forma, em ambos os países, os chefes do Executivo nacional duram quatro anos em suas funções e podem ser reeleitos ou se suceder reciprocamente, por um só período consecutivo. Mas se reeleitos – ou no caso de se sucederem de forma recíproca -, não podem ser eleitos novamente para nenhum de ambos os cargos, senão com um intervalo de um período.

---

<sup>46</sup> Os senadores eleitos em 1993 foram escolhidos pelas legislaturas *provinciales* por um período de 8 anos. Assim, só em 2001 a totalidade do Senado federal começou a estar composto por representantes eleitos diretamente pela cidadania das *Provincias*, como estabeleceram o art. 54 e a *Disposición Transitoria Cuarta* da CN94.

Embora se encontrem estas semelhanças entre o presidencialismo brasileiro e o argentino, a Argentina constitui o típico exemplo de presidencialismo de maiorias, com um Executivo forte que alguns titulam como um sistema “*hiper-presidencialista*” (CAVAROZZI, 1997; BÖHMER, 2006). Enquanto isso, o Brasil é um modelo claro do presidencialismo minoritário (ABAL MEDINA (h); SUÁREZ CAO; NEJAMKIS, 2002:119).

Em relação aos atributos constitucionais, Mainwaring e Shugart (1997) classificam o Presidente argentino como “potencialmente dominante”, já que têm importantes poderes de veto e de sanção de decretos. Por sua vez, para estes autores, o Executivo brasileiro deve ser caracterizado como “pró-ativo”, devido a que seus poderes de veto são menores, embora possua âmbitos exclusivos de iniciativa legislativa. A definição do Executivo brasileiro fica mais clara quando se toma a definição de Santos (2003) sobre o que ele denomina como “*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 programar a sua agenda de políticas públicas.

#### **2.4. O “*ultrapresidencialismo estadual*”, uma análise em torno ao conceito**

Importantes são os postulados que Abrucio expõe em seu trabalho “Os barões da federação: Os governadores e a redemocratização brasileira” (1998). Sua tese tenta demonstrar, através de uma análise do poder dos executivos em nível estadual entre 1991 e 1994, que os Governadores dos Estados brasileiros agem como aqueles velhos *Barões da Federação* da República Velha (1891-1930). Focando a pesquisa no Estado de São Paulo, entende que, em torno destas figuras políticas, orbitava grande parte do sistema político brasileiro. Analisando a relação do Governador com o Poder Legislativo e Judiciário e com a classe política, segundo ele, se vislumbrava na época um sistema de governo definido como “*ultrapresidencialismo estadual*”. Dominando o processo de governo e controlando os órgãos de fiscalização criados para auditar seus atos, o chefe do Executivo estadual parecia remontar aquele esquema coronelístico que apareceu no final do século XIX. Mas, o chamativo é que, embora este esquema parecesse dominar nos Estados menos desenvolvidos do Brasil, não

seria errado usá-lo para analisar o que, na primeira metade da década de 1990, acontecia nas unidades federativas mais desenvolvidas da Federação. Por isso, a escolha do caso paulista.

Assim, o sistema de forte presidencialismo em nível estadual se deu pela conjunção de uma série de fatores que aconteceu em um determinado momento, quando o país se redemocratiza. A origem estaria, na realidade, ainda em tempos de ditadura militar, quando aconteceram as eleições legislativas de 1974. Nessas eleições, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), a oposição à ARENA (Aliança Renovadora Nacional), obteve excelentes resultados, pelo que este partido governista deveu solicitar apoio aos Governadores arenistas para que controlassem as bancadas estaduais e assim, não houvesse uma fuga de votos no Legislativo nacional. Mas, seguindo Abrucio (1998), a decadência do regime começava e este apoio foi trocado por maiores graus de autonomia para as unidades intermediárias. Com as eleições para Governador de 1982, o regime gerou uma situação de *diarquia*, com duas esferas diferentes de legitimidade: o Presidente não contava com respaldo eletivo, enquanto que os Governadores tinham sido escolhidos pelo voto da cidadania. Mais uma vez, as unidades estaduais conseguiram maiores graus de autonomia e, aos poucos, foram tornando-se núcleos de grande poder político.

Quando, anos depois, é promulgada a Constituição Federal, as mudanças em relação ao sistema de freios e contrapesos ("*checks and balances*") se instauraram em nível nacional, fortalecendo o Poder Legislativo e aumentando o seu poder de fiscalizar o Executivo (ABRUCIO, 1998). Também o Judiciário resultou favorecido frente à Presidência, pelo que o sistema se equilibrou bastante. O problema é que, em sua tese, nos Estados o desequilíbrio entre os poderes não foi modificado, de forma que o Executivo estadual ficou hipertrofiado, deixando em um segundo plano os outros dois poderes. Assim, em nível estadual existiria um ultrapresidencialismo "*pouco democrático e quase nada republicano*" (idem, 1998:111). Os Governadores conseguiram isto através da neutralização a fiscalização da Assembléia Legislativa (AL), do Tribunal de Contas e do Ministério Público em seus Estados. Mas, para fazê-lo, precisavam ter maioria no Legislativo, que sancionasse o que eles propunham e que vetasse projetos contrários aos seus interesses. Destarte, distribuindo recursos e cargos clientelistas entre aliados e opositores, conseguiram uma maioria situacionista, a qual deixou de lado a tarefa fiscalizadora e engavetou cada um dos projetos legislativos e pareceres do Judiciário que eram contrários aos Governadores.

No entanto, este enorme poder dos Executivos estaduais não fica circunscrito à arena imediata, quer dizer, em nível estadual. A CF88 definiu uma forte redução de

atributos privativos dos Estados, de maneira que ficou estabelecida uma única competência exclusiva: o art. 25 § 2º da CF88 diz que *“Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, a empresa estatal, com exclusividade de distribuição, os serviços locais de gás canalizado”*<sup>47</sup>.

Por outro lado, este conjunto de mudanças nas funções dos entes federados, estabeleceu novos graus de autonomia para os municípios, mas não tirou do cenário político local o Governador. Devido a que muitos municípios não tinham recursos para se auto-sustentar, o Executivo estadual continuou cumprindo um papel primordial, aparecendo como “credor” dos municípios, executando obras públicas e programas sociais nas localidades, em troca de apoio político (ibidem, 1998).

Abrucio agrega que o poder dos Governadores não se limita ao Estado e aos Municípios do interior do Estado, mas que se expandiria à arena federal: os poderosos chefes dos Executivos estaduais, como *Barões da Federação*, além de controlar o processo decisório e todo o jogo político em cada uma das unidades federativas, possuem um peso relevante na elaboração do Orçamento da União, fazem embates às alterações propostas pelo Presidente, entre outras coisas.

Para analisar esta hipótese, Abrucio focou seu trabalho em seis fatores que *“facilitaram ao Executivo estadual tornar-se uma máquina de fazer política, e, por conseguinte, que tornaram os governadores barões do feudo estadual”* (ibidem, 1998:125). Um primeiro fator se relaciona com os poderes financeiros, administrativos e políticos, utilizados para cooptar as classes políticas em nível estadual e municipal. Estes incluem as receitas arrecadadas diretamente e por transferências da União, a criação de cargos públicos distribuídos entre os aliados e amigos que incharam as burocracias estaduais, e a administração dos bancos estaduais.

Outro fator se vincula com o sistema eleitoral e o sistema de partidos. O sistema proporcional brasileiro, com lista fechada e não bloqueada, alimentaria, para Abrucio, estratégias de corte individualista em detrimento dos interesses do partido. Nesta situação, os partidos estariam enfraquecidos, e com baixos níveis de disciplina. Desta forma, os candidatos de uma circunscrição precisariam, para obter uma vitória eleitoral, de recursos para a campanha; por sua vez, os deputados estaduais, buscando a reeleição, necessitariam levar obras públicas e desenvolvimento sócio-econômico para os seus redutos eleitorais. Assim, recorriam ao Governador em busca de apoios. Com recursos financeiros em suas mãos, o Barão focava as obras públicas

---

<sup>47</sup> Artigo que foi emendado em 1995. A EC N° 5 sancionou que o art. 25 § 2º da CF88 ficasse da seguinte forma: *“Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação”*.

nas áreas de seus candidatos aliados e amigos e, em troca, conseguia destes os apoios necessários na Assembléia Legislativa.

A ausência de contrapesos regionais constitui mais um fator analisado pelo pesquisador. Abrucio explica que, nos âmbitos estaduais, diferentemente do que acontece em nível federal, não existiriam instâncias de veto que possam equilibrar o Poder Executivo estadual. Se o Poder Legislativo federal tem, ao menos em teoria, a possibilidade de contrabalançar o poder do Executivo federal, na esfera estadual, a Assembléia Legislativa – nascida para canalizar os distintos interesses das áreas geográficas estaduais - não cumpriria esse papel e, em consequência, se daria uma comunicação direta entre o Governador e os executivos municipais.

Um quarto fator levado em consideração pelo autor é a fragilidade institucional das casas legislativas estaduais. Esta fragilidade estaria dada pela escassa adequação aos novos tempos: sem corpos especializados e com poucos regramentos internos, o processo legislativo seguia operando como durante a ditadura militar. Além disso, as Assembléias não seriam mais do que meros espaços para “pular” a cargos mais importantes na carreira política dos deputados, os quais procuravam obter recursos do Executivo – para alcançar seus objetivos particulares - em troca de apoio ao Governador.

Os dois fatores restantes referem à baixa visibilidade política dos Executivos estaduais e à neutralização dos órgãos fiscalizadores. Em relação com o primeiro destes fatores, para o autor os Governadores têm baixa visibilidade política pelo fato de os Estados possuírem escassas competências exclusivas, mas também porque o principal imposto – o ICMS - é indireto. Assim, os Executivos não são afetados pelas críticas que a mídia e os cidadãos fazem à classe política. Por sua vez, a neutralização dos organismos de fiscalização do Executivo estadual aparece por um fato muito simples: o Procurador-Geral do Ministério Público e os Conselheiros do Tribunal de Contas são escolhidos ora diretamente pelo Governador (o primeiro), ora pelo Executivo e pela AL. Com um Governador com maioria na Assembléia, a possibilidade de alguma fiscalização se torna praticamente nula.

## **2.5. Lista de fatores a analisar**

A tese de Abrucio, com modificações, é importantíssima, e extrapolando seu

esquema teórico para comparar o caso brasileiro ao argentino, demonstra-se que é possível aplicá-lo para ambos os casos, especialmente no período de pós-ditaduras. Em relação aos seis fatores analisados pelo autor, se utilizam os dois primeiros (poderes políticos, administrativos e fiscais; e sistema eleitoral e partidário)<sup>48</sup>.

Para a análise dos poderes políticos, administrativos e fiscais, é relevante o estudo da participação dos Estados e *Provincias* nas receitas federais totais e o total arrecadado pelas UF. Especialmente também se tomam em consideração informações referidas aos bancos estaduais – se foram privatizados, se transformaram em sociedades mistas ou se continuam sendo públicos. Dados sobre as estruturas burocráticas públicas estaduais e federal igualmente são apreciados, analisando as percentagens de funcionários públicos por habitante nelas, entre outros dados. Estes três pontos são fundamentais, já que formam o tripé que constitui a máquina eleitoral, ao mesmo tempo em que dão clareza sobre a redução ou não do tamanho das administrações nas subunidades federais.

Por sua vez, visando observar os sistemas eleitorais e de partidos, tanto nacionais como estaduais/*provinciales*, se estudam a sua forma e composição. Analisam-se, entre outras questões, as regras eleitorais nacionais e estaduais, a importância que os partidos nacionais (e *provinciales* no caso argentino) têm, além de uma análise da sobre-representação distrital (SRD) e sobre como esta afeta a possibilidade de mudanças legislativas importantes.

Em relação a se o Brasil e a Argentina estão ou não frente aos *Barões da Federação* e à *Liga de Gobernadores*, respectivamente, se arrisca um primeiro parecer. É improvável que isso esteja se sucedendo, pelo menos na mesma medida em que aconteceu desde o final do século XIX até o primeiro terço do século XX. Nesta dissertação se afirma que, com a aplicação das reformas econômicas e políticas durante a década de 1990, as esferas federais argentinas e brasileiras têm aumentado seu poder relativo, em detrimento das autonomias estaduais/*provinciales*. Também, considera-se que este processo afetou, principalmente, os Governadores dos Estados brasileiros, antes que os das *Provincias* argentinas. Destarte, estaria se assistindo a um período em que os Executivos estaduais brasileiros se enfraqueceram, enquanto

---

<sup>48</sup> A exclusão dos outros fatores responde a diversos motivos. Em primeiro lugar, para observar a ausência ou não de contrapesos regionais, terá que se pesquisar este elemento em 24 unidades argentinas e 27 brasileiras, o que poderia ser tema de uma dissertação por si só. Em segundo lugar, a análise dos Legislativos intermediários é um tema tão amplo que também merecia uma tese à parte. Depois, para analisar o fator da visibilidade política, se deveria fazer um estudo do espaço dado na mídia às temáticas que envolvem os Governadores para, mais tarde, comparar o que acontece no plano federal e municipal, o que seria uma árdua tarefa, que supera tempos e recursos disponíveis. Por fim, outro motivo para o não aprofundamento destas variáveis é que Abrucio (1998) não vai além de simples descrições através de exemplos, pelo que a dificuldade de pesquisar temáticas indiretamente mensuráveis seria ainda maior.

que os argentinos conseguiram segurar seus níveis de poder. Assim, se coloca em questão a vigência do “*ultrapresidencialismo estadual*” no caso brasileiro. Acredita-se que, no Brasil, só em alguns casos e em certas circunstâncias o poder do Governador se torna relevante, devido, entre outras coisas, às mudanças constitucionais que deixaram em um segundo plano a estes *outrora* poderosos atores, ao existente sistema de partidos – muito amplo e competitivo - e ao pacote de reformas econômicas neoliberais. Por sua vez, acredita-se que o processo de “*ultrapresidencialismo estadual*” seria mais correto se aplicado ao caso argentino. Neste país, as *Provincias* – sobretudo de mais baixos índices de desenvolvimento que se encontram, ao mesmo tempo, entre as de menor população - centralizam o poder, devido à presença de uma forte conexão eleitoral com a oligarquia partidária *provincial*, além da grande sobre-representação distrital registrada na Argentina, maior do que no Brasil. Assim, os Governadores argentinos são atores privilegiados no jogo político, nas arenas subnacionais e federal.

## Capítulo Terceiro

### 3.1. Introdução

Partidos, sistemas de partidos, sistemas eleitorais e fenômenos vinculados a estes (como a sobre-representação distrital, o efeito desta sobre os partidos, etc.) nas esferas federais tanto do Brasil como da Argentina são temas de análise do presente Capítulo.

Primeiramente, se faz uma análise panorâmica dos sistemas eleitorais em nível federal: as regras eleitorais, a composição do Legislativo, as magnitudes, etc. A seguir, realiza-se uma análise do sistema de partidos políticos na arena nacional e o que dizem as respectivas Constituições sobre estes instrumentos do exercício democrático. Também se faz um estudo sobre a história destes e a forma de classificá-los na atualidade, incluindo o seu grau de fragmentação<sup>49</sup>.

O fenômeno da Sobre-Representação Distrital (SRD), por sua vez, é objeto de uma profunda pesquisa, pela importância que cobra nestas federações. A forma em que as unidades federativas menores encontram-se sobre-representadas coloca um desafio aos federalismos brasileiro e argentino: estabelece pautas do jogo político tanto na esfera legislativa quanto em outras áreas. Assim, a relevância do fenômeno se deve não só à capacidade de barganha que outorga às esferas intermediárias, mas também porque afeta os diferentes partidos políticos, beneficiando-os ou prejudicando-os, dependendo das performances que estes obtêm nos diferentes distritos.

### 3.2. Sistemas eleitorais em nível federal

Como definição simples e geral, entende-se o sistema eleitoral como um conjunto de regras e procedimentos utilizado em um território para, nos momentos de eleição de certos cargos públicos, converter votos em cadeiras. Através deste conjunto

---

<sup>49</sup> Para mensurar o grau de fragmentação do sistema de partidos, se utiliza o Número Efetivo de Partidos (NEP) em distintas arenas. Tomar-se-á o clássico indicador, criado por Laakso e Taagepera, que consiste na seguinte fórmula:  $NEP = 1/\sum P^2$ , onde P representa a proporção de cadeiras por partido (nas arenas legislativas) ou a quantidade de votos (para eleições majoritárias). Assim não se leva em consideração só a quantidade de partidos que concorrem, mas também a sua importância relativa. Nesta pesquisa, os NEP foram obtidos de fontes secundárias, devidamente citadas.

de normas e processos, se regula a atividade cívica, o voto, os organismos e recursos eleitorais, os partidos políticos, entre outras. Entre as ferramentas mais importantes do sistema eleitoral aparece a fórmula empregada para transformar os votos em cadeiras, a magnitude do distrito, o tipo de voto em lista, entre outras.

Observou-se anteriormente que existem vários pontos de contato entre ambos os federalismos de Brasil e Argentina. Isto acontece, por exemplo, em torno de questões como a composição do Executivo e do Legislativo federal. Nestes países, a eleição de seus presidentes está estabelecida por meio de uma maioria especial que, quando não atingida em um primeiro turno, deverá ser alcançada na segunda rodada eleitoral: no caso brasileiro, por um sistema de *ballotage* típico; na Argentina, através do já explicado “*ballotage atenuado*”. Também em ambos se escolhem três representantes por distrito para a câmara territorial. Mas enquanto que na Argentina a eleição é pelo sistema de “lista incompleta” (dois senadores para o partido mais votado e o outro para o partido que terminou em segundo lugar), no Brasil o sistema é majoritário relativo, mudando o voto segundo o número de postos, dependendo se a eleição será para renovação de um terço do Senado (nesse caso, será eleição uninominal por maioria simples) ou para renovação de dois terços (aqui, eleição binominal). Para a escolha de representantes que compõem a Câmara dos Deputados, o Brasil e a Argentina contam com fórmulas proporcionais para as eleições das Câmaras Baixas.

Ao analisar os sistemas eleitorais e de partidos nacionais da Argentina e do Brasil, primeiramente se vê que ambos possuem sistemas de lista por representação proporcional, entendendo esta como o sistema no qual cada partido apresenta candidatos para um distrito, os eleitores votam no partido e este obtém assentos, seguindo um cálculo proporcional aos votos conquistados (INTERNATIONAL IDEA, 2005).

Para a eleição dos deputados federais, no Brasil, os 513 deputados são escolhidos em 27 distritos plurinominais de magnitude variável entre oito e setenta (os 26 Estados e o Distrito Federal). Utiliza-se a fórmula de *cociente eleitoral*, e não existem cláusula de barreira legal nem renovação da Câmara por metades<sup>50</sup>. A média

---

<sup>50</sup> O cidadão exerce o seu direito ao voto ora por um partido, ora por uma coligação de partidos. Assim o tipo de lista no Brasil é a “lista fechada e não bloqueada”, e não a “lista aberta” – como comumente se expressa -, já que o eleitor escolhe o/os candidatos em relação a uma lista sem ordem que foi estabelecida previamente pelo partido ou coligação de partidos. O cociente eleitoral se determina dividindo o número de votos válidos reconhecidos pelos lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, se despreza a fração se é igual ou inferior à metade, e se é superior equivale a um (art. 106 do Código Eleitoral - CE). O cociente partidário se determina para cada partido ou coligação, dividindo-se o cociente eleitoral pelo número de votos válidos sobre a mesma chapa partidária ou coligada, desprezando a fração (art. 107 do CE). Resultam eleitos tantos candidatos registrados por partido ou coligação como o

das magnitudes distritais é de dezenove. Seguindo Mainwaring e Shugart, “o sistema de representação proporcional com barreiras baixas e distritos de grande tamanho alenta uma alta fragmentação”<sup>51</sup> (MAINWARING; SHUGART, 1997:79). Quando se observa que Brasil não conta com cláusula de barreira legal, a fragmentação será ainda maior.

Por sua vez, na Argentina, para a escolha de representantes na Câmara Baixa, estão em jogo 257 bancas em 24 circunscrições plurinominais, com quantidades variáveis entre cinco e setenta. Aqui, a aplicação da fórmula D’Hondt<sup>52</sup>, somada à existência de uma cláusula de barreira legal de 3% do total de eleitores de cada distrito<sup>53</sup>, faz com que a proporcionalidade – aparentemente procurada – apareça atenuada por magnitudes de distrito muito mais baixas do que no caso brasileiro (ABAL MEDINA (h); SUÁREZ CAO; NEJAMKIS, 2002). Isto se agrava neste país, com a já citada renovação por metades a cada dois anos da *Cámara* (em distritos com quantidades ímpares, obviamente a “metade” perfeita é impossível), que diminui a metade as magnitudes efetivas (entre dois e trinta e cinco, com média dentre cinco e seis). Observem-se, agora, as Tabelas N° 3 e N° 4.

**Tabela 3. Argentina. Magnitude distrital para a Câmara Baixa Federal**

Posição	Unidade Federativa	Magn.	% sobre total
1°	Buenos Aires	70	27,24%
2°	C. A. de Buenos Aires	25	9,73%
3°	Santa Fe	19	7,39%
4°	Córdoba	18	7,00%
5°	Mendoza	10	3,89%
6°	Tucumán	9	3,50%
7°	Entre Ríos	9	3,50%
8°	Salta	7	2,72%

**Tabela 4. Brasil. Magnitude distrital para a Câmara Baixa Federal**

Posição	Unidade Federativa	Magn.	% sobre total
1°	São Paulo	70	13,65%
2°	Minas Gerais	53	10,33%
3°	Rio de Janeiro	46	8,97%
4°	Bahia	39	7,60%
5°	Rio Grande do Sul	31	6,04%
6°	Paraná	30	5,85%
7°	Pernambuco	25	4,87%
8°	Ceará	22	4,29%

cociente partidário indique na ordem de votação nominal que cada um tenha recebido (art. 108 do CE). Os lugares não cobertos com a aplicação dos cocientes partidários serão distribuídos, observando-se as seguintes regras: 1) divide-se o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação de partidos pelo número de lugares obtidos, mais um correspondendo a cada partido ou coligação que presente a maior média nos lugares a cobrir; 2) se repete a operação para a distribuição de cada um dos cargos. Para cobrir os lugares de cada partido ou coligação, se realiza segundo a ordem de votos recebidos por seus candidatos. Somente podem concorrer à distribuição de cadeiras os partidos e coligações que tenham atingido o cociente eleitoral (art. 109 do CE). Tradução própria com base em Legislatina (2003b:1).

<sup>51</sup> Tradução própria.

<sup>52</sup> Os cargos a serem ocupados são designados pela ordem estabelecida em cada lista, em razão dos seguintes arranjos: a) o total de votos obtidos por cada lista que tenha alcançado no mínimo 3% do eleitorado do distrito será dividido por 1, por 2, por 3 e assim por diante, até chegar ao número total de cargos a cobrir; b) os cocientes resultantes com independência da lista da qual provenham são ordenados de maior a menor em número igual ao dos cargos a cobrir; c) se existirem dois ou mais cocientes iguais estes serão ordenados em relação direta com o total de votos obtidos pelas respectivas listas, e se estes têm logrado igual número de votos, o ordenamento resulta de um sorteio que pratica a *Junta Electoral*; d) a cada lista lhe correspondem tantos cargos como vezes dos seus cocientes figuram no ordenamento indicado. Tradução própria com base em Legislatina (2003a:1).

<sup>53</sup> A cláusula de barreira legal é a cifra percentual mínima que se impõe como requisito para a participação da designação de cargos.

**Tabela 3. Argentina. Magnitude distrital para a Câmara Baixa Federal**

Posição	Unidade Federativa	Magn.	% sobre total
9°	Chaco	7	2,72%
10°	Misiones	7	2,72%
11°	Corrientes	7	2,72%
12°	Santiago del Estero	7	2,72%
13°	San Juan	6	2,33%
14°	Jujuy	6	2,33%
15°	Río Negro	5	1,95%
16°	Formosa	5	1,95%
17°	Neuquén	5	1,95%
18°	Chubut	5	1,95%
19°	San Luis	5	1,95%
20°	Catamarca	5	1,95%
21°	La Pampa	5	1,95%
22°	La Rioja	5	1,95%
23°	Santa Cruz	5	1,95%
24°	Tierra del Fuego	5	1,95%
<b>Total Argentina</b>		<b>257</b>	<b>100,00%</b>

Nota: a posição que as UF ocupam na tabela se relaciona com o tamanho do seu eleitorado.

Fonte: Elaboração própria com base em *Ministerio del Interior de la Nación* (2008).

**Tabela 4. Brasil. Magnitude distrital para a Câmara Baixa Federal**

Posição	Unidade Federativa	Magn.	% sobre total
9°	Maranhão	18	3,51%
10°	Pará	17	3,31%
11°	Goiás	17	3,31%
12°	Santa Catarina	16	3,12%
13°	Paraíba	12	2,34%
14°	Espírito Santo	10	1,95%
15°	Piauí	10	1,95%
16°	Alagoas	9	1,75%
17°	Amazonas	8	1,56%
18°	Rio Grande do Norte	8	1,56%
19°	Mato Grosso	8	1,56%
20°	Mato Grosso do Sul	8	1,56%
21°	Distrito Federal	8	1,56%
22°	Sergipe	8	1,56%
23°	Rondônia	8	1,56%
24°	Tocantins	8	1,56%
25°	Acre	8	1,56%
26°	Amapá	8	1,56%
27°	Roraima	8	1,56%
<b>Total Brasil</b>		<b>513</b>	<b>100,00%</b>

Nota: a posição que as UF ocupam na tabela se relaciona com o tamanho do seu eleitorado.

Fonte: Elaboração própria com base em Tribunal Superior Eleitoral (2009a).

### 3.3. Partidos políticos em nível federal

Tanto a *Constitución de la Nación Argentina* (CN94) como a Constituição da República Federativa do Brasil (CF88), como também as legislações sobre os agrupamentos políticos destes países, dão preponderância aos partidos políticos como institutos válidos para o exercício da democracia representativa. O artigo 38 da CN94 define que os partidos políticos são instituições fundamentais do sistema democrático argentino. Por sua vez, o art. 2° da *Ley Orgánica de los Partidos Políticos (LOPP, Ley N° 23.298)* deixa estabelecido que os partidos políticos são os instrumentos necessários para a formulação e realização da política nacional; além disso, lhes outorga o monopólio para a postulação de candidatos a cargos públicos eletivos.

O art. 14 § 3° V da CF88 brasileira estabelece, como condição de elegibilidade a filiação a um partido político. O art. 17 desta mesma Carta considera livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, sempre que resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos

fundamentais da pessoa humana e observados outros preceitos<sup>54</sup>. A Lei dos Partidos Políticos (LPP, Lei N° 9096/95) estabelece no art. 1º que o partido político destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defesa da Constituição Federal.

Em relação aos partidos políticos argentinos, encontra-se uma diferenciação entre dois tipos. Existem “partidos de distrito” e “partidos nacionais”. O “distrito” é cada uma das circunscrições eleitorais para os pleitos federais e, como no caso brasileiro, este se corresponde com o território das *Provincias*. Assim, os “partidos de distrito” são agrupamentos políticos que solicitaram seu reconhecimento ante o juiz eleitoral competente, e cumprem com os requisitos estabelecidos na LOPP<sup>55</sup>. Os “partidos nacionais” não são senão partidos de distrito reconhecidos que decidiram se lançar ao jogo político também fora do distrito de origem, resolvendo atuar em cinco ou mais distritos sob o mesmo nome, declaração de princípios, carta orgânica, programa e bases como partido nacional. Se um juiz federal aceitar a sua solicitação no distrito de origem, e se outros juízes federais agirem da mesma forma naqueles distritos nos quais o agrupamento pretende trabalhar, este poderá se registrar onde corresponder com a resolução de reconhecimento de pessoa jurídica-política e se transformar em um partido nacional (LEGISLATINA, 2003a:9). A importância dos partidos de distrito não é menor, sendo que, por exemplo, em quantidade de eleitores filiados estes partidos representam 12,48% do total nacional, como se observa na Tabela N° 5.

No caso brasileiro, são considerados partidos políticos aqueles agrupamentos que tenham caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio eleitoral de, pelo menos, meio por cento (0,5%) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados (não computados os votos em branco e os nulos), distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados<sup>56</sup>, com um mínimo de um décimo por cento (0,1%) do eleitorado que haja votado em cada um deles, segundo o estabelecido no art. 7 § 1º da Lei dos Partidos Políticos (Lei N° 9096/95). A explicitação do caráter nacional, obviamente, não contempla, como no sistema

---

<sup>54</sup> Estes preceitos são: I - caráter nacional; II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III - prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

<sup>55</sup> O artigo 7º da LOPP estabelece como requisitos dos partidos de distrito: a) ata de fundação e de constituição, que acredite a adesão de um percentual de eleitores não menor de quatro por mil (4%) do total de inscritos no registro eleitoral do distrito correspondente, até o máximo de um milhão de adesões; b) nome adotado pela assembléia de fundação e constituição; c) declaração de princípios e programa de ação política; d) carta orgânica sancionada pela assembléia de fundação e constituição; e) ata de designação de autoridades; f) endereço do partido e ata de designação de representante; etc. Para a constituição das autoridades definitivas do partido, mediante a realização de eleições internas, é requisito necessário contar com um mínimo de filiados igual ao número de aderentes exigido. Senão se logra esse mínimo, se declara a caducidade do partido.

<sup>56</sup> Sobre o total atual de 27 UF, se precisa ter votos em 9 Estados.

argentino, a possibilidade de partidos de distrito.

Se ainda existem dúvidas sobre a importância dos partidos políticos nestes dois sistemas federais, nas Tabelas N° 5 e N° 6 se podem observar cifras sobre as quantidades de filiados aos distintos agrupamentos políticos em ambos os países, em dezembro de 2008.

**Tabela 5. Argentina. Filiados a Partidos Políticos**

Partido	Quantidade	% sobre total	% sobre eleitorado
<b>Part. Nacionais</b>	<b>7.394.418</b>	<b>87,52</b>	<b>26,61</b>
<i>PJ</i>	3.823.373	45,26	13,76
<i>UCR</i>	2.402.447	28,44	8,65
<i>Frente Grande</i>	174.396	2,06	0,63
<i>P. Socialista</i>	116.948	1,38	0,42
<i>UceDé</i>	73.979	0,88	0,27
<i>RECREAR</i>	57.376	0,68	0,21
<i>PI</i>	54.397	0,64	0,20
<i>PDC</i>	49.841	0,59	0,18
<i>ARI</i>	49.567	0,59	0,18
<i>MID</i>	49.369	0,58	0,18
<i>Outros Nac.</i>	542.725	6,42	1,95
<b>Part. de distrito</b>	<b>1.054.001</b>	<b>12,48</b>	<b>3,79</b>
<i>MPN-NEU</i>	109.892	1,30	0,40
<i>PAL-COR</i>	93.665	1,11	0,34
<i>PD-MZA</i>	77.641	0,92	0,28
<i>FR-TUC</i>	61.931	0,73	0,22
<i>PB-SJU</i>	36.558	0,43	0,13
<i>FPN-COR</i>	35.234	0,42	0,13
<i>PR-SAL</i>	31.112	0,37	0,11
<i>ACH-CHA</i>	14.324	0,17	0,05
<i>MOPOF-TDF</i>	6.263	0,07	0,02
<i>Outros Part. de d.</i>	587.381	6,95	2,11
<b>Total Filiados</b>	<b>8.448.419</b>	100,00	<b>30,40</b>
<b>Total Eleitores</b>	<b>27.789.273</b>	///	100,00

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Cámara Nacional Electoral (2008).

**Tabela 6. Brasil. Filiados a Partidos Políticos**

Partido	Quantidade	% sobre total	% sobre eleitorado
<i>PMDB</i>	2.061.115	16,54	1,58
<i>PP</i>	1.262.287	10,13	0,97
<i>PSDB</i>	1.189.372	9,54	0,91
<i>PT</i>	1.164.651	9,34	0,89
<i>PTB</i>	1.028.669	8,25	0,79
<i>PDT</i>	1.018.325	8,17	0,78
<i>DEM</i>	999.968	8,02	0,77
<i>PR</i>	717.660	5,76	0,55
<i>PSB</i>	423.505	3,40	0,32
<i>PPS</i>	407.634	3,27	0,31
<i>PSC</i>	265.057	2,13	0,20
<i>PV</i>	250.222	2,01	0,19
<i>PCdoB</i>	237.708	1,91	0,18
<i>PMN</i>	183.961	1,48	0,14
<i>PRB</i>	179.750	1,44	0,14
<i>PRP</i>	177.351	1,42	0,14
<i>PSL</i>	158.418	1,27	0,12
<i>PTC</i>	137.111	1,10	0,11
<i>PSDC</i>	131.178	1,05	0,10
<i>PTdoB</i>	124.802	1,00	0,10
<i>PHS</i>	105.938	0,85	0,08
<i>PTN</i>	92.836	0,74	0,07
<i>Outros</i>	146.911	1,18	0,11
<b>Total Filiados</b>	<b>12.464.429</b>	100,00	<b>9,55</b>
<b>Total Eleitores</b>	<b>130.456.808</b>	///	100,00

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral (2009b).

A análise de Stepan (1999) sobre os sistemas de partidos políticos em países que adotam o federalismo é relevante. O autor estuda o grau de nacionalização do sistema partidário em suas orientações e nos sistemas de incentivos. A relação que estabelece neste tópico é que quanto mais disciplinados sejam os partidos e quanto mais estes privilegiem interesses do conjunto da sociedade em detrimento dos interesses locais e intermediários, mais os partidos nacionais têm condições de atenuar as características limitadoras do federalismo.

Stepan acredita que, se os partidos nacionais são altamente disciplinados e contam com uma forte infra-estrutura organizacional em todo o território, estimulando a

filiação a partidos nacionais, então o sistema de partidos funcionará como uma força centralizadora no interior de uma federação mono-nacional. Ao reverso, se o sistema político não tem um sistema de representação proporcional por lista aberta nem um distrito uninominal com eleições prévias partidárias, se os candidatos financiam independentemente suas campanhas, e se o sistema é presidencialista, então haverá muito poucos incentivos estruturais para se criar uma unidade partidária no plano nacional. Stepan coloca o Brasil neste último grupo. Como se viu, a Argentina pode se incluir também neste grupo.

Deve-se levar em consideração que, em relação à temática dos partidos políticos, se o Brasil sempre foi tomado como um exemplo de política sem partidos, nos últimos anos parece ter se desenvolvido paulatinamente um sistema partidário estruturado. Por sua vez, a Argentina, caracterizada tradicionalmente como um modelo, em essência, bipartidarista, na atualidade mostra um enfraquecimento dos padrões de interação partidários (ABAL MEDINA (h); SUÁREZ CAO; NEJAMKIS, 2002). A seguir, apresenta-se um panorama da história e do momento atual que vivem os partidos políticos na Argentina e no Brasil.

### 3.3.1. História e presente dos partidos argentinos

No século XIX não existiam precisamente partidos políticos modernos no Brasil e na Argentina, mas alguns clubes e lojas com idéias filosóficas e políticas. No caso argentino, já nos primeiros anos independentes é possível encontrar o embrião do que seriam os futuros partidos (CNBA, 2005:13), com as lutas entre os *morenistas*<sup>57</sup> e os *saavedristas*<sup>58</sup>, ou as sangrentas batalhas entre *unitarios* e *federales*, ou entre *liberales septembrinos* e os *federales reformistas*. Mas, como explica Chiaramonte (1971), os partidos políticos desta época não eram senão débeis grupos que procuravam o domínio da maquinaria política do país e prebendas como cargos políticos, favores financeiros ou administrativos, sem debater nada importante para a vida do país. Uma linha divisória nos anos de 1860 continuou sendo a questão da capital federal: as brigas entre Bartolomé Mitre (a favor da federalização de Buenos Aires) e Adolfo Alsina (contra esta medida) dividiram o Partido Unitario e, a seguir, os

---

<sup>57</sup> Os *morenistas* acompanhavam a Mariano Moreno nas intenções de radicalizar a revolução.

<sup>58</sup> Estes eram seguidores de Cornelio Saavedra que, de tinta mais conservadora que os *morenistas*, queriam manter a ordem social do *Virreinato del Río de la Plata*.

*alsinistas* criaram o Partido Autonomista (PA) e os *mitristas*, o Partido Nacional (PN). Tempo depois, nasceu o Partido Autonomista Nacional (PAN), um *partido de notables*, núcleo representativos das oligarquias *provinciales* em um sistema de sufrágio restrito.

Em relação ao século XX, o desenvolvimento dos partidos não é semelhante na Argentina e no Brasil. Este último país assiste um começo de século no qual as *coteries* de interesses regionais parecem ir perdendo força. Por sua vez, na Argentina, tomando as palavras de Devoto e Fausto (2008), pode-se dizer que, já para a década de 1930, o sistema de partidos contava com agrupamentos bem estruturados. Não eram partidos nacionais, senão que operavam em um ou outro distrito: o *Partido Demócrata Progresista* (PDP) com base em Santa Fe, o *Partido Socialista* (PS) centrado em Buenos Aires. Quem constituía a exceção era a *Unión Cívica Radical* (UCR), fundada em 1889, a qual contava com uma máquina bastante homogênea bem estruturada e com alto grau de penetração territorial, sobretudo nos âmbitos urbanos das *Provincias*. O seu grande rival era o Partido Conservador (PCon), uma confederação de partidos *provinciales*.

Com a chegada do General Perón ao Governo nacional, aparece um novo partido político que, desde esse momento e até hoje, se transformou em pivô da política nacional argentina, o Partido Justicialista, criado em 1947. Este movimento massivo e poli-classista logrou transformações radicais para vastos setores sociais que viram incrementar seu nível sócio-econômico, através de um amplo programa de políticas públicas nas áreas de saúde, transporte, moradia, etc. A resistência por parte dos grupos políticos e sociais opositores – como a UCR, setores empresários e industriais, a Igreja Católica, entre outros - foi *in crescendo* até que a saída do PJ do governo nacional foi conseguida com ajuda das Forças Armadas em 1955. A partir desse momento, a pergunta foi: o quê fazer com o peronismo? Pergunta que atravessou todos os governos cívicos e militares até 1973. A resposta foi a proscricção do partido e de toda manifestação relacionada com este. Assim, os peronistas votaram em branco ou participaram apoiando outras forças políticas. Incluso, é neste período onde foram criados vários partidos *provinciales*, alguns dos quais podem ser considerados como *neoperonistas* como, por exemplo, é o caso do MPN-NEU.

Esta etapa foi governada alternadamente pelas correntes internas *radicales Intransigente* (UCRI) e *del Pueblo* (UCRP) e pelos militares: quando os governos civis mostravam fraqueza para dobrar o poder popular e dos sindicatos – majoritariamente, em mãos peronistas -, um novo golpe militar tentava pôr as coisas em ordem.

Instabilidade política, social e econômica foi reinante entre 1955 e 1973. Assim,

pareceu que o retorno de Perón ao Executivo federal poderia acabar com tanta incerteza e violência. O PJ foi novamente legalizado, e Perón venceu em 1973 as eleições que o colocaram pela terceira vez na Presidência. Porém, a instabilidade não terminaria, aliás, se acentuaria com a morte de Perón (julho de 1974). A “luta anti-subversiva” iniciada formalmente em 1975 levaria a Argentina ao momento mais escuro da sua história: um genocídio que custou mais de 30.000 vidas. Alguns meses antes da volta à democracia (1983), os cinco principais partidos políticos que trabalhavam no momento prévio ao governo militar (1976-83) voltaram a operar: a UCR, o PJ, o *Partido Intransigente* (PI), o *Partido Demócrata Cristiano* (PDC) e o *Movimiento de Integración y Desarrollo* (MID). Com as eleições gerais de 1983, começou o período democrático caracterizado pela forte presença dos dois partidos de maior abrangência territorial: UCR e PJ passariam não só a dominar o espectro político, senão que, por anos, estariam presente no processo de socialização social dos argentinos.

Historicamente, as bases sócio-econômicas da UCR foram as classes médias e as bases do PJ foram as classes trabalhadoras. Apesar de que estas associações têm-se mantido até o presente, ambos são considerados “*partidos pega-tudo*” (*catch-all parties*), cujas posições políticas oscilam ao redor do centro do espectro político. Observa-se, a seguir, o percentual de votos obtidos por estes dois agrupamentos nas eleições presidenciais (%EP) e legislativas (%EL) entre 1983 e 1993.

**Tabela 7. Bipartidarismo argentino (1983-1993)**

Partido	%EP83	%EL83	%EL85	%EL87	%EP89	%EL89	%EL91	%EL93
<b>PJ</b>	40,16	38,47	34,6	<b>41,46</b>	<b>47,49</b>	<b>44,68</b>	<b>40,22</b>	<b>42,46</b>
<b>UCR</b>	<b>51,75</b>	<b>47,97</b>	<b>43,58</b>	37,24	32,45	28,75	29,03	30,23
<b>Total</b>	<b>91,91</b>	<b>86,44</b>	<b>78,18</b>	<b>78,7</b>	<b>79,94</b>	<b>73,43</b>	<b>69,25</b>	<b>72,69</b>

Nota: “%EL” só faz referência ao percentual de votos nas eleições para deputados nacionais.

Fonte: Elaboração própria com base em *Ministerio del Interior de la Nación* (2008).

É importante o ano de 1993, já que teve lugar o comentado “Pacto de Olivos” que, embora tenha servido para a Reforma Constitucional de 94 e a subsequente reeleição de Menem, também significou a quebra no bipartidarismo argentino, com a organização de uma terceira força: *Frente Grande* (FG, depois *Frente País Solidario*, FREPASO). Nas eleições presidenciais de 1995, este partido escalou ao segundo lugar nas preferências, obtendo seus candidatos 29,30% dos votos. As eleições colocaram a UCR em uma longínqua terceira posição por primeira vez em sua história. Com o objetivo de terminar com a hegemonia de Menem, estes dois partidos se uniram em 1997 para criar a *Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación*

(ALIANZA)<sup>59</sup>. O desempenho eleitoral desta coligação em 1997 foi estrepitoso, tirando a maioria que o PJ tinha. E, em 1999, conseguia vencer nas eleições gerais e acessar a Presidência do país. A conjuntura social, econômica e política não foi favorável ao novo governo e, somadas as brigas internas, uma Argentina colapsada provocou o fim da ALIANZA em 2001. As eleições de outubro desse ano mostraram a gravidade do que se aproximava: 23% dos eleitores não exerceram seu direito e o chamado “voto da raiva”<sup>60</sup> somou 24% dos votos emitidos totais.

O sistema de partidos não ficou alheio ao que acontecia na sociedade e, tempos depois, se fragmentou: correntes internas do PJ e da UCR formaram novos agrupamentos, que ainda hoje gravitam na arena política. As eleições gerais de 2003 evidenciaram estas mudanças: houve cinco candidatos que obtiveram mais de 14% dos votos, algo inédito no país. Uma UCR dizimada (com o pior desempenho da sua história: 2,34%) se viu superada em votos pelas novas estruturas políticas nascidas em seu interior, tais como a *Afirmación para una República Igualitaria* (ARI) no centro-esquerda, e o *Recrear para el Crecimiento* (RECREAR) no centro-direita. O PJ viu a apresentação de três candidatos presidenciais filiados ao partido, utilizando agrupamentos *ad hoc* como a *Frente para la Victoria* (FpV, levando Néstor Kirchner como candidato), a *Frente por la Lealtad* (FpL, com chapa encabeçada por Menem) e a *Frente Movimiento Popular* (FMP, com Adolfo Rodríguez Saá como candidato).

### 3.3.1.1. Classificação dos partidos políticos argentinos

A afirmação de que o sistema argentino é simples e bipartidário, devido à importância da eleição para Presidente e Vice-Presidente, não se adapta à realidade (CALVO et al., 2001:67). Não se pode ter uma ideia da complexidade do sistema eleitoral e partidário argentino através da quantidade de partidos concorrendo a eleições. Neste sentido, a *Cámara Nacional Electoral* registra que a Argentina possui 686 partidos políticos reconhecidos, dos quais 33 são “partidos nacionais” e os restantes 653 são classificados como “partidos de distrito”<sup>61</sup> (CNE, 2008:2).

<sup>59</sup> Além de FREPASO e desta ALIANZA, a Argentina não registra muitas coligações pré-eleitorais, sendo estas, sem dúvidas, as mais importantes da sua história política.

<sup>60</sup> Somatória de votos em branco e nulos, além de outros votos não válidos (possíveis na Argentina, pelo sistema de votação em lista impressa).

<sup>61</sup> Dentre os “partidos de distrito”, 382 atuam dentro de alianças confederadas com “partidos nacionais”, enquanto que os outros 271 não integram “partidos nacionais”. Dados referentes a 31.12.2008.

Para De Luca, Jones e Tula (2002), na Argentina se observam quatro tipos diferentes de partidos políticos que operam desde o retorno à democracia até os nossos dias, segundo a origem e a força eleitoral. Em primeiro lugar, aparecem os “partidos tradicionais”, os quais dominaram o espectro político desde o segundo pós-guerra: o PJ e a UCR. Estes possuem alto grau de competição interna para a seleção de candidatos e uma eficiente estrutura territorial em todo o país. Eles estão divididos em 24 organizações distritais e um escritório central.

Em segundo lugar, estão as “terceiras forças”, que são partidos que nascem e têm excelentes desempenhos eleitorais. Normalmente, operam nos maiores distritos, mas não conseguem se institucionalizar de forma nacional. Assim, quando sofrem um declínio eleitoral, tendem a desaparecer e vêem seu espaço ocupado por outro partido da mesma espécie. Entre estes, podem ser citados a UCeDé, o PI, o FG/FREPASO, *Acción por la República* (AR), o *Movimiento por la Dignidad y la Independencia* (MODIN), entre outros. Na atualidade, se incluem o ARI e a *Propuesta Republicana* (PRO, formada por RECREAR, *Compromiso para el Cambio* e o *Partido Federal*).

Em terceiro lugar, se contam os “partidos provinciales”. São partidos que respondem a um líder forte, operam em um só distrito, no qual se tornam o partido de governo ou a principal força de oposição. Existem três subtipos: a) os que têm origem nos “partidos de notables” locais quando representavam os interesses da oligarquia regional; b) aqueles que são desagregações provinciales do PJ ou da UCR por discrepâncias com as estruturas partidárias federais; e c) os que foram criados pelos militares que governaram o distrito na última ditadura (1976-83). Como exemplos, podem ser nomeados o *Movimiento Popular Neuquino* (MPN-NEU), o *Movimiento Popular Fueguino* (MOPOF-TDF), a *Fuerza Republicana* (FR-TUC), o *Partido Demócrata* (PD-MZA), o *Partido Renovador de Salta* (PR-SAL), a *Acción Chaqueña* (ACH-CHA) e o *Pacto Autonomista Liberal* (PAL-COR).

Finalmente, na quarta categoria encontram-se os “partidos minoritários”, que são aqueles com escassa relevância eleitoral. Apesar de os autores não aprofundarem na explicação desta última categoria, podem-se incluir aqui agrupamentos urbanos de esquerda, tais como o Partido Comunista (PC), o *Movimiento al Socialismo* (MAS) e o Partido Obrero (PO).

Hoje, se está frente a um sistema multipartidário moderado, com um baixo nível de polarização ideológica e uma competição interpartidarista centrípeta. Porém, o PJ continua ocupando uma posição preponderante (BOU I NOVERSA, 2005:10). Veja-se

a seguir o Número Efetivo de Partidos (NEP<sup>62</sup>) na *Cámara de Diputados de la Nación*, entre 1983 e 2007.

**Tabela 8. Argentina. NEP na  
*Cámara de Diputados de la Nación***

<b>1983</b>	2,19
<b>1985</b>	2,40
<b>1987</b>	2,75
<b>1989</b>	2,79
<b>1991</b>	3,15
<b>1993</b>	2,86
<b>1995</b>	2,86
<b>1997</b>	3,25
<b>1999</b>	3,45
<b>2001</b>	3,43
<b>2003</b>	3,48
<b>2005</b>	4,19
<b>2007</b>	3,65

Fonte: Rodríguez (2007).

Conforme Calvo (2005), frente ao PJ hegemônico, se observa a UCR – enfraquecida em nível federal, mas ainda conseguindo administrar municípios no interior e poucas *Provincias* -, assim como outros partidos de oposição que não logram estabelecer uma proposta comum. Di Tella (2008) e Laclau (2008) consideram que podem estar se formando, no médio prazo, dois grandes blocos ideológicos, um formado por partidos de centro-direita e outro constituído por agrupamentos de centro-esquerda, similar aos atuais sistemas chileno e italiano. Por outro lado, ainda não pode ser descartada uma volta ao bipartidarismo que efetivamente imperou entre 1983 e 1993 (NÚÑEZ DOPAZO, 2001; MOCCA, 2009). Isto se deve a que, os únicos partidos que contam com boas estruturas em todo o território são os dois partidos tradicionais, o que faz com que o sistema de partidos continue “*pivotando*” em torno à UCR e o PJ, com situações de predominância deste último (BULCOURF; JOLÍAS, 2007:71).

### **3.3.2. História e presente dos partidos brasileiros**

Remonta-se aqui a história do Primeiro Reinado (1822-1831), onde as elites políticas se dividiam entre “*saquaremas*” (conservadores) e “*luzias*” (liberais), todos observados por Dom Pedro I. O sistema da época operava com alternância entre as duas alas, digitadas desde o centro, com o Imperador como Poder Moderador

<sup>62</sup> Para explicação do NEP, remeter-se a nota de rodapé 49.

(DEVOTO; FAUSTO, 2008:45). Assim, seguindo o clima político do momento, substituíam-se os gabinetes de modo a expressar os distintos interesses políticos, mas também a pluralidade de facções regionais.

Com a abdicação de Dom Pedro I, o sistema político perdurou até a segunda metade do século XIX. No entanto, durante o Segundo Reinado (1831-1889), este sistema começaria a ser contestado. As elites paulistas, mas principalmente as gaúchas – províncias com as economias que mais aceleradamente cresciam -, levantariam o discurso contestatário. Esta foi a época que viu a redação do Manifesto Republicano e que assistiu à criação da Liga Progressista, formada por uma cisão dos conservadores que se uniram aos liberais, e que foi dissolvida pelo Imperador.

No final do século XIX, o sistema político parecia condenado ao fracasso. O problema das autonomias para as províncias era um dos problemas a solucionar, junto com a escravidão e o papel do regime monárquico. O federalismo, a abolição e a proclamação de um sistema republicano de governo conseguiram adesões, mas as resistências eram fortes. O Partido Republicano Rio-Grandense (PRR) sintetizava sua reivindicação com o antagonismo centralização-desmembramento e descentralização-unidade. Finalmente, o período 1888-1891 consagraria no Brasil um sistema republicano federal, altamente descentralizado e oligárquico, e com a escravidão abolida.

A República Velha (1889-1930) assistiu ao auge dos partidos republicanos estaduais, especialmente do paulista (PRP) e do mineiro (PRM) que se sucederam na Presidência da República<sup>63</sup>. Entendem Devoto e Fausto (2008) que estes partidos trabalhavam de forma estadual e que nunca conseguiram sair do jogo político local. Exemplo disto foi a criação do Partido Democrático Nacional (PDN) em 1926, que restou apenas no registro burocrático.

Com a Revolução de 1930, o poder se concentra nas mãos de Vargas. Não são frutíferas as ações armadas contra Getúlio: nem o Levante Comunista (1935) nem o Levante Integralista (1938). Com a desculpa do primeiro acontecimento, todos os partidos são abolidos em novembro de 1937, porque, segundo o próprio Vargas, a democracia de partidos dividia o Brasil.

Após o Estado Novo (1937-1945), a renovação do sistema político foi total. Durante o período da primeira redemocratização (1946-1964), dois partidos fundados

---

<sup>63</sup> Houve dois únicos períodos nos quais a chefia do Executivo brasileiro não foi ocupada por algum destes dois partidos. O primeiro foi entre 1909 e 1910, durante o governo de Nilo Peçanha (do Partido Republicano Fluminense – PRF -), quem completou o mandato de Afonso Pena, após a morte deste. O seguinte momento foi na administração de Hermes da Fonseca (1910-1914), pertencente ao Partido Republicano Conservador (PRC).

por Vargas passam a dominar a arena política. Estes foram o Partido Social Democrático (PSD), agrupamento conservador constituído pelos interventores durante o getulismo e setores industriais, e o Partido Trabalhista do Brasil (PTB), com base urbana e sindical. A estes se soma, entre outros e pela sua importância, a UDN (União Democrática Nacional), de orientação antigetulista, nucleando diversos setores. Outro aspecto importante desta época foi que a Federação passou a ser mais multipolar politicamente. *“A vitória na eleição presidencial começou a depender de resultados eleitorais favoráveis em vários Estados, em razão do aumento da dispersão eleitoral dentro de cada um deles”* (ABRUCIO, 1998:52). De qualquer forma, o mais destacado é que nesta etapa se assiste ao processo de institucionalização do sistema de partidos.

Durante o último período autoritário (1964-1985), o jogo político brasileiro foi novamente modificado, e o processo de institucionalização foi interrompido. O art. 18 do AI-2, de 27 de outubro de 1965, expressava: *“ficam extintos os atuais partidos políticos e cancelados os respectivos registros”*. A partir desse momento, se consagrou na prática um sistema de partidos ciosamente bipartidarista: os militares controlavam o jogo desde a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), enquanto a oposição se aglutinava no Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Embora tenha sido um sistema político disfarçado de democrático, o MDB não só serviu para dar legitimidade ao regime, senão que também soube ser um ferrenho opositor que, com o apoio eleitoral recebido, aproveitou para impor políticas na agenda de governo. Um exemplo do perigo que representava o MDB para o regime militar foi a promulgação do Pacote de Abril de 1977, como resposta ao avanço do partido opositor nas eleições de 1974 e 1976, como já foi observado no Capítulo Primeiro. Este pacote continha medidas como a continuidade do processo indireto para escolha do Governador; a alteração da forma de cálculo da quantidade de deputados que corresponderia a cada Estado (se passou a utilizar a população e não mais eleitorado como base, para aumentar a sobre-representação distrital); a chegada dos “senadores biônicos”, quer dizer, um terço dos senadores não era eleito diretamente senão por meio do Colégio Eleitoral (onde a ARENA tinha maioria); entre outras<sup>64</sup>.

No final da década de 1970, setores sindicais, comunidades religiosas de base, movimentos sociais e intelectuais de esquerda se agruparam no que depois seria o Partido dos Trabalhadores (PT), que se constituiria no maior partido de esquerda brasileiro. Antes das eleições de 1982, o regime daria fim o bipartidarismo, para

---

<sup>64</sup> Em novembro de 1980, através de uma nova emenda à Constituição (EC N° 15), deliberou-se que seria diretamente eleita a totalidade dos senadores, revogando parte do Pacote de Abril. Agradece-se Ivan Colangelo Salomão (FGV/UFRGS) pela esclarecimento.

fragmentar a oposição. Assim, excetuando pouquíssimos partidos (como o PTB, o PCdoB, o PSB e o PCB), nenhum agrupamento político do período 1946-1964 conseguiu sobreviver ao último governo de fato. Para 1985, o espectro político estava formado também pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB, como seqüência natural do MDB), o Partido Democrático Social (PDS, continuidade da ARENA), o Partido Democrático Trabalhista (PDT, retomando as bandeiras do trabalhismo), e o Partido da Frente Liberal (PFL).

A partir desse momento, o sistema eleitoral brasileiro pode ser rotulado como um pluripartidarismo atomizado. Aqui nenhum partido consegue, isoladamente, conquistar a maioria dos cargos executivos e legislativos. Por isso se tornam tão necessárias as coligações de governo (ROMA; BRAGA, 2002:76), e isso é o que imprime um caráter pragmático a seus partidos. Por sua vez, a permissão para a criação de novos partidos leva a um processo muito ativo de proliferação destes, amiúde respondendo ao afastamento de linhas internas dos agrupamentos principais, muitos dos quais não têm conseguido sobreviver no jogo político. Veja-se, na Tabela N° 9, o Número Efetivo de Partidos (NEP) na Câmara dos Deputados, entre 1982 e 2006.

**Tabela 9. Brasil. NEP na Câmara dos Deputados**

	<b>1982</b>	<b>1986</b>	<b>1990</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2002</b>	<b>2006</b>
Brasil	2,4	2,8	8,7	8,1	7,1	8,5	9,3

Fonte: LEEEX, 2006.

### 3.3.2.1. *Classificação dos partidos políticos brasileiros*

Interessante se torna a análise feita por Peres (2002), a respeito das diferentes visões céticas sobre o Brasil no momento contemporâneo de redemocratização. “O recente período democrático brasileiro tem sido apreendido como o resultado da combinação do pior dos mundos possíveis: partidos pragmáticos e atomizados com representação proporcional. (...) Esse tipo de arranjo institucional criaria incentivos ao pluralismo polarizado” (PERES, 2002:18). Se o último é visível dando um simples olhar ao NEP na Câmara Baixa federal, a estabilidade política alcançada pelo país nos últimos anos refuta toda reflexão catastrófica sobre o Brasil.

A propagação de agrupamentos políticos fez com que, a primeira vista, autores como Cardozo (2008) entendam o sistema como baseado em partidos fracos, debilmente institucionalizados, pouco enraizados na sociedade civil, pejorativamente denominados como “partidos de aluguel” (CARDOZO, 2008:41), utilizados como

estruturas legais para a criação de candidaturas. Neste ponto, Kinzo (1993) considera que devem ser feitas algumas exceções. Para esta intelectual, como mínimo, os partidos mais importantes (PMDB, PFL, PSDB, PPR, PT, PDT e PTB) têm tomado posições diferenciadas, e seus posicionamentos têm manifestado razoável continuidade. *“Embora a coesão interna ainda seja precária na maioria dos partidos e apesar da forte fragmentação que caracteriza o sistema partidário, já existem alguns condutos ou espaços ideológico-partidários capazes de balizar a luta político-eleitoral”* (KINZO, 1993:96).

Na atualidade, usando a classificação dos partidos brasileiros que Figueiredo e Limongi (1999) fazem em relação ao comportamento partidário e parlamentar no Congresso Nacional, podem-se ver três grandes blocos ideológicos: direita, centro e esquerda. Fazendo uma atualização desta lista para somar os agrupamentos políticos surgidos até as eleições de 2006, se encontra o seguinte panorama.

À direita, entre outros, aparece o Partido Progressista (PP); os Democratas (DEM, ex- Partido da Frente Liberal); o Partido Trabalhista Cristão (PTC); o Partido da República (PR); o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); o Partido Social Cristão (PSC). Inclui-se aqui o Partido Trabalhista do Brasil (PTdoB, formado por dissidentes do PTB). No centro, se localizam dois partidos de grande relevância: o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). E, na esquerda do espectro político, encontram-se o Partido dos Trabalhadores (PT); o Partido Democrático Trabalhista (PDT); o Partido Popular Socialista (PPS); o Partido Comunista do Brasil (PCdoB); o Partido Socialista Brasileiro (PSB); o Partido Verde (PV); o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU); o Partido da Mobilização Nacional (PMN); etc. Soma-se aqui o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL, cisma do PT); e o Partido Humanista da Solidariedade (PHS)<sup>65</sup>.

É evidente que, embora exista uma proliferação de partidos políticos, não todos alcançam a mesma relevância nem conseguem perdurar eleição após eleição, havendo fusões e desaparecimento em todo o período contemporâneo de redemocratização. Então, pode-se dizer que o Brasil conta com três tipos de partidos. Primeiramente, estão os “grandes partidos”, considerados assim por possuírem boas performances eleitorais e por contarem com estruturas nacionais visíveis. Entre estes se conta um núcleo estável formado pelo PMDB, o PFL, o PP, o PT e o PDT, partidos com grande continuidade eleitoral ao longo das últimas duas décadas. A estes se

---

<sup>65</sup> Coloca-se o PHS neste espectro, em virtude da sua participação na “Frente dos Partidos de Esquerda”, junto a vários dos partidos incluídos nesta categoria.

somam o PSDB – desprendimento do PMDB, criado em 1988 - e o PSB – recriado em 1985 -, ambos com boas performances nas últimas eleições. Finalmente, também se pode somar o PTB, o qual teve maior presença, mas hoje se mostra em declínio.

Em segundo lugar aparecem os “partidos pequenos e médios”, que orbitam o jogo político regional ou estadual e não ainda conseguem, até o momento, desenvolver forte penetração na arena federal. Dentre estes, aparecem o PCdoB, o PL, o PSC, o PTC, o PSOL, o PPS, o PV, etc. Por último, encontram-se os “*flash parties*”, que são aqueles agrupamentos criados com o objetivo de fomentar a candidatura de seu líder ou um pequeno grupo dirigente, e que podem chegar a obter bons desempenhos, mas que desaparecem em função do declínio eleitoral do seu líder. Krause e Paiva (2002) encontram o PMN, o PRN de Collor (com um ótimo desempenho em 1990) e o PTR como partidos que se adaptam a esta última estratégia.

Quando se observa o número efetivo de partidos nos últimos 20 anos, é evidente a presença de um multipartidarismo firme. Bulcourf e Jolíás (2007) consideram que o Brasil está passando por uma institucionalização do seu sistema de partidos, assumindo a forma de um pluralismo moderado. Esta orientação em direção ao governo está dada fundamentalmente pelo acesso aos recursos públicos. Como assinala Zelaznik, “*se alguma coisa caracteriza a maioria dos partidos brasileiros isto é o seu pragmatismo*” (ZELAZNIK, 1998:307).

### **3.4. Sub e Sobre-Representação Distrital (SRD) em nível federal**

Como já foi esclarecida na Introdução, a utilização do conceito “sobre-representação distrital” (SRD) está se referindo ao fenômeno conhecido pelo termo inglês “*malapportionment*”, cunhado por Burt Monroe. Para dar-lhe uma significação mais precisa, Reynoso traduziu o conceito inglês por “*Sobre-Representação Distrital*” esgrimido por Reynoso (1999). Mas o termo “*Sobre-Representação Distrital*” não só refere o processo de SRD, como também faz referência a todas as diferenças que existem entre a percentagem total de eleitores e a percentagem de cadeiras que se atribuem em um mesmo distrito, quer dizer sobre e sub-representação.

Como já foi assinalado, os federalismos do Cone Sul seguem a regra de todas as democracias federativas do mundo, isto é, contam com um Poder Legislativo

bicameral<sup>66</sup>, como uma das características medulares. Assim, a Câmara Baixa (Câmara dos Deputados no Brasil, e *Honorable Cámara de Diputados de la Nación* na Argentina) responde ao princípio populacional. Enquanto isso, à diferença dos países unicamerais, nos federalismos existe uma segunda Câmara (o Senado Federal e o *Honorable Senado de la Nación*, respectivamente), ideada segundo um critério diferente: o territorial, que não discrimina entre unidades pequenas ou grandes, importantes ou insignificantes, senão que tutela a todas estas de modo a fazê-las participar efetivamente e especificamente no Legislativo federal (ORLANDI, 1998:115).

Em relação às atribuições das Câmaras, podem ser classificadas como simétricas (quando as Câmaras têm iguais poderes e funções) ou assimétricas (quando uma ultrapassa a outra, em quanto às competências que possuem). Assim mesmo, as Câmaras podem ser diferenciadas pelos critérios de eleição de seus integrantes: quando os critérios são semelhantes, as Câmaras são congruentes; caso contrário, as Câmaras são incongruentes. Como se observou, os Legislativos federais do Brasil e da Argentina são exemplos desta última categoria.

Conforme pesquisa de Abal Medina (h), Suárez Cao e Nejamkis (2002), no caso argentino, o bicameralismo pode ser caracterizado como sólido, já que conta com uma forma de eleição incongruente entre as Câmaras, e com prerrogativas simétricas em ambas. Para o Brasil, estes pesquisadores notam que o Senado teve, durante muito tempo, menos atributos que a Câmara<sup>67</sup> e mais restrições, que a transformavam em câmara revisora ou de veto. Mas com sucessivas emendas constitucionais desde a promulgação da CF88, se unificaram os prazos entre as Câmaras. Porém, eles entendem que a prática, enraizada durante anos, ainda não tem se modificado com o novo arranjo legal<sup>68</sup>. Assim, como na Argentina, no caso brasileiro, também se estaria frente a um bicameralismo sólido, simétrico nas funções das Câmaras e incongruente na forma de eleição dos membros, ao menos constitucionalmente.

Como se vê, então, se a câmara territorial se baseia em um critério federal, por natureza, será pouco ou nada proporcional: nos exemplos do Cone Sul, as distintas unidades intermediárias possuem três representantes ao respectivo Senado Federal. Logo, pode-se observar isto mais claramente nas Tabelas N° 10 e N° 11. Para a mensuração da SRD em qualquer uma das Câmaras, se tem levado em consideração as alterações efetuadas por Reynoso (2001 e 2004) à fórmula que Loosemore e

---

<sup>66</sup> Cabe aclarar que existem países de organização unitária nos que, por distintas circunstâncias, contam com uma segunda câmara.

<sup>67</sup> Como exemplo, estes autores citam os prazos menores com que contava a Câmara Alta para os trâmites urgentes das leis (ABAL MEDINA (h); SUÁREZ CAO; NEJAMKIS, 2002:119).

<sup>68</sup> Branco (2007), na mesma linha, considera que o bicameralismo brasileiro pode ser entendido como "moderadamente assimétrico" (2007:60).

Handy utilizaram para calcular o fenômeno. O índice que Reynoso apresenta para medir a SRD, entre 1990 e 1998 no Brasil e entre 1991 e 1997 na Argentina, é o seguinte:

$SRD = \frac{1}{2} \Sigma | \%P - \%M |$ , onde  $P$  é o total de eleitores<sup>69</sup> e  $M$  representa a quantidade de representantes.

Tabela 10. Brasil. SRD no Senado Federal<sup>70</sup>

Unidade Federativa	QE	%QE	% QEacum	Magn.	% Magn.	SRD Total <sup>71</sup>
São Paulo (SP)	28.037.734	22,28	22,28	3	3,70	-18,58
Minas Gerais (MG)	13.679.738	10,87	33,15	3	3,70	-7,17
Rio de Janeiro (RJ)	10.891.293	8,66	41,81	3	3,70	-4,95
Bahia (BA)	9.109.353	7,24	49,05	3	3,70	-3,54
Rio Grande do Sul (RS)	7.750.583	6,16	55,21	3	3,70	-2,46
Paraná (PR)	7.121.257	5,66	60,87	3	3,70	-1,96
Pernambuco (PE)	5.834.512	4,64	65,51	3	3,70	-0,93
Ceará (CE)	5.361.581	4,26	69,77	3	3,70	-0,56
Santa Catarina (SC)	4.168.495	3,31	73,08	3	3,70	0,39
Pará (PA)	4.157.735	3,30	76,38	3	3,70	0,40
Maranhão (MA)	3.920.608	3,12	79,50	3	3,70	0,59
Goiás (GO)	3.734.185	2,97	82,47	3	3,70	0,74
Paraíba (PB)	2.573.766	2,05	84,51	3	3,70	1,66
Espírito Santo (ES)	2.336.133	1,86	86,37	3	3,70	1,85
Rio Grande do Norte (RN)	2.101.144	1,67	88,04	3	3,70	2,03
Piauí (PI)	2.073.504	1,65	89,69	3	3,70	2,06
Mato Grosso (MT)	1.940.270	1,54	91,23	3	3,70	2,16
Alagoas (AL)	1.859.487	1,48	92,71	3	3,70	2,23
Amazonas (AM)	1.781.316	1,42	94,12	3	3,70	2,29
Distrito Federal (DF)	1.655.050	1,32	95,44	3	3,70	2,39
Mato Grosso do Sul (MS)	1.561.181	1,24	96,68	3	3,70	2,46
Sergipe (SE)	1.299.785	1,03	97,71	3	3,70	2,67
Rondônia (RO)	988.631	0,79	98,50	3	3,70	2,92
Tocantins (TO)	882.728	0,70	99,20	3	3,70	3,00
Acre (AC)	412.840	0,33	99,53	3	3,70	3,38
Amapá (AP)	360.614	0,29	99,81	3	3,70	3,42
Roraima (RR)	233.596	0,19	100,00	3	3,70	3,52
<b>Total Brasil</b>	<b>125.827.119</b>	<b>100,00</b>	<b>///</b>	<b>81</b>	<b>100,0</b>	<b>40,14</b>

Nota: Os dados se referem a junho de 2006, últimas cifras disponíveis antes do pleito legislativo de outubro desse ano.  
Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral (2008).

Tabela 11. Argentina. SRD no Senado de la Nación

Unidade Federativa	QE	%QE	% QEacum	Magn.	% Magn.	SRD Total
Buenos Aires (BUE)	10.335.398	37,19	37,19	3	4,17	-33,03
C. A. de Buenos Aires (CABA)	2.508.353	9,03	46,22	3	4,17	-4,86
Santa Fe (SFE)	2.439.557	8,78	55,00	3	4,17	-4,61
Córdoba (CBA)	2.375.271	8,55	63,54	3	4,17	-4,38
Mendoza (MZA)	1.181.848	4,25	67,80	3	4,17	-0,09

<sup>69</sup> Considera-se mais apropriado o uso do número total de eleitores e não as cifras populacionais, pelo fato de que são os eleitores – e não o conjunto populacional – quem escolhem os representantes.

<sup>70</sup> Tanto nesta tabela como em outras adiante, a abreviatura “QE” significa “quantidade de eleitores”.

<sup>71</sup> Nesta tabela e em outras adiante, a “SRD Total” se estabelece através da subtração entre o percentual de eleitores (%QE) e o percentual da magnitude do distrito (%Magn.).

Tucumán (TUC)	<b>980.230</b>	<b>3,53</b>	71,32	<b>3</b>	4,17	<b>0,64</b>
Entre Ríos (ERI)	<b>889.190</b>	<b>3,20</b>	74,52	<b>3</b>	4,17	<b>0,97</b>
Salta (SAL)	<b>773.314</b>	<b>2,78</b>	77,31	<b>3</b>	4,17	<b>1,38</b>
Chaco (CHA)	<b>718.502</b>	<b>2,59</b>	79,89	<b>3</b>	4,17	<b>1,58</b>
Misiones (MIS)	<b>691.198</b>	<b>2,49</b>	82,38	<b>3</b>	4,17	<b>1,68</b>
Corrientes (COR)	<b>671.152</b>	<b>2,42</b>	84,80	<b>3</b>	4,17	<b>1,75</b>
Santiago del Estero (SGO)	<b>576.913</b>	<b>2,08</b>	86,87	<b>3</b>	4,17	<b>2,09</b>
San Juan (SJU)	<b>450.774</b>	<b>1,62</b>	88,49	<b>3</b>	4,17	<b>2,54</b>
Jujuy (JUJ)	<b>424.182</b>	<b>1,53</b>	90,02	<b>3</b>	4,17	<b>2,64</b>
Río Negro (RNO)	<b>415.748</b>	<b>1,50</b>	91,52	<b>3</b>	4,17	<b>2,67</b>
Formosa (FOR)	<b>386.848</b>	<b>1,39</b>	92,91	<b>3</b>	4,17	<b>2,77</b>
Neuquén (NEU)	<b>348.695</b>	<b>1,25</b>	94,16	<b>3</b>	4,17	<b>2,91</b>
Chubut (CHU)	<b>338.548</b>	<b>1,22</b>	95,38	<b>3</b>	4,17	<b>2,95</b>
San Luis (SLU)	<b>297.628</b>	<b>1,07</b>	96,45	<b>3</b>	4,17	<b>3,10</b>
Catamarca (CAT)	<b>247.262</b>	<b>0,89</b>	97,34	<b>3</b>	4,17	<b>3,28</b>
La Pampa (LAP)	<b>241.127</b>	<b>0,87</b>	98,21	<b>3</b>	4,17	<b>3,30</b>
La Rioja (LRJ)	<b>218.226</b>	<b>0,79</b>	98,99	<b>3</b>	4,17	<b>3,38</b>
Santa Cruz (SCR)	<b>185.233</b>	<b>0,67</b>	99,66	<b>3</b>	4,17	<b>3,50</b>
Tierra del Fuego (TDF)	<b>94.076</b>	<b>0,34</b>	100,00	<b>3</b>	4,17	<b>3,83</b>
<b>Total Argentina</b>	<b>27.789.273</b>	<b>100,00</b>	///	<b>72</b>	100,00	<b>46,96</b>

Nota: Os dados se referem a junho de 2006, últimas cifras disponíveis antes do pleito legislativo de 2009.

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Dirección Nacional Electoral (2009).

Assim, devido as disparidades demográficas, o grau de desproporcionalidade com que opera a quantidade de representantes por Estado no Senado Federal brasileiro e no *Senado de la Nación* argentino está entre os maiores do mundo. Tomando a UF com maior colégio eleitoral (SP, e BUE, respectivamente) e a menor de cada país (RR no Brasil, e TDF na Argentina), se percebe que a diferença entre quantidade de eleitores seria de 120 e de 109,9 vezes, na devida ordem. Conforme pesquisas feitas por Reynoso (2004), a Argentina (49,73% em 1997) e o Brasil (41,74% em 1998) estavam entre os países com maior índice de SRD do mundo, sendo que, entre países federais, ocupavam o primeiro e o segundo lugar. Como se observa nas Tabelas N° 10 e N° 11, estas percentagens parecem se atenuar nos últimos 10 anos: o Brasil tem uma sobre-representação distrital no Senado de 40,14% em 2006, enquanto que o país platino baixou o índice para 46,96% em 2009.

Mas, seguindo Stepan (1999), é esta desproporção uma das variáveis que operam, sistematicamente, em todos os federalismos. A tese deste autor expressa que, em silêncio ou com total aceitação, toda Câmara Alta nos sistemas federais, irremediavelmente, será desproporcional. Também Samuels e Snyder (2001) vão nessa direção, quando afirmam que os países grandes, devido ao fato de possuírem enormes extensões territoriais escassamente povoadas, tendem naturalmente a sobre-representar suas regiões menos povoadas.

Portanto, não se aprofunda a análise deste fenômeno no caso dos Senados. Porque o Senado é o âmbito onde se respeita o princípio da soberania dos Estados

membros, dando a cada um deles a mesma potência. Então, onde está o problema? A questão se torna relevante ao analisar as Câmaras Baixas. Estas Câmaras, em sistemas federais, em geral, se baseiam no princípio populacional. Deste modo, a idéia aqui é que cada Estado esteja representado no Poder Legislativo federal em relação ao seu peso demográfico, seguindo o critério da proporcionalidade. Na prática, deixando de lado aqueles sistemas eleitorais onde a escolha de deputados se faz tomando o país como distrito único, uma perfeita proporcionalidade é impossível.

Entre as razões que justificam isto, se conta a impossibilidade matemática e funcional (REYNOSO, 2004). Ou seja, os sistemas podem não serem proporcionais por ser impraticável fragmentar a representação em partes iguais, ou porque pode resultar inviável dividir o território em distritos com número semelhante de eleitores, sobretudo se a população se encontra dispersa. Outra desculpa para a sobre-representação pode se relacionar com o fato de que, em virtude da magnitude, alguma das subunidades nacionais possa ficar sem representação na Câmara.

#### **3.4.1. Passado e presente da SRD**

Este fenômeno não é recente em nenhum dos dois países e, como já foi assinalado, embora não seja uma questão em debate no Brasil nem na Argentina, torna-se extremamente sério quando confrontado com um princípio fundamental da democracia: *a igualdade do voto*.

Na Argentina, a *Constitución Nacional de 1853* tentava conjugar o critério territorial, através do Senado, e populacional, por meio da *Cámara de Diputados*. Mas nesta última, se estabelecia uma sobre-representação dos entes federados menores: os seis distritos menores contavam com dois deputados, enquanto que a *Provincia de Buenos Aires* e a *Ciudad Autónoma de Buenos Aires* possuíam seis deputados cada, mesmo número que Córdoba. Assim, o sistema perdurou por décadas, prejudicando extremamente à cidade e à *Provincia* de Buenos Aires, que somavam 12 cadeiras sobre um total de 50.

Quase um século depois, durante o primeiro governo do General Perón (1946/52), através de uma mudança constitucional no ano de 1949, este equilíbrio foi constitucionalizado: a quantidade de deputados seria estabelecida através dos censos de população, mas nenhuma *Provincia* poderia ter menos de dois deputados. Com a

chegada da *Revolución Libertadora* (1955/58), foi restabelecida a histórica Constituição, mas aquela cláusula do mínimo de deputados continuou vigorando. Dois decênios depois, por meio do decreto 19862/72, esta cláusula não seria eliminada, mas modificada: agora, o “piso” mínimo passou a ser de três representantes por unidade intermediária, e o Território Nacional de Tierra del Fuego tinha o atributo de enviar dois deputados à Câmara Baixa federal.

Antes das eleições gerais de 1983, os integrantes do “*Proceso de Reorganización Nacional*” promulgaram os decretos-lei N° 22.838/83 e 22.847/83. Através destes, foram criadas novas regras eleitorais que passaram a ter validade nesse pleito, e elevaram de três para cinco o número mínimo de representantes por *Provincia*, independentemente o fator populacional-eleitoral. Em 1991, quando Tierra del Fuego deixa de ser Território Nacional para tornar-se *Provincia*, também teve o direito de enviar seus cinco representantes.

**Tabela 12. Argentina<sup>72</sup>. Eleitores, cadeiras e razão de votos**

UF	QE	%QE	Magn.	%Magn.	R
BUE	10.335.398	37,19	70	27,24	147.649
CABA	2.508.353	9,03	25	9,73	100.334
CBA	2.439.557	8,78	19	7,39	128.398
SFE	2.375.271	8,55	18	7,00	131.960
MZA	1.181.848	4,25	10	3,89	118.185
TUC	980.230	3,53	9	3,50	108.914
ERI	889.190	3,20	9	3,50	98.799
SAL	773.314	2,78	7	2,72	110.473
CHA	718.502	2,59	7	2,72	102.643
MIS	691.198	2,49	7	2,72	98.743
COR	671.152	2,42	7	2,72	95.879
SGO	576.913	2,08	7	2,72	82.416
SJU	450.774	1,62	6	2,33	75.129
JUJ	424.182	1,53	6	2,33	70.697
RNO	415.748	1,50	5	1,95	83.150
NEU	386.848	1,39	5	1,95	77.370
FOR	348.695	1,25	5	1,95	69.739
CHU	338.548	1,22	5	1,95	67.710
SLU	297.628	1,07	5	1,95	59.526
CAT	247.262	0,89	5	1,95	49.452
LAP	241.127	0,87	5	1,95	48.225
LRJ	218.226	0,79	5	1,95	43.645
SCR	185.233	0,67	5	1,95	37.047
TDF	94.076	0,34	5	1,95	18.815
<b>ARG</b>	<b>27.789.273</b>	<b>100,00</b>	<b>257</b>	<b>100,00</b>	<b>108.129</b>

Nota: Os dados se referem a junho de 2009, últimas cifras disponíveis antes do pleito legislativo de 2009.

Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos da *Dirección Nacional Electoral* (2009).

**Tabela 13. Brasil. Eleitores, cadeiras e razão de votos**

UF	QE	%QE	Magn.	%Magn.	R
SP	28.037.734	22,28	70	13,65	400.539
MG	13.679.738	10,87	53	10,33	258.108
RJ	10.891.293	8,66	46	8,97	236.767
BA	9.109.353	7,24	39	7,60	233.573
RS	7.750.583	6,16	31	6,04	250.019
PR	7.121.257	5,66	30	5,85	237.375
PE	5.834.512	4,64	25	4,87	233.380
CE	5.361.581	4,26	22	4,29	243.708
SC	4.168.495	3,31	16	3,12	260.531
PA	4.157.735	3,30	17	3,31	244.573
MA	3.920.608	3,12	18	3,51	217.812
GO	3.734.185	2,97	17	3,31	219.658
PB	2.573.766	2,05	12	2,34	214.481
ES	2.336.133	1,86	10	1,95	233.613
RN	2.101.144	1,67	8	1,56	262.643
PI	2.073.504	1,65	10	1,95	207.350
MT	1.940.270	1,54	8	1,56	242.534
AL	1.859.487	1,48	9	1,75	206.610
AM	1.781.316	1,42	8	1,56	222.665
DF	1.655.050	1,32	8	1,56	206.881
MS	1.561.181	1,24	8	1,56	195.148
SE	1.299.785	1,03	8	1,56	162.473
RO	988.631	0,79	8	1,56	123.579
TO	882.728	0,70	8	1,56	110.341
AC	412.840	0,33	8	1,56	51.605
AP	360.614	0,29	8	1,56	45.077
RR	233.596	0,19	8	1,56	29.200
<b>BRA</b>	<b>125.827.119</b>	<b>100,00</b>	<b>513</b>	<b>100,00</b>	<b>245.277</b>

Nota: Os dados se referem a junho de 2006, últimas cifras disponíveis antes do pleito legislativo de outubro desse ano.

Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos do Tribunal Superior Eleitoral (2009b).

<sup>72</sup> “R” é a razão entre a quantidade de eleitores (QE) e a magnitude do distrito (Magn.). Aclara-se que no caso argentino como no brasileiro, foram excluídos os eleitores do “Exterior”, quer dizer aqueles que moram fora do respectivo país.

O caso brasileiro não é muito diferente. Já na carta constitucional de 1891, se previa que, independentemente da sua população, cada um dos Estados tinha que contar com um mínimo de quatro deputados federais. Isto se manteve durante toda a República Velha, até 1930. A partir deste ano, com a chegada de Getúlio Vargas ao poder, o pacto do “*café com leite*” desmorona. Eleitoralmente, se impôs um sistema que sub-representava aos Estados de SP e MG: existia um “pisos” mínimo de três deputados por Estado, mas também se aplicava um “teto” de dez deputados para os Estados maiores (NICOLAU, 1997). Com o retorno à prática democrática em 1946, houve mudanças. O “teto” desapareceu, porém foi aumentada a quantidade mínima: sete representantes por unidade federativa.

Trinta anos depois, o regime militar em crise estabeleceu em 1977 um “teto” máximo (algo que nunca aconteceu, por exemplo, no caso argentino) de deputados federais por Estado (55 deputados). Este “teto” contribuiu para aumentar a desproporcionalidade vigente, fenômeno que foi sendo agravado na medida em que foram criadas novas subunidades federais (cinco entre 1977 e 1988). Pouco tempo antes das eleições de 1982 – como aconteceria na Argentina no ano seguinte - se implantou uma série de medidas eleitorais que, entre outras coisas, elevaram o “teto” ao novo patamar de 60 deputados, ao mesmo tempo em que foi aumentada para 8 a quantidade mínima de representantes por Estado, “pisos” que é vigente até os nossos dias. Finalmente, uma das mudanças que a Constituição Federal de 1988 trouxe foi que o “teto” já mencionado passou a ser de 70 deputados, cifra só alcançada pelo Estado de São Paulo. Destarte, apesar das mudanças acontecidas ao longo da história constitucional, a desproporção entre o número de cadeiras dos estados e territórios e a população sempre esteve presente (NICOLAU, 1997).

Assim, se aprecia que é um problema que vem de longa data em ambos os países, desvalorizando os votos dos eleitores de alguns Estados/*Provincias* e supervalorizando os votos de outros. O voto nos federalismos do Cone Sul, então, dista muito do ideal da igualdade.

É relevante levar em consideração a classificação de Reynoso (2004) sobre os sistemas federais. Este autor entende que os Legislativos dos países podem ser distribuídos seguindo um de três padrões de orientação. Assim, existem sistemas *demo-orientados*; sistemas de *tendência federal*; e sistemas *terra-orientados*. Os primeiros se caracterizam por satisfazer em alto grau o princípio populacional sem levar em consideração nenhum tipo de pauta territorial para a composição do Legislativo (por exemplo, a Holanda, onde o federalismo é aplicado por razões

lingüístico-culturais, e não se dá lugar ao critério territorial). Os países de *tendência federal* são aqueles que aplicam ambos os critérios para dar espaço a altos níveis de representação: uma Câmara Baixa *demo-orientada* e uma Câmara Alta *terra-orientada*; em geral, estes são países constitucionalmente federais (Rússia, México, Estados Unidos, etc.), mas o autor não inclui aqui nem o Brasil nem a Argentina. Estes países aparecem na última categoria, a dos sistemas *terra-orientados*. Nestes federalismos, existem princípios fortemente territoriais em ambas as Câmaras, pelo que o fenômeno da SRD está bem presente, superando as linhas divisórias da sobre-representação não intencional (REYNOSO, 2004:81), estabelecendo-se, desta forma, um predomínio do princípio territorial sobre o populacional.

Isto está em sintonia com o assinalado por Nicolau (1997), a respeito das formas de violação da proporcionalidade entre população e representantes. Este autor afirma que existem duas formas de violar este critério: por meio da falta de revisão periódica dos padrões demográficos nas UF, e através das regras estabelecidas para a alocação de cadeiras. Pode-se dizer, então, que na Argentina e no Brasil, as duas formas de violação do critério populacional estão presentes, mediante o estabelecimento de “pisos” (e “tetos”, o que é exclusivo do caso brasileiro), e através da manutenção do número de cadeiras, embora passem eleições, censos e atualizações demográficas. A seguir, se analisa o fenômeno da sobre-representação distrital nas Câmaras Baixas da Argentina e do Brasil. Primeiramente, aparece a Tabela N° 14, que mostra o fenômeno da SRD na Câmara dos Deputados brasileira, com dados de 2006.

**Tabela 14. Brasil. SRD na Câmara (2006)**

Unidade Federativa	%QE	Magn.	%Magn.	SRD Total
São Paulo	<b>22,28</b>	<b>70</b>	13,65	<b>-8,63</b>
Minas Gerais	<b>10,87</b>	<b>53</b>	10,33	<b>-0,54</b>
Rio de Janeiro	<b>8,66</b>	<b>46</b>	8,97	<b>0,31</b>
Bahia	<b>7,24</b>	<b>39</b>	7,60	<b>0,36</b>
Rio Grande do Sul	<b>6,16</b>	<b>31</b>	6,04	<b>-0,12</b>
Paraná	<b>5,66</b>	<b>30</b>	5,85	<b>0,19</b>
Pernambuco	<b>4,64</b>	<b>25</b>	4,87	<b>0,23</b>
Ceará	<b>4,26</b>	<b>22</b>	4,29	<b>0,03</b>
Santa Catarina	<b>3,31</b>	<b>16</b>	3,12	<b>-0,19</b>
Pará	<b>3,30</b>	<b>17</b>	3,31	<b>0,01</b>
Maranhão	<b>3,12</b>	<b>18</b>	3,51	<b>0,39</b>
Goiás	<b>2,97</b>	<b>17</b>	3,31	<b>0,34</b>
Paraíba	<b>2,05</b>	<b>12</b>	2,34	<b>0,29</b>
Espírito Santo	<b>1,86</b>	<b>10</b>	1,95	<b>0,09</b>
Rio Grande do Norte	<b>1,67</b>	<b>8</b>	1,56	<b>-0,11</b>
Piauí	<b>1,65</b>	<b>10</b>	1,95	<b>0,30</b>
Mato Grosso	<b>1,54</b>	<b>8</b>	1,56	<b>0,02</b>
Alagoas	<b>1,48</b>	<b>9</b>	1,75	<b>0,27</b>
Amazonas	<b>1,42</b>	<b>8</b>	1,56	<b>0,14</b>
Distrito Federal	<b>1,32</b>	<b>8</b>	1,56	<b>0,24</b>
Mato Grosso do Sul	<b>1,24</b>	<b>8</b>	1,56	<b>0,32</b>
Sergipe	<b>1,03</b>	<b>8</b>	1,56	<b>0,53</b>

Rondônia	<b>0,79</b>	<b>8</b>	1,56	<b>0,77</b>
Tocantins	<b>0,70</b>	<b>8</b>	1,56	<b>0,86</b>
Acre	<b>0,33</b>	<b>8</b>	1,56	<b>1,23</b>
Amapá	<b>0,29</b>	<b>8</b>	1,56	<b>1,27</b>
Roraima	<b>0,19</b>	<b>8</b>	1,56	<b>1,37</b>
<b>Total Brasil</b>	<b>100,00</b>	<b>513</b>	100,00	<b>9,58</b>

Fonte: Elaboração própria com base em Tribunal Superior Eleitoral (2009b).

É evidente a sub-representação dos Estados que conformam as Regiões Sul e Sudeste. São Paulo e Minas Gerais, os maiores colégios eleitorais brasileiros, são também os Estados mais prejudicados pelo fenômeno da SRD (um total de -9,17%). Outras unidades historicamente sub-representadas são Rio Grande do Sul e Santa Catarina (com -0,12% e -0,19%, respectivamente). Um Estado que, durante décadas esteve sub-representado, mas em 2006 deixou de sê-lo é o Rio de Janeiro: seguindo as pesquisas de Reynoso (2001), esta UF sofria uma SRD de -0,73% em 1990, de -0,67% em 1994 e de -0,44% em 1998. Nos dados acima apresentados, observa-se que isto mudou passando a estar sobre-representado em 0,31% (o que indicaria um deputado a mais dos que lhes corresponderiam proporcionalmente)<sup>73</sup>.

Excetuando o Rio Grande do Norte (sub-representado, com -0,11% de SRD) e o Mato Grosso (se possuir sete representantes, passaria a estar sub-representado), todas as subunidades federais que têm o “piso” mínimo de 8 deputados estão altamente sobre-representadas. Seguindo o princípio populacional, lhes corresponderiam menos deputados dos que efetivamente possuem somando, em conjunto, uma SRD de 6,59%. Destes Estados, seis pertencem à Região Norte, outros dois se localizam no Nordeste, e o restante faz parte do Centro-Oeste.

Se a quantidade de Representantes dos Estados na Câmara dos Deputados mudasse, e seguisse ao extremo o princípio da proporcionalidade (ou seja, com SRD de 0%, com a mesma percentagem de *P* do que de *M*), as coisas ficariam da seguinte forma no Brasil.

**Tabela 15. Brasil. Número de cadeiras atual na Câmara e número de cadeiras proporcional à população dos Estados<sup>74</sup>**

Unidade Federativa	Magnitude Real	%Preal = %Mprop	Mprop
São Paulo	<b>70</b>	22,28	<b>114</b>
Minas Gerais	<b>53</b>	10,87	<b>56</b>
Rio de Janeiro	<b>46</b>	8,66	<b>44</b>
Bahia	<b>39</b>	7,24	<b>37</b>

<sup>73</sup> Talvez a explicação esteja no fato de o RJ estar crescendo, há vários anos, a taxas populacionais menores à média nacional. No período 1980/91, o Brasil cresceu a taxas anuais de 1,93% enquanto que o RJ aumentava sua população a 1,15%. Esta diferença se manteve durante os anos 90 (1,63% frente a 1,30%). Estes dados foram extraídos de CIDE (2009).

<sup>74</sup> Tanto na Tabela N° 15 como na Tabela N° 17, “%Preal = %Mprop” é a percentagem real de eleitores em cada ente federado. Em “Mprop” aparece a quantidade de cadeiras que corresponderia a cada UF de manter-se o critério populacional.

**Tabela 15. Brasil. Número de cadeiras atual na Câmara e número de cadeiras proporcional à população dos Estados<sup>74</sup>**

Unidade Federativa	Magnitude	%P <sub>real</sub> =	Mprop
	Real	%M <sub>prop</sub>	
Rio Grande do Sul	31	6,16	32
Paraná	30	5,66	29
Pernambuco	25	4,64	24
Ceará	22	4,26	22
Santa Catarina	16	3,31	17
Pará	17	3,30	17
Maranhão	18	3,12	16
Goiás	17	2,97	15
Paraíba	12	2,05	11
Espírito Santo	10	1,86	10
Rio Grande do Norte	8	1,67	9
Piauí	10	1,65	8
Mato Grosso	8	1,54	8
Alagoas	9	1,48	8
Amazonas	8	1,42	7
Distrito Federal	8	1,32	7
Mato Grosso do Sul	8	1,24	6
Sergipe	8	1,03	5
Rondônia	8	0,79	4
Tocantins	8	0,70	4
Acre	8	0,33	2
Amapá	8	0,29	1
Roraima	8	0,19	1
<b>Total Brasil</b>	<b>513</b>	<b>100,00</b>	<b>513</b>

Fonte: Elaboração própria com base em Tribunal Superior Eleitoral (2009b).

Nota-se novamente o prejuízo dos cinco Estados sub-representados (marcados em amarelo mais forte), mas desta vez, com números irrefutáveis: o 9,58% de SRD representam um total de 50 cadeiras, que corresponderiam a São Paulo (44); Minas Gerais (3); Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Rio Grande do Norte (uma cada). Em cor amarela mais clara, aparecem os quatro Estados que – embora figurem com “sobre-representados” na Tabela N° 15 - por razões matemáticas, têm a quantidade correta de deputados federais hoje designados (de ter menos, passariam ao grupo do sub-representados). Como já foi assinalado, é claro que essas bancas vão, majoritariamente, para os Estados menos populosos do Norte, Centro-Oeste e Nordeste, com casos extremos como os de Roraima e Amapá, que contando com oito deputados, “mereceriam” só um cada. Tampouco deve ser esquecida a parte de cima da Tabela N° 15, onde se evidencia que Rio de Janeiro, Bahia e Maranhão, por exemplo, também são Estados sobre-representados.

Interessante é comparar os Estados de Alagoas e do Piauí ao caso potiguar. O Rio Grande do Norte tem um colégio eleitoral que representa 1,67% do total de eleitores brasileiros e envia oito deputados federais a Brasília. Enquanto isso, seus vizinhos nordestinos Alagoas e Piauí são premiados com deputados na Câmara Baixa: os alagoanos, com 1,48% dos eleitores do país, contam com nove representantes; por sua vez, os piauienses, conformando 1,65% do eleitorado brasileiro, enviam não oito

(que seria o proporcional), senão dez deputados à capital federal.

Passa-se agora ao sistema federal argentino. Nele o fenômeno se repete, embora os valores possam variar. O que deve ser aclarado é que na Argentina, a *Cámara de Diputados de la Nación* em dezembro de 2009, contará com membros que assumiram em 2007 (cujo mandato se estende até 2011) e outros que, tomando posse agora, trabalharão até o ano de 2013. Assim, a metade esquerda da Tabela N° 16 está elaborada com base em dados de 2007 (o total de eleitores e os cargos em disputa), e a metade à direita refere-se a dados eleitorais de junho de 2009.

**Tabela 16. Argentina. SRD na Cámara (2007 e 2009)**

Unidade Federativa	%QE 07	Magn. 07	%Magn. 07	SRD Total 07	%QE 09	Magn. 09	%Magn. 09	SRD Total 09
Buenos Aires	37,05	35	26,92	-10,13	37,19	35	27,56	-9,63
C. A. de Buenos Aires	9,52	12	9,23	-0,29	9,03	13	10,24	1,21
Córdoba	8,73	9	6,92	-1,81	8,78	9	7,09	-1,69
Santa Fe	8,59	10	7,69	-0,90	8,55	9	7,09	-1,46
Mendoza	4,21	5	3,85	-0,36	4,25	5	3,94	-0,31
Tucumán	3,50	5	3,85	0,35	3,53	4	3,15	-0,38
Entre Ríos	3,21	4	3,08	-0,13	3,20	5	3,94	0,74
Salta	2,77	4	3,08	0,31	2,78	3	2,36	-0,42
Chaco	2,60	3	2,31	-0,29	2,59	4	3,15	0,56
Misiones	2,45	4	3,08	0,63	2,49	3	2,36	-0,13
Corrientes	2,43	4	3,08	0,65	2,42	3	2,36	-0,06
Santiago del Estero	2,06	4	3,08	1,02	2,08	3	2,36	0,28
San Juan	1,62	3	2,31	0,69	1,62	3	2,36	0,74
Jujuy	1,52	3	2,31	0,79	1,53	3	2,36	0,83
Río Negro	1,45	3	2,31	0,86	1,50	2	1,57	0,07
Neuquén	1,35	2	1,54	0,19	1,39	3	2,36	0,97
Formosa	1,23	3	2,31	1,08	1,25	2	1,57	0,32
Chubut	1,19	3	2,31	1,12	1,22	2	1,57	0,35
San Luis	1,07	2	1,54	0,47	1,07	3	2,36	1,29
Catamarca	0,89	2	1,54	0,65	0,89	3	2,36	1,47
La Pampa	0,87	2	1,54	0,67	0,87	3	2,36	1,49
La Rioja	0,78	3	2,31	1,53	0,79	2	1,57	0,78
Santa Cruz	0,59	2	1,54	0,95	0,67	3	2,36	1,69
Tierra del Fuego	0,33	3	2,31	1,98	0,34	2	1,57	1,23
<b>Total Argentina</b>	<b>100,00</b>	<b>130</b>	<b>100,00</b>	<b>13,91</b>	<b>100,00</b>	<b>127</b>	<b>100,00</b>	<b>14,07</b>

Fonte: Elaboração própria com base em *Dirección Nacional Electoral* (2009).

Em primeiro lugar, observa-se que os índices de SRD total (13,91% para 2007, e 14,07% para 2009) para a câmara populacional são mais altos do que no Brasil, fato que também acontece, como foi advertido, quando se analisa o fenômeno na Câmara Alta. Mas, ao levar em consideração os índices trabalhados por Reynoso (2004), vê-se que nos anos 2000 os índices de SRD são menores do que durante os anos 90 (por exemplo, em 1993, o valor era de 15,17%, e em 1995, de 16,28%).

Pode-se ver que, independentemente da magnitude da eleição, existem *Provincias* insistentemente sub-representadas. Buenos Aires é a mais afetada, seguida por Córdoba, Santa Fe e Mendoza. Ao somar-se a *Ciudad Autónoma de Buenos Aires*

(sub-representada só quando escolhe 12 cadeiras, e sobre-representada quando a escolha é de 13 deputados), se percebe que são estas, justamente, as cinco UF mais importantes (em termos populacionais, mas também econômicos). As unidades federativas de menor peso eleitoral (aquelas que contam com um total de cinco e seis deputados na *Cámara*) estão altamente sobre-representadas. Observando o panorama geral da SRD na Argentina, aparece a Tabela N° 17, a qual permite observar como este fenômeno afeta a proporcionalidade na Câmara Baixa.

**Tabela 17. Argentina. Número de cadeiras atual na Câmara Baixa e número de cadeiras proporcional à população das *Provincias***

Unidade Federativa	Magnitude Real	%Preal = %Mprop	Mprop
Buenos Aires	70	37,19	96
C. A. de Buenos Aires	25	9,03	23
Córdoba	19	8,78	23
Santa Fe	18	8,55	22
Mendoza	10	4,25	11
Tucumán	9	3,53	9
Entre Ríos	9	3,20	8
Salta	7	2,78	7
Chaco	7	2,59	7
Misiones	7	2,49	6
Corrientes	7	2,42	6
Santiago del Estero	7	2,08	5
San Juan	6	1,62	4
Jujuy	6	1,53	4
Río Negro	5	1,50	4
Neuquén	5	1,39	4
Formosa	5	1,25	3
Chubut	5	1,22	3
San Luis	5	1,07	3
Catamarca	5	0,89	2
La Pampa	5	0,87	2
La Rioja	5	0,79	2
Santa Cruz	5	0,67	2
Tierra del Fuego	5	0,34	1
<b>Total Argentina</b>	<b>257</b>	<b>100,00</b>	<b>257</b>

Fonte: Elaboração própria com base em *Dirección Nacional Electoral* (2009).

Portanto, se percebe um traslado de 35 cadeiras que, desde algumas das maiores unidades intermediárias, se dirige – quase que por completo - às *Provincias* de menor tamanho, que são, ao mesmo tempo, as chamadas “*Provincias Periféricas*”, a maioria delas localizada na *Patagônia*, *Cuyo* e o *Norte Grande*. Como exemplos da ampla SRD existente neste país, analisa-se aquelas UF que contam menos de 2,50% do eleitorado. Estas *Provincias* – com cinco, seis ou sete deputados - são 15, ou seja, constituem mais da metade do total das unidades federativas existentes em 2009. Seguindo a proporcionalidade estrita, nenhuma delas poderia contar com a quantidade de cadeiras que possui. Em verdade, o número seria menor: se Tierra del Fuego contasse com uma cadeira (e tem cinco), então Misiones teria que enviar seis deputados e não sete à capital federal.

Quem mais perde com as atuais magnitudes distritais são as UF de Buenos Aires (-26), Córdoba e Santa Fe (-4 cada). Outra *Provincia* sub-representada é Mendoza, a qual detém um deputado a menos do que o critério proporcional lhe outorgaria. Como já tinha sido assinalado, a *Ciudad Autónoma de Buenos Aires* vive a situação oposta, já que possui 25 cadeiras, quando proporcionalmente lhe corresponderiam só umas 23. Finalmente, Entre Ríos também é favorecido pelo fenômeno da SRD, tendo uma cadeira a mais da que, em proporção, lhe competiria ter.

Assim, como observado, o conjunto de características integradas do sistema político (quantidade de distritos; magnitude efetiva dos distritos; fórmula eleitoral; regras de nomeação dos candidatos e tipo de lista) gera, em nossos países, o fenômeno da SRD – ou “viés majoritário”, em termos de Calvo (2001). Em resumo, se assiste a um altíssimo grau de sobre-representação distrital nos sistemas federais do Cone Sul, elemento que, naturalmente, aparece nas Câmaras Altas, mas que se repete no âmbito das Câmaras dos Deputados, e aqui não de forma natural, mas intencionalmente. Encontra-se em ambos que é possível diferenciar os Estados e *Provincias* centrais das unidades intermediárias periféricas em “Grandes Zonas”.

Dessa forma, nas “Economias Pampeanas” se encontram as quatro *Provincias* de maior peso eleitoral e mais desenvolvidas sócio-economicamente (BUE, CABA, CBA e SFE). A distância com as outras 19 “*Provincias Periféricas*”<sup>75</sup> é muito relevante: Mendoza, a quinta UF, tem dez deputados, sendo que a imediatamente anterior (SFE) envia 18 deputados à Câmara. Na Tabela N° 18, foram *aggiornados* ao ano de 2009 os percentuais de representantes por Grandes Zonas na análise que Reynoso (2004) fez sobre este tema.

**Tabela 18. Argentina. Representação no Legislativo federal por Grandes Zonas (Economias Pampeanas x Prov. Periféricas)**

Grandes Zonas	%P 2009	% M na HCDN	% M no Senado
<b>Economias Pampeanas</b>	<b>63,55</b>	<b>51,36</b>	<b>16,68</b>
<b>Provincias Periféricas</b>	<b>36,45</b>	<b>48,64</b>	<b>83,32</b>
Total	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaboração própria com base em *Dirección Nacional Electoral* (2009).

No caso brasileiro, as unidades federativas mais desenvolvidas e importantes estão localizadas nas Regiões Sul e Sudeste, mas desta última se extrai o Estado de Espírito Santo pelo escasso peso eleitoral (1,86%). Por sua vez, consideram-se como

<sup>75</sup> São consideradas como “periféricas” as *Provincias* de Mendoza, Tucumán, Entre Ríos, Salta, Chaco, Misiones, Corrientes, Santiago del Estero San Juan, Jujuy, Río Negro, Neuquén, Formosa, Chubut, San Luis, Catamarca, La Pampa, La Rioja, Santa Cruz e Tierra del Fuego.

“Estados Periféricos” àqueles que se encontram nas Regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste (mais o Estado de ES). Desta maneira, o Brasil “dividido” apresentaria os dados que se constata na Tabela N° 19.

**Tabela 19. Brasil. Representação no Legislativo federal por Grandes Zonas (Sudeste e Sul x Est. Periféricos)**

Grandes Zonas	%P 2006	% M na Câmara	% M no Senado
<b>Sudeste e Sul</b>	<b>56,94</b>	<b>47,96</b>	<b>22,20</b>
<b>Estados Periféricos</b>	<b>43,06</b>	<b>52,04</b>	<b>77,80</b>
Total	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaboração própria com base em Tribunal Superior Eleitoral (2009b).

Nas Tabelas N° 18 e N° 19, fica evidente o impacto que a SRD tem na Argentina e no Brasil, e como, intencionalmente no caso das câmaras populacionais, este fenômeno prejudica de forma explícita algumas unidades intermediárias, enquanto que outras se beneficiam. Como mostra Stepan (1999), através da análise do decil melhor representado em diferentes sistemas federais, os nossos países aparecem como os casos mais extremos: no Brasil, a décima parte melhor representada fica com 41,3% das cadeiras na Câmara; o decil melhor representado na Argentina detém 44,8% do total dos assentos na Câmara Baixa.

Seguindo Reynoso (2001), este fenômeno mantém um padrão de distância entre o poder econômico e a representação política. Embora as suas conclusões sejam para o caso brasileiro, isto pode ser extensivo ao federalismo argentino, como acabou de ser analisado. Ao mesmo tempo, permitindo que os distritos menores tenham mais cadeiras das que lhes “corresponderiam”, dá a estes a possibilidade de negociar recursos econômicos e de obras públicas do Estado federal em troca de apoios nas Câmaras. E, em relação ao princípio da igualdade do voto, se gera o fato de que uma maioria de eleitores (56,94% no Brasil e 63,55% na Argentina), segundo a distribuição de preferências do voto, possa ficar como minoria no Legislativo e, vice-versa: uma minoria eleitoral pode-se converter em uma maioria legislativa muito poderosa (REYNOSO, 2004:89). E, parafraseando Stepan (1999), se conclui que os federalismos na Argentina e no Brasil restringem amplamente o poder do *demos*.

Assim, a SRD permite que as unidades federativas sobre-representadas aumentem o seu poder de barganha com o Governo federal, como se observará no Capítulo Quinto. Estas unidades intermediárias mais desabilitadas, através das diretrizes que os seus Governadores repassam para os representantes estaduais/*provinciales*, podem se unir em prol de alguma política a implementar ou para barrar projetos contrários a seus interesses ou, simplesmente, para trocar os

apoios nas Câmaras por maiores recursos financeiros, programas de incentivos regionais ou políticas públicas federais para os seus Estados e regiões.

### 3.4.2. Como a SRD afeta os partidos políticos?

A desigualdade do voto na câmara que segue o princípio populacional se constitui em uma desvantagem para os partidos políticos de perfil urbano e progressista (NOHLEN, 1994:60-61). Porque, seguindo Nohlen, com um sistema que premia as unidades federativas menos povoadas e prejudica as maiores, automaticamente se dá uma vantagem para aqueles agrupamentos com plataformas políticas mais conservadoras, já que é nos grandes centros urbanos onde a complexidade social se reflete no sistema de partidos, e as ideologias progressistas possuem um peso maior.

Se os votos de alguns eleitores valem mais do que os de outros, também existem partidos cujos votos valem mais do que os de outros, na medida em que os eleitores se distribuem de modo não uniforme através dos distritos do país. A vantagem comparativa que recebem alguns partidos a respeito de outros na relação votos-cadeiras se denomina “*viés partidário*” (CALVO et al., 2001:61).

Isto é evidente na Argentina, onde historicamente o PJ e a UCR têm ampla abrangência territorial e coletam muitos assentos legislativos graças a boas performances no interior, enquanto que os partidos de base urbana (os típicos terceiros partidos, como o FG – depois, FREPASO -, o AR, etc.) são prejudicados. Também os *partidos provinciales* são beneficiados pela SRD em seus distritos (REYNOSO, 2004:84). A seguir, nas Tabelas N° 20 e N° 21, se mostra dados comparados entre as eleições de 1993 e 1997.

**Tabela 20. Argentina. SRD na Cámara por partido (1993)**

Partido	%V 93	%C 93	Dif. %V-%C
<b>PJ</b>	<b>42,5</b>	<b>50,3</b>	7,8
<b>UCR</b>	<b>30,2</b>	<b>32,3</b>	2,1
MODIN	5,8	3,2	<b>-2,6</b>
FREPASO	3,5	2,4	<b>-1,1</b>
UceDé	2,6	0,8	<b>-1,8</b>
US	1,6	1,6	0,0
<b>FR-TUC</b>	<b>1,4</b>	<b>0,8</b>	<b>-0,6</b>
PDP	1,3	0,8	<b>-0,5</b>
<b>PAL-COR</b>	<b>1,1</b>	<b>1,6</b>	0,5

**Tabela 21. Argentina. SRD na Cámara por partido (1997)**

Partido	%V 97	%C 97	Dif. %V-%C
<b>PJ</b>	<b>36,3</b>	<b>39,4</b>	3,1
<b>ALIANZA</b>	<b>36,6</b>	<b>37,0</b>	0,4
<b>UCR</b>	<b>7,0</b>	<b>9,3</b>	2,3
<b>FREPASO</b>	<b>2,0</b>	<b>2,4</b>	0,4
AR	3,8	2,4	<b>-1,4</b>
<b>FR-TUC</b>	<b>1,4</b>	<b>1,6</b>	0,2
<b>PD-MZA</b>	<b>1,3</b>	<b>1,6</b>	0,3
<b>FPN-COR</b>	<b>1,3</b>	<b>1,6</b>	0,3
<b>CR-SJU</b>	<b>0,4</b>	<b>0,8</b>	0,4

**Tabela 20. Argentina. SRD na Cámara por partido (1993)**

FdelaV	0,9	0,8	<b>-0,1</b>
ACH-CHA	0,8	0,8	0,0
PR-SAL	0,7	0,8	0,1
PD-MZA	0,7	0,8	0,1
MPN-NEU	0,3	0,8	0,5
MOPOJ-JUJ	0,3	0,8	0,5
MOPOF-TDF	0,0	1,6	1,6
Outros pdd	4,3	0,0	<b>-4,3</b>
Outros	1,9	0,0	<b>-1,9</b>
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>///</b>

**Tabela 21. Argentina. SRD na Cámara por partido (1997)**

PDP	0,9	0,8	<b>-0,1</b>
DyJ-SJU	0,5	0,8	0,3
PAL-PDP-UCeDé	0,5	0,8	0,3
MPN-NEU	0,3	0,8	0,5
MOPOF-TDF	0,1	0,8	0,7
Outros pn e pdd	7,6	0,0	<b>-7,6</b>
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>///</b>

Nota: “%V” é o percentual de votos obtidos na eleição do ano que corresponder. “%C” faz referência à percentagem de cadeiras conquistadas por partido. A abreviatura “pn” significa “partidos nacionales”, enquanto que “pdd” significa “partidos de distrito” (ou seja, que concorrem em cinco distritos ou menos). Em relação com este tema ver o próximo ponto, 3.5. Partidos e Sistemas Eleitorais em nível intermediário.

Fonte: Elaboração própria em base a dados extraídos do *Ministerio del Interior de la Nación* (2009).

Retomando-se a discussão sobre a desproporcionalidade territorial e as suas conseqüências para os distritos e os partidos políticos, é importante mencionar a tese de Samuels e Snyder (2001). Estes autores expõem que a desproporcionalidade territorial pode ter um efeito decisivo na formação de coligações políticas do Executivo federal. Levando em consideração os “custos” que tem a “compra de apoios”, ora dos eleitores ora dos legisladores, os distritos eleitorais sobre-representados oferecem um maior capital político por cada “moeda” investida que aqueles distritos sub-representados. Assim, os Executivos têm fortes incentivos para construir coligações baseadas em apoios “mais baratos” dos legisladores dos distritos sobre-representados.

Quando se observa a sobre-representação legislativa conseguida, principalmente pelo PJ, e a quase automática maioria no Senado, por exemplo, se constata um alto viés majoritário e partidário na Argentina. Coincidindo com Calvo (2001), se acredita que este conjunto de fenômenos (SRD, viés partidário, etc.) gera um forte “*bloqueio legislativo*”: o PJ fica com mais cadeiras das que “deveria”, ao mesmo tempo em que tem boas performances em nível intermediário conseguindo a maioria dos executivos. Estes Executivos têm alto controle das legislaturas *provinciales* e têm vários instrumentos para negociar com o Executivo federal através do “bloco federal” no Legislativo (CALVO et al., 2001:54).

Por outro lado, também no Brasil acontece este fenômeno, onde, por exemplo, partidos conservadores como o PP e o PFL, ou o próprio PMDB com sua rede clientelística, são beneficiados sistematicamente. No entanto, partidos como o PDT e o PSDB sofrem uma diminuição da percentagem de cadeiras em relação aos votos. Corroborando as afirmações, veja-se as Tabelas N° 22 e N° 23 no Banco de Dados Eleitorais do Brasil (1982-2006) de Jairo Nicolau (IUPERJ), veja-se o que aconteceu,

neste sentido, nas eleições para Deputados federais em 1994 e em 2006<sup>76</sup>, nas Tabelas N° 22 e N° 23 sobre as eleições para Deputados federais no Brasil em 1994 e 2006.

Tabela 22. Brasil. SRD na Câmara por partido (1994)				Tabela 23. Brasil. SRD na Câmara por partido (2006)			
Partido	%V 94	%C 94	Dif. %V-%C	Partido	%V 06	%C 06	Dif. %V-%C
<b>PMDB</b>	<b>20,3</b>	<b>20,9</b>	0,6	<i>PT</i>	<b>15,0</b>	<b>16,2</b>	1,2
<b>PSDB</b>	<b>13,9</b>	<b>12,1</b>	<b>-1,8</b>	<b>PMDB</b>	<b>14,6</b>	<b>17,1</b>	2,5
<i>PFL</i>	<b>12,9</b>	<b>17,3</b>	4,4	<b>PSDB</b>	<b>13,6</b>	<b>12,7</b>	<b>-0,9</b>
<i>PT</i>	<b>12,8</b>	<b>9,6</b>	<b>-3,2</b>	<i>PFL</i>	<b>10,9</b>	<b>12,7</b>	1,8
<i>PPR</i>	<b>9,4</b>	<b>10,1</b>	0,7	<i>PP</i>	<b>7,1</b>	<b>8,2</b>	1,1
<i>PDT</i>	<b>7,2</b>	<b>6,6</b>	<b>-0,6</b>	<i>PSB</i>	<b>6,1</b>	<b>5,3</b>	<b>-0,8</b>
<i>PP</i>	<b>6,9</b>	<b>7,0</b>	0,1	<i>PDT</i>	<b>5,2</b>	<b>4,7</b>	<b>-0,5</b>
<i>PTB</i>	<b>5,2</b>	<b>6,0</b>	0,8	PTB	4,7	4,3	<b>-0,4</b>
PL	3,5	2,5	<b>-1,0</b>	PL	4,4	4,4	0,0
PSB	2,2	2,9	0,7	PPS	3,9	4,1	0,2
PcdoB	1,2	1,9	0,7	PV	3,6	2,5	<b>-1,1</b>
PSD	0,9	0,6	<b>-0,3</b>	PCdoB	2,1	2,5	0,4
PPS	0,6	0,4	<b>-0,2</b>	PSC	1,9	1,8	<b>-0,1</b>
PMN	0,6	0,8	0,2	PSOL	1,2	0,6	<b>-0,6</b>
PRP	0,5	0,2	<b>-0,3</b>	PRONA	1,0	0,4	<b>-0,6</b>
PSC	0,5	0,6	0,1	PMN	0,9	0,6	<b>-0,3</b>
PRN	0,4	0,2	<b>-0,2</b>	PTC	0,9	0,8	<b>-0,1</b>
PV	0,2	0,2	0,0	PHS	0,5	0,4	<b>-0,1</b>
Outros	0,8	0,0	<b>-0,8</b>	PTdoB	0,3	0,2	<b>-0,1</b>
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	///	PAN	0,3	0,2	<b>-0,1</b>
				PRB	0,3	0,2	<b>-0,1</b>
				Outros	1,5	0,0	<b>-1,5</b>
				<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	///

Fonte: Elaboração própria, em base a dados extraídos de Nicolau (2006).

Salienta-se que o PT, partido que durante várias eleições sofreu negativamente com o fenômeno da SRD (REYNOSO, 2001), apresenta desempenhos variados neste ponto. Este partido de esquerda consegue ser beneficiado pela SRD após chegar ao Governo federal. Assim, ficaria trunca a hipótese de Nohlen ou do próprio Reynoso, que consideram que os partidos de base urbana com ideologias mais progressistas são normalmente prejudicados pela SRD, porque conseguem bons desempenhos nos distritos maiores que são sub-representados. Uma explicação para isto quiçá tenha a ver com o fato de que o PT se consolidou em nível federal e teceu estruturas nos Estados mais subdesenvolvidos, começando a ser beneficiado pela SRD.

<sup>76</sup> As marcas dos partidos se relacionam com a classificação dos partidos de acordo com a ideologia política, efetuada por Figueiredo e Limongi (1999). Nas Tabelas N° 22 e 23, foram marcados aqueles partidos que superam 5% dos votos em 1994 e/ou em 2006. A marca em negrito diferencia os partidos de centro, o itálico se utiliza para os partidos de esquerda, ao passo que os partidos de direita aparecem sublinhados.

### 3.5. Impacto dos sistemas eleitorais, dos partidos e da SRD sobre o jogo político federal

Embora a SRD nas Câmaras Altas seja um fato comum à maioria das Federações (STEPAN, 1999), não pode ser assinalado o mesmo a respeito das Câmaras Baixas. Neste ponto, a Argentina e o Brasil se colocam como os dois países com maior SRD do mundo. Desta forma, o jogo político ao interior destas duas Federações está desequilibrado. Afirma Tavares (1998) em relação com o Brasil:

“Severas desproporcionalidades na distribuição das cadeiras da Câmara dos Deputados entre regiões e estados determinaram a coexistência, no interior daquela, da sub-representação do eleitorado dos estados mais populosos, modernos, industrializados e urbanizados, particularmente do Sudeste e do Sul, e da super-representação do eleitorado dos estados menos populosos, predominantemente oligárquicos, paroquialistas e tradicionalistas, do Centro-Oeste, do Norte e do Nordeste” (TAVARES, 1998:303).

Como foi observado, a situação argentina é semelhante. Existem regiões sistematicamente sobre-representadas (a *Patagônia*, *Cuyo* e o *Norte Grande*), enquanto que as “Economias Pampeanas” encontram-se sub-representadas. Também, o tipo de estrutura política que domina em umas ou outras regiões é similar: as *Provincias* que conformam as regiões sobre-representadas são as mais despovoadas, conservadoras e principalmente oligárquicas; e as “Economias Pampeanas” se caracterizam por concentrar maior densidade populacional e altos níveis de desenvolvimento econômico e por possuir uma competição eleitoral mais ampla.

Já assinalado, o fenômeno da SRD tem grande repercussão sobre os custos da “compra de apoios”, devido a que existem partidos que focam sua estrutura nos distritos sobre-representados porque são mais “baratos”. Quer dizer, com menor quantidade de dinheiro investido, é possível conseguir ainda mais cadeiras no Legislativo federal através destes distritos do que nas *Provincias* e Estados sub-representados, onde a competição eleitoral é mais acirrada e a garantia de se sair vitorioso é menor.

Assim, em ambos os países existe um equilíbrio político entre as UF quando relacionado ao critério populacional que tem impacto na arena política federal. Uma vez no poder, o partido ou coligação de partidos precisará de apoios sólidos no Legislativo para conseguir a aprovação de sua agenda e, pelos “custos” também será mais fácil conseguir o apoio das UF periféricas através do envio de verbas federais, programas sociais e obras públicas.

Os Governadores dos Estados e das *Provincias* periféricas encontram-se em uma situação vantajosa, na hora de barganhar estes recursos federais em troca de apoio político.

## Capítulo Quarto

### 4.1. Introdução

No presente Capítulo, em primeiro lugar, se faz um estudo preliminar dos sistemas eleitorais e o jogo dos partidos na esfera intermediária em ambos os países para, em um segundo momento, aprofundar a análise das regras relacionadas com a nomeação de candidatos, a criação de coligações, tipos e quantidades de listas que pode apresentar um mesmo agrupamento ou coligação, fórmulas eleitorais e cláusulas de barreira legal. Também se inclui o tratamento da composição do Legislativo, a reeleição ou não dos cargos e as mudanças ocorridas nestes temas. Analisando o poder e o grau de discricionariedade dos Governadores, busca-se ver como os Governadores de Estados e *Provincias* operam com relação a estas regras eleitorais, desde o retorno à democracia até os nossos dias (1983/85-2009).

### 4.2. Partidos e sistemas eleitorais em nível intermediário

Em ambos os federalismos, fica entendido que todo o ordenamento *provincial* não pode entrar em conflito com o ordenamento constitucional federal. Assim fica estabelecido nos art. 5° e 31° da CN94<sup>77</sup>, e, entre outros, nos artigos 25° e 125° da CF88<sup>78</sup>. A carta constitucional do Brasil expressa que tanto o Presidente da República, como os Governadores de Estado e do Distrito Federal, assim como também os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos seus mandatos, podem ser reeleitos para um único período consecutivo (art. 14. § 5° da CF88). Também deixa estampado que o número de Deputados à Assembléia Legislativa

---

<sup>77</sup> O art 5° da CN94 estabelece: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”. Por sua vez, o art. 31° da CN94 diz: “Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o Constituciones provinciales, salvo para la Provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del pacto del 11 de noviembre de 1859”.

<sup>78</sup> O art. 25 da CF88 expressa: “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”. Assim mesmo, o art. 125 da CF88 coloca que “Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição”.

corresponderá ao triplo da representação de cada Estado e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze (art. 27 e 32 § 3º da CF88). Tudo isto, conforme o art. 45 da CF88 e a Lei Complementar N° 78/93, que estabelece as quantidades. Nestas leis também fica estipulada a duração dos mandatos dos deputados estaduais (quatro anos), e que todo o sistema eleitoral, as regras de inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos, etc., devem seguir o que se assinala nesta Constituição. Não ficam de fora regras para a eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, nem as datas em que devem ocorrer o primeiro e o segundo turnos eleitorais, ou em que devem assumir seus cargos (art. 28 e 32 da CF88). Ademais, cria disposições constitucionais gerais a respeito dos Estados que vieram a serem criados (art. 235 da CF88) após a promulgação da Carta Magna brasileira.

A CN94 não é tão detalhada em relação às *Provincias*. Além dos já citados, um único artigo, o art. 122º da CN94, se expressa em relação às questões de funcionamento institucional em nível *provincial*. Este artigo estabelece que, observada a própria Lei Fundamental, estas “*se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno Federal*”. Então, a Constituição Federal brasileira é muito mais específica e detalhada do que a *Constitución de la Nación Argentina*. Por esse motivo, se interpreta que a “liberdade constitucional” das *Provincias* argentinas será maior do que a dos Estados brasileiros. O poder não delegado ao Governo federal é maior na Argentina do que o poder que conservam as unidades intermediárias no Brasil. Entende-se aqui que se uma maior quantidade de áreas está explicitada na carta constitucional, menor será o espaço ao livre arbítrio, e quanto menor seja a abrangência da constituição, maior será o grau de liberdade operacional em alguns campos. Ao analisar os sistemas eleitorais e partidários do Brasil e da Argentina, se encontram diferenças importantes que imprimem características muito próprias a cada um dos dois federalismos.

#### **4.3. Os sistemas *provinciales* argentinos**

Bem assinalado por Calvo e Escolar (2005), o sistema constitucional argentino já desde a vigência da *Constitución Nacional* de 1853/60 estabeleceu algumas regras

referidas à escolha dos poderes Executivo e Legislativo federais, mas “*não se pronunciou sobre as regras e instituições que deviam governar as Províncias e territórios nacionais. Em conseqüência, as distintas Províncias mantiveram trajetórias políticas e institucionais próprias até hoje*”<sup>79</sup> (CALVO; ESCOLAR, 2005:99). As importantes mudanças constitucionais acontecidas na Argentina em 1994 também não se pronunciaram a respeito dos sistemas que operam em níveis subnacionais. E nem sequer a modificação a respeito da reeleição do Presidente e do Vice são válidas fora da esfera federal. Com efeito, a maioria das Constituições *provinciales* foi modificada antes da Reforma Constitucional de 1994.

O fato de os entes federados terem um próprio sistema eleitoral e enormes margens de manobra em relação às suas instituições está em sintonia com o princípio do federalismo, gerando grande variedade de sistemas políticos locais (CARDARELLO, 2009:69).

As *Provincias* argentinas contam com atributos interessantes em matéria eleitoral. Por um lado, se conta a possibilidade de criação de partidos políticos para concorrer em nível local e *provincial*, como já foi analisado. Se, como também foi observado, o sistema de partidos atualmente se caracteriza por ser um multipartidarismo moderado, não deve-se esquecer a importância que possuem os partidos *provinciales* em cada um dos distritos. O panorama político da Argentina dá mostras de uma consolidação dos partidos de abrangência distrital, onde geralmente se estruturam como organizações políticas dominantes ou como segundas forças (BOU I NOVERSA, 2005:10).

Agrupamentos como o *Movimiento Popular Neuquino* (MPN-NEU), que venceu todas as eleições para cargos de Executivo e Legislativo em nível *provincial* desde a volta à democracia, o *Partido Demócrata de Mendoza* (PD-MZA), o *Pacto Autonomista Liberal* (PAL-COR) na *Provincia* de Corrientes ou a *Fuerza Republicana* (FR-TUC) em Tucumán, são exemplos concretos da relevância que estes têm em nível intermediário, onde são pilares fundamentais do jogo político. E a sua capacidade e a sua abrangência territorial em seus distritos têm servido para as suas lideranças estabelecerem forças políticas conservadoras para competir em nível federal, como a encabeçada por Ricardo López Murphy, RECREAR, para as eleições de 2003, onde ajudaram à chapa conquistar o terceiro lugar (com 16,37% dos votos).

Por outro lado, as subunidades federais podem estabelecer regras eleitorais próprias dentro dos seus territórios. Desta forma, a possibilidade de experimentação

---

<sup>79</sup> Tradução própria.

em nível subnacional torna a Argentina, junto com os Estados Unidos, um dos países-laboratórios, neste quesito. Como assinala Lijphart (2003), a possibilidade de experimentar que tenham os entes federados pode ser muito frutífera, já que um bom sistema eleitoral poderá ser copiado em nível federal, ao passo em que sistemas eleitorais que não têm funcionado bem ou que tenham apresentado falhas e efeitos não desejados podem ser descartados com evidências empíricas concretas.

Assim, a Argentina assiste a cada dois anos o que, ironicamente, Delia Ferreira Rubio chama de “ExpoElectoral”, “*uma bienal da criatividade eleitoral*” (FERREIRA RUBIO, 2007:12), onde podem ver-se mais de cinquenta sistemas eleitorais<sup>80</sup>. Observem-se, a seguir, os distintos sistemas eleitorais aplicados na votação aos legislativos das *Provincias*.

**Tabela 24. Argentina. Sistemas de Eleição para os Legislativos provinciales**

UF	DVSA <sup>81</sup>	Tipo de Legislativo	Fórmula para Legislativo	Cláusula de Barreira Legal	Magnitude do Distrito		Observações
					Dep. Prov.	Sen. Prov.	
Bs. Aires	NÃO	Bicameral	Hare	Cociente Eleitoral	92	46	4 anos/ Renov. Parcial a cada 2 anos/ Reeleição
CABA	NÃO	Unicameral	D'Hondt	-	60		4 anos/ Renov. Parcial a cada 2 anos / Reeleição só por um período sucessivo. Se reeleito deve esperar 4 anos para se candidatar novamente.
Catamarca	NÃO	Bicameral	Várias	3%	41 D'Hondt	16 p./ Distr. Unin.	4 anos/ Renov. Parcial a cada 2 anos/ Reeleição
Chaco	NÃO	Unicameral	D'Hondt	-	32		4 anos/ Renov. Parcial a cada 2 anos/ Reeleição
Chubut	NÃO	Unicameral	Misto	-	27: 16 p./ maioria simples ; 11 p./minorias D'Hondt		4 anos/ Renov. Total/ Reeleição
Córdoba	NÃO	Unicameral	Misto	-	70: 26 p./ Distr. Uninomial; 44 p./ Distr. Único D'Hondt		4 anos/ Renov. Total/ Reeleição
Corrientes	NÃO	Bicameral	D'Hondt	3%	26	13	Dep.: 4 anos/ Renov. Parcial a cada 2 anos/ Reeleição. Sen.: 6 anos/ Renov. Por terços a cada 2 anos/ Reeleição.
Entre Ríos	NÃO	Bicameral	Várias	Cociente Eleitoral	28: 14 p./ maioria simples 14 p./ Hare	16 p./ Distr. Uninominais	4 anos/ Renov. Total/ Reeleição
Formosa	SIM	Unicameral	D'Hondt	3%	30		4 anos/ Renov. Parcial a cada 2 anos / Reeleição só por um período sucessivo. Se reeleito deve esperar 4 anos para se candidatar novamente.
Jujuy	SIM	Unicameral	D'Hondt	5% p./ part.; 10% p./ sub-legenda	48		4 anos/ Renov. Parcial a cada 2 anos/ Reeleição
La Pampa	NÃO	Unicameral	D'Hondt	3%	26		4 anos/ Renov. Total/ Reeleição Indefinida
La Rioja	NÃO	Unicameral	D'Hondt	3%	23		4 anos/ Renov. Parcial a cada 2 anos/ Reeleição
Mendoza	NÃO	Bicameral	D'Hondt	3%	48	38	4 anos/ Renov. Parcial a cada 2 anos/ Reeleição
Misiones	SIM	Unicameral	D'Hondt	-	40		4 anos/ Renov. Parcial a cada 2 anos/ Reeleição
Neuquén	NÃO	Unicameral	D'Hondt	3%	35		4 anos/ Renov. Total/ Reeleição
Río Negro	NÃO	Unicameral	Misto	22% p./ região; 5% p./ Distr.	43: 24 p./ região 19 p./ Distr. Uninominais		4 anos/ Renov. Total/ Reeleição

<sup>80</sup> Isto se deve a que cada uma das *Provincias* conta com um sistema eleitoral diferente e a que, em alguns entes federados, se outorga aos municípios a possibilidade de fixarem as suas próprias regras para a eleição das autoridades locais.

<sup>81</sup> O Duplo Voto Simultâneo e Acumulativo (DVSA, ou “*Ley de Lemas*”) “permite a possibilidade de que os partidos, nos pleitos, apresentem mais de um candidato para os diversos cargos em disputa. (...) O sistema permite que cada partido (legenda) possa apresentar vários candidatos para os cargos executivos o listas de candidatos, os que, por sua vez, podem se agrupar em sublegendas. O cargo se adjudica ao candidato ou à lista de candidatos mais votados do partido ou legenda que obteve mais preferências”. Tradução própria de Cardarello (2009:78).

**Tabela 24. Argentina. Sistemas de Eleição para os Legislativos provinciales**

				Unin.	Magnitude do Distrito		
Salta	NÃO	Bicameral	Várias	5% p./ Deputados	60 p./ Fórmula D'Hondt	23 p./ Distr. Unin.	4 anos/ Renov. Parcial a cada 2 anos/ Reeleição
San Juan	NÃO	Unicameral	Misto	3%	34: 15 D'Hondt p./ Distr. Único; 19 p./ Distr. Unin.		4 anos/ Renov.Total/ Reeleição
San Luis	NÃO	Bicameral	Várias	-	43 p./ Fórmula D'Hondt	9 p./ Distr. Uninom.	4 anos/ Renov. Parcial a cada 2 anos/ Reeleição
Santa Cruz	SIM	Unicameral	Misto	3% para sub- legendas	24: 14 p./ Distr. Uninominais 10 p./ Distr. Único		4 anos/ Renov. Parcial a cada 2 anos/ Reeleição
Santa Fe	NÃO	Bicameral	D'Hondt	3%	50: 28 p./ maioria simples 22 p./ Maioritária e D'Hondt	19 p./ Distr. Unin.	4 anos/ Renov.Total/ Reeleição
SGO	NÃO	Unicameral	Misto	-	50: 28 p./ região p./ Maioritária (2/3 e 1/3) e 22 em Distr. Único p./ Hare		4 anos/ Renov. Parcial a cada 2 anos/ Reeleição
TDF	NÃO	Unicameral	D'Hondt com "tachas"	5%	<b>15</b>		4 anos/ Renov.Total/ Reeleição
Tucumán	NÃO	Unicameral	D'Hondt	-	<b>40</b>		4 anos/ Renov. Parcial a cada 2 anos / Reeleição só por um período sucessivo.

Fonte: Elaboração própria, com base em dados de Escenários Alternativos (2009).

É claro que não existe um sistema eleitoral subnacional igual a outro em nível *provincial*. Existem distintas fórmulas proporcionais, majoritárias e sistemas mistos. Os tamanhos das câmaras são variáveis e não seguem um determinado padrão, e também existem diferenças em torno à forma de renovação dos seus membros. Embora a maioria das unidades intermediário contenha uma única câmara, existem 8 *Provincias* cujo Poder Legislativo se divide em duas câmaras. Os sistemas unicamerais evitam desacordos e brigas duradouras em benefício de maior coerência e rapidez na legislação (ORLANDI, 1998:117). A escolha por sistemas bicamerais se baseia em distintos critérios de escolha (fórmula, tamanho, funções e poderes, duração de mandato, etc.) que servem para representar de maneira mais completa as distintas forças sócio-políticas de distritos de grande população ou complexidade social. Isto seria entendível nos casos de Buenos Aires, Mendoza e Santa Fe, mas não fica claro em outras *Provincias*. A diferenciação entre os sistemas *provinciales* se amplia quando se estuda o que acontece com a eleição para os Executivos. Como se vê na Tabela N° 25, se necessitam distintas maiorias para chegar a este poder e existem tipos variados de reeleição, desde a sua proibição (Mendoza) até à reeleição indefinida, como acontece em Santa Cruz.

**Tabela 25. Argentina. Tipo de Eleição ao Executivo Provincial**

UF	Tipo de Maioria Necessária	Tipo de Reeleição do Gobernador
C. A. de Buenos Aires	Absoluta (50%)	UMA VEZ e mais uma após um período
Catamarca	Simples	UMA VEZ e mais uma após um período
Chaco	Especial (40/45%)	UMA VEZ e mais uma após um período
Chubut	Simples	UMA VEZ e mais uma após um período

**Tabela 25. Argentina. Tipo de Eleição ao Executivo *Provincial***

UF	Tipo de Maioria Necessária	Tipo de Reeleição do <i>Gobernador</i>
Córdoba	Simples	UMA VEZ e mais uma após um período
Corrientes	Absoluta (50%)	UMA VEZ e mais uma após um período
Entre Ríos	Simples	Só uma vez
Formosa	Simples	UMA VEZ e mais uma após um período
Jujuy	Simples	UMA VEZ e mais uma após um período
La Pampa	Simples	UMA VEZ e mais uma após um período
La Rioja	Simples	UMA VEZ e mais uma após um período
Mendoza	Simples	NÃO
Misiones	Simples	UMA VEZ e mais uma após um período
Neuquén	Simples	UMA VEZ e mais uma após um período
Río Negro	Simples	UMA VEZ e mais uma após um período
Salta	Simples	<i>DUAS VEZES</i>
San Juan	Simples	UMA VEZ e mais uma após um período
San Luis	Simples	UMA VEZ e mais uma após um período
Santa Cruz	Simples	INDEFINIDA
Santa Fe	Simples	Após um período
Santiago del Estero	Simples	UMA VEZ e mais uma após um período
Tierra del Fuego	Absoluta (50%)	UMA VEZ e mais uma após um período
Tucumán	Simples	UMA VEZ e mais uma após um período

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Leiras (2006:138) e às *Constituciones Provinciales*.

Notam-se aqui diferenças tanto na maioria necessária para acessar aos cargos de Governador e Vice, como também a respeito do que acontece no plano federal. Dos 24 distritos, 20 operam com sistemas de maioria simples para este tipo de pleitos. Lembre-se que, para a eleição do Executivo nacional, a Argentina conta com o sistema de “*ballotage atenuado*” (maioria especial de 45% dos votos ou de 40% com diferença de 10 pontos a respeito do segundo colocado), elemento que, em nível *provincial*, só repete o Chaco. Enquanto isso, só três unidades são as únicas que usam sistemas de maioria absoluta: Corrientes, a Ciudad Autónoma de Buenos Aires e Tierra del Fuego operam com o esquema de segundo turno tradicional (50%), procurando a geração de um Poder Executivo com uma legitimidade eleitoral reforçada.

#### **4.3.1. A discricionariedade dos *Gobernadores* e as reformas**

Assim observado, o grau de experimentação em nível intermediário é, sem dúvidas, alto. E os Governadores têm utilizado estes atributos para seu próprio benefício inúmeras vezes. Observando a Tabela N° 26, fica claro que a quantidade de reformas políticas desde a volta à democracia até os nossos dias (1983-2009) é exemplo da discricionariedade, utilizada muitas vezes com o objetivo de reduzir a

competição de partidos, para “tirar” do jogo os velhos e novos partidos opositores, ou para fortalecer as prerrogativas do Executivo *provincial*.

**Tabela 26. Argentina. Reformas constitucionais e eleitorais *provinciales***

<i>Provincia</i>	Ano da reforma que permitiu a reeleição ou da última reforma constitucional	Qtidade. de reformas eleitorais desde 1983
Buenos Aires	1996	2
C. A. de Buenos Aires	1994	1
Catamarca	1988	2
Chaco	1994	1
Chubut	1994	2
Córdoba	2001	3
Corrientes	2007	4
Entre Ríos	2008	2
Formosa	2003	2
Jujuy	1986	2
La Pampa	1994	1
La Rioja	2008	8
Mendoza	1997	1
Misiones	1989	3
Neuquén	2006	2
Río Negro	1988	2
Salta	1998	3
San Juan	1986	6
San Luis	2007	3
Santa Cruz	1998	2
Santa Fe	1962	3
Santiago del Estero	2005	7
Tierra del Fuego	1991	3
Tucumán	2006	5
Total	---	<b>70</b>

Fonte: Elaboração própria em base a dados de Leiras (2006:138) e as Constituições *Provinciales*.

As reformas políticas e eleitorais – quando logradas por consenso em benefício do sistema para, em última instância, aproximar a cidadania - são bem-vindas. O problema na Argentina, a respeito desta questão, é que as reformas, em nível intermediário, não têm ajudado a aperfeiçoar, dinamizar e modernizar os sistemas. Ferreira Rubio (2007) assevera que as reformas eleitorais *provinciales*, apesar de sua diversidade, têm consolidado duas tendências no mínimo discutíveis. Por um lado, aparece uma ampliação da oferta eleitoral, com a multiplicação de candidatos e chapas, o que não é necessariamente ruim. Mas, esta ampliação não teve o objetivo de oferecer ao eleitor verdadeiras alternativas, senão que serviu para solucionar problemas e necessidades dos próprios partidos e elites locais. A outra tendência se relaciona com que, apesar da proliferação de candidaturas, tem diminuído a fragmentação das Legislaturas, reforçando-se o perfil majoritário, dando mais controle ao Governador sobre estas.

Assim, por meio das reformas em nível *provincial*, apareceu uma constrição da competição partidária. Os níveis são ainda mais baixos do que na esfera federal. Entre 1983 e 2003, a média do número efetivo médio de partidos para o pleito majoritário em nível *provincial* oscilou entre mínimos de 2,46 e máximos de 2,81, como se observa na Tabela N° 27.

**Tabela 27. Número Efetivo de Partidos nos pleitos para *Gobernador* (1983-2003)<sup>82</sup>**

UF	1983	1987	1991	1995	1999	2003
Buenos Aires	2,33	2,65	3,48	2,53	3,09	4,26
C. A. B. A.	-	-	-	4,62	3,69	4,94
Catamarca	3,16	2,15	2,52	2,11	2,10	2,19
Chaco	2,28	2,13	3,06	3,24	<b>2,00</b>	2,21
Chubut	2,98	2,58	<b>1,99</b>	2,25	2,38	2,60
Córdoba	2,15	2,28	2,45	2,58	3,84	2,44
Corrientes	3,17	3,37	2,93	2,61	3,08	2,74
Entre Ríos	2,42	2,31	2,23	2,30	2,14	2,86
Formosa	3,17	2,02	2,89	<b>1,94</b>	<b>1,64</b>	<b>1,74</b>
Jujuy	2,97	3,00	3,15	2,33	<b>2,00</b>	2,29
La Pampa	3,22	2,17	2,86	2,75	2,08	2,89
La Rioja	2,09	<b>1,98</b>	<b>1,53</b>	<b>1,43</b>	<b>1,79</b>	2,02
Mendoza	2,71	2,68	2,43	3,50	3,34	3,10
Misiones	2,11	2,25	2,14	2,19	<b>2,00</b>	2,80
Neuquén	2,52	3,02	2,63	2,40	2,82	2,76
Río Negro	2,41	3,19	3,15	2,44	2,40	3,98
Salta	2,79	2,64	2,24	2,42	<b>1,99</b>	2,94
San Juan	3,41	-	3,54	2,73	2,04	3,27
San Luis	3,03	2,57	2,44	<b>1,81</b>	-	<b>1,22</b>
Santa Cruz	2,13	2,11	2,00	<b>1,84</b>	2,02	<b>1,72</b>
Santa Fe	2,89	3,35	2,55	2,08	<b>1,99</b>	2,15
Sgo. del Estero	2,81	2,23	2,01	2,06	2,73	
Tierra del Fuego	-	-	2,49	2,15	2,90	4,20
Tucumán	2,43	4,03	2,22	2,76	3,19	3,32
<b>Média</b>	<b>2,69</b>	<b>2,61</b>	<b>2,56</b>	<b>2,46</b>	<b>2,49</b>	<b>2,81</b>

Fonte: Cardarello (2009:97).

Em relação ao NEP na arena legislativa intermediária (só nas Câmaras Baixas), observam-se também médias bastantes baixas de competição partidária entre 1983 e 2003, que variam entre 2,56 e 3,82. Aqui, se observa uma maior pluralidade em geral, mas os níveis de competição alcançam médias próximas de 4,00 entre 1997 e 2003 pela maior fragmentação nos distritos de maior tamanho.

**Tabela 28. Número Efetivo de Partidos nas Câmaras baixas *provinciales* da Argentina (1983-2003)**

<b>1983</b>	2,83
<b>1985</b>	2,91
<b>1987</b>	2,94
<b>1989</b>	3,03
<b>1991</b>	2,79
<b>1993</b>	2,94

<sup>82</sup> Em negrito, marcam-se os NEP menores ou iguais a 2,00.

**Tabela 28. Número Efetivo de Partidos nas Câmaras baixas *provinciales* da Argentina (1983-2003)**

<b>1995</b>	2,56
<b>1997</b>	3,64
<b>1999</b>	3,73
<b>2001</b>	3,63
<b>2003</b>	3,82

Fonte: Leiras (2006:108)

Vieses majoritários e partidários<sup>83</sup> altos foram introduzidos em *Provincias* onde cresceu o nível de competição eleitoral com o objetivo de recuperar o controle legislativo por parte dos Governadores (CALVO et al., 2001:90). Pontuam-se, a seguir, três exemplos sobre processos de reformas eleitorais nas distintas arenas eleitorais (para o Executivo e o Legislativo), que demonstram tanto o grau de discricionariedade dos Governadores quanto a falta de compromisso com a democracia, o valor da pluralidade política e o valor da igualdade do voto. Os primeiros dois exemplos podem ser apreciados na Patagônia. Em Santa Cruz, no ano de 1998, o líder do Executivo, violando a carta constitucional através do uso de faculdades que não possuía, fez uma consulta popular obrigatória e vinculante para a reforma constitucional (FUERTES, 2001:11). Assim, foi imposta a reeleição indefinida do Governador e do Vice-Governador e se criou a figura do “legislador por cidade”, eleito por maioria simples. Sendo que dois dos 14 municípios de Santa Cruz (Güer Aike e Deseado) concentram 85% do eleitorado, o “legislador por cidade” – respondendo a um “*virtual processo de gerrymandering*” - permitiu que o Partido Justicialista, de desempenhos medíocres nos maiores municípios, conseguisse a vitória nos distritos rurais, onde o eleitorado lhe é mais favorável.

Río Negro é o paradigma da arbitrariedade orquestrada desde o Executivo *provincial* em conivência com o principal partido de oposição. Com a saída dos militares, esta unidade federativa elegeu, novamente, suas próprias autoridades. Um grupo de vizinhos criou o Partido Provincial Rionegrino (PPR-RNO), focado em questões meramente locais, que estreou nas eleições de 1983 com um modesto desempenho (2,33% dos votos para deputados *provinciales*). Mas, em menos de 4 anos, 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*. Nem a UCR nem o PJ locais ficaram

<sup>83</sup> Por “viés majoritário”, entende-se a sobre-representação em cadeiras que obtêm os partidos com melhores desempenhos nas eleições, e a conseqüente sub-representação em cadeiras daquelas agrupações que ficam em segundo plano. Já por “viés partidário” se considera a vantagem comparativa que obtêm alguns partidos devido a distribuição do seu eleitorado nas diferentes regiões do seu distrito eleitoral. Para mais dados, consultar Calvo et al. (2001).

motivados com o avanço deste novo agrupamento, pelo que, além de reformar a Carta Magna, decidiram fazer modificações nas regras eleitorais: o Legislativo unicameral passaria a ter 43 membros, dos quais 24 seriam escolhidos nas 8 regiões do território (3 cada) e os outros 19 sairiam da eleição tomando a *Provincia* como distrito único. A solução encontrada para restabelecer o bipartidarismo e afastar o PPR de qualquer tentativa política seria foi a aplicação de uma cláusula de barreira legal de 22% dos votos totais emitidos, que ainda é vigente. Como consequência disto, o pequeno partido voltou a se encolher, conseguindo – às vezes - colocar um legislador, em uma Assembléia onde *radicales*, peronistas e aliados hoje controlam 90% das cadeiras.

Outro exemplo funesto é o que aconteceu em Santa Fe com a utilização do Duplo Voto Simultâneo e Alternativo (DVSA) durante várias eleições (entre 1991 e 2004) até a chegada do Partido Socialista no governo. Este sistema permitiu que o Governador fosse empossado sem ter sido o candidato mais votado<sup>84</sup>, beneficiando sistematicamente o PJ e prejudicando o Partido Socialista e a UCR, fortalecendo e consolidando um sistema de partido predominante (TULA, 1997:12).

#### 4.3.2. Eleições sem datas definidas

Em nível intermediário argentino, os Governadores administram as suas *Provincias* com amplos graus de discricionariedade. Desde o retorno à democracia, especialmente nos últimos 15 anos, os Governadores aproveitam seus atributos para colocar a data das eleições no território da UF *a piacere*. Isto é um fato que se tornou normal na Argentina<sup>85</sup>, mas o que mudou neste tempo é que, em algumas *Provincias*, se estabeleceu um desdobramento das eleições: quer dizer, uma data eleger para deputados e senadores nacionais e para legisladores *provinciales* distrito – onde existe renovação por metades -, e outra para a escolha do Governador.

Um dos exemplos mais desprezível disto aconteceu em Córdoba durante a administração Mestre, quando a eleição de Governador foi adiantada em um ano<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> Isto aconteceu nas eleições de 1991, 1995 e 2003, nas quais o PS chegou até duplicar a quantidade de votos obtida pela sublegenda mais votada do Partido Justicialista, mas pelo DVSA não conseguia acessar o Executivo *santafesino*.

<sup>85</sup> Em algumas *Provincias*, a sua própria Constituição proíbe a simultaneidade das eleições locais com as federais.

<sup>86</sup> As eleições para Governador ocorreram em dezembro de 1998, enquanto que as eleições para deputados *provinciales* tiveram lugar em outubro de 1999. O mandato de Mestre durava até dezembro de 1999, mas preferiu adiantar a votação procurando alcançar um novo período. Os *cordobeses* reagiram

Anos depois, em plena crise, em 2003, o fato se repetiu em Córdoba (8 de junho e 5 de outubro), mas também em outros distritos: Tucumán (29 de junho e 26 de outubro), Catamarca (24 de agosto e 26 de outubro), San Luis (27 de abril e 23 de novembro) e Tierra del Fuego (29 de junho e 23 de novembro).

Sendo a data das eleições a Governador anterior a das legislativas demonstra a conveniência do Executivo, e a possibilidade de contar com mais tempo para tecer alianças e conseguir uma maioria própria no Legislativo *provincial*. Isto aprofundou o poderoso efeito do controle dos Governadores sobre o seu partido em nível *provincial* e sobre a nomeação das candidaturas (DE LUCA; JONES; TULA, 2002). Porque, como os eleitores argentinos votam por uma lista fechada e bloqueada, os dirigentes locais dos partidos são os encarregados de determinar quem será nomeado e em que ordem da lista (BOU I NOVERSA, 2005:11).

No ano de 2007, quando o panorama econômico, político e social melhorou, alguns distritos acordaram colocar os processos eleitorais subnacionais na mesma data que o das eleições nacionais (28 de outubro), mas ainda assim continua sendo uma prerrogativa de cada governo intermediário. Assim, março (11 e 18), maio (20), junho (3,17 e 24), agosto (12,19 e 26) e setembro (2, 16 e 30) registraram votações ao longo do país.

Segundo dados de Cardarello (2009), fica visível que, em 1999, em seis unidades intermediárias, as eleições para Governador e para Presidente eram concorrentes. Em 2003, só os governos de San Luis e La Pampa decidiram que as eleições para Governador concordassem com as presidenciais. Quatro anos depois, no dia das eleições que colocaram Cristina Fernández de Kirchner na Presidência, os cidadãos de 8 UF somente escolhiam quem administraria o Executivo *provincial* pelos próximos quatro anos.

Ao serem substituídas as eleições *provinciales* concorrentes por eleições separadas uma da outra, o nível de correlação entre os partidos que governam em nível subnacional e os partidos que governam em nível federal baixou. Assim, entre 1946 a 1973, só 12% das *Provincias* estiveram governadas por um partido político que não estava na administração central. Ao invés, entre 1983 a 1995, esta proporção aumentou 60% (BOU I NOVERSA, 2005:12). Esta cifra se manteve em torno de 40% nos últimos dez anos.

---

votando em De la Sota (PJ), e Mestre teve que terminar o mandato completamente deslegitimado perante a sociedade local.

### 4.3.3. Máquinas e controle partidário

Ferreira Rubio (2007) entende que, em quase todos os distritos, o Governador conta com uma maioria afim na Assembléia Legislativa. O reforço da maioria governista aponta a facilitar a governabilidade. Mas, combinando isto com a personalização da política e a tendência a lideranças territoriais fortes, tem-se determinado que algumas legislaturas sejam meras dependências do gabinete do Governador, em detrimento da divisão de poderes (FERREIRA RUBIO, 2007:13).

Como os Governadores logram o controle dos Legislativos *provinciales*? Através do controle partidário. Em nível *provincial*, os dois grandes partidos argentinos (PJ e UCR) e os partidos *provinciales* poderosos<sup>87</sup> (MPN-NEU, MOPOF-TDF, PAL-COR e PB-SJU) possuem importantes máquinas eleitorais com fortes estruturas e redes de trabalho.

E, a despeito do que comumente se acredita sobre os partidos nacionais argentinos, a estrutura federal faz com que os agrupamentos se estruturam em nível *provincial*. Isto sucede tanto pela idiosincrasia interna dos grandes partidos como pela permissão com que contam os grupos políticos para operar distritalmente. A UCR e o PJ possuem tal grau de descentralização administrativa que a vida política no âmbito *provincial* concentra uma ampla autonomia relativa. Salienda Benton (2003), que antes do que falar em partidos nacionais, seria mais correto descrever estes partidos como coligações de organizações partidárias das *Provincias*.

A diferença de outros países, nos quais a regulação das candidaturas partidárias está em poder do Governo, na Argentina, o método de nomeação destas candidaturas nas listas internas de cada partido é de livre escolha de cada partido. Como cada partido dá liberdade aos diretórios de distrito, este método também é diferente em cada *Provincia*. Assim, encontram-se sistemas que vão desde os mais proporcionais, passando pelos semiproportionais – que outorgam 33%, 25%, etc. dos lugares às minorias partidárias após as prévias – até os sistemas majoritários, onde a legenda que vence se reproduz como lista partidária nas eleições.

Os escritórios dos grandes partidos nacionais – diretórios municipais e *provinciales*<sup>88</sup>, ONGs e clubes de bairro - que operam nos distritos se organizam autonomamente e só mantém débeis laços com a burocracia partidária central

---

<sup>87</sup> Chamam-se “*partidos provinciales poderosos*” àqueles que têm conseguido, como mínimo, dois mandatos executivos desde o retorno à democracia.

<sup>88</sup> Conhecidos como “*unidades básicas*” (no PJ) ou “*comités*” (na UCR).

(JONES, 2001; BONVECCHI, 2005). O trabalho de inúmeros grupos de “*punteros políticos*” (cabos eleitorais), intermediários na troca de recursos por votos, lhes ajudou a continuar logrando boas performances eleitorais, principalmente nas *Provincias extra-pampeanas* e nas periferias das metrópoles. Esta ferramenta informal ajudou a amortecer o impacto da gravíssima crise de começos do milênio, tanto em relação à sobrevivência de alguns setores, quanto como forma de controle social.

Majoritariamente, os diretórios distritais precisam da patronagem estatal, com o objetivo de obterem recursos para as atividades cotidianas e para o momento da campanha. Em nível *provincial*, os agrupamentos formam distintas linhas internas e aí se gera o movimento que coloca os Governadores como pivô do distrito: os agrupamentos necessitam recursos que, normalmente, o Executivo *provincial* possui. Recursos por submissão parece ser um intercâmbio desigual, ainda mais quando, “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).

Com tamanho grau de autonomia, não deveria chamar a atenção que os corpos executivos centrais dos partidos nacionais careçam de informação completa sobre os diretórios municipais e *provinciales*, e que praticamente não contem com registros das atividades partidárias nos distritos. Frente a isto, o Presidente do partido em nível federal vê seu poder restringido. Por isso, é uma situação normal que ele encontre enormes dificuldades na hora de tentar impor candidaturas que não sejam de agrado dos líderes *provinciales*.

Por sua vez, como bem explica De Riz (2009), os dois grandes partidos argentinos, que hoje se encontram em um processo de fragmentação/recomposição, historicamente se dividem em distintas correntes internas, que respondem a algum dos “*caudillos*” das *Provincias*. Por isso, é comum encontrar no PJ, diferentes “ismos” que identificam estas linhas: *reutemannismo* (de Reutemann – SFE -), *delasotismo* (de De la Sota – CBA -), *menemismo* (de Menem – LRJ -), *kirchnerismo* (de Kirchner – SCR -), e assim por diante. Na UCR, a situação não difere: aqui, os nomes das correntes diretamente se estabelecem pelo nome das *Provincias*, como por exemplo, a Linha Capital (CABA), a Linha Córdoba (CBA), a Linha Chubut (CHU), etc.

A tudo o já assinalado, deve-se somar a incidência que exercem as regras eleitorais já citadas. Como foi dito, os eleitores argentinos votam em uma lista fechada e bloqueada, fato que permite que os partidos disponham de amplas margens de manobra para decidir sobre as nomeações de candidatos, mas também sobre a

posição que ocupará cada um dos escolhidos internamente, que é o mais importante. Por conseguinte, aqueles políticos que contam com aspirações para ocupar algum cargo têm que manter sua lealdade e disciplina parlamentar às máquinas *provinciales* do partido (BOU I NOVERSA, 2005:15).

Desta forma, o controle do Governador sobre a bancada partidária em nível *provincial* é muito alto, e do seu apoio dependem as carreiras políticas de muitos legisladores da *Provincia*. Os Governadores têm constituído o principal contrapeso à autoridade presidencial, ainda mais do que o próprio Congresso ou o Poder Judiciário (DE LUCA, 2004). Estes líderes políticos *provinciales* controlam grande quantidade de recursos e atributos, como foi observado.

As reduções no número de partidos efetivamente concorrendo em nível *provincial* em geral respondem às reformas nos códigos eleitorais ou nas constituições das UF. Explica Calvo (2001:55) que “*numerosas reformas provinciales tenderam a reduzir consideravelmente a competição efetiva de partidos no interior do país, consolidando a fortaleza legislativa dos Governadores e dotando de uma alta estabilidade a seus partidos de governo*”<sup>89</sup>. Com forte viés majoritário e partidário em nível intermediário, se inibiu o acesso de novas forças nos Legislativos das distintas UF. Desta forma, se reforça o bipartidarismo em nível local na maioria das *Provincias*, especialmente as pequenas, onde só operam o partido de governo e alguma força de oposição no jogo político.

O poder dos Governadores, destarte, não se restringe ao âmbito *provincial*, senão que existem mecanismos políticos e institucionais que lhes permite obter significância política nacional, através do controle de contingentes das *Provincias* no Congresso nacional. Um mecanismo chave é o controle da seleção das candidaturas também neste nível (TOMMASI, 2008).

É necessário lembrar que, quando reformada a *Constitución de la Nación Argentina*, o art. 54° e a *Disposición Transitoria Cuarta* (DT 4) da CN94 estipularam que, a partir de 2001, todos os senadores federais passavam a serem eleitos diretamente pela cidadania das *Provincias*. Assim, até este ano, o controle das legislaturas *provinciales* lhes permitia aos Governadores um interessante relacionamento com o Governo federal, com quem podiam negociar verbas por apoios nas Câmaras. Mas, seguindo Calvo (2001), os sistemas de partidos estruturados em torno destas seguiram dominando os sistemas eleitorais *provinciales* e nacionalizando seus candidatos por muito tempo.

---

<sup>89</sup> Tradução própria.

A altíssima taxa de repetição de nomes nas listas de Governadores demonstra o poder que estes possuem na hora do controle político nos distritos<sup>90</sup>. Ao mesmo tempo, a repetição do partido de governo expõe, normalmente, o controle partidário sobre a máquina eleitoreira. Quando existe repetição partidária no governo, normalmente o sucessor é o Vice-Governador saliente ou faz parte do grupelho do poder. A respeito disso, adiante, pode-se observar todos os ocupantes do cargo de Governador, entre 1983 e 2009.

Como mostra Cardarelo (2009), dos 59 Governadores habilitados para ser reeleitos durante o período 1987-2007, 51 se candidataram a um novo período e dentre estes, 43 resultaram novamente escolhidos (85%). Entre as causas que fizeram com que 8 candidaturas não conseguissem se reeleger, se contam a perda nas eleições prévias partidárias assim como a derrota nas eleições gerais.

Ardanas, Leiras e Tommasi (2005) consideram que, em muitas *Provincias*, os governos foram controlados por um indivíduo, por uma família ou grupos de famílias durante longos períodos. Para confirmar isto, veja-se também na Tabela N° 29, por exemplo, os casos de San Luis, Corrientes e Catamarca.

---

<sup>90</sup> Deve ser levada em consideração a observação de Botana (1994:XXV), quando salienta que, durante a “*ordem conservadora*”, a repetição do sobrenome por dois Governadores não garante necessariamente a existência de nepotismo e que, por outro lado, pode ser mais próxima a consangüinidade entre cunhados, sogros, genros, etc., que não têm o mesmo sobrenome, do que aqueles que o têm. De qualquer forma, nos casos específicos da Tabela N° 29 o mesmo sobrenome se relaciona com graus muito próximos de consangüinidade (irmãos, primos, sobrinhos, etc.).

Tabela 29. Governadores argentinos eleitos (1983-2009)

Provincia/ano	1983	Partido	1987	Partido	1991, 1993 <sup>v</sup>	Partido	1995, 1996+, 1997 <sup>v</sup>	Partido	1998 <sup>α</sup> , 1999, 2000*, 2001 <sup>v</sup>	Partido	2003, 2005 <sup>v</sup>	Partido	2007, 2008 <sup>Δ</sup> , 2009 <sup>v</sup>	Partido
Buenos Aires	Alejandro Armendáriz	UCR	Antonio Cafiero	PJ	Eduardo Duhalde	PJ	<b>Eduardo Duhalde</b>	PJ	Carlos Ruckauf	PJ	Felipe Solá	PJ	Daniel Scioli	FpV-PJ
CABA <sup>91</sup>	///	///	///	///	///	///	Fernando De la Rúa+	UCR	Aníbal Ibarra*	FREPASO	<b>Aníbal Ibarra</b>	FP-CABA	Mauricio Macri	CPC-PRO
Catamarca	Ramón Saadi	PJ	Vicente Saadi	PJ	Arnoldo Castillo	FCS-UCR	<b>Arnoldo Castillo</b>	FCS-UCR	Oscar Castillo	FCS-UCR	Eduardo Brizuela	FCS-UCR	<b>Eduardo Brizuela</b>	FCS-UCR
Chaco	Florencio Tenev	PJ	Danilo Baroni	PJ	Rolando Tanquitas	ACH-CHA	Ángel Rozas	UCR	<b>Ángel Rozas</b>	UCR	Roy Nikisch	UCR	Jorge Capitanich	FpV-PJ
Chubut	Atilio Viglione	UCR	Néstor Perl	PJ	Carlos Maestro	UCR	<b>Carlos Maestro</b>	UCR	José Lizurume	UCR	Mario Das Neves	PJ	<b>Mario Das Neves</b>	FpV-PJ
Córdoba	Eduardo Angeloz	UCR	<b>Eduardo Angeloz</b>	UCR	<b>Eduardo Angeloz</b>	UCR	Ramón Mestre	UCR	José Manuel De la Sota <sup>α</sup>	PJ	<b>José Manuel De la Sota</b>	PJ	Juan Schiaretti	FpV-PJ
Corrientes <sup>92</sup>	José Romero Feris	PAL-COR	Ricardo Leconte	PAL-COR	Raúl Romero Feris <sup>v</sup>	PAL-COR	Pedro Braillard Pocard <sup>v</sup>	FPN-COR	Ricardo Colombi <sup>v</sup>	UCR	Arturo Colombi <sup>v</sup>	UCR	<b>Ricardo Colombi<sup>v</sup></b>	UCR
Entre Ríos	Sergio Montiel	UCR	Jorge Busti	PJ	Mario Moine	PJ	<b>Jorge Busti</b>	PJ	<b>Sergio Montiel</b>	UCR	<b>Jorge Busti</b>	PJ	Sergio Urbarri	FpV-PJ
Formosa	Floro Bogado	PJ	Vicente Joga	PJ	<b>Vicente Joga</b>	PJ	Gildo Insfrán	PJ	<b>Gildo Insfrán</b>	PJ	<b>Gildo Insfrán</b>	PJ	<b>Gildo Insfrán</b>	FpV-PJ
Jujuy	Carlos Snopek	PJ	Ricardo de Aparici	PJ	Roberto Domínguez	PJ	Guillermo Snopek	PJ	Eduardo Fellner	PJ	<b>Eduardo Fellner</b>	PJ	Walter Barrionuevo	FpV-PJ
La Pampa	Rubén Marín	PJ	Néstor Ahuad	PJ	<b>Rubén Marín</b>	PJ	<b>Rubén Marín</b>	PJ	<b>Rubén Marín</b>	PJ	Carlos Verna	PJ	Oscar Jorge	PJ
La Rioja	Carlos Menem	PJ	<b>Carlos Menem</b>	PJ	Bernabé Arnaudo	PJ	Ángel Mazza	PJ	<b>Ángel Mazza</b>	PJ	<b>Ángel Mazza</b>	PJ	Luis Beder Herrera	FPR-PJ
Mendoza	Santiago Llaver	UCR	José octavio Bordón	PJ	Rodolfo Gabrielli	PJ	Arturo Lafalla	PJ	Roberto Iglesias	UCR	Julio Cobos	UCR	Celso Jaque	PJ
Misiones	Ricardo Barrios Arrechea	UCR	Julio Humada	PJ	Ramón Puerta	PJ	<b>Ramón Puerta</b>	PJ	Carlos Rovira	PJ	<b>Carlos Rovira</b>	PJ	Maurice Closs	FRC-MIS/PJ
Neuquén	Felipe Sapag	MPN-NEU	Pedro Salvatori	MPN-NEU	Jorge Sobisch	MPN-NEU	<b>Felipe Sapag</b>	MPN-NEU	<b>Jorge Sobisch</b>	MPN-NEU	<b>Jorge Sobisch</b>	MPN-NEU	Jorge Sapag	MPN-NEU
Río Negro	Oswaldo Álvarez	UCR	Horacio Massacessi	UCR	<b>Horacio Massacessi</b>	UCR	Pablo Verani	UCR	<b>Pablo Verani</b>	UCR	Miguel Saiz	UCR	<b>Miguel Saiz</b>	UCR
Salta	Roberto Romero	PJ	Hernán Cornejo	PJ	Roberto Ulloa	PR-SAL	Juan Carlos Romero	PJ	<b>Juan Carlos Romero</b>	PJ	<b>Juan Carlos Romero</b>	PJ	Juan Manuel Urtubey	FpV-PJ
San Juan	Leopoldo Bravo	PB-SJU	C. E. Gómez Centurión	PB-SJU	Jorge Escobar	PJ	<b>Jorge Escobar</b>	PJ	Alfredo Avelin	UCR	José Luis Gioja	PJ	<b>José Luis Gioja</b>	FpV-PJ

<sup>91</sup> Os cidadãos da Ciudad Autónoma de Buenos Aires escolheram diretamente o seu governo a partir de 1996. Por ser o primeiro mandato, este teve uma duração de 3 anos. Em 1999, o distrito começou a acompanhar o calendário eleitoral que têm a maioria das *Provincias*.

<sup>92</sup> As eleições de 1991 finalizaram com o triunfo do PAL-COR, mas como a escolha do Executivo não era em forma direta, senão por Colégio Eleitoral, se produziu um empate técnico, que gerou um impasse caótico. Graves enfrentamentos políticos levaram à intervenção de Corrientes por parte do Governo federal. Em 1993, uma nova eleição daria a vitória ao PAL-COR e consagraria a Raúl Romero Feris como novo Governador. A partir desse ano, COR escolhe seus governantes dois anos depois do que os outros distritos. Situações igualmente graves durante o governo de Braillard Pocard levaram a uma nova intervenção na *Provincia* entre 1999 e 2001.

**Tabela 29. Governadores argentinos eleitos (1983-2009)**

<i>Provincia/ano</i>	1983	<i>Partido</i>	1987	<i>Partido</i>	1991, 1993 <sup>v</sup>	<i>Partido</i>	1995, 1996 <sup>+</sup> , 1997 <sup>v</sup>	<i>Partido</i>	1998 <sup>α</sup> , 1999, 2000 <sup>*</sup> , 2001 <sup>v</sup>	<i>Partido</i>	2003, 2005 <sup>*</sup>	<i>Partido</i>	2007, 2008 <sup>^</sup> , 2009 <sup>*</sup>	<i>Partido</i>
San Luis	Adolfo Rodríguez Saá	PJ	Adolfo Rodríguez Saá	PJ	Adolfo Rodríguez Saá	PJ	Adolfo Rodríguez Saá	PJ	Adolfo Rodríguez Saá	PJ	Alberto Rodríguez Saá	PJ	Alberto Rodríguez Saá	PJ
Santa Cruz	Arturo Puricelli	PJ	Ricardo del Val	PJ	Néstor Kirchner	PJ	Néstor Kirchner	PJ	Néstor Kirchner	PJ	Sergio Acevedo	PJ	Daniel Peralta	FpV-PJ
Santa Fe	José María Vernet	PJ	Ricardo Reviglio	PJ	Carlos Reutemann	PJ	Jorge Obeid	PJ	Carlos Reutemann	PJ	Jorge Obeid	PJ	Hermes Binner	PS
S. del Estero	Carlos Juárez	PJ	César Iturbe	PJ	Carlos Mugica	PJ	Carlos Juárez	PJ	Carlos Juárez <sup>93</sup>	PJ	Gerardo Zamora	UCR	Gerardo Zamora <sup>^</sup>	FCpS-SGO / FpV
T. del Fuego <sup>94</sup>	///	///	///	///	José Estabillo	MOPOF-TDF	José Estabillo	MOPOF-TDF	Carlos Manfredotti	PJ	Jorge Colazo	UCR	Fabiana Ríos	ARI
Tucumán	Fernando Riera	PJ	José Domato	PJ	Ramón Ortega	PJ	Domingo Buzzi	FR-TUC	Julio Miranda	PJ	José Alperovich	PJ	José Alperovich	FpV-PJ
Presidente	Raúl Alfonsín (1983-1989)			UCR	Carlos Menem (1989-1995)	PJ	Carlos Menem (1995-1999)	PJ	Fernando De la Rúa (1999-2003) <sup>95</sup>	ALIANZA	Néstor Kirchner (2003-2007)	FpV-PJ	C. F. de Kirchner (2007-2011)	FpV-PJ

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Cardarelli (2009) e de Andy Tow (2009).

<sup>93</sup> O “caudillo” Carlos Juárez, quem já tinha governado a *Provincia* de Santiago del Estero em duas oportunidades (1948-1952, e 1973-1976), foi reeleito Governador com a volta à democracia em 1983. Novamente reeleito em 1995 e em 1999, no ano de 2001, tanto ele como a sua esposa, a Vice-Governadora, Mercedes Aragonés de Juárez, renunciaram aos seus cargos para desempenhar tarefas legislativas, como senador nacional e deputada nacional, respectivamente. Assim, o cargo de Governador recaiu em Carlos Díaz. Em 2002, a Legislatura de SGO decide adiantar as eleições a setembro desse ano, esgrimindo o estado de emergência política que a *Provincia* vivia. A chapa Díaz-Aragonés de Juárez resultou eleita com o 68,13% dos votos. Vinte e três dias depois de ter assumido, Carlos Díaz foi pressionado a se demitir, deixando o cargo na esposa do “caudillo”. Mas, o poder do matrimônio Juárez se desmoronou quando aconteceu um duplo crime na periferia da capital. Isto ajudou a desnudar o gravíssimo deterioro institucional local, os esquemas de corrupção, a violação dos direitos humanos e os vínculos para-policiais do “caudillo” peronista, terminando com o arresto dos Juárez. Em abril de 2004, foi promulgada a intervenção federal na *Provincia*, a qual vigorou até março de 2005, quando Gerardo Zamora (UCR) assumiu como novo Governador de Santiago del Estero. Para um estudo pormenorizado, ver Gibson (2005).

<sup>94</sup> A *Provincia* de Tierra del Fuego começa a eleger as suas autoridades em 1991, durante o processo de *provincialização* do velho território homônimo.

<sup>95</sup> Fernando De la Rúa renunciou à Presidência da República em 20 de dezembro de 2001, em meio ao maior caos social, econômico e político que registra a história argentina. Após 10 dias de incertezas, Eduardo Duhalde foi eleito pela Assembléia Bicameral para completar o mandato até 2003.

Também, uma revisão destes nomes demonstra que a maioria das figuras políticas argentinas tem administrado distritos intermediários. Para ter uma idéia, entre 1989 e 2003, os candidatos presidenciais que tiveram melhores performances eleitorais foram Governadores *provinciales*. Nas eleições registradas antes de 1989 e depois de 2003, também participaram os líderes dos Executivos intermediários, mas não conseguiram boas performances.

**Tabela 30. Argentina. Candidatos às Eleições Presidenciais (1989-2003)**

Ano da Eleição	Partido	Candidato Presidencial	% votos
1989	PJ	Carlos Menem (LRJ)	47,49
	UCR	Eduardo Angeloz (CBA)	32,45
1995	PJ	Carlos Menem (LRJ)	49,94
	FREPASO	José Octavio Bordón (MZA)	29,30
1999	ALIANZA	De la Rúa (CABA)	48,37
	PJ	Duhalde (BUE)	38,27
2003	FpL	Carlos Menem (LRJ)	24,45
	FpV	Néstor Kirchner (SCR)	22,24

Fonte: Elaboração própria com base em *Ministerio del Interior de la Nación* (2008).

Ardanaz, Leiras e Tommasi (2007) vão mais além. Eles entendem que a possibilidade de se projetar na arena nacional com sucesso está associada com indicadores negativos de qualidade democrática em nível *provincial*. Estes autores analisam as mudanças constitucionais nas *Provincias* das quais saíram os candidatos peronistas a Presidente em 2003: estes são de Santa Cruz, La Rioja e San Luis, *Provincias* que até pouco tempo atrás permitiam a reeleição indefinida de seus Governadores<sup>96</sup>, e os três souberam aproveitar. Estas UF também se contam dentre as que mostram maior grau de manipulação do Poder Judiciário, fato acontecido durante as administrações destes políticos. Assim, parece ser uma “lei” do sistema político argentino que quanto mais poder se acumula nas subunidades menos democráticas, é mais provável chegar a ser uma figura de peso nacional (TOMMASI, 2008).

#### 4.3.4. Territorialização do voto em nível federal

O período que se prolonga entre a queda do Governo De la Rúa (dezembro de 2001) e a toma de posse de Néstor Kirchner mostrou um aprofundamento na

<sup>96</sup> Em Santa Cruz, ainda está vigente a reeleição indefinida do Governador e do Vice-Governador.

federalização do sistema partidário (LEIRAS, 2009). Quando se rearmaram as linhas internas do peronismo, apareceram *caudillos* fortes com projeção nacional: Kirchner (SCR), Rodríguez Saá (SLU) e Menem (LRJ).

Com a não realização das eleições internas abertas para a nomeação de candidatos no PJ, se imprimiu ainda maior radicalidade ao federalismo partidário. Isto, somado ao “efeito contágio”<sup>97</sup>, se refletiu com a *territorialização do voto*, que se fez presente em nível nacional nas presidenciais de abril de 2003, e cada um dos candidatos a Presidente teve que contar as adesões para ver quem chegava ao segundo turno, e quem “vendia” seus redutos eleitorais em troca de recursos financeiros e administrativos: Rodríguez Saá, “dono” de San Luis<sup>98</sup> e tendo obtido boas performances na região de Cuyo, ficou fora do *ballotage*, onde se enfrentariam Kirchner – vitorioso na Patagônia<sup>99</sup> e na *Provincia* de Buenos Aires - e Menem – que tinha ganhado em todo o Noroeste, com La Rioja como bastião eleitoral<sup>100</sup>.

Este padrão se repetiu nas eleições gerais de 2007, onde a Frente para la Victoria (FpV) conquistou, além da maioria dos governos *provinciales* e grande quantidade de deputados e senadores, a *Presidencia de la Nación*, com a fórmula Cristina Fernández de Kirchner-Julio Cobos. Fazendo jus à tradicional performance peronista, esta chapa arrasou na Grande Buenos Aires e nas *Provincias* periféricas, mas, por exemplo, não conseguiu obter o primeiro lugar nas preferências dos eleitores nos principais núcleos urbanos do país (CABA, Córdoba, Rosário, La Plata, Mar del Plata).

Assim, nos últimos anos, é evidente uma desnacionalização e descentralização do sistema de partidos (LEIRAS, 2009), que lhe imprime um perfil extremamente regionalizado, definindo um cenário político caracterizado pela robustez e solidez das *Provincias* com papéis políticos de primeira linha. Ao mesmo tempo, com a aparição das legendas (ou “*neolemas*”), muitos dirigentes de peso aproveitaram para criar seus próprios “*partidos comodín*”<sup>101</sup>, acabando com as internas partidárias. Desta forma, se debilitaram os partidos políticos tradicionais e se percebe o fracasso das instituições

---

<sup>97</sup> Chama-se aqui de “efeito contágio” àquele efeito que se logra, indiretamente, nos distritos próximos, cujos cidadãos observam boas administrações de alguns “caudilhos” de tinte populista na *Provincia* vizinha, e extrapolam a possibilidade de que políticas públicas bem sucedidas em nível local sejam implantadas em nível federal se conseguirem a vitória. Exemplo deste “contágio” foi a transformação de estradas nacionais e *provinciales* que atravessam San Luis em modernas auto-estradas durante a administração de Adolfo Rodríguez Saá (1983-2001).

<sup>98</sup> Neste distrito o seu partido obteve 87,39% dos votos.

<sup>99</sup> O FpV conseguiu 78,69% dos votos em Santa Cruz.

<sup>100</sup> 81,93% dos votos em La Rioja foram para a chapa Menem-Romero.

<sup>101</sup> “*Comodín*” é uma palavra da língua castelhana, cuja tradução ao português é “coringa”. São chamados assim aqueles partidos que servem para a apresentação de candidaturas por fora das estruturas partidárias tradicionais. Também podem ser utilizadas por seus criadores com o objetivo de barganhar recursos no momento da conformação de alianças eleitorais (FERREIRA RUBIO, 2007:13).

nacionais, como é o caso do próprio *Congreso de la Nación* (BOU I NOVERSA, 2005).

Parece claro, então, que os grandes partidos políticos argentinos têm modificado o seu poder e potencial eleitoral, observando-se uma diferenciação das preferências eleitorais segundo a localização geográfica. Também, é inegável que, desde meados da década de 1990 em diante, se percebem maiores graus de volatilidade eleitoral, enfraquecendo os partidos tradicionais. Estes, por exemplo, têm perdido grande parte da sua capacidade para selecionar candidatos em nível federal.

A fragmentação dos partidos se expressa tanto na não realização das eleições internas como na quantidade de listas que aparecem a cada eleição. Ao mesmo tempo, em nível intermediário a realidade parece ser bem diferente. Os candidatos a cargos legislativos ligam as suas listas às de candidatos para o Executivo. Mormente, isto acontece com a proliferação das chamadas “*listas colectoras*”. Estas chapas agrupam candidatos de distintas correntes partidárias ou linhas dentro de frentes eleitorais que, concorrendo no Legislativo, levam o mesmo candidato a Governador. Chamam-se “*colectoras*” porque multiplicam a quantidade de candidatos às cadeiras que coletam votos se ligando a um candidato ao Executivo, o qual geralmente é o próprio Governador que busca a reeleição, ou a pessoa que ele designou para sucedê-lo.

Portanto, não se concorda aqui com as hipóteses que colocam os partidos tradicionais argentinos como máquinas nacionais onipotentes que, através do controle e disciplina partidária subjugam os deputados e senadores, os quais, desta forma, representam o partido e não já o distrito que os elegeu. Entre os intelectuais que consideram isto se contam Frías (1980), Bidart Campos (1993) e Cardozo (2008). Ante todo, não consideramos ainda válida a premissa de Jorge Vanossi (1964): “*O partido político nacional é o instrumento que mais eficazmente restringe as tendências descentralizadoras ou centrífugas que atuam nos sistemas federais*”<sup>102</sup>.

Os peronistas e os *radicales* são, efetivamente, desde metade da década de 1940, os dois maiores agrupamentos políticos do país. Se à primeira vista parecem estruturas extremamente verticalizadas com membros altamente disciplinados, na prática isto não é bem assim. Analisemos o caso do PJ.

Tal como Levitsky (2004), se entende que o PJ não mais é aquele partido organizado em torno de um líder forte, autoritário e personalista que tradicionalmente se acredita. Ao invés disso, acabaram os tempos onde o partido estava dominado pelos sindicatos, passando a ser um partido clientelista, o que lhe permitiu consolidar o

---

<sup>102</sup> Tradução própria de Vanossi (1964:39).

apoio das classes baixas, em um primeiro momento durante a aplicação das reformas estruturais, e depois durante a crise econômica de 2001. O PJ sofreu um duro golpe em 1983, quando perdeu pela primeira vez uma eleição a que se apresentava.

Então, o setor reformista paulatinamente foi ganhando terreno, dando passo às reformas internas. O partido tinha seus redutos clientelísticos nas *Provincias* periféricas, e o apoio nas áreas metropolitanas passava pelas relações com os sindicatos. Mas, o programa de renovação partidária e as reformas *menemistas*, somadas ao fato de querer se aproximar a novos segmentos sócio-econômicos, fizeram com que o partido não tivesse outra chance do que ir tirando espaços internos da “pátria sindical”, um elemento incômodo nos novos tempos.

A consolidação e reestruturação do Partido Justicialista como um partido clientelista gerou a conseqüente queda da influência dos sindicatos. “*Devido a que os caudillos locais e provinciales do partido controlavam poderosas organizações fundadas na patronagem, já não precisavam dos recursos sindicais para as campanhas eleitorais e, em conseqüência, os sindicalistas foram excluídos cada vez mais dos postos de condução do partido*”<sup>103</sup> (LEVITSKY, 2004:18). Ainda assim, muitos sindicatos continuaram dando apoio às políticas peronistas. Porque existiam fortes relações de lealdade e de interpersonalidade, mas também porque muitos deles conseguiram benefícios econômicos e políticos individuais e coletivos. Dentre estes últimos, os casos mais típicos se referem à participação dos sindicatos, através de ações nas Bolsas de Valores, nas empresas que estavam sendo privatizadas e nas quais ainda continuavam trabalhando. Despojado o poder sindical no PJ, os líderes peronistas, entre os quais se ressaltam os Governadores, ganharam maiores possibilidades de manobra em suas respectivas áreas de operações.

#### **4.4. O sistema estadual brasileiro**

O caso brasileiro é extremamente diferente do argentino. Aqui, como observado, tanto os Estados como os municípios são, constitucionalmente, entes federativos autônomos. “*Entretanto, diferentemente de outros estados federativos, o sistema de governo, bem como as regras eleitorais e de representação são homogêneos em todo o território nacional*” (ARRETCHE, 2007b:3). A legislação eleitoral federal pós-1988

---

<sup>103</sup> Tradução própria.

deixou estabelecida a maioria das regras relacionadas com o jogo eleitoral, tanto nos Estados e no Distrito Federal como nos municípios. O art. 22 da CF88 que, como foi apontado, estabelece as competências exclusivas da União, inclui entre estas a legislação sobre o direito eleitoral. E, nessa mesma carta fundamental, ficam pautadas várias prerrogativas e formas que o sistema eleitoral e partidário devem seguir, desde fórmulas e datas (as eleições passaram a ser concorrentes ou “*casadas*” a partir de 1994) até salários dos representantes.

Em relação aos Executivos estaduais, o art. 14 § 5º da CF88 (incluído pela EC Nº 16) estipula que o mandato do Governador e do Vice-Governador é de quatro anos, com possibilidade de reeleição por um único período subsequente, seguindo uma regra que atravessa todos os executivos independentemente da arena (federal, estadual e municipal). Como na esfera federal, também aqui rege o sistema de *ballotage* clássico. Ou seja, para serem eleitos Governador e Vice, os candidatos devem conseguir maioria absoluta dos votos. No caso de não lograr-se isto no primeiro turno, as duas chapas que tiveram melhor desempenho concorrem a uma segunda eleição<sup>104</sup>.

Veja-se, na Tabela Nº 31, a repetição de nomes comandando o Poder Executivo nos Estados brasileiros. Lembra-se aqui que, até 1998, os Governadores não podiam ser reeleitos senão com intervalo de um mandato.

O nível de reeleição dos Executivos estaduais a partir de 1998 (ano da primeira eleição após a aprovação da EC Nº 16) é, como no caso argentino, muito alto. Cardarello (2009) observa que, para 1998, 12 dos 18 Governadores que tentaram a reeleição conseguiram um novo mandato (66,7%); para 2002, o percentual se eleva a 75% (6 de 8), cifra que se repete em 2006 (12 de 16). Ou seja, se vê um nível altíssimo, mas ainda menor que nos sistemas *provinciales* da Argentina (85%).

---

<sup>104</sup> Segundo o art. 28 da CF88, a eleição está datada para o primeiro domingo de outubro do ano anterior à conclusão dos mandatos. Se houver, o segundo turno deve ser realizado no último domingo de outubro desse mesmo ano. Para o DF, o art. 32 § 2º se adapta ao art. 77, que estabelece os mesmos termos.

**Tabela 31. Governadores brasileiros eleitos (1982-2006)<sup>105</sup>**

Estado/ano	1982	Partido	1986	Partido	1990	Partido	1994	Partido	1998	Partido	2002	Partido	2006	Partido
Acre	Nabor Teles	PMDB	Flaviano Melo	PMDB	Edmundo Pinto	PDS	Oleir Messias Camelo	PPR	Jorge Viana	PT	<b>Jorge Viana</b>	PT	Arnóbio de Almeida Jr.	PT
Alagoas	Divaldo Suruagy	PDS	Fernando Collor	PMDB	Gerardo Bulhões	PSC	<b>Divaldo Suruagy</b>	PMDB	Ronaldo Lessa	PSB	<b>Ronaldo Lessa</b>	PSB	Teotônio Vilela Filho	PSDB
Amapá	///	///	///	///	Annibal Barcellos	PFL	<b>João A. Capiberibe</b>	PSB	<b>João A. Capiberibe</b>	PSB	<b>Antônio Waldes</b>	PDT	<b>Antônio Waldes</b>	PDT
Amazonas	Gilberto Mestrinho	PMDB	Amazonino Mendes	PMDB	<b>Gilberto Mestrinho</b>	PMDB	<b>Amazonino Mendes</b>	PPR	<b>Amazonino Mendes</b>	PFL	Eduardo Braga	PPS	<b>Eduardo Braga</b>	PMDB
Bahia	João Durval	PDS	Waldir Pires	PMDB	Antônio C. Magalhães	PFL	Paulo Souto	PFL	César Borges	PFL	<b>Paulo Souto</b>	PFL	Jaques Wagner	PT
Ceará	Luiz Gonzaga Mota	PDS	Tasso Jereissati	PMDB	Ciro Gomes	PSDB	<b>Tasso Jereissati</b>	PSDB	<b>Tasso Jereissati</b>	PSDB	Lúcio Alcântara	PSDB	Cid Ferreira Gomes	PSB
Distrito Federal	///	///	///	///	Joaquim Roriz	PTR	Cristovam Buarque	PT	<b>Joaquim Roriz</b>	PMDB	<b>Joaquim Roriz</b>	PMDB	José Roberto Arruda	PFL
Espírito Santo	Gerson Camata	PMDB	Max Mauro	PMDB	Albuino Azeredo	PDT	Vitor Buaiz	PT	José Ignácio	PSDB	Paulo Hartung	PSB	<b>Paulo Hartung</b>	PMDB
Goiás	Iris Rezende	PMDB	Henrique Santillo	PMDB	<b>Iris Rezende</b>	PMDB	L. A. Maguito Vilela	PMDB	Marconi Perillo	PSDB	<b>Marconi Perillo</b>	PSDB	Alcides Rodrigues Filho	PP
Maranhão	Luiz Rocha	PDS	Epitácio Cafeteira	PMDB	Edison Lobão	PFL	Roseana Sarney	PFL	<b>Roseana Sarney</b>	PFL	José Reinaldo	PFL	Jackson Lago	PDT
Mato Grosso	Júlio Campos	PDS	Carlos Bezerra	PMDB	Jaime Campos	PFL	Dante de Oliveira	PDT	<b>Dante de Oliveira</b>	PSDB	Blairo Maggi	PPS	<b>Blairo Maggi</b>	PPS
Mato Gr. do Sul	Wilson Martins	PMDB	Marcelo Miranda	PMDB	Pedro Pedrossian	PTB	<b>Wilson Martins</b>	PMDB	Zeca do PT	PT	<b>Zeca do PT</b>	PT	André Puccinelli	PMDB
Minas Gerais	Tancredo Neves	PMDB	Newton Cardoso	PMDB	Hélio Garcia	PRS	Eduardo Brandão Azeredo	PSDB	Itamar Franco	PMDB	Aécio Neves	PSDB	<b>Aécio Neves</b>	PSDB
Pará	Jáder Barbalho	PMDB	Hélio Gueiros	PMDB	<b>Jáder Barbalho</b>	PMDB	Almir Gabriel	PSDB	<b>Almir Gabriel</b>	PSDB	Simão Jatene	PSDB	Ana Júlia Carepa	PT
Paraíba	Wilson Braga	PDS	Tarcísio Burity	PMDB	Ronaldo da Cunha Lima	PMDB	A. Marques da Silva Mariz	PMDB	Ze Maranhão	PMDB	Cássio da Cunha Lima	PSDB	<b>Cássio da Cunha Lima</b>	PSDB
Paraná	José Richa	PMDB	Álvaro Dias	PMDB	Roberto Requião	PMDB	Jaime Lerner	PDT	<b>Jaime Lerner</b>	PFL	<b>Roberto Requião</b>	PMDB	<b>Roberto Requião</b>	PMDB
Pernambuco	Roberto Magalhães	PDS	Miguel Arraes	PMDB	Joaquim Francisco	PFL	<b>Miguel Arraes</b>	PSB	Jarbas Vasconcelos	PMDB	<b>Jarbas Vasconcelos</b>	PMDB	Eduardo Campos	PSB
Piauí	Hugo Napoleão	PDS	Alberto Silva	PMDB	Freitas Neto	PFL	F. de Assis Moraes Souza	PMDB	<b>F. de Assis Moraes Souza</b>	PMDB	Wellington Dias	PT	<b>Wellington Dias</b>	PT
Rio de Janeiro	Leonel Brizola	PDT	Moreira Franco	PMDB	<b>Leonel Brizola</b>	PDT	Marcelo Nunes de Alencar	PSDB	Anthony Garotinho	PDT	Rosinha Garotinho	PSB	Sérgio Cabral	PMDB
Rio G. do Norte	José Agripino Maia	PDS	Geraldo Melo	PMDB	<b>José Agripino Maia</b>	PDS	Garibaldi Alves	PMDB	<b>Garibaldi Alves</b>	PMDB	Vilma Maria de Faria	PSB	<b>Vilma Maria de Faria</b>	PSB

<sup>105</sup> Os cidadãos de Rondônia escolhem seus mandatários a partir de 1986, primeiras eleições após a sua transformação deste território em Estado. Amapá, Roraima e Tocantins o fazem, pela primeira vez, em 1990, após similar processo. Por sua vez, o DF também logra autonomia política neste mesmo ano.

**Tabela 31. Governadores brasileiros eleitos (1982-2006)<sup>105</sup>**

Estado/ano	1982	Partido	1986	Partido	1990	Partido	1994	Partido	1998	Partido	2002	Partido	2006	Partido
Rio G. do Sul	Jair Soares	PDS	Pedro Simon	PMDB	Alceu Collares	PDT	Antônio Britto	PMDB	Olívio Dutra	PT	Germano Rigotto	PMDB	Yeda Crusius	PSDB
Rondônia	///	///	Jerônimo Santana	PMDB	Oswaldo Piana	PTR	Valdir Raupp de Matos	PMDB	Bianco	PFL	Ivo Cassol	PSDB	<b>Ivo Cassol</b>	PPS
Roraima	///	///	///	///	Ottomar Pinto	PTB	Neudo Campos	PTB	<b>Neudo Campos</b>	PPB	Francisco Flamarion	PSL	<b>Ottomar Pinto</b>	PSDB
Santa Catarina	Esperidião Amin	PDS	Pedro Ivo de Campos	PMDB	Vilson Kleinubing	PFL	Paulo Afonso Vieira	PMDB	<b>Espiridião Amin</b>	PPB	Luiz Henrique da Silveira	PMDB	<b>Luiz Henrique da Silveira</b>	PMDB
São Paulo	Franco Montoro	PMDB	Orestes Quércia	PMDB	Luiz A. Fleury Filho	PMDB	Mário Covas	PSDB	<b>Mário Covas</b>	PSDB	Gerardo Alckmin	PSDB	José Serra	PSDB
Sergipe	José Alves Filho	PDS	Antônio Carlos Valadares	PFL	<b>João Alves Filho</b>	PMDB	Albano Franco	PSDB	<b>Albano Franco</b>	PSDB	<b>João Alves Filho</b>	PFL	Marcelo Déda Chagas	PT
Tocantins	///	///	///	///	Moisés Avelino	PMDB	Siqueira Campos	PPR	<b>Siqueira Campos</b>	PFL	Marcelo Miranda	PFL	<b>Marcelo Miranda</b>	PMDB
Presidente	///	///	<b>José Sarney (1985-1990)</b>	<b>PMDB</b>	<b>Fernando Collor (1990-1994)</b>	<b>PRN</b>	<b>F. H. Cardoso (1995-1998)</b>	<b>PSDB</b>	<b>F. H. Cardoso (1999-2002)</b>	<b>PSDB</b>	<b>Luis Inácio L. Da Silva (2003-2006)</b>	<b>PT</b>	<b>Luis Inácio L. Da Silva (2007-2010)</b>	<b>PT</b>

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Cardarelli (2009).

Em relação aos Legislativos, todos são unicamerais e os órgãos de representação recebem o nome de Assembléias Legislativas Estaduais (AL). O número de deputados estaduais e distritais (nome que recebem os do DF) à AL corresponde ao triplo da representação de cada Estado na Câmara dos Deputados. Mas, esclarece-se que, atingido o número de trinta e seis legisladores, este será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais, acima de doze (art. 27 da CF88). O mandato destes é de 4 anos, podendo serem reeleitos indefinidamente. Não existe renovação na metade do mandato, senão que a totalidade do órgão se renova ao mesmo tempo em que o faz o Executivo do Estado. A fórmula proporcional que se aplica no momento da eleição é a mesma que rege para a escolha dos Deputados federais, ou seja, fórmula de cociente eleitoral, sem cláusula de barreira legal.

**Tabela 32. Brasil. Quantidade de membros das AL (2006)**

<u>Estado/ano</u>	<u>Quant.</u>	<u>Estado/ano (cont.)</u>	<u>Quant.</u>
São Paulo	<b>94</b>	Piauí	<b>30</b>
Minas Gerais	<b>77</b>	Alagoas	<b>27</b>
Rio de Janeiro	<b>70</b>	Rio Grande do Norte	<b>24</b>
Bahia	<b>63</b>	Mato Grosso	<b>24</b>
Rio Grande do Sul	<b>55</b>	Amazonas	<b>24</b>
Paraná	<b>54</b>	Distrito Federal	<b>24</b>
Pernambuco	<b>49</b>	Mato Grosso do Sul	<b>24</b>
Ceará	<b>46</b>	Sergipe	<b>24</b>
Maranhão	<b>42</b>	Rondônia	<b>24</b>
Goiás	<b>41</b>	Tocantins	<b>24</b>
Pará	<b>41</b>	Acre	<b>24</b>
Santa Catarina	<b>40</b>	Amapá	<b>24</b>
Paraíba	<b>36</b>	Roraima	<b>24</b>
Espírito Santo	<b>30</b>		

Fonte: Elaboração própria com base em Nicolau (2006).

Desta maneira, observa-se que, ao homogeneizar o sistema legislativo estadual, se perdem de vista particularidades diferenciadas por Estado e região. É importante levar em consideração o fator populacional para a composição do Legislativo, mas também são importantes outros fatores que dão peculiaridade a cada distrito dentro do Brasil, como podem ser a existência de divisões sócio-econômicas e as subculturas em Estados com vastos territórios. Exemplo disto é o Amazonas e suas mesorregiões, o Maranhão e a possibilidade de separação da parte sul do Estado, etc.

Casos que, embora sigam essas regras estabelecidas para os Executivos e os Legislativos estaduais, coloquem pautas próprias se encontram em raras ocasiões. Assim, aconteceu em 1994 na Bahia, quando da licença do Governador Antonio Carlos Magalhães. Nesse momento, a AL da Bahia escolheu Antônio Imbassahy, que governou de maio a dezembro de 1994.

Situação semelhante se deu no Estado de Tocantins em setembro de 2009 onde, após a cassação de mandato do Governador Marcelo Miranda e do seu Vice Paulo Antunes por parte do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), se realizaram eleições indiretas para a escolha dos novos chefes dos Executivos estaduais, onde só tiveram direito ao voto os 24 deputados da AL. Neste caso, embora possa ver-se certo nível de independência no arranjo utilizado pelo Assembléia do Estado, a aplicação das eleições indiretas responde à permissão destas pelo órgão federal (TSE)<sup>106</sup>, já que no último caso entendeu que, como extrapolação do art. 81 da CF88, corresponderia à AL escolher os novos mandatários estaduais<sup>107</sup>. Assim, é claro que a palavra última em matéria eleitoral, tal como estabelecido na carta constitucional, é competência privativa da União.

Então, como se vê, já que a maior parte das regras do jogo político subnacional é pré-estabelecida em nível federal, o poder dos entes federados é reduzido e, portanto, o grau de discricionariedade dos Governadores brasileiros neste ponto é praticamente nulo.

#### **4.4.1. Os partidos e os Governadores**

Apesar de, como já fora assinalado, a legislação eleitoral não permitir a existência de partidos que não sejam de caráter nacional, esta deixa certos atributos em mãos dos partidos e coligações. O art. 17 § 1º da CF88 assegura autonomia aos partidos políticos para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, para estabelecer os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. Na mesma linha, a Lei Eleitoral (Lei nº 9.504/97), em seu art. 6º, faculta aos partidos políticos celebrar coligações para a eleição majoritária, a proporcional ou para ambas, podendo formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário

---

<sup>106</sup> O art. 81 da CF88 expressa: “*Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga. § 1º - Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei. § 2º - Em qualquer dos casos, os eleitos deverão completar o período de seus antecessores.*”

<sup>107</sup> Assim como, em casos semelhantes (cassações do Gov. Jackson Lago e do seu Vice, Luís Carlos Porto no MA; e do Gov. Cássio da Cunha Lima e o Vice José Lacerda Neto na PB), determinou a posse do segundo colocado nas eleições anteriores, nestes casos as de 2006.

dentro da mesma circunscrição.

A maioria dos partidos conta com diretórios estaduais e municipais com amplo grau de autonomia, referida à escolha de candidatos e à possibilidade de coligações eleitorais, entre outros elementos, fazendo com que as organizações nacionais dos partidos não tenham estrito controle sobre o jogo estadual. Porque os escritórios gerais descentralizam as responsabilidades e as subunidades distritais executam tarefas, sem seguir um programa padronizado desde a sede central. Em cada um dos Estados, os partidos contam com boas estruturas desde as que partem os lineamentos aos escritórios municipais.

Uma diferença substancial com o que ocorre na Argentina (onde é uma “quase lei”), normalmente no Brasil, quem ocupa cargos executivos eletivos (Prefeito, Governador ou Presidente) não é quem preside o partido em nível subnacional ou em nível federal.

Um aspecto a ser levado em consideração quando se fala em partidos políticos brasileiros é o fenômeno conhecido como “dança das cadeiras”. Como o tipo de votação no plano federal e no plano estadual é em lista fechada e desbloqueada, o representante não “deve”, mormente, a sua cadeira ao partido pelo qual se elegeu. Destarte, alimenta-se tanto a indisciplina partidária quanto à mudança interpartidária de legisladores em todas as arenas, que pode alcançar cifras massivas<sup>108</sup>.

A infidelidade e indisciplina partidárias<sup>109</sup>, então, fazem que, ao invés do que Abrucio (1998) entende ao analisar o período 1991-1994, hoje os Governadores das unidades federativas brasileiras não tenham alto grau de controle sobre as bancadas estaduais no Congresso nem na AL. Os legisladores federais operam com maior liberdade e não estão submetidos ao Executivo estadual, já que, por exemplo, a nomeação das candidaturas não depende destes últimos. Outro elemento a salientar é que, durante muitos anos, vigorou a chamada “cláusula do candidato nato”, que fazia com que aqueles políticos que já ocupavam cargos públicos contassem com vantagem sobre novos candidatos (art. 8º § 1º da Lei nº 9.504/97).

Desta forma, como se vê, os deputados estaduais estão pouco ligados ao Governador, pelo que dificilmente passam à base governista sem uma troca de apoios políticos por financeiros. As distintas regras implícitas e tácitas e os costumes geram

---

<sup>108</sup> Como exemplo, 166 deputados federais têm mudado de partido durante a 49ª Legislatura (1991-1994), enquanto que na seguinte Legislatura (1995-1998), fizeram o mesmo 208 representantes da Câmara (KRAUSE; PAIVA, 2002).

<sup>109</sup> Acerca deste tema, é importante o estudo realizado por Mainwaring (1995).

uma conduta nos parlamentares estaduais que, salvo em específicas situações, pode ser controlada pelo Governador.

Na Tabela N° 33, foi realizada uma estranha relação que mostra a dificuldade que o Governador pode encontrar no momento de formar maiorias próprias no Legislativo. Com dados das eleições estaduais entre 1982 e 2006, se registra o partido com a maior quantidade de votos no Legislativo (Part. e %) e o partido próprio do Governador eleito. Entre os dois dados para cada eleição, aparece a somatória de votos que obteve a coligação eleitoral que o levava como candidato executivo, no primeiro turno, extrapolada ao pleito legislativo (cg1T). Esta última cifra tem a sua explicação: entende-se que, embora não seja a coligação real dos partidos na eleição para o Legislativo (normalmente, são grandes alianças pré-eleitorais que não sempre participam juntas no pleito proporcional na mesma arena), quiçá o Governador tenha chances de contar com estes apoios para levar adiante a sua agenda política.

Ao mesmo tempo, se procuraram os percentuais totais destas “maiorias não próprias” com as que podem chegar a contar os Governadores, e o nível de concordância (% Cc.) existente entre o partido ou coligação que obteve maior percentagem de votos no pleito e o partido do Governador. Esta primeira somatória (McpG) quer demonstrar duas coisas: por um lado, o fato de que o candidato ao Governo do Estado chega à eleição em forma coligada, pelo que o trunfo não é pessoal nem partidário, senão de um conjunto de partidos. Por outro lado, observa-se que, amiúde, mesmo somando os votos desta “virtual” coligação, o Governador não consegue uma possível “maioria” aliada. Fica fora da análise o que acontece no segundo turno eleitoral, um fato que, sem dúvidas, enfraquece ainda mais o poder deste Governador antes de eleito. Como o candidato a Governador precisa de maioria absoluta dos votos para ser empossado, freqüentemente deve enfrentar dois turnos eleitorais. Assim, para o segundo turno, ele tem de procurar novos apoios em outros partidos fora da coligação. Para consegui-los, novamente, trocará apoios por cargos públicos e recursos financeiros e políticos.

Tabela 33. Brasil. Maiores partidos, coligações do Governador e partido do Governador nas AL (1982-2006)

E. UF	1982			1986			1990			1994			1998			2002			2006			
	Part. e %	cg1T	PG	Part. e %	cg1T	PG	Part. e %	cg1T	PG	Part. e %	cg1T	PG	Part. e %	cg1T	PG	Part. e %	cg1T	PG	Part. e %	cg1T	PG	
AC	PMDB 45,6	<b>45,6</b>	PMDB	PMDB 93,0	93,0	PMDB	<b>PMDB 34,8</b>	<b>28,9</b>	PDS	PPR 30,3	<b>31,2</b>	PPR	<b>PPB 19,5</b>	<b>49,4</b>	PT	PT 24,5	<b>47,4</b>	PT	PT 23,0	52,8	PT	
AL	PDS 60,5	60,5	PDS	PMDB 33,3	<b>47,6</b>	PMDB	<b>PTR 17,8</b>	51,9	PSC	<b>PSC 21,3</b>	<b>28,8</b>	PMDB	<b>PTB 19,6</b>	<b>23,1</b>	PSB	<b>PTB 21,3</b>	<b>33,9</b>	PSB	<b>PMN 37,6</b>	<b>22,4</b>	PSDB	
AP	///	///	///	///	///	///	<b>PSC 21,3</b>	<b>32,4</b>	PFL	<b>PFL 26,3</b>	<b>15,6</b>	PSB	<b>PFL 15,0</b>	<b>20,9</b>	PSB	<b>PSB 14,9</b>	<b>34,1</b>	PDT	PDT 11,7	<b>35,2</b>	PDT	
AM	PMDB 52,8	52,8	PMDB	PMDB 39,4	69,7	PMDB	PMDB 22,5	66,9	PMDB	PPR 23,7	<b>48,9</b>	PPR	PTB 20,5	78,7	PFL	<b>PFL 17,1</b>	<b>47,2</b>	PPS	PMDB 16,5	<b>42,7</b>	PMDB	
BA	PDS 63,5	63,5	PDS	PMDB 51,9	53,8	PMDB	PFL 26,0	<b>40,6</b>	PFL	PFL 26,4	<b>45,3</b>	PFL	PFL 34,3	71,9	PFL	PFL 23,8	<b>47,3</b>	PFL	<b>PCdoB 15,8</b>	57,9	PT	
CE	PDS 73,8	73,8	PDS	PMDB 49,8	50,7	PMDB	PSDB 32,3	<b>46,4</b>	PSDB	PSDB 40,8	51,9	PSDB	PSDB 38,2	59,8	PSDB	PSDB 29,7	<b>40,2</b>	PSDB	<b>PSDB 29,4</b>	<b>46,5</b>	PSB	
DF	///	///	///	///	///	///	<b>PT 20,1</b>	<b>20,5</b>	PTR	<b>PP 28,4</b>	<b>29,6</b>	PT	<b>PT 17,8</b>	<b>31,6</b>	PMDB	<b>PT 20,1</b>	<b>41,0</b>	PMDB	<b>PDT 14,3</b>	<b>24,6</b>	PFL	
ES	PMDB 57,5	57,5	PMDB	PMDB 45,2	<b>45,2</b>	PMDB	<b>PMDB 13,3</b>	<b>20,7</b>	PDT	<b>PDT 15,2</b>	<b>19,4</b>	PT	PSDB 17,0	<b>35,5</b>	PSDB	<b>PFL 11,2</b>	<b>12,4</b>	PSB	PMDB 23,3	59,1	PMDB	
GO	PMDB 65,4	65,4	PMDB	PMDB 58,4	59,4	PMDB	PMDB 38,8	<b>44,4</b>	PMDB	PMDB 26,1	<b>37,7</b>	PMDB	<b>PMDB 37,3</b>	<b>26,1</b>	PSDB	PSDB 24,0	54,2	PSDB	<b>PSDB 21,5</b>	53,6	PP	
MA	PDS 78,8	78,8	PDS	PFL 42,8	77,3	PMDB	PFL 33,9	<b>40,6</b>	PFL	PFL 22,9	<b>22,9</b>	PFL	PFL 18,4	69,1	PFL	PFL 31,1	54,1	PFL	<b>PSDB 20,2</b>	<b>16,3</b>	PDT	
MT	PDS 53,4	53,4	PDS	PMDB 48,9	51,7	PMDB	PFL 33,4	59,1	PFL	<b>PFL 21,4</b>	<b>55,0</b>	PDT	PSDB 25,0	<b>30,0</b>	PSDB	<b>PSDB 24,1</b>	<b>27,5</b>	PPS	<b>PMDB 29,4</b>	65,7	PPS	
MS	PMDB 50,4	50,4	PMDB	PMDB 43,7	71,6	PMDB	<b>PST 22,6</b>	<b>28,6</b>	PTB	PMDB 21,2	<b>31,8</b>	PMDB	<b>PSDB 24,6</b>	<b>24,5</b>	PT	PT 18,4	<b>33,2</b>	PT	<b>PPS 19,7</b>	66,2	PMDB	
MG	PMDB 50,4	50,4	PMDB	PMDB 50,4	50,4	PMDB	<b>PMDB 20,8</b>	<b>19,0</b>	PRS	<b>PMDB 15,9</b>	<b>27,8</b>	PSDB	<b>PSDB 18,4</b>	<b>26,1</b>	PMDB	<b>PT 19,2</b>	<b>31,1</b>	PSDB	<b>PMDB 22,8</b>	<b>32,0</b>	PSDB	
PA	PMDB 50,5	50,5	PMDB	PMDB 53,5	74,1	PMDB	PMDB 22,0	<b>28,6</b>	PMDB	<b>PMDB 29,3</b>	<b>23,3</b>	PSDB	PSDB 18,8	<b>49,8</b>	PSDB	<b>PMDB 18,8</b>	<b>33,5</b>	PSDB	<b>PSDB 21,8</b>	<b>19,9</b>	PT	
PB	PDS 60,1	60,1	PDS	PMDB 44,7	<b>45,0</b>	PMDB	<b>PDS 25,7</b>	<b>23,3</b>	PMDB	PMDB 44,9	51,0	PMDB	PMDB 46,4	85,6	PMDB	<b>PMDB 25,8</b>	<b>37,4</b>	PSDB	<b>PMDB 23,1</b>	<b>43,9</b>	PSDB	
PR	PMDB 57,9	57,9	PMDB	PMDB 62,9	63,0	PMDB	PMDB 26,6	<b>27,1</b>	PMDB	<b>PMDB 22,7</b>	<b>14,7</b>	PDT	PFL 24,0	61,4	PFL	<b>PT 16,4</b>	<b>14,0</b>	PMDB	PMDB 22,6	<b>29,7</b>	PMDB	
PE	PDS 55,9	55,9	PDS	PMDB 38,0	<b>42,3</b>	PMDB	PFL 26,3	<b>40,7</b>	PFL	<b>PFL 30,2</b>	<b>44,0</b>	PSB	<b>PSB 24,4</b>	<b>40,6</b>	PMDB	PMDB 14,7	<b>42,1</b>	PMDB	<b>PFL 14,7</b>	<b>25,3</b>	PSB	
PI	PDS 62,1	62,1	PDS	<b>PFL 50,6</b>	<b>44,0</b>	PMDB	PFL 34,2	60,0	PFL	<b>PFL 42,6</b>	<b>21,6</b>	PMDB	<b>PFL 30,4</b>	<b>39,9</b>	PMDB	<b>PFL 26,9</b>	<b>13,3</b>	PT	<b>PMDB 20,6</b>	<b>34,9</b>	PT	
RJ	PDT 33,2	<b>33,2</b>	PDT	PMDB 23,7	58,7	PMDB	PDT 28,3	<b>29,3</b>	PDT	PSDB 18,0	<b>18,0</b>	PSDB	<b>PSDB 22,9</b>	<b>26,9</b>	PDT	PSB 16,5	<b>30,1</b>	PSB	<b>PT 16,7</b>	<b>42,7</b>	PMDB	
RN	PDS 60,4	60,4	PDS	PMDB 39,9	<b>41,2</b>	PMDB	<b>PMDB 35,9</b>	<b>48,0</b>	PDS	<b>PFL 33,5</b>	<b>23,8</b>	PMDB	PMDB 30,5	<b>45,6</b>	PMDB	<b>PPB 23,4</b>	<b>10,1</b>	PSB	PSB 17,8	50,3	PSB	
RS	PDS 40,0	<b>40,0</b>	PDS	PMDB 47,7	<b>47,7</b>	PMDB	PDT 21,5	<b>25,6</b>	PDT	<b>PPR 23,3</b>	<b>21,7</b>	PMDB	PT 19,9	<b>23,5</b>	PT	<b>PT 18,4</b>	<b>22,1</b>	PMDB	<b>PMDB 27,6</b>	<b>32,3</b>	PSDB	
RO	///	///	///	PMDB 48,2	50,0	PMDB	<b>PMN 27,0</b>	<b>9,5</b>	PTR	<b>PMN 12,7</b>	<b>21,1</b>	PMDB	<b>PMDB 19,4</b>	<b>12,1</b>	PFL	<b>PT 12,8</b>	<b>10,0</b>	PSDB	<b>PMDB 13,7</b>	<b>26,7</b>	PPS	
RR	///	///	///	///	///	///	PTB 23,2	<b>25,6</b>	PTB	PTB 30,3	<b>38,6</b>	PTB	PPB 18,3	55,1	PPB	<b>PSDB 11,0</b>	<b>48,8</b>	PSL	PSDB 11,2	<b>36,7</b>	PSDB	
SC	PDS 51,2	51,2	PDS	PMDB 45,0	<b>45,0</b>	PMDB	<b>PMDB 27,7</b>	<b>45,3</b>	PFL	<b>PPR 25,2</b>	<b>25,6</b>	PMDB	PPB 24,4	58,5	PPB	<b>PT 20,9</b>	<b>24,6</b>	PMDB	<b>PSDB 24,4</b>	<b>45,2</b>	PMDB	
SP	PMDB 49,1	<b>49,1</b>	PMDB	PMDB 40,3	<b>40,3</b>	PMDB	PMDB 21,0	<b>32,2</b>	PMDB	<b>PMDB 22,8</b>	<b>22,8</b>	PSDB	PSDB 19,3	<b>26,1</b>	PSDB	<b>PT 24,1</b>	<b>24,9</b>	PSDB	<b>PFL 16,6</b>	<b>27,6</b>	PSDB	
SE	PDS 77,4	77,4	PDS	PFL 39,9	<b>42,2</b>	PFL	PFL 32,5	78,8	PMDB	PFL 25,7	71,5	PSDB	PMDB 23,9	60,3	PSDB	PFL 18,7	<b>38,5</b>	PFL	<b>PFL 26,6</b>	<b>34,8</b>	PT	
TO	///	///	///	///	///	///	<b>PDC 29,5</b>	<b>43,0</b>	PMDB	PPR 35,6	55,2	PPR	PFL 33,8	71,3	PFL	PFL 28,8	59,5	PFL	PMDB 21,9	<b>43,5</b>	PMDB	
Mcpq		81,82			56,52			14,81			14,81			40,74			62,96			70,37		
% Cc.		100,00			95,65			55,56			44,44			59,26			37,04			29,63		

Fonte: Elaboração própria, utilizando a base de dados de Nicolau (2006).

A alta fragmentação do sistema partidário em nível estadual pode-se apreciar vendo o Número Efetivo de Partidos (NEP) nas AL, entre 1982 e 2006.

**Tabela 34. Número Efetivo de Partidos nas  
Assembléias Legislativas estaduais (1982-2006)**

UF/Eleição	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006
Acre	2,2	1,9	3,9	4,3	6,9	9,9	7,0
Alagoas	1,9	3,7	6,3	6,7	6,9	7,8	4,3
Amapá	-	-	6,5	5,7	8,3	9,3	11,5
Amazonas	2,0	3,0	5,9	6,1	7,2	7,8	12,0
Bahia	1,9	2,4	4,7	6,5	5,6	8,0	8,1
Ceará	1,6	2,7	5,1	4,4	4,1	5,5	5,7
Distrito Federal	-	-	7,2	5,1	8,0	7,6	9,9
Espírito Santo	1,9	2,8	7,4	8,5	7,8	11,0	10,7
Goiás	1,8	2,1	4,9	7,0	4,9	6,1	6,2
Maranhão	1,5	3,2	5,1	7,8	9,0	6,1	8,3
Mato Grosso	2,0	2,4	3,9	6,5	6,3	6,7	6,3
Mato G. do Sul	2,0	2,6	5,6	6,9	5,8	9,6	6,3
Minas Gerais	2,0	2,9	7,8	8,8	10,0	9,5	9,7
Pará	2,0	2,4	6,1	5,7	8,3	8,4	7,9
Paraíba	1,9	2,7	4,4	2,9	3,3	5,7	5,4
Paraná	1,9	2,0	5,9	6,7	6,6	9,5	6,4
Pernambuco	2,0	3,3	6,1	4,0	6,5	10,7	10,0
Piauí	1,9	2,5	3,2	3,4	4,2	5,5	6,7
Rio de Janeiro	3,7	6,2	7,1	9,4	8,1	10,0	10,0
Rio G. do Norte	1,9	2,8	3,8	3,3	5,1	5,3	7,4
Rio G. do Sul	2,8	3,2	5,2	6,1	5,8	6,6	7,7
Rondônia	1,9	2,4	6,5	8,7	8,2	9,3	9,9
Roraima	-	-	6,4	5,5	6,0	12,5	9,9
Santa Catarina	2,0	2,9	5,3	4,3	5,0	5,2	5,9
São Paulo	2,9	3,8	7,3	6,9	8,3	8,0	6,9
Sergipe	1,5	2,9	4,2	6,0	8,2	9,6	7,0
Tocantins	-	-	3,6	3,1	3,3	5,5	7,4

Fonte: LEEX, 2006.

Observa-se altíssima fragmentação nos sistemas estaduais (só Alagoas possui hoje um NEP menor a 5,0). Isto confirma a idéia da necessidade de coligar-se, o que, em última instância, leva a que, uma vez empossado, o novo Governador deve compensar a ajuda recebida com a nomeação de cargos entre políticos de cada partido da coligação. Criam-se pastas no gabinete e, nelas, se colocam pessoas que não respondem mediatamente ao Governador. Geralmente, então, poderia ser adequado falar em “presidencialismo de coalizão” em nível estadual no contexto brasileiro.

#### 4.4.2. Partidos regionais ou nacionais?

Os partidos brasileiros se caracterizam pelo seu desempenho regional (STEPAN, 1999; CARDOZO, 2008; BULCOURF; JOLÍAS, 2007). Isto é, como os

diretórios estaduais contam com ampla autonomia no interior dos partidos, as organizações não atuavam nacionalmente, mas seguindo um padrão regionalizado, com redutos eleitorais em certos Estados.

Desta maneira, a maquinaria clientelística dos partidos em determinados Estados ajudaria a vencer eleições. Ou seja, alguns candidatos ou partidos nacionais alcançam vitórias em regiões específicas. Fato assinalado por Cardarello (2009), os partidos brasileiros desde a proclamação da República permaneceram regionalizados: nem a Revolução de 1930 nem o Regime Militar de 1964-1985 teriam conseguido com que um novo sistema de partidos emergisse nacionalmente. Se quando o pêndulo se inclinava à centralização isto não aconteceu, tanto não ocorria durante regimes democráticos, caracterizados por conferir maiores graus de descentralização.

A nova legislação aplicada durante a década de 1990 modificou isto. As Emendas Constitucionais N° 5 (1994), N° 16 (1997) e N° 19 (1998) são exemplo da homogeneização das regras eleitorais em todo o território brasileiro, que modificaram o jogo político nas diferentes arenas (executiva, legislativa, federal, estadual e municipal), nacionalizando as eleições, entre outras coisas.

A seguir, veja-se na Tabela N° 35 que acontece em nível federal. Tem se tomado aqui dados eleitorais referentes ao primeiro turno das eleições diretas para a Presidência da República (1989-2006).

**Tabela 35. Brasil. 1° Turno das  
Presidenciais por Região e UF (1989-2006)**

<b>Região</b>	<b>G 89</b>	<b>G 94</b>	<b>G 98</b>	<b>G 02</b>	<b>G 06</b>
<i>NORTE</i>	<i>Collor</i>	<i>FHC</i>	<i>FHC</i>	<i>Lula</i>	<i>Lula</i>
Acre	Collor	FHC	FHC	Lula	Alckmin
Rondônia	Collor	FHC	FHC	Lula	Alckmin
Amapá	Collor	FHC	FHC	Lula	Lula
Amazonas	Collor	FHC	FHC	Lula	Lula
Roraima	Collor	FHC	FHC	Lula	Alckmin
Pará	Collor	FHC	FHC	Lula	Lula
Tocantins	Collor	FHC	FHC	Lula	Lula
<i>NORDESTE</i>	<i>Collor</i>	<i>FHC</i>	<i>FHC</i>	<i>Lula</i>	<i>Lula</i>
Piauí	Collor	FHC	FHC	Lula	Lula
Ceará	Collor	FHC	C.G.	C.G.	Lula
Maranhão	Collor	FHC	FHC	Lula	Lula
Rio G. do Norte	Collor	FHC	FHC	Lula	Lula
Paraíba	Collor	FHC	FHC	Lula	Lula
Pernambuco	Collor	FHC	FHC	Lula	Lula
Alagoas	Collor	FHC	FHC	Serra	Lula
Sergipe	Collor	FHC	FHC	Lula	Lula
Bahia	Collor	FHC	FHC	Lula	Lula

**Tabela 35. (cont.)**

<b>Região</b>	<b>G 89</b>	<b>G 94</b>	<b>G 98</b>	<b>G 02</b>	<b>G 06</b>
<i>SUDESTE</i>	<i>Collor</i>	<i>FHC</i>	<i>FHC</i>	<i>Lula</i>	<i>Alckmin</i>
Minas Gerais	Collor	FHC	FHC	Lula	Lula
Espírito Santo	Collor	FHC	FHC	Lula	Lula
Rio de Janeiro	L. Brizola	FHC	Lula	A.G.	Lula
São Paulo	Collor	FHC	FHC	Lula	Alckmin
<i>SUL</i>	<i>L. Brizola</i>	<i>FHC</i>	<i>FHC</i>	<i>Lula</i>	<i>Alckmin</i>
Rio G. do Sul	L. Brizola	Lula	Lula	Lula	Alckmin
Paraná	Collor	FHC	FHC	Lula	Alckmin
Santa Catarina	L. Brizola	FHC	FHC	Lula	Alckmin
<i>C.-OESTE</i>	<i>Collor</i>	<i>FHC</i>	<i>FHC</i>	<i>Lula</i>	<i>Alckmin</i>
Mato Grosso	Collor	FHC	FHC	Lula	Alckmin
Mato G. do Sul	Collor	FHC	FHC	Lula	Alckmin
Goiás	Collor	FHC	FHC	Lula	Alckmin
Distrito Federal	Lula	Lula	FHC	Lula	Alckmin
<b>TOTAL</b>	<b>Collor</b>	<b>FHC</b>	<b>FHC</b>	<b>Lula</b>	<b>Lula</b>

Fonte: Elaboração própria com base a dados do Tribunal Superior Eleitoral (2009b).

Percebe-se que, excetuando a eleição de Leonel Brizola em 1989 na Região Sul, todas as eleições presidenciais entre 1989 e 2006 não reconhecem um padrão partidário, até as últimas eleições presidenciais de 2006. Aqui sim, a distinção territorial da que está se falando pode ser apreciada nitidamente: o primeiro turno deste ato cívico encontra votação em bloco para o candidato do PSDB, Gerardo Alckmin, nas Regiões Sul e Centro-Oeste e no Estado de São Paulo<sup>110</sup>.

Por sua vez, Lula encontra ótimas performances na Região Nordeste, seguida do Norte e do Sudeste. Ainda não está definido se a chegada de Lula (e o PT) no Governo federal é que influencia este padrão de comportamento eleitoral ou se este padrão seguirá nas sucessivas eleições presidenciais.

Resta ver se é possível encontrar este padrão regionalizado de votação nos pleitos proporcionais. Roma e Braga (2002) discordam desta tese e consideram que, apesar da autonomia para a definição de sua ação partidária, os grandes partidos trabalham como unidades coletivas e ideológicas orientadas a fins eleitorais. Demonstram que a tese da regionalização dos partidos não é válida na maioria dos casos.

De acordo com o seu estudo, o Brasil teria assistido à nacionalização dos seus partidos – especialmente dos “grandes partidos” -, através de um triplo processo. Por um lado, encontram uma diminuição da dispersão eleitoral da representação partidária nos Estados, já que a força eleitoral dos grandes partidos se mantém constante ao longo do período de pós-ditadura. Um segundo aspecto tem a ver com o avanço da representação eleitoral dos grandes partidos, os quais conseguem agregar a maioria dos votos em quase todos os Estados. Em terceiro lugar, entendem que se dão comportamentos estratégicos por parte das lideranças partidárias no momento de criarem alianças eleitorais.

Assim, é possível observar a regionalização dos grandes partidos brasileiros somente nos períodos subseqüentes à sua fundação, quando apresentam uma representação concentrada em alguns Estados. Esta tese também é válida para os pequenos partidos que ainda não contam com grandes estruturas. Entre os partidos de maior abrangência territorial, os autores situam o PMDB, o PSDB, o PT, o PFL (hoje, DEM), o PPB (hoje, PP), o PTB e o PDT.

A seguir, a Tabela N° 36 mostra a quantidade de Estados nos que os “grandes partidos” operam nas eleições à Câmara federal, entre 1986 e 2006.

---

<sup>110</sup> Embora tenha sido o candidato mais votado na Região Sudeste, Alckmin não consegue vencer nas demais UF desta região.

**Tabela 36. Brasil. Presença dos Grandes Partidos nas UF (1986-2006)<sup>111</sup>**

<b>Part. Políticos</b>	1986	1990	1994	1998	2002	2006
PDS/PPR/PPB/PP	12	14	17	21	19	17
PFL	23	25	20	24	23	21
PTB	5	12	11	13	12	13
PMDB	23	23	24	25	25	25
PSDB		14	19	27	21	20
PDT	8	12	14	9	11	10
PT	7	19	21	22	24	25
PSB	1	1	4	4	9	13
PL	3	4	5	7	8	11
PRN		18				
PPS		2		2	6	9
PP			16			
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>27</b>

Fonte: Elaboração própria com base em Roma e Braga (2002:58) e Nicolau (2006).

Aprecia-se, claramente, que o fenômeno observado por Roma e Braga se repete nas últimas eleições para a Câmara federal: os “grandes partidos”, que em conjunto alcançam 77,7% das cadeiras em 2002 e 72,5% das cadeiras em 2006, conseguem boas performances ao longo do território brasileiro e não somente em determinadas regiões. Veja-se agora nas Tabelas N° 37 e N° 38<sup>112</sup> o acontecido nos últimos dois pleitos nos diferentes Estados.

**Tabela 37. Presença Partidária por Estados e Regiões brasileiras (2002)**

<b>Região/Partido</b>	PT	PSDB	PFL	PMDB	PPB	PSB	PDT	PTB	PL	PPS
<b>NORTE</b>	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Acre	X			X	X	X				X
Rondônia	X	X	X	X	X			X		X
Amapá	X	X		X	X	X	X	X	X	
Amazonas			X					X	X	
Roraima			X		X		X	X	X	
Pará	X	X		X	X		X	X		
Tocantins	X	X	X	X	X					
<b>NORDESTE</b>	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Piauí	X	X	X	X						
Ceará	X	X	X	X						X
Maranhão	X	X	X	X	X	X	X			
Rio G. do Norte	X		X	X	X		X	X		
Paraíba	X	X	X	X	X			X		
Pernambuco	X	X	X	X	X	X				
Alagoas		X	X	X		X		X	X	

<sup>111</sup> Com grande abrangência territorial, o PTB não tem conseguido atingir o mínimo de 5% em pelo menos 9 Estados nas eleições proporcionais na esfera federal. De qualquer forma, foi colocado nesta tabela pela sua presença territorial. Também, por este último motivo, aparecem listados o PL e o PPS, relevantes mas ainda não “grandes partidos”. A colocação do PRN e o velho PP respondem a que, em eleições pontuais (1990 e 1994, respectivamente) conseguiram bons desempenhos, embora depois tenham sumido do jogo político principal (PRN) ou desaparecido (PP).

<sup>112</sup> Nas Tabelas N° 37 e N° 38, o “X” significa a presença partidária nos Estados, enquanto que o “+” representa a presenças de um determinado partido na Região.

**Tabela 37. Presença Partidária por Estados e Regiões brasileiras (2002)**

<b>Região/Partido</b>	PT	PSDB	PFL	PMDB	PPB	PSB	PDT	PTB	PL	PPS
Sergipe	X	X	X	X	X	X			X	X
Bahia	X	X	X	X						
<b>SUDESTE</b>	<b>+</b>	<b>+</b>	<b>+</b>	<b>+</b>	<b>+</b>	<b>+</b>	<b>+</b>	<b>+</b>	<b>+</b>	
Minas Gerais	X	X	X	X	X				X	
Espírito Santo	X	X	X	X	X	X	X	X		
Rio de Janeiro	X	X	X	X	X	X	X		X	
São Paulo	X	X	X	X		X				
<b>SUL</b>	<b>+</b>	<b>+</b>	<b>+</b>	<b>+</b>	<b>+</b>		<b>+</b>	<b>+</b>	<b>+</b>	<b>+</b>
Rio G. do Sul	X	X		X	X		X	X		
Paraná	X	X	X	X	X		X	X		X
Santa Catarina	X	X	X	X	X		X			
<b>C.-OESTE</b>	<b>+</b>	<b>+</b>	<b>+</b>	<b>+</b>	<b>+</b>		<b>+</b>	<b>+</b>	<b>+</b>	<b>+</b>
Mato Grosso	X	X	X	X	X				X	
Mato G. do Sul	X		X	X			X	X		X
Goiás	X	X	X	X	X					
Distrito Federal	X		X	X						
<b>TOTAL</b>	<b>24</b>	<b>21</b>	<b>23</b>	<b>25</b>	<b>19</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>6</b>

Fonte: Elaboração própria com base em Roma e Braga (2002) e Nicolau (2006).

**Tabela 38. Presença Partidária por Estados e Regiões brasileiras (2006)**

<b>Região/Partido</b>	PT	PMDB	PSDB	PFL	PP	PSB	PDT	PTB	PL	PPS
<b>NORTE</b>	<b>+</b>	<b>+</b>								
Acre	X	X	X		X		X			X
Rondônia	X	X				X		X		X
Amapá	X	X		X		X	X		X	X
Amazonas	X	X		X	X	X		X	X	
Roraima		X	X	X	X	X		X	X	
Pará	X	X	X	X				X		
Tocantins	X	X	X	X	X					
<b>NORDESTE</b>	<b>+</b>	<b>+</b>								
Piauí	X	X	X	X	X			X		
Ceará	X	X	X			X				
Maranhão	X	X	X	X		X	X			
Rio G. do Norte	X	X		X	X	X			X	
Paraíba	X	X	X	X		X			X	
Pernambuco	X	X	X	X		X		X	X	
Alagoas		X		X	X	X	X	X		X
Sergipe	X		X	X		X		X		
Bahia	X	X		X	X		X		X	
<b>SUDESTE</b>	<b>+</b>	<b>+</b>								
Minas Gerais	X	X	X	X					X	X
Espírito Santo	X	X	X		X	X	X	X	X	
Rio de Janeiro	X	X	X	X	X		X			
São Paulo	X		X	X	X	X	X	X		
<b>SUL</b>	<b>+</b>		<b>+</b>							
Rio G. do Sul	X	X	X		X		X	X		
Paraná	X	X	X	X	X					X
Santa Catarina	X	X	X	X	X					
<b>C.-OESTE</b>	<b>+</b>	<b>+</b>	<b>+</b>	<b>+</b>	<b>+</b>		<b>+</b>	<b>+</b>	<b>+</b>	<b>+</b>
Mato Grosso	X	X	X	X	X				X	X
Mato G. do Sul	X	X	X		X		X			X
Goiás	X	X	X	X	X			X	X	
Distrito Federal	X	X		X				X		X
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>25</b>	<b>20</b>	<b>21</b>	<b>17</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>9</b>

Fonte: Elaboração própria com base em Roma e Braga (2002) e Nicolau (2006).

A respeito do grau de penetração territorial do PT, PMDB, PSDB, PFL (hoje DEM) e do PP não restam dúvidas. Em relação ao PSB, PDT, PTB, PL e PPS pode se encontrar alguma vinculação entre o desempenho e as regiões geográficas: o PSB, o PTB e o PL teriam boas estruturas no Norte e Nordeste; por sua vez, o PDT se afiançaria no Sudeste, enquanto que o PPS teria mais presença nas regiões Norte e Centro-Oeste.

De qualquer forma, antes de se confirmar a teoria sobre a regionalização dos partidos políticos brasileiros, ficaria mais sólida a visão de Roma e Braga: por um lado, os cinco partidos que vem decidindo o jogo político dos últimos anos apresentaram boas performances em mais da metade dos Estados; pelo outro, os seguintes cinco partidos, não se limitam a trabalhar em áreas geográficas circunscritas, senão que, na medida em que logram resultados favoráveis e ganham profissionalismo, vão expandindo suas áreas de atuação, nacionalizando-se, e colocando – cada um deles - representantes de todas as regiões na Câmara, como acontece na atual Legislatura<sup>113</sup>.

#### **4.5. O poder dos Governadores/*Gobernadores* em relação ao sistema eleitoral e partidário**

Vê-se no Brasil, antes que sistemas eleitorais e partidários estaduais, uma reprodução do sistema federal em nível intermediário. Em relação ao poder político, o “presidencialismo de coalizão” que rege no país, é possível encontrá-lo também em cada um dos Estados, embora com evidentes diferenças<sup>114</sup>. Se nenhum Presidente desde o retorno à democracia conseguiu que seu partido obtivesse maioria no Legislativo<sup>115</sup> (REGIS, 2009:75), são poucos os Governadores que lograram vencer os pleitos sem estar coligados no primeiro turno ou que seu partido tenha obtido majorias nos respectivos Legislativos estaduais<sup>116</sup>.

Um alto número efetivo de partidos, a necessidade de se coligar e a subsequente perda do controle do gabinete por parte do Presidente são parte de um processo que se repete em nível intermediário. Desta maneira, já no momento de o Governador tomar posse no cargo, ele deve utilizar-se de mecanismos formais e

---

<sup>113</sup> Nas eleições de 2006, os únicos dois partidos que não obtiveram resultados relevantes (5% dos votos no distrito) em todas as regiões foram o PSB (fraco no Centro-Oeste) e o PL, com escassa presença na Região Sul.

<sup>114</sup> Para uma análise mais ampla deste tema, ver Santos (2001).

<sup>115</sup> Nem sequer FHC em seus mandatos, aos que acessou sem precisar de segundos turnos.

<sup>116</sup> Isto sim aconteceu, de forma evidente, nas eleições de 1982 e de 1986, por razões já comentadas.

informais (concessão de pastas, criação de cargos, impulso a leis fora de sua plataforma, etc.) para ter “maiorias não próprias” na Assembléia e tornar o seu mandato ativo e imune á paralisia decisória. E, quando conseguem maiorias coligadas, a situação de fortaleza não acontece automaticamente, porque chegar com uma base aliada majoritária no Legislativo estadual não significa deter o poder sobre essa bancada, como parece suceder em outros casos, quando a base é do próprio partido. A tudo isto, soma-se que as regras eleitorais aplicadas no distrito não foram criadas e debatidas nesse Estado, senão que são uma mera reprodução das regras eleitorais que regem em toda a União. “*A adoção do princípio de homogeneidade no território nacional implica supressão de autoridade aos governos territoriais e centralização de autoridade na União*” (ARRETCHE, 2007b:4).

As regras eleitorais (RP em lista fechada e desbloqueada, inexistência de cláusula de barreira, etc.) incentivam a fragmentação partidária, fragmentação esta que garante maior independência aos legisladores em relação aos Governadores e aos líderes partidários (MELO, 2005a).

Por isso, se coloca em dúvida o nível de influência que os Governadores possam ter sobre as bancadas legislativas federais, como sugere, entre outros autores, Abrucio (1998). Depois das contribuições de Carey e Reinhardt (2001), de Branco (2007) e de Figueiredo e Limongi (1999), as teses que colocam os Governadores brasileiros como os únicos pivôs do jogo político subnacional e como os intermediários indiscutidos entre o Presidente da República e os legisladores federais (MAINWARING, 1997; ABRUCIO, 1998; KINZO, 1999; CARDOZO, 2008) parecem atenuar-se.

A pesquisa de Carey e Reinhardt (2001) desenvolve modelos para mensurar a influência dos Governadores nas coligações legislativas federais. Para o caso do Brasil, concluem que, embora os Governadores sejam figuras influentes nos processos legislativos, as bancadas que supostamente controlam podem ter um comportamento marcadamente mais indisciplinado do que aqueles grupos independentes da sua influência. Por isto, recomendam ao Presidente brasileiro não procurar apoios legislativos através da cooptação de Governadores (CAREY; REINHARDT, 2001:14).

Também Branco (2007) tem conclusões semelhantes ao estudar o papel do Senado na promulgação das diferentes Emendas Constitucionais durante o Governo FHC (1995-2002). Este autor considera que a divisão básica de interesses não ocorre em relação ao esquema regional senão na competição partidária: é a base opositora

quem defende os interesses federativos, independente dos Estados que representam os senadores.

Por sua vez, Figueiredo e Limongi (1999) advertem que o comportamento das bancadas estaduais, em questões de grande relevância, seguem principalmente a posição dos líderes do partido, existindo diferenças no grau de disciplina segundo o partido, mas com nível de disciplina considerável. Assim, se os legisladores seguem a posição dos líderes do partido, não necessariamente trabalham na linha que possa ter o Governador a respeito do tratamento de alguma lei.

A CF88 e as demais leis da União se arrogam o direito de fixar a quantidade de membros dos Legislativos estaduais, as fórmulas para a escolha dos cargos, as datas em que as eleições devem ocorrer, os salários que os mandatários cobram, etc. Assim, cada um dos Estados cedeu esta prerrogativa ao Governo federal, perdendo autonomia na decisão eleitoral própria, sem importar suas tradições e peculiaridades. O *locus* decisório não está no Tribunal Regional Eleitoral (TRE) da cada UF, senão que é determinado e controlado pelo TSE.

O caso argentino é completamente diferente. Pode-se dizer que, em relação aos sistemas eleitorais e de partidos, é possível aplicar o conceito de “*ultrapresidencialismo estadual*” criado por Abrucio (1998). Como no caso brasileiro, aqui também a nomeação das candidaturas e outros atributos estão em mãos dos partidos e estes delegam as tarefas nos diretórios *provinciales* e municipais. Como a presidência e alta hierarquia dos partidos em nível intermediário são cargos eletivos, se constituindo como troféus que mostram quem tem o poder partidário no distrito, normalmente estes ficam em mãos dos *Gobernadores*.

Com a possibilidade de serem eleitos através da maioria simples<sup>117</sup>, em sistemas com NEP baixíssimos e alta disciplina partidária, os líderes dos Executivos intermediários detém maiorias próprias nas Legislaturas, o que lhes permitiu e lhes permite introduzir reformas nas regras *provinciales* – de duvidoso benefício para os cidadãos -, as quais constringem a competição partidária no distrito. Porque, seguindo Mainwaring e Shugart (1997), o sistema de representação proporcional com magnitudes baixas e cláusulas de barreiras altas (entre 3% e 20%, segundo a UF) fomenta a concentração do sistema de partidos.

Como assinala De Luca (2004), os *Gobernadores* ocupam um poder central no jogo político *provincial* e federal. O seu poder deriva de importantes recursos políticos

---

<sup>117</sup> Lembra-se aqui que só 4 das 24 UF não aplicam o sistema de maioria simples para a escolha do Governador.

e institucionais, que incluem o controle de cargos no sector público *provincial*, o orçamento da UF e a organização do partido em nível intermediário (ou, no caso, do “partido de distrito”). O “poder dos *Gobernadores*” se baseia no patrimonialismo, no clientelismo político e na política de “*pork-barrel*”. “*Debido a que o núcleo principal da competição eleitoral se dá em nível provincial, os Gobernadores também exercem um forte controle sobre a seleção de candidaturas de seu partido para o Senado e para a Cámara dos Diputados*”<sup>118</sup> (DE LUCA, 2004:3).

Para confirmar parte desta tese, pode ser citado o importantíssimo trabalho efetuado por Mariana Llanos (2003)<sup>119</sup>, no qual compara, por meio de enquetes com senadores brasileiros e argentinos, distintas visões sobre as tarefas por eles desempenhadas. Entre as conclusões, sugere que o Senado platino tem menor capacidade de influir no desenho de políticas públicas do que o seu par brasileiro. Também, encontra que os senadores argentinos “devem” aos seus líderes *provinciales* em maior medida do que no caso brasileiro: 85% dos legisladores argentinos manifesta que o governo intermediário é muito importante em suas decisões, frente a 64% no caso do Brasil. Em relação às tarefas que lhes competem, 66% dos senadores argentinos disseram que conseguir recursos para a sua *Provincia* é parte importantíssima da sua atividade legislativa, contra 45% dos legisladores brasileiros entrevistados. Quando se lhes perguntou com relação aos interesses pelos quais trabalham em uma situação de conflito entre o partido e a sua *Provincia/Estado*, 55% dos senadores brasileiros se inclinam pelo seu Estado e 13% pelo seu partido, enquanto que 80% dos senadores argentinos trabalham pela sua *Provincia* e só 6% o fariam pelo partido.

Desta forma, o equilíbrio federativo no Brasil parece ter conjugado na homogeneização das regras eleitorais pautas semelhantes para o jogo político, colocando-se a União como árbitro último sobre situações políticas tanto na esfera nacional como nas esferas subnacionais. Por sua vez, o caso argentino mostra amplos graus de autonomia que, embora deixem visível um espírito federal que respeita as diferentes realidades *provinciales*, tolera situações que não só distam dos princípios democráticos ao interior de cada UF, senão que também permeiam as arenas políticas federais.

Então, como se observa, nesta dissertação acredita-se que o processo de “*ultrapresidencialismo estadual*” é perfeitamente aplicável ao caso argentino, mas não

---

<sup>118</sup> Tradução própria.

<sup>119</sup> O título do trabalho é “Los Senadores y el Senado en Argentina y Brasil: Informe de una Encuesta”, publicado pelo Institute für Iberoamerika-Kunde. Aqui se utiliza um resumo desta pesquisa, extraído de Tommasi (2008).

ao sistema brasileiro atual. Na Argentina, as *Provincias* – sobretudo aquelas de mais baixos índices de desenvolvimento que se encontram, ao mesmo tempo, entre as de menor população, eleitorado e magnitude - centralizam o poder, devido à presença de uma forte conexão eleitoral com a oligarquia partidária *provincial*, além da grande sobre-representação distrital registrada na Argentina, a qual também está presente no Brasil, mas em menor grau.

## Capítulo Quinto

### 5.1. Introdução

A análise deste Capítulo está centrada no estudo de um importante fator colocado por Abrucio (1998) em seu estudo sobre os Executivos estaduais no Brasil. Este se relaciona com os poderes financeiros, administrativos e políticos com que contam os Governadores, e que podem ser utilizados para cooptar as classes políticas em nível subnacional (tanto estadual quanto municipal).

Neste capítulo se inclui um estudo sobre o federalismo fiscal mostrando as peculiaridades dos sistemas tributários do Brasil e da Argentina. Depois, se realiza uma análise sobre o processo de reformas neoliberais durante a década de 1990 e o impacto que elas tiveram em ambos os países. A ênfase é colocada sobre as mudanças relacionadas às reformas e como estas afetaram o equilíbrio federativo. Importante é estudar estas mudanças em nível federal, mas também nas esferas subnacionais para ver o impacto destas no poder e na discricionariedade que possuem os Governadores.

Assim, se torna importante pesquisar sobre as receitas arrecadadas pelos distintos entes federativos e como estas são repartidas e utilizadas; a criação de cargos públicos, e qual a situação pré e pós-reformas (tamanhos, percentuais de funcionários públicos por habitante, etc.); e a administração dos bancos estaduais/*provinciales* e os seus processos de transformação (por privatização, concessão, fusão ou desaparecimento); entre outros temas. Os três pontos enfatizados anteriormente são fundamentais, já que tratam do tripé que constitui a máquina eleitoral, ao mesmo tempo em que dá clareza sobre a redução ou não do tamanho das administrações nas subunidades federais.

### 5.2. Uma introdução ao federalismo fiscal

Dentro dos sistemas federais, existe um arranjo, dos mais importantes, denominado federalismo fiscal, o qual privilegia a descentralização de atribuições e receitas às entidades subnacionais autônomas. Por meio deste se dão diferentes

graus de autonomia aos entes subnacionais (no caso brasileiro, Estados e municípios e, na Argentina, *Provincias*), mas também se preserva a soberania do Governo central, outorgando a cada esfera níveis de arrecadação e gastos que, deveriam ser conforme as funções que cada âmbito possui.

O grau de descentralização fiscal está relacionado à capacidade tributária própria de cada ente e, esta, por sua vez, está vinculada à responsabilidade do gasto. Supõem distintos estudos teóricos sobre a descentralização fiscal que, na medida em que os governos subnacionais dependem mais ou menos das receitas próprias para o custeio de suas despesas, tendem a ter um grau maior ou menor de responsabilidade fiscal, com o registro de menores déficits que os governos mais dependentes de transferências. Como assinalam Giambiagi e Além (2000):

“Sendo assim, deveriam ficar sob a responsabilidade do governo central apenas as provisões de bens/serviços públicos nacionais, ou seja, aqueles cujos benefícios atingissem o país como um todo ou cuja produção estivesse sujeita a importantes econômicas de escala – por exemplo, os gastos com segurança nacional e infra-estrutura de transportes. Ou seja, os bens e serviços públicos cujos benefícios espalham-se por todo o país devem ser fornecidos pelo governo central e aqueles cujos benefícios são ilimitados geograficamente – como a iluminação pública e o corpo de bombeiros – deveriam ficar sob a responsabilidade das esferas de governo subnacionais” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000:306).

Por que se descentralizam gastos e funções? Acredita-se que são os governos subnacionais os que se encontram mais perto dos cidadãos. Portanto, estariam mais capacitados em conhecer os costumes e as necessidades locais sobre os serviços públicos estipulados. Nesta linha, aparece o argumento de Celso Ribeiro Bastos: *“quanto mais perto estiver a sede do poder decisório daqueles que a ele estão sujeitos, mais probabilidade existe de o poder ser democrático”* (apud AZEVEDO DA CUNHA, 2006:97).

Mas, como a atribuição excessiva de receitas aos entes subnacionais pode distorcer a economia do sistema, alguns federalismos têm criado arranjos especiais para conjugar a autonomia e o equilíbrio fiscais, tais como os mecanismos de transferências indiretas. Além do já pontuado, estes mecanismos também podem ajudar a atenuar as desigualdades sócio-econômicas entre os distintos governos intermediários (ou seja, Estados e *Provincias*) como ao interior destes, entre os governos locais.

### **5.3. Os sistemas fiscais do Brasil e da Argentina**

Em relação com os sistemas tributários destes federalismos, pode-se começar com uma diferença ressaltada por Marcus Melo:

“O caso do Brasil é interessante pelo fato de apresentar a maior carga tributária do mundo em desenvolvimento (atualmente estimada em 37% do PIB) e, em termos comparativos, uma burocracia tributária eficiente e profissionalizada. A Argentina tem uma carga tributária muito menor e uma burocracia tributária ineficiente” (MELO, 2005a:92)<sup>120</sup>.

A seguir, examina-se as situações dos federalismos fiscais no Brasil e na Argentina, analisando-se parte do seu histórico e o momento atual, visando ver o papel que lhes cabe às unidades intermediárias.

#### **5.3.1. O sistema brasileiro até o Plano Real**

Seguindo a dinâmica pendular da qual se comentou anteriormente, o federalismo fiscal brasileiro sempre mostrou este mesmo vaivém tendo avançado de uma descentralização marcante, durante a República Velha (1881-1930) e a primeira Redemocratização (1946-1964), para uma centralização extrema, na Era Vargas (1930-1945). Esta centralização encontrou seu mais acentuado momento no último período militar (1964-1985), com a reforma tributária de 1966-67, sendo sucedida pela descentralização surgida com a promulgação da Constituição de 1988 (AZEVEDO DA CUNHA, 2006).

Quando o regime militar dá passo ao novo governo eleito indiretamente em 1985, o poder de barganha dos Governadores aumenta. Isto se deveu ao fato de eles terem sido as figuras-chaves do processo de transição, já que eram autoridades com maior legitimidade do que o próprio Presidente: tinham sido eleitas em 1982 pela cidadania de cada Estado. Assim, se fortaleceram seus poderes de veto (ABRUCIO, 1998; GAMA NETO, 2007; BORDIN, 2003a). O Governo Sarney, então, teve que negociar constantemente apoios com os líderes dos Executivos estaduais para a

---

<sup>120</sup> Segundo Melo (2005a), a carga tributária argentina está no patamar de 24% do PIB.

aprovação de sua agenda.

Com a CF88, foi observada uma visível descentralização de receitas, com mecanismos de transferências de receitas entre os entes federados (VARSANO, 1997; ABRUCIO, 1998; SOUZA, 2005). O art. 23 da CF88 expressa que uma lei complementar iria fixar as *“normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”*. Assim, se ampliaram as competências comuns entre a União e os demais entes federativos, deixando em mãos da União as normas gerais e aos outros âmbitos a legislação complementar. Porém, entre os objetivos nacionais, se estipula que todos devem assegurar a existência digna de todos os brasileiros, visando reduzir as desigualdades regionais.

**Quadro 1. Brasil. Distribuição da Autoridade Tributária - CF88**

	<b>União</b>	<b>Estados</b>	<b>Municípios</b>
<b>Competência Exclusiva</b>	Imposto de Renda (IR)	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)	Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU)
	Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	Imposto para Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)	Imposto sobre Transmissão de Imóveis Inter-vivos
	Imposto de Exportação (IEx)	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN)
	Imposto de Importação (IImp)	Imposto sobre Ganhos Suplementares de Capital	Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis (IVVC)
	Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR)	///	///
	Imposto sobre Grandes Fortunas		
	Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)		
<b>Autoridade Tributária sobre campo residual</b>	Criação de Contribuições Sociais:	Proibição de criação de novos impostos	Proibição de criação de novos impostos
	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (1988)	Endividamento regulado pelo Senado Federal	Endividamento regulado pelo Senado Federal
	Contribuição sobre o Lucro Líquido das Empresas (1989)	///	///
	Imposto Provisório sobre a Movimentação Financeira (1993)		

Fonte: Arretche (2007b).

**Quadro 2. Brasil. Transferências de Receita segundo Beneficiários - CF88**

	<b>União</b>	<b>Estados</b>	<b>Municípios</b>
<b>Transferências Constitucionais</b>	///	18% do IR e do IPI (FPE), em 1988	20% do IR e do IPI (FPE), em 1988
		19% do IR e do IPI (FPE), em 1989	20,5% do IR e do IPI (FPE), em 1989
		19,5% do IR e do IPI (FPE), em 1990	21% do IR e do IPI (FPE), em 1990
		20% do IR e do IPI (FPE), em 1991	21,5% do IR e do IPI (FPE), em 1991
		20,5% do IR e do IPI (FPE), em 1992	22% do IR e do IPI (FPE), em 1992
		21,5% do IR e do IPI (FPE), a partir de 1993	22,5% do IR e do IPI (FPE), a partir de 1993, + 1% (EC N° 55, 2007)
		10% do IPI, de acordo com as export. de prod. manufaturados (FPEX, compensação por redução de ICMS)	10% da FPEX do respectivo Estado (compensação por redução de ICMS)
		30% do IOF Ouro	25% do ICMS do respectivo Estado
		3% Programas de Financiamento Regiões Norte, NE e CO	50% do ITR
		///	70% do IOF Ouro
///	50% do IPVA do respectivo Estado		
<b>Vinculação de Gastos</b>	18% da Receita Disponível em Ensino (dos quais, 30% em Ensino Fundamental, 1996)	25% da Receita Disponível em Ensino (dos quais, 60% em Ensino Fundamental, 1996)	25% da Receita Disponível em Ensino (dos quais, 60% em Ensino Fundamental, 1996)
	7% da Receita Disponível em Saúde (2000)	12% da Receita Disponível em Saúde (2000)	15% da Receita Disponível em Saúde (2000)

Fontes: Arretche (2007b) e Brasil (2008).

O art. 161 § 2º da CF88 expressa que cabe a uma lei complementar “estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios”. E o art. 43 estabelece que, “para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”, cabendo a uma lei complementar dispor sobre “as condições para integração de regiões em desenvolvimento” (art. 43 § 1º da CF88). A Lei Complementar Nº 62 de 1989 prevê o cálculo do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)<sup>121</sup>. Pelo art. 2º desta lei, está previsto que 85% dos recursos do FPE devam ser distribuídos às unidades federativas das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, enquanto que o restante 15% deve ir aos Estados das Regiões Sul e Sudeste. Assinala Azevedo da Cunha (2006) que os coeficientes de participação individuais para cada Estado e o DF no FPE se baseiam em critérios redistributivos (produto do fator representativo da população pelo fator representativo do inverso da renda per capita, de cada ente participante, na forma definida nos artigos 88, 89 e 90 do Código Tribunal Nacional), atribuindo, dessa forma, peso mais elevado às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A seguir, se listam os coeficientes individuais de participação.

**Tabela 39. Brasil.  
Coeficiente para o FPE**

UF	Região	Coef.
Bahia	Nordeste	<b>9,3962</b>
Ceará	Nordeste	<b>7,3369</b>
Maranhão	Nordeste	<b>7,2182</b>
Pernambuco	Nordeste	<b>6,9002</b>
Pará	Norte	<b>6,1120</b>
Paraíba	Nordeste	<b>4,7889</b>
Minas Gerais	Sudeste	<b>4,4545</b>
Tocantins	Norte	<b>4,3400</b>
Piauí	Nordeste	<b>4,3214</b>
Rio Grande do Norte	Nordeste	<b>4,1779</b>
Alagoas	Nordeste	<b>4,1601</b>
Sergipe	Nordeste	<b>4,1553</b>
Acre	Norte	<b>3,4210</b>

**Tabela 39. (cont.)**

Amapá	Norte	<b>3,4210</b>
Paraná	Sul	<b>2,8832</b>
Goiás	C.-Oeste	<b>2,8431</b>
Rondônia	Norte	<b>2,8156</b>
Amazonas	Norte	<b>2,7904</b>
Roraima	Norte	<b>2,4807</b>
Rio Grande do Sul	Sul	<b>2,3548</b>
Mato Grosso	C.-Oeste	<b>2,3079</b>
Rio de Janeiro	Sudeste	<b>1,5277</b>
Espírito Santo	Sudeste	<b>1,5000</b>
Mato Grosso do Sul	C.-Oeste	<b>1,3320</b>
Santa Catarina	Sul	<b>1,2798</b>
São Paulo	Sudeste	<b>1,0000</b>
Distrito Federal	C.-Oeste	<b>0,6902</b>

Fonte: Lei Complementar Nº 62/1989.

Então, distintos autores viram nesta nova Carta Magna a presença tácita do poder dos Governadores. Isto se refletiria na excessiva descentralização do bolo

<sup>121</sup> A Lei também prevê o rateio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), outorgando 10% para as capitais dos Estados, e 90% restante se reparte seguindo critérios populacionais e de renda per capita (SOUZA, 2005).

tributário e a grande autonomia de gastos dos estados. De qualquer forma, o processo teria começado em 1983, com a aprovação da chamada *Emenda Passos Porto* (EC N° 23/83), que elevou os Fundos de Participação aos entes subnacionais (KUGELMAS, 2001:35). Além da autonomia que possui cada ente para decidir sobre os próprios tributos, a CF88 prevê um sistema de transferências de recursos entre União, Estados e municípios: da União para os demais, e dos Estados para os municípios.

No entanto, foi a União a que permaneceu com a competência tributária residual e com competência exclusiva para a criação de contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de contribuição de interesse das categorias profissionais ou econômicas (AZEVEDO DA CUNHA, 2006:118).

Nas últimas décadas, a situação do federalismo fiscal tem se modificado bastante, entre outras coisas pela transformação dos municípios em entes federativos, passando o Brasil a ser um “federalismo trino”, como já foi observado. No ano de 1993 entrou em plena vigência a reforma tributária<sup>122</sup>. Além disto, foram criadas diferentes instituições fiscais com impacto na descentralização fiscal (LIPARIZI, 2006).

### **5.3.2. O sistema argentino: receitas, gastos e *Coparticipación***

Seguindo Raimundi e Tilli (2006), observa-se que o sistema fiscal argentino conta com distintos mecanismos: os sistemas tributários próprios, com bases e alíquotas sob controle *provincial*; as alíquotas adicionais, estabelecidas pelo Governo federal; as transferências de livre disponibilidade, através de fundos não vinculados, e as transferências condicionadas, com montantes e destinos determinados pela administração federal. A estes arranjos se soma um instrumento fundamental, a *Coparticipación Federal de Impuestos*, um sistema de centralização da arrecadação e distribuição.

O primeiro arranjo fiscal federal argentino remonta ao decênio de 1860, quando se realizou a distribuição tributária, e o Governo federal e as *Provincias* tinham fontes próprias de receita: estas taxavam a produção e os bens de consumo, enquanto aquele arrecadava os impostos do comércio exterior (CETRÁNGOLO; JIMÉNEZ, 2004). Anos depois, os líderes das *Provincias* perceberam que podiam “aumentar” o dinheiro próprio mediante endividamento público e emissão de moeda através dos

---

<sup>122</sup> Deve-se agradecer à economista Agustina Malvido (UNC/UNSAM, Argentina) os comentários sobre o sistema fiscal brasileiro pós-88.

bancos *provinciales*. Os Governadores tomavam empréstimos do exterior e depois o Governo federal devia auxiliá-los. Assim se explica a tremenda crise financeira argentina durante a administração Juárez Celman (1886-1890).

O ano de 1890 assistiria à promulgação da Lei N° 2.742, através da que se estabeleceu a “Caixa de Conversão”. A partir desta década, começava a reger uma moeda única em todo o território nacional.

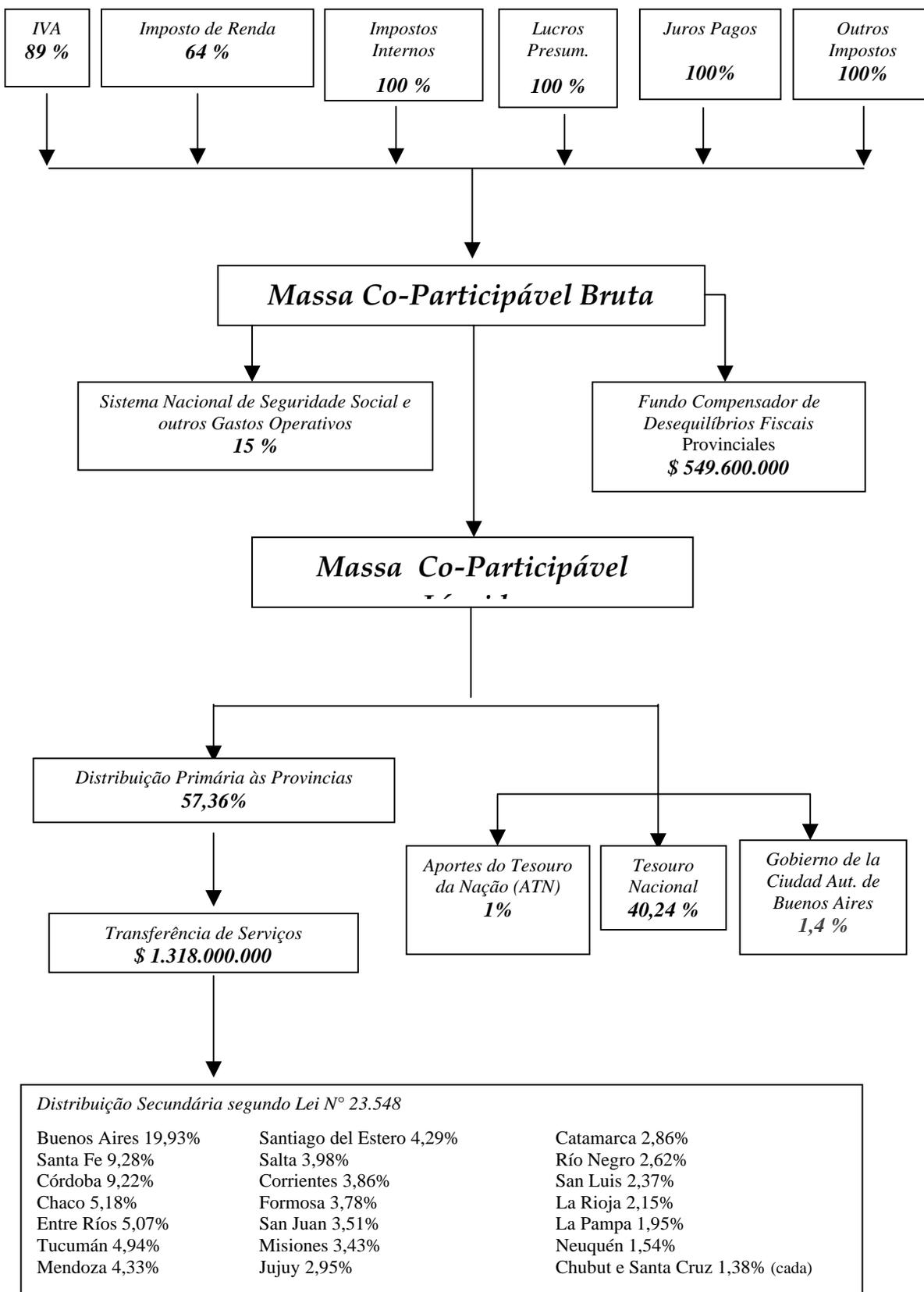
Em 1935, foi estabelecido o sistema de *Coparticipación* que, com muitas mudanças ainda impera na Argentina. Este sistema centraliza a arrecadação da maior parte do bolo tributário para, depois, distribuir receitas às *Provincias* através de distintas transferências. Desta maneira, durante a *Amplia Década Infame*, em um regime democrático só em aparência, as unidades intermediárias sob pressão cederam sua arrecadação da sua base fiscal à União, em troca de maiores montantes de receita.

Como o Brasil, também o país platino oscilou nos níveis de transferências de receita para as unidades federativas segundo a natureza do governo de turno. Durante os regimes de exceção, as *Provincias* ficavam com uma parcela reduzida de receita, enquanto que nos governos democráticos, pressionavam e conseguiam aumentar a fatia do bolo bem maior. Assim, as receitas das UF “pendularam” entre um máximo de 46% em 1964 a um mínimo de 29%, em 1980.

Já no final do Governo Lanusse, em 1973, se promulgou a Lei N° 20.221, que estabelecia um novo sistema de co-participação, que tentou aumentar as receitas *provinciales* com o objetivo de fortalecer os governos conservadores do interior, ante a iminência de uma nova administração peronista (ÁVILA et al., 2000). Em 1981, o último governo militar transpassou todos os limites, inclusive na área fiscal: eliminaram a cidade de Buenos Aires do sistema de *Coparticipación* (REGIS, 2009:107).

O regresso à democracia levou Alfonsín a modificar o sistema vigente, incentivando a descentralização das receitas de forma mais favorável às unidades federativas. Mas a profunda crise da “década perdida” foi muito severa para as *Provincias*, levando o Governo federal à nacionalização dos sistemas de pensão subnacionais. Em janeiro de 1988, se sancionou a Lei N° 23.548, com caráter provisório válido para os próximos três anos (BENVENUTI, 2008). Esta lei determinou um complexo regime transitório de co-participação de impostos. Na figura N° 6 pode-se ver o funcionamento do sistema.

**Figura 6. Argentina. Ley Nº 23.548 – Coparticipación Federal de Impuestos**



Fonte: *Ministerio de Economía de la Nación* (2009).

Entretanto, a Lei sofreu inúmeras modificações ao longo das últimas duas décadas, como consequência da assinatura de sucessivos “pactos fiscais”, leis e decretos. Finalmente, em 1994 o regime de co-participação federal foi constitucionalizado, instituído como arranjo de solidariedade social entre as *Provincias*.

A autonomia fiscal das *Provincias* e da *Ciudad Autónoma de Buenos Aires* estaria assegurada, principalmente, pela existência deste mecanismo legal de “federalismo cooperativo/solidário” de dupla distribuição, a *Coparticipación*. Este sistema fiscal é formado pelos “*recursos coparticipables*”, que se designam ao Governo nacional, por um lado, e ao conjunto das *Provincias*, pelo outro, seguindo percentagens pré-estabelecidas (distribuição primária). Com o bolo total que se destina às *Provincias*, se faz uma distribuição secundária, através de transferências de recursos que dão prioridade a alcançar um grau equivalente de desenvolvimento, qualidade de vida e igualdade de oportunidades em todo o território nacional (art. 75° inc. 2 e inc. 3 da CN94), beneficiando, então, às unidades mais pobres, conforme a Lei N° 23.548 e suas modificações. Assim mesmo, o Congresso Nacional está facultado para acordar a entrega de subsídios do Tesouro Nacional às *Provincias*, cujas rendas não atinjam, segundo os seus orçamentos, a cobrir seus gastos ordinários (art. 75° inc. 9 da CN94).

Ao mesmo tempo, a CN94 incluiu a inclusão obrigatória dentro da massa co-participada de qualquer novo imposto que seja criado em diante pelo Governo federal, além de proibir que este repasse responsabilidades sem a correspondente transferência de recursos para solver os gastos, e de propor que uma lei complementar iria regular um novo regime fiscal (REZENDE, 2008:87). Também se deve lembrar o importantíssimo art. 124° da CN94, que expressa que “*corresponde a las Provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio*”, pelo que aquelas que, por exemplo, possuem hidrocarbonetos, se encontram em posições privilegiadas frente às demais.

Bou i Noversa (2005) entende que, como a distribuição secundária das receitas se estabelece a partir de negociações políticas às vezes pouco transparentes e objetivas, o alto grau de desequilíbrio fiscal vertical favorece às *Provincias* de menor desenvolvimento, o que se explica, entre outras coisas, pela histórica sobre-representação destas no Congresso.

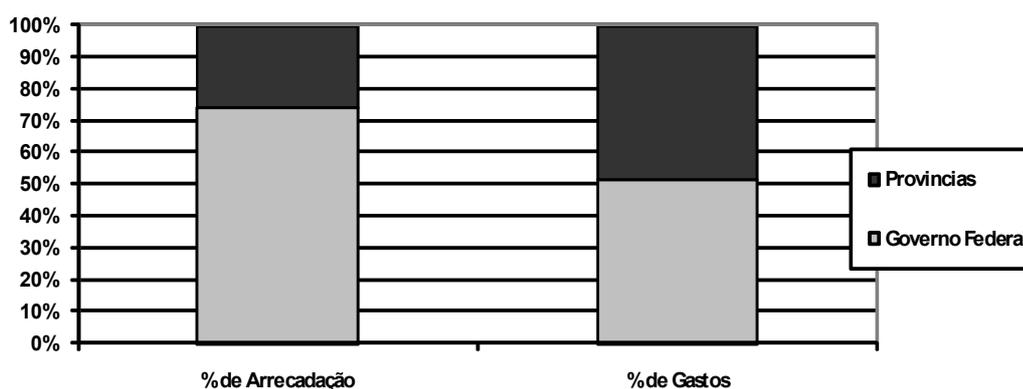
A sobrevivência dos municípios – que, como foi pontuado, não são entes federativos – está subordinada a legislação de cada governo *provincial*: o Governo federal repassa para as *Provincias*, mas são estas que estabelecem os percentuais

dos municípios da receita. Os sistemas mudam de *Provincia* para *Provincia*, indo desde uma descentralização importante até a mais ferrenha centralização dos recursos em mãos do governo intermediário. Para 2002, a média de gastos executados pelos municípios se localizou no patamar de 10% das receitas totais (CETRÁNGOLO; JIMÉNEZ, 2004).

O novo regime, estipulado pela CN94 para ser estabelecido até 1996, nunca foi criado, sendo mantida a Lei N° 23.548. A explicação é simples e demonstra que quando as maiorias necessárias estiverem mais perto da unanimidade, mais difícil será mudar o *status quo*: o art. 75° inc. 2 da CN94 estabelece que, para entrar em vigor, a lei-convênio deve ser aprovada no Legislativo federal por maioria absoluta da totalidade dos membros em ambas as Câmaras, assim como também em cada uma das 24 unidades federativas.

A Argentina é um caso extremo de desequilíbrio fiscal, já que o Governo federal é responsável por quase 60% dos gastos subnacionais: enquanto as receitas das UF e dos municípios constituem 4,5% do PIB, as transferências co-participadas representam 8% do PIB (MELO, 2005a:112). As UF exercem uma alta fração do gasto público, mas arrecadam fração bem menor dos impostos. Assim, em muitas *Provincias* pequenas, a proporção de recursos que chegam mediante transferências constitui mais de 80% de suas receitas totais (TOMMASSI, 2008). Portanto, isto faz com que os Governadores desfrutem dos benefícios políticos que traz o gasto público, mas não acarretam os custos políticos vinculados à arrecadação.

Gráfico 1. Argentina. Arrecadação e Gastos por esfera (2002)



Fonte: Elaboração própria, em base a Cetrángolo e Jiménez (2004).

O sistema fiscal argentino é desfavorável em termos de *accountability*, porque inexistente correspondência fiscal, contribuindo à ineficiência no gasto por parte das *Provincias*, as quais, entre outras coisas, têm continuado com o inchaço das máquinas

burocráticas intermediárias, sem outra justificativa que o nepotismo e os favores políticos pouco claros. Somando a isto a capacidade de endividamento das *Provincias* e o socorro financeiro do Governo federal a elas (*bailout*) em troca de compromissos fiscais freqüentemente inadimplentes, não é difícil de entender a crise argentina de 2001 (BOU I NOVERSA, 2005:14-15).

Semelhante ao que acontece no Brasil, nos últimos anos, os governos subnacionais passaram a ser cada vez mais dependentes das transferências de receita. Aquelas UF mais independentes destes fundos são as *Provincias* produtoras de hidrocarbonetos (nucleadas na OFEPHI, como se verá) e a Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

#### 5.4. As reformas dos anos 90

Apesar de tentativas em governos anteriores – algumas das quais bem-sucedidas –, as administrações Menem (1989-1999) e FHC (1994-2002) se caracterizaram, profundamente, por colocar em prática as crenças contemporâneas sobre a eficiência que o Estado moderno deveria ter. O pacote de medidas, derivado do “Consenso de Washington”, inclui políticas de ajuste com o objetivo de impulsionar o crescimento econômico dos países em desenvolvimento, entre os quais especialmente os latino-americanos. Entre outras medidas, aparecem a disciplina fiscal, a abertura das economias nacionais, o controle do gasto público, as privatizações e a conseqüente diminuição do aparelho estatal, a reforma tributária, as privatizações e a desregulamentação da economia. A Argentina e o Brasil foram os federalismos que mais longe foram na aplicação das medidas, ultrapassando incluso a média de América Latina em geral.

**Tabela 40. América Latina.  
Aplicação de reformas favoráveis ao mercado (1985-1999)**

	1985	1990	1995	1999
Argentina	.338	.468	.595	.616
Brasil	.259	.430	.515	.610
México	.290	.424	.531	.511
Venezuela	.284	.343	.477	.514
Média da América Latina	.341	.436	.539	.583

*Nota: .000 indica um marco normativo não reformado; 1.000 sugere um marco regulatório perfeitamente favorável ao mercado.*

Fonte: Armijo, Faucher e Dembinska (2006:763).

Como afirma Rezende (2004), estas reformas e os programas de modernização

das administrações públicas estatais, financiados pelos organismos multilaterais de crédito, privilegiaram os interesses dos Governos centrais, ao colocarem ênfase no ajuste fiscal antes que em mudanças mais intensas nas burocracias nacionais. *“De uma maneira geral, tais reformas convergiram no sentido de delegar autoridade aos governos subnacionais visando a aumentar a proximidade das políticas públicas com as preferências políticas locais, além de maior participação e liberalização política”* (SANTOS DE SOUZA, 2004:55).

Um dos pontos principais que justificavam as reformas estava relacionado com a crise dos Estados na maioria dos países latino-americanos (O'DONNELL, 1993). Existiam dois problemas de tipo econômico-político (o tamanho e o papel regulador do Estado), um problema político (a necessidade de aumentar a capacidade política do governo para mediar interesses) e um problema econômico-administrativo (recuperar a governança, quer dizer, a capacidade financeira e administrativa para implantar as decisões políticas); problemas que poderiam ser solucionados através dos já mencionados ajustes fiscais, a reforma administrativa e a separação dentro do Estado entre formulação e execução de políticas públicas (BRESSER-PEREIRA, 1998:517-518).

A seguir vão ser analisadas estas reformas ocorridas no Brasil e na Argentina, assim como as mudanças ocasionadas em relação aos poderes políticos, administrativos e financeiros dos Governadores destes países federais do Cone Sul.

#### **5.4.1. O processo de reformas no Brasil (1994-2002)**

Em 1994, o sucesso do Plano Real serviu para Fernando Henrique Cardoso conseguir a maioria das preferências na eleição para a Presidência da República. Em seu primeiro governo, aprofundou as políticas de corte neoliberal aplicadas pelos governos precedentes (Collor, Franco), tais como a abertura comercial e financeira, a desregulamentação do mercado de trabalho e a privatização de empresas estatais.

Com a estabilização de preços, ocorreu um incremento das importações e uma diminuição das exportações. As taxas de juros cresceram para atrair capitais estrangeiros, ao mesmo tempo em que diminuiu o nível de atividade interna e aumentou o custo fiscal da dívida pública com um impacto brutal nas contas públicas dos Estados, o que determinou um incremento da pressão tributária. Com a chegada dos capitais forâneos, se fomentou, indiretamente, a competição fiscal entre os

governos intermediários, desencadeando-se a famosa “*guerra fiscal*” que teve conseqüências nefastas para todos os envolvidos.

Uma visão desse momento pode perceber-se nas palavras do próprio ex Presidente FHC: “*Os barões da República, irresponsáveis natos, sempre dispostos a transferir os desastres resultantes de suas prodigalidades ao próximo governador, quando não aos bolsos do povo, pelas mãos de um Tesouro Nacional, cada vez mais enfraquecido*” (REGIS, 2009: p. X).

Em relação com isto, Regis (2009) assinala que a primeira medida do Plano Real foi a EC N° 3 (de 17.3.1993), a qual, além de alterar os artigos 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160 da CF88, modificou o art. 167, adicionando o § 4º. Este parágrafo estabelece: “*É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta*”. Quer dizer, o Governo federal agora tinha a possibilidade de reter as receitas dos entes que lhe deviam para garantir as dívidas. A esta medida, adveio a criação do Fundo Social de Emergência (FSE) através da ECR N° 1/94, a qual, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, retinha receita compartilhada em mãos da União.

Os Governadores, até o Plano Real, tinham maiores gastos do que ingressos por receitas arrecadadas, mas em um sistema monetário fraco e com uma inflação galopante, o déficit se saldava automaticamente: eles pediam empréstimos por valores que, ao momento de ser saldados, eram ínfimos pela magia da inflação. Junto a isto, as UF pediam ajuda financeira ao Governo federal quando a situação se complicava, e este respondia a solicitude positivamente. A existência desta ajuda, federalizando as dívidas, fazia com que os Estados não se preocupassem muito com o equilíbrio dos gastos. Os Governadores prometiam controles nos gastos, mas depois não cumpriam o pactuado nem honravam as dívidas (ABRUCIO; COSTA, 1998).

Nesta conjuntura, os Estados se envolveram em uma ferrenha disputa, conhecida como “*guerra fiscal*”. Durante esta, os Estados brasileiros se serviram do imposto sobre o consumo (ICMS), visando levar esses capitais ao território da UF, agindo cada um por seu lado (idem, 1998). Com as dificuldades para gerar ou conseguir maiores fontes de recursos, cada Estado individualmente procurou a captação dos capitais internacionais que queriam radicar-se no Brasil. Desta forma, se exacerbou a competição entre as distintas unidades federativas para a atração dessas fontes externas, abrindo mão de taxas e impostos para que os capitais se radicassem

em tal ou qual Estado. Como no Brasil existem UF melhor preparadas para enfrentarem a situação (por possuírem mais riquezas próprias e melhor infraestrutura), este tipo de conflitos levou a que os ganhos relativos se dirijam a estes Estados mais desenvolvidos, com decorrências que fazem crescer ainda mais as desigualdades regionais (VARSANO, 1997).

Mas o contexto foi mudando a partir da implementação do Plano Real, pelo que o uso de todos os arranjos formais e informais em mãos dos Governadores tornou-se perigoso. A moeda nacional se estabilizou e a inflação parou. Também os controles da União sobre as UF aumentaram. Criou-se um leque de legislação que afetou de distintas formas o poder dos Governadores<sup>123</sup>. Entre outras, podem se citar a Lei Complementar N° 82/1995 (a chamada *Lei Camata*), que regulamentava o art. 169 da CF88, disciplinando os limites das despesas com o funcionalismo público a 60% dos gastos nos orçamentos do Governo federal, dos Estados e dos municípios; e a Lei Complementar N° 87/1996, denominada *Lei Kandir*. Esta última isenta do pagamento do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) os produtos e os serviços destinados à exportação. Com a sua aplicação, os Estados tiveram importantes perdas em sua arrecadação. Assim mesmo, aparece a Medida Provisória N° 1514 de agosto de 1996, a qual permitiu a criação do “Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária”.

A partir da promulgação da Lei N° 9.491 em setembro de 1997, se criou o Conselho Nacional de Desestatização. Assim, passaram a mãos privadas (nem sempre nacionais) a Companhia Vale do Rio Doce, o sistema Telebrás, Embratel, e mais 130 empresas (IBGE, 2004:37).

A política de FHC de elevar a taxa de juros aumentou o estoque da dívida estadual a um nível excessivo, pressionando as finanças públicas das UF. Quando a situação financeira dos Estados ficou caótica (a dívida estadual chegou aos R\$ 100 bilhões em 1995), o Governo federal decidiu ajudar pela última vez, mas com uma contrapartida. Sancionou-se a Lei N° 9496/1997, que estabeleceu critérios para o refinanciamento das dívidas financeiras dos Estados e do Distrito Federal pela União, mas em troca as UF comprometeram-se a observar o cumprimento do pagamento da dívida refinanciada e a estabelecer Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal. Destarte, a rolagem da dívida fazia com que os governos intermediários devessem entregar o controle dos bancos<sup>124</sup> e das empresas públicas estaduais. A necessidade

---

<sup>123</sup> Além da legislação que se exporá, se poderiam adicionar as leis N° 8.987/95 (Lei de Concessões) e N° 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases) como exemplos de regras que disciplinam Estados e municípios em diferentes áreas.

<sup>124</sup> Em verdade, o processo de transferência começa no último dia do Governo Itamar (31.12.1994), com

mútua (o Presidente precisava do apoio dos Governadores para lograr o sucesso do Plano Real, e estes necessitavam de ajuda financeira) fez com que as reformas continuassem sendo implantadas.

Em relação ao funcionalismo público, pode-se observar a redução na quantidade de servidores públicos em alguns Estados brasileiros. O ano de 1995 foi chave para a reforma do Estado em nível intermediário, já que aqui começa a privatização das empresas públicas estaduais, principalmente nas áreas financeiras e de energia elétrica. O ajuste fiscal, a venda de empresas e os Programas de Demissão Voluntária (PVD) iriam ajudar os Estados re-equilibrar suas finanças e começar o pagamento das suas dívidas, da mesma forma em que o Governo federal tentava melhorar suas contas. Desta forma, seguindo a dinâmica procurada pela administração FHC, observa-se a redução da burocracia federal, como também a diminuição dos níveis de funcionalismo público estadual entre 1994 e 1998 (em 13 das 16 UF listadas).

**Tabela 41. Funcionários Públicos em níveis federal e estadual (1989-1999)**

UF	Funcionários		Func./1.000 hab. em 1996	Diferença 94- 95/96-97 <sup>125</sup>
	1994-1995	1996-1997		
Alagoas	76.815	46.272	18	-
Amazonas	73.473	72.236	30	-
Bahia	187.543	187.524	15	-
Ceará	114.882	115.903	17	+
Espírito Santo	74.241	73.724	26	-
Maranhão	101.657	89.231	17	-
Mato Grosso*	56.915	45.306	20	-
Mato Grosso do Sul	48.086	44.511	23	-
Paraná	222.180	200.000	22	-
Pernambuco	169.132	184.000	25	+
Piauí	72.817	62.000	23	-
Rio Grande do Norte	97.208	93.305	36	-
Rio Grande do Sul*	233.589	145.457	15	-
Santa Catarina	132.313	143.000	29	+
São Paulo	1.103.873	1.022.434	30	-
Tocantins	43.637	33.850	32	-
<b>Func. Estaduais</b>	<b>2.808.361</b>	<b>2.558.753</b>	<b>24</b>	<b>-</b>
<b>Func. Nacionais</b>	<b>1.213.058</b>	<b>994.805</b>	<b>6</b>	<b>-</b>

*Nota: nos casos marcados com \*, a cifra é dos funcionários ativos.*

Fontes: Abrucio e Costa (1998) e IBGE (1996).

Por outro lado, deve-se levar em consideração a EC N° 16 de 1997, que alterou o art. 14 § 5° da CF88: a partir de 1998, se permitia a reeleição imediata. Com isso, o Governador devia fazer um bom mandato (aos olhos dos cidadãos, mas também da

a intervenção do BANESPA (Banco do Estado de São Paulo) e do BANERJ (Banco do Estado do Rio de Janeiro), os dois principais bancos estaduais do Brasil (KUGELMAS, 2001:38).

<sup>125</sup> O signo “+” indica uma diferença positiva na quantidade de funcionários públicos entre 1994-1995 e 1996-1997, enquanto que “-” indica diminuição.

União) se queria continuar mais quatro anos no cargo. Além do mais, através da Lei N° 9468/97, se instituíram os PDV na esfera federal, também havendo incentivos para que estes fossem adotados nos Estados.

Em 1998, a EC N° 19 introduziu mudanças em quase 30 artigos da CF88, sendo este o ponto alto da reforma administrativa, dispondo sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos; sobre o controle de despesas e finanças públicas e o custeio de atividades a cargo de qualquer uma das três esferas de governo, entre outras providências.

A estabilização monetária e de preços e as políticas de acesso ao crédito estabelecidas durante os primeiros anos de mandato, serviram para levar a imagem positiva do Presidente a altos patamares, dando forma a possibilidade palpável de um novo período. Com a reeleição por mais um mandato em outubro de 1998 sem precisar de segundo turno, FHC pôde dar continuidade às políticas neoliberais aplicadas no primeiro mandato.

Quase no fim do século, a todos os elementos já citados, se somou uma medida que ataria ainda mais os Governadores: a Lei Complementar N° 101, sancionada a 4 de maio de 2000. Mais conhecida como *Lei de Responsabilidade Fiscal* (LRF), estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, para prevenir riscos e corrigir desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas em todos os níveis. Obrigatória para todos os níveis de governo, em nível intermediário obrigou os Governadores a serem muito cautelosos com as finanças estaduais, já que a União não podia mais sanear as dívidas destes: a lei estabelece limites e condições sobre renúncia de ingressos e geração de gastos (em funcionalismo, dívidas, previdência social, solicitação de créditos) assim como restrição de ações no último ano de mandato que possam gerar dívidas, sob pena de crimes contra as finanças públicas, punições graves e até prisão.

À LRF deve-se adicionar mais uma política que prejudicou alguns Estados: em 2001, FHC decretou oficialmente o fim da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que tinha sido criada em 1959, com o objetivo de remediar as desigualdades entre as regiões mais desenvolvidas e o atrasado Nordeste brasileiro<sup>126</sup>. Entre as causas do fechamento se conta que a SUDENE era considerada como um importante nicho de corrupção e ineficiência.

Em um processo que durou vários anos, quando as UF perderam seus bancos e

---

<sup>126</sup> Durante as administrações de Lula, o SUDENE seria recriado primeiro como ADENE (Agência do Desenvolvimento do Nordeste) em 2001, pela Medida Provisória N° 2.146, e anos depois, em 2007, voltaria a ter o velho nome, pela Lei Complementar N° 125/97.

empresas públicas, os Governadores perderam a possibilidade de emitir títulos e ter acesso a créditos. Além disso, perderam a ferramenta de criação de cargos públicos nesses mesmos bancos e empresas, onde tinham força os aliados e amigos dos Governadores. Com isto, tiveram de aperfeiçoar a máquina de arrecadação, porque era esta uma das únicas armas que agora possuíam. A seguir, o quadro mostra a situação atual dos bancos estaduais e os processos de privatização, liquidação ou extinção.

<b>Quadro 3. Situação dos Bancos Estaduais (2009)</b>				
Públicos em funcionamento	Comprados pelo Banco do Brasil	Privatizados	Extintos ou em Liquidação	
BANDESTES (ES)	BEP (PI)	BEG (GO)	BADEP (PR)	BDM (MA)
BANESE (SE)	BESC (SC)	BANDEPE (PE)	BADESC (SC)	BDRIO (RJ)
BanPará (PA)	Nossa Caixa (SP)	BANEB (BA)	BADESP (SP)	BDRN (RN)
Banrisul (RS)		BANERJ (RJ)	BANACRE (AC)	BEMAT (MT)
BDMG (MG)		BANESPA (SP)	BANAP (AP)	BERON (RO)
BRB (DF)		BanEstado (PR)	BANDECE (CE)	CAIXEGO (GO)
		BEA (AM)	BANDERN (RN)	CEERS (RS)
		BEC (CE)	BANDES (ES)	CEESC (SC)
		BEM (MA)	BANDESUL (RS)	DesenBanco (BA)
		BEMGE (MG)	BanRoraima (RR)	MinasCaixa (MG)
		Crédito Real (MG)	BDGOIÁS (GO)	ProduBan (AL)
		Meridional (RS)		
		Paraiban (PB)		

Fontes: Banco Central do Brasil (2009) e Videira e Luz (2009).

Diferentemente do que parece ser sugerido, explica Gama Neto (2007) que a situação de FHC não era tão distinta em relação aos governos precedentes:

“Os recursos de poder na mão do governo federal durante a primeira administração de FHC não eram diversos dos anteriores. Contudo, a estratégia de vincular a estabilização econômica à agenda de reformas foi o grande diferencial do governo Cardoso em relação aos anteriores” (GAMA NETO, 2007:190).

Como estas reformas foram possíveis? Entre as causas que explicariam a consecução e o sucesso delas, Regis (2009) encontra a relevância que tiveram tanto o papel do Banco Central (BC) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no processo privatizador, como a EC N° 16, para obter o apoio dos Governadores e a atenuação da sua oposição às novas regras. Em relação ao primeiro fator, o autor considera fundamental o fato de estes Bancos estarem presentes em todo momento para ajudar os Executivos estaduais em conseguir consórcios compradores das empresas: se o BC pressionava os Governadores passando a tratar os bancos estaduais como privados (e assim, os desestimulava a que continuem tendo os bancos e os federalizem para, posteriormente, privatizá-los), o BNDES oferecia pagamentos adiantados da receita que seria gerada pelas vendas,

dando fôlego às UF. O outro fator é importante já que outorgou incentivos para os Governadores fazerem boas administrações e poderem se candidatar para mais um período.

Neste sentido, Rezende (2002) considera que, durante os anos do Governo FHC, com a abertura econômica e a estabilização monetária, houve uma diminuição da capacidade dos governos subnacionais para equilibrar seus orçamentos e atender as suas responsabilidades sociais. Assim, a posição para os Estados barganharem da União se viu muito reduzida. Então se vê que os dirigentes dos Executivos estaduais têm se enfraquecido na democracia, com um Presidente que detém cada vez maiores poderes e ferramentas. Claro é que, longe de serem meras figuras decorativas e até gerando importantes conflitos com a União<sup>127</sup>, os Governadores controlam imensas somas de dinheiro, através do orçamento estadual e contam com a ferramenta de criação de pastas, secretarias e, em definitivo, muitos cargos na administração pública (REGIS, 2009).

Passa-se agora à análise das cifras do federalismo fiscal brasileiro durante o período contemporâneo de pós-ditaduras.

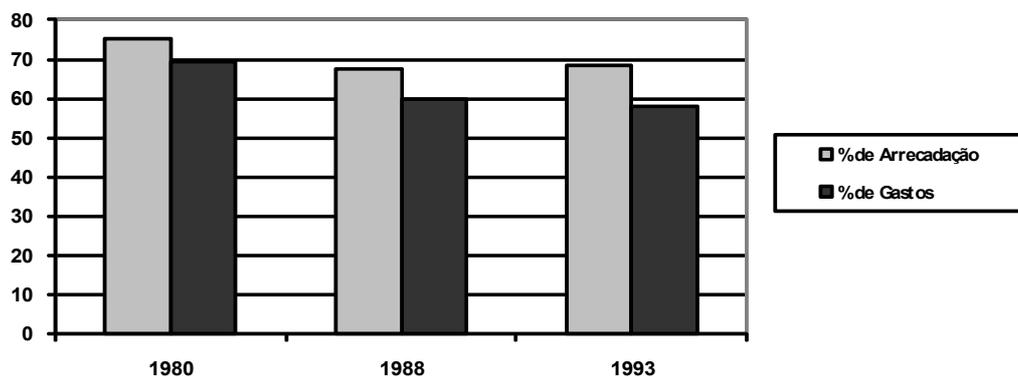
#### *5.4.1.1. Arrecadação e gastos em democracia*

Como se mostra na seguinte seqüência de gráficos, o processo de desconcentração de recursos e de gastos tem apresentado diferente intensidade para cada esfera de governo. A União, entre 1980 e 1993, passou de arrecadar 75,3% a 68,6% do total de recursos, diminuindo sua capacidade de gasto maior proporção do que o percentual arrecadado: se em 1980, realizava 69,4% do gasto, em 1993, este valor tinha descido a 57,8%.

---

<sup>127</sup> Regis (2009:96-97) analisa três relevantes conflitos entre Estados e União: a ação apresentada no STF pelo Governador gaúcho Olívio Dutra e a moratória declarada por Itamar Franco em MG, em 1999; e os questionamentos feitos pelo Governo do Rio de Janeiro durante a administração de Rosinha Garotinho em 2003. De qualquer forma, todos os conflitos acabaram com o STF julgando em favor da União.

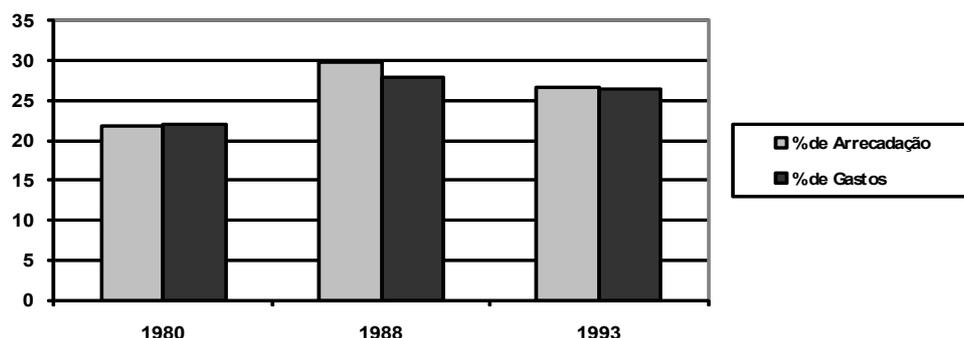
Gráfico 2. Brasil. Receitas da União (1980-1993)



Fonte: Almeida (2005:33).

Por sua vez, os Estados aumentaram a sua capacidade de arrecadação e de gastos entre 1980 e 1988: a primeira passa de 21,8% para 29,8%, e a segunda cifra pula de 22,0% para 28,0%. No período que abarca desde 1988 a 1993, sua capacidade de arrecadação caiu um pouco (de 29,8% passou a 26,6%), mas a de gastos diminuiu menos (de 28,0% passou a 26,4%). Dentre estes, houve importantes aumentos de receitas nos Estados menos desenvolvidos (entre 7% e 18%, segundo a região), ao passo em que a UF mais desenvolvida, São Paulo, viu suas receitas crescerem a ritmos menores (média de 5% ao ano). Desde a CF88, os Governadores aumentaram o seu poder relativo (ABRUCIO, 1998; REGIS, 2009), já que podiam elevar as receitas fiscais dos seus Estados, emitirem títulos por meio dos bancos estaduais, etc. Isto adicionou gravidade a uma situação já caótica de inflação exacerbada. Mainwaring e Samuels (1997) encontraram na grande autonomia das esferas subnacionais a robustez do federalismo brasileiro.

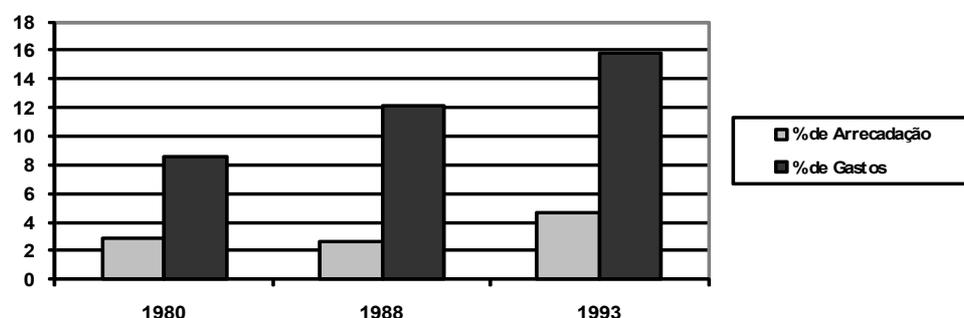
**Gráfico 3. Brasil. Receitas dos Estados (1980-1993)**



Fonte: Almeida (2005:33).

Assim, a situação da União e dos Estados deixou, em consequência, um panorama bem favorável aos municípios. Estes duplicaram sua participação no gasto público entre 1980 e 1993. Desde o começo da década de 1980 até a promulgação da CF88, sua arrecadação diminuiu, ao tempo em que incrementou sua capacidade de gasto.

**Gráfico 4. Brasil. Receitas dos Municípios (1980-1993)**



Fonte: Almeida (2005:33).

Comparando os dados referentes a 1993 com os de 2003, observados por Almeida (2005), os percentuais de participação de cada esfera na arrecadação tem-se mantido estáveis ao passo que na capacidade de gasto, tanto o nível federal como o municipal tem aumentado suas percentagens em detrimento do gasto executado pelos Estados.

Porém, e apesar de observar a escassa capacidade legislativa dos Estados, Souza (2005) considera que a situação destes não é tão desfavorável como parece. Isto porque, em outras coisas, as unidades federativas coletam o importante ICMS

que, a diferença de outras federações, é de competência estadual, ainda que não determinem livremente suas alíquotas; e também porque os Estados estão em uma situação melhor do que no regime anterior em relação à quantidade de recursos administrados.

Entretanto, os dados demonstram que os principais beneficiários com o processo a descentralização fiscal promovida pela CF88 foram os Municípios. Embora a sua receita própria tenha passado de 3% para 5%, nesse mesmo período os governos locais ampliaram sua participação na receita disponível de 9% em 1980 para 16% em 1993. Em conseqüência, os prefeitos começaram a ter uma relevância inédita frente aos Governadores, além de criar relações diretas com o Planalto e não com os palácios de governo estaduais (REGIS, 2009). Mas isto levou a uma absurda proliferação de municípios, aumentando a cifra de 3.990 municípios, em 1980, para 5.507, em 1997<sup>128</sup>. De qualquer forma, a enorme maioria dos municípios, autônomos constitucionalmente, na prática não tem recursos suficientes para se auto-sustentar (ABRUCIO, 2001).

Como a carga tributária aumentou muitíssimo nos últimos anos – passando de 22% do PIB em 1988 para 28% em 1994<sup>129</sup> –, rapidamente a União conseguiu, em termos reais, um volume superior de receitas ao que tinha em 1988, graças à expansão da arrecadação das contribuições sociais (receitas que não são compartilhadas com os entes subnacionais) e outras taxas criadas a partir das suas prerrogativas pós-CF88 (ALMEIDA, 2001).

Como resultado do duplo processo (a relevância conseguida pelos municípios e a recuperação de receitas pela União), são os Estados os que saíram enfraquecidos das etapas de reformas ocorridas durante a década de 1990 e os primeiros anos do novo século. Destarte, pode-se dizer que, nestes anos, parece se retomar o movimento pendular do federalismo brasileiro. Entre a descentralização e centralização, o Governo federal, enfatizando a prioridade da estabilização econômica, promoveu um movimento completamente oposto à descentralização estabelecida na CF88.

---

<sup>128</sup> Arretche (2007:62) convence expressando que o Brasil, com quase 200 milhões de hab., não teria um número excessivo de municípios (em 2009, são 5.564), se comparado com outros países federais pela sua população: Estados Unidos (com 300 milhões de habitantes) possui 70.500 governos locais; e a Suíça (com menos de 8 milhões de hab.) conta com 3.000 governos locais. Pode-se adicionar à comparação a Argentina: neste país, se contam 2.247 governos locais (entre *municipios*, *comunas* e *comunas rurales*, *comisiones de fomento* e *comisiones municipales*, *delegaciones municipales*, etc.), com uma população total de 40 milhões de hab. Porém, o que deve ser ressaltado no caso brasileiro é a rapidez no crescimento dos governos locais, decorrente da CF88 e da criação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

<sup>129</sup> Em 2004, a percentagem da carga tributária no PIB alcança 34,91%.

Explica Yoshida (2006) que o Executivo federal obteve um grande sucesso nas votações da reforma administrativa, já que ganhou 94% das votações em que o líder do governo indicou voto. Então, parte importante desse sucesso se explica pela alta disciplina partidária dos partidos da coligação de governo<sup>130</sup>. Nesta mesma linha pode ser citada a tese de Branco (2007), que analisa as distintas Emendas Constitucionais no período 1992-2006 e encontra que a maioria delas, promulgada nestes anos, é referida não a matérias institucionais nem econômicas, senão às temáticas que impactam sobre a estrutura federativa (49%). Dentre estas últimas, aparecem principalmente as que têm a ver com as relações fiscais e com a aplicação das políticas sociais, como saúde e educação, as quais deveram ser executadas sem a ajuda técnica e administrativa da União.

Yoshida (2007) ainda afirma que, a partir de 1994, a União foi revertendo sua posição diminuída em relação aos Estados. Isto por duas causas:

“Primeiro do ponto de vista da alteração do padrão de distribuição fiscal, com uma redução no nível de autonomia dos governos subnacionais, com a maior retenção de recursos tributários para a União e o processo bem-sucedido de renegociação das dívidas dos estados. E segundo também do ponto de vista social, com a vinculação constitucional de gastos a serem executados por estados e municípios em setores como saúde e educação, sendo passíveis mesmo de intervenção no caso de desobediência. Se de um lado isto pode ser interpretado como a instrumentalização dos meios para a concretização da descentralização, pois capacita estados e municípios a aplicar os recursos nestas áreas, por outro também representa uma restrição às suas autonomias administrativas, pois condiciona os seus gastos de maneira obrigatória. E isto segue os interesses explícitos da União, tornando, assim, a federação mais centralizada do ponto de vista das políticas sociais e revertendo, desta forma, parte das conquistas descentralizadoras da Constituição de 1988” (YOSHIDA, 2007:95-96).

Álvares Affonso (2000) e Azevedo da Cunha (2006) expressam que o resultado deste processo de centralização é a dependência generalizada dos Estados em relação às transferências da União, inclusive para aquelas unidades intermediárias que tradicionalmente contaram com receitas próprias superiores à receita disponível<sup>131</sup>. Assim, o Governo federal concentra mais recursos pelo que a Federação se transformou em uma arena de disputas pelos recursos fiscais entres todos os entes federados, sem o uso de ferramentas de um federalismo competitivo nem de um federalismo mais cooperativo, que ajudasse a reduzir as tremendas disparidades

<sup>130</sup> A média ponderada da disciplina da coligação (PSDB, PFL, PTB, PPB e PMDB) tirada por Yoshida (2006:84) ascende a 83,3%.

<sup>131</sup> Como exemplo disto, Alvares Affonso afirma: “Segundo dados do Banco Central, dentre os estados apenas São Paulo poderia ser considerado auto-suficiente. Em 1997, as transferências de receitas da União para esse estado correspondiam a 3% das suas receitas próprias (baseadas quase totalmente no ICMS)” (2000:143).

regionais.

A despeito do falado, existem autores como Arretche (2007b) e Tomio (2008) que acreditam que não existe um processo de re-centralização, senão que, na verdade, a centralização nunca saiu do centro da cena. Para Arretche (2007b), a CF88 continha tantas áreas pouco claras que, na prática, deixaram a última palavra na esfera da União, que decidiu como os governos territoriais executariam as políticas públicas. Em relação às políticas de ajuste fiscal, considera que a União modificou o jogo ao longo dos anos 90, flexibilizando as alíquotas e vinculando receitas a gastos específicos (desde Itamar a Lula) e retendo parte das transferências que, constitucionalmente, lhe corresponde a Estados e municípios (isto durante a administração FHC).

Assim, o maior detalhamento da CF88<sup>132</sup> não significou que ficassem mais claras as esferas de atuação de cada nível, senão um processo muito amplo de “*concorrencialização provisória*”. Isto é, restaram muitas áreas de trabalho concorrentes entre os governos federal, estaduais e municipais, que somente iriam ser explicitadas através de leis complementares. Na medida em que, nas seguintes décadas, essas leis complementares foram sendo sancionadas, ficou evidente que a União teria a última palavra em relação à responsabilidade de cada ente.

Semelhante é a visão de Tomio (2008) sobre esta questão. O autor também encontra uma explicação para o atual sistema fiscal quando relacionado à CF88. Para ele, a Constituição detalha muitos atributos, mas também possui muitas esferas comuns a todos os entes que não têm uma definição clara sobre que lhe compete a cada um. Assim, aparece a ambigüidade constitucional que, em última instância, é resolvida pela União, a qual deixa em segundo plano aos Estados e aos municípios, ou atribuindo-lhes aquelas tarefas que não quer executar (TOMIO, 2008).

#### **5.4.2. As reformas e o federalismo fiscal na Argentina**

Em 1989, como foi observado, assume Menem, meses antes dos que deveria, devido à importante crise que afetava o país. Nos seguintes anos, a população, temerosa de que a “hiperinflação” voltasse, outorgou uma autonomia significativa, “*não*

---

<sup>132</sup> Descontadas as 20 disposições transitórias, em relação com a Constituição de 1967, a CF88 conta com 56 artigos a mais, e com mais 28 artigos que a Constituição emendada em 1969.

para a adoção de um programa determinado de medidas, senão para definir um rumo de saída dos seus males” (PALERMO, 1999:202).

O pacote de medidas por ele adotadas durante os seus dois mandatos modificaram extremamente a situação econômica, social e política dos argentinos e, evidentemente, os Governadores não ficaram alheios a estas mudanças.

A Argentina seguiu pontualmente as receitas neoliberais que os organismos multilaterais aconselhavam. Como aconteceu no Brasil anos depois, na Argentina as mudanças monetárias que estabeleceram a paridade com o dólar estadunidense repercutiram negativamente nas unidades federativas. Até 1991, ano de promulgação da *Ley de Convertibilidad*, com o financiamento inflacionário se equilibravam as contas públicas *provinciales* (MELO, 2005). Com a paridade, o déficit subnacional começou a se tornar insustentável.

Entre privatizações e concessões de empresas públicas além de outros mecanismos, a reforma da administração pública federal foi brutal. Colocou-se em prática uma absurda “regra de três”: cada ministério podia ter, no máximo, três secretarias; cada secretaria, um topo de três subsecretarias, e assim sucessivamente. Além disso, aqueles funcionários que alcançavam a idade mínima para a aposentadoria eram intimados ao cessar suas funções e suas vagas não eram ocupadas.

Este processo de reformas foi alcançado, através de diferentes arranjos, com ativa colaboração dos sindicatos. Por exemplo, se distribuíram ações entre os trabalhadores das empresas privatizadas, assim como facilidades para participar na compra de ativos das empresas estatais ou na concessão de explorações (GERCHUNOFF; TORRE, 1996; LEVITSKY, 2004). Assim, a administração pública federal foi reduzida violentamente: de 874.000 funcionários em 1989 se passou a contar com 190.000 em 1994, estabilizando-se nos 270.000 funcionários públicos federais no final da década. Assim, o aparelho estatal argentino se transformou em um dos menores do mundo em relação à população e PIB (OSZLAK, 2000).

O Governo Menem pode ser caracterizado como menos ideológico do que pragmático. Com o objetivo de lograr apoios políticos, duplicou as transferências totais às *Provincias* entre 1990 e 1995. Estas não respeitaram o rateio da *Coparticipación*, senão que, mormente, responderam à discricção do Presidente, superando três vezes a receita per capita das 19 *Provincias* periféricas a das 5 UF metropolitanas<sup>133</sup>. Mas, por

---

<sup>133</sup> Por “região metropolitana”, Gibson e Calvo (2001) se referem ao grupo dos 5 maiores entes federados em relação à sua economia: Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Santa Fe e Ciudad Autónoma de Buenos

outro lado, para reduzir o gasto público federal, tal como rezava o Consenso de Washington, durante esta década – e seguindo com o processo de descentralização operado desde os anos 70<sup>134</sup> -, o Governo federal transferiu aos governos *provinciales* a responsabilidade pela provisão de distintos serviços públicos – principalmente, educação, saúde, viação e tarefas de desenvolvimento social -, antes inscritos na órbita nacional (LEIRAS, 2009). Mas, o repasse de receitas para as unidades intermediárias enfrentarem a nova situação não seguiu o mesmo caminho. Também não foram geradas as capacidades necessárias para que estas realizassem essas funções, resultando em um quadro muito heterogêneo de realidades públicas *provinciales* (LARDONE, 2003). Como no Brasil, quando os Governadores protestaram, a resposta foi que, nos anos anteriores, suas receitas disponíveis tinham aumentado em excesso e que não teriam problemas para enfrentar a nova situação.

Nos primeiros anos do decênio, entre os Executivos *provinciales* e federal foram assinados dois “pactos fiscais” (o *Pacto Fiscal* de 1992, e o *Pacto por el Empleo, la Producción y el Crecimiento* de 1993) que, modificando a distribuição primária co-participada (passou a 49,1% para as *Provincias*), significaram uma re-concentração de recursos em nível federal para custear gastos como os do sistema previdenciário. De qualquer forma, não significou uma perda violenta de recursos, se mantendo como uma federação bem descentralizada (LEIRAS, 2009).

Com a reforma da *Carta Orgánica* do *Banco Central de la República Argentina* (BCRA), através da Lei N° 24144, se proibiu que este outorgasse créditos ao setor público sem autorização do Ministério da Fazenda. Assim, os bancos *provinciales* ficaram sujeitos às dívidas com o BCRA sem poder acessar a novos créditos. Prontamente, junto com o impacto da *Convertibilidad* e a chegada do “efeito tequila”, se desnudou o esquema e começou a ser evidente a inviabilidade de os Governadores manterem os bancos. No fim da década, a maioria dos bancos não conseguiu enfrentar as novas regras de jogo.

<b>Quadro 4. Situação dos Bancos Provinciales (2009)</b>			
Públicos em funcionamento	Comprados pelo <i>Banco de la Nación Argentina</i>	Privatizados	Extintos ou em Liquidação
BAPRO (BUE)	Catamarca (CAT)	BSID (SFE)	COFIRENE ( <i>Várias Prov.</i> )
BPN (NEU)		Entrerriano (ERI)	Mendoza (MZA)
Chaco (CHA)		Formosa (FOR)	Previsión Social (MZA)
Chubut (CHU)		Jujuy (JUJ)	Prov. de Misiones (MIS)
Ciudad (CABA)		La Rioja (LRJ)	
Córdoba (CBA)		Misiones (MIS)	
Corrientes (COR)		Río Negro (RNO)	

Aires. “Periféricas” são as restantes 19 UF.

<sup>134</sup> Para um estudo das etapas do processo de descentralização na Argentina, ver Esteso e Cao (2001).

<b>Quadro 4. Situação dos Bancos Provinciales (2009)</b>			
La Pampa (LPA)		Salta (SAL)	
Prov. de Mendoza (MZA)*		San Juan (SJU)	
Tierra del Fuego (TDF)		San Luis (SLU)	
		Santa Cruz (SCR)	
		Santa Fe (SFE)	
		Santiago (SGO)	
		Suquía (CBA)	
		Tucumán (TUC)	
<small>Nota: * O Banco Provincia de Mendoza foi criado pela Lei Provincial N° 07610 (11.08.2006).  Fonte: Banco Central de la República Argentina (2009).</small>			

Menem conquistou o seu segundo mandato ainda no primeiro turno, ganhando em todas as UF do país – com exceção de Santa Fe - e ficando o seu partido com a maioria dos governos *provinciales*. Mas, nas tentativas seguintes de continuar a reforma em nível subnacional, o Governo federal encontrou fortes resistências, principalmente nos últimos anos do *menemismo* e durante a administração De la Rúa.

A ALIANZA, em 1999, conseguiu a aprovação da Lei N° 25.152 (*Ley de Responsabilidad Fiscal*). Com grande otimismo até do FMI, acreditava-se que iam ser resolvidos todos os problemas fiscais. Mas ela não foi cumprida pelo que o Governo federal pensou em revisá-la (STURZENEGGER, 2003). Modificada, passou a vigorar sendo obrigatória para o Governo federal, ao passo que as *Provincias* e os municípios estavam convidados a aderir à nova legislação (VEGA; RUSSO, 2002). O resultado é que a lei não foi sancionada em nível subnacional.

O Governo De la Rúa também tentou mais dois “pactos fiscais”: o *Compromiso Federal* (de 1999) e o *Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal* (em novembro de 2000). Este último pareceu dar luz às relações entre o Governo federal e as distintas UF, mas mediante decretos e adendos, foi sendo modificado. Estes pactos geraram compromissos por parte do Governo federal de transferir para as *Provincias* montantes mínimos de *Coparticipación*, independentemente de qual fosse a arrecadação no futuro (TOMMASI, 2008), pelo que se tornaram extremadamente difíceis de serem cumpridos com a próxima crise econômica.

Desde esse momento, as diferentes esferas de governo tiveram enormes dificuldades para cumprirem suas obrigações e se atrasou o pagamento de salários. A saída foi a emissão das “quase-moedas” *provinciales*: cada unidade intermediária criou formas de pagamentos que circulavam no território *provincial* e chegaram a serem aceitas nas *Provincias* vizinhas, e conviviam com o Peso. Dentre estas, se contam o LECOR (CBA), Federal (ERI), BOCADE (TUC), Patacones (BUE), Quebrachos (CHA), Huarpes (SJU), etc. (CETRÁNGOLO; JIMÉNEZ, 2004). No total foram emitidas notas por \$8.039 milhões (ARLIA, 2005:19). E as dívidas *provinciales*

totais tinham aumentado de \$5.000 milhões em 1991 para \$30 bilhões em 2001 (PON, 2002).

Poucos meses depois, o Governo federal, com forte responsabilidade dos Governadores, terminou da pior forma possível: renúncia do Presidente e estado de acefalia durante 10 dias. Foi uma das mais profundas crises políticas da história argentina.

A falta de cooperação dos Governadores foi identificada como uma das causas imediatas do *default* argentino (IMF, 2003). Como exemplo, pode ser citada a mal-sucedida tentativa do Ministro da Fazenda, Domingo Cavallo<sup>135</sup>, de criar um Fundo Monetário Interprovincial para amenizar a crise. A sua proposta foi solicitar à *Organización Federal de los Estados Productores de Hidrocarburos* (OFEPHI<sup>136</sup>) dinheiro das riquezas do subsolo para criar um fundo comum para assistir às *Provincias* endividadas. Não houve dúvidas: os 10 membros da organização negaram o apoio, devido a não querer sustentar governos que tinham dilapidado seus recursos.

Após a *Convertibilidad* em 2002, o governo transicional de Duhalde concertou um novo acordo com os governos intermediários, relativo aos recursos co-participáveis. Restabeleceu-se o sistema da Lei N° 23.548, mas se somou 30% do Imposto aos Créditos e Débitos; e se renegociaram as dívidas *provinciales*, sendo convertidas a pesos, estabelecendo limites de 15% dos recursos co-participados para o pagamento de serviços de dívida externa. Também se assinaram acordos bilaterais sobre responsabilidade fiscal. Com pressões dos Governadores, em 2003, se somaram recursos extra-ordinários à *Coparticipación*, como os direitos de exportação e o Imposto ao Cheque, fato que permitiu melhoras fiscais consideráveis em todos os níveis de governo (CETRÁNGOLO; JIMÉNEZ, 2004).

#### **5.4.3. Como Menem conseguiu aplicar essas reformas?**

Gibson e Calvo (2001) consideram que as respostas a esta pergunta não são nada simples, já que tais reformas enfrentavam diretamente as bases ideológicas

---

<sup>135</sup> Midiaticamente apelidado como “o pai da criatura”, por ter sido o mentor da *Convertibilidad*, Cavallo foi chamado pelo Governo De la Rúa para tentar solucionar a crise do modelo em março de 2001. Sendo novamente Ministro da Fazenda, instalou o famoso “*corralito financiero*”, foi duramente criticado e teve de se demitir em dezembro de 2001, após levantes populares.

<sup>136</sup> A OFEPHI está integrada pelas *Provincias* de Formosa, Jujuy, Salta, Mendoza, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz e Tierra del Fuego.

históricas do PJ. A resposta, então, estaria dada pelas mudanças rápidas em seu apoio político urbano e pela construção de coalizões eleitorais fortes nas *Provincias* mais atrasadas.

Menem logrou aprovar a sua agenda de reformas não se impondo às UF, senão na base das “*roscas políticas*”<sup>137</sup>. Recorreu aos Governadores peronistas das regiões periféricas, aos que cooptou através de transferências formais (através de Aportes do Tesouro da Nação e de programas sociais) e informais de receitas e do “*laissez faire*” em nível *provincial*, em troca de apoios políticos. Ao mesmo tempo, o Presidente fez uma aliança com os partidos *provinciales* conservadores, o que lhe garantiu uma sólida maioria legislativa, através do acesso destes às pastas ministeriais.

Por isso, embora bem mais agressivas e profundas do que no Brasil, as reformas administrativas e econômicas na Argentina não tiveram o mesmo grau de aplicação e impacto em todo o território nacional. O Governo Menem logrou avançar com as políticas de ajuste principalmente nas regiões metropolitanas, onde encontrou importante rejeição: parte do próprio PJ saiu do partido para criar, junto com bases sindicais descontentes e setores da centro-esquerda, o FREPASO. Mas, como já se falou, a maior parte dos setores sindicais apoiou as reformas. Por outro lado, o controle da inflação e o acesso ao crédito deram a Menem uma grande imagem positiva, principalmente nos setores de classe média.

Desta forma, as regiões periféricas ficaram mais imunes ao impacto das reformas, ao darem apoio político ao Governo nacional no Legislativo federal. O pacote de reformas foi brutal em nível federal, como se observou em relação às privatizações ou concessões das empresas públicas nacionais. Mas só em casos isolados, este conseguiu ser aceito e colocado em prática em níveis intermediários (o avanço significativo se deu em relação aos bancos). Só assim se explica que o setor público *provincial* não diminuiu o seu tamanho no período, como também aumentou o nível de funcionalismo.

**Tabela 42. Funcionários Públicos em níveis federal e *provincial* (1989-1999)**

UF	Funcionários		Func./1.000 hab. em 1999	Dif. 1989/1999 <sup>138</sup>
	1989	1999		
Buenos Aires	282.480	408.955	29	+
C. A. de Buenos Aires	100.000	111.718	37	+
Catamarca	22.615	22.386	72	-
Chaco	41.776	42.529	45	+
Chubut	20.502	24.416	56	+

<sup>137</sup> “*Roscas políticas*” podem ser definidas como aqueles conjuntos de medidas sub-reptícias para influir nos assuntos do Estado.

<sup>138</sup> O signo “+” indica uma diferença positiva na quantidade de funcionários públicos entre 1994-1995 e 1996-1997, enquanto que “-” indica diminuição.

**Tabela 42. Funcionários Públicos em níveis federal e *provincial* (1989-1999)**

UF	Funcionários		Func./1.000 hab. em 1999	Dif. 1989/1999 <sup>138</sup>
	1989	1999		
Córdoba	79.036	72.528	24	-
Corrientes	38.417	41.407	46	+
Entre Ríos	40.805	49.683	45	+
Formosa	35.646	33.214	67	-
Jujuy	31.268	30.127	51	-
La Pampa	14.892	17.314	57	+
La Rioja	20.430	23.820	87	+
Mendoza	40.747	56.801	36	+
Misiones	29.407	37.669	39	+
Neuquén	25.994	34.991	65	+
Río Negro	27.402	28.541	47	+
Salta	45.899	45.683	34	-
San Juan	20.837	27.383	48	+
San Luis	15.676	16.551	47	+
Santa Cruz	15.521	17.767	88	+
Santa Fe	73.955	98.113	32	+
Santiago del Estero	30.691	34.505	48	+
Tierra del Fuego	4.522	7.019	64	+
Tucumán	47.548	44.916	35	-
<b>Func. Provinciales</b>	<b>1.106.066</b>	<b>1.328.036</b>	<b>36</b>	<b>+</b>
<b>Func. Nacionais</b>	<b>874.182</b>	<b>270.000</b>	<b>8</b>	<b>-</b>

Fontes: Oszlak (2000), e Gibson e Calvo (2001).

Assim, o Governo federal deixou que os problemas de desemprego que podia gerar, em nível *provincial*, a privatização de empresas públicas, fossem aliviados com a criação de novos postos de trabalho nas administrações intermediárias. Houve uma “fuga” do emprego público desde o Estado nacional para os estados subnacionais, constituindo-se como fortes empregadores (OSZLAK, 2000). Por isso, Oszlak considera que a Argentina não está frente a um “Estado mínimo”, senão frente ao crescimento estatal dos entes subnacionais. A diminuição do Estado na esfera nacional contribuiu desta maneira com um maior inchaço da burocracia pública *provincial*, mecanismo eleitoreiro por excelência. Eis a questão: reformas econômicas modernizantes conjugadas com os esquemas nefastos da política clientelística. Como assinalado por Gibson e Calvo, “*emprego público e financiamento federal ajudaram a sustentar as estruturas clientelísticas que, por gerações, garantiram estabilidade política na periferia*”<sup>139</sup> (GIBSON; CALVO, 2001:197).

<sup>139</sup> Tradução própria.

## **5.5. Os poderes administrativos, políticos e financeiros dos Governadores/*Gobernadores***

Em termos fiscais, na atualidade, a Argentina e o Brasil são os países mais descentralizados da América Latina, ocupando uma posição de destaque ao lado de federações desenvolvidas, como os Estados Unidos e a Alemanha (AFFONSO, 2000; GARMAN; HAGGARD; WILLIS, 2001; WEITZ-SHAPIRO, 2008). De qualquer forma, este processo de descentralização não necessariamente está vinculado a maior eficiência. Para Rezende (2008) a descentralização não produziu os resultados que se esperavam, sobretudo em relação à *accountability* dos governantes e ao controle do gasto público. Em contextos de crise, a transferência de tarefas e de receitas desde o nível federal para os níveis subnacionais complicou as possibilidades de os Governos nacionais gerenciarem de forma eficiente essa crise.

Para lograr a responsabilização dos governantes perante os cidadãos, as transferências devem ser transparentes e os governos subnacionais devem ser autônomos para sua utilização (REZENDE, 2008). Então, como se viu, no caso argentino, com a existência do seu sistema de *Coparticipación*, está-se longe do desejado: a presença e a importância que cobram os ATN e outros fundos discricionais desvirtuam toda possibilidade de *accountability*, ao passo que a utilização do dinheiro público por parte dos Governadores demonstra que a arbitrariedade do seu uso, sem controles claros, nem sempre é um mecanismo ótimo.

O caso brasileiro é distinto. O fato de as unidades subnacionais (tanto Estados quanto municípios) possuírem receitas automáticas dá ao sistema certa transparência e dinamismo e, conseqüentemente, favoreceria a *accountability*. Por sua vez, o processo contemporâneo através do qual a União conseguiu que as transferências fiscais sejam vinculadas, faz com que os governos subnacionais detenham pouca autonomia sobre as políticas públicas. Seguindo Arretche (2007b), fica evidente no Brasil a diferença entre autonomia política e autonomia sobre políticas: embora as esferas subnacionais contem com autonomia política, eles não possuem autonomia sobre as políticas, já que a maioria das políticas é homogênea em todo o território nacional, estabelecidas pelo Governo federal.

Neste sentido, o balanço do período em relação ao poder dos Governadores não deixa de ser difícil de mensurar. Dependendo do ponto de comparação intra-casos, podem ver-se distintos equilíbrios. Evidentemente, comparando com sua situação durante as respectivas ditaduras militares, as unidades federativas em ambos os países têm aumentado sua presença, ora pela maior autonomia política ou

administrativa, ora pelas quantias nas transferências de receita. Hoje, *Provincias* e Estados (como também, os municípios no caso brasileiro) são responsáveis por desenvolver muitas das prerrogativas que, antes, correspondiam ao âmbito da Federação. Mas, a respeito dos primeiros anos de redemocratização, a situação foi modificada, existindo atualmente uma realidade na qual as estruturas federais conseguem reter ou criar novas fontes de receita, as quais não lhes corresponderiam legitimamente ou deveriam entrar no sistema de transferências. Porque, embora os Estados nacionais tenham se contraído, contam com uma tarefa fundamental. O controle do caixa por parte dos Governos federais faz com que, apesar de estes não terem capacidade plena para planificar e coordenar a gestão das políticas públicas, ainda dispõem da maior parte da arrecadação tributária (OSZLAK, 2000).

Entretanto, atualizando a tese de Abrucio (1998) e também extrapolando-la ao caso argentino, pode-se dizer que os Governadores contam com um leque de mecanismos formais e informais que lhes permite uma ótima posição a respeito do restante da classe política em nível intermediário. Desde a discricionariedade para manejar as receitas até a gestão de hospitais e escolas, os chefes dos Executivos intermediários marcam grande presença perante a cidadania.

No entanto, as reformas dos anos 90 geraram importantes mudanças que enfraqueceram o poder dos Governadores. Em geral, estas figuras, tanto no Brasil como na Argentina, têm perdido uma das ferramentas que constituía o tripé eleitoreiro: os bancos estaduais/*provinciales*. Com estes, emprestavam dinheiro aos amigos, parentes e aliados políticos, mas também os usavam com fins eleitorais. Podiam colocar políticas creditícias que, em tempos eleitorais, lhes deparavam importantes “lucros políticos”, posicionando-os em lugar vantajoso para brigar pela sua reeleição, assim como também lhes dava acesso a fontes de financiamento direto de obras públicas e de suas campanhas políticas.

A respeito das máquinas burocráticas nota-se uma diferença importante no que aconteceu nestes países. Hoje, as burocracias intermediárias brasileiras se mostram mais enxutas do que as argentinas. A resposta estaria em que, durante os dois mandatos, Cardoso (1995-2002) conseguiu aplicar as reformas econômico-administrativas em nível federal e, depois de alguns anos, conseguiu reproduzir estes esquemas de eficiência e ajuste fiscal em nível estadual. Enquanto isso, na Argentina, embora Menem (1989-1999) tenha conseguido cumprir com sua agenda na esfera federal, incluso apoiado pela maioria dos Governadores, estes mesmos apoiadores resistiram às reformas, reformas estas que se caracterizaram pela sua localização: afetaram principalmente a esfera da União e as *Provincias* metropolitanas, mas foram

adiadas e depois canceladas nas *Provincias* periféricas, onde se encontravam as bases da coalizão governista.

Deste modo, os Governadores argentinos conseguiram assegurar o controle da máquina pública, já que mantiveram a execução de enormes somas de dinheiro co-participado (cifras próximas a metade do total de gastos), sem ter que responder politicamente pela sua arrecadação. Este desequilíbrio é favorável a eles, mas é contraproducente para a eficiência e o controle fiscal (REZENDE, 2008:84). Ao mesmo tempo, a legislação, inclusive aquela que poderia frear os mecanismos de patronagem e clientelismo como, por exemplo, a *Ley de Responsabilidad Fiscal*, não logrou penetrar em nível subnacional e conseguir os benefícios modernizantes das reformas. A causa desta não penetração foi que toda a legislação promulgada em relação às *Provincias* foi logo modificada por acordos informais. A freqüente utilização destes mecanismos informais (pactos fiscais, acordos bilaterais, etc.) deixa claro o modelo vigente de negociação entre os Executivos de diferentes níveis na Argentina, colocando em segundo plano os Poderes Legislativos, áreas naturais para o debate.

Assim, os Executivos *provinciales* ainda utilizam a *piacere* mecanismos como a criação de cargos públicos, que responde não a critérios de transparência e eficiência, senão a questões políticas, como antes das reformas.

Por sua vez, no Brasil se reverteu a realidade das unidades intermediárias analisada por Abrucio (1998). A partir do Plano Real, as margens de manobra dos Governadores brasileiros parecem mais restritas, o que se reflete na perda do controle do tripé eleitoreiro: não só foram privatizados os bancos e empresas públicas estaduais, mas também foi produzido um importante leque de legislação (através de emendas, leis complementares, medidas provisórias, etc.) que direcionou as reformas nas esferas intermediárias, vinculando as receitas, impondo a responsabilidade fiscal em todos os níveis, entre outras medidas. As reformas implantadas por FHC tinham fins bem claros. Como explica Souza (2008b):

“As emendas promulgadas a partir dos anos 1990 buscaram, então, desenhar novas políticas macroeconômicas, implementar um modelo econômico mais próximo do paradigma mundial vigente e pôr em prática mandamentos constitucionais relativos às políticas sociais (descentralização, participação, universalização) que não puderam ser negociados durante a transição” (SOUZA, 2008b:793).

Desta forma, no Brasil, um Governo federal mais forte conseguiu aplicar as reformas econômicas e fiscais em nível federal, mas também em níveis subnacionais. Isto lhe proporcionou alcançar o ajuste fiscal e concretizar maiores graus de responsabilização das autoridades frente à cidadania brasileira. Assim, a União saiu

fortalecida para levar adiante políticas macro-econômicas de longa duração. Em contrapartida, os Governadores viram enfraquecer o seu poder com relação às matérias fiscais e econômicas.

Por sua vez, o federalismo argentino demonstra que altos níveis de autonomia nas unidades federativas podem ser necessários para dar expressão e voz às *subculturas* nacionais. Mas, ao mesmo tempo, a excessiva autonomia subnacional pode levar à ineficiência e à paralisia nos projetos econômicos de longo prazo. Assim, os amplos poderes e a discricionariedade que detêm os Governadores *provinciales* podem ser contraproducentes nos sistemas federais: enfraquecida a esfera federal, esta terá grandes dificuldades para enfrentar os desafios atuais, já que não conta com as ferramentas necessárias para criar estruturas duradouras que, por exemplo, ajudem a amenizar as desigualdades entre as *Provincias*.

## Conclusões

O ponto fundamental de análise nesta dissertação consiste no entendimento do poder que detêm os Governadores dos Estados brasileiros e das *Provincias* argentinas, e o papel que possuem dentro de ambas as federações.

Inicialmente, foi analisado comparativamente o desenvolvimento histórico dos federalismos do Brasil e da Argentina. A dinâmica histórica demonstrou caminhos paralelos, mas isolados um do outro: as dificuldades iniciais foram semelhantes às das economias periféricas e com poderes locais firmados no jogo das oligarquias. O Brasil e a Argentina também assistiram esses poderes serem incrementados no final do século XIX, com os *Barões da Federação* e a *Liga de Gobernadores* “*pivotando*” o jogo político da época. Além disso, ambos os federalismos passaram por instabilidades, atravessando processos democráticos e autoritários ao longo das décadas.

Por sua vez, ao se analisar as diferentes teorias do federalismo, vê-se que os países se assemelham demasiadamente, contando com sistemas federais muito sólidos. Quando se tomam os postulados de Stepan (1999) sobre a restrição do *democr* tem-se uma aproximação mais clara que permite situar pontos de comparação mais fortes. Tópicos utilizados pelo autor como a desproporcionalidade na quantidade de representantes que as unidades federativas enviam ao Legislativo federal, os poderes constitucionais que estas unidades têm para elaborar políticas públicas e os sistemas partidários se tornam relevantes para aprofundar a comparação.

A Argentina e o Brasil aplicaram amplas reformas tanto em termos de legislação constitucional (a promulgação da CF88 no Brasil e a Reforma Constitucional de 1994 na Argentina) como em matéria econômica (pacote de medidas do “Consenso de Washington”), as quais têm modificado o jogo de poder entre os entes federativos.

A utilização das premissas de Abrucio (1998) e Regis (2009) se torna fundamental para observar se um novo equilíbrio político e fiscal tem aparecido ou não nas federações do Cone Sul. Assim, ao analisar o poder dos Governadores brasileiros e argentinos no contexto contemporâneo de pós-ditaduras (1983-85 até 2009), encontram-se relevantes os fatores relacionados aos sistemas eleitorais e de partidos, e aos poderes financeiros, administrativos e políticos.

Em relação aos Governadores, se demonstrou que as reformas políticas e econômicas acontecidas durante os anos 90 foram mais determinantes no caso brasileiro do que no argentino.

A CF88 terminou por homogeneizar todo o sistema eleitoral, reproduzindo em nível estadual e municipal o que vigora para a esfera nacional. Assim, os Executivos intermediários no Brasil têm perdido importantes margens de manobra, desde a fixação de datas eleitorais até os montantes salariais que os representantes políticos percebem, passando pelas fórmulas aplicadas para a transformação de votos em cadeiras e o tamanho das Assembléias Legislativas. Por sua vez, a Argentina, seguindo a sua tradição neste quesito, se caracteriza por deixar que as regras eleitorais e o jogo político subnacional sejam administrados pelo sistema político local. Assim, vigoram distintas fórmulas, maiorias necessárias, magnitudes e datas eleitorais, etc. convertendo o país em um interessante laboratório de experimentação política. Neste contexto, os *Gobernadores* contam com grande discricionariedade para a manipulação dessas regras, a maioria das vezes não em benefício dos cidadãos, senão para obstaculizar a oposição e se perpetuarem no poder.

Em matéria econômica, as mudanças acontecidas nos últimos anos alcançam enorme profundidade nos dois países. O Brasil sancionou em 1988 uma Constituição caracterizada pela descentralização em todos os sentidos. No plano tributário e político, deu o caráter de ente federativo ao município e o dotou de amplas capacidades de arrecadação e gastos. Os Estados, por sua vez, foram os entes mais prejudicados: a CF88, ao detalhar inúmeros atributos para a União e os municípios, deixou mais comprimidos os poderes residuais que correspondem às unidades intermediárias. E, conseqüentemente, compactou o poder dos Governadores. Ao somarem-se as perdas relacionadas à aplicação das reformas administrativas, a diminuição deste poder é ainda maior. A União conseguiu aplicar as reformas, primeiramente, em nível federal para depois avançar sobre as reformas nas administrações subnacionais. Assim, a maioria dos bancos estaduais foi privatizada; leis como a LRF restringiram a criação de cargos públicos; e a maioria das transferências fiscais aos Estados (e os municípios) passou a ser vinculada.

Na Argentina, ocorreram eventos similares relacionados às reformas neoliberais dos 90. O Governo federal aplicou agressivamente o programa de reformas, tornando menores as estruturas burocráticas nacionais, através de programas de demissões, privatizações e concessões de empresas públicas, etc. Também, aconteceram mudanças que buscaram equilibrar as contas públicas: foi modificada a legislação em matéria fiscal e a maior parte das políticas sociais passou a mãos dos governos intermediários (educação, saúde, etc.) sem o necessário repasse de recursos.

A diferença com o Brasil, é que no país platino, a administração Menem praticamente não conseguiu colocar em prática o pacote de reformas em nível

subnacional: a sua coalizão eleitoral se baseava no apoio das *Provincias* periféricas, a maioria das quais é forte geradora de emprego público. Destarte, os custos das reformas ficaram, de forma primordial, em nível federal e nas *Provincias* metropolitanas: a sobre-representação das unidades federativas menores se tornou fundamental na hora de barganhar transferências de recursos e programas sociais em troca de apoio político para o avanço das reformas e da agenda política do Executivo federal. Por isso, o poder dos Governadores argentinos se viu, em parte, restrito. Mas, os governos *provinciales* continuam contando com regras eleitorais próprias e os *Gobernadores* controlam a “máquina eleitoreira”: as transferências recebidas não são vinculadas e existem fracos mecanismos de controle do que sucede com esse dinheiro; ademais, embora tenham perdido os bancos próprios, ainda têm a possibilidade de criar inúmeros cargos públicos, contribuindo com o crescente inchaço da máquina pública argentina.

Em suma, pode-se afirmar que o conceito de “*ultrapresidencialismo*” em nível intermediário, esboçado por Abrucio (1998), pode-se ser mais correto aplicado ao caso argentino e não ao federalismo brasileiro. No país platino, os *Gobernadores* das *Provincias* – especialmente aquelas com baixos índices de desenvolvimento e escassa população, eleitorado e magnitude - centralizam o poder, devido à presença de uma forte conexão eleitoral com a oligarquia partidária *provincial*, além da ampla sobre-representação distrital registrada na Argentina, a qual também está presente no Brasil, mas em um grau menor. Desta forma, embora continuem sendo figuras importantíssimas em ambos os sistemas, não estaríamos mais ante os *Barões da Federação* senão frente a alguns Governadores relevantes, enquanto que, na Argentina, ainda pode-se perceber a presença da *Liga de Gobernadores*, especialmente quando o Governo federal tenta colocar em xeque a autonomia *provincial*.

Evidentemente, então, o poder dos Governadores é maior na Argentina do que no Brasil, porque suas margens de manobra são mais amplas nos quesitos estudados. Além disso, o fato de os municípios não serem entes federativos no país platino faz com que os Executivos intermediários tenham também um extenso controle do que acontece em nível local. De qualquer forma, os desafios em ambos os federalismos se assemelham. Como diminuir a brecha entre as unidades federativas e regiões mais ricas e as mais atrasadas? Como melhorar a qualidade da democracia nas diferentes esferas e, mais especificamente, em nível subnacional?

Alcançar níveis de democracia plena em nível subnacional continua sendo uma problemática complexa em ambos os países. O Poder Executivo continua predominando sobre os outros poderes, embora alguns casos pontuais possam contestar esta afirmação. Principalmente no caso argentino, a independência dos poderes Legislativo e Judiciário está longe do ideal republicano que as Constituições federais e intermediárias pregam.

Frente a isto pode se responder que as altas taxas de reeleição no Brasil e na Argentina refutariam qualquer visão cética sobre a questão. Afinal, se os Governadores são reeleitos e, em alguns casos, re-reeleitos, não pode se assinalar que os cidadãos estariam conformes com suas gestões? Mas é válido guiar-se pela taxa de reeleição, em relação ao voto retrospectivo, para considerar que existem amplos níveis de democracia em nível subnacional? Se maior autonomia para as UF é sinônimo de maior aproximação ao cidadão, se alcançaria maior *accountability*? É possível pensar em termos de *accountability* em realidades com *nichos pseudodemocráticos*, onde as oligarquias locais dominam as esferas políticas e econômicas sob regimes democráticos “de fachada” (SAMUELS; SNYDER, 2001; GIBSON, 2005)?

O maior detalhamento da CF88 e as reformas neoliberais dos anos 90 no Brasil imprimiram novas margens de manobras para os atores políticos, reduzindo o campo de atuação dos Estados, mas ao mesmo tempo delineando um marco para o desenvolvimento das políticas públicas. O caso argentino é diferente. Aqui, as *Provincias* desfrutaram e desfrutam de muita autonomia política e fiscal, mas também na realização das políticas públicas, e entender o poder dos Governadores é fundamental para compreender a sua capacidade de barganha frente ao Governo federal, assim como a eficácia para fomentar ou barrar políticas segundo seus gostos (BENTON, 2003).

Como já foi observado, o impacto do processo de descentralização e de reformas neoliberais em ambos os países é inegável. As últimas décadas modificaram o panorama nos federalismos do Brasil e da Argentina, repassando um importante leque de políticas sociais para os níveis subnacionais, como são os casos da educação, saúde, etc. Neste contexto, a visibilidade que tem os cidadãos a respeito destas esferas de governo mais próximas tem aumentado.

No caso brasileiro, são os governos municipais cada vez mais relevantes na provisão de serviços básicos, embora dependam mormente de verbas federais; no caso argentino, os Governadores ainda ficam como os grandes executores destas

políticas, decidindo, em grande medida, a sua elaboração no território *provincial*. A existência de importantes graus de discricionariedade detida pelos Executivos *provinciales* neste último país está longe de aproximar a cidadania dos governantes e de produzir a tão procurada *accountability*. Porque, como assinala Rodden (2005) a descentralização fiscal não se traduz automaticamente em ganhos de eficiência e *accountability*. Porque, às vezes, os governos subnacionais são fechados e respondem a interesses oligárquicos enquistados (ESTESO; CAO, 2001).

Em última instância, a re-centralização que se observa no Brasil, materializada na concreção de importantes mudanças a partir do Plano Real, permitiu ao Governo federal colocar em marcha mecanismos de elaboração de políticas públicas e a consecução de planos de metas. Por sua vez, a política informal argentina, onde os Governadores detêm um papel destacadíssimo, tem impedido produzir políticas públicas de longo prazo. Além disso, compartilhando a visão de Benton (2003), pode-se afirmar que o federalismo argentino atual, na prática, tem transformado a política econômica nacional em um processo de orientação *provincial*, barrando toda possibilidade de avançar, por exemplo, em acordos comerciais permanentes com outros países: grupos de *Provincias* – especialmente as periféricas e conservadoras -, defendendo os próprios interesses, conseguem frear toda política que as contrarie. Como explica Bou i Novera (2005), a ampla sobre-representação das *Provincias* periféricas e a escassa profissionalização dos parlamentares têm gerado que as principais políticas públicas sejam conseguidas fora do âmbito do Poder Legislativo federal e em negociações entre o Executivo nacional e os Governadores *provinciales*.

Assim, a União brasileira pôde apaziguar os interesses particulares das unidades federativas em prol de objetivos e estruturas nacionais de longa duração. Enquanto isso, o Governo federal argentino, preso desses interesses e de crises recorrentes, ainda não tem conseguido solidificar uma visão comum para o futuro. O conflito entre os setores agropecuários e o Governo federal, durante metade do ano de 2008, demonstrou além do poder das organizações camponesas, o poder dos Governadores para barrar uma política impopular que, ao mesmo tempo, era muito cara para seus próprios interesses (GOMES LAMAS, 2008).

Ainda falta muito por fazer nos federalismos do Cone Sul. Tomando-se as prerrogativas que Ferreira de Mello (1975) encontra para os sistemas federais, se pode ver que estes deveriam favorecer a criação de pólos de desenvolvimento, ajudando à superação dos desequilíbrios regionais e estaduais e á integração geopolítica de cada um dos países.

Para lograr isto, tanto a Argentina quanto o Brasil deveriam criar mecanismos re-distributivos e cooperativos entre Estados/*Provincias* e regiões, tais como a criação de regiões e de novos arranjos fiscais mais sólidos e permanentes. Infelizmente, a constitucionalização do direito que as *Provincias* produtoras de hidrocarbonetos e minerais têm sobre seu subsolo na Argentina, assim como a proliferação absurda de municípios no caso brasileiro prejudicam as tentativas de remediar as desigualdades regionais.

Por outro lado, seguindo os postulados de Souza (1998), pode-se apreciar que uma descentralização acirrada – como pode ser caracterizado o processo argentino - pode dificultar a redução das referidas desigualdades porque enfraquecem política e financeiramente o Governo federal, colocando-o frente a novos e intensos desafios, mas com menos ferramentas.

O federalismo, ao dispersar o poder colocando maior quantidade de jogadores com poder de veto, também pode gerar dificuldades no momento de elaboração das políticas públicas e, em definitivo, problemas de governabilidade. No entanto, o Brasil, com uma União forte, governos de coalizão e políticas públicas descentralizadas, parece ter encontrado um caminho de equilíbrio entre a soberania nacional e as particularidades locais. A Argentina parece estancada em problemas históricos, peculiaridades e diferenças regionais difíceis de emendar, que obstaculizam processos de modernização econômica. Quem sabe, por todas estas questões, Devoto e Fausto (2008) consideram que o Brasil olha a um futuro a ser alcançado, enquanto que a Argentina se remete a um passado de esplendor que parece cada vez mais difícil de voltar.

## Referências bibliográficas

ABAL MEDINA (h.), Juan Manuel; SUÁREZ CAO, Julieta. Recorriendo los senderos partidarios latinoamericanos en la última década. In: CAVAROZZI, Marcelo; ABAL MEDINA (h.), Juan (orgs.). **El asedio a la política**: Los partidos latinoamericanos tras la década del neoliberalismo. Rosario: Homo Sapiens, 2002. P. 423-433.

ABAL MEDINA (h.), Juan Manuel; SUÁREZ CAO, Julieta; NEJAMKIS, Facundo. Las instituciones políticas en Brasil y Argentina: diseños similares, comportamientos distintos. **Revista Argentina de Ciencia Política**, Buenos Aires, n. 5-6, p. 113-134. 2002.

ABRUCIO, Fernando L. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISTER, Wilhelm; BRASILIENSE CARNEIRO, José Mario (orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, Série Debates, v. 1, n. 22, 2001. P. 95-105.

ABRUCIO, Fernando L. **Os barões da federação**: Os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: DCP/USP-Hucitec, 1998.

ABRUCIO, Fernando L.; COSTA, Valeriano. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, Série Pesquisas, n. 2, 1998.

AFONSO DA SILVA, José et al. **20 anos da Constituição Cidadã**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, Cadernos Adenauer, ano IX, n. 1, 2008.

AFONSO, José Roberto. Las relaciones intergubernamentales dentro de Brasil. **Revista de la CEPAL**, Santiago do Chile, v. 84, p. 135-157. 2004.

AFONSO, José Roberto; JUNQUEIRA, Gabriel. Tributação, reforma e federalismo: uma visão atual da América Latina. **Documentos Aportes Administración Pública y Gestión Estatal**, Buenos Aires, n. 9, p.103-139, ene. / dic. 2008.

AGUIRRE, B. M. B.; MORAES, M. R. Questão federativa no Brasil: o estado das artes. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 17, n. 1 (65), p. 121-135, jan. / mar. 1997.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Federalismo e Proteção Social**: A experiência brasileira em perspectiva comparada. São Paulo: Departamento de Ciência Política – Universidade de São Paulo, 2001. In: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/federalismodef.pdf>. Acesso: 30 setembro 2008.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, junho. 2005.

ALONSO GARCÍA, María Elisa. Los partidos provinciales y el gobierno dividido en Argentina. **Política y Cultura**, México DF, n. 29, p. 245-264, primavera. 2008.

ÁLVARES AFFONSO, Rui. Descentralização e Reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 14, p. 127-152, junho. 2000.

ANDERSON, George. Federalismo en el siglo XXI: tendencias y prospectivas. **Documentos Aportes Administración Pública y Gestión Estatal**, Buenos Aires, n. 9, p.15-25, ene. / dic. 2008.

ARDANAZ, Martín; LEIRAS, Marcelo; TOMMASI, Mariano. **Beyond Plaza de**

**Mayo:** provincial party bosses in Argentina. Universidad de San Andrés, Buenos Aires, paper, 2005.

ARLIA, Alejandro. Argentina: de una moneda devaluada a la responsabilidad fiscal. **Foro de Federaciones**, Ottawa, v. 4, n. 4, p. 19-20. 2005.

ARMIJO, Leslie Elliott; FAUCHER, Phillippe; DEMBINSKA, Magdalena. Compared to What? Assessing Brazil's Political Institutions. **Comparative Political Studies**, v. 39, n. 6, p. 759-786, august. 2006.

ARRETCHE, Marta. A agenda institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, n. 64, p. 147-151, junho. 2007a.

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, 2007b.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 23-31. 2001.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458. 2002.

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 69-85, junho. 2005.

ARRETCHE, Marta. The veto power of sub-national government in Brazil: political institutions and parliamentary behavior in the post-1988 period. **Brazil Political Science Review**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 40-73. 2007c.

ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. Política Distributiva na Federação: Estratégias Eleitorais, Barganhas Legislativas e Coalizões de Governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 549-576, maio. 2004.

ASENSIO, Miguel Ángel. Algunas notas sobre federalismo comparado, institucional y económico. **Documentos Aportes Administración Pública y Gestión Estatal**, Buenos Aires, n. 9, p. 47-53, ene. / dic. 2008.

ASENSIO, Miguel Ángel. **Fiscal Federalism and Regional Development: the case of Argentina**. Trabalho apresentado na International Fiscal Conference, Charlottetown-Prince Edward Island, 2002.

ÁVILA, Jorge C. et al. **Propuesta de Federalismo Fiscal**. Buenos Aires: Consejo Empresario Argentino, 2000.

AZEVEDO DA CUNHA, Fabiana. **Federalismo fiscal no Brasil: a realidade do federalismo competitivo e a busca da cooperação e do equilíbrio**. Porto Alegre: PUCRS, 2009. 220 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

BARRIENTOS, Miguel. **Manual casero para el deterioro institucional: apuntes sobre frenos y contrapesos en la 1° Argentina K (2003-07)**. Trabalho apresentado no 1° Seminário Nacional de Ciência Política da UFRGS, Porto Alegre, 2008.

BARRIENTOS, Miguel; MANGIALAVORI, Leonardo. Cultura y Estado sobre los escenarios argentinos: Una aproximación en torno a las políticas culturales durante la última dictadura militar (1976-1983). In: **Anais do II Seminário Nacional de Ciência Política da UFRGS**. Porto Alegre: Nova Prata, 2009. P. 81-100.

BASUALDO, Eduardo. Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa. El auge y la crisis de la valorización financiera. **Realidad Económica**, Buenos Aires, n. 200, p. 42-83, nov. / dic. 2003.

BENTON, Allyson L. 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, ene. / abr. 2003.

BENVENUTI, José Manuel. Federalismo Fiscal. **Documentos Aportes Administración Pública y Gestión Estatal**, Buenos Aires, n. 9, p. 35-46, ene. / dic. 2008.

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

BIDART CAMPOS, Germán J. **Manual de la Constitución Reformada**. Buenos Aires: Ediar S.A. Editora, 1998.

BÖHMER, Martín. **Reforma al Consejo de la Magistratura: Un nuevo paso hacia la concentración de poder y un traspie para la garantía de los derechos individuales y colectivos**. Buenos Aires: CIPPEC, 2006.

BONVECCHI, Alejandro. **Political Processes in Argentine Economic Federalism: Fiscal Federal Negotiations, 1983-1999**. Trabalho apresentado no 10th Annual Meeting of the Latin American and Caribbean Economic Association, Paris, 2005.

BORDIN, Luís Carlos. **Formação Tributária do Brasil e a carga fiscal**. Ottawa: Forum of Federations, 2003a.

BORDIN, Luís Carlos; LAGEMANN, Eugenio. **A Reforma Tributária Brasileira e a Federação: Harmonização ou Unificação?** Ottawa: Forum of Federations, 2003b.

BOTANA, Natalio R. El federalismo liberal en Argentina: 1852-1930). In: CARMAGNANI, Marcello (org.). **Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina**. México D.F.: El Colegio de México - Fondo de Cultura Económica, 1993. P. 224-262.

BOTANA, Natalio R. **El orden conservador**. La política argentina entre 1880 y 1916. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1994.

BOU i NOVERSÁ, 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.

BRANCO, Marcello Simão. **A democracia federativa brasileira e o papel do Senado no ajuste fiscal dos anos 90**. São Paulo: 2007. 215 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BRANCO, Marcello Simão. **Uma Análise do Federalismo Brasileiro em Duas Décadas de Democracia**. Trabalho apresentado no IV Simpósio da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, São Paulo, 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luis Antonio. La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 38, n. 150, p. 517-550, jul. / sept. 1998.

BULCOURF, Pablo; JOLÍAS, Lucas. Parecidos pero diferentes: las instituciones políticas de los países del MERCOSUR en perspectivas comparada. In: MENDICOA, Gloria E. (comp.). **Fronteras abiertas para el Mercosur**. Una gobernanza con sentido

estratégico y equidad social. Buenos Aires: Instituto de Opinión Pública y Proyectos - Espacio Editorial, 2007. P. 51-86.

BURGESS, Michael; GAGNON, Alain-G (orgs.). **Comparative federalism and federation: competing traditions and future directions**. Toronto: University of Toronto Press, 1993.

CALVO, Ernesto et al. Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: Sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas. In: CALVO, Ernesto; ABAL MEDINA (h), Juan (comps). **El federalismo electoral argentino**. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina. Buenos Aires: EUDEBA, 2001. P. 53-98.

CALVO, Ernesto. Argentina, elecciones legislativas 2005: consolidación institucional del kirchnerismo y territorialización del voto. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 25, n. 2, p. 153-160, agosto. 2005.

CALVO, Ernesto; ABAL MEDINA, Juan (h) (comps). **El federalismo electoral argentino**. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina. Buenos Aires: EUDEBA, 2001.

CALVO, Ernesto; ESCOLAR, Marcelo. **La nueva política de partidos en la Argentina**. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2005.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo cooperativo e o principio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente no Brasil e na Alemanha. In: HOFMEISTER, Wilhelm; BRASILIENSE CARNEIRO, José Mario (orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, Série Debates, v. 1, n. 22, 2001. P. 69-94.

CAMARGO, Aspásia. La federación sometida. Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática. In: CARMAGNANI, Marcello (org.). **Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina**. México D.F.: El Colegio de México - Fondo de Cultura Económica, 1993. P. 300-362.

CAMPHELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21 n. 61, junho. 2006.

CAMPO, Luis. **El rol de las provincias para armonizar las políticas públicas en un país federal**. Trabalho apresentado no Quinto Congreso Argentino de Administración Pública, San Juan, 2009.

CAO, Horacio. **El fracaso del proceso descentralizador argentino**. Una aproximación desde la crítica a sus principales supuestos. Trabalho apresentado no Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, Ciudad de Córdoba, 2003.

CAO, Horacio; RUBINS, Roxana. Características de la reforma del estado en el nivel subnacional de la República Argentina. **Revista Convergencia**, México DF, n. 19. 1999.

CARDARELLO, Antonio. **La reelección inmediata de los ejecutivos subnacionales**. Argentina y Brasil en perspectiva comparativa. Trabalho apresentado no 1º Seminário Nacional de Ciência Política da UFRGS, Porto Alegre, 2008.

CARDARELLO, Antonio. **La reelección inmediata del ejecutivo a nivel subnacional**. Un estudio de tres casos. Porto Alegre: UFRGS, 2009. 243 f. Tese (Doutorado 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.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependencia y desarrollo en América Latina**. Buenos Aires: Siglo XXI, 1969.

CARDOZO, Nelson. Brasil y Argentina: federalismo y sistema de partidos. **Boletín de Política Comparada**, Buenos Aires, n. 1, p. 34-58, junio. 2008.

CARMAGNANI, Marcello (org.). **Federalismos latinoamericanos**: México, Brasil, Argentina. México D.F.: El Colegio de México - Fondo de Cultura Económica, 1993.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial / Teatro de sombras: a política imperial**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CAVAROZZI, Marcelo. **Autoritarismo y democracia (1955-1996)**: la transición del estado al mercado en la Argentina. Buenos Aires: Ariel, 1997.

CAVAROZZI, Marcelo; ABAL MEDINA, Juan (h) (orgs.). **El asedio a la política**: Los partidos latinoamericanos tras la década del neoliberalismo. Rosario: Homo Sapiens, 2002.

CAVAROZZI, Marcelo; LANDI, Oscar. Menem: ¿El fin del peronismo? (Crisis y postransición en la Argentina). **Documentos CEDES**, Buenos Aires, n. 66, p. 1-35. 1991.

CETRÁNGOLO, Oscar; JIMÉNEZ, Juan Pablo. Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. **Revista de la CEPAL**, Santiago, n. 84, p. 117-134, diciembre. 2004.

CHIARAMONTE, José Carlos. El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX. In: CARMAGNANI, Marcello (org.). **Federalismos latinoamericanos**: México, Brasil, Argentina. México D.F.: El Colegio de México - Fondo de Cultura Económica, 1993. P. 81-134.

CHIARAMONTE, José Carlos. **Nacionalismo y liberalismo económicos en la Argentina, 1860-1880**. Buenos Aires: Ediciones Solar, 1971.

COLEGIO NACIONAL DE BUENOS AIRES (CNBA). Departamento de Historia. **Historia de los Partidos Políticos Argentinos**. Buenos Aires: CNBA - Página/12, Buenos Aires, 2005.

COLLIER, D.; LEVITSKY, S. Democracia con adjetivos: innovación conceptual en la investigación comparativa. **Revista Ágora**, Buenos Aires, n. 8, p. 99-122, verano. 1998.

COLOMBO, Luciléia Aparecida. **Federalismo e as Políticas de Desenvolvimento Regional para o Nordeste, pós-SUDENE**. Trabalho apresentado no V Simpósio da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, São Paulo, 2008a.

COLOMBO, Luciléia Aparecida. **Federalismo e Reforma Tributária no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002)**. São Carlos: UFSCar, 2008. 236 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2008b.

CORAZZA, Gentil. O processo de privatização do Governo Collor. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 18, n. 1, p. 92-97. 1990.

COSTA, Valeriano. Brazil. In: GRIFFITHS, Ann L. **Handbook of Federal Countries**. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005. P. 91-102.

COUTO E SILVA, Golbery do. **Conjuntura Política Nacional: o Poder Executivo / Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1981.

DE LUCA, Miguel. **Political Recruitment and Candidate Selection in**

**Argentina:** Presidents and Governors (1983-2005). Trabalho apresentado na Conference Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America, Winston-Salem, 2004.

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

DE RIZ, Liliana. **Argentina, otra vez en la encrucijada**. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, 2008. (Comunicação oral).

DEVOTO, Fernando; FAUSTO, Boris. **Argentina-Brasil 1850-2000: Un ensayo de historia comparada**. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2008.

DI TELLA, Torcuato S. **Ideas para una nueva etapa en la política argentina**. Buenos Aires: Ediciones Corregidor, 2008.

DUARTE LLEDÓ, Víctor. **Institutional Arrangements and Government Performance in the Brazilian Federation**. Madison: UW-M, 2003. 182 f. Dissertation (Doctor of Philosophy in Development Studies), Development Studies PhD Program, College of Agricultural and Life Studies of the University of Wisconsin-Madison, Madison, 2003.

DULCI, Otávio Soares. Guerra Fiscal, Desenvolvimento Desigual e Relações Federativas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 18, p. 95-107, junho. 2002.

ELAZAR, Daniel J. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1991.

ESTESO, Roberto; CAO, Horacio. **La reforma de las Administraciones Públicas Provinciales: Balance de la década de los 90 y nueva agenda**. Trabalho apresentado no Primer Congreso Nacional de Administración Pública, Rosario, 2001.

ETCHEMENDY, Sebastián. **Los Orígenes de los Presidencialismos Argentino y Norteamericano desde la Teoría Política: Una comparación entre Alberdi y los autores Federalistas**. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella, working paper n. 27, noviembre. 1995.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre: Editôra Globo, 1958.

FENOCHIETTO, Ricardo; PESSINO, Carola. **¿Cómo alcanzar un adecuado federalismo fiscal en la República Argentina?** Trabalho apresentado no Sexto Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal, Pilar, 2001.

FERREIRA DE MELLO, Osvaldo. **Tendências do federalismo no Brasil**. Florianópolis: Ed. Lunardelli, 1975.

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

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FILIPPOV, Mikhail; ORDESHOOK, Peter; SHVETSOVA, Olga. **Designing federalism: a theory of self-sustainable federal institutions**. New York: Cambridge University Press, 2004.

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

FRIAS, Pedro. **El federalismo argentino**. Introducción al derecho público provincial. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1980.

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.

GAMA NETO, Ricardo Borges. **Refém, Cenoura ou Porrete:** Federalismo, Comportamento Fiscal e Ciclo Político. Recife: UFPE, 2007. 208 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Doutorado em Ciência Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

GARMAN, C., HAGGARD, S. e WILLIS, E. Fiscal Decentralization. A Political Theory with Latin American Cases. **World Politics**, Cambridge, n. 53, p. 205-236, January. 2001.

GERCHUNOFF, Pablo; TORRE, Juan Carlos. La Política de Liberalización Económica en la Administración de Menem. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 36, n. 143, p. 733-767, oct. / dic. 1996.

GERVASONI, Carlos. ¿Cuán democráticas son las provincias argentinas? Estrategias objetivas y subjetivas de inferencia descriptiva. **Boletín de Política Comparada**, Buenos Aires, n. 2, p. 25-40, ene. / abr. 2009.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

GIBSON, Edward. Boundary control. Subnational authoritarianism in democratic countries. **World Politics**, Cambridge, n. 58, p. 101-132, October. 2005.

GIBSON, Edward. **Federalism and Democracy in Latin America.** Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.

GIBSON, Edward; CALVO, Ernesto. Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina. In: CALVO, Ernesto; ABAL MEDINA, Juan (h) (comps). **El federalismo electoral argentino.** Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina. Buenos Aires: EUDEBA, 2001.

GIBSON, Edward; CALVO, Ernesto; FALLETI, Tulia. Federalismo realocativo: sobre-representação legislativa e gastos públicos no hemisfério ocidental. **Opinião Pública**, Campinas, v. IX, n. 1, maio. 2003.

GIBSON, Edward; FALLETI, Tulia. La unidad a palos. Conflicto regional y los orígenes del federalismo argentino. **POSTData**, Buenos Aires, n. 12, p. 171-204, agosto. 2007.

GOMES LAMAS, Bárbara. A disputa com os ruralistas: retenções e política de desenvolvimento na Argentina. **Observador On-line – OPSA/IUPERJ**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 8, p. 1-16, agosto, 2008.

GREMAUD, Amaury Patrick. Sistema tributario y el problema federativo: la evolución del caso brasileño. **Cadernos PROLAM/USP - Brazilian Journal of Latin American Studies**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 6-29, jan. / dez. 2002.

GRIFFITHS, Ann L. **Handbook of Federal Countries.** Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005.

HERNÁNDEZ, Antonio María. **La construcción del federalismo argentino:** perspectivas comparadas. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, 2004.

HOFMEISTER, Wilhelm; BRASILIENSE CARNEIRO, José Mario (orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil.** São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, Série Debates, v. 1, n. 22, 2001.

IBGE. **Finanças Públicas do Brasil 2001-2002**. Rio de Janeiro: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, 2004.

IGLESIAS, Eduardo. **Las provincias argentinas en el escenario internacional**. Desafíos y obstáculos de un sistema federal. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008.

INTERNATIONAL IDEA. **Conceição de Sistemas Eleitorais**. Estocolmo: IDEA, 2005.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Lessons from the Crisis in Argentina**. Washington: IMF, 2003.

JARDIM PINTO, Céli Regina; MARENCO DOS SANTOS, André (orgs.). **Partidos no Cone Sul**. Novos ângulos de pesquisa. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002.

JONES, Mark P. Federalism and the Number of Parties in Argentine Congressional Elections. **Journal of Politics**, v. 59, n. 2, p. 538-549, may. 1997.

JUN, Jong; WRIGHT, Deil. **Globalization and decentralization**: institucional contexts, policy issues, and intergovernmental relations in Japan and the United States. Washington: Georgetown, 1996.

KING, Preston. Federation and Representation. In: BURGESS, Michael; GAGNON, Alain-G (orgs.). **Comparative federalism and federation**: competing traditions and future directions. Toronto: University of Toronto Press, 1993. P. 94-101.

KINZO, Maria D'Alva. Partidos políticos y proceso decisorio democrático: el caso brasileño. In: CAVAROZZI, Marcelo (comp.). **Hacia una matriz de gobierno en América Latina**. Instituciones del Estado, la Sociedad Civil y el Mercado. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín – BID, 1999.

KINZO, Maria D'Alva. **Radiografia do Quadro Partidário Brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1993.

KRAUSE, Silvana; PAIVA, Denise. Perdas e Ganhos - Lideranças políticas brasileiras e instabilidade na representação dos partidos: lógica nacional x lógica regional (1982-2001). In: JARDIM PINTO, Céli Regina; MARENCO DOS SANTOS, André (orgs.). **Partidos no Cone Sul**. Novos ângulos de pesquisa. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002. P. 83-132.

KUGELMAS, Eduardo. A evolução recente do regime federativo no Brasil. In: HOFMEISTER, Wilhelm; BRASILIENSE CARNEIRO, José Mario (orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, Série Debates, v. 1, n. 22, 2001. P. 29-49.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. La construcción del federalismo democrático en Brasil. **Revista de Economía de la ICE**, Madrid, n. 810, p. 105-122, oct. / nov. 2003.

LACLAU, Norberto. El verdadero problema es que no hay una oposición responsable. Debate: 2008. **Revista Debate**, Buenos Aires, v. VI, n. 264, p. 20-21, 19 abr. 2008. Entrevista concedida a Carolina Kebe.

LARDONE, Martín. Las reformas de los estados provinciales en Argentina: hacia la construcción de un esquema analítico. **Revista SAAP**, Buenos Aires, v. 1, n. 2, p. 273-316. 2003.

LEIRAS, Marcelo. **Los procesos de descentralización y la nacionalización de los partidos en América Latina**. Trabalho apresentado no Latin American Studies Association Congress, Rio de Janeiro, 2009.

LEIRAS, Marcelo. **Parties, Provinces and electoral coordination**: a study on the determinants of party and party system aggregation in Argentina, 1983-2005. Notre Dame: UND, 2006. 276 f. Dissertation (Doctor of Philosophy in Political Science), Graduate Program in Political Science, Graduate School of the University of Notre Dame, Notre Dame, 2006.

LESSA, Renato. **A Invenção Republicana**. Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República brasileira. São Paulo: Edições Vértice e IUPERJ, 1988.

LEVITSKY, Steven. Del sindicalismo al clientelismo: la transformación de los vínculos partido-sindicatos en el peronismo, 1983-1999. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 44, n. 173, p. 3-32, abr. / jun. 2004.

LEVITSKY, Steven. **La transformación del justicialismo**. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999. Buenos Aires: Siglo XXI, 2005.

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

LIPARIZI, Fabrício Bacelar. **Descentralização fiscal no Brasil**: evolução e tendências recentes. Brasília: UNB, 2006. 142 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Barcelona: Ariel, 1976.

LOVE, Joseph. Federalismo y regionalismo en Brasil, 1889-1937. In: CARMAGNANI, Marcello (org.). **Federalismos latinoamericanos**: México, Brasil, Argentina. México D.F.: El Colegio de México - Fondo de Cultura Económica, 1993. P. 180-223.

LOVE, Joseph. **O regionalismo gaúcho e as origens da Revolução de 1930**. São Paulo: Perspectiva, 1975.

MADEIRA, Arnaldo. Federalismo, democracia e governabilidade: o Congresso Nacional e o aperfeiçoamento da Constituição de 1988. In: HOFMEISTER, Wilhelm; BRASILIENSE CARNEIRO, José Mario (orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, Série Debates, v. 1, n. 22, 2001. P. 59-68.

MAINWARING, Scott. Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy. In: MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy (eds.). **Building Democratic Institutions**. Party Systems in Latin America. Stanford: Stanford University Press, 1995. P. 354-398.

MAINWARING, Scott; SAMUELS, David. **Robust Federalism and Democracy in contemporary Brazil**. Trabalho apresentado no IPSA XVII World Congress, Seul, 1997.

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

MANZANAL, Mabel. **Descentralización, recursos y poder político de los gobiernos provinciales en Argentina**. Contrastes y contradicciones para el desarrollo nacional. Trabalho apresentado no Seminário Internacional sobre Descentralización en América Latina, Bogotá, 2005.

MELO, Marcus André. O leviatã brasileiro e a esfinge argentina: os determinantes institucionais da política tributária. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 58, p. 91-128, junho. 2005a.

MELO, Marcus André. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração:

federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 845-889, out. / dez. 2005b.

MOCCA, Edgardo. ¿Vuelve el bipartidismo? **Página/12**, Buenos Aires, 14 jun. 2009, Sección El País, p. 23.

MORA, Mônica; GIAMBIAGI, Fábio. Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 27, n. 3, p. 472-494, jul. / set. 2007.

NAVARRO, M. **Relaciones Federales y Provincialización de la política argentina**. Trabalho apresentado no Sexto Congresso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Rosario, 2003.

NICOLAU, Jairo Marconi. As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. In: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000300006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300006&lng=en&nrm=iso). Acesso: 19 set. 2009.

NICOLAU, Jairo Marconi. The Presidential and Congressional Elections in Brazil, October 2006. **Electoral Studies**, Dallas, v. 27, n. 1, p. 170-175, march. 2008.

NOGUEIRA, André Ricardo. **As relações federativas no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2005. 191 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, 2005.

NOHLEN, Dieter. **Sistemas electorales y partidos políticos**. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1994.

NORRIS, Pippa. **Driving Democracies: do power-sharing institutions work?** New York: Cambridge University Press, 2008.

NÚÑEZ DOPAZO, Federico. **Bipartidismo**. ¿Rediseño del sistema de partidos? Trabalho apresentado no Quinto Congresso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Río Cuarto, 2001.

O'DONNELL, Guillermo. Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 33, n. 130, p. 163-184, jul. / sept. 1993.

ORLANDI, Hipólito. Parlamentos y Congresos. In: ORLANDI, Hipólito (comp.). **Las instituciones políticas de gobierno/1**. Buenos Aires: EUDEBA, 1998. P. 89-131.

OSZLAK, Oscar. Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas. **POSTData**, Buenos Aires, n. 11, p. 11-56, abril. 2006.

OSZLAK, Oscar. **El mito del Estado mínimo**: una década de reforma estatal en la Argentina. Trabalho apresentado no V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y en la Administración Pública, Santo Domingo, 2000.

OSZLAK, Oscar. Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego? **Revista del CLAD**, Caracas, n. 9, p. 1-34, octubre. 1997.

OSZLAK, Oscar. **Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)**. Trabalho apresentado no IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y en la Administración Pública, México DF, 1999.

OSZLAK, Oscar. Reflexiones sobre la Formación del Estado y la construcción de la Sociedad Argentina. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 21, n. 84, p. 531-548, ene. / mar. 1982.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições

políticas e gestão de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, janeiro. 2000.

PALERMO, Vicente. ¿Mejorar para empeorar? La dinámica política de las reformas estructurales argentinas. In: TORRE, Juan Carlos. **Entre el abismo y la ilusión**. Peronismo, democracia y mercado. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 1999. P. 159-269.

PATRONI, Viviana. Argentina. In: GRIFFITHS, Ann L. **Handbook of Federal Countries**. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005. P. 17-26.

PATRUCCI, Leticia. **Federalismo y Coparticipación**. Transformaciones político-administrativas y concentración de recursos fiscales en la Argentina (1990-2007). Trabalho apresentado no IV Congreso Argentino de Administración Pública, Buenos Aires, 2007.

PERES, Paulo Sérgio. Sistema partidário e instabilidade eleitoral no Brasil. In: JARDIM PINTO, Céli Regina; MARENCO DOS SANTOS, André (orgs.). **Partidos no Cone Sul**. Novos ângulos de pesquisa. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002. P. 13-46.

PON, Matías. Una bola de nieve. **Página/12**, Buenos Aires, 3 nov. 2002, Suplemento CASH, p. 5.

PORTO, Alberto. Preguntas y respuestas sobre Coparticipación Federal de Impuestos. **Documento de Trabajo del Departamento de Economía - UNLP**, La Plata, n. 17, p. 1-49, octubre. 1999.

RAIMUNDI, Carlos; TILLI, Mariano Carlos. **Coparticipación: hacia el nuevo contrato social**. Buenos Aires: Fundación Nación y América Latina, 1996.

RAPOPORT, Mario et al. **Historia Económica, Política y Social de la Argentina (1880-2000)**. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 2000.

REGIS, André. **O Novo Federalismo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 2009.

REMMER, K.; WIBBELS, E. The Subnational Politics of Economic Adjustment: Provincial Politics and Fiscal Performance in Argentina. **Comparative Political Studies**, v. 33, n. 4, p. 419-151, may. 2000.

REYNOSO, Diego. Bicameralismo y sobre-representación en Argentina en perspectiva comparada. **Revista SAAP**, Buenos Aires, v. 2, n. 1, p. 69-94, diciembre. 2004.

REYNOSO, Diego. Distritos y escaños en Brasil: antecedentes, diagnóstico y consecuencias partidarias del malaportamiento. **Política y Gobierno**, México DF, v. VIII, n. 1, p. 167-191, 1º semestre. 2001.

REYNOSO, Diego. La desigualdad del voto en la Argentina. **Perfiles Latinoamericanos**, México DF, n. 15, p. 73-97. 1999.

REZENDE, Fernando. Compensações financeiras e desequilíbrios fiscais na Federação Brasileira. In: HOFMEISTER, Wilhelm; BRASILIENSE CARNEIRO, José Mario (orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, Série Debates, v. 1, n. 22, 2001. P. 185-200.

REZENDE, Fernando. Descentralização e transferências intergovernamentais de recursos na América Latina: Argentina, Brasil e Colômbia. **Documentos Aportes Adm. Pública Gest. Estatal**, Buenos Aires, n. 9, p. 55-102, ene. / dic. 2008.

REZENDE, Fernando. Federalismo Fiscal: novo papel para estados e municípios. **World Bank Publications**, 1997. In:

<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229985/Rezende%20Federalismo%20Fiscal%20Novo.pdf>. Acesso: 12 março 2008.

REZENDE, Fernando. **Integração regional e federalismo**. Desafios para a Federação Brasileira. Trabalho apresentado no ForumFed Event "Federalism in the Mercosur: the challenges of regional integration", Porto Alegre, 2002.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as Reformas Administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

REZK, Ernesto. **Fiscal Federalism in Argentina**. Ottawa: Forum of Federations, 2002.

RIKER, William H. Federalism. In: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. W. (orgs.). **Handbook of Political Science**. Reading: Addison-Wesley, 1975. P. 93-172.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 9-27, junho. 2005.

RODDEN, Jonathan. Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government. **International Organization**, v. 57, n. 4, pp. 695-729, autumn. 2003.

RODRIGUES, Gilberto Marcos. **Globalización y Gobiernos subnacionales en Brasil**. Trabalho apresentado no International ForumFed on Federalism in Mexico, Veracruz, 2001.

RODRÍGUEZ, Cecilia. **República Argentina**. Elecciones Presidenciales, Legislativas y Provinciales 2007. Universidad de Salamanca, 2007. In: <http://americo.usal.es/oir/Opal/elecciones/ARGENTINA.pdf>. Acesso: 30 julho 2009.

ROMA, Celso; BRAGA, Maria do Socorro. Sistema partidário, eleições e a questão federativa no Brasil (1986-2000). In: JARDIM PINTO, Céli Regina; MARENCO DOS SANTOS, André (orgs.). **Partidos no Cone Sul**. Novos ângulos de pesquisa. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002. P. 47-82.

SAGUIR, Julio. Entre el conflicto y la organización institucional. Una comparación entre los procesos constituyentes de Argentina (1810-1860) y de Estados Unidos (1776-1787). **Revista Ágora**, Buenos Aires, n. 8, pp. 123-144, verano. 1998.

SAMUELS, D.; ABRUCIO, F. Federalism and democratic transitions: the "new" politics of the governors in Brazil. **Publius**, Oxford, v. 30, n. 2., p. 43-61. 2000.

SAMUELS, D.; SNYDER, R. El valor de un voto: una perspectiva comparada sobre la desproporcionalidad territorial. In: CALVO, Ernesto; ABAL MEDINA, Juan (h) (comps). **El federalismo electoral argentino**. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina. Buenos Aires: EUDEBA, 2001. P. 25-52.

SANTOS DE SOUZA, Saulo. **Instituições fiscais e o novo federalismo em transformação**. Brasil e EUA em perspectiva comparada. Recife: UFPE, 2004. 138 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Mestrado em Ciência Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

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 da UFMG, 2003.

SERAFINOFF, Valeria. **Coordinación y gestión de políticas públicas entre distintos niveles de gobierno**: estrategias e instrumentos. Trabalho apresentado no XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la

Administración Pública, Buenos Aires, 2008.

SERRANI, Esteban Carlos. **Informalidad, disciplina partidaria y cooperación institucional**. El caso del Senado argentino en el año 2002. Trabalho apresentado no Sexto Congresso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Rosario, 2003.

SMULOVITZ, Catalina; CLEMENTE, Adriana. **Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina**. Buenos Aires: IIED-América Latina – Woodrow Wilson Center, 2004.

SOARES, Márcia Miranda; LOURENÇO, Luiz Cláudio. A representação política dos Estados na federação brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 56, outubro. 2004.

SOUZA, Celina. Brazil: The prospects of a center-constraining federation in a fragmented polity. **Publius**, Oxford, v. 2, n. 32, p. 23-48, spring. 2002.

SOUZA, Celina. Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 345-384. 2003.

SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560. 2001.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, junho. 2005.

SOUZA, Celina. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **BIB**, São Paulo, n. 65, p. 27-48, 1º semestre. 2008a.

SOUZA, Celina. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3. 1998.

SOUZA, Celina. Regras e contexto: as reformas da Constituição de 1988. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 791-823. 2008b.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *demos*. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 197-251, abril. 1999.

STURZENEGGER, Adolfo. **Hacia una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos en la Argentina**. Trabalho apresentado no Sétimo Seminário Internacional sobre Federalismo Fiscal, Buenos Aires, 2003.

TAVARES, José Antônio Giusti. O sistema político brasileiro. In: ROJO, Raúl (org.). **Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas**: teoria, instituições, estratégia. Rio de Janeiro: Relume-Dumara, 1994.

TCACH, César. Abstención, voto protesta y rebelión social en la Argentina. In: JARDIM PINTO, Céli Regina; MARENCO DOS SANTOS, André (orgs.). **Partidos no Cone Sul**. Novos ângulos de pesquisa. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002. P. 197-212.

TOMIO, Ricardo. **Relações Federativas e Políticas Públicas no Brasil**. Porto Alegre: 1º Seminário Nacional de Ciência Política da UFRGS, 2008. (Comunicação oral).

TOMMASI, Mariano. **Un País Sin Rumbo**. Política, Políticas Públicas y

Desarrollo en la Argentina (con una leve comparación al caso chileno). Documentos, Universidad de San Andrés, agosto de 2008. In: <http://www.udes.edu.ar/files/UAEconomia/Novedades/Un%20Pa%C3%ADs%20Sin%20Rumbo.pdf>. Acesso: 23 maio 2009.

TULA, María Inés. **Ley de Lemas, elecciones y estrategias partidarias. Una mirada al caso argentino.** Trabalho apresentado no III Congreso Español de Ciencia Política y de Administración, Salamanca, 1997.

VACA, Josefina; CAO, Horacio. Continuidades y Rupturas en las desigualdades territoriales de la República Argentina. **Revista de Estudios Regionales**, Málaga, n. 72, p. 141-164, ene. / abr. 2005.

VANOSSI, Jorge Reinaldo. **Situación actual del federalismo.** Aspectos institucionales y económicos, en particular sobre la realidad argentina. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1964.

VARSANO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem perde e quem ganha. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 15, p. 3-18, junho. 1997.

VEGA, Juan A.; RUSSO, Eduardo. **Incentivos de responsabilidad fiscal en las transferencias a gobiernos subnacionales:** Revisión de antecedentes y propuesta para la Argentina. Trabalho apresentado na International Conference of Fiscal Harmonization in the Mercosur, Porto Alegre, 2002.

VIDEIRA, Sandra; LUZ, Ivoir da. **A Privatização dos Bancos Estaduais no Brasil.** Trabalho apresentado no 12º Encontro de Geógrafos de América Latina, Montevideu, 2009.

VILAS, Carlos. **Descentralización de Políticas Públicas:** Argentina en la Década de 1990. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP, 2003.

WATTS, Ronald L. **Comparing Federal Systems in the 1990s.** Kingston: Queen's University Press, 1996.

WATTS, Ronald. Modelos de reparto federal de poderes. **Revista Internacional de Ciencias Sociales**, UNESCO, n. 167, 2001. In: <http://www.unesco.org/issj/rics167/abstracts167spa.pdf> Acesso: 14 abril 2008.

WEITZ-SHAPIRO, Rebecca. The Local Connection: Local Government Performance and Satisfaction with Democracy in Argentina. **Comparative Political Studies**, v. 41, n. 3, p. 285-308, march. 2008.

YOSHIDA, Ivo Fernando. **Governadores Estaduais e Partidos Políticos na Reforma Administrativa do Governo FHC:** negociação e análise da votação. São Paulo: 2006. 102 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

ZELAZNIK, Javier. Partidos y sistemas de partidos: Un relevo teórico con aplicaciones en Latinoamérica. In: KVATERNIK, Eugenio (comp.). **Elementos para el análisis político.** Buenos Aires: Editorial Paidós, 1998.

ZIEGMANN, André Barsch; FERNÁNDEZ TORELLO, Adrian. **Os subsistemas partidários estaduais:** tendências e classificação (1994-2006). Trabalho apresentado no V Simpósio da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, São Paulo, 2008.

## a) Dados eleitorais, de legislação e estatísticos

ANDY TOW. **Atlas Electoral Argentino**. Buenos Aires: AE-AT. Disponível em: <http://www.towsa.com/andy/>. Acesso: 18 abril 2009.

ARGENTINA. **Banco Central de la República Argentina**. Buenos Aires: BCRA, 2009. Disponível em: <http://www.bcra.gov.ar/>. Acesso: 10 agosto 2009.

ARGENTINA. Cámara Nacional Electoral. **Registro Nacional de Afiliados a los Partidos Políticos**. Estadística Anual 2008. Buenos Aires: CNE, 2008. Disponível em: [http://www.pjn.gov.ar/02\\_Central/ViewDoc.Asp?Doc=29621&CI=INDEX100](http://www.pjn.gov.ar/02_Central/ViewDoc.Asp?Doc=29621&CI=INDEX100). Acesso em: 24 agosto 2009.

ARGENTINA. **Consejo Federal de Inversiones**. Buenos Aires: CFI, 2009. Disponível em: <http://www.cfired.org.ar/>. Acesso: 25 maio 2009.

ARGENTINA. **Constitución de la Nación Argentina**. Buenos Aires: JGM, 2008. Disponível em: <http://www.jgm.gov.ar/>. Acesso: 2 março 2008.

ARGENTINA. Dirección Nacional Electoral. **Datos Electorales 2009**. Buenos Aires: DNE, 2009. Disponível em: <http://www.elecciones2009.gov.ar/electores/quienes.htm>. Acesso: 31 junho 2009.

ARGENTINA. Ministerio de Economía, Finanzas Públicas y Producción de la Nación. **Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias**. Buenos Aires: MECON, 2008. Disponível em: [http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/distribucion\\_rec/distribucion\\_rec.htm](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/distribucion_rec/distribucion_rec.htm). Acesso: 24 julho 2009.

ARGENTINA. Ministerio de Interior de la Nación. **Estadísticas Electorales**. Buenos Aires: MIN, 2008. Disponível em: [http://www.mininterior.gov.ar/elecciones/estadistica/e\\_ant.asp](http://www.mininterior.gov.ar/elecciones/estadistica/e_ant.asp). Acesso: 4 junho 2008.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Instituições Privatizadas**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/lid/gedes/instituicoesPrivatizadas.pdf>. Acesso: 30 novembro 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: PLANALTO, 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm). Acesso: 2 março 2008.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições**. Brasília: TSE, 2009a. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/index.htm>. Acesso: 21 junho 2009.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas do Eleitorado**. Brasília: TSE, 2009b. Disponível em: [http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/eleitores\\_filiados.htm](http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/eleitores_filiados.htm). Acesso: 24 agosto 2009.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Partidos**. Brasília: TSE, 2009c. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/internet/partidos/index.htm>. Acesso: 21 junho 2009.

CIDE. Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro. **Rio de Janeiro em Dados**. Rio de Janeiro: CIDE, 2009. Disponível em: <http://www.cide.rj.gov.br/cide/download/RiodeJaneiroemDados.pdf>. Acesso: 5 fevereiro 2009.

ESCENARIOS ALTERNATIVOS. Programa de la Fundación Centro de Estudios para el Cambio Estructural. **Situación Federal**. Buenos Aires: FCECE. Disponível em: <http://www.escenariosalternativos.org/default.asp?seccion=federal2&subseccion=federal2>. Acesso: 3 outubro 2008.

FORUMFED. Forum of Federations. **The Federalism Library**. Ottawa: ForumFed. Disponível em: <http://www.forumfed.org/en/federalism/library.php>. Acesso: 13 fevereiro 2008.

LEEX. Laboratório de Estudos Experimentais. **Almanaque De Dados Eleitorais: Brasil E Outros Países**. Rio de Janeiro: UCAM – Universidade Candido Mendes, 2006. Disponível em: <http://www.ucam.edu.br/leex/>. Acesso: 30 setembro 2009.

LEGISLATINA. Observatorio del Poder Legislativo en América Latina. **Base de datos por país: Argentina**. Salamanca: Observatorio de Instituciones Representativas de América Latina (OIR) – Universidad de Salamanca, 2003a. Disponível em: [http://americo.usal.es/oir/legislatina/por\\_pais/Argentina.pdf](http://americo.usal.es/oir/legislatina/por_pais/Argentina.pdf). Acesso em: 13 maio 2009.

LEGISLATINA. Observatorio del Poder Legislativo en América Latina. **Base de datos por país: Brasil**. Salamanca: Observatorio de Instituciones Representativas de América Latina (OIR) – Universidad de Salamanca, 2003b. Disponível em: [http://americo.usal.es/oir/legislatina/por\\_pais/Brasil.pdf](http://americo.usal.es/oir/legislatina/por_pais/Brasil.pdf). Acesso em: 13 maio 2009.

NICOLAU, Jairo. **Base de Dados Eleitorais do Brasil (1982 – 2004)**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2006. Disponível em: <http://jaironicolau.iuperj.br/banco2004.html>. Acesso: 25 maio 2009.