

SÉRIE
MONOGRÁFICA

Cadernos de Pesquisa em Ciência Política

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - UFPI

DESCENTRALIZAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO NA FEDERAÇÃO ARGENTINA

Bruno de Castro Rubiatti



ufpi

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

DESCENTRALIZAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO NA FEDERAÇÃO ARGENTINA

Bruno De Castro Rubiatti (bcrubiatti@hotmail.com)

Teresina
Maior. 2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ

Reitor

Prof. Dr. José Arimatéia Dantas Lopes

Pró-Reitor de Ensino de Pós-Graduação

Prof. Dr. Helder Nunes Cunha

Pró-Reitoria de Pesquisa

Prof. Dr. Pedro Vilarinho Castelo Branco

Superintendente de Comunicação Social

Profa. Dra. Jacqueline Lima Dourado

Diretor da Editora da UFPI

Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

Superintendente de Comunicação Social

Profa. Dra. Jacqueline Lima Dourado

Diretor da Editora da UFPI

Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS - CCHL

Diretor: Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Coordenador: Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior

ENDEREÇO PARA CONTATO

Universidade Federal do Piauí
Campus Universitário Ministro Petrônio Portella
Centro de Ciências Humanas e Letras - CCHL
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Bairro Ininga - Teresina-PI
CEP 64049-550
Endereço eletrônico: www.ufpi.br/cienciapolitica

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Serviço de Processamento Técnico

Cadernos de Pesquisa em Ciência Política [recurso eletrônico] /

Universidade Federal do Piauí. – v. 3, n. 2 (mai. 2014)-.-

p. 28

Dados eletrônicos. - Teresina: UFPI, 2013 –

Sistema requerido: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: <http://www.revistas.ufpi.br/index.php/cadernos-depesquisa>.

ISSN: 2317-286X

1. Ciência Política. 2. Relações Internacionais.

I. Universidade Federal do Piauí-UFPI. II. Título: Cadernos de Pesquisa em Ciência Política

CDD: 320

EXPEDIENTE

Editor Responsável:

Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior

Editor Assistente:

Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

CONSELHO EDITORIAL:

Profa. Dra. Ana Beatriz Martins do Santos Seraine

Prof. Dr. Bruno De Castro Rubiatti

Prof. Dr. Cleber de Deus Pereira da Silva

Prof. Dr. Francisco Pereira de Farias

Prof. Dr. Francisco de Assis Veloso Filho

Prof. Dr. Jesusmar Ximenes Andrade

Prof. Dr. Marcio André de Oliveira dos Santos

Profa. Dra. Monique Menezes

Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos

Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior

Prof. Dr. Valter Rodrigues De Carvalho

Cadernos de Pesquisa em Ciência Política

É uma publicação do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPI com o objetivo de divulgar o resultado de pesquisas desenvolvidas por professores e alunos desse programa. Visa, então, a estimular o debate entre pesquisadores das áreas de Ciências Sociais através da difusão de ideias e informações balizada.

SUMÁRIO

1 Introdução	6
2 A centralização fiscal na Argentina	7
3 Fatores políticos do federalismo argentino	16
4 Considerações finais	24
Referências	25

DESCENTRALIZAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO NA FEDERAÇÃO ARGENTINA¹

Bruno de Castro Rubiatti*

Resumo: O Presente artigo busca analisar os recursos disponíveis às lideranças subnacionais na Federação Argentina. Para tanto, são analisadas duas dimensões do federalismo nesse país: 1) a distribuição de recursos fiscais e 2) os recursos políticos. O que se nota na Federação Argentina é uma conjunção entre forte e crescente dependência financeira das províncias frente ao governo central com uma maior autonomia política das lideranças subnacionais, isto é, da centralização fiscal com a descentralização política.

Palavras-chave: Federalismo. Argentina. Descentralização e centralização.

Abstract: This article seeks to analyze the resources available to the sub-national leaderships in the Argentinean Federation. For such, two dimensions are analyzed of the federalism in that country: 1) the fiscal resources distribution and 2) the political resources. What can be observed in the Argentinean Federation is a conjunction between a strong and increasing financial dependence of the provinces towards the central government with a larger political autonomy of the sub-national leaderships, i.e., the fiscal centralization with the political decentralization.

Keywords: Federalism. Argentina. Decentralization. Centralization.

1 Introdução

O federalismo pode ser definido como uma forma de organização da política baseada na distribuição territorial do poder e autoridade entre instâncias de governo definidas constitucionalmente, isto é, uma organização federativa implica uma dupla divisão do poder: de um lado, a divisão entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e, de outro, entre o governo central e as unidades subnacionais (COSTA, 2004; RUBIATTI, 2014). Assim, a ideia básica do federalismo é a dispersão territorial do poder político, o que impediria que “toda a ação pública e legislativa esteja sob a responsabilidade de um distante governo central e de uma única câmara legislativa (SOUZA, 2010, p. 342).

A organização federativa afeta a política das seguintes maneiras: 1) estabelece limites *de jure* para o escopo de ação governamental; 2) aumenta o número de pontos de veto no sistema

¹ O presente artigo apresenta algumas das discussões desenvolvidas na tese de Doutorado “Sistemas Bicamerais na América Latina”, defendida junto ao Programa de pós-graduação em Ciência Política da Unicamp, sob orientação da prof. Rachel Meneguello.

* Pós-Doutorando (PNPD/CAPES) junto ao programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPI.

político; 3) cria múltiplas arenas para a organização e mobilização política; 4) geralmente expande o escopo de representação territorial sobre representação da população (representação do “estado” ou “província” antes que do número de pessoas); 5) distribui poder entre regiões e atores políticos baseados regionalmente; e 6) afeta a circulação de recursos materiais (fiscais ou econômicos) entre populações que vivem na união federal (GIBSON, 2004, p. 9).

Dessa forma, a adoção do federalismo como organização territorial da política impõe uma série de questões, dentre elas a capacidade de influência das lideranças subnacionais sobre a política nacional. Este artigo pretende analisar essa questão na Argentina, país que adota um sistema federativo na sua organização territorial – contando com 23 províncias mais a cidade de Buenos Aires (capital federal). Para tanto, serão analisados os recursos estratégicos à disposição dos líderes subnacionais para que estes possam influenciar as decisões tomadas no âmbito nacional.

Duas dimensões são centrais para a análise dessa capacidade dos líderes subnacionais: 1) a questão da distribuição de recursos fiscais e 2) os recursos políticos controlados por essas lideranças. Isto é, o controle sobre o calendário eleitoral e sobre o processo de seleção de candidatos. A partir desses dois eixos, é possível notar que o caso argentino é paradoxal: por um lado, o processo de centralização fiscal limita a capacidade de atuação autônoma dos governos subnacionais, tornando as províncias argentinas cada vez mais dependentes das transferências vindas da União, mas, por outro lado, os recursos políticos controlados pelos governadores provinciais e líderes subnacionais é alto. Em outras palavras, o sistema de lista fechada e o controle sobre o calendário eleitoral nas províncias, somados à sobrerrepresentação distrital em ambas as casas do Legislativo nacional, reforçam a importância dessas lideranças no cenário político nacional.

2 A centralização fiscal na Argentina

A Argentina, ao final da última ditadura militar (1976-83), se encontrava em uma situação difícil: dívida externa elevada, instabilidade da economia doméstica, crescimento da desigualdade social. Nesse quadro, foi convocada a eleição para presidente em outubro de 1983, eleição essa que deu a vitória a Raúl Alfonsín (União Cívica Radical - UCR)². Esse presidente carecia de legitimidade e “tentava dar passos curtos, com mudanças que não incomodassem demais os militares, que tinham forte poder de veto e podiam ameaçar com o seu regresso ao

² Essa foi a primeira vez que o PJ perdia uma eleição presidencial desde seu nascimento (1945-47) (BARRIENTOS, 2009, 47).

poder” (BARRIENTOS, 2009, p. 45). Assim como no Brasil, a redemocratização na Argentina veio acompanhada pela pressão por descentralização. Entretanto, durante o primeiro mandato presidencial, os principais partidos nacionais – UCR e PJ (Partido Justicialista) – não chegaram a um acordo de como promover essa descentralização, ficando a cargo do presidente as decisões referentes a esse processo. Isso garantiu ao então chefe do executivo nacional, o *Radical* Raúl Alfonsín, recursos suficientes para “financiar políticas clientelistas, destinadas a atrair o apoio de governadores e parlamentares *Peronistas*” (REGIS, 2009, p. 107). Em 1989, Menem (PJ) assume a presidência. É nesse governo que ocorrem algumas mudanças no arranjo fiscal argentino. Menem pode realizar mudanças na legislação que permitiram uma maior descentralização na repartição de receitas entre a união e as províncias, uma vez que contava com uma importante base parlamentar, não necessitando recorrer às práticas adotadas por seu antecessor.

A Argentina já gozava de um sistema federal que dava certo grau autonomia a suas províncias, mesmo antes da primeira onda de descentralização³ (FALETTI, 2010, p. 28). Assim, o federalismo argentino dotava os governos subnacionais de recursos significativos para planejar e implementar políticas em suas respectivas províncias.

Segundo Faletti (2010, p. 10), no caso argentino, apesar da implementação de políticas de descentralização, o poder dos governadores e prefeitos se manteve praticamente inalterado. Entretanto, enquanto “as despesas subnacionais aumentaram durante o período de reformas, a participação na receita diminuiu ligeiramente, aumentando assim a dependência dos governos subnacionais em relação a transferências fiscais originárias no governo central” (FALETTI, 2010, p. 10). Em resumo, a situação argentina pode ser caracterizada como sendo uma transferência de responsabilidades pelo fornecimento de diversos serviços sociais do governo central para as províncias. Mas essas transferências não foram acompanhadas por transferências de capacidade fiscal condizente e isso acaba por gerar problemas para a administração provincial, que passa a depender cada vez mais de transferências fiscais da união. Como essas transferências nem sempre possuem critérios claros e objetivos, abre-se caminho para a utilização desses recursos visando a garantir apoio político ao governo central dentro dos governos provinciais, isto é, a distribuição de parte dos recursos fiscais obedece a uma lógica de apoio político ao governo central.

³ Faletti (2010, p. 9) caracteriza o primeiro ciclo de descentralização na Argentina, compreendendo o período que se estende de 1978 – quando a educação primária é transferida para as províncias – até 1994-96 – quando ocorre eleições populares para prefeito de Buenos Aires e é garantida a autonomia para a cidade de Buenos Aires.

O sistema fiscal argentino conta com distintos mecanismos de arrecadação e distribuição de recursos fiscais: 1) os sistemas tributários próprios, com bases e alíquotas sob controle provincial, 2) as alíquotas adicionais, estabelecidas pelo governo federal; 3) as transferências de livre disponibilidade, através de fundos não vinculados, 4) as transferências condicionadas, com montantes e destinos determinados pela administração federal e 5) o sistema de *Coparticipación Federal de Impuestos*, que pode ser encarado como um sistema de centralização da arrecadação e distribuição de recursos fiscais (BARRIENTOS, 2009, p. 148). Na reforma constitucional de 1994, a *Coparticipación* foi constitucionalizada, instituindo um sistema em que

A autonomia fiscal das Províncias 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 províncias, pelo outro, seguindo porcentagens pré-estabelecidas (distribuição primária). Com o bolo total que se destina as províncias, 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 oportunidade em todo o território nacional (art. 75º. Inc.2 e 3 da CN94), beneficiando então as unidades mais pobres, conforme a lei nº. 23.548 e suas modificações (BARRIENTOS, 2009, p. 151).

É importante destacar que a distribuição secundária se dá através de negociações políticas, muitas vezes pouco transparentes e objetivas e que o alto grau de desequilíbrio fiscal favorece as províncias menos desenvolvidas. Além disso, no caso argentino, o que se vê é um caso extremo de desequilíbrio fiscal, em que o governo federal é responsável por mais de 70% da arrecadação, enquanto que os gastos públicos são divididos quase que equitativamente entre os governos federal e provinciais, ou seja, as províncias exercem uma alta fração de gasto público, mas arrecadam fração bem menor de impostos⁴. Esse desequilíbrio faz com que, por um lado, “os governadores desfrutem dos benefícios políticos que traz o gasto público, mas não acarretam os custos políticos vinculados à arrecadação” (BARRIENTOS, 2009, p. 152), mas, por outro, acarreta uma forte dependência fiscal dos governos subnacionais ao governo central, dificultando a formação autônoma de políticas específicas pelos governos subnacionais.

⁴ Em muitas províncias, “a proporção de recursos que chegam mediante transferências constitui mais de 80% de suas receitas totais” (BARRIENTOS, 2009, p. 152)

A partir da década de 1990, o pacto federativo Argentino gera uma situação paradoxal: de um lado, as reformas estruturais⁵ levadas a cabo, nessa década, acabaram por enfraquecer o poder econômico das províncias, tornando-as subordinadas economicamente ao governo nacional, isto é, cada vez mais dependentes das transferências nacionais; mas, ao mesmo tempo, mais autônomos no terreno político, aumentando a capacidade de construção de um poder territorial.

A descentralização administrativa realizada na Argentina no decorrer da década de 1990 acaba por transferir novas responsabilidades para os níveis subnacionais o que implica “a redução do aparato estatal nacional e a correspondente expansão das administrações provinciais e, até certo ponto, municipais” (SERVETTO, 2012, p. 7). Nesse processo de descentralização, o Estado Nacional cede diversas competências na área social para as províncias, a dizer: educação, saúde, plano de erradicação da pobreza e habitação. Esse processo não é exclusivo da Argentina e faz parte do receituário de combate à crise econômica proposto pelo Banco Mundial.

Essa transferência acarretou dois resultados: 1) uma mudança do papel da União, isto é, uma vez transferidas as responsabilidades do Estado nacional para as províncias, o primeiro passa a ter sua capacidade de formulação de políticas, planificação, avaliação e controle de gestão fortalecidos, ao mesmo tempo em que se despoja de suas funções executoras de produção de bens e serviços; 2) essa transferência de responsabilidades para os níveis subnacionais aumenta a dependência desses estados para com o governo nacional, uma vez que, para se financiarem, eles dependem principalmente das transferências e adiantamentos vindos do governo federal, além de um crescente endividamento. Isso ocorre porque a capacidade de os governos subnacionais se financiarem pelos ingressos tributários obtidos de fontes locais é escassa, tornando a *coparticipación* e demais formas de transferência financeiras a principal fonte de financiamento das províncias.

Essa dependência das províncias em relação às transferências financeiras do Estado Nacional fica clara ao olharmos os gastos públicos realizados e a arrecadação de cada nível de governo: enquanto o gasto público se reparte de maneira semelhante entre a União e as províncias, a maior parte da arrecadação se dá no nível federal: em números aproximados, 50% dos gastos públicos são executados pelo governo central, 40% pelas províncias e 10% pelos

⁵ Segundo Servetto (2012, p. 7), “A reforma estrutural dos anos 90 se caracterizou pela magnitude, complexidade e rapidez das transformações que incluíam a abertura econômica, a desregulamentação dos mercados, a transferência da responsabilidade da produção de bens e serviços do Estado para o setor privado, a flexibilização trabalhista e a descentralização administrativa para os níveis provinciais”.

municípios, enquanto 80% de todos os recursos tributários são arrecadados pelo governo central (GERVASONI, 2011, p. 116; SERVETTO, 2012, p. 8). Essa situação se agravou na última década, uma vez que houve um aumento da arrecadação de impostos não coparticipáveis⁶, o que acaba favorecendo a União no que tange à arrecadação e distribuição de recursos financeiros. Esse quadro é definido por alguns analistas argentinos como de um “federalismo político e de unitarismo fiscal” (SERVETTO, 2012, p. 8).

Na Argentina dos anos 1980 e até meados dos anos 1990, as províncias recorriam a três fontes principais de financiamento, a dizer: 1) tomada de empréstimos com os bancos provinciais, 2) a consolidação de dívidas salariais e previdenciárias e 3) a postergação de pagamentos a funcionários públicos e fornecedores. A partir de 1995, foram implementadas pelo governo Menem uma série de medidas que buscava combater o endividamento provincial, medidas que incluíam a privatização dos bancos e empresas públicas provinciais e a transferência dos fundos de pensão para a Nação. Com essas medidas, os governos provinciais perderam seus mecanismos de acesso rápido ao crédito de curto prazo necessário para financiar seus gastos. Sendo assim, esses governos passaram a buscar financiamento através de empréstimos em bancos privados. Esses empréstimos eram geralmente feitos em moeda estrangeira, com elevadas taxas de juros e curto prazo para pagamento, e eram utilizados como garantia os recursos provenientes da Coparticipação Federal de Impostos (CFI). Como resultado dessa política, o aumento da dívida provincial cresceu em uma taxa anual média de 18% entre 1996 e 2001 (LODOLA, 2011, p. 223). Dentro desse quadro de crescente endividamento e asfixia financeira, muitas províncias recorreram à emissão de *quase-moedas* como método para cobrir os seus gastos administrativos. Foi com essa estrutura de endividamento que “as províncias enfrentaram o fim da convertibilidade e o *default* declarado pelo estado nacional” (LODOLA, 2011, p. 223).

Em 2002, durante o governo Duhalde, o governo federal e um conjunto de províncias entraram em acordo para se levar a cabo um programa de reestruturação voluntária das dívidas provinciais. O mais importante para o objetivo deste artigo é que nesse programa foi criada uma fonte de endividamento interno para as províncias, os Programas de Assistência Financeira (PFO). Os PFOs são financiados pelo *Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial* (FFDP) e constituem acordos bilaterais “através dos quais uma província tem acesso a financiamento da Nação para atender seu déficit financeiro e os serviços de amortização da dívida pública correspondentes ao ano em curso” (LODOLA, 2001, p. 223). Em contrapartida, as províncias

⁶ Como exemplo de impostos não coparticipáveis pode-se citar o imposto sobre as exportações de grãos.

se comprometeram a reduzir o déficit fiscal, a dívida flutuante, suspender a emissão de *quase-moedas* e apresentar informação sobre as finanças públicas periodicamente. Fora isso, as províncias foram impedidas de contrair novos endividamentos com entidades financeiras, salvo quando se cumprisse certos requisitos e que este seja expressamente aprovado pelo Ministério de Economia (LODOLA, 2011, p. 224).

Do ponto de vista político, esse arranjo provocou uma alteração na relação Nação-Províncias: o refinanciamento da dívida através do FFDP se transformou em um poderoso instrumento que os presidentes posteriores utilizaram para formar os alinhamentos políticos e eleitorais com os governadores, para além de seus partidos. Isso se torna possível, pois, após a reestruturação implementada em 2002, a União passa a ser o maior credor das províncias. Segundo dados apresentados por Lodola (2011, p. 224-225), antes de 2002, os principais credores das províncias eram os bancos privados – responsáveis por cerca de 69% das dívidas provinciais –, sendo que as dívidas com a União correspondiam a apenas 8,3%. A partir de 2002, esse quadro se inverte e a União passa a ser a principal credora das províncias – cerca de 65% entre 2002 e 2010. Com esse endividamento, o governo central pode aumentar a pressão política sobre os governadores, uma vez que a utilização do FFDP e do PFO se limita a refinar parte das amortizações correspondentes a um exercício, o que faz com que as províncias tenham que renegociar as condições de acesso ao programa a cada ano, isto é, não se tratou “de uma reestruturação da dívida a prazos razoáveis, mas sim de um mecanismo para cobrir o faltante de caixa no curto prazo” (LODOLA, 2011, p. 225). Somado a isso temos que as regras para a participação no programa não são claras, o que dá ampla margem de manobra para o governo decidir como fará a distribuição desses recursos. Em outras palavras, “o governo contou com autoridade discricionária para determinar quanto, em que momento e para quais províncias se destinariam os fundos” (LODOLA, 2011, p. 225).

No que tange à capacidade fiscal das províncias argentinas, o período dos governos de Néstor e Cristina Kirchner (2003 até o presente momento) apresenta como característica distintiva a centralização, isto é, “o governo nacional aumenta significativamente sua participação no gasto público total, e por sua vez intensifica a condicionalidade política das transferências para as províncias” (GERVASONI, 2011, p. 117). Como consequência, temos uma maior subordinação dos governadores aos governos Kirchner.

Apesar de os governos Kirchner terem introduzido poucas modificações nas instituições fiscais, estas reforçaram a autoridade do poder Executivo nacional frente às províncias e municípios. Dentro dessas modificações, duas se destacam: uma tentativa de reforma do regime de Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) e a sanção da Lei de Responsabilidade Fiscal

(LRF). Ambas as iniciativas se devem a um compromisso firmado em 2003 com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Entretanto, o resultado de cada uma delas foi ligeiramente diferente.

No que tange à reforma na CFI, ela foi rapidamente arquivada e nunca chegou ao Congresso devido a uma série de condicionamentos institucionais e conjunturais. O principal obstáculo institucional para se realizar essa reforma foi a necessidade, posta pela Constituição de 1994, da existência prévia de um acordo entre o governo central e os governos provinciais, sendo que o acordo deveria ser referendado por todas as legislaturas provinciais. Para Germán Lodola (2011, p. 218), “isto era então (e continua sendo até hoje) virtualmente impossível de alcançar devido à complexidade do sistema de coparticipación e ao fato de que nenhum governo está disposto a receber menos recursos do que os obtidos no regime vigente”. Já no que tange aos condicionamentos conjunturais o principal elemento foi a disputa entre Kirchner e Duhalde pela liderança do Partido Justicialista. Nesse sentido,

vários líderes provinciais, incluindo Mario Das Neves, José Manuel de La Sota, Jorge Obeid, Juan Carlos Romero e Carlos Verna, viam com desconfiança o arranjo “transversal” que Kirchner propunha e o intento de deslocar o duhalismo do controle do partido. Esses governadores deixaram transparecer em mais de uma oportunidade que pressionariam seus legisladores no congresso para que votassem contra a nova CFI (LODOLA, 2011, p. 218)⁷.

Sem ter condições de aprovar a reforma na CFI, o governo Kirchner buscou avançar sobre o outro ponto referente ao acordo com o FMI: a Lei de Responsabilidade Fiscal. O objetivo da LRF era “controlar a expansão do gasto público e o endividamento estabelecendo metas fiscais em relação a certos indicadores numéricos” (LODOLA, 2011, p. 219). Essa lei foi sancionada pelo congresso em agosto de 2004, apenas dois meses depois de ser enviada. A velocidade de sua aprovação pode ser explicada por se tratar de uma “lei de adesão”, isto é, as províncias poderiam aderir ou não a essa lei, o que tornou mais fácil o tratamento do projeto pelo congresso e não exigia acordo prévio com os governadores das províncias.

A LRF dispõe que 1) a taxa de incremento nominal do gasto primário da nação e das províncias não podem superar a taxa estimada de crescimento do PIB e 2) os serviços da dívida provincial não podem superar 15% dos recursos correntes. Para Lodola (2011, p. 219), os critérios da LRF “reduzem a capacidade dos governadores para definir a prioridade de gastos, e especialmente limitam o uso dos recursos públicos para financiar gastos correntes”.

⁷ As províncias dos governadores citados são, em ordem, Chubut, Córdoba, Santa Fe, Salta e La Pampa.

Um ponto a se destacar sobre a LRF da Argentina é que ela acaba por reforçar a autoridade do poder Executivo nacional frente às províncias em três aspectos: 1) faculta ao poder Executivo estabelecer acordos bilaterais com as províncias sobre a renegociação dos seus passivos e o acesso ao financiamento, o que acaba por enfraquecer qualquer tentativa de se formar uma frente de governadores para esse tipo de negociação; 2) exclui das províncias que não aderiram a LRF a possibilidade de receber assistência financeira da Nação; e 3) confere poder de veto ao governo nacional no órgão encarregado de impor sanção (que variavam de restrição a benefícios até a suspensão de transferências nacionais – exceto a *coparticipación* – e a autorização para contrair novas dívidas)⁸ às províncias que não cumprem as normas estabelecidas pela LRF (LODOLA, 2011, p. 219).

Por fim, a LRF passou a vigorar a partir de janeiro de 2005, tendo aderido a ela 21 províncias. Entretanto, seus resultados foram decepcionantes, uma vez que a maioria dos governos subnacionais não conseguiu cumprir com os critérios estabelecidos pela lei. Diante disto, o governo central, com o apoio do Congresso Nacional, reformou ano após ano a LRF de forma a “deixar sem efeito os topos de gastos e de endividamento” (LODOLA, 2011, p. 219).

Assim como o ocorrido com as instituições fiscais, os governos dos Kirchner produziram poucas mudanças estruturais na política tributária da Argentina. Todavia, esses governos buscaram centralizar a arrecadação de impostos e taxas pouco ou nulamente coparticipáveis como, por exemplo, o imposto sobre débitos e créditos bancários (o “imposto do cheque”)⁹ e as retenções às exportações agropecuárias¹⁰. Esses recursos não coparticipáveis permitem ao governo reforçar sua presença na política subnacional, o que permite um maior controle sobre as políticas subnacionais e ainda a angariar apoio nos níveis subnacionais, seja através da distribuição desses recursos para governadores provinciais aliados, seja através de inversões diretas nos municípios, o que diminui a influência dos governadores ao mesmo tempo em que reforça o papel de lideranças locais que apoiam o governo central ou que fazem frente aos governadores provinciais de oposição ao governo federal.

⁸ Ao contrário da LRF aprovada no Brasil, na Argentina, não se previa sanções diretas (patrimoniais e penais) aos governadores que não cumprissem o que está disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, o que levou o FMI a rechaçar a referida lei.

⁹ O imposto do cheque é anterior ao governo Kirchner, tendo sido reintroduzido pelo governo da Alianza em 2001 (lei de Competitividade), mas foi no período de governo dos Kirchner que se reuniram as maiorias legislativas necessárias para prorrogar sua vigência (LODOLA, 2011, p. 220).

¹⁰ Sobre as retenções, é importante destacar que inicialmente os recursos gerados por elas não seriam repartidos com as províncias. Entretanto, devido às pressões desencadeadas pelo conflito no campo e ao rechaço do Senado à resolução 125, o governo emitiu um decreto para criar o *Fondo federal Solidario*. Esse fundo estabelecia que 30% da soma recebida pelos direitos de exportação de soja seriam destinados automaticamente para as províncias que aderissem ao fundo (esses recursos deveriam ser utilizados para financiar obras de infraestrutura) (LODOLA, 2011, p. 220).

Como dito anteriormente, a união é a responsável pela maior parte da arrecadação tributária, enquanto que os gastos são compartilhados quase que igualmente pelos níveis de governo. Essa situação leva a uma dependência das províncias em relação às transferências feitas pela união. Entretanto, essas transferências não são feitas de maneira igualitária entre as unidades subnacionais, nem respeitando um critério populacional. Como exemplo, Gervasoni (2011, p. 118) cita os casos das províncias Buenos Aires e Santa Cruz: nos anos de 2003-2007, a primeira recebeu 579 pesos por habitantes ao ano enquanto que a segunda recebeu 4004 pesos por habitante no mesmo período, uma diferença de 7 para 1. Importante destacar que essa diferença na quantidade de recursos financeiros transferidos não se justifica pelo nível de desenvolvimento relativo, uma vez que Santa Cruz é a segunda província mais rica da Argentina e conta com indicadores econômicos e sociais melhores que os de Buenos Aires. Além disso, “Santa Cruz (e outras províncias como Catamarca, La Rioja e Tierra del Fogo) recebem muito mais per capita do que as paupérrimas Chaco ou Santiago Del Estero” (GERVASONI, 2011, p. 118). A partir disso, Gervasoni (2011) aponta que as transferências federais na Argentina têm como critério de repartição o inverso da população, ou seja, quanto menor o número de habitantes, maior o montante de recursos fiscais transferidos por habitante, não importando se a província seja rica ou pobre. Como resultado temos que

várias províncias pequenas estão fortemente subsidiadas pelo governo central (e indiretamente pelas províncias maiores), e seus governos contam com recursos fiscais muito superiores aos que controlariam se tivessem que se autofinanciar via impostos próprios (GERVASONI, 2011, p. 118).

Tendo esse quadro em mente, o autor classifica essas províncias de Estados subnacionais rentísticos (GERVASONI, 2011, p. 118)¹¹. O caráter rentístico dessas províncias acaba por dificultar a existência de democracia interna, fortalecendo o oficialismo dentro das mesmas.

Em suma, no que tange à política fiscal Argentina, temos um processo de centralização da arrecadação e uma descentralização na oferta de bens e serviços públicos. Esse quadro gera uma maior dependência das transferências fiscais da união por parte das unidades subnacionais. Como parte dessas transferências não obedecem a critérios claros, essa dependência acaba por reforçar o poder de pressão do governo central frente aos governos subnacionais. A maior dependência financeira das províncias para com a União acaba por diminuir a possibilidade de

¹¹ Por exemplo, Catamarca, Formosa, La Rioja e Santa Cruz.

formulação e implementação de políticas específicas por parte das primeiras, diminuindo o papel de formuladores de políticas dos governos subnacionais.

3 Fatores políticos do federalismo argentino

Não são apenas os recursos financeiros que definem a capacidade dos governos subnacionais de influenciarem a política nacional e a atuação de Senadores e Deputados Federais. Há também fatores mais diretamente políticos, a seleção de candidatos e o calendário eleitoral.

O fato de a Argentina adotar um sistema de lista fechada e ordenada formada nas províncias reforça a dependência dos candidatos ao Congresso Nacional frente às lideranças provinciais, uma vez que estar próximo à cúpula estadual de seu partido garante, ao pleiteante, maior chance de eleição, já que o método pelo qual as listas são formadas é decisivo para o sucesso eleitoral dos candidatos e estas são, geralmente, formuladas pelas lideranças estaduais. Em suma, a legislação eleitoral argentina garante aos líderes provinciais uma forte influência sobre os legisladores no congresso nacional.

A dinâmica de seleção de candidatos na Argentina pode ser dividida em dois períodos: um da redemocratização (1983) até a crise de 2001 e outro de 2001 até o presente. María Inés Tula e Miguel De Luca (2011, p. 74) definem quatro regras básicas da política intrapartidária na Argentina e de sua seleção de candidatos entre 1983 e 2001, a dizer: 1) o alicerce do poder político se forma dentro das províncias, isto é, a base de apoio dos dirigentes se localiza nesse nível e é ali que, em quase todos os partidos, se forjam as carreiras políticas; 2) no âmbito provincial uma ou poucas pessoas dominam a organização partidária, sendo que onde o partido controla o governo é o governador o líder indiscutível do partido, e onde isso não ocorre, o partido é conduzido de forma similar por um indivíduo ou por um grupo reduzido, podendo apresentar um maior espaço para as oposições internas; 3) o domínio dos líderes partidários está baseado na patronagem e no clientelismo, meios imprescindíveis

para construir um “aparelho”; e este domínio requer que o “chefe” de um “aparelho” seja capaz de derrotar a todos os rivais em uma “interna”, convocada tanto para selecionar postulantes para cargos públicos como para designar autoridades partidárias provinciais (TULA; DE LUCA, 2011, p. 75);

4) o êxito nas primárias depende quase exclusivamente dos meios materiais e financeiros à disposição.

Importante destacar que, mesmo com esse quadro, não havia nenhum tipo de legislação que estabelecesse regras para a seleção de candidatos, o que dava plena autonomia para os partidos escolherem os seus postulantes a cargos eletivos, tanto no nível federal quanto no provincial, inclusive gozando cada ramo provincial de ampla margem de ação nesta área. Sendo assim, as organizações partidárias resolviam a questão da indicação dos candidatos a partir de três formas: 1) “dedazo”, 2) a “rosca” ou 3) a “interna”. Grosso modo, essas três formas podem ser caracterizadas como, respectivamente, a imposição (ou auto seleção) por um chefe ou caudilho nacional ou provincial, um acordo entre os líderes de distrito e as primárias. A partir dessas três práticas, é possível notar diferenças entre os partidos.

Tanto o Partido Justicialista (PJ) quanto a União Cívica Radical (UCR) recorrem mais frequentemente às primárias, enquanto que, nas “terceiras forças” e nos partidos provinciais, são mais frequentes os pactos entre líderes ou a indicação de um “chefe”. Apesar disso, é sensível a diferença entre os dois partidos no que tange à formação das listas e a seleção de candidatos: por um lado, no PJ da década de 1980, eram mais frequentes as decisões de cúpula; sendo que esse quadro muda com a vitória dos “renovadores”, em 1989. A partir daí, a utilização de primárias foi cada vez mais frequente até 2001. Já a UCR apresenta um quadro distinto: em 1985 a maioria das organizações provinciais desse partido realizou primárias e essa prática se mostrou crescente até 1991. A partir daí, o quadro muda e as primárias passam a ser cada vez menos frequentes, tendo o ano de 1999 apresentado o registro mais baixo¹².

Segundo Tula e De Luca (2011, p. 77), os governadores argentinos exercem um papel chave na seleção de candidatos a cargos executivos e legislativos nacionais e provinciais, sendo que essa centralidade foi reforçada com o passar do tempo pelos efeitos de três modificações nas regras ou práticas eleitorais subnacionais promovidas por eles mesmos: 1) a reforma constitucional que possibilitou a reeleição imediata, 2) as mudanças no sistema de votação provincial – o que aumentou as vantagens dos governadores na competição por um segundo mandato e ampliou a margem para controlar a legislatura provincial e 3) a manipulação do calendário eleitoral, que permite ao governador “casar” ou “separar” as eleições provinciais das eleições nacionais, resguardando-o de tendências adversas ou beneficiando-se com ondas favoráveis (TULA; DE LUCA, 2011, p. 77). A partir desse quadro, é possível afirmar que as lideranças subnacionais na Argentina possuem forte capacidade de influência na seleção de candidatos – em especial, os governadores, que são figuras centrais nessa política –, o que lhes permite um maior controle sobre os representantes eleitos por seus distritos.

¹² Para o caso de 1999, uma explicação é a formação da Alianza.

Após a crise no início dos anos 2000, o sistema partidário argentino sofre diversas transformações. Entretanto, no que tange à seleção de candidatos, a tendência antes mostrada se aprofunda, mesmo com a adaptação dos partidos às novas regras. A principal dessas mudanças foi a instauração das internas abertas e simultâneas para a seleção dos candidatos aos cargos eletivos. Essa mudança foi aprovada pelo congresso nacional em junho de 2002 (lei 25.611) e deveria valer já para as eleições de 2003. Entretanto, em outubro de 2002, essa lei foi suspensa apenas para o ano de 2003 (lei 25.684). Assim, a obrigatoriedade das primárias abertas e simultâneas só foi aplicada em 2005. Todavia, em 2006, o congresso revogou esse mecanismo. Mas, o assunto volta a ser discutido em 2009, na proposta de reforma política feita pelo Executivo. Nessa proposta, consta a instituição das primárias abertas, simultâneas e obrigatórias para as eleições a partir de 2011. Em suma, entre 2001 e 2009, o tema das primárias foi constante no debate político argentino, entretanto não se chega a estipular uma regra estável sobre esse tema até 2009.

Segundo Tula e De Luca (2011, p. 80), entre 2001 e 2009, a tendência de queda na realização das primárias se manteve devido a três fatores: 1) a prática de realização de internas sentiu o golpe da desvalorização das “etiquetas partidárias” e da evolução do sistema de partidos, a baixa probabilidade de os partidos de oposição triunfarem em algumas províncias, a não ser em conseguir algum cargo legislativo, levaram os seus líderes a promoverem compromissos interpartidários e evitarem as internas; 2) a percepção da quase impossibilidade de se derrotar um caudilho partidário provincial numa interna, devido ao alto grau de recursos à disposição deles – em especial se eles controlassem o governo provincial – e 3) em 2009, o governo conseguiu adiantar as eleições, o que forçou os partidos a resolver suas candidaturas antes do previsto, isto é, a decisão ficou a cargo dos líderes partidários.

Entretanto, outra questão que tem impacto direto sobre o papel desempenhado pelas lideranças provinciais na política argentina é o calendário eleitoral. A legislação eleitoral argentina garante alta dose de liberdade para os governos estaduais realizarem suas eleições. Não há um calendário nacional para as eleições subnacionais, nem regras que tornem homogêneas as eleições para governadores e representantes das assembleias estaduais. Soma-se a isso o fato de a eleição presidencial ser a cada quatro anos, enquanto que as renovações da Câmara dos Deputados e do Senado são parciais a cada dois anos – metade no caso da primeira e um terço no caso da segunda câmara.

Nos 25 anos compreendidos entre 1989 e 2013, em apenas sete não ocorreram eleições para governador em alguma província argentina. Desses 7 anos, em 1992, ocorreram eleições para Senadores nacionais da Capital Federal (Cidade de Buenos Aires), em 1994, para a

constituente nacional daquele ano e, em 2006, ocorreram eleições para constituintes em Tucumán e Misiones. Ou seja, em apenas 4 anos, não ocorreram eleições para os níveis estaduais ou federais (legislativos e executivos) na Argentina. Lembrando que nesse levantamento não estamos contando as eleições municipais. Por exemplo, ocorreram eleições nesse nível de governo em 2010 na província de Buenos Aires (RUBIATTI, 2014).

A partir de 1995, há uma maior coincidência entre as eleições para os governos provinciais e Executivo nacional. Entretanto, isso não significa que as eleições são casadas, uma vez, que em vários casos, não há coincidência nas datas para a realização dos pleitos. Esse quadro reforça o que antes foi dito sobre a capacidade dos governadores provinciais de alterar o calendário para se afastar ou se aproximar da identificação partidária nacional conforme seus interesses.

Além da questão da grande liberdade que as províncias têm sobre o ajuste do calendário eleitoral há de se destacar também a grande variedade nas formas de seleção de seus governadores e de suas assembleias legislativas provinciais. Sobre a forma de seleção de governadores, apenas três das 24 províncias utilizam o sistema de maioria absoluta. Ou seja, os candidatos ao governo devem obter mais de 50% dos votos para serem declarados vencedores, e, caso isso não ocorra, haverá um segundo turno nas eleições. Isso ocorre na Cidade de Buenos Aires, Corrientes e Tierra del Fuego. Além dessas três, Chaco utiliza o mesmo sistema que o das eleições presidenciais, a dizer: o *ballotage atenuado*, em que é necessária uma maioria especial de 45% dos votos ou 40% com diferença de 10 pontos para o segundo colocado. As outras 20 províncias utilizam o sistema de maioria simples. Fora isso, também há variação na questão da reeleição: em 18 províncias, pode haver reeleição uma vez e mais uma vez após um período; em Entre Rios, só pode haver uma reeleição; em Mendoza, não é permitida a reeleição; em Salta, o governador pode ser reeleito duas vezes; em Santa Fé, só pode ser reconduzido ao cargo após um período, e, em Santa Cruz, a reeleição está indefinida na constituição provincial (BARRIENTOS, 2009. p. 107-108).

Todavia, a maior variação nas fórmulas eleitorais se encontra para as assembleias legislativas provinciais. Uma primeira diferenciação é a utilização de legislativos provinciais unicamerais ou bicamerais. Das 24 províncias, oito são bicamerais, a dizer: Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Entre Rios, Mendoza, Salta, San Luis e Santa Fe. As outras 16 províncias são unicamerais. Quatro províncias usam o Duplo voto Simultâneo e Cumulativo (DVSA ou “Ley de Lemas”). Esse sistema permite que

cada partido (legenda) possa apresentar vários candidatos para os cargos executivos ou listas de candidatos, os que, por sua vez, podem se agrupar em sublegendas. O cargo se adjudica ao candidato ou lista de candidatos mais votados do partido ou legenda que obteve mais preferências (BARRIENTOS, 2009, p. 106).

Apenas quatro províncias se utilizam dessa lei: Formosa, Jujuy, Misiones e Santa Cruz. As fórmulas legislativas também variam entre as províncias: Buenos Aires utiliza o sistema de distribuição de Hare, 13 províncias utilizam o sistema D'Hondt, seis utilizam sistemas mistos e quatro utilizam várias fórmulas eleitorais¹³. Além disso, 16 províncias apresentam alguma cláusula de barreira legal. Apenas em La Pampa a reeleição para a assembleia provincial não está definida. Nas outras 23 províncias, é permitido alguma reeleição, sendo que há restrições em três províncias: na Cidade de Buenos Aires e Formosa é permitida uma reeleição por período consecutivo, sendo que o reeleito deverá esperar quatro anos para se candidatar novamente, e, em Tucumán, só é permitida a reeleição por um período consecutivo. Sobre a duração dos mandatos, há maior igualdade entre as províncias: em todas elas, os deputados provinciais têm mandatos de quatro anos e Senadores de quatro a seis anos. Por fim, a questão da renovação dos corpos legislativos: nove províncias utilizam a renovação total de seus corpos legislativos a cada quatro anos. O restante faz a renovação parcial a cada dois anos.

Somando essa grande variação nos sistemas eleitorais das províncias argentinas com a realização de eleições a cada dois anos, em nível nacional, vemos o que Delia Ferreira Rubio (apud BARRIENTOS, 2009, p. 106) chama de *ExpoElectoral*, isto é, “uma bienal de criatividade eleitoral”. Segundo Barrientos (2009, p. 106), existiriam mais de cinquenta sistemas eleitorais na Argentina, uma vez que, além dos sistemas provinciais, algumas delas ainda outorgam aos seus municípios a possibilidade de fixarem as regras para as eleições de autoridades locais.

Outro elemento que pode ser destacado sobre a discricionariedade dos processos eleitorais nas províncias argentinas e a capacidade dos governadores em se utilizarem disso para reforçarem seu controle sobre a política no nível provincial é o número de reformas constitucionais e eleitorais: desde 1983, foram realizadas mais de 70 reformas desse tipo nas províncias. As províncias responsáveis pelo maior número de reformas são La Rioja – com oito reformas – e Santiago Del Estero – com sete reformas. No outro extremo, estão a Cidade de

¹³ Essas quatro províncias são bicamerais e utilizam fórmulas eleitorais diferentes entre suas câmaras: Entre Rios utiliza um sistema misto para a câmara baixa e distritos uninominais para a alta; Catamarca, Salta e San Luis utilizam D'Hondt para a primeira câmara e distritos uninominais para a segunda (BARRIENTOS, 2009, p. 106-107).

Buenos Aires, Chaco, La Pampa e Mendoza, com apenas uma reforma cada. Segundo Barrientos (2009, p. 109), apesar de sua grande variedade, essas reformas serviram para “solucionar problemas e necessidades dos próprios partidos e elites locais”.

Por fim, um último ponto a se destacar é o caráter territorial da representação no Legislativo nacional. A Argentina adota a organização bicameral em seu congresso nacional, que é composto por um Senado que privilegia a representação igualitária das províncias e uma Câmara de Deputados que obedeceria o princípio democrático de “um cidadão, um voto”. Assim, o Senado é formado por 72 representantes – três para cada estado – enquanto a Câmara dos Deputados é formada por 257 membros, distribuídos para as províncias a partir do tamanho de sua população eleitoral. Entretanto, na Câmara dos Deputados, um número mínimo para a representação da província: 5 deputados. Essa organização do Legislativo acaba reforçando o caráter territorial da representação parlamentar. No Senado, o princípio da igualdade é estendido para as províncias, não importando o tamanho de sua população. Nessa casa, o caráter territorial da representação se mantém forte. Todavia, o mesmo caráter se sobressai, mesmo que em menor intensidade, na Câmara Baixa. Segundo Reynoso (2004), a partir do caráter da representação – territorial ou populacional –, é possível apontar três tendências nos países bicamerais: 1) tendência federal, 2) demo-orientada, 3) terra-orientada. Grosso modo, a primeira tendência apresentaria uma Câmara Alta com forte traço territorial e uma Câmara Baixa populacional. Já a tendência demo-orientada apresentaria a representação territorial em ambas as casas. Por fim, a terra-orientada apresentaria o traço territorial em ambas as câmaras legislativas. O caso argentino é de tendência terra-orientada.

Para medir o caráter da representação em cada casa do congresso nacional, é utilizado o índice de Sobrerrepresentação Distrital (SRD)¹⁴. Esse índice consiste em “somar as diferenças absolutas existentes entre a porcentagem de população e a porcentagem de cadeiras de cada distrito. A somatória se divide por dois para evitar a dupla contabilização das disparidades” (REYNOSO, 2004, p. 74). E, quanto maior o índice, maior a SRD existente.

O caráter territorial da representação na Câmara Alta se mantém forte devido às disparidades regionais encontradas nesses países, conjugada com manutenção da representação igualitária dos entes federados – estados e províncias, respectivamente. O índice de SRD atinge o patamar de 49,73, sendo o maior índice de sobrerrepresentação distrital entre os países bicamerais (SAMUELS; SYNDER, 2001, p. 662). Na Argentina, a sobrerrepresentação das

¹⁴ Aqui, seguindo a opção feita por Reynoso (2002, 2004, 2004a), optamos por utilizar o termo sobrerrepresentação distrital (SRD) como equivalente ao termo em inglês *malapportionment*. Uma vantagem desse termo é que ele não possui nenhum tipo de prefixo que tenha conotação negativa ou de algo incorreto.

províncias menos populosas no Senado é muito forte: se agruparmos a representação dos distritos que formam a área metropolitana – Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba e Santa Fe –, vemos que eles somam 66,38% da população eleitoral do país, mas possuem apenas 16,66% das cadeiras no Senado, enquanto os outros 20 distritos, que somados possuem apenas 33,62% da população, controlam 83,34% da representação na Câmara Alta (REYNOSO, 2004a, p. 89).

Entretanto, não é apenas nas câmaras altas que a sobrerrepresentação distrital aparece nesse país. Esse fenômeno também pode ser observado na Câmara Baixa, que deveria ser o *locus* da representação populacional, isto é, a Câmara Baixa, que tem por função a representação a partir do critério demo-orientado – um cidadão um voto –, também sofre com a presença de sobrerrepresentação e, conseqüentemente, de sub-representação de alguns distritos eleitorais. Para a Câmara dos Deputados da Argentina, esse índice fica em 15,54. Entre as províncias argentinas, as com maior sobrerrepresentação são: Tierra Del Fuego, Santa Cruz, La Rioja, Catamarca, La Pampa e San Luis. Por outro lado, a sub-representação das províncias que formam a região metropolitana – Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba e Santa Fe – é alta, chegando a quase 10, no caso de Buenos Aires. Assim, na Argentina, a área metropolitana é efetivamente sub-representada: como foi dito anteriormente, essas quatro províncias somam mais de 66% da população eleitoral, mas sua representação na Câmara dos Deputados é de 51,36%. O índice de SRD na Argentina indica que “se considerarmos todos os distritos sobrerrepresentados do país eles somariam um total de 34% da população eleitoral, porém elegeriam 50% das cadeiras” (REYNOSO, 2004a, p. 75). Apesar dessa sub-representação ser menos significativa do que a apresentada pelo Senado, ainda assim a Câmara dos Deputados ultrapassa a marca de 6 pontos¹⁵, o que indica que a SRD nesse país é politicamente formada, ou seja, são a tradição histórica e a disputa política que formaram esse quadro na representação legislativa do país.

Segundo Reynoso (2004a, p. 82), “os atuais níveis de sobrerrepresentação distrital tem sua origem no mesmo ponto histórico de abertura democrática”, isto é, esses altos níveis de SRD são uma herança do período autoritário da Argentina. Assim,

a competição eleitoral com que começou a etapa democrática com eleições competitivas está marcada pela deliberada adjudicação de um maior número de cadeiras aos distritos com menor número de eleitores, dando origem a um

¹⁵ A marca de 6 pontos é estipulada pois a sobrerrepresentação distrital pode ser causada por questões operacionais, por exemplo, a impossibilidade matemática, que resulta da impossibilidade de fragmentar a representação em partes exatamente proporcionais à quantidade de eleitores de cada distrito” e a impossibilidade funcional, ou seja, “é impossível, em países com população dispersa, construir distritos que contenham o mesmo número de eleitores” (REYNOSO, 2002, p. 56). Assim, quando o índice é diferente de 0, mas menor que 6, a SRD é considerada como sendo resultado dessas impossibilidades.

dos sistemas com maior valor de sobre-representação distrital do mundo (idem).

No processo de redemocratização, foi formado o autodenominado Processo de reorganização nacional, chefiado pelo general Reynaldo Bignone. Esse Processo aumentou o número mínimo de deputados para cada província de 2 para 5, o que reforçou a representação dos menores distritos e prejudicou os maiores em termos de representação (REYNOSO, 2004a, p. 82). Assim, a Argentina acaba por privilegiar uma representação territorial frente à representação populacional, isto é, o princípio demo-orientado de “um cidadão, um voto” é prejudicado frente à representação territorial. Dessa forma, o peso do voto dos cidadãos não é igual: dependendo do tamanho do distrito eleitoral onde ele se encontra, esse valor pode ser maior ou menor. Isso pode prejudicar uma representação democrática. Todavia, o atendimento restrito da máxima democrática de “um cidadão, um voto” pode levar a que minorias relevantes não tenham condições de se fazer escutar no processo político.

A representação bicameral possibilita mitigar esse problema, uma vez que permite que sejam adotados dois princípios de representação diferenciados: tanto o territorial, quanto o populacional – indispensável para que um sistema político seja considerado democrático. Entretanto, ao reforçar a representação territorial em ambas as câmaras, a Argentina acaba por distorcer a representação populacional, aumentando o valor do voto das regiões menos populosas e periféricas de seu sistema político. Por esse motivo, a representação parlamentar na Argentina pode ser chamada de *terra-orientada*.

A sobre-representação distrital em ambas as casas legislativas acaba por prejudicar a representação democrática nesse país, uma vez que os estados mais densamente povoados acabam por ter menor representação do que deveriam ter na câmara populacional. Entretanto, essa sobre-representação tem raízes históricas fortes. Na Argentina, a tensão entre as províncias que formam o centro e as que formam a periferia (ou interior) é uma constante desde a adoção do federalismo. Essa tendência a sobre-representar as províncias do interior ganhou força no final do período autoritário e se manteve constante durante todo o período democrático pós-1983. Entretanto, se levarmos em conta as disparidades regionais presentes na Argentina, podemos ver a SRD como uma forma de melhor distribuir a representação entre os entes federados, para que todos tenham capacidade de influência sobre a política nacional. Assim, apenas frisar o caráter negativo – sobre-representação como um mal a ser combatido, pois distorce a representação democrática – parece limitado para entender o fenômeno. É necessária

uma maior preocupação com os fatores históricos que podem explicar a existência da sobre-representação territorial.

4 Considerações finais

O sistema eleitoral argentino possibilita que os governadores provinciais centralizem o poder devido à presença de “uma forte conexão eleitoral com a oligarquia provincial, além da ampla sobre-representação distrital registrada na Argentina” (BARRIENTOS, 2009, p. 178). No nível provincial, os governadores contam com uma grande liberdade para controlar tanto o calendário eleitoral quanto o acesso dos candidatos às listas partidárias, o que os torna – em conjunto com as lideranças dos partidos que estão na oposição – elementos centrais na carreira política dos candidatos tanto ao legislativo provincial, quanto o nacional. Nesse sentido, como afirmam De Luca e Malamud (2010, p. 187), a dinâmica do federalismo argentino e a interação entre os níveis de governo sofre com um duplo jogo entre a afinidade partidária e a dependência financeira. Assim, a alta discricionariedade na distribuição dos recursos federais entre as províncias é um elemento central para a construção de apoio dos governadores ao Executivo federal. Esse apoio se torna necessário devido ao forte papel desempenhado pelos governadores na política provincial. Em suma, apesar do grande papel político desempenhado pelas lideranças subnacionais, o Executivo nacional goza, dentro do federalismo argentino, de um forte recurso estratégico para garantir certo grau de apoio dos governadores, ou, pelo menos, impedir uma forte oposição organizada por parte destes: a distribuição de recursos financeiros para as províncias permite um alinhamento dos executivos provinciais ao Executivo nacional, inclusive com governadores não pertencentes ao peronismo, como foi o caso dos “radicais K” durante o governo Kirchner.

Além disso, a questão da Federação na Argentina é obscurecida pela vigência de um sistema bipartidário (imperfeito) que possibilita duas alternativas: quando há coincidência entre o partido do governo e a maioria no congresso, o presidente governa com amplos poderes de agenda e o papel dos governadores acaba por ser mitigado; quando essa situação não ocorre, ou seja, quando o partido do governo não consegue maioria no congresso, a situação exige maiores negociações e o papel dos governos subnacionais passa a ter maior relevância. Inclusive, a formação desse sistema bipartidário teve forte papel nacionalizador, encobrindo as fortes tendências à quebra do pacto federativo que se faziam sentir na formação nacional da Argentina, onde as províncias do interior contestavam o fato de Buenos Aires acumular o papel de centro do poder político com o de província mais rica e populosa.

O sistema político da Argentina pode ser caracterizado pela força de seus poderes executivos, tanto nacionais quanto provinciais. O balanço de poder entre esses dois níveis de governo se dá a partir da capacidade de se formar uma base de apoio sólida no Congresso. Assim, quando o presidente pertence ao partido majoritário no congresso, ele tende a controlar e impor sua agenda de governo aos governos regionais. Quando isso não ocorre, há a tendência de se fortalecer os interesses regionais em detrimento de um arranjo de forças nacionais (SOUSA, 2002, p. 90).

Sendo assim, o processo de desestruturação do sistema bipartidário – aumento das legendas provinciais, colapso virtual da UCR, fragmentação na representação partidária no congresso nacional, rachas no interior do *justicialismo* – tende a reforçar o papel dos governadores argentinos na política nacional. Esse quadro, instaurado após a crise de 2000-2001, parece não se consolidar, uma vez que a vitória de Nestor Kirchner e de sua esposa, Cristina Fernández de Kirchner, permitiu a formação de uma maioria governista estável nas duas casas legislativas, inclusive tendo o partido de governo maioria própria em ambas as casas até as eleições de 2009 (TAGINA, 2011, p. 123). Assim, pode-se notar que o sistema argentino não tendeu à formação de um sistema estadualista, mas sim se manteve altamente centrado no Executivo Nacional, isto é, a capacidade do partido de governo formar maioria no Congresso Nacional se manteve.

REFERÊNCIAS

- BARRIENTOS, M. *Federalismo comparado entre Brasil e Argentina: o poder dos governadores desde a redemocratização*. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- BONVECCHI, A. *O governo de Kirchner: uma reversão do menemismo?* In: SALLUM JR., B. *Brasil e Argentina hoje: política e economia*. Bauru: Edusc, 2004.
- CALVO, E.; LEIRAS, M. *The nationalization of legislative collaboration: Territory, Partisanship and Policymaking in Argentina*. Instituto de Iberoamerica, Documentos de Trabajo 06, 2011.
- CARRIZO, C. *La política al interior de los partidos: peronismo, radicalism y kirchnerismo*. In: MALAMUD, A.; DE LUCA, M. (Coord.). *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba, 2011.
- COSTA, V. *A dinâmica institucional da cooperação intergovernamental em Estados Federados: o caso brasileiro em perspectiva comparada*. In: SERAINE, A. B. M. S.; SANTOS JUNIOR, R. B.; MIYAMOTO, S. *Estado, desenvolvimento e políticas públicas*. Ijuí: Ed. Ijuí; Teresina: Ed. UFPI, 2005.

DE LUCA, M. Del príncipe y sus secretaries. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en Argentina reciente. In: MALAMUD, A.; DE LUCA, M. (Coord.). *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba, 2011.

_____; MALAMUD, A. Argentina: turbulencia económica, polarización social y realineamiento político. *Revista de Ciência Política*, v. 30, n. 2, 2010.

DE LUCA, M.; TULA, M. I. Reglas electorales y dinámicas políticas en la selección de candidatos. Cambios y continuidades de Alfonsín a los Kirchner. In: MALAMUD, A.; DE LUCA, M. (Coord.). *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba, 2011.

ESCUADERO, L. Argentina. In: ALCANTARA, M.; FREIDENBERG, F. (Coord.). *Partidos políticos de América Latina*. Cono Sur. México: FCE, IFC, 2003.

FALLETI, T. G. *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010

FAUSTO, B.; DEVOTO, F. J. *Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002)*. São Paulo: Ed. 34, 2005.

GERVASONI, C. La política provincial es política nacional: cambios y continuidades subnacionales del menemismo al kirchnerismo. In: MALAMUD, A.; DE LUCA, M. (Coord.). *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba, 2011

GIBSON, E. L.; CALVO, E.; FALLETI, T. Federalismo realocativo: sobre-representação legislativa e gastos públicos no hemisfério ocidental. *Opinião Pública*, v. IX, n. 1, 2003.

_____. (Ed.). *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004.

JONES, M. P. Explaining the high level of party discipline in the argentine congress. In: MORGENSTERN, S.; NACIF, B. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

_____. Evaluating Argentina's Presidential Democracy: 1983-1995. In: MAINWARING S.; SHUGART, M. *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

_____; MICOZZI, J. P. Control, Concertación, Crisis y Cambio: cuatro C para dos K en el congreso Nacional. In: MALAMUD, A.; DE LUCA, M. (Coord.). *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba, 2011.

LODOLA, G. Ambições políticas e percursos de carreira em federações “robustas”: legisladores subnacionais na Argentina e no Brasil. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (Org.). *Legislativo Brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.

_____. Gobierno nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista. In: MALAMUD, A.; DE LUCA, M. (Coord.). *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba, 2011.

MALAMUD, A. El bipartidismo Argentino: evidencias y razones de una persistencia (1983-2003). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n. 14, 2004.

_____.; DE LUCA, M. (Coord.). *La política en los tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba, 2011.

MALAMUD, A. Ni mucho gobierno de la opinion ni tanto regreso de la voluntad: bipartidismo recargado. In: _____.; DE LUCA, M. (Coord.). *La política en los tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba, 2011.

MURILLO, M. V. La Fortaleza institucional argentina en 2003-2011. In: MALAMUD, A.; DE LUCA, M. (Coord.). *La política en los tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba, 2011.

MUSTAPIC, A. M. Oscillating relations: President and Congress in Argentina. In: MORGENSTERN, S.; NACIF, B. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

NICOLAU, J. As distorções na representação dos estados na câmara dos deputados brasileira. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 40, n. 3, 1997.

REYNOSO, D. Bicameralismo y sobre-representación en Argentina en perspectiva comparada. *Revista SAAP*, v. 2, n. 1, 2004.

_____. Es tan malo El malapportionment? Sobrerepresentación distrital, bicameralismo y heterogeneidad. *Republicana Política y Sociedad*, v. 1, n. 1, 2002.

_____. Representacion Territorial y democracia. *Economía, Sociedad y territorio*, v. IV, n. 15, 2004a.

RUBIATTI, B. C. *Sistemas Bicamerais na América Latina: Argentina, Brasil e México*. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas -IFCH-Unicamp, 2014.

SAMUELS, D.; SNYDER, R. Legislative malapportionment in Latin America: historical and comparative perspectives. In: GIBSON, E. (Ed.). *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004.

_____. The value of a vote: malapportionment in comparative perspective. *British Journal of Political Science*, n. 31, 2001.

SERVETTO, A. Entre la subordinación y la autonomía: las conflictivas relaciones entre el gobierno central y gobiernos provinciales. Trabajo presentado no VI Congreso Latino Americano de Ciência política, Quito, 2012.

TAGINA, M. L. Elecciones de 2009 en Argentina: câmbios en La distribución Del poder y novos desafíos de cara a lãs presidenciales. In: ALCANTARA, Manuel; TAGINA, Maria

Laura (Ed.). *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009-2010)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.

TORRE, J. C. A crise de representação partidária na Argentina. In: SALLUM JR., B. *Brasil e Argentina hoje: política e economia*. Bauru: Edusc, 2004.

_____. Los huérfanos de la política de partidos: sobre los alcances y la naturaliza de la crisis de representación partidaria. *Desarrollo Economico*, v. 42, n. 168, 2003.

VITULLO, G. E. *Teorias da Democratização e democracia na Argentina contemporânea*. Porto Alegre: Ed. Sulina, 2007.

ZELAZNIK, J. Las coaliciones kirchneristas. In: MALAMUD, A.; DE LUCA, M. (Coord.). *La política en los tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba, 2011.