



**Universidade de Brasília - UnB
Instituto de Ciência Política - IPOL
Curso de Pós-Graduação em Ciência Política**

O PODER DE VETO DOS GOVERNADORES NA POLÍTICA NACIONAL

**Uma Comparação a partir dos Sistemas de
Partido na Argentina e no Brasil**

Oswaldo Leandro Gabiati

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Curso de Ciência Política como exigência
do Exame de Qualificação para obtenção
do Grau de Mestre em Ciência Política

**Brasília
2006**



**Universidade de Brasília - UnB
Instituto de Ciência Política - IPOL
Curso de Pós-Graduação em Ciência Política**

O PODER DE VETO DOS GOVERNADORES NA POLÍTICA NACIONAL

**Uma Comparação a partir dos Sistemas de
Partido na Argentina e no Brasil**

Oswaldo Leandro Gabiati

Orientador: Professor Doutor David V. Fleischer

Banca Examinadora: Professor Doutor Henrique Carlos de Oliveira Castro

Professor Doutor Carlos Marcos Batista

Suplente: Professor Doutor Antonio José Escobar
Brussi

Brasília, 07 de julho de 2006

I - RESUMO

A presente dissertação analisa o poder de veto dos governadores estaduais no plano da política nacional por meio da comparação entre o caso argentino e o caso brasileiro tomando como eixo as diferentes características dos respectivos sistemas de partido. A pesquisa recupera a trajetória histórica do federalismo e dos sistemas de partido em ambos os países a partir de fontes secundárias, principalmente aquelas que realizam comparações regionais relativas ao desenvolvimento da federação e dos partidos políticos. Com base nas evidências históricas relativas ao desenvolvimento do federalismo e dos sistemas partidários no Brasil e na Argentina, três hipóteses foram levantadas: **1)** devido a considerável institucionalização e baixa fragmentação do sistema partidário argentino, o poder de veto dos governadores foi limitado pela lógica interna dos partidos, o que coloca limites à autonomia dos deputados federais no Congresso; **2)** no Brasil, cujo sistema partidário se caracteriza por ter um baixo nível de institucionalização e uma elevada fragmentação, o poder de veto dos governadores estaduais aumenta devido à possibilidade de manter o *satus quo* por meio da influência sobre os deputados federais no Congresso Nacional. Para verificar o anterior, foi complementada outra hipótese: **3)** o maior ou menor esforço realizado por parte do Poder Executivo Federal para obter a disciplina do partido ou da coalizão governante, varia, em cada caso, a partir da institucionalização do sistema partidário. A pesquisa desenvolve duas análises, ambas qualitativas. A primeira centrou-se na descrição do desenvolvimento histórico das federações e dos sistemas de partido, enquanto a segunda abordou analiticamente a relação entre o poder de veto dos governadores e a institucionalização do sistema partidário.

Palavras-chave: Argentina; Brasil; sistema partidário; partidos políticos; governadores; deputados; federalismo; institucionalização; governabilidade.

II - ABSTRACT

This work analyses the veto power of the state governors within domestic politics through a comparison between the Argentinian case and the Brazilian one considering the different political characteristics of their respective political party systems. The research recovers the historical path both of the federalism and of the party systems of the two countries through secondary sources, mainly those focused on regional comparisons related both to the development of the federation and the political parties. Three hypothesis were raised based on the historical evidences related to the development of federalism and the development of the party system in Brazil and in Argentina: 1) due to the considerable institutionalization and the low level of fragmentation of the Argentinian party system, the veto power of the provincial governors was limited by the internal logic of the parties, and this fact has created some limits to the autonomy of the federal representatives in Congress; 2) in Brazil, whose party system is characterized by low level of institutionalization and high fragmentation, the veto power of state governors increase due to the possibility of mantaining the *status quo* through their influence over the federal representatives in the National Congress. The other hypothesis was raised in order to reinforce this second one: 3) the quality of the effort made by the Executive branch of government in order to obtain the discipline of the party or the obedience of the governing coalition changes in each case depending on the institutionalization of the party system. This research develops two qualitative analysis. The first one is concerned with the description both of the historical development of the federations and the party systems and the second one is focused on the dicussion about the existing relation between the veto power of the governors and the intitucionalization of the party system.

Key-words: Argentina; Brazil; party system; political parties; governors; congressmen; federalism; institutionalization; governability.

III - RESUMEN

La presente disertación analiza el poder de veto de los gobernadores provinciales en el plano de la política nacional, por medio de la comparación entre el caso argentino y el caso brasilero, tomando como eje las diferentes características de los respectivos sistemas de partido. La investigación recupera la trayectoria histórica del federalismo y de los sistemas de partido en ambos países a partir de fuentes secundarias, principalmente aquellas que realizan comparaciones regionales relativas al desarrollo de la federación y de los partidos políticos. Con base en las evidencias históricas relativas al desarrollo del federalismo y de los sistemas partidarios en Brasil y Argentina, tres hipótesis fueron formuladas: **1)** debido a la considerable institucionalización y baja fragmentación del sistema partidario argentino, el poder de veto de los gobernadores se ve limitado por la lógica interna de los partidos, lo que coloca límites a la autonomía de los diputados federales en el Congreso; **2)** en Brasil, cuyo sistema partidario se caracteriza por tener un bajo nivel de institucionalización y una elevada fragmentación, el poder de veto de los gobernadores estatales aumenta debido a la posibilidad de mantener el *satus quo* por medio de la influencia sobre los diputados federales en el Congreso Nacional. Para verificar lo anterior, fue complementada otra hipótesis: **3)** el mayor o menor esfuerzo realizado por parte del Poder Ejecutivo Federal para obtener la disciplina del partido o de la coalición gobernante, varía, en cada caso, a partir de la institucionalización del sistema partidario. La investigación desarrolla dos análisis, ambos cualitativos. El primero se centró en la descripción del desarrollo histórico de las federaciones y de los sistemas de partido, mientras que el segundo análisis abordó de forma analítica la relación entre el poder de veto de los gobernadores y la institucionalización del sistema partidario.

Palabras clave: Argentina; Brasil; sistema partidario; partidos políticos; gobernadores; diputados; federalismo; institucionalización; gobernabilidad.

**A la abuela Nelly, por las velas.
(*In Memoriam*)**

Agradecimentos

Primeiro devo agradecer ao meu orientador, o Professor David Fleischer, cujos ensinamentos sobre os partidos políticos e o sistema partidário brasileiro foram fundamentais para a elaboração da pesquisa. Além disto, foi graças ao seu convite a decisão de dar início ao desafio do mestrado na UnB.

Aos meus professores na Universidade de Brasília, cujos conhecimentos sobre a realidade brasileira também tiveram um papel importante no desenvolvimento da pesquisa. Particularmente agradeço aos professores Paulo Calmon, Carlos Batista, Antonio Brussi, Juarez de Souza, Marilde Loiola de Menezes, Paulo Afonso de Carvalho, Paulo Kramer, Terrie Groth, Vamireh Chacon e Ricardo Caldas. Dentre eles, destaco o aporte do Professor Terrie e da Professora Marilde, que forneceram importantes orientações durante a etapa de elaboração do projeto de pesquisa, na disciplina “Seminário de Dissertação”.

À Professora Maria Helena de Castro Santos, do Instituto de Relações Internacionais da UnB, agradeço os importantes subsídios em matéria de teoria metodológica comparada fornecidos antes do início da pesquisa e que posteriormente se tornaram fundamentais. Devo agradecer também ao Professor Vicente Palermo, da FLACSO Argentina, que forneceu pertinentes observações no que tange à metodologia comparada no “Seminário Internacional Problemas da Metodologia Comparativa em Análise Política”, ministrado pela FLACSO Brasil em fevereiro de 2005.

Não posso esquecer tampouco dos professores Carlos Henrique de Castro, do CEPPAC - UnB, e Arthur Trindade, do Departamento de Sociologia - UnB, cujas considerações realizadas na defesa do projeto ajudaram a antecipar a resolução de várias questões que, sem dúvida, se fariam presentes ao longo da pesquisa.

Na Secretaria do Instituto de Ciência Política da UnB devo agradecer ao Everaldo Gonçalves que sempre me orientou e assistiu em todas as questões administrativas. Este agradecimento é extensivo para todos os funcionários do IPOL. A nossa Secretária de Pós-Graduação no IPOL, Carolina Okawachi, devo o fato de poder ter realizado a defesa da dissertação dentro dos prazos administrativos correspondentes. Muito obrigado.

Neste agradecimento tampouco posso esquecer aos professores da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de Buenos Aires, com os quais tive o prazer de começar a minha vida acadêmica no âmbito da ciência política. Agradeço especialmente aos professores Fabián Repetto, Daniel García Delgado, Mabel Thwaites Rey, Juan Manuel Abal Medina, Juan Pablo Micozzi, Facundo Nejamkis, Julieta Suárez Cao, Liliana De Riz, Atilio Borón, Diego Raus, Mario Rapoport, Luiz Aznar, Francisco Naishtat, Roberto Russell, Andrés Malamud e Oscar Oszlak.

Ao senhor Roberto Nogueira e sua esposa, Dona Maria Angela Marini, da RN Consultores Ltda., por me permitir conciliar o trabalho e a realização do mestrado. Este trabalho cotidiano na RN, aliás, possibilitou também a aquisição de um conhecimento prático relativo ao funcionamento da Câmara e do Senado, resultando numa experiência enriquecedora para a pesquisa.

Aos meus grandes colegas e amigos, Cleiton Santos e Bruno Sadeck, devo um sincero agradecimento pelo constante estímulo, ajuda e orientação nestes anos de UnB.

Finalmente, agradeço a todos os que me brindaram seu estímulo e apoio afetivo. A minha sogra, Dona Isabel dos Reis, que constantemente me alertou com relação aos prazos, e lamentavelmente acabou tendo a razão. A Dilma Felix, colega de trabalho, agradeço o constante apoio e solidariedade. Devo agradecer, e muito, a minha esposa Renata e a minha pequena María Fernanda, que nas horas mais complicadas souberam conter a minha ansiedade e compreender as dificuldades enfrentadas. Este trabalho é para as

duas. Obviamente, dedico este esforço também aos meus pais, Osvaldo e Margarita, que nunca me deixaram desistir do caminho acadêmico e imagino que agora devem estar tão satisfeitos quanto eu. Compartilho este momento com os dois.

Índice

Apresentação.....	I
Banca Examinadora.....	II
Resumo.....	III
Abstract.....	IV
Resumen.....	V
Dedicatória.....	VI
Agradecimentos.....	VII
Índice.....	X
Lista de Abreviaturas e Siglas.....	XIII
Introdução.....	1
1. O Tema.....	1
2. Abordagem Teórica	9
2.1. Partidos Políticos.....	9
2.2. Sistemas de Partido.....	10
2.2.1.Sistema Partidário Institucionalizado.....	11
2.2.2. Número de Partidos: Fragmentação e Ideologia.....	12
2.3. O Federalismo e a sua Relação com o Sistema Partidário.....	14
2.4. Governabilidade.....	18
2.5. Poder de Veto dos Governadores.....	20

3. Metodologia.....	21
Capítulo I: A Federação: Dilemas e Conflitos Entre as Forças Regionais e o Poder Central.....	24
1.1. Origens do Federalismo: O Legado Colonialista.....	25
1.2. Formação e Desenvolvimento do Federalismo no Século XIX.....	28
1.3 A Consolidação do Federalismo no Início do Século XX (1880/90 - 1930).....	38
1.4. O Federalismo Entre Governos Democráticos e Militares (1930 - 1983/85).....	45
1.5. Padrões diferentes no federalismo argentino e brasileiro.....	60
Capítulo II: Institucionalização e Fragmentação dos Sistemas de Partido.....	64
2.1. Abordagem Teórica dos Partidos e do Sistema Partidário.....	65
2.2. Facções Patrimonialistas e Oligárquicas Como Antecedente dos Partidos Políticos (1810 - 1889).....	66
2.3. A Formação dos Primeiros Partidos: Partido Republicano e Unión Cívica Radical (1890 - 1930).....	68
2.4. A Irrupção Militar na Política Nacional (1930 - 1945).....	76
2.5. A Inclusão das Massas na Política Nacional (1945 - 1966).....	79
2.6. Continuidade Versus Irrupção das Clivagens Partidárias Durante a Ditadura (1964 - 1985).....	85
2.7. Sistema Partidário e Democracia (1983 - 2005).....	95

2.8. Institucionalização, Fragmentação e Polarização Ideológica no Sistema Partidário.....	113
--	-----

Capítulo III: O Poder de Veto dos Governadores na Política Nacional.....123

3.1. Disciplina e Migração Partidária na Câmara dos Deputados.....	124
--	-----

3.2. O Poder dos Governadores na Política Nacional: Diferenças a partir da Institucionalização do Sistema Partidário.....	131
---	-----

3.3. Análise de Casos Pontuais.....	135
-------------------------------------	-----

3.3.1. Isenção do IVA no Transporte de Cargas no Governo Menem.....	135
---	-----

3.3.2. O Fracasso dos Acordos nos Governos Collor e Itamar.....	136
---	-----

3.3.3. Governadores e Deputados na Aprovação do Orçamento.....	138
--	-----

Capítulo IV: Conclusão.....140

4.1. Institucionalização do Sistema Partidário.....	141
---	-----

4.2. O Poder dos Governadores na Política Nacional.....	143
---	-----

4.3. O Desgaste do Poder Executivo nas Negociações com o Congresso.....	143
---	-----

Bibliografia.....145

Lista de Abreviaturas e Siglas

AR - Acción por la República
ARENA - Aliança Renovadora Nacional
ARI - Acción por una República de Iguales
BM - Banco Mundial
CMO - Comissão Mista de Orçamento
DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público
DNU - Decreto de Necesidad y Urgencia
FMI - Fundo Monetário Internacional
FREPASO – Frente País Solidario
IVA - Impuesto al Valor Agregado
IU - Izquierda Unida
MAS - Movimiento al Socialismo
MDB - Movimento Democrático Brasileiro
MFR - Movimiento federal Recrear
MODIN - Movimiento por la Dignidad y la Independencia
MP - Medida Provisória
PAN - Partido Autonomista Nacional
PCB - Partido Comunista Brasileiro
PDS - Partido Democrático Social
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PFL - Partido da Frente Liberal
PI - Partido Intransigente
PJ - Partido Justicialista
PL - Partido Liberal
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP - Partido Popular
PP - Partido progressista
PPB - Partido Progressista Brasileiro

PPR - Partido progressista Renovador
PRN - Partido da Reconstrução Nacional
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSD - Partido Social Democrata
PSDB - Partido da Social-Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
STN - Secretaria do Tesouro Nacional
UCD - Unión del Centro Democrático
UCR - Unión Cívica Radical
UDN - União Democrática Nacional

Introdução

1. O tema

A gravidade dos problemas experimentados pelos países latino-americanos a partir dos anos 80 configurou uma crise de múltiplos fatores. Nesta, os aspectos de maior destaque se manifestaram por meio de índices hiper-inflacionários, elevado endividamento externo, recessão e desemprego.

Conforme explica Eli Diniz (1997), nessa crise convergiram tanto fatores exógenos quanto endógenos. Dentre os primeiros se destacam os choques do petróleo de 1973 e 1979/80 e a posterior crise da dívida externa dos países latino-americanos. Tais fatores ocorreram em virtude das elevadas taxas de juros internacionais que passaram a ser praticadas pelos países industrializados importadores de petróleo. Junto aos desafios e pressões advindos dos fatores exógenos, se constatou, nos países mais desenvolvidos da região, o esgotamento do modelo desenvolvimentista baseado na Industrialização por Substituição de Importações (ISI), fortemente centrado no Estado. Conseqüentemente, observa-se o desgaste da ordem político-institucional que sustentava tal modelo.

Quase nos mesmos termos, Daniel García Delgado (1998) atribui a origem da crise do Estado bem-feitor latino-americano a uma tendência mundial-regional que incluiu a associação de problemas internos e externos, os quais tornaram-se evidentes a partir de meados dos anos 70. Dentre os problemas, destacam-se: a situação fiscal; o fim do modelo de crescimento com energia barata a partir da crise do petróleo; o esgotamento do modelo industrial substitutivo e sua matriz institucional; e a inflação unida à recessão (*estangflation*).

Nesse cenário, a partir dos anos 80, os governos da região passaram a enfrentar uma complexa situação de desequilíbrio fiscal, desordem das contas

públicas e hiperinflação. Na tentativa de responder os mencionados problemas, Maria Helena de Castro Santos explica:

[...] foram implementadas várias e conhecidas tentativas de estabilização da economia, com a série de Planos a que a população é submetida, mais ou menos ortodoxos, mais ou menos heterodoxos, em uma longa seqüência de ensaios e erros. Finalmente, impõe-se um modelo de ajuste da economia dentro do marco neoliberal, que produz, em um mundo globalizado, agendas governamentais com pequena flexibilidade. (CASTRO SANTOS, 1997, p.336).

Contudo, os problemas não estiveram restritos somente ao âmbito econômico. Vale ressaltar que o esgotamento simultâneo de um modelo de desenvolvimento econômico, de seus parâmetros ideológicos e do tipo de intervenção estatal responsável por sua implementação ocorreu dentro de um quadro mais abrangente de reestruturação da ordem política vinculada à consolidação regional de uma ordem pós-autoritária.

Além da estabilização econômica e da re-inserção internacional, a nova agenda pública incluiu, entre seus objetivos prioritários, a institucionalização da democracia. Entretanto, em decorrência da prioridade atribuída ao controle da situação econômica e da escassa disponibilidade de recursos, foram esgotados importantes pontos da mencionada agenda, principalmente no que tange às reformas sociais (DINIZ, 1997). Assim, tanto as possibilidades de crescimento, como as perspectivas de atenuar as desigualdades se tornaram objetivos cada vez mais distantes.

A prioridade dada ao controle da inflação levou ao abandono dos projetos igualitários. A agenda do governo pautou-se pela exigência de uma crescente inflexibilidade na gestão dos recursos públicos. Diniz ilustra a situação ao afirmar que:

[...] se desaconselhava, em nome de um enfoque racional e não populista, qualquer postura favorável ao aumento dos gastos sociais. O resultado foi a ênfase em uma agenda de corte minimalista, em franco descompasso com o alargamento da participação e a diversificação das demandas sociais (DINIZ, 1997, p.22).

Com base na complexa situação descrita, a literatura especializada começou a estudar as peculiaridades das instituições políticas nas novas democracias latino-americanas (MAINWARING e SCULLY, 1995; MAINWARING e SHUGART, 1997). A discussão, amplamente desenvolvida por teóricos da área, girou em torno de quão democráticos poderiam ser os regimes pós-autoritários da região (O'DONNELL; SCHMITTER; WHITEHEAD, 1986; LINZ e STEPAN, 1999). Para suas análises, os autores levaram consideração o contexto de subdesenvolvimento econômico, as desigualdades sociais e políticas e o impacto desses panoramas híbridos com relação à consolidação de um jogo político competitivo.

A partir das problemáticas apontadas, a discussão contemporânea passou a questionar como os novos Estados pós-autoritários da região têm se voltado para atender os requisitos políticos, sociais e gerenciais que os tornem eficazes e eficientes, capazes de enfrentar os desafios impostos e os dilemas apresentados (DUCATENZEILER e OXHOM, 1994; FRICHSTAK, 1994). Nessa perspectiva, a questão da governabilidade adquiriu maior relevância, passando a ser tratada de forma diferenciada pela literatura recente (MELO, 1995; DINIZ, 1997; MALAMUD, 2002).

Diferentes autores têm destacado e analisado distintos aspectos da política democrática e sua relação com a governabilidade do Estado. Isso contribuiu para o surgimento de uma diversa literatura sobre o desenho institucional das novas democracias latino-americanas. Muitos desses trabalhos tomaram por referências cenários como os padrões de relação e conflito entre o Executivo e o Legislativo no âmbito de governos federais; a construção de coalizões de suporte ao governo; as vantagens e desvantagens do presidencialismo em suas diversas combinações com sistemas multipartidários/bipartidários e sistemas eleitorais majoritários/proporcionais. (SOUZA, 1994; NICOLAU, 1996a; ABRANCHES, 1996; JONES, 1997; LINZ, 1997; LIMONGI e FIGUEIREDO, 1998; STEPAN, 1999; MUSTAPIC, 1999, 2000; PALERMO, 2000).

Sob esta perspectiva, o presente trabalho pretende contribuir para a compreensão da governabilidade na Argentina e no Brasil a partir da abordagem específica do papel e do poder de veto dos governadores no plano da política nacional para proceder à comparação da concentração ou dispersão do poder político no âmbito das relações federais.

Tanto no caso argentino como no brasileiro, poucos são os estudos voltados à temática da governabilidade relacionada ao importante papel político que os governadores desenvolvem na interação entre a União e os estados (ABRUCIO, 1998; EATON, 2002; BENTON, 2003). Este jogo constitui um complexo âmbito de decisão, fundamental na gestão de políticas públicas. Neste sentido, Carlos Acuña e Fabián Repetto explicam:

[...] os estados, mesmo sendo atores claramente diferenciados do ator "União", formam parte constitutiva do último, intervindo nas decisões usualmente realizadas pelos atores nacionais (ainda quando se trate de decisões exclusivas do Poder Executivo). A consequência do anterior é que se aprofunda a confusão em relação aos âmbitos de toma de decisão. Ao mesmo tempo, um conjunto relevante de políticas locais é decidido em nível nacional, à vez que os Estados têm desenvolvido uma crescente capacidade para aproveitar a falta de uma estratégia comum do nível central, o que se traduz em ineficiências consideráveis na concessão de recursos globais (ACUÑA e REPETTO, 2001, p. 8-9, tradução nossa)

Ao discutir a relação entre presidencialismo e governabilidade na América Latina, Juan Linz afirma que esta forma de governo não incentiva a cooperação entre os poderes, pois ao eleger presidente e legisladores por meio do voto popular, é gerado um sistema de dupla autoridade. Assim, a possibilidade de existirem conflitos entre os poderes do governo aumentaria consideravelmente, o que poderia, inclusive, gerar situações de paralisia institucional, afetando, de forma decisiva, a estabilidade democrática (LINZ, 1997).

Porém, no plano da continuidade democrática brasileira e argentina, várias crises econômicas e políticas foram superadas sem chegar a crises institucionais, ou seja, sem significar um fator de risco para as instituições democráticas. Contudo, o argumento de Linz é válido no que diz respeito à

caracterização do presidencialismo em possuir tendências inerentes à paralisia e à inércia decisórias.

O argumento anterior é respaldado por Ana María Mustapic, quando compara, em seus estudos, a divisão de poderes e as relações executivo-legislativo na Argentina e no Brasil. A autora adverte que o perigo da paralisia institucional existe e constitui um fator destinado a afetar o comportamento dos atores decisivos na política nacional, presidentes e legisladores, os quais, cientes do risco do imobilismo, agirão sempre para evitá-lo. Assim, Mustapic supõe que a dinâmica de gestão de um governo sob o regime presidencialista busca, constantemente, estratégias que consigam superar o problema da paralisia institucional (MUSTAPIC, 1999, 2000).

Ao validar a afirmação desta autora, a presente pesquisa incluiu também os governadores como “atores decisivos” e passou a trabalhar comparativamente a questão da governabilidade e o desempenho dos governos dos países citados. As análises levam em consideração as relações entre o Poder Executivo e os governadores estaduais, sendo o Poder Legislativo a arena decisória e de negociações.

A análise do papel dos governadores na política nacional foi realizada a partir de um fator central no estudo: o grau de institucionalização dos partidos políticos e dos sistemas de partido. A ampla bibliografia que trata do tema estabelece consistentes diferenças entre os casos abordados em virtude do Brasil ser considerado um caso paradigmático de fragmentação e instabilidade, enquanto o caso argentino é caracterizado historicamente pela sua baixa fragmentação e considerável estabilidade (DE RIZ, 1986; MAINWARING, 1995; MAINWARING E SCULLY, 1995; LAMOUNIER e MENEGUELLO, 1986; MENEGUELLO, 1998; PINTO e DOS SANTOS, 2002; KINZO, 1999, 2005; ABAL MEDINA e SUÁREZ CAO, 2002; MALAMUD, 2004).

Contudo, a estrutura institucional pós-autoritária nestes dois países apresenta assombrosas similitudes, já que mantiveram o sistema presidencial como forma de governo (NOVARO, 2001; CHASQUETTI, 2001; SANTOS;

ANASTASIA; MELO, 2004), reafirmaram o federalismo (MAINWARING, 1997; CALVO e ABAL MEDINA, 2001) e implementaram regimes eleitorais com princípios similares (FLEISCHER, 1998; ABAL MEDINA, 2003).

Do ponto de vista empírico, o problema apresentado pela pesquisa pode ser situado na sua hipótese principal: a tentativa de compreender, comparativamente, o poder de veto que possuem os governadores no plano da política nacional a partir do grau de institucionalização dos partidos políticos e dos sistemas de partido na Argentina e no Brasil. Tal análise leva em consideração a instabilidade e fragmentação dos partidos e do sistema partidário brasileiro, situação que contrasta com a estabilidade dos partidos políticos e do sistema partidário na Argentina.

Sendo assim, as principais hipóteses a serem testadas são:

- a) No caso argentino, o sistema partidário se encontrava mais institucionalizado e menos fragmentado em nível nacional. Assim, a descentralização de poder típica dos federalismos da região pôde ser contornada em benefício do Poder Executivo, já que o poder de veto dos governadores foi limitado pela lógica interna dos partidos e pela mecânica bipolar de competição partidário-eleitoral. Tal lógica também colocou limites ao comportamento independente dos legisladores, o que dificultou o poder de influência do governador com relação à bancada do seu distrito.
- b) No Brasil, o sistema partidário se caracterizava por possuir um baixo nível de institucionalização e uma maior fragmentação. Assim, o Executivo enfrentou múltiplas dificuldades para exercer o poder. Além disso, a descentralização de poder derivada do federalismo se viu multiplicada a partir do grande poder de veto dos governadores estaduais. Tal descentralização era exercida por meio da influência sobre os parlamentares no Congresso Nacional. Nesse contexto, os

partidos políticos tiveram pouca ingerência sobre os parlamentares, já que a lógica interna destes partidos, junto às características da competição partidária, não incentivou a lealdade e a obediência aos desígnios partidários.

Para verificar essas hipóteses, foi preciso complementá-las por meio de outra proposição, a saber:

- c) Verifica-se que o maior (ou menor) esforço realizado por parte do Poder Executivo Federal para obter a disciplina do partido - ou da coalizão governante - e evitar a paralisia decisória, variou, em cada caso, a partir da lógica determinada pela competição político-partidária derivada dos sistemas de partido e das características organizacionais dos partidos.

Alguns esclarecimentos devem ser feitos com relação aos mencionados componentes da estrutura institucional pós-autoritária. São eles: regime eleitoral, presidencialismo e federalismo.

Com relação ao sistema eleitoral, mesmo considerando que os dois países partem dos mesmos princípios, tanto nas eleições majoritárias como nas proporcionais, as variações em cada caso (lista aberta ou fechada, magnitudes distritais, etc.) foram consideradas fator modelador dos “sistemas de partido”.

Para o estudo e comparação das diferenças relativas aos sistemas eleitorais, a pesquisa adotou a premissa de que as características desses sistemas eleitorais já estão refletidas na estrutura dos partidos e nos sistemas de partido. Nesse sentido, seguiu-se a posição de Maurice Duverger, teórico que acredita na existência de uma relação entre o regime eleitoral e os sistemas de partido. Para o autor, essa relação não age de forma mecânica ou automática, pois um regime eleitoral não necessariamente produz um determinado sistema partidário. Porém, Duverger destaca que não pode ser negado o fato de que as regras eleitorais exercem uma determinada influência

no sistema partidário e estão, portanto, refletidas neste último (DUVERGER, 1992).

Ao considerar comparativamente o fator “prerrogativas presidenciais” entre Argentina e Brasil, outras pesquisas permitiram perceber que as diferenças neste âmbito são mínimas e, portanto, não influenciam, de forma determinante, na relação entre o tipo de sistema partidário e o poder de veto dos governadores no âmbito da política nacional. (CHASQUETTI, 2001; SANTOS; ANASTASIA; MELO, 2004)

A diferença evidente nos dois países com relação à maior centralização ou descentralização no âmbito das relações federativas levou a pesquisa a considerar esses contrastes como fator interveniente na relação entre os sistemas de partido e o poder de veto dos governadores. (CARVALHO, 1993, 1996, 2003; CHIARAMONTE, 1993; CAMARGO, 1993, LOVE, 1993; HALPERIN DONGHI, 2004; SOUZA, 1994; MAINWARING, 1997), Assim, na pesquisa foi dado maior destaque ao fator “federalismo” com o objetivo de precisar, de forma mais detalhada, a influência deste fator na relação entre o sistema partidário e o poder de veto dos governadores.

As diferenças do federalismo brasileiro e argentino surgiram nas origens da construção do Estado. Mesmo seguindo, em termos normativos, o federalismo dos Estados Unidos, a Argentina desenvolveu um modelo mais centralizado, enquanto o Brasil experimentou períodos de maior centralização ou descentralização. Essas diferenças obedeceram a traços históricos específicos que estimularam estruturas particulares em cada caso.

Segundo José Murilo de Carvalho, essa situação ocorreu em virtude do federalismo poder apresentar infinitas variações em cada país. Ele nunca se apresenta de forma unívoca, pois é uma realidade sempre dinâmica que se transforma, se fortalece, se debilita, se redefine constantemente, e pode até desaparecer em um dado momento para aparecer posteriormente de forma renovada (CARVALHO, 1996).

Para testar as hipóteses apresentadas, são apresentados a seguir alguns conceitos que devem ser discutidos e definidos com vistas a uma uniformidade de compreensão ao longo da pesquisa.

2. Abordagem Teórica

2.1. Partidos Políticos

Um dos principais temas de estudo da Ciência Política atual não possui uma definição clara, precisa e aceita por uma maioria na disciplina. (ABAL MEDINA, 2002). Sartori define um partido político como “qualquer grupo político que se apresente em eleições e consiga, por meio do processo eleitoral, colocar seus candidatos em cargos públicos” (SARTORI, 1976, p.67, tradução nossa).

Scott Mainwaring e Timothy Scully, no estudo sobre os partidos políticos na América Latina diminuem a rigidez do conceito ao incluírem, também, os partidos que “querem apresentar candidatos, mas não têm a possibilidade de concorrer, ou porque estão proscritos, ou porque as eleições não estão sendo realizadas” (MAINWARING e SCULLY, 1995, p.2, tradução nossa). Metodologicamente, segundo Giovanni Sartori, o que os autores estariam fazendo é adicionar mais um elemento conotativo à sua definição, aumentando a extensão da mesma (SARTORI, 1984).

A vantagem metodológica em adotar, para o presente trabalho, a definição de “partido político” de Sartori (junto à modificação introduzida por Mainwaring e Scully para os casos latino-americanos), está na utilidade analítica para o estudo comparado dos partidos políticos nos países aqui trabalhados. Essa definição é consideravelmente inclusiva e, ao mesmo tempo, exclui qualquer tipo de organização que se autodenomine como partido, mas que, na verdade tem pouco a ver com o que deve ser considerado “partido político”.

Giovanni Sartori (1976) e Peter Mair (1997), ao estudarem a interação entre os partidos e o âmbito em que se desenvolvem, descrevem uma relação dialética. Por um lado, os partidos refletem o ambiente em que atuam, mas, ao mesmo tempo, funcionam como modeladores das estruturas de uma nação, seja no âmbito social, cultural, político ou econômico. Sem deixar de reconhecer que os partidos refletem as características do sistema político do qual fazem parte, a pesquisa deu maior ênfase à capacidade modeladora dos partidos sobre o sistema político com o objetivo de demonstrar os reflexos das características desses partidos no âmbito da governabilidade.

2.2. Sistemas de Partido

Com relação aos sistemas de partido, é oportuno recorrer a Kenneth Janda. O autor destaca a importância em distinguir as diferenças entre partidos e sistemas de partido, pois toda investigação acerca dos partidos está relacionada com os sistemas de partido. Contudo, os dois campos da literatura utilizam diferentes conceitos e teorias (JANDA, 1993).

Sob a mesma perspectiva, Juan Manuel Abal Medina, Julieta Suárez Cao e Facundo Nejamkis advertem que a distinção entre ambos os elementos é relevante, pois:

[...] é freqüente encontrar na literatura sobre os sistemas de partido certa confusão conceitual entre as características correspondentes ao sistema mesmo e aquelas que fazem referência às suas partes componentes, ou seja, os partidos políticos. [...] Mesmo apresentando um estreito relacionamento, o foco da análise pode residir em algum deles [dos partidos ou do sistema] ou nos dois. Dessa forma, a especificidade de cada um faz com que seja possível distinguir conceitos e teorias que são próprios a cada área (ABAL MEDINA; SUÁREZ CAO; NEJAMKIS, 2003, p. 243, tradução nossa).

Após o esclarecimento da necessária diferenciação entre os dois termos, a pesquisa adotou a idéia de Alan Ware (1996). Tal teoria sustenta que os sistemas partidários devem ser entendidos como padrões de cooperação e competição entre os diferentes partidos de um sistema (WARE, 1996).

Da mesma forma que na definição de “partido político”, os autores também têm diferenças quando definem quais as propriedades que tipificam um sistema partidário. Os critérios que correntemente têm sido escolhidos como variáveis centrais das classificações são: o número de partidos do sistema, a estrutura de conflitos sociais sobre as quais se desenvolve o sistema partidário e a estrutura da competição típica do sistema. Outras análises, que se complementam com as anteriores, têm adicionado o nível de penetração dos partidos na sociedade e a ideologia das organizações partidárias (ABAL MEDINA, 2002).

Aos critérios classificatórios geralmente utilizados, há alguns anos, foi acrescentado por Mainwaring e Scully (1995) o componente “institucionalização” para a análise do caso específico dos países latino-americanos no processo de consolidação das democracias da região. O estudo é centrado no vínculo entre os partidos e a sociedade, na relação entre o Estado e os partidos, na estabilidade das regras regulamentadoras da competição partidária e na legitimidade atribuída aos partidos e ao processo eleitoral.

A seguir são apresentados os elementos que permitem avaliar o grau de institucionalização de um sistema partidário. Este fator foi primordial para descrever as características dos partidos e dos sistemas partidários no Brasil e na Argentina.

2.2.1. Sistema Partidário Institucionalizado

Segundo Scott Mainwaring e Timothy Scully, a noção de um sistema de partido institucionalizado faz referência ao “processo pelo qual uma prática ou organização é estabelecida e amplamente reconhecida, senão universalmente aceita” (MAINWARING e SCULLY, 1995, p.4, tradução nossa).

Seguindo esses autores, para que um sistema partidário possa ser considerado institucionalizado devem ser preenchidas quatro condições: 1)

regularidade nos padrões de concorrência interpartidária; 2) os partidos mais importantes devem possuir um enraizamento estável na sociedade, o que implica ter o poder de estruturar as preferências políticas dessa sociedade ao longo do tempo; 3) os atores políticos de maior relevância devem dar o devido reconhecimento e aceitação ao processo eleitoral e aos partidos políticos; e, 4) a organização intrapartidária se torna relevante, não ficando os partidos subordinados nem às ambições das suas lideranças, nem a outros movimentos ou organizações que possam ter participado na constituição do partido. Um indicador de considerável institucionalização avalia se as estruturas dos partidos estão solidamente estabelecidas (MAINWARING e SCULLY, 1995; MAINWARING, 1999).

O fator “institucionalização” dos sistemas partidários foi utilizado para demonstrar que, partindo das diferenças aqui refletidas, poderia ser explicado, comparativamente, o papel dos governadores no plano das relações intergovernamentais. É oportuno mencionar que a pesquisa não teve por objetivo discutir se a qualidade da democracia melhora ou piora a partir de um sistema partidário mais ou menos institucionalizado e/ou fragmentado. Contudo, vários teóricos já apontaram a conveniência de uma maior institucionalização do sistema partidário no caso das democracias recentes (MAINWARING e SCULLY, 1995; STEPAN, 1999).

2.2.2. Número de Partidos: Fragmentação e Ideologia

O número de partidos tem sido uma das variáveis mais utilizadas para elaborar a classificação dos diferentes sistemas de partido (DUVERGER, 1957; SARTORI, 1976). Segundo Alan Ware, em termos analíticos, considerar exclusivamente o número de partidos do sistema, mesmo levando em conta o tamanho relativo de cada um, parece ser uma forma inadequada para classificar os sistemas de partido (WARE, 1996). Como solução a esta observação, vários autores descartaram a variável numérica passaram a trabalhar com o nível de fragmentação partidária.

No caso da presente pesquisa, a fragmentação partidária adquiriu relevância ao determinar tanto a necessidade de construir coalizões governamentais, como a dificuldade que o Executivo encontrou no Congresso para aprovar os projetos de lei do seu próprio interesse.

Para trabalhar com o nível de fragmentação e não simplesmente com o número de partidos, observou-se a aplicação da fórmula de Marku Laakso e Rein Taagepera (LAAKSO e TAAGEPERA, 1979). Esta fórmula foi utilizada por várias pesquisas para os casos de Argentina e Brasil (CORBETTA e PÉREZ LIÑÁN, 2001; KINZO, 2004). Essa teoria estabelece um índice que mede especificamente o nível de fracionamento do sistema partidário por meio do número efetivo de partidos na Câmara dos Deputados. A vantagem metodológica de utilizar esse índice está no fato de que ele obteve uma ampla aceitação pela ciência política por oferecer a possibilidade de medir o poder político dos partidos ao longo do tempo.

À variável numérica, Sartori adicionou mais um critério na sua classificação dos diversos sistemas partidários: a ideologia, a qual é medida em termos de intensidade ou de distância (SARTORI, 1976). Uma das críticas à variável “ideologia” parte da idéia de que os partidos não constituem um ator unitário, mas são verdadeiros sistemas políticos em miniatura onde convivem diversos atores com diferentes interesses. Esse posicionamento é ilustrado no que George Tsebelis descreve como *nested games* (ou jogos aninhados dentro de outros jogos), nos quais, para alguns atores, podem ser convenientes coisas que não necessariamente são do interesse do partido como um todo (TSEBELIS, 1990).

Mesmo com as críticas apontadas, persiste um acordo com bastante aceitação acerca da relevância da dimensão ideológica para entender os partidos políticos (ABAL MEDINA, 2002). Nesse sentido, por exemplo, uma polarização ideológica muito extrema entre os diversos partidos pode influir decisivamente no sistema político, acarretando maiores dificuldades para a governabilidade.

2.3. O Federalismo e a sua Relação com o Sistema Partidário

A forma de governo federalista tem sido adotada, em muitos casos, como solução para, democraticamente, equilibrar e resolver conflitos existentes entre os diferentes níveis de governo. Nesses conflitos deve ser respeitada, fundamentalmente, a autonomia de todos os entes federativos nas relações inter-governamentais. A origem desses conflitos surge, principalmente, a partir da existência de diferenças regionais muito acentuadas, definidas por contrastantes características sócio-culturais e de desenvolvimento econômico.

Democracia e federalismo têm uma forte ligação teórica, a qual pode ser apreciada nas argumentações dos principais teóricos da área. Na definição do conceito de federalismo de Robert Dahl, este é um sistema em que algumas matérias são de exclusiva competência de determinadas unidades locais - estados, províncias, municípios -, e estão, constitucionalmente, além do âmbito da autoridade da União enquanto outras estão fora da esfera de competência das unidades menores. O autor ressalta ainda que somente uma forma de governo democrática pode construir um sistema constitucional, um poder legislativo e um judiciário autônomo favoráveis ao arranjo federal (DAHL, 1986).

Sob a óptica de Dahl, Alfred Stepan dá continuidade à idéia de ligação entre federalismo e democracia. Stepan sustenta que somente uma democracia constitucional pode proporcionar as garantias confiáveis e os mecanismos institucionais que asseguram o respeito às prerrogativas legislativas das unidades da federação. Para o autor, as especificidades da fórmula federativa incorporada na Constituição estruturam, em uma democracia, muitos processos políticos, como, por exemplo, adotar na esfera da União e das subunidades a legislação mais importante ou adjudicar e manter as fronteiras jurisdicionais entre a União e as unidades da federação (STEPAN, 1999).

O federalismo, segundo Daniel Elazar (1987), pode ser definido como uma parceria estabelecida e regulada por um pacto cujas conexões internas

refletem um tipo especial de divisão de poderes entre os participantes. Por isso, a base deste pacto é o reconhecimento mútuo da integridade de cada um no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles.

Mesmo não aparecendo explicitamente o conceito de democracia na idéia do autor, as noções de pacto, de divisão de poder entre os membros e de reconhecimento mútuo das partes para favorecer a unidade, remetem à idéia de democracia. A partir da definição anterior, Elazar equaciona a fórmula federativa da seguinte maneira: auto-governo + divisão do poder (*self-rule + shared rule*). O resultado é uma soberania dupla na qual as partes, simultaneamente, possuem autonomia e interdependência, as quais são inseparáveis entre si. Para que o federalismo possa funcionar, deve-se chegar a um equilíbrio entre a competência dos entes autônomos e a cooperação nas relações intergovernamentais, o que impede a tirania sem impedir o governo (ELAZAR, 1987).

William Riker (1982), teórico de maior renome no plano do federalismo, explica que o maior aporte desta forma de governo para contribuir aos fins democráticos é o de determinar limites para os governos, sendo fundamentalmente um obstáculo para as maiorias populistas.

Ao mencionar o caso dos Estados Unidos, Riker declara que a divisão de poderes está constituída pelo Presidente da República, Senado e Câmara dos Deputados, com base na divisão do povo em diferentes eleitorados. Segundo ele, o fator que manteve separados os interesses dos governantes foi a existência de vários eleitorados.

Para Riker, a grande contribuição do federalismo americano pode ser encontrada na limitação do poder dos governos a partir da divisão da autoridade entre governos locais e governo nacional e, principalmente, seu efeito na fragmentação dos partidos. Segundo o autor, o limite constitucional não está na repartição legal de deveres entre governos locais e governo central, mas na conseqüente regionalização dos partidos políticos, o que torna impossível afirmar a liderança nacional do governo central. Assim, as

limitações positivas que o federalismo americano impõe derivam da situação na qual o federalismo obriga os partidos a se organizarem por região, e isto, por sua vez, força os governantes mais a persuadir que a controlar. A consequência geral é que as políticas não mudam nem com a rapidez, nem com a profundidade necessárias para a prática típica do populismo (RIKER, 1982).

Tanto Riker como Elazar abordam a temática sobre como evitar a tirania da maioria nas possíveis relações entre sistema federal de governo e sistema de partidos. Isto se justifica pelo fato de que, numa democracia, é o sistema de partidos o mecanismo pelo qual se torna possível a descentralização do poder e a garantia da representação de interesses locais de forma autônoma.

Celso Roma e Maria Braga, em resumo às definições de Riker e Elazar, colocam a questão da seguinte forma:

O mecanismo de interação [entre partidos políticos e eleições] sugere que o sistema de partidos, de um lado, condicionaria a estrutura interna das organizações partidárias e suas estratégias de competição, e de outro lado, interferiria na composição da sua representação eleitoral. O eleitor, por sua vez, expressaria preferências partidárias distintas nas diferentes categorias do pleito. O escopo da competição partidária, a distribuição das preferências eleitorais e a organização dos partidos, teriam um papel fundamental na garantia da autonomia política. (ROMA e BRAGA, 2002, p.48).

Segundo os autores, a teoria política do federalismo estabelece, de forma normativa, que o papel a ser desempenhado pelas instituições representativas em uma democracia seria o de criar constrangimentos à concentração de poder político de modo a garantir a autonomia das unidades sub-nacionais. O desenvolvimento de sistemas partidários centralizados seria a evidência de um aumento da concentração de poder político na medida em que democracia é identificada com descentralização (ROMA e BRAGA, 2002).

É conveniente lembrar, entretanto, que no caso de Riker, o interesse reside nas federações tais como a dos Estados Unidos, que foram criadas a partir do princípio denominado *come together*. Este princípio tem o sentido de unir estados soberanos por meio de um pacto federativo para fundar uma nova

federação restando, para os estados membros, poderes residuais. Para Riker, todas as federações que tiveram sucesso foram idealizadas a partir desse princípio.

Alfred Stepan alerta, porém, que importantes federações contemporâneas foram originadas com base em outro princípio, o denominado *hold together*. Tal princípio foi aplicado em nações tipicamente unitárias que decidiram adotar o federalismo para manter a união da nação por meio da transferência de poder aos estados membros, como por exemplo Índia (1948), Bélgica (1969) e Espanha (1975).

Stepan também entra na questão da concentração de poder abordada por Riker, ao mencionar que as diferenças entre um "federalismo para unir" e um "federalismo para manter a união" permitem reexaminar uma importante questão normativa. Esta questão tem origem no argumento segundo o qual o federalismo constitui uma garantia dos direitos do indivíduo contra um poder central excessivamente forte, ou mesmo contra a "tirania da maioria". No entanto, nas federações multinacionais, especialmente no caso das frágeis democracias recentes, Stepan questiona se será mesmo sempre desejável do ponto de vista normativo, ou útil, do ponto de vista político, que a regionalização dos partidos políticos de Riker chegue a inviabilizar uma liderança nacional, prejudique a governabilidade e dificulte o fortalecimento da democracia (STEPAN, 1999).

Como pode ser observado, a ligação entre federalismo e sistemas de partido vem dos principais teóricos do federalismo. É impossível tratar da mencionada forma de governo sem entrar no campo da democracia e das instituições representativas e, ao mesmo tempo, não é fácil imaginar uma democracia e seu respectivo sistema de representação, prescindindo dos partidos políticos.

Em resumo, o debate apresentado demonstra que os mais destacados teóricos da área estabelecem explicitamente um vínculo entre federalismo, democracia e sistemas de partido. Partindo, então, dessa premissa, a pesquisa

tentou demonstrar que, no âmbito dos dois regimes democráticos e federalistas aqui abordados, as características do sistema partidário foram determinantes ao incentivarem a centralização ou descentralização do poder. Isto, finalmente, deu maior ou menor margem de ação aos governadores para negociar com o Executivo, os legisladores e os partidos na consecução dos próprios interesses.

2.4. Governabilidade

O desafio da reforma do Estado e seu ajuste à nova ordem econômica e financeira global foram causa de uma profusa literatura sobre o conceito de governabilidade. Vários autores dedicam-se a recuperar a origem histórica do conceito ao apontarem para as causas da crise de governabilidade e oferecerem diversos diagnósticos e sugestões para os problemas encontrados. Nessas explicações são apresentados fatores exógenos e endógenos, diferentes dimensões da questão política, econômica, organizacional e gerencial junto à relação das dificuldades enfrentadas pelo governo com o tipo de regime político e os *trade-offs* entre eficiência econômica e política (CASTRO SANTOS, 1997).

Nesse debate, a definição do conceito passou a adquirir dois sentidos diferentes: o primeiro derivou das análises elaboradas por agências internacionais de financiamento, tais como o Banco Mundial - BM e o Fundo Monetário Internacional - FMI, os quais passaram a utilizar a expressão "*governance*" ao fazerem referência ao modo como a autoridade é exercida no gerenciamento dos recursos do país em direção ao desenvolvimento, incluindo, nesta interpretação, os aspectos gerenciais, administrativos e o funcionamento eficaz do aparelho de Estado (WORLD BANK, 1992).

Entretanto, Fábio Wanderley Reis adverte para a simplificação em extremo da acepção do conceito apresentado. Para ele, a simplificação reduz a capacidade estatal de governar a características da máquina do Estado, como, por exemplo, o tamanho certo do Estado, mecanismos operacionais ágeis nas

funções reconhecidas como próprias dele, etc. Segundo Reis, o problema da administração eficiente não pode ser dissociado do problema político, ou seja, ela deve garantir, também, a operação democrática do Estado (REIS, 1995).

Na linha da observação apontada por Reis, Marcus Melo (1995) e Eli Diniz (1995, 1997), dois autores brasileiros que se destacam na temática da governabilidade, preferem adotar a idéia na qual o conceito faz referência às condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder. Nessas condições estão incluídas as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes e o sistema de intermediação de interesses.

Ao elaborar uma síntese das duas acepções apresentadas, Maria Helena de Castro Santos sustenta que, tanto os processos de formulação como os de implementação de políticas públicas, são elementos cruciais constitutivos da governabilidade do Estado. A formulação bem-sucedida de políticas públicas depende, de um lado, do sucesso da elite governamental em mobilizar apoios para as políticas de sua preferência mediante a formação de coalizões de sustentação e, de outro, da construção de arenas de negociação que evitem a paralisia decisória. Ao mesmo tempo, o bom êxito do processo de implementação exige, além de coalizões de apoio ao governo, capacidade financeira, instrumental e operacional do Estado (CASTRO SANTOS, 1997).

Segundo a proposição de Castro Santos, o conceito de governabilidade deve englobar características operacionais do Estado, tais como a eficiência de sua máquina administrativa, as novas formas de gestão pública, os mecanismos de regulação e controle. Este conceito deve, também englobar sua dimensão político-institucional e, neste segundo sentido, as pesquisas podem abordar desde as características das coalizões de sustentação do governo, do processo decisório, das formas mais ou menos tradicionais de representação de interesses, das relações Executivo-Legislativo e do sistema partidário e eleitoral, passando pelas relações entre os três níveis de governo e a forma e o grau de interação do público com o privado na definição e condução das políticas governamentais (CASTRO SANTOS, 1997).

Mesmo com o reconhecimento de que, tanto a fase de formulação, como a de implementação são elementos constitutivos da governabilidade do Estado, a pesquisa centrou-se na primeira, especificamente na dimensão político-institucional do processo decisório dos países aqui observados. Assim, a instância política de negociação entre o Poder Executivo da União e os governadores foi considerada crucial na governabilidade, processo em que o Congresso se estabeleceu como arena dessas negociações e barganha política.

2.5. Poder de Veto dos Governadores

Em um país que adota a forma federalista, os governadores estaduais têm, geralmente, um papel relevante na definição das políticas nacionais; ainda que não existam mecanismos institucionais que estabeleçam vias de negociação entre estes atores e o Governo Central. Nessa negociação, porém, é criado, informalmente, no Congresso Nacional, um espaço em que os governadores estaduais participam da política nacional por meio da interferência no padrão de interação nas relações Executivo-Legislativo, acionando as suas bancadas para atender aos próprios interesses.

Do exposto, a pesquisa passou a analisar o poder de veto dos governadores na Argentina e no Brasil a partir da ascendência que esses atores exerceram sobre as bancadas dos seus estados na Câmara dos Deputados, partindo do grau de institucionalização dos partidos. A construção da carreira política dos parlamentares varia de acordo com a existência de partidos fragilizados ou fortalecidos. Este fato permite aos governadores possuírem um maior (ou menor) espaço de negociação com a sua bancada estadual, via pela qual podem influir nas decisões da política nacional que alteram o *satus quo* do qual se beneficiam.

3. Metodologia

A metodologia utilizada é descritiva e analítica. É descritiva em virtude da ausência de trabalhos acadêmicos que abordem ou analisem, no âmbito de um governo federal, a variação do poder de veto dos governadores sob o impacto dos sistemas partidários. Essa situação exigiu a elaboração parcial da história do sistema partidário e de outros fatores da estrutura institucional para a formação de uma base que permitisse testar as hipóteses colocadas. Assim, surgiu a necessidade de elaborar uma descrição cronológica dos fatos com vistas a dar suporte às posteriores análises e hipóteses.

A comparação entre Argentina e Brasil foi realizada a partir da lógica do desenho de “*Most Similar Systems*” (PRZEWORSKI e TEUNE, 1970), a qual centra sua atenção nas similaridades e diferenças inter-sistêmicas. Neste desenho de casos similares, Adam Przeworski e Henry Teune explicam que:

[...] as características sistêmicas comuns são consideradas como ‘estando controladas’, enquanto as diferenças inter-sistêmicas são enxergadas como variáveis explicativas. O número de características comuns procuradas é o máximo e o número de características não compartilhadas é o mínimo. (PRZEWORSKI e TEUNE, 1970, p.33, tradução nossa).

Este desenho baseia-se na crença de que, ao trabalhar com sistemas que possuem maior quantidade de traços similares, pode-se obter ótimas amostras para a pesquisa comparativa. Realizar uma comparação, por exemplo, entre grupos de países escandinavos, anglo-saxões ou latino-americanos, permite obter ótimas amostras, pois, dentro desses grupos, os países compartilham traços similares no âmbito econômico, político e cultural. Dessa forma, é possível que o número de variáveis “experimentais” seja minimizado (PRZEWORSKI e TEUNE, 1970).

No presente caso, a pesquisa considerou que o Brasil e a Argentina apresentam um grande número de características sistêmicas comuns às estruturas institucionais, exceto no que diz respeito aos sistemas partidários.

Por isso, este fator constitui o elemento “explicativo” no âmbito da hipótese colocada.

Ruth Collier e David Collier afirmam que o desenho de casos similares não deixa de ser um “tipo ideal”, pois o contraste dos casos nunca é perfeitamente atingido em qualquer análise real. Contudo, os mencionados autores lembram também que nas ciências sociais, este desenho de casos similares constitui um inestimável recurso de referência na elaboração de estudos comparativos (COLLIER, R. e COLLIER, D., 1991).

Uma vez que a presente pesquisa propôs um estudo comparativo entre Argentina e Brasil no âmbito da relação entre o poder de veto dos governadores segundo o sistema partidário, optou-se por seguir a ordem proposta por Ronald Chilcote (1994). Tal ordem considera imprescindíveis os seguintes passos: a) coletar e descrever os fatos por meio de um esquema classificatório; b) descrever as uniformidades e diferenças; c) formular hipóteses experimentais acerca das inter-relações no âmbito do processo político; d) verificar as hipóteses experimentais por meio da observação empírica; e, finalmente, e) apresentar as descobertas.

Para uma disposição objetiva e ordenada do trabalho, o mesmo foi dividido em duas partes nitidamente diferentes, mas complementares.

Na primeira parte foi desenvolvido um quadro histórico-comparativo do surgimento, evolução e atualidade do federalismo e dos sistemas de partido dos casos selecionados, com vistas a constatar semelhanças e diferenças do funcionamento dessas instituições. No caso do federalismo, levantou-se especificamente a sua história e desenvolvimento contemplando os períodos de maior ou menor centralização-descentralização. Para abordar os sistemas de partido foi elaborado, para cada caso, o desenvolvimento histórico e o grau de institucionalização, desde as suas origens até a atualidade.

Esta parte foi feita a partir de fontes secundárias, principalmente de outros trabalhos acadêmicos relativos ao federalismo e o sistema partidário, os

quais auxiliaram na compreensão do objeto de estudo da presente pesquisa. Esta primeira parte foi de fundamental importância, pois deu sustento à análise e conclusões da segunda parte.

Com o resultado prévio dos contrastes e semelhanças da comparação histórica das instituições, a segunda parte, partindo do período que se inicia com a redemocratização, passou a trabalhar especificamente a relação entre o poder de veto dos governadores e o sistema partidário. Esta relação foi estudada por meio da análise da relação entre os governadores e as bancadas estaduais na Câmara Federal e, posteriormente, a seleção de alguns casos ilustrativos na relação entre o Governo Central e os governadores.

Nesta segunda parte (a análise da relação entre os deputados federais e os governadores e dos casos específicos de relacionamento entre os governadores e o Poder Executivo Federal) foram utilizadas fontes secundárias provenientes de estudos acadêmicos que versavam sobre a situação do presidencialismo, do sistema partidário, da governabilidade e da relação executivo-legislativo nos últimos vinte anos. Também foram utilizadas fontes primárias como constituições, leis, resultados de votações no Congresso e resultados eleitorais.

Esse ordenamento possibilitou a análise, estudo e elaboração do material obtido ao longo da pesquisa que, por sua vez, permitiu confrontar dados, discutir as hipóteses e apresentar as descobertas.

Capítulo I

A Federação: Dilemas e Conflitos Entre as Forças Regionais e o Poder Central

Na introdução deste trabalho foi mencionado que entre Brasil e Argentina existem diferenças evidentes com relação à maior centralização ou descentralização no âmbito das relações federativas. Este fato levou a pesquisa a considerar essa disparidade como um fator interveniente na relação entre os sistemas de partido e o poder de veto dos governadores. Portanto, este capítulo tem por objetivo apresentar, de forma mais detalhada, a variação do federalismo em ambos os países para evitar a influência deste fator na relação entre o sistema partidário e o poder de veto dos governadores.

Assim, é elaborado um breve histórico comparativo da constituição e evolução do federalismo no Brasil e na Argentina, dando relevância à concentração de poder na esfera federal ou estadual. Busca-se analisar, principalmente, os dilemas enfrentados neste processo, os quais foram originados a partir dos conflitos regionais desde os tempos da colônia até as ditaduras militares que deram lugar às atuais democracias.

Uma das vantagens na presente comparação derivou do fato de ambos os países compartilharem uma evolução histórica paralela, já que:

[...] experimentaram a sua integração ao mercado internacional de uma forma periférica e dependente, e ao mesmo tempo desenvolveram importantes oligarquias ligadas ao capital estrangeiro. Ao mesmo tempo, experimentaram governos populistas que modificaram a estratégia de desenvolvimento econômico, de um modelo de exportação de bens primários provenientes do agro para uma estratégia de crescimento interno sustentada pela industrialização por substituição de importações. Esses regimes inclusivos foram derrocados por uma coalizão cívico-militar [...] conformando governos de diversa fortuna. (ABAL MEDINA; SUÁREZ CÃO; NEJAMKIS, 2003, p. 242, tradução nossa).

Esse paralelo histórico se transformou no guia do capítulo para estabelecer os contrastes presentes no federalismo, derivados dos antecedentes históricos de cada caso.

1.1. Origens do Federalismo: O Legado Colonialista

A colônia espanhola e a portuguesa enfrentaram sérios problemas no que tange à organização política e administrativa. Isto aconteceu por causa da escassa presença do poder da metrópole, cujo resultado foi um frágil relacionamento das regiões que iriam constituir os futuros Estado-nação.

Para ilustrar a complexidade da situação, Oscar Oszlak toma a impressão de um autor da época, o qual expressava que o Vice-reinado da Prata não era mais do que uma agregação de províncias, com o objetivo de uma melhor administração e arrecadação de tributos. Neste cenário, o único vínculo que ligava as partes era a existência da autoridade espanhola (OSZLAK, 1985). Portugal também enfrentou grandes dificuldades na administração da colônia, principalmente pela falta de recursos para explorar os descobrimentos dos seus navegantes. Diante dessas limitações, foi aberto o espaço à iniciativa privada para defender, expandir e desenvolver a colônia por meio da criação das capitânicas, as quais tinham pouca ou nenhuma vinculação entre si (CARVALHO, 1993).

Além da fragilidade no inter-relacionamento entre as regiões, outro traço comum residiu no fato dos dois países ibéricos terem enfrentado sérias dificuldades para criar uma adequada centralização político-administrativa capaz de conter, na colônia, a ação dos grupos privados advindos da metrópole (OLIVEIRA VIANNA, 1987; HALPERIN DONGHI, 1985).

Neste sentido, Tulio Halperin Donghi sustenta que “[...] a criação de um poder central no Brasil não pôde ser levada adiante contrariando os poderes locais, os que acharam o modo de dominar as instituições criadas para controlá-los” (HALPERIN DONGHI, 1992, p.77, tradução nossa). O autor destaca que esse respeito ao poder local foi muito mais acentuado no caso português, se comparado com o acontecido nas colônias espanholas. Halperin Donghi oferece como argumento o seguinte contraste: nos empreendimentos portugueses os colonos eram donos das terras, dos escravos e dos exércitos,

enquanto que, nos territórios castelhanos, os exércitos, as terras e a mão de obra indígena dependiam do favor da metrópole (HALPERIN DONGHI, 1992).

Essa maior independência dos colonos lusitanos foi, segundo Halperin Donghi, um dos fatores que dificultou a criação de um poder central forte no Brasil. Por outro lado e, contrariamente ao esperado, por ser menos exigente na relação com as forças centrífugas, esse poder sobreviveu e manteve a unidade brasileira. Essa situação ocorreu de modo diverso na América hispânica, a qual seguiu um caminho caracterizado pela fragmentação (HALPERIN DONGHI, 1992).

Muitos cientistas sociais procuraram explicar os diferentes cursos que tomaram a colônia espanhola e a portuguesa, partindo da avaliação de variáveis econômicas, políticas ou culturais (CARVALHO, 2003). Porém, entrar no debate dessas explicações escapa aos fins deste estudo. Para preencher os objetivos da pesquisa, é suficiente apresentar, de forma sintética, as similaridades e contrastes do período colonial; herança que foi determinante para o desenvolvimento do federalismo nos futuros países e que esteve presente já nos alvares das revoluções pela independência.

No caso espanhol, a herança colonial deixou uma administração muito fragmentada. Exemplo disso é a desagregação dos seus territórios que, divididos, constituíram, no ano de 1850, dezessete países independentes em torno das cidades mais importantes da colônia. O território hoje argentino formava parte do Vice-reinado da Prata e deu origem a mais três países: Uruguai, Paraguai e Bolívia. Antes da conformação dessas novas nações ao longo da América, foi necessário atravessar um longo período anárquico, incluso com organizações políticas baseadas em lideranças de caudilhos (CARVALHO, 2003). Especificamente no caso argentino, foi necessária uma guerra civil de setenta anos entre unitários e federalistas, enfrentamento que finalmente desembocou na unidade política e na formação do Estado argentino como hoje é conhecido (BOTANA, 1986).

Na colônia portuguesa, as dezoito capitanias existentes em 1820 formaram, já em 1825, um único país independente que, mesmo com uma fraca integração, certa instabilidade e alguma rebelião isolada, não teve mudanças de governo mediadas pela violência (CARVALHO, 2003).

A presença da metrópole espanhola na colônia foi muito mais acentuada que no caso português em virtude da exploração da prata e do ouro. Por isso, a Espanha sempre procurou centralizar a administração por meio de constantes reformas administrativas, fiscais e comerciais. Dessa forma, conseguiu estabelecer uma política econômica relativamente mais definida com relação à sua colônia, se comparada com a experiência portuguesa (HALPERIN DONGHI, 1985). Portugal sempre se viu incapacitado para exercer uma administração centralizada devido à falta de recursos, situação derivada da ausência de prata e ouro nos novos territórios. A opção escolhida por Lisboa foi dar espaço ao poder dos particulares. O resultado foi a descentralização política e administrativa da colônia, paralela à existência de vínculos econômicos menos sólidos que os da colônia castelhana (SKIDMORE e SMITH, 1996).

Da posição da metrópole com relação à sua colônia surgiu, em cada caso, uma oligarquia que contou com diferentes recursos de poder. No caso português, esse poder dos particulares esteve ligado à menor presença da metrópole. Isto possibilitou aderir à posse de grandes extensões de terra, compra de escravos e comando de exércitos próprios (OLIVEIRA VIANNA, 1987). No caso espanhol, a posse da terra e a cessão de mão de obra indígena sempre dependeram dos favores da metrópole, muito mais presente que no caso português (HALPERIN DONGHI, 1992).

No plano econômico, as características dos diferentes empreendimentos nas ex-colônias também foram fundamentais para a configuração do federalismo já que, a partir deste período histórico, nasceram os atores regionais que, posteriormente, estariam envolvidos nos conflitos pela disputa da hegemonia no âmbito da federação (KOROL e TANDETER, 1999).

Ao analisar o caso argentino, Horacio Cao e Roxana Rubins lembram o processo histórico para compreender o desenvolvimento do federalismo, o qual não começa com a independência, mas tem início a partir da etapa de conquista e colonização (CAO e RUBINS, 1996). Esta afirmação se aplica perfeitamente ao caso brasileiro.

1.2. Formação e Desenvolvimento do Federalismo no Século XIX

Um dos principais dilemas enfrentados pelas futuras federações aqui estudadas está relacionado com o permanente conflito entre as forças regionais e a questão da centralização ou descentralização do poder, as quais tinham como principais objetivos manter a unidade política e evitar a desagregação dos territórios em unidades independentes menores.

Parte do problema anterior derivou da herança colonial que, no caso brasileiro, deixou uma fraca vinculação entre as unidades administrativas. Na época da independência não existia um sentimento de pátria comum, nem de identidade nacional. Segundo Murilo de Carvalho:

[...] a idéia de pátria podia ser aplicada [somente] às unidades isoladas, denominadas por então como 'províncias'. Algumas destas tinham passado já por experiências capazes de forjar uma incipiente identidade local. (...) Em muitas outras províncias do Império nem sequer foi esboçada essa identidade local. Eram apenas grandes vazios demográficos (CARVALHO, 1996, p.35, tradução nossa).

O caso da ex-colônia espanhola apresentou uma situação similar, já que o atual o território argentino formava parte de uma "seção hispano-americana", mas, na realidade não apresentava nenhum tipo de vínculo ou identificação entre as diferentes regiões (HALPERIN DONGHI, 2004).

A fragilidade acima descrita dificultou a manutenção da unidade política tanto na Argentina como no Brasil e, justamente uma das formas de avaliar as características que o federalismo adquiriu em cada país, é abordar o princípio que orientou a unificação de uma nação na sua formação. No caso brasileiro existe um consenso em identificar a origem do federalismo no princípio do *hold*

together. Tal princípio é típico de nações unitárias que decidiram adotar o federalismo para manter a união por meio da transferência de poder aos estados membros, como aconteceu na Constituição de 1891, cujo objetivo foi manter a unidade política depois do declínio do Império unitário.

Segundo Fernando Abrucio, a implantação da estrutura federativa no Brasil teve como ideal o modelo norte-americano, mas as origens e formas adotadas foram totalmente diferentes. Enquanto nos Estados Unidos já existiam unidades territoriais autônomas antes do surgimento da federação, no Brasil surgiu primeiro o poder central a partir do Estado imperial. A constituição da federação teve a intenção de descentralizar o poder em favor dos estados membros com o objetivo de obterem uma maior autonomia em relação à que gozavam durante o Império e não com o propósito de criar uma associação para ceder poder a um ente centralizador (ABRUCIO, 1998).

O caso argentino apresenta maior complexidade para definir qual foi o princípio que orientou a formação do federalismo, pois após o processo de libertação, as ex-colônias espanholas sofreram uma forte fragmentação, contrastando, assim, com o caso brasileiro.

Especificamente no caso argentino, foram necessárias sete décadas de guerra civil entre unitários e federalistas para estabelecer, de forma definitiva, no ano de 1880, uma ordem legítima com um centro de poder que fizesse efetiva a sua capacidade de controle em todo o território nacional.

Mesmo com um processo violento, uma interpretação a favor do princípio *come together* pode ser feita a partir da declaração de independência, em julho de 1816, quando foi redigido o Estatuto Provisional das Províncias Unidas do Rio da Prata, que criava uma confederação na qual já predominavam as idéias de uma nação federativa. Segundo Chiaramonte, a união das províncias na Confederação buscou responder ao interesse de estabelecer um poder centralizado para garantir um ambiente favorável ao progresso e o bem-estar (CHIARAMONTE, 1993).

A favor da idéia da construção da federação argentina a partir do princípio do *hold together*, aparece o argumento de que, com a desapareção dos vínculos entre a coroa espanhola e os *criollos*, as classes e grupos dominantes assumiram a tarefa de construir uma nova legitimidade para evitar a anarquia e a dissolução política, situação que, naturalmente, poderia significar o fim do seu poder e prestígio (BOTANA, 1986). Uma hipótese similar é sustentada por José Murilo de Carvalho para o caso do Brasil quando defende que a unidade da nação foi mantida a partir da decisão das elites brasileiras formadas em Coimbra (CARVALHO, 2003).

Para definir a questão sobre qual foi o princípio que orientou a formação da federação argentina é útil citar Natalio Botana. O autor teoriza a existência de duas perspectivas para explicar a origem de uma unidade política. A primeira, típica das teorias do contratualismo, argumenta que a união política deriva de uma discussão e um posterior consenso no qual as partes transferem parte da sua autoridade a uma outra autoridade comum que deverá ser obedecida. A segunda posição concebe que a constituição de uma unidade política também pode derivar da conquista e da coação. Botana, ao analisar o caso argentino, explica que “[...] os dois meios de transferência de poder manifestam-se combinados com diferentes níveis de intensidade quando o observador empreende uma análise histórica da realidade” (BOTANA, 1986, p.27-28, tradução nossa).

A violenta guerra que se estendeu ao longo de todo o processo definiu os atores hegemônicos na construção da nação. Esta guerra fez perceber que a intenção de manter a união entre as partes foi o motor que impulsionou a política argentina durante setenta anos. Esse antecedente de violência dificilmente permite estabelecer um paralelo com o caso paradigmático do *come together* do federalismo norte-americano. A conclusão à qual se chega é que, mesmo contando com elementos do *come together*, o desenvolvimento do federalismo argentino teve as suas bases originadas na idéia orientada a manter a união das partes, ou seja, no princípio do *hold together*.

Definida a caracterização do processo de unidade política em ambos os países, a seguir são apresentados os principais acontecimentos históricos do século XIX relativos à organização nacional. O breve relato desses fatos permite entender melhor as bases e o posterior desenvolvimento do federalismo no Brasil e na Argentina.

O federalismo no Brasil surgiu depois de derrocado, no ano de 1889, o governo imperial. As origens sociais e políticas desse federalismo tiveram suas bases fixadas no período colonial e no Império. Declarada a independência em 1822, os liberais e conservadores intensificaram o debate de anos anteriores relativo às possíveis opções a serem tomadas pela ex-colônia. Nestes debates predominava a idéia de manter a união das províncias por meio de uma monarquia, já que acreditavam ser esse o único meio para manter a união territorial. A opção de estabelecer uma república gerou o temor da desagregação das províncias de forma anárquica, conforme acontecera no caso da ex-colônia espanhola (CARVALHO, 1996).

A idéia de manter a unidade das províncias por meio de um governo central também gerava dúvidas, já que a ex-colônia não contava com essa tradição. Derivada da descentralização herdada da metrópole, este fato se tornava mais complexo devido aos fracos laços econômicos e políticos entre as antigas capitâneas. Frente a essa situação, algumas províncias mantiveram a sua fidelidade a Portugal, rejeitando a obediência à monarquia e promovendo a desagregação territorial (HALPERIN DONGHI, 1992).

A centralização foi formalizada com a Constituição de 1825, a qual estabeleceu um império unitário com presidentes estaduais escolhidos diretamente pelo imperador, evitando que o Brasil seguisse o caminho de anarquia e desagregação da colônia espanhola. Mesmo assim, em 1831, surgiram renovadas discussões acerca do rumo que deveria tomar a nação. O resultando foi uma proposta de reforma constitucional descentralizadora que eliminava os aspectos absolutistas do Império. Essa reforma, no entanto, não teve o suficiente apoio, já que tamanha descentralização novamente colocaria em risco a unidade da nação (CARVALHO, 2003).

Em 1834, por meio de um acordo, foi aprovada uma reforma constitucional menos radical que adotou alguns elementos federais. Essa medida, em linhas gerais, aproximou o Brasil à experiência republicana das novas nações sul-americanas (HALPERIN DONGHI, 1992). Os pontos de destaque dessa reforma foram a criação das assembleias estaduais e a divisão da receita fiscal entre o governo central e as províncias. Entretanto, uma série de intentos separatistas nos anos seguintes originou uma reação conservadora que reformou as leis descentralizadoras. A principal mudança foi a volta da nomeação dos presidentes provinciais pelo poder central (CARVALHO, 1996).

Nesse avanço centralizador do Império foi constante a intromissão da Corte nas questões provinciais. Isto gerou grande insegurança nas elites locais, pois os destinos da política dependiam excessivamente da situação no Rio de Janeiro, capital do Império (HOLANDA, 1972).

Novas pressões federalistas surgiram entre 1860 e 1870 baseadas no argumento de que a unidade da nação estava já consolidada, e neste caso, a centralização do Império tinha se tornado um obstáculo para o desenvolvimento do país. As demandas pela descentralização política, fiscal e administrativa podem ser ilustradas com a principal reivindicação das províncias: a eleição dos presidentes de província pela própria elite local, o que implicaria um controle seguro do processo político local (ABRUCIO, 1998).

Na década de 80 corria pelo país inteiro o clamor para corrigir os excessos do centralismo imperial, ficando cada vez mais claro que o federalismo seria o único meio para manter a unidade nacional. Esse fato ficou ilustrado no golpe militar acontecido no dia 15 de novembro de 1889, que derrubou a monarquia, mas não gerou reação alguma nas elites nacionais (CARVALHO, 1993).

A crise do Império fundado em 1825 teve origem a partir da administração excessivamente conservadora e centralizadora, cuja justificativa era a intenção de eliminar a instabilidade das oligarquias e dos governos locais que colocavam em jogo a unidade da nação. Mas, cinquenta anos depois, o

objetivo de garantir a unidade e a ordem tinha sido atingido e as velhas reivindicações descentralizadoras, que estiveram presentes durante as etapas da independência e da monarquia, não demoraram em reaparecer, voltando com maior força contra o modelo unitário da monarquia.

Essas reivindicações tiveram origem nas poderosas bases localistas presentes em todas as províncias, as quais almejavam autonomia para resolver os assuntos locais. No entanto, a tendência centrífuga foi especialmente impulsionada pelas províncias ricas e poderosas, como São Paulo e Minas Gerais, que enxergavam implicitamente na descentralização política o favorecimento dos interesses econômicos locais (ABRUCIO, 1998).

Com a República de 1889 e a Constituição de 1891 teve início um federalismo radicalmente descentralizador. Assim, as oligarquias atingiram o auge do seu poder na história independente do Brasil, em um período que foi descrito como a “república oligárquica” ou a “república dos coronéis”.

Essas oligarquias passaram a contar com uma grande autonomia local e se organizaram dentro dos estados, montando partidos provinciais como meio para disputar o poder local e negociar com o poder central. A partir deste momento histórico, explica Abrucio, “(...) as máquinas políticas estaduais serão peças fundamentais no tabuleiro político do país” (ABRUCIO, 1998, p.35). Conseqüência disso foi o início de um novo equilíbrio de poder entre as províncias e o poder central, sugestivamente denominado como a “política dos governadores”.

Assim como no caso português, as invasões napoleônicas à península ibérica desencadearam mudanças irreversíveis na colônia espanhola. Contudo, essas invasões seguiram um padrão quase antagônico ao caso brasileiro: perante a acefalia real, o reino espanhol sofreu uma extrema fragmentação e deu lugar ao nascimento de dezessete nações independentes. Estas nações, posteriormente, enfrentariam longos períodos de anarquia e guerra civil antes de chegarem à construção das estruturas dos países como hoje são conhecidos.

A guerra pela independência na ex-colônia espanhola foi encerrada em 1825 e o panorama para as novas nações era promissor. Porém, com o fim das estruturas coloniais surgiram também sérias dúvidas relativas à construção de uma nova ordem, fundadas, principalmente, na persistência dos conflitos violentos para manter a ordem interna (HALPERIN DONGHI, 1985).

Esse ambiente de incerteza nas ex-colônias pode ser ilustrado pela situação da região que hoje constitui a República Argentina. Esta área estava sob a influência da Audiência de Buenos Aires, mas apresentava, nos alvares do século XIX, um rudimentar nível de integração territorial (OSZLAK, 1985). Desse isolamento territorial pode compreender-se que, a partir da Revolução de Maio, em 1810, os primeiros espaços soberanos não foram originados nas intendências ou audiências, mas nas cidades, primeiras estruturas políticas a declararem a própria soberania. (CHIARAMONTE, 1997).

Buenos Aires, ao considerar que os territórios do antigo vice-reinado dependiam da cidade, criou um órgão conservador favorável à centralização, visando o apoio à causa revolucionária. Porém, as províncias do interior estavam mais próximas à proposta da confederação impulsionada por Artigas na Banda Oriental e não aceitaram a vontade portenha. Assim, inaugurou-se uma etapa de vinte anos de indefinições e enfrentamentos violentos, período no qual foram realizadas quatro assembléias constituintes. Todas as assembléias foram destinadas ao fracasso, devido ao caráter unitário do Estado proposto por Buenos Aires, o qual, obviamente não seria aceito pelas outras províncias, pois nessa época se consideravam estados independentes (FENNELL, 1970).

A organização política da futura nação argentina permaneceu completamente indefinida. Havia como único ordenamento legal o denominado “Regulamento Provisório”, elaborado pelo *Congreso de Tucumán* em 1816, ocasião em que foi formalmente declarada a independência das Províncias Unidas Sul-americanas. A mencionada regulamentação, mesmo sendo provisória, foi utilizada até 1831, ano em que foi subscrito o Pacto Federal, lei fundamental da denominada Confederação Argentina. O objetivo fundamental

desse pacto foi convocar um congresso constituinte para elaborar o texto constitucional da nova confederação. Essa tarefa, porém, fracassou novamente devido ao conflito de interesses entre Buenos Aires e as províncias do interior, as quais não aceitaram a organização da nação exclusivamente sob a hegemonia portenha (LYNCH, 1993).

Nas duas décadas seguintes, as províncias conservaram o seu funcionamento estatal independente, inseridas no âmbito da frágil Confederação Argentina. Contudo, o crescente poderio econômico e o amplo domínio político da província de Buenos Aires, governada pelo caudilho Rosas, criaram, na realidade, uma situação de submissão das partes à província mais forte (HALPERIN DONGHI, 1992).

Com a derrota militar de Rosas em 1852, as províncias da Confederação foram convocadas para, mais uma vez, fixarem as bases para constituir a nação argentina. O resultado deste encontro ficou conhecido como *Acuerdo de San Nicolás*, no qual foi acordado reunir um novo congresso constituinte. Buenos Aires não participou do acordo fechado entre as províncias, escolhendo permanecer isolada (HALPERIN DONGHI, 1985).

Foi realizado, em 1853, o Congresso Constituinte. Neste, participaram todas as províncias do interior e o resultado foi a aprovação da primeira constituição da Argentina que, com pequenas modificações, teve vigência por quase um século. A nova Constituição “representativa, republicana e federal” apresentou, de forma inequívoca, uma solução mais próxima ao Estado federal do que à confederação e atendeu, com isso, os interesses políticos e econômicos das províncias participantes. Os portenhos, que com a federalização de Buenos Aires perderiam os privilégios com relação ao porto, não encontraram vantagens para formar parte da nova nação e optaram por permanecer soberanos (CHIARAMONTE, 1993).

A partir dessa situação, o país esteve separado em dois Estados soberanos: a Confederação Argentina, com treze províncias, e a soberana

província de Buenos Aires. Esta última elaborou sua própria constituição em 1854 e manteve o privilégio do porto (FENNELL, 1970).

Os primeiros quarenta anos da história Argentina podem ser resumidos no enfrentamento entre Buenos Aires e as províncias do interior, a partir do antagonismo de interesses em torno da organização nacional. Nesta etapa, nenhuma estrutura constitucional conseguiu reivindicar um poder efetivo sobre a totalidade do território argentino. O mencionado conflito entre Buenos Aires e as províncias é sintetizado de forma esclarecedora por José Chiaramonte:

Buenos Aires, com a localização geográfica que lhe dava o controle do comércio exterior e da navegação interior, com os recursos econômicos dos quais dispunha e a cultura política que concentrava, foi paralelamente o grande motivo da discórdia para o conjunto das províncias do Rio da Prata, mas foi também o principal fator de união. Pois para lograr as pretensões das outras províncias era necessário suprimir os privilégios dos quais usufruía Buenos Aires, o que somente poderia ser possível incorporando-a em uma organização nacional que arbitrasse os interesses encontrados (CHIARAMONTE, 1993, p.124-125, tradução nossa).

A análise de Chiaramonte apresentada serve também para compreender os acontecimentos dos anos seguintes. Os enfrentamentos entre Buenos Aires e a Confederação continuaram devido à comprometida situação econômica dos confederados que, sem o controle dos rios e do porto, encontraram sérias dificuldades para se inserir no comércio mundial.

Em 1859, Buenos Aires foi novamente derrotada e incorporada à Confederação. Porém, manteve seus privilégios por meio da reforma constitucional de 1860. Mesmo assim o conflito não foi encerrado. Em 1861, na Batalha de Pavón, a vencedora foi Buenos Aires e estabeleceu um governo nacional em caráter provisório. A partir desta etapa, o poder executivo nacional passou a funcionar como uma instância centralizadora na qual todas as regiões perderam autonomia. Este fato pode ser ilustrado com a criação do exército nacional e a justiça federal, os quais determinavam o fim das tradicionais linhas de poder nas províncias (CAO e RUBINS, 1996).

Durante as duas décadas seguintes, mesmo com a consolidação da integridade territorial e a confirmação da liderança econômica da região das pampas, o conflito político entre as províncias do interior e Buenos Aires continuou a existir, pois ainda não tinha sido definido o ator regional que teria predomínio no controle do poder central. Este conflito, no entanto, teve espaço em um âmbito muito diferente ao de anos anteriores. Depois da Batalha de Pavón (1862), o Estado nacional funcionou como um ator diferenciado e independente entre as partes, sendo paralelamente cenário e objetivo das negociações (CHIARAMONTE, 1993).

O enfrentamento inter-regional girou em torno da demanda interiorana pela federalização de Buenos Aires e da negativa portenha em relegar os seus privilégios alfandegários. Tal conflito finalmente foi resolvido, em 1880, com a derrota dos exércitos portenhos e a federalização de Buenos Aires (GALLO e CORTÉS CONDE, 1986).

O *tucumano* Julio Roca foi eleito como presidente em 1880 e contou com o apoio da “*Liga de los Gobernadores*”, coalizão interiorana que reuniu doze das quatorze províncias (não aderiram Buenos Aires e Corrientes). Julio Roca apresentou um programa de paz e administração baseado na centralização do poder com vistas a incentivar o desenvolvimento econômico e a transformação social da nação (CHIARAMONTE, 1993). Porém, destaca-se na presidência de Roca, a unificação da hegemonia governamental no poder central e o fim do dualismo “Interior - Buenos Aires”. Isto representou um ponto de ruptura na história do federalismo liberal argentino. A partir de 1880, o único exército existente na Argentina foi o Exército Nacional e a Capital Federal tornou-se o espaço exclusivo de onde emanavam as decisões da nação.

À primeira vista, a federalização de Buenos Aires conseguida por meio da derrota militar portenha, pode levar a pensar que a balança ficou inclinada em favor das províncias do interior. Entretanto, Natalio Botana sustenta que:

[...] ao aprofundar a análise do dualismo federal, poderá observar-se outra relação de poder mais forte e constante: a de um governo nacional que, progressivamente, conseguiu prevalecer sobre todas as unidades particulares devido a uma combinação de capacidade coercitiva e consenso institucional. Contou para isto com os recursos da unificação alfandegária e com a organização do exército, somando também a legitimidade derivada da Constituição nacional de 1853. Essa foi a referência inescusável para construir o Estado federal” (BOTANA, 1993, p.238, tradução nossa).

Esta nova etapa de organização da nação significou para as províncias a diminuição da própria autonomia frente ao governo federal. Por meio da centralização político-administrativa, o governo central passou a contar com recursos típicos de uma administração unitária que, definitivamente, inclinaram a balança para o seu lado.

Ao longo do século XIX, a conformação e desenvolvimento do federalismo no Brasil e na Argentina estiveram determinados pela realidade preexistente ao momento em que ambos os países se transformaram em Estados independentes. No Brasil, esses antecedentes estiveram refletidos na centralização político-administrativa do Império. Já na Argentina surgiu uma forte oposição à centralização desse tipo.

No entanto, o traço comum a ambos surgiu na crescente regionalização do poder que seguia a tendência derivada da crise das monarquias ibéricas. Houve também a provincialização do espaço político, social e econômico, fato que constituiu o ponto de partida da instauração do federalismo no final do século e o aumento das tensões entre centralização e descentralização.

1.3. A Consolidação do Federalismo no Início do Século XX (1880/90 - 1930)

No final do século XIX, as ex-colônias hispano-americanas passaram por uma etapa de forte crescimento econômico. A partir do desenvolvimento de uma economia primária e exportadora, as ex-colônias aproveitaram as

oportunidades do capitalismo mundial em plena expansão, período que historicamente ficou conhecido como a “Segunda Revolução Industrial”.

Porém, a situação foi diferente no Brasil Imperial devido à insatisfação das elites regionais - principalmente das províncias mais ricas -, perante a falta de respostas do governo central para aproveitar o dinamismo da economia internacional (LOVE, 1993). A pressão estadualista em prol da descentralização chegou ao seu ápice em abril de 1889, por meio de um golpe militar no qual os conspiradores republicanos derrubaram o Império.

O próximo passo dos republicanos para fortalecer a descentralização foi a aprovação da Constituição de 1891, elaborada em um âmbito de efervescência federalista. A discussão central durante a Assembléia Constituinte de 1891 girou em torno do grau de poder correspondente ao poder central, dos estados e dos municípios. Finalmente, chegou-se a uma solução que refletiu o disposto no modelo de federalismo que orientou os trabalhos da Constituinte: o federalismo dos Estados Unidos. Essa solução significou a enumeração das funções do poder central, ficando os atributos restantes sob a órbita dos estados-parte (CARVALHO, 1996). Resultado disso foi uma constituição descentralizadora que permitiu aos estados ganharem autonomia política e administrativa obtendo, também, uma maior participação na distribuição da receita.

Para perceber o grau de descentralização do novo ordenamento constitucional brasileiro, Joseph Love (1993) estabeleceu um paralelo entre a Constituição de 1891 e o padrão constitucional da Argentina e do México, duas grandes nações latino-americanas que adotaram o federalismo republicano três décadas atrás. A primeira grande diferença entre os mencionados casos foi a possibilidade dos estados taxarem a entrada e saída de mercadorias dos próprios territórios: essa situação não foi permitida às províncias argentinas e mexicanas, mas foi contemplada na Constituição brasileira.

Conseqüência disso foram dois efeitos negativos para o conjunto da nação. O primeiro foi que, em sendo o imposto da movimentação de

mercadorias a principal fonte de receita para os membros da federação, os maiores beneficiados com essa política foram os estados mais ricos e populosos. Já o segundo efeito derivou da criação de barreiras alfandegárias entre os próprios estados da federação que, para defenderem suas indústrias ou aumentarem a arrecadação, estabeleceram taxas interestaduais. Isto originou sérios conflitos fiscais e jurisdicionais entre as unidades federadas (LOVE, 1993).

Outro ponto importante que permite avaliar a descentralização brasileira surge da questão relacionada ao recrutamento de tropas. Nos casos argentino e mexicano, as províncias tiveram proibida a formação de tropas próprias, situação contrária à do Brasil. Neste país, os grandes estados transformaram as suas forças de polícia em pequenos exércitos, fato que dificultaria qualquer tentativa de intervenção federal (LOVE, 1993).

Segundo José Murilo de Carvalho, os elementos positivos com a chegada do federalismo foram dois: o primeiro foi a descentralização fiscal, já que nesta, estados e municípios aumentaram a sua participação como um todo, em virtude da diminuição da participação do poder central. O outro ponto positivo derivou da descentralização burocrática que permitiu aos governos estaduais estenderem a administração aos territórios mais distantes. Isto aproximou o governo e a população, fato que não aconteceu na etapa imperial, a qual concentrou a burocracia na capital (CARVALHO, 1996).

Semelhante a Love, Carvalho dá maior destaque aos elementos negativos da descentralização implementada no Brasil a partir de 1891. A primeira questão tem relação com a vulnerabilidade da justiça estadual que, influenciada pelas oligarquias locais, aplicou a lei em função das lealdades políticas e pessoais. Politicamente também houve um retrocesso, já que a partir da eleição do governador do estado, as oligarquias locais passaram a controlar o processo político. Isto inibiu a participação popular e a formação de qualquer oposição por meio da prática de eleições fraudulentas, fato que ficou ilustrado com a típica formação de partido único na maioria dos estados (CARVALHO, 1996).

O domínio político dos governadores no plano local derivou, em parte, da fragilidade do poder federal na competição pelo apoio dos políticos locais. Este fato foi ampliado pela pouca autonomia política e financeira dos municípios e fez com que os mesmos dependessem política e economicamente dos favores do governo estadual (ABRUCIO, 1998). Essa influência estendeu-se também ao Congresso Nacional, onde as bancadas estaduais geralmente foram um reflexo da situação de poder local, defendendo os interesses do governador (CARVALHO, 1996).

Mesmo com o predomínio político dos governadores, a figura do presidente da República teve um papel importante na política nacional. A partir das modificações implementadas pelo presidente Campos Salles no início do século, era outorgado ao presidente o poder de diplomação dos deputados eleitos. Com esse atributo, o presidente deveria garantir a supremacia das oligarquias estaduais no Congresso por meio da impugnação dos candidatos oposicionistas eleitos. A diplomação garantia também um bom relacionamento entre o Executivo, o Congresso e os governadores. Com isso, o presidente, ao contar com uma maioria que o apoiava, conseguia aprovar proposições do próprio interesse (LOVE, 1993)

O novo modelo, produto da Constituição de 1891, ficou historicamente conhecido como “política dos estados” ou “política dos governadores”, pois no âmbito político, os governadores estaduais passaram a ser os atores mais importantes no plano nacional e nos próprios estados. No cenário nacional, o poder dos governadores derivou da sua influência nas eleições presidenciais, evento que se resumia a um acordo entre os principais estados da federação para designar o futuro presidente. Minas Gerais, São Paulo e, posteriormente, Rio Grande do Sul, sustentados pelo seu poder econômico, eleitoral e militar, passaram a dominar a política nacional por meio do Poder Executivo, peça chave do sistema político brasileiro (HALPERIN DONGHI, 1992).

Nas eleições de 1910, 1922 e 1930, as sucessões atingiram um elevado nível de conflito entre os estados poderosos e colocou em perigo este sistema político (LOVE, 1993). Na eleição de 1922, Hermes da Fonseca exerceu uma

constante pressão política apoiado pelos veteranos do exército e pelos jovens tenentes, ambos favoráveis às mudanças que ampliariam a participação popular no regime oligárquico. Assim, nos anos 20, os militares, que até o momento participavam na política nacional sob o domínio dos setores mais influentes dos partidos republicanos estaduais, davam indícios de sua posição crítica com relação à “política dos governadores” (HALPERIN DONGHI, 1992).

Esse domínio da política implementado pelos governadores dos estados mais poderosos chegou ao fim por meio de um golpe militar no ano de 1930. Este golpe teve origem na crítica às suas bases oligárquicas e no predomínio dos estados poderosos, tendo como pano de fundo a crise econômica que se alastrava mundialmente. Segundo Joseph Love, durante esta etapa:

[...] os estadistas do país não conseguiram desenvolver instituições políticas viáveis. Em particular, não criaram partidos políticos que cruzassem as linhas estaduais capazes de eliminar o potencial de crise da sucessão presidencial. [...] A *política dos governadores* que tendia a manter os grupos governantes no poder, tinha minado a legitimidade do sistema político entre os novos grupos urbanos, os elementos reformistas do exército e as facções minoritárias da elite política. (LOVE, 1993, p. 219, grifo nosso, tradução nossa).

Fernando Abrucio destaca três elementos como balanço da Primeira República. O primeiro está relacionado com o poder do governador estadual, que surgiu a partir da influência deste ator sobre a sua circunscrição eleitoral de forma oligárquica e acima dos partidos políticos. O segundo elemento tem a ver com o acentuado desequilíbrio federativo entre estados muito fortes e outros estados dependentes de recursos federais tornando, assim, difícil a idéia de implementar um verdadeiro federalismo. Finalmente, é destacada a dissociação entre federalismo e República, já que foram características deste período o reino das oligarquias, o patrimonialismo e a ausência do povo no cenário político (ABRUCIO, 1998).

A Argentina, unificada sob um forte poder central a partir de 1880, também teve uma dissociação entre federalismo e República. No âmbito da representação política, eram os próprios presidentes e governadores quem

realizavam a escolha das futuras autoridades, marginalizando completamente os cidadãos. Por isso, a representação teve um sentido inverso ao de uma república, e o que deveria ser uma eleição de baixo para cima, funcionou de forma inversa devido à participação das próprias corporações institucionais no processo de representação (BOTANA, 1975a).

O governo federal, mesmo dotado de amplos recursos político-administrativos, não deixou de depender do poder eleitoral das quatorze províncias do interior, as quais participavam nas sucessões presidenciais e na nomeação de deputados e senadores. Ficava assim constituído, como no caso brasileiro, um sistema controlado institucionalmente para eleger os governantes. Porém, existia uma diferença importante: a forte disciplina entre as províncias em apoiar a chapa oficial. Este fato pode ser explicado pela inexistência de uma oposição política, cujo surgimento foi impedido pelo poder central a partir das intervenções federais nas províncias não alinhadas com a situação (BOTANA, 1986).

Assim, a interação entre governadores e presidentes foi constante, já que ambas as partes necessitavam do apoio mútuo a fim de obter o suficiente sustento político para poder governar. A instituição que vinculou de forma mais eficaz os governadores com o governo federal foi o Senado Nacional, já que as vagas no mesmo foram geralmente ocupadas por ex-governadores (BOTANA, 1993).

No entanto, a prática política apresentada gerou uma grave contradição para o federalismo liberal argentino. Os opositores políticos começaram a denunciar a corrupção no âmbito das liberdades políticas e optaram, em atitude revolucionária, ficar fora dos limites do regime (ROMERO, 1991). Reflexo dessa situação foi a criação, em 1890, da opositora União Cívica Radical, surgida depois de vários levantamentos cívicos originados em Buenos Aires e em outras importantes cidades do país. Esses levantamentos formaram as bases de um partido independente que foi persistente no seu reclamo. Vinte anos depois, junto às tendências mais progressistas dentro do governo, o

partido conseguiu a implementação de uma estratégia de incorporação democrática por meio da reforma eleitoral de 1912 (ROCK, 1992).

A reforma política de 1912 modificou radicalmente os dispositivos de controle do regime conservador e influenciou nos resultados das eleições de 1916. Tais eleições conduziram o Radical Hipólito Yrigoyen à Presidência, mas deram aos conservadores a maioria na Câmara, no Senado e nas províncias (ABAL MEDINA e SUÁREZ CAO, 2003). No plano do federalismo, essa situação criou um dilema para os Radicais que, historicamente, foram opositores ao unitarismo encoberto praticado pelo conservadorismo. Assim, entre a negociação com a oposição ou um novo sistema de controle político baseado no intervencionismo federal, Yrigoyen escolheu a segunda opção, sustentando que a soberania democrática residia no Executivo e não nas oligarquias provinciais ou no Senado (BOTANA, 1993).

Eleito novamente presidente em 1928 com ampla maioria de votos, Yrigoyen continuou com a sua política de confronto. Desta vez centrou seus ataques no Senado opositor e aumentou, assim, as ações conspirativas entre subversivos moderados e autoritários para derrubar a “demagogia Radical”. Em 1930, foi levado adiante o primeiro golpe de Estado na Argentina e encerrou-se o ciclo do federalismo liberal e a experiência democrática que o país tinha começado em 1912 (HALPERIN DONGHI, 1992).

A partir de 1880 na Argentina e 1889 no Brasil, a democracia liberal projetou o federalismo a uma dimensão mais cooperativa entre União e estados. Assim, as subunidades tiveram uma importante participação na definição dos destinos da política nacional por meio da “*Liga de los Gobernadores*” na Argentina, e pela denominada “Política dos Governadores” no Brasil. No entanto, as limitações do modelo liberal-democrático relativas à ampliação dos direitos políticos para a maioria dos cidadãos impulsionaram mudanças entre os anos de 1910 e 1930. O resultado foi a escolha de opções tendentes ao corporativismo. Esse trunfo corporativista evidente no final dos anos 30, causou impacto no federalismo de ambos os países, desvalorizando-o por meio de experiências mais centralizadoras.

1.4. O Federalismo Entre Governos Democráticos e Militares (1930 - 1983/85)

A crise econômica mundial aberta em 1929 teve um efeito devastador sobre a América Latina: derrubou, seqüencialmente, a maior parte dos governos que tinham se consolidado ao longo das décadas anteriores. A drástica diminuição do intercâmbio econômico mundial afetou seriamente os países da região, já que, especializados na exportação de produtos primários, se viram obrigados a encarar mudanças no plano da economia, sendo necessária a expansão do poder estatal para intervir e regular o rumo das economias nacionais (DÍAZ ALEJANDRO, 1970).

No Brasil, a crise de 1930 significou o início do fortalecimento do aparelho estatal nacional. Foi delineado um novo modelo de Estado, chamado por Fernando Abrucio de “Varguista-desenvolvimentista”, já que:

[...] tornou o Estado o principal pólo irradiador do desenvolvimento econômico no Brasil, transformando as relações entre Estado e sociedade, no que tange à regulação do mercado de trabalho (modelo corporativo), e na forma de ligação entre o setor público e os grupos econômicos privados. O padrão Varguista, por sua vez, fez do Executivo Federal, e mais especificamente a Presidência da República, o centro político-institucional do país. (ABRUCIO, 1998, p. 41).

Essa transformação do papel do Estado trouxe também mudanças no âmbito das relações federativas, as quais assumiram as mesmas características, mais centralizadoras, derivadas da matriz ideológica do “tenentismo”. O tenentismo foi um movimento militar revolucionário que desde os anos 20 promoveu, junto a outros setores urbanos, importantes mobilizações políticas a favor da abertura do processo eleitoral em oposição à “política dos governadores”. Os “tenentes” exerceram um papel fundamental na Revolução de 1930 e adquiriram força dentro do governo provisório de Getúlio Vargas. Assim, ganharam espaço para postular a construção de um Estado unitário, nacionalista e reformista que assumisse um papel corporativo e de arbitragem entre as classes, como remédio à política das oligarquias estaduais (CAMARGO, 1999).

Uma disputa nacional entre as oligarquias estaduais e os “tenentes” foi levada adiante com o objetivo de conduzir o comando do Governo Provisório. Vargas, cujo propósito era instalar um novo modelo de Estado, mais centralizado e intervencionista a partir do predomínio do Poder Executivo Federal e da Presidência, manobrou, inteligentemente, entre as duas partes para atingir os seus objetivos. Em 1937, por meio de um novo golpe, foi inaugurado o “Estado Novo”, uma ditadura liderada por Vargas, que aboliu completamente o federalismo e consolidou as idéias de um Estado desenvolvimentista, centralizado e unitário, (CAMARGO, 1993).

O mecanismo principal da centralização de Vargas passou pelo intervencionismo nos estados. O presidente designava os governadores, “verdadeiras correias de transmissão do Governo federal para os estados” (ABRUCIO, 1998, p.45). A escolha desses governadores funcionava da seguinte forma:

O Executivo Federal nomeava para a chefia dos governos estaduais indivíduos que, embora nativos dos estados e mesmo identificados em suas perspectivas ideológicas aos grupos dominantes, eram ao mesmo tempo destituídos de maiores raízes partidárias, indivíduos com escassa biografia política, ou que, se possuíam alguma, a fizeram até certo ponto fora das máquinas partidárias tradicionais nos estados (CAMPELLO DE SOUZA, 1976, p.41, apud ABRUCIO, 1998, p.45)

Outro instrumento de controle utilizado pelo poder federal foi a centralização administrativa impulsionada por Vargas. Ao implementar uma política de modernização da estrutura administrativa, criou o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, e os denominados “Daspinhos”, órgãos administrativos subordinados ao DASP que funcionaram nos estados como uma extensão administrativa do Poder Central (SIKKINK, 1993, IAZZETTA, 1995).

Mesmo com o desenvolvimento de uma centralização político-administrativa, Vargas não deixou de cooptar os grupos econômicos locais, tais como as elites agrárias ou os industriais de São Paulo, com o objetivo de canalizar as demandas empresariais para a arena burocrático-corporativa

(ABRUCIO, 1998). Criava-se, assim, o que Aspásia Camargo descreve como um “pacto corporativo”, do qual nasceu:

[...] uma nova ordem econômico-social e novas alianças políticas [com base] em um Estado orientado à expansão e racionalização de suas funções públicas e administrativas, centralizadas por cima das regiões e das classes [...] capaz de criar a sua própria indústria. [...] Não há dúvida de que o constante entendimento residiu no acordo tácito compartilhado por todos, de que a legitimidade do processo político não derivava da ação dos partidos, do voto e da vida democrática, senão do desempenho econômico da capacidade dos governantes de garantir a continuidade do seu fluxo. (CAMARGO, 1993, p.328-329, tradução nossa).

O fim do Estado Novo derivou, em grande parte, da vitória dos aliados na Segunda Guerra Mundial e a posterior pressão internacional realizada sobre as ditaduras da região para encarar a volta à democracia. Abrucio aponta também um outro fator interno: Vargas fortaleceu a União e a Presidência para se contrapor aos estados, mas não alterou a base de poder destes últimos, ou seja, o funcionamento do jogo político estadual. Com a volta da democracia, a federação volta à cena a partir de 1945, constituindo um empecilho “[...] para a consolidação do Estado Vargasista-desenvolvimentista no período 45-64. Será a volta da política dos governadores, só que num contexto diferente da República Velha” (ABRUCIO, 1998, p.48).

Na Argentina, a revolução militar que derrubou Yrigoyen teve o apoio de um amplo arco político conhecido como “*La Concordancia*”, coalizão que incluiu conservadores, Radicais “*antirygoyenistas*” ou “*antipersonalistas*” e socialistas dissidentes. Este grupo foi liderado pelo General Agustín Justo que, eleito presidente, implementou uma política orientada a garantir o predomínio da economia agropecuária de exportação, permanecendo em um segundo plano a expansão industrial do país (CIRIA, 1985). Assim, viu-se refletida a situação hegemônica da região *pampeana* no plano econômico, subordinando a totalidade da nação ao projeto de retorno ao modelo agro-exportador (CAO e RUBINS, 1996).

Uma habilidosa gestão econômica baseada em um plano de obras públicas diminuiu os efeitos da crise e colocou o governo na condição de

árbitro entre os diferentes setores produtivos e grupos de interesse. Porém, o sucesso econômico foi limitado em virtude da ilegitimidade do regime. Este regime teve origem na fraude eleitoral praticada na eleição que levou a coalizão ao poder em 1932 e que, posteriormente, foi praticada de forma sistemática para evitar o fortalecimento dos opositores, período que historicamente ficou conhecido como a “década infame” (HALPERIN DONGHI, 1992).

No âmbito federativo, a autonomia das províncias, que já era fraca devido ao constante intervencionismo do governo Yrigoyen, debilitou-se ainda mais com a incursão militar e a prática sistêmica de eleições fraudulentas no âmbito nacional e provincial, situação que incidiu negativamente no processo federal. Ao mesmo tempo, a crise econômica levou o governo central a empreender modificações no sistema tributário devido à diminuição da receita derivada das exportações e ao aumento do gasto para financiar obras públicas (CAPITANICH; KICILLOF; ZORRILLA, 1999).

Esse quadro evidenciou as limitações dos recursos reservados à União e deu espaço para o avanço do governo central em matéria impositiva por meio da implementação de um regime de co-participação de impostos. Com esse novo regime, o governo nacional assumiu a responsabilidade de arrecadar e distribuir a receita entre as províncias, fixando, a partir de 1934, uma co-participação primária do 82,5% para a União e o restante (17,5%) para as províncias (RAIMUNDI e TILLI, 1996).

Entre o final dos anos 30 e começo dos anos 40, fatores internos e externos conjugaram para o final da restauração conservadora, deposta por meio de uma revolução militar acontecida em 1943. Externamente, já era certa a vitória dos Aliados, mas o governo presidido nesse momento por Raul Castillo não desistia de manter a neutralidade, o que era interpretado por muitos como uma posição favorável aos países do Eixo. Internamente, vários setores eram favoráveis a uma restauração democrática que desse fim às fraudes eleitorais dos anos anteriores (ROCK, 1989).

Dentro de um cenário local de redefinições políticas derivadas do novo ambiente mundial pós-Segunda Guerra, surgiu a carismática figura do militar Juan Domingo Perón que, como presidente, assumiria, a partir de 1946, uma posição dominante no novo regime constitucional.

No Brasil, também em 1946, foi aprovada uma reforma constitucional desenvolvida paralelamente ao que pode ser considerado como o início de uma democracia competitiva de massas no país. Neste âmbito democrático, o federalismo retornou da mão das eleições para cargos executivos e legislativos nos estados da federação. No entanto, as marcas do “Estado Novo” continuaram presentes nesta nova etapa e marcaram diferenças entre o federalismo da Primeira e da Segunda República.

Dentre dessas diferenças, Fernando Abrucio destaca dois elementos: o primeiro aponta para o processo de constituição do Estado desenvolvimentista que teve como arena decisória a burocracia federal e não o Congresso Nacional, sendo o primeiro o espaço em que os principais interesses econômicos dos empresários e dos trabalhadores se faziam representar. O segundo elemento que marcou diferenças entre o federalismo da Primeira e da Segunda República residiu no fato de que, tanto a União, como a Presidência da República se fortaleceram como núcleos de poder, tendo grande importância na coordenação da arena decisória governamental (ABRUCIO, 1998).

Contudo, a Segunda República não significou um período em que estiveram ausentes as tendências federativas. Sustenta Abrucio:

[...] a abertura política pós-Estado Novo trouxe de volta a influência aberta do regionalismo na política nacional. **Uma nova política dos governadores surgiu e as bancadas estaduais na Câmara Federal possuíam poder suficiente para barganhar por mais recursos do Tesouro nacional para suas clientelas.** [...] **No plano nacional, os governadores alinhavam-se com os parlamentares federais para poder influir no preenchimento de importantes cargos do Executivo Federal,** buscando especialmente o controle de determinados ministérios. Os chamados ‘Ministérios de gastos’ ou de ‘clientela’, eram basicamente ocupados pelo critério regional (ABRUCIO, 1998, p. 50-55, grifo nosso).

Barry Ames acredita que a situação foi facilitada pela fraqueza da estrutura partidária no âmbito nacional derivada do fato do Brasil ter criado, a partir dos anos 30, um Estado forte como âmbito negociador e arena decisória, prévio à existência de um sistema partidário nacional (AMES, 2001). Outro fator destacado pelo autor é a orientação estadualista dos mandatos parlamentares federais, pois a sobrevivência política destes representantes dependia dos recursos levados para as bases eleitorais nos próprios estados (AMES, 1986). Com isso, “[...] muito mais do que os partidos, eram os executivos estaduais que organizavam a empreitada eleitoral dos deputados. [...] Os governadores eram quase sempre os comandantes da vida política estadual” (ABRUCIO, 1998, p.53).

A combinação dos fatores apontados possibilitou que, entre 1945 e 1964, as relações federativas entre a União e os estados fossem mais equilibradas com relação à República Velha (COSTA, 2004). Neste sentido, houve também uma redução dos desequilíbrios inter-regionais devido às modificações introduzidas no sistema eleitoral por meio da reforma constitucional. Este fato acentuou na Câmara a sub-representação dos estados com maior quantidade de habitantes, como no caso de São Paulo, aumentando ao mesmo tempo a sobre-representação dos estados menos habitados das regiões norte, centro-oeste e nordeste (NICOLAU, 1991, 1997).

Tal distorção na representação das unidades teve dois efeitos: o primeiro está relacionado à possibilidade dos estados sobre-representados exercerem, no Congresso Nacional, um poder de veto sobre qualquer política nacional contrária aos próprios interesses (SOARES, 1973 apud ABRUCIO, 1998). O segundo efeito tem a ver com a cooptação, por parte do Poder Central, das bancadas dos estados sobre-representados na Câmara. Tal cooptação pode ser obtida por meio de negociações entre o Poder Central e as oligarquias regionais, como, por exemplo, o apoio aos projetos do governo no âmbito da Câmara em troca de recursos distribuídos pela União (SCHWARTZMAN, 1988).

Nesta etapa da Segunda República foi evidente o fortalecimento do Poder Central no jogo federativo. No entanto, “Do modelo oligárquico sobreviveu [...] a herança institucional da política dos governadores, concebida como [...] uma política de alianças regionais que se sagrou como coluna vertebral do eixo do poder” (CAMARGO, 1993, p. 318, tradução nossa). Assim, a convergência de um Poder Central forte e o aumento dos núcleos regionais dificultou a prática de um federalismo cooperativo no qual os interesses divergentes pudessem ser compatibilizados. Sem dúvida, essa impossibilidade de implementar as reformas necessárias no âmbito das relações intergovernamentais foi um dos fatores que determinou o fim deste período por meio da revolução militar acontecida em 1964.

Na Argentina, a transição à democracia realizada por um governo militar abriu um novo período democrático. As eleições de 1946 deram a Perón a presidência e o controle quase total do Congresso. Com o início deste ciclo foi inaugurado um estilo autoritário e de verticalização que uniu o poder da Presidência da República com a liderança de um movimento partidário - o peronismo - que possibilitou reformar a Constituição em 1949 (BIDART CAMPOS, 1993). Essa reforma, além de permitir a reeleição presidencial, acentuou ainda mais a concentração das competências federais no Poder Central e no Executivo Nacional (FRIAS, 1980).

Essa centralização política no Poder Central foi paralela a uma concentração econômica e populacional na Província de Buenos Aires. Nessa situação, as regiões periféricas se mantiveram simplesmente como âmbitos que colaboraram com o crescimento da região economicamente hegemônica, aportando mão de obra e insumos para a indústria (CAO e RUBINS, 1996). Como consequência natural da marginalização sócio-econômica à qual foram submetidas, as áreas periféricas tiveram uma menor exposição à modernização experimentada por Buenos Aires, centro político e econômico do país (O'DONNELL, 1972).

Politicamente, na maioria das províncias, várias figuras e estruturas do conservadorismo aderiram ao partido Peronista e, mesmo com a consolidação

do partido como força nacional, foi mantida nas províncias uma relativa continuidade política. Este cenário contrastou com a ruptura que estava acontecendo em Buenos Aires, derivada da inclusão política do setor operário por meio dos sindicatos (DI TELLA, 1986). No caso específico das províncias mais empobrecidas do noroeste e do nordeste argentino, essa situação deu espaço à prática de um populismo conservador por trás do qual sobreviveram a exploração e o atraso econômico e social (CAO e RUBINS, 1996).

No início dos anos 50, as dificuldades econômicas e a oposição política de poderosos segmentos da sociedade levaram Perón a extremar ainda mais a centralização e o autoritarismo de sua gestão. Contudo, essa situação foi impedida em 1955 por meio de um novo golpe de Estado articulado pelas Forças Armadas. Com o exílio forçado do líder operário foi encerrada uma etapa na qual a prática do federalismo foi totalmente desvalorizada, já que, mais do que nunca, o Estado agiu de forma unitária, dando continuidade à tendência dos governos anteriores.

As duas décadas seguintes estiveram caracterizadas pela proscrição política do peronismo e uma alta volatilidade política derivada da fraqueza dos governos civis e militares que se alternavam sem conseguir se consolidar no poder (CAVAROZZI, 1997). Os problemas se estenderam também ao interior do peronismo em virtude da luta entre as lideranças fiéis a Perón, os sindicalistas e os caudilhos Peronistas do interior. Essas lideranças do interior, mesmo não possuindo a capacidade de mobilização de outros atores em Buenos Aires, foram cotejadas tanto pelos governos civis como os militares, a fim de obter o seu apoio político para se consolidar no poder (BALESTRA e OSSONA, 1983 apud CAO e RUBINS, 1996).

Um dos legados deste período foi a sobre-representação das províncias menores na Câmara dos Deputados já que o governo militar, liderado pelo Comandante do Exército Agustín Lanusse, promoveu entre 1971 e 1972 uma democratização pautada extinguindo a proscrição do peronismo. No entanto, antes das eleições de 1973, foi aumentado para cinco o número mínimo de representantes das províncias na Câmara, com vistas a eliminar a força do

peronismo em Buenos Aires por meio da redistribuição do peso político nas outras unidades da federação (HALPERIN DONGHI, 2004).

A situação aberta em 1955 modificou nas décadas seguintes os traços do federalismo argentino. Mesmo sendo mantido o predomínio do Poder Central e a hegemonia econômica da região *pampeana*, foram abertos canais de negociação entre a esfera federal e provincial para discutir as competências de cada âmbito, principalmente na questão tributária. Segundo expõe Germán Bidart Campos:

O federalismo de negociação procurou avançar da dualidade de competências concorrentes a uma convergência por meio de inter-relações de cooperação e participação, coordenando aquelas competências duais em direção ao bem-estar geral (BIDART CAMPOS, 1993, p.391-392).

Na mesma linha que Bidart Campos, Horacio Cao explica que a tendência centralizadora passou a ser revertida a partir dos anos 60, momento em que as unidades da federação passaram a ter maiores funções e prerrogativas no âmbito político, jurídico e administrativo, acompanhadas de uma maior participação do gasto com relação à União. No entanto, este processo de descentralização teve um caráter espasmódico, dependente dos acontecimentos político-econômicos do país. Segundo Cao, a crescente importância das províncias derivou de múltiplos fatores que, a partir dos anos 80, determinaram o desmonte de uma série de instituições do nível central que realizavam importantes tarefas econômicas e sociais no âmbito das províncias (CAO, 2001).

A partir da redemocratização em 1983, foi possível a aplicação ininterrupta dos procedimentos constitucionais e a possibilidade de que os diferentes atores políticos se desempenhassem com expectativas de continuidade, o que ajudou a re-valorizar os sistemas políticos provinciais e as instituições de cunho federal. No entanto, com o retorno da democracia reapareceram também as complexas questões regionais derivadas das falências acontecidas em décadas anteriores, especialmente durante a vigência do denominado “Estado Interventor” que incentivou o desenvolvimento

e modernização da região sob a influência de Buenos Aires em detrimento das outras províncias (RUBINS e CAO, 1994).

A deterioração das economias locais se intensificou nos anos 80 e 90 devido aos contínuos ajustes econômicos que o país enfrentou nesses anos. Houve o corte de subsídios da União às diferentes atividades econômicas regionais e a diminuição do repasse de verbas às províncias. Como saída para essa complexa situação, as províncias adotaram políticas paternalistas, especialmente por meio do aumento da contratação de funcionários públicos (VACA e CAO, 1998).

Até 2005, a principal discussão do federalismo passou pelas disputas em torno da aprovação da Lei de Co-participação de Tributos. A Constituição Nacional de 1994 (ARGENTINA. Constituição, 1994), reformada principalmente para habilitar o dispositivo da reeleição presidencial, determinou que deveria ser instituída uma nova lei de co-participação tributária antes de 1997. A responsabilidade para formalizar um acordo foi dada ao Governo Nacional, às províncias e à Cidade Autônoma de Buenos Aires, mas enquanto este consenso entre governadores e União não seja estabelecido, o Senado não poderá abrir as discussões relativas à essa lei fundamental que possibilitaria estruturar um sistema federal de co-participação dos tributos para equilibrar as desigualdades regionais sob um novo pacto federativo.

No começo dos anos 60, o Brasil apresentava a convergência de um Poder Central forte e o aumento do poder dos núcleos regionais. Essa situação dificultou a prática de um federalismo cooperativo em que pudessem ser compatibilizados os interesses divergentes. A essa complexa situação no âmbito do federalismo deve ser adicionada a radicalização das discussões em torno das reformas nacionalistas e redistributivas propostas pelo governo Goulart, o que causou o enfrentamento de diversos grupos sociais (COSTA, 2004).

Os dois fatores mencionados anteriormente estiveram refletidos na paralisia decisória do Congresso Nacional. Isto facilitou o trunfo político do

golpe militar de 1964, inaugurando, assim, a segunda fase autoritária que se estendeu até 1985. (SANTOS, 1986; FICO, 2004). Deve ser lembrado, no entanto, que este regime militar, contrariando a tendência das ditaduras da região, manteve algumas normas constitucionais de representação, tais como a eleição de deputados e senadores para manter um nível mínimo de legitimidade perante a sociedade. Esse traço principal da ditadura brasileira levou os acadêmicos da área a defini-la como uma “ditadura híbrida” ou uma “democracia tutelada” (STEPAN, 1986; SKIDMORE, 1988; LINZ e STEPAN, 1999).

Os governadores dos estados mais poderosos desenvolveram um importante papel na derrubada da democracia, já que todos “[...] deram suporte militar ao golpe, através de suas milícias estaduais” (ABRUCIO, 1998, p. 60). Esse apoio derivou do principal objetivo dos militares golpistas: “arrumar a casa” por meio da expurgação dos líderes políticos vinculados ao antigo regime e, posteriormente, devolver o poder aos civis. Isto iria beneficiar os governadores poderosos, naturais candidatos à presidência nas eleições de 1965. No entanto, a vitória da oposição nas eleições estaduais de 1965 levou ao endurecimento da cúpula militar, que passaram a nomear os governadores e extinguir os partidos por meio da criação de um sistema bipartidário, fatos que encerraram a possibilidade da normalização do regime democrático (ABRUCIO, 1998).

A partir desta etapa, a ditadura adotou uma maior centralização das decisões econômicas e administrativas no âmbito do Poder Central. Com isso, deu continuidade ao modelo varguista de desenvolvimento, caracterizado pela hipertrofia do Poder Executivo Federal. Segundo Aspásia Camargo, “[...] a hostilidade do regime de 1964 à herança populista [de Vargas] não lhes impediu reproduzir uma estrutura semelhante ao modelo autoritário que ele tinha implantado, com os mesmos objetivos nacional-desenvolvimentistas” (CAMARGO, 1993, p.309, tradução nossa).

Esta etapa de centralização e fortalecimento do Poder Executivo Federal foi levada adiante em detrimento das unidades da federação. O objetivo da

ditadura era semelhante ao do Estado Novo, no sentido de “[...] manter os estados simplesmente como instrumentos de execução de uma administração descentralizada em um sistema político centralizado. Neste sistema, o federalismo não passava de ser retórica constitucional” (CARVALHO, 1996, p. 53, tradução nossa).

No plano das relações inter-governamentais, o poder dos estados foi anulado pela nomeação realizada diretamente pelo Presidente da República e pelo estabelecimento de um vínculo mais direto entre o Poder Central e os municípios, diminuindo, assim, o poder de intermediação dos estados. (CARVALHO, 1996). Acrescente-se a esse quadro o aumento da receita da União, o controle completo das transferências de recursos para estados e municípios - incluindo aqui o apoio ao governo federal por parte dos estados mais pobres em troca dos fundamentais recursos repassados pela União -, e a extensão do planejamento central às outras esferas administrativas (ABRUCIO, 1998).

O quadro descrito se manteve até as eleições de 1974, quando a situacionista Aliança Renovadora Nacional - ARENA, teve a sua primeira grande derrota no pleito eleitoral para eleger deputados estaduais, deputados federais e senadores. Nesta eleição devem ser destacados dois pontos: o primeiro tem a ver com o caráter plebiscitário que a eleição adquiriu por enfrentar a ARENA e os opositores da ditadura, agrupados no Movimento Democrático Brasileiro – MDB, fato que ampliou os efeitos do resultado (LAMOUNIER, 1989). O segundo ponto a ser destacado desta eleição está vinculado ao significado da derrota militar que, a partir de 1974, levou os governistas a encarar um processo gradual e controlado de abertura política impulsionado pelo crescimento de uma oposição pacífica (LAMOUNIER e MENEGUELLO, 1986).

Segundo Fernando Abrucio, a ditadura militar inaugurada em 1964:

[...] tentou manter-se por meio da compatibilização - embora tensa - entre a ideologia tecnocrática-centralizadora e até anti-política presente na elite civil e militar do regime militar com a busca da

legitimação pela via eleitoral, baseada num esquema de patronagem estabelecido com os municípios do interior. Mas, quanto mais o regime avançava no tempo, mais difícil se tornava a compatibilização da ideologia centralizadora e anti-política com os ditames da política local brasileira, até chegar a um ponto em que a manutenção de esta estratégia ficou insustentável. O declínio do modelo [...] e o início da redemocratização têm como um dos fatores explicativos mais importantes o fracasso de tal estratégia (ABRUCIO, 1998, p. 64).

Como fato relevante deste período, o citado autor destaca que a compatibilização de ações entre os estados e as diretrizes da União não significou, em nenhum momento, a alteração profunda do *status quo* das oligarquias regionais ou da lógica de sobrevivência das elites locais. Isto pode ser explicado pela manutenção das eleições para cargos proporcionais, pois nesses pleitos a base local era fundamental para definir os vencedores. Esta foi a opção escolhida pelos militares para, além de dar legitimidade ao regime, obter maioria própria no Congresso (ABRUCIO, 1998).

A partir da derrota situacionista de 1974 várias regras eleitorais foram modificadas pelo regime com o objetivo de enfraquecer a oposição por meio do favorecimento dos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, as quais, tradicionalmente apoiavam o regime militar. A principal preocupação dos governistas residiu na necessidade de limitar o avanço do MDB nos centros urbanos, principalmente tendo em vista as eleições de 1982, ocasião em que seriam colocados em jogo os cargos de governadores estaduais (LAMOUNIER, 1989). No entanto, as casuísticas reformas eleitorais tendentes a prejudicar o MDB não foram suficientes. No mencionado pleito eleitoral a oposição obteve trunfos em dez estados, incluindo São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Esse resultado, além possibilitar o ressurgimento do poder dos governadores no sistema político brasileiro, constituiu um ponto de inflexão na campanha a favor do retorno da democracia ao país (CARVALHO, 1996).

Com a legitimidade dada pelo voto direto, os governadores começaram a desenvolver, desde 1982, um papel fundamental na transição democrática, função ampliada pela perda de legitimidade da cúpula militar. Esse desgaste do Governo Federal deve-se, em grande parte, ao colapso do modelo desenvolvimentista desatado pela convergência da crise fiscal no nível federal -

produto do descontrole das contas do setor público -, e do esgotamento da capacidade e endividamento no exterior, fato provocado pela crise financeira internacional acontecida no mesmo ano (PALERMO, 1998).

A partir da reinstalação da democracia em 1985, foi reaberta a discussão sobre a descentralização política, administrativa e econômica das relações inter-governamentais, sendo a Assembléia Constituinte de 1988 a principal arena do debate. Neste espaço, as três esferas de governo estiveram confrontadas a partir do problema da distribuição da receita proveniente da arrecadação de impostos. Segundo Murilo de Carvalho:

Cada nível de governo procurou aumentar a sua parte do bolo fiscal, e ao mesmo tempo reduzir, ou pelo menos não incrementar, as suas responsabilidades. Para os governos estaduais e municipais, a autonomia política sem recursos não tinha sentido; por sua vez o governo federal percebia que não tinha meios financeiros para manter a máquina multidimensional que tinha sido construída em décadas anteriores, nem para cumprir com as excessivas atribuições que tinha assumido (CARVALHO, 1996, p.55, tradução nossa).

A partir da união de governadores, prefeitos e deputados federais representantes de setores específicos da sociedade, as demandas regionais e setoriais por recursos se tornaram mais fortes na luta política. Resultado disso foi a preponderância das unidades federadas sobre a União (SOUZA, 2001), fato ilustrado principalmente com a vitória estadual e municipal no âmbito tributário, níveis que passaram a aumentar a sua participação na receita em detrimento da União (REZENDE, 1995).

Porém, essa maior redistribuição de recursos que beneficiou as subunidades federadas não esteve refletida na distribuição constitucional das competências dos três níveis de governo. A regulamentação sobre o que cada um desses níveis deveria fazer foi deixada para ser definida em legislação complementar. Segundo explica Aspásia Camargo:

Trinta funções correntes envolvem simultaneamente os três níveis de poder: federal, estadual e municipal. [...] As competências indefinidas agravam os desequilíbrios fiscais, aumentando as áreas de incerteza que impedem a distribuição de responsabilidades. O estado caótico desses princípios e regras alimenta a guerra tributária do Executivo, os governadores, os prefeitos e o Congresso, todos empenhados em

controlar uma maior quantidade de recursos e uma menor quantidade de gastos obrigatórios (CAMARGO, 1993, p.346, tradução nossa).

Essa indefinição das atribuições de cada esfera de governo prejudicou o processo de distribuição de encargos. É inegável que os níveis subnacionais assumiram maiores responsabilidades a partir da aprovação da Constituição de 1988. No entanto, a transferência dessas responsabilidades ocorreu de forma desordenada, dependendo do ritmo que cada esfera governamental estabeleceu.

Como resultado observou-se a falta da necessária coordenação do Governo Federal. Nesta descentralização desordenada, os estados foram os mais beneficiados, pois obtiveram maiores recursos e menos responsabilidades, o que “[...] criou condições para os governadores investirem grande parcela de seus recursos na busca do controle dos deputados estaduais e federais, e dos chefes políticos locais, potencializando a força dos governadores no sistema político” (ABRUCIO, 1998, p.106).

Mesmo com a aprovação da Constituição de 1988, as questões em torno da extrema desigualdade entre os estados da federação continuaram em discussão. Os temas eram centrados principalmente na reforma tributária, fato reconhecido por acadêmicos, tecnocratas e políticos. Era preciso realizar uma revisão das relações intergovernamentais para reduzir as desigualdades sociais e promover o equilíbrio entre as regiões (CARVALHO, 1996). Contudo, fatores como a escassez dos recursos em todos os níveis, os interesses políticos e econômicos dos estados e municípios traduzidos em uma forte resistência a mudanças e a pressão de diversos setores do empresariado nacional faziam com que qualquer acordo parecesse difícil de ser atingido em curto ou médio prazo (NOGUEIRA, 2002).

Segundo Marcello Carmagnani, o caráter centralizador assumido pelos Estados federais argentino e brasileiro a partir dos anos 30, pode ser explicado a partir da crise mundial do mercado auto-regulado e da expansão dos componentes sociais sem bases territoriais dos setores urbanos e das classes médias e operárias. Estes setores urbanos, ao reivindicarem a expansão

industrial e dos serviços públicos, fizeram surgir uma nova demanda de tipo nacional, não mais identificável com os estados subnacionais ou com a federação:

[...] Sem dúvida o caráter centralizador que vai assumindo o Estado federal está condicionado pela existência de uma pluralidade de interesses econômicos, sociais e políticos, tanto das elites como dos setores médios e populares, que são ao mesmo tempo regionais e nacionais. A intensidade destas demandas [na Argentina e no Brasil] é semelhante: a mesma forma de industrialização, uma similar expansão urbana, uma mesma integração de mercados, uma idêntica necessidade de ativar mecanismos re-distributivos a partir do governo federal, e especialmente a partir do Executivo federal. As dimensões econômicas e sociais parecem projetar o federalismo a um horizonte tendente a uma crescente centralização das competências econômicas e sociais. (CARMAGNANI, 1993, p.407-408, tradução nossa).

Para este autor, entre 1940 e 1960, o federalismo se transformou em uma nova realidade, muito similar à de um governo unitário, mas que não significou o desvanecimento do horizonte federal. Essa centralização não constituiu uma tendência irreversível: foi uma resposta a necessidades circunstanciais e reversíveis no médio e longo prazo.

1.5. Padrões diferentes no federalismo argentino e brasileiro

Ao longo deste primeiro capítulo foi apresentado o desenvolvimento do federalismo na Argentina e no Brasil a partir de uma perspectiva histórica que abordou principalmente a maior centralização ou descentralização nas relações federativas em diferentes períodos históricos.

A abordagem utilizada para analisar o federalismo nos dois países em questão tentou ir além da descrição das normativas constitucionais, da interpretação de uma forma política estável que ignore ciclos ou transições; ou da reclusão do federalismo a uma simples distribuição territorial do poder. A idéia foi tentar captar o federalismo como uma realidade em constante dinamismo, focando a análise na maior centralização ou descentralização entre o Poder Central e as subunidades.

Ao analisar o federalismo argentino, Bidart Campos destaca:

[...] o processo federal tem se mobilizado na linha das modalidades que tem adquirido a relação entre o Estado federal e as províncias, entre o governo central e os governos locais, Analisar essas relações é o melhor teste de verificação, já que são essas mesmas relações as que demonstram o nível da coordenação, participação, negociação, cooperação, e convergência que articulam a dualidade de poderes (federais e provinciais). É ali onde a equação “centralismo-descentralização” exhibe suas oscilações pendulares (BIDART CAMPOS, 1993, p. 368, tradução nossa).

No caso do Brasil, quem destaca as oscilações pendulares entre centralização e descentralização é Aspásia Camargo (1993), ao utilizar a metáfora de “sístoles e diástoles” ao longo da história do país: autoritarismo (1930-1945); federalismo democrático (1945-1964); autoritarismo militar (1964-1974); autoritarismo militar com abertura (1974-1980); transição democrática (1985-1989); federalismo democrático (1989 - ...).

Bidart Campos (1993) reconhece, no caso argentino, a existência de oscilações pendulares entre o dualismo centralização-descentralização na relação *Nación-provincias*. Contudo, define que o processo federal argentino tem apresentado traços inegáveis de centralismo, já que as pautas e normas sempre foram interpretadas a favor da centralização e não da descentralização: favoreceram mais a dependência das províncias do que a convergência negociada e priorizaram mais as competências federais do que a coordenação com as províncias.

Segundo o autor, este cenário deriva-se do fortalecimento constante do Poder Executivo desde 1880, passando pelo governo de Yrigoyen; o golpe de Estado dos militares em 1930 que incidiu negativamente no processo federal; o ciclo aberto em 1946 com Perón, trazendo um estilo autoritário e verticalista; e os sucessivos golpes de Estado entre 1955 e 1983. Por outro lado, à instabilidade política e ao fortalecimento do Executivo, deve ser adicionada a facilidade de negociação deste com o Congresso já que, comumente, o chefe do governo é o chefe do partido. Além disso, mesmo quando estão em jogo os interesses provinciais, muitas vezes prevalece a lealdade partidária (BIDART CAMPOS, 1993).

Para o caso do Brasil, Eduardo Kugelmas afirma que, mesmo com as sístoles e diástoles do federalismo, houve uma continuidade no processo:

Nem o Estado Novo chega a destruir a estrutura federativa, nem a Constituição de 1946 abala o reforço do governo central e sua ampliação de atribuições (Campello de Souza, 1976). Mais perto do momento atual, o regime autoritário controlou ferreamente os níveis subnacionais [...] mas não excluiu as elites políticas regionais do pacto de dominação e manteve em boa medida as atribuições administrativas das esferas subnacionais (SOUZA, 1997). A celebre metáfora pode induzir à crença de uma anulação completa dos mecanismos institucionais anteriores a cada movimento pendular, quando o que de fato ocorre é uma constante redefinição do padrão de relacionamento entre as esferas, através de uma dinâmica de aperto/afrouxamento de controles políticos e fiscais (KUGELMAS, 2001, p. 33-34).

Vale ressaltar que no processo de abertura no governo Geisel (1974-1979) tornou-se importante a participação das elites regionais, principalmente com a realização, em 1982, das eleições diretas para os governos estaduais antes mesmo de ser negociado um acordo nacional ou de eleições gerais, fato atípico nas transições democráticas. Esse importante papel da política local na transição à democracia foi refletido na promulgação da Constituição de 1988. Esta Carta tem seus principais traços delineados pela reação à centralização fiscal do regime autoritário e o surgimento de um padrão de organização federativa. Este padrão é um dos mais descentralizados entre os países em desenvolvimento, pois deu aos municípios a condição de entes federados no próprio texto constitucional (KUGELMAS, 2001).

De acordo com o expressado no início deste capítulo, o que levou a pesquisa a considerar o fator “federalismo” na comparação entre os componentes “sistemas de partido” e “poder de veto dos governadores”, foram os elementos que, *a priori*, indicavam disparidades evidentes no relativo aos traços centralizadores ou descentralizadores no federalismo argentino e brasileiro. Assim, o capítulo teve como objetivo fazer uma revisão dos aportes dos principais teóricos da área para apresentar, de forma mais detalhada, a variação do federalismo em ambos os países ao longo dos diferentes períodos históricos, visando “controlar” a influência deste fator na relação entre o sistema partidário e o poder de veto dos governadores.

Como resultado, a mencionada revisão permitiu afirmar, pela comparação, que o federalismo argentino exibiu uma tendência mais centralizadora que o caso brasileiro, notadamente descentralizado ao ser comparado no contexto internacional.

No próximo capítulo serão apresentadas as principais características dos sistemas de partido da Argentina e do Brasil a partir da descrição do nível de institucionalização de cada caso.

A caracterização dos sistemas de partido se torna relevante dentro da pesquisa, já que a mesma considerou os sistemas partidários como fatores explicativos do poder de veto dos governadores no âmbito das relações federativas.

Capítulo II

Institucionalização e Fragmentação dos Sistemas de Partido

Como mencionado na introdução, o presente trabalho tem a intenção de contribuir para a compreensão da governabilidade na Argentina e no Brasil, partindo da comparação no que tange à concentração ou dispersão do poder político no âmbito das relações federais, abordando, especificamente, o papel e o poder de veto dos governadores no plano da política nacional.

A análise desse papel dos governadores na política nacional foi realizada a partir de um fator central no estudo: o grau de institucionalização dos sistemas de partido, área da ciência política em que a ampla bibliografia estabelece consistentes diferenças entre os casos aqui abordados. Enquanto o Brasil é considerado o caso paradigmático de fragmentação e instabilidade, o caso argentino é descrito historicamente pela sua baixa fragmentação e considerável estabilidade (MAINWARING, 1995; MAINWARING E SCULLY, 1995; LAMOUNIER e MENEGUELLO, 1986; MENEGUELLO, 1998; PINTO e DOS SANTOS, 2002; KINZO, 1999, 2005; ABAL MEDINA e SUÁREZ CAO, 2002; MALAMUD, 2004).

Semelhante ao capítulo referente ao federalismo, na comparação dos sistemas de partido houve uma vantagem derivada do fato de ambos os países compartilharem uma evolução histórica paralela (ABAL MEDINA; SUÁREZ CÃO; NEJAMKIS, 2003), a qual se transformou no guia do capítulo para estabelecer os contrastes relativos na mencionada comparação.

Antes de passar ao relato dos principais fatos históricos que marcaram o desenvolvimento dos partidos e dos sistemas de partido, são apresentados os principais elementos teóricos a partir dos quais foi realizada essa abordagem.

2.1. Abordagem Teórica dos Partidos e do Sistema Partidário

Segundo a definição de Alan Ware apresentada no item “Abordagem Teórica”, os sistemas partidários devem ser entendidos como os padrões de cooperação e competição entre os diferentes partidos de um sistema. Contudo, essa definição não deve ser confundida com os partidos em si (WARE, 1996).

Os critérios que correntemente têm sido escolhidos como variáveis centrais das classificações são: o número de partidos do sistema, a estrutura de conflitos sociais sobre as que se desenvolve o sistema partidário e a estrutura da competição típica do sistema, tendo esta sido complementada com as variáveis do nível de penetração dos partidos na sociedade e a ideologia das organizações partidárias (ABAL MEDINA, 2002).

No entanto, aos critérios classificatórios que geralmente são utilizados, há alguns anos foi acrescentado por Mainwaring e Scully (1995) o componente “institucionalização”, para analisar o caso específico dos países latino-americanos no âmbito do processo de consolidação das democracias da região. Segundo os autores, a noção de um sistema de partido institucionalizado faz referência ao “processo pelo qual uma prática ou organização é estabelecida e amplamente reconhecida, senão universalmente aceita” (MAINWARING e SCULLY, 1995, p.4, tradução nossa). Partindo dessa definição de “institucionalização”, a análise dos autores se centra no vínculo entre os partidos e a sociedade, na relação entre o Estado e os partidos, na estabilidade nas regras que regulamentam a competição partidária e na legitimidade atribuída aos partidos e ao processo eleitoral.

Para que um sistema partidário possa ser considerado institucionalizado, devem ser preenchidas quatro condições: 1) regularidade nos padrões de concorrência interpartidária; 2) os partidos mais importantes devem possuir um enraizamento estável na sociedade, o que implica ter o poder de estruturar as preferências políticas dessa sociedade ao longo do tempo; 3) os atores políticos de maior relevância dão o devido reconhecimento e aceitação ao processo eleitoral e aos partidos políticos; e, 4) a organização intra-partidária

se torna relevante, não ficando os partidos subordinados nem às ambições das suas lideranças nem a outros movimentos ou organizações que possam ter participado na constituição do partido. Um indicador de considerável institucionalização avalia se as estruturas dos partidos estão solidamente estabelecidas (MAINWARING e SCULLY, 1995; MAINWARING, 1999).

Além da institucionalização, a fragmentação e a polarização ideológica foram fatores que adquiriram relevância na pesquisa. Estes itens foram importantes porque deles dependeu tanto a necessidade (ou não) de construir coalizões governamentais, como a maior (ou menor) dificuldade que o executivo encontrou no Congresso para aprovar os projetos de lei do seu próprio interesse, influenciando positiva ou negativamente no sistema político e na governabilidade.

A partir do descrito, a perspectiva adotada pela presente pesquisa reconhece que os partidos políticos ocupam um lugar de destaque no sistema político. Os partidos políticos modelam o funcionamento de uma democracia: as organizações partidárias são o único meio pelo qual se tem acesso ao governo; as eleições são sempre organizadas em torno dos partidos; os partidos, além de refletir a estrutura social e econômica de um país, são ao mesmo tempo modeladores dessas estruturas. Mesmo em países onde as instituições políticas ou os sistemas partidários são frágeis, os partidos, ainda assim, são importantes já que essa fragilidade institucional influi no funcionamento do sistema político de várias formas.

2.2. Facções Patrimonialistas e Oligárquicas Como Antecedente dos Partidos Políticos (1810 - 1889)

Nos países latino-americanos, a base do desenvolvimento dos partidos políticos respondeu a um padrão diferente do modelo clássico europeu, pois a matriz da qual nasceram foi caracterizada por uma sociedade pré-industrial e de urbanização tardia (MALAMUD, 2003).

No Brasil, os antecedentes dos partidos políticos surgiram mesmo antes da independência do país, com o denominado “Partido da Independência”. No entanto, Afonso Arinos de Melo Franco aponta que essa organização não pode ser considerada um partido, pois o regime representativo só surgiu a partir da vigência da Constituição de 1825 (MELO FRANCO, 1974). Assim, neste período pré-constitucional, o que existia eram organizações de tendência facciosa, mas não partidos com uma estrutura e um programa estabelecido.

A partir dos debates em torno da independência lograda em 1822 surgiram duas forças políticas associadas aos debates da época. Estas forças, posteriormente, se transformaram no Partido Liberal, favorável à introdução de medidas mais liberalizantes com o objetivo de levar adiante reformas progressivas e paulatinas; e no Partido Conservador, contrário a qualquer medida tendente a alterar a ordem existente. Esses grupos mantiveram os traços de facções, por isso não podem ser considerados partidos, já que foram “[...] meras projeções de alianças familiares rurais, coroadas por elites urbanas estamentais” (CHACON, 1998, p.20). Na sociedade patrimonialista e escravagista brasileira, os grupos careceram de uma expressão eleitoral consistente. Até 1889, a situação permaneceu praticamente sem modificações, sendo o Império governado, alternadamente, pelas duas forças mencionadas (CHACON, 1998).

Algo parecido aconteceu no caso argentino. Depois da independência, em 1816, surgiram duas forças que estiveram enfrentadas em torno à organização da nação. Uma dessas forças foi o Partido Unitário, de tendência liberal favorável a um governo centralizado, que se manteve no poder até 1820, sendo predominante em Buenos Aires e algumas províncias do Interior. Com o fracasso da aprovação do texto constitucional de 1826 e as sucessivas derrotas militares de Buenos Aires, o Partido Federal, liderado pelo caudilho Juan Manuel de Rosas, comandou os destinos do país a partir de 1835. Os federais rejeitavam os ideais liberais e o estabelecimento de um sistema centralizado contrário à autonomia provincial. Afirmavam que uma federação se adaptaria às características nacionais, dada a extensão do território e a

heterogeneidade regional no que se refere a fatores econômicos e políticos. (FENNELL, 1970).

O quadro descrito se manteve até 1880, quando surgiu o Partido Autonomista Nacional - PAN, cujo governo finalmente conseguiu a instituição de Buenos Aires como capital federal e deu lugar à hegemonia governamental do poder central e o fim ao dualismo “Interior - Buenos Aires” (BOTANA, 1986).

Para explicar os acontecimentos políticos do século XIX nos países latino-americanos, Kenneth Roberts utiliza o enfoque proposto por Seymour Lipset e Stein Rokkan (1967), que consiste em categorizar os sistemas de partidos a partir dos seus atributos sociológicos ou o modo de articulação partido-sociedade:

[...] os sistemas de partidos são uma forma de mediação institucional entre Estados e sociedades, e o modo de articulação entre um e outro está parcialmente estruturado pelas relações sociais. [...] No coração desta articulação se encontra a estrutura de clivagem (LIPSET e ROKKAN, 1967) [...] da competição sócio-política em um sistema de partido dado. Na tradição da escola europeia entende-se que as clivagens possuem três componentes principais: um componente estrutural, baseado em distinções de classe, etnia, religião ou região; um componente organizacional em que os partidos se organizam para expressão e representação na arena política; e um componente cultural, por meio do qual os grupos sociais organizados desenvolvem um sentido de identidade coletiva e solidariedade (ROBERTS, 2002, p.58, tradução nossa).

Segundo Roberts é amplamente reconhecido que os sistemas de partido na América Latina nunca têm desenvolvido estruturas de clivagens bem definidas como aconteceu no caso europeu. Isto explica que, durante o desenvolvimento oligárquico da América Latina no século XIX, a competição partidária refletisse as divisões intra-oligárquicas e não o enfrentamento de classes sociais ou a relação Igreja-Estado (ROBERTS, 2002).

2.3. A Formação dos Primeiros Partidos: Partido Republicano e Unión Cívica Radical (1890 - 1930)

Com a organização da nação a partir da federalização de Buenos Aires no ano de 1880, surgiu o primeiro grande partido, o Partido Autonomista Nacional (PAN), que teve preeminência durante o período 1880-1916.

Criado em 1874 a partir da união do portenho Partido Autonomista e do interiorano Partido Nacional, o PAN é considerado pelos especialistas uma fiel versão dos partidos europeus de notáveis, constituindo a principal ferramenta política dos grandes latifundiários da região *pampeana*, setor político e economicamente hegemônico devido ao sucesso da economia agro-exportadora (MALAMUD, 2003). No entanto, mesmo sendo um partido conservador e oligárquico, a organização foi formada por quadros favoráveis ao laicismo e próximos ao pensamento positivista, evidenciando, em nível cultural, a influência das correntes européias da época (ROMERO, 1998).

A principal figura do PAN foi Julio Roca, presidente argentino em duas ocasiões. Roca utilizou o partido para construir um sistema de dominação baseado na fraude eleitoral, na impossibilidade do surgimento de qualquer oposição política e na limitação dos direitos políticos para a maioria dos cidadãos (BOTANA e GALLO, 1997). Foi essa hegemonia política obtida por meio da fraude que fomentou um crescente ceticismo nos setores politicamente excluídos que, entre os anos de 1889 e 1890, empreenderam vários levantamentos armados. Destas revoltas que tiveram espaço em Buenos Aires e em outras importantes cidades do país surgiu, em 1890, a *Unión Cívica Radical* (UCR), formada por setores da classe média e de membros da oligarquia *pampeana* alheios ao circuito de poder (ROCK, 1992).

Os membros da UCR rejeitaram, de forma intransigente, a competição eleitoral e optaram pela abstenção, pois as constantes fraudes praticadas pelo PAN minimizavam as expectativas de ter sucesso eleitoral. Porém, a posição adotada pela organização refletia também a visão de seus líderes: consideravam um movimento e não simplesmente um partido. Este pensamento era baseado na crença de que a UCR era uma junção de forças emergentes do conjunto da opinião nacional (McGUIRE, 1995).

Na mesma época em que nascia o radicalismo foi fundado o Partido Socialista, que teve um crescimento limitado pela prática fraudulenta do PAN nas eleições. Outro fator limitante foi a classe operária da época, formada por uma imensa maioria de imigrantes europeus que carecia de direitos políticos. Foram esses imigrantes que favoreceram o crescimento dos sindicatos anarquistas porque, mesmo carentes do direito ao voto, não foram impedidos de filiar-se a organizações operárias que, já em 1890, agiam como representantes dos interesses dos trabalhadores (DEL CAMPO, 1989).

Em 1905 foi organizado um novo levantamento pelo setor intransigente da UCR. O temor de que a constante prática da fraude solidificasse o anarquismo e a exacerbação dos conflitos intra-elite fez com que alguns setores conservadores começassem a considerar a possibilidade de uma reforma política como resposta. Este fato resultou na conhecida “*Ley Sáenz Peña*” aprovada em 1912, durante a presidência de Roque Sáenz Peña. Com relação a esta importante reforma, Abal Medina e Suárez Cao afirmam que:

O novo ordenamento eleitoral teve principalmente um efeito de incorporação. A obrigatoriedade do voto a partir de listas elaboradas em base ao serviço militar e a garantia do caráter secreto do mesmo, reduziram notavelmente os níveis anteriores de fraude. A incorporação produto da reforma incluiu tanto a nascente classe média como a setores do campo, [...] e em particular à UCR, que abandonou sua estratégia de não se apresentar a eleições (ABAL MEDINA e SUÁREZ CAO, 2003, p.126, tradução nossa).

Uma das razões pela qual foi possibilitada a aprovação da nova lei eleitoral foi a confiança dos setores conservadores em poder ganhar as eleições sem fraude, já que nunca tinham perdido uma eleição majoritária. No entanto, a imponente vitória de Hipólito Yrigoyen, candidato da UCR nas eleições presidenciais de 1916, significou o fim do poder dos conservadores e a substituição do PAN como força política dominante: surgia, com a UCR, o primeiro partido político argentino de massas (McGUIRE, 1995).

A vitória do partido Radical pode ser explicada por vários fatores simultâneos. Depois da reforma eleitoral, a UCR fortaleceu a organização partidária nas províncias do interior e, ao mesmo tempo, aproveitou o novo

espaço político aberto com a reforma de 1912 para cativar o voto operário por meio do apoio às demandas dos sindicatos, que desde 1910 enfrentavam a política do governo conservador (ROCK, 1975). Além disso, James McGuire atribui a derrota conservadora à estrutura social do campo. Esta estrutura não incentivou a formação de uma classe camponesa sedentária que, como nos casos do Brasil e do Chile, constituíram a origem do voto “cativo” dos partidos conservadores: “Sem esse tipo de votos e impossibilitados de utilizar o recurso da fraude devido às reformas eleitorais de 1912, os partidos conservadores na Argentina tinham pouca probabilidade de obter a presidência ou uma cota importante de parlamentares” (McGUIRE, 1995, p.206, tradução nossa).

Em 1922, findo o mandato de Yrigoyen, quem concorreu e obteve a presidência pela UCR foi Marcelo T. de Alvear, um fazendeiro mais conservador que Yrigoyen. Sua gestão tendeu a reincorporar alguns setores da elite *pampeana* no seu Gabinete, o que levou ao rompimento do partido em duas facções: a UCR e a UCR Anti-Personalista. Nas eleições de 1928, mesmo com uma férrea oposição conservadora, Yrigoyen ganhou novamente a presidência (ROCK. 1992).

A partir desse momento, algumas medidas políticas tomadas pelo presidente - tais como a intervenção federal em várias províncias nas quais a UCR tinha sido eleitoralmente derrotada, a promoção de oficiais de acordo a critérios partidários e a inexistência de um espaço político para os setores conservadores - incentivaram a formação de um grupo conspirador. Esse grupo foi formado por militares, anti-personalistas e conservadores que, aproveitando a crise econômica de 1930, deram fim ao governo de Yrigoyen por meio de um golpe militar, encerrando a primeira experiência democrática argentina inaugurada em 1912 (ROUQUIÉ, 1986).

No Brasil, o fim do Império em 1889 e a aprovação da Constituição republicana de 1891 não levaram ao surgimento ou desenvolvimento de um sistema de partido definido e estável, mas extinguiram o Partido Conservador, permanecendo o Partido Republicano com o monopólio do poder e da

representação. No entanto, segundo explica Joseph Love, este partido foi incapaz de unificar-se nacionalmente:

As organizações políticas estaduais - o partido republicano de cada unidade - monopolizaram a atividade política em suas respectivas jurisdições até os anos trinta. **Incluso nos primeiros anos de Vargas, as organizações políticas auto-definidas “nacionais”, encontravam a maior parte do seu apoio em um grupo de Estados ou em um estado específico** (LOVE, 1993, p.188, tradução nossa, grifo nosso).

Segundo Scott Mainwaring, essa dificuldade em conseguir a unificação do Partido Republicano originou a existência de partidos estaduais inteiramente orientados pela órbita dos interesses regionais. Estes partidos não tinham vinculação com as organizações partidárias de outros Estados, o que os levou a um desenvolvimento independente e autônomo com relação ao centro político: a capital da República (MAINWARING, 1999).

A falta de institucionalização de um sistema partidário nacional que transcendesse as fronteiras estaduais pode ser explicada, em parte, pela etapa inaugurada com a Constituição republicana de 1891. Ao romper com a tradição unitária do Império, abriu-se o espaço a um federalismo acentuadamente descentralizador, no qual foram favorecidos, principalmente, os estados ricos e poderosos e, com isso, conseguiram aumentar os recursos financeiros para fomentar as suas economias regionais (LOVE, 1993).

Não foi por acaso que esta etapa politicamente descentralizadora ficou historicamente conhecida como a “política dos estados” ou a “política dos governadores”. Os governadores estaduais passaram a ser os atores mais importantes no plano nacional e nos próprios estados. Esse poder teve origem na sua influência nas eleições presidenciais, evento resumido a um acordo entre os principais estados da federação para designar o futuro presidente. Minas Gerais, São Paulo e, posteriormente, Rio Grande do Sul - sustentados no seu poder econômico, eleitoral e militar -, foram os únicos estados que alcançaram uma força eleitoral relativa. Com isso, passaram a dominar a política nacional por meio do Poder Executivo, peça chave do sistema político brasileiro (HALPERIN DONGHI, 1992).

Nas eleições realizadas a partir de 1910, os acordos para determinar a sucessão presidencial estiveram caracterizados por um elevado nível de conflito entre as oligarquias dos estados poderosos, colocando o sistema político em perigo. Na eleição de 1922, o ex-presidente Hermes da Fonseca exerceu uma constante pressão política contra o candidato eleito de forma fraudulenta pelos situacionistas. O ex-presidente era apoiado pelos veteranos do exército e pelos jovens tenentes, ambos favoráveis a mudanças para ampliar a participação popular no regime oligárquico (LOVE, 1993).

Esse posicionamento político dos militares ficou conhecido historicamente como o “tenentismo”, movimento que esteve integrado por jovens oficiais, a maioria tenentes e capitães, contrários à constante utilização de tropas do Exército por parte do governo federal para intervir na política local dos estados, prática da qual era conivente a alta oficialidade que defendia os interesses da oligarquia. A crítica do tenentismo apontava também para o cerceamento dos direitos políticos da grande maioria da população por causa de seu caráter analfabeto, à constante prática de eleições fraudulentas, à corrupção e ao denominado voto de “cabresto” (FORJAZ, 1977). Este tipo de prática política foi desenvolvida principalmente nas regiões do interior do país pelos “coronéis”. Os coronéis eram grandes fazendeiros que utilizavam seu poder econômico para garantir a eleição dos candidatos que apoiavam, obrigando os eleitores de seu “curral eleitoral” a votar nos candidatos por eles apoiados. Outras práticas comuns da época eram a compra de votos, a troca de favores, as fraudes eleitorais e até mesmo a violência (LEAL, 1993).

Até esse momento, os militares tinham participado na política nacional sob o domínio dos setores mais influentes dos partidos republicanos estaduais. Porém, no começo dos anos 20 começaram a dar indícios de sua posição crítica com relação à “política dos estados”. Em 1930, um golpe militar encabeçado pelos “tenentes” pôs fim ao domínio político dos governadores e colocou Getúlio Vargas no poder. Essa ação militar foi legitimada pela crítica às bases oligárquicas do modelo e pela condenação ao predomínio político dos estados poderosos. A crise econômica que se alastrava mundialmente desde outubro de 1929 foi o pano de fundo dessa ação (HALPERIN DONGHI, 1992).

Antes de finalizar esta etapa da Primeira República, é importante destacar que, nesta época, surgiu também o partido operário mais antigo do Brasil, o Partido Comunista do Brasil, que depois passou a ser o Partido Comunista Brasileiro (PCB). O PCB teve como antecedentes vários partidos operários regionais criados a partir de 1890 e foi produto da crescente industrialização, principalmente em São Paulo e Rio de Janeiro. No entanto, a legalidade do PCB na Primeira República durou menos de quatro meses, pois foram promulgadas várias leis para evitar o surgimento de um partido de massa (CHACON, 1998), o que reflete as orientações anti-partidárias deste período (MAINWARING, 1995).

O balanço desta etapa encerrada com os golpes militares de 1930 permite a visualização do caso argentino, onde os conflitos inter-regionais foram resolvidos rapidamente depois da federalização de Buenos Aires em 1880. Esse fato foi um dos elementos que possibilitou o surgimento da UCR - um partido político de dimensão nacional - como expressão da desconformidade contra a exclusão política da classe média, a qual era produto das grandes transformações econômicas e sociais experimentadas desde fins do século XIX. Foi essa desconformidade que deu lugar a um processo de democratização no âmbito de um regime oligárquico caracterizado pela fraude e a cooptação política (DE RIZ, 1989).

O PAN, ao contrário da UCR, nunca foi um partido com uma organização nacional. Foi formado por um grande número de partidos locais baseados na política dos caudilhos provinciais. Essa falta de organização nacional pode ser explicada a partir das rivalidades internas entre as oligarquias regionais, as quais prevaleceram à solidariedade partidária (ALONSO, 2003). Segundo Natalio Botana, o PAN “[...] não era uma organização para mobilizar a população, senão um instrumento utilizado pelas oligarquias regionais para se comunicar entre si” (BOTANA, 1975b, p.237 apud McGUIRE, 1995, p.204, tradução nossa).

Apesar da UCR ter surgido e crescido fora do sistema oligárquico como um partido “anti-sistema”, ao longo do seu governo não vacilou em utilizar os

mesmos procedimentos que tanto tinha criticado ao PAN. Este foi um dos um dos fatores que contribuíram para o desgaste de sua legitimidade. O que deve ser destacado desta etapa é que a UCR nunca se definiu como mais um partido, mas se adjudicou à representação dos interesses da nação. Como se verá mais adiante este traço esteve presente também nas décadas seguintes com o peronismo, marcando a resistência dos partidos em considerarem-se “partes” de um sistema (DE RIZ, 1989).

Comparando com o caso argentino, os antecedentes do Brasil contrastam em vários sentidos. Ao conquistar sua independência em 1822, o Brasil manteve uma monarquia cuja centralização foi fator determinante para manter a unidade territorial da ex-colônia, em que pese as acentuadas diferenças regionais. Ao colocar a consolidação nacional como meta fundamental para evitar a desagregação territorial, outras questões como a democratização e o republicanismo passaram para um segundo plano. Isso explica, em parte, o fato do Brasil ter sido o último país da região a abolir a escravidão e adotar um regime republicano (HALPERIN DONGHI, 1992).

Resultado dessa situação encontra-se na frágil e limitada participação política da sociedade na extinção da Primeira República, marcada pela limitação dos direitos políticos e a fraude eleitoral. Segundo Raimundo Faoro, a classe média não tinha condições objetivas para aspirar à direção política do país, pois durante os anos 20 nunca reivindicou uma posição autônoma e sempre deixou o governo agir sem assumir um papel próprio. (FAORO, 1979 apud DE RIZ, 1989),

A falta de uma participação direta dos setores politicamente excluídos na derrubada da Primeira República deu preponderância a setores políticos e militares que, ao triunfar a revolução, não cristalizaram o descontentamento social em uma ampliação dos direitos políticos: “[...] mudaram a ênfase de seu discurso da temática dos direitos liberais para a defesa da centralização e do intervencionismo estatal, que culminava com uma visão nacionalista e antipolítica do Estado” (ABRUCIO, 1998, p.42).

Vale ressaltar que, no caso do Brasil, vários fatores contribuíram para dilatar a formação de partidos políticos nacionais. O primeiro foi a centralização do poder, tanto no Império como nos governos de Vargas, fato que deu origem à figura de um Estado onipresente que definiu a especificidade das relações políticas. Um outro fator que impediu a formação de grandes partidos está relacionado ao predomínio de uma população rural muito dependente da tutela política das classes latifundiárias, fato que não mudaria simplesmente com a democratização das eleições. E, finalmente, um outro ponto que deve ser destacado é o do federalismo acentuadamente descentralizador adotado no Brasil a partir da Constituição de 1891, o qual colocava a definição da política nacional, não no poder central, mas nos estados mais ricos e poderosos.

Como poderá ser observado no item a seguir, o surgimento de partidos políticos nacionais no Brasil aconteceu só a partir dos anos 40. Isto estabelece uma diferença com relação a alguns países latino-americanos (Argentina, Chile e Uruguai) nos quais os partidos de massa passaram a ser atores centrais da política desde fins do século XIX e inícios do século XX (MAINWARING, 1999).

2.4. A Irrupção Militar na Política Nacional (1930 - 1945)

Com a vitória da Revolução Tenentista, Getúlio Vargas assumiu o poder de forma provisória. Com isso, empreendeu um processo de desmantelamento dos partidos políticos existentes, tendo em vista, principalmente, o Partido Republicano, controlado em cada estado pelas oligarquias regionais, atores principais da “Política dos Governadores”. Ao mesmo tempo, Vargas e os militares mudaram o teor dos discursos relativos à temática dos direitos liberais, do clientelismo e da corrupção eleitoral com uma posição tendente à centralização e ao intervencionismo estatal (HALPERIN DONGHI, 1992).

Esse posicionamento de Vargas, somado a alguns signos de autoritarismo do governo, desgastou o apoio das forças políticas pró-revolucionárias de São Paulo. O resultado foi uma breve guerra civil da qual saiu vitorioso o exército federal, mas impulsionou, ao mesmo tempo, o fim do

caráter provisional do governo varguista. Assim, em 1932 foram convocadas eleições para formar uma assembléia constituinte (SILVA, 1966). Dentre os destaques da Constituição aprovada em 1934 estão a criação de um setor de representação corporativa na Câmara dos Deputados, o voto feminino e a continuidade da proibição do voto aos analfabetos (SKIDMORE, 1967).

Mesmo com as mudanças introduzidas em 1934, as coisas não mudaram praticamente nada. Os partidos estaduais continuaram funcionando a partir do amplo domínio político exercido nas zonas rurais e isso fez com que o sistema partidário continuasse desorganizado no nível nacional (CHACON, 1998). A situação de continuidade mudou a partir da insurreição armada do Partido Comunista Brasileiro (PCB), acontecida em 1935. O levantamento foi facilmente derrotado pelo exército federal, mas deu início a um estado de exceção que possibilitou a Vargas criar as condições para instaurar, em 1937, o “Estado Novo” (1937-1945) apoiado nos setores conservadores (SILVA, 1969).

Com o fechamento do Congresso e a extinção dos partidos políticos o corporativismo ganhou importância. Por meio dele Vargas exerceu o controle político dos vários setores que lhe davam apoio (DE RIZ, 1989). Segundo Maria do Carmo Campello de Souza, a partir dos anos 30 o pêndulo ideológico se inclinara decisivamente no sentido da centralização autoritária, dando lugar a uma completa deslegitimação dos partidos políticos e dos mecanismos eleitorais (CAMPELLO DE SOUZA, 1976).

A situação, no entanto, começou a mudar a partir de 1943. Nesta época, os intelectuais, influenciados pela vitória dos Aliados da Segunda Guerra Mundial, reivindicaram a Vargas a volta de um governo democrático. O resultado foi um decreto do Poder Executivo, em maio de 1945, para regulamentar a realização de eleições para noventa dias depois. Neste sentido, a legislação relativa ao estabelecimento de novos partidos foi fundamental para os resultados do pleito eleitoral. Para habilitar uma organização deveriam ser apresentados candidatos que contassem com o apoio de, no mínimo, dez mil eleitores pertencentes a cinco ou mais estados e,

principalmente, que esses partidos atuassem no âmbito nacional. A legislação de Vargas evitou, por um lado, a volta dos partidos regionais e, pelo outro, possibilitou a habilitação das únicas organizações por meio do apoio da estrutura já existente do governo. Este fato deu continuidade ao varguismo, mesmo em um regime democrático (MELO FRANCO, 1974).

Na Argentina de 1930, também uma revolução militar deu fim ao processo democrático aberto em 1912. Os militares expulsaram o presidente Hipólito Yrigoyen e, em um primeiro momento, influenciados pelas correntes ideológicas provenientes da Europa, estiveram próximos de adotar um modelo autoritário e corporativista de inspiração fascista como base de governo (ROUQUIÉ, 1986). No entanto, por falta de apoio a este modelo, foi determinada a continuidade do sufrágio universal. Contudo, voltou a prática da fraude eleitoral típica de décadas anteriores, medida acompanhada pela proscricção da UCR das eleições presidenciais convocadas para 1931. Nesse pleito foi eleito presidente o general Agustín P. Justo com o apoio da *Concordancia*, uma coalizão formada por militares, conservadores, socialistas independentes e Radicais anti-personalistas (POTASH, 1994).

As eleições fraudulentas para eleger parlamentares, governadores e presidentes se estenderam até o começo dos anos 40, período que ficou historicamente conhecido como a “Década Infame”. Em 1943, uma nova revolução militar foi desencadeada devido a fatores como a prática corrupta no Executivo e no Congresso, a fraude eleitoral, o crescimento do comunismo nos sindicatos e a insistência do governo em manter a neutralidade no âmbito da Segunda Guerra Mundial mesmo com a derrota certa dos países do Eixo, fato que era interpretado por muitos como uma posição favorável aos países fascistas. A intenção dos militares era dar fim à corrupção do governo e à fraude eleitoral. Para tanto, revestiu-se de poderes excepcionais, dissolveu o Congresso e anunciou que só seriam realizadas novas eleições quando fossem erradicadas as práticas irregulares de anos anteriores (ROUQUIÉ, 1986).

Como balanço desta etapa destaca-se o período aberto no Brasil com a revolução tenentista de 1930. Este período teve como traço principal os

condicionantes que agiram sobre o sistema partidário, tanto no âmbito ideológico como na instauração de um aparato burocrático estatal de grande peso. Tal aparato ocupou o espaço organizacional e decisório, e sua ideologia excluía os partidos existentes ou os que viessem a se constituir. Reflexo disso foi o fato de que, mesmo com a extinção do Estado Novo em 1945, o arcabouço ideológico deste período continuou a ter efeitos no processo de redemocratização. Apesar do novo pluralismo partidário, vários elementos da estrutura anterior tiveram continuidade, como, por exemplo, o sindicalismo corporativista e uma poderosa burocracia estatal com uma importante capacidade decisória (CAMPELLO DE SOUZA, 1976).

Neste período, o caso argentino demonstrou, novamente, a resistência dos partidos em considerarem-se partes de um sistema, em reconhecerem as regras do jogo e o papel de oposição. O eixo da política nacional passou pela relação monopólica partido-Estado, obtida neste período específico por meio da proscricção da UCR. Além disso, outro ponto que merece destaque é a politização dos militares e o papel de tutela que as Forças Armadas assumiram desde então sobre os partidos. Este fato dificultou a construção de um sistema partidário estável, mesmo contando já com uma sólida identidade de sub-culturas políticas arraigadas na sociedade (DE RIZ, 1986).

2.5. A Inclusão das Massas na Política Nacional (1945 - 1966)

Na Argentina, o governo militar instaurado em 1943 teve a intenção de pôr fim à “Década Infame”, caracterizada pela corrupção e a fraude eleitoral. Uma vez no poder, os militares tiveram que enfrentar desafios internos e externos. A partir da evidente derrota da Alemanha na Segunda Guerra, foi inaugurada uma política externa de gradual aproximação aos Estados Unidos, o que somado à declaração de guerra aos países do Eixo em 1945, contrastou com o isolamento de anos anteriores. No plano local, a situação social deteriorada fez com que fossem criados vários órgãos públicos, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida da população, especialmente a saúde pública e a assistência social (HALPERIN DONGHI, 1992).

Neste cenário de recomposição social surgiu a figura do coronel Juan Perón, que esteve ao comando da Secretaria de Trabalho. Este era um posto estratégico por meio do qual Perón trabalhou a favor de uma nova legislação social e trabalhista, obtendo o apoio dos sindicatos fortalecidos a partir de uma crescente classe operária urbana, produto da industrialização desenvolvida entre os anos 30 e 40. Com esse apoio, Perón expandiu seu poder dentro do governo e obteve, entre 1944 e 1945, o cargo de Ministro de Guerra e Vice-presidente, sem abandonar a pasta de Trabalho (TORRE, 1988).

Esse crescimento político e a posição dominante que evidentemente Perón iria ter no próximo regime constitucional geraram antagonismo tanto dos conservadores contrários ao regime militar, como de alguns líderes militares, que finalmente decretaram a prisão do ministro de trabalho. Esta decisão, porém, desencadeou marchas de protesto em Buenos Aires, promovidas e organizadas pelos líderes sindicalistas que, finalmente, em uma data histórica comemorada pelos Peronistas, hoje lembrada como “*El Día de la Lealtad*”, conseguiram o seu objetivo ao verem ser solto o líder (TORRE, 1995).

Em liberdade, Perón começou a trabalhar a sua candidatura com vistas às eleições marcadas para fevereiro de 1946. Para tanto, formou o *Partido Laborista*, contando com a participação de Radicais e conservadores dissidentes. Para concorrer com o líder trabalhista, a oposição se organizou em torno da *Unión Democrática*, aliança formada por conservadores, Radicais, socialistas e comunistas, os quais tinham como único traço comum a oposição à tendência fascista de Perón. O *Partido Laborista* - que posteriormente adotou o nome de “Partido Peronista” e, finalmente, “Partido Justicialista” ou PJ - obteve uma vitória com mais da metade dos votos e com o apoio quase unânime da classe operária e dos setores populares urbanos, conseguindo também o controle quase total do Congresso (RAPOPPORT et al., 2000).

Segundo Liliana De Riz, mais do que um partido de massas, o peronismo se definiu como um movimento político, nacional e popular que chegava para unir as lealdades populares:

O movimento Peronista é o povo, é a nação, é o estado. O sistema político inaugurado com o trunfo Peronista em 1946 funciona em torno do formidável carisma pessoal de seu chefe: Perón é o árbitro e mediador por excelência entre as forças sociais porque é também o Estado. Na figura de Perón se produz o espaço de encontro entre Estado e sociedade (DE RIZ, 1989, p. 64-65, tradução nossa).

Essa estatização do peronismo esvaziou o sistema político, e as conseqüências da nova estrutura de poder fizeram com que a oposição crescesse fora dos mecanismos institucionais. Resultado deste quadro foi o aumento da hostilidade entre os setores antagônicos, situação que derivou, em 1955, num novo golpe de Estado realizado pelos militares com o apoio da *Unión Democrática*. Mesmo com a proscricção do peronismo e com Perón no exílio, o Partido Peronista continuou a ocupar um lugar central na política, porque com a presença dos sindicatos e o poder eleitoral que possuía, tinha a capacidade de vetar qualquer solução para resolver a crise política centrada na sucessão das autoridades (DE RIZ, 1989).

Entre 1955 e 1966, alternaram no poder governos militares e civis da UCR, os quais terminaram fracassando devido à impotência política das diferentes forças para modificar a situação de impasse. Houve fortes discussões, tanto entre os militares como na oposição, relativas à possibilidade de erradicar de vez o peronismo ou de permitir paulatinamente a legalização do partido (LUNA, 1993). Em 1966 um novo golpe de Estado encabeçado pelos militares chegou para aplicar sistematicamente a coerção governamental. O golpe visava obter uma efetiva exclusão e desativação política dos setores urbanos populares, mas fracassou também devido aos erros econômicos e políticos que desgastaram a coesão da coalizão que o apoiava (O'DONNELL, 1973), situação que abriu as portas para o retorno de Perón em 1973.

No Brasil, a vitória Aliada de 1945 na Segunda Guerra Mundial inaugurou uma nova etapa na política local. Essa conjuntura internacional não deu outra opção a Vargas senão atender às reivindicações originadas em alguns setores da sociedade para estabelecer um governo democrático. No entanto, conforme já comentado, o governo elaborou uma legislação eleitoral

para controlar a criação de novos partidos. Esta medida foi determinante nos resultados das eleições e na continuidade dos principais traços do varguismo a partir da presidência de Eurico Gaspar Dutra, antigo ministro de guerra de Vargas (CAMPELLO DE SOUZA, 1976). A estratégia adotada pelo governo evitou a volta dos partidos regionais e possibilitou que as únicas organizações que conseguissem habilitar-se o fizessem por meio do apoio da estrutura já existente do governo. Tal fato deu continuidade ao varguismo mesmo em um regime democrático (MELO FRANCO, 1974).

A reforma eleitoral que negou o direito ao voto dos analfabetos permitiu a formação de três grandes partidos e de uma considerável quantidade de partidos pequenos. A divisão das bases que davam apoio a Vargas esteve refletida na criação de dois partidos situacionistas: o Partido Social Democrata (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). O PSD, considerado um partido de centro, nucleou as forças conservadoras, com bases predominantemente do setor rural. Já o PTB agrupou os setores mais progressistas, tendo a sua força eleitoral principalmente nas classes operárias urbanas; fato que influiu no maior crescimento desta organização com relação aos outros partidos (SOARES, 1981).

A União Democrática Nacional, formada pelos antigos opositores do Estado Novo e militares conservadores, adotou uma posição liberal e mais conservadora ainda que o PSD. Constantemente ameaçava assumir uma posição golpista devido ao total controle do processo político logrado por Vargas a partir da coalizão entre PSD e PTB. A UDN teve as suas bases divididas em áreas urbanas e rurais, mas com maior peso nas cidades (DE RIZ, 1989).

Apesar das diferenças entre os três grandes partidos, houve, no entanto, alguns elementos em comum. Internamente foram partidos ideologicamente heterogêneos, tiveram uma fraca organização nacional e recursos limitados, o que favoreceu a descentralização das organizações. Este fato foi ampliado pelas grandes diferenças entre os estados da federação e fez com que as estruturas partidárias variassem consideravelmente de um estado para outro.

Outro fator em comum desta etapa foi o domínio de líderes carismáticos formados, geralmente o presidente e os governadores estaduais, figuras cuja eleição dependia mais do seu próprio carisma que das organizações partidárias (MAINWARING, 1995).

O equilíbrio alcançado a partir de 1945 entre conservadores e progressistas começou a se perder no início da presidência de João Goulart em 1960. Assim, foi interrompida uma etapa na qual os partidos atingiram um nível de consolidação nunca antes observado na história do Brasil. Essa interrupção se deu a partir da instauração de um regime militar em 1964, derivado da radicalização popular da época e relacionada às reformas de base colocadas na agenda política pelo governo Goulart. Essas reformas de cunho nacionalista e redistributivo que vinham a alterar o padrão de distribuição, impulsionaram um impasse social e institucional entre os conservadores da UDN e do PSD, e progressistas do PTB. Este fato viu-se refletido na paralisia decisória no Congresso e na renúncia do presidente Goulart. (LAMOUNIER e MENEGUELLO, 1986).

A ação militar chama a atenção pelo fato de contar com o apoio determinante da elite oposicionista ao governo do vice-presidente Jânio Quadros, encabeçada pelos governadores dos estados de São Paulo, Guanabara e Minas Gerais, os quais deram suporte militar ao golpe por meio de suas milícias estaduais. O apoio e a legitimação dos conservadores ao governo militar se deu a partir dos objetivos de curto prazo apresentados pelos golpistas, que consistiam em expurgar os líderes políticos vinculados ao regime anterior, extinguir a ameaça comunista e estabilizar a economia. Uma vez logradas essas metas, o poder voltaria aos civis por meio de uma nova eleição presidencial e beneficiaria os governadores estaduais, candidatos naturais para concorrer a esse cargo (ABRUCIO, 1998).

Nas eleições realizadas em 1965 para preencher os cargos de governador em 10 estados, os partidos oposicionistas da ditadura militar conseguiram resultados positivos em importantes unidades da federação. Isto

levou o regime a adotar uma linha mais dura, postergando, de forma indeterminada, o retorno da democracia (HALPERIN DONGHI, 1992).

No Brasil, o período que se estende de 1945 a 1966 marcou o início da democracia competitiva de massas. O processo eleitoral foi mais livre e competitivo, paralelo a uma crescente incorporação da população (LIMA JUNIOR, 1990). Contudo, as marcas do Estado Novo estiveram refletidas na continuidade da burocracia federal como arena decisória, sendo relegado o papel do Congresso Nacional. Com isso, criou-se uma estrutura estatal centralizada na qual os interesses dos setores empresariais e operários se faziam representar, além de fortalecer o Executivo Federal como núcleo de poder (CAMPELLO DE SOUZA, 1976).

O fim do Estado Novo trouxe, novamente, a influência do regionalismo na política nacional. As bancadas estaduais na Câmara Federal, que tinham suficiente poder para barganhar recursos perante a União, buscavam atender suas clientelas. Segundo Fernando Abrucio, este modelo foi montado, sobretudo, por causa da fraqueza dos partidos como estruturas nacionais:

Em parte isto ocorreu porque a burocracia central se constituiu como arena decisória antes da criação dos partidos. Contudo, há outra causa da fraqueza dos partidos em termos nacionais que é pouco tratada pela literatura: a natureza estadual dos mandatos parlamentares. Para a maioria dos políticos, a sobrevivência política dependia dos recursos que trazia à sua região. [...] A atuação da maioria dos deputados se caracterizava pelo comportamento "emendista", ou seja, procuravam fazer emendas para seus redutos eleitorais. Em suma, a *performance* dos deputados era estadual e não nacional (ABRUCIO, 1998, p.53).

Para Bolívar Lamounier e Rachel Meneguello (1986), alguns fatores estruturais explicam a dificuldade do enraizamento e coesão dos partidos neste período. Em primeira instância colocam a debilidade partidária dos períodos anteriores a 1945, fruto das estratégias que tiveram o Estado como ator central. Conseqüência disto foi a inexistência de partidos societários, independentes do Estado, razoavelmente organizados e apoiados em identificações populares e lealdades históricas.

Em segundo lugar, os mencionados autores colocam a estrutura federativa e a preponderância financeira do poder central. Estes fatores obrigavam os políticos profissionais a colocarem, em primeiro lugar, o papel de procuradores de seus respectivos estados e municípios em detrimento dos partidos. Finalmente, surge o peso do governo federal no conjunto da economia e o seu papel estratégico como centro decisório. Isto fez com que os políticos privilegiassem o acesso aos recursos oferecido pelo governo central, deixando em um segundo plano a lealdade a qualquer identidade partidária (LAMOUNIER e MENEGUELLO, 1986).

No caso argentino a reforma política de 1912 ampliou consideravelmente a participação da população na política. Contudo, foi só a partir de 1945 que houve uma inclusão massiva na política. Essa inclusão se deu por meio do peronismo, partido que criou uma forte identificação coletiva, mas, nesta etapa, pouco fez para se institucionalizar como força política. Isto ocorreu pelo fato de que seu líder tinha um certo ceticismo com relação aos partidos e optou por ter o apoio e a organização dos sindicatos. A fraca institucionalização do partido derivou, assim, da liderança plebiscitária e personalizada de Perón. Com isso, foram forjados laços afetivos diretos entre o líder e os seguidores, o que inviabilizou qualquer tipo de organização partidária (McGUIRE, 1995).

Semelhante a décadas anteriores, esta etapa demonstrou, novamente, que uma força política - neste caso o peronismo - confundiu o estatal e o social ao se auto-proclamar o verdadeiro representante dos interesses do povo, da nação e do Estado. Tanto o peronismo como a oposição civil e as Forças Armadas não aceitaram as regras do jogo político. A oposição não teve outra escolha senão procurar caminhos extra-institucionais e a posterior proscricção do peronismo - maior força política do país -, por quase vinte anos (DE RIZ, 1989).

2.6. Continuidade Versus Irrupção das Clivagens Partidárias Durante a Ditadura (1964 - 1985)

Derrubado Perón em 1955, o governo militar empreendeu várias medidas para erradicar o peronismo do cenário da política nacional. Ao descartar a possibilidade da fraude eleitoral, os militares proscreram a participação do peronismo das futuras eleições, implementaram uma reforma eleitoral para diminuir o poder do voto Peronista e encararam a depuração dos dirigentes operários instalados nos sindicatos Peronistas (HALPERIN DONGHI, 1992).

Alternaram-se no poder governos militares e civis da UCR, os quais fracassaram em virtude da falta de legitimidade das diferentes forças para modificar a situação de impasse derivada da proscricção política do peronismo. Durante o governo do Radical Arturo Illia - eleito presidente em 1963 -, seriam realizadas as importantes eleições de março de 1967, destinadas a eleger cargos parlamentares e governadores estaduais. Contudo, a perspectiva de uma arrasadora vitória dos candidatos apadrinhados por Perón acelerou a possibilidade de um novo golpe militar (ROCK, 1989). Esse golpe de Estado se concretizou em 1966, levando o general Juan Carlos Onganía ao poder. O general optou por aplicar uma coerção sistemática, a fim de obter uma efetiva exclusão e desativação política dos setores urbanos populares, mas fracassou devido a erros políticos e econômicos que diminuíram a coesão da sua coalizão de apoio (RAPOPPORT, 2000).

Em 1971, assumiu a presidência o general Alejandro Lanusse, cujo objetivo era convocar eleições permitindo a apresentação de uma chapa Peronista, mas com a aceitação de Perón de não se apresentar no pleito eleitoral. Assim, Héctor Cámpora, candidato Peronista, ganhou sem inconvenientes as eleições, mas em 1973, devido a violentos conflitos entre setores de esquerda e direita no interior do peronismo, renunciou e convocou novas eleições. Tais eleições foram vencidas com mais de 60% dos votos por Perón e sua esposa Isabel, candidata a Vice-presidente. Assim, o líder operário restabelecia a sua liderança plebiscitária como mediador entre as diferentes facções do peronismo, assumindo um estilo próximo ao bonapartismo (Mc GUIRE, 1995).

Desta etapa, destaca-se a nova relação que o peronismo estabeleceu com a UCR a partir da formação da *Hora del Pueblo*, grupo partidário formado em 1970 por Peronistas e Radicais que trabalhou a favor do fim da proscrição e do apoio ao restabelecimento da democracia. Este grupo visava abandonar a típica convivência dos partidos com os regimes militares de décadas anteriores. Essa ação refletiu uma atenuação da autopercepção dos partidos como movimentos majoritários, fato que pressagiava o início da institucionalização do sistema partidário anos depois (ROCK, 1989).

No começo de sua terceira presidência, Perón adotou um discurso favorável à institucionalização do partido. Contudo, a indefinição dessa questão até a sua morte em 1974, fez com que as correntes internas por ele contidas se dispersassem, ficando enfrentados os sindicatos, a esquerda e a direita Peronistas. A crise inflacionária de 1975 e os violentos enfrentamentos entre as diferentes facções do partido aceleraram uma latente intervenção militar, a qual se concretizou em março de 1976 (PUIGGROS, 1986). Os militares chegaram com o imediato objetivo de combater a guerrilha urbana, e a estratégia adotada foi eliminar os fatores políticos, sociais e institucionais aos quais se atribuía a situação de subversão. Assim, propositalmente, os militares visaram diminuir o tamanho da indústria e da classe operária por meio de políticas liberais, extinguiram os sindicatos e perseguiram, torturaram, assassinaram ou “desapareceram” a toda pessoa suspeita de ter vínculos com as agrupações guerrilheiras. (DUHALDE, 1999).

A atividade dos partidos foi proibida, mas a UCR teve algumas vantagens com relação ao peronismo, já que os seus líderes não sofreram uma perseguição tão dura como a dos militantes Peronistas. O Partido Radical se encontrava em um estágio muito mais avançado no que diz respeito à institucionalização fato que lhe permitiu ser o principal ator da *Multipartidaria*, grupo criado em 1981 pela UCR, pelo PJ e por outros partidos menores. Esta organização, semelhante à *Hora del Pueblo*, colocou o interesse comum da democratização acima das particularidades. Essa postura ajudou a criar um clima de confiança na relação interpartidária e promoveu a institucionalização do sistema de partido (McGUIRE, 1995).

Com o colapso econômico e o conhecimento público das graves violações aos direitos humanos, a cúpula militar encabeçada pelo general Leopoldo Galtieri jogou, em 1982, a última carta da ditadura ao lançar o Conflito do Atlântico Sul contra o Reino Unido, com o objetivo obter o apoio da população. Esse apoio foi obtido em um primeiro momento, mas a incontestável derrota militar e o agravamento da situação econômica inaugurou o processo de transição à democracia. A diferença em relação a outros países da região e a frágil situação dos militares não deu espaço para a realização de uma transição pactuada com as lideranças partidárias, que ao invés de aceitarem condições, as impuseram (LINZ e STEPAN, 1999).

Em outubro de 1983 foram realizadas eleições majoritárias e proporcionais para preencher cargos executivos e legislativos nos três níveis de governo. Com a vitória presidencial, a UCR, pela primeira vez, quebrou na política argentina a denominada "*Ley de Hierro*", a qual postulava que o peronismo era imbatível em eleições livres (TORRE, 2004). Nestas eleições o PJ chegou esvaziado e dividido devido à morte de seu líder, fato que abriu espaço para a participação de diferentes correntes do partido na campanha eleitoral. Esta situação dificultou o consenso para formar uma chapa e refletiu a baixa institucionalização da organização. A UCR aproveitou sua tradicional institucionalização para impulsionar uma candidatura nascida do consenso e pôs em prática uma homogênea campanha eleitoral a favor de Raúl Alfonsín (HADIDA e PÉREZ, 1999).

O fator mais importante para explicar a vitória da UCR foi a imagem que o partido cultivou com relação a seu compromisso com a democracia, a tolerância e a defesa dos direitos humanos. Este cenário contrastava com os conflitos internos do peronismo e a continuidade do discurso nacionalista, intransigente e populista, o que para muitos faria repetir a violenta experiência do período 1973-1976. Uma anedota que ilustra este fato foi a queima de um caixão com a bandeira da UCR, realizada durante o comício de encerramento da campanha Peronista (McGUIRE, 1995).

Apesar da crise econômica herdada da ditadura, o elevado clima de politização da sociedade argentina em 1983, ofereceu, como nunca antes na história do país, um cenário propício para a consolidação da democracia.

No Brasil de 1964 chegava ao poder uma ditadura militar, produto do impasse social e institucional acontecido entre os conservadores da UDN e do PSD, contrários às reformas sociais propostas pelo progressista PTB, confronto que se viu refletido na paralisia decisória do Congresso. Diversamente de outras ditaduras da região que atuaram na mesma época, o caso brasileiro se distinguiu pela intenção de tentar manter um nível mínimo de legitimidade por meio da preservação da legislação eleitoral, do funcionamento do Congresso e dos treze partidos que se encontravam em atividade antes do golpe (LAMOUNIER e MENEGUELLO, 1986). Neste sentido, Scott Mainwaring afirma que “Na Argentina, Uruguai, e especialmente no Chile, não poderia ser induzida uma quantidade suficiente de políticos para dar apoio a um governo autoritário que promovesse o funcionamento do Congresso e a realização de eleições” (MAINWARING, 1995, p.363, tradução nossa).

Entretanto, as vitórias dos candidatos do opositor PTB nas eleições estaduais de 1965 e o posterior início da guerrilha em 1968 mudaram essa situação de coexistência entre militares e políticos, e levaram a cúpula militar a implementar grandes mudanças. Assim, foi dilatada a possibilidade da volta a um regime democrático, o que ficou ilustrado nas cassações e suspensões dos direitos políticos de importantes figuras da oposição e na centralização incontrastável do poder de decisão na órbita do Poder Executivo. Contudo, a mudança mais significativa foi a extinção do sistema pluripartidário e a criação artificial de duas organizações que funcionaram provisoriamente como partidos (FLEISCHER, 1980).

Essas organizações foram a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido pró-governo formado por setores conservadores da UDN e do PSD, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). O MDB se constituiu como partido oficial da oposição ao governo, incorporando grande parte dos políticos do progressista PTB. É importante destacar que 9% dos políticos da UDN e 36%

dos membros do PSD optaram por unir-se ao MDB, enquanto no caso do PTB, quase um terço dos seus membros escolheram formar parte da ARENA (MAINWARING, 1999).

Segundo Mainwaring, uma explicação a ser dada para este fato, é que a escolha dos políticos para aderir ao MDB ou a ARENA dependeu mais de questões ligadas à política estadual e local do que a fatores ideológicos. Segundo o autor, esta situação só foi possível devido “[...] a um contexto no qual a lealdade partidária prévia era fraca, fator que esteve refletido nos partidos pós-64. Da mesma forma que os seus antecessores, a ARENA e o MDB foram partidos internamente heterogêneos e fracos no aspecto organizacional” (MAINWARING, 1995, p.363, tradução nossa).

Durante a segunda metade dos anos 60 e início dos 70, as vitórias eleitorais da ARENA foram sustentadas pelas vantagens clientelísticas oriundas da proximidade com o governo e pelo “milagre” econômico da ditadura. Ao mesmo tempo, o MDB sofreu “pesadas doses de coerção, sob a forma de constrangimentos legais que limitavam a propaganda eleitoral ou, mais diretamente, pelo cerceamento de candidaturas ou pela cassação de mandatos e suspensões de direitos políticos” (LAMOUNIER e MENEGUELLO, 1986, p.68).

A intensa campanha de deslegitimação da oposição por parte do governo e as mudanças no âmbito da concorrência eleitoral que favoreceram os partidos com bases urbanas - como o MDB -, começaram a desgastar a legitimidade da ditadura (LAMOUNIER, 1989). Essa erosão esteve refletida na eleição de parlamentares em 1974 - já no processo de abertura gradual implementada pelo governo -, pleito no qual foi vencedora a ARENA, mas que no resultado final demonstrou um importante aumento dos votos e cadeiras do MDB no Congresso e uma diminuição dos legisladores da ARENA (SKIDMORE, 1988).

Este resultado permitiu a ARENA conservar maiorias próprias na Câmara e no Senado, mas teve um resultado simbólico para o governo, já que

nas capitais estaduais e em outros grandes centros urbanos o eleitorado votou de forma plebiscitária contra a ditadura (STEPAN, 1986).

Os resultados negativos, em vez de acelerar o ritmo da transição, fizeram com que o governo alterasse os tempos, dando maior lentidão ao processo para obter um maior controle sobre o mesmo. Para tanto, foi procurado o respaldo ao governo no Congresso e junto aos grupos econômicos, mas, principalmente, junto aos governadores estaduais, pois eles poderiam dar um apoio sólido ao governo, devido à sua posição estratégica perante a classe política e aos grupos econômicos regionais (ABRUCIO, 1998).

Nas eleições municipais de 1976 foi obtido um novo trunfo da ARENA, derivado do esquema de patronagem que colocou em funcionamento a máquina pública a favor do partido situacionista. Porém, semelhante às eleições de 1974, o MDB aumentou o número de municípios em suas mãos, além de aumentar o controle nas câmaras municipais das cidades mais importantes do país. O problema do governo, no entanto, se apresentava com as eleições de 1978, nas quais seriam escolhidos senadores, deputados federais e estaduais (LAMOUNIER, 1980).

Desta situação surgiu, em 1977, o denominado “Pacote de Abril”. Este pacote consistia numa modificação casuística da legislação eleitoral que suspendeu as eleições diretas para os governos estaduais e favoreceu o perfil eleitoral da ARENA. Dessa forma, a ditadura evitou que o MDB conquistasse a maioria própria na Câmara e no Senado, mesmo obtendo uma maior quantidade de votos que o partido situacionista. Contudo, o desgaste político da ditadura e o crescimento do MDB eram evidentes, o que levou à implementação de mais uma medida casuística: a reforma partidária em 1979. Esta reforma suspendeu as eleições municipais de 1980 e teve como objetivo fragmentar a oposição para a eleição dos governos estaduais de 1982 com vistas a manter o controle do processo político em pleno processo de transição democrática. (FLEISCHER, 1986).

As conseqüências desta reforma estiveram refletidas no retorno ao pluralismo partidário. Surgiram seis organizações após a aprovação da reforma: o Partido Democrático Social (PDS), sucessor da extinta ARENA; o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), sucessor do antigo MDB; o Partido Popular (PP), que aglutinou o centro liberal, contrário ao regime ditatorial, mas com a perspectiva de ocupar o espaço conservador; o Partido dos Trabalhadores (PT), constituído pelos sindicalistas da área metropolitana de São Paulo, que adquiriu uma forte organização partidária em estreita ligação com as suas organizações de base e com os sindicatos operários; o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), herdeiro da sigla do partido de Vargas, mas que empreendeu negociações com o governo; e o Partido Democrático Trabalhista (PDT) de orientação social-democrata, integrado por antigos partidários de Vargas (LAMOUNIER e MENEGUELLO, 1986).

Antes do pleito eleitoral que iria preencher os cargos para governadores estaduais, novas mudanças eleitorais foram promovidas pela ditadura para manter sob o controle o crescimento dos partidos de oposição. Essas medidas, conhecidas como “Pacote de Novembro” (1981), tiveram por objetivo proibir as coligações partidárias. Visavam impor a vinculação dos votos em todos os níveis de governo, tornando nulos os votos dados a candidatos de partidos diferentes. Assim, todas as organizações deveriam apresentar candidatos, levando a fragmentação dos partidos ao extremo (MAINWARING, 1999).

Apesar de todas as medidas utilizadas pela ditadura para limitar o crescimento dos partidos oposicionistas, nas eleições diretas de 1982, esses partidos conseguiram eleger 10 dos 22 governadores estaduais, e dentre eles os estados mais importantes: Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais. A partir deste momento, o governo militar contou com as Forças Armadas como fonte de poder autoritário, com uma estrutura burocrática federal centralizada e com o apoio do PDS na Câmara e no Senado, enquanto a eleição deu aos governadores estaduais da oposição um poder legítimo outorgado pelo voto da sociedade. Os governadores tiveram também, sob seu comando, a máquina pública dos estados, fato que permitiu que assumissem um papel fundamental

na transição democrática e o estabelecimento de várias regras importantes na nova ordem constitucional (ABRUCIO, 1998).

A partir deste novo quadro, os governadores da oposição empenharam-se na luta sucessória e promoveram a mobilização da sociedade para aprovar a eleição direta do presidente para as próximas eleições de 1985. Essa possibilidade era rejeitada pelo governo militar, pois possuía uma maioria própria no Colégio Eleitoral que possibilitaria a manutenção do controle na sucessão presidencial (LAMOUNIER e MENEGUELLO, 1986)

A medida que postulava a eleição direta para o cargo de presidente foi derrotada na Câmara em 1984, mas a mobilização da população a favor dessa demanda e a polarização interna do PDS na escolha do candidato presidencial acabaram rachando o partido situacionista. Assim surgiu o Partido da Frente Liberal (PFL), o qual, posteriormente, formou a Aliança Democrática junto ao PMDB. Por meio desta aliança e dos votos do PFL no Colégio Eleitoral foi conseguida a vitória presidencial do candidato do PMDB, o governador de Minas Gerais, Tancredo Neves, cujo perfil moderado se ajustava à transição pactuada com o regime militar (MAINWARING; MENEGUELLO; POWER, 2000).

Os acontecimentos destes vinte anos contribuíram para a continuidade da inexistência de um sistema partidário de abrangência nacional que cristalice identidades na sociedade. Também contribuíram para a definição das regras do jogo político por parte do Estado, aprofundando, ainda mais, os traços de fragilidade dos partidos políticos brasileiros. Segundo Scott Mainwaring, dois foram os fatores que tiveram sérias conseqüências para os partidos políticos no período pós-militar:

Primeiro, em 1965 e em 1979, a ditadura aboliu os velhos partidos, visando a criação de novas organizações partidárias. Ao fazer isto, interrompeu a sedimentação das identidades partidárias, elemento fundamental na institucionalização do sistema de partido. Essa ação foi a que mais contribuiu para o enfraquecimento dos partidos. Segundo, o governo militar, ao permitir o funcionamento dos partidos e do Congresso sem um poder verdadeiro, de forma simultânea à expansão da autoridade do executivo, estimulou involuntariamente a proliferação

de políticos clientelistas com limitados interesses e conhecimento legislativo, (MAINWARING, 1995, p.368, tradução nossa).

Ao contrário de outros casos latino-americanos em que as clivagens partidárias e ideológicas foram recuperadas com o fim das ditaduras, no caso do Brasil, nenhum dos partidos do período pré-64 sobreviveu a partir da restauração democrática. Isso reflete tanto o baixo grau de institucionalização e instabilidade do sistema partidário pré-autoritário, como o resultado das constantes mudanças implementadas neste âmbito pelo regime militar (SANTOS, 1989).

Em virtude dessa fragilidade partidária, os governadores estaduais assumiram um papel fundamental na transição democrática, fato que influenciou na configuração posterior do sistema de partidos. Segundo Linz e Stepan (1992, apud ABRUCIO, 1998), as primeiras eleições realizadas após anos de autoritarismo, ajudam a determinar a lógica da competição dos futuros pleitos democráticos. Assim, Abrucio sustenta:

No caso brasileiro, as primeiras eleições que envolveram real distribuição de poder foram para os governos estaduais. Assim, no momento de reorganização política do Brasil para pleitos verdadeiramente competitivos, a dinâmica da política estadual, e mais especificamente a disputa pelas governorias, deixaram marcas na construção dos partidos e nas estratégias eleitorais dos deputados. O caráter estadual presente na ação dos políticos relacionou-se fortemente com o fato de as eleições fundadoras terem sido para governador e não para presidente ou para uma Assembléia Nacional Constituinte. (ABRUCIO, 1998, p.101-102).

Esta situação do Brasil contrasta diametralmente com o caso argentino, o qual, apesar de proscricões e ocasionais períodos de instabilidade de décadas anteriores, teve, na sua transição, o retorno dos dois partidos mais importantes do país, a UCR e o PJ, ambos com estruturas capazes de organizar e mobilizar vontades políticas para influir no sistema político. Neste caso, os partidos foram os principais interlocutores com a fracassada ditadura, e o diálogo foi estabelecido por meio da *Multipartidaria*, uma organização formada pela UCR e o PJ, que colocou o interesse comum da democratização acima das particularidades. Este novo ambiente contrastou com a ambigüidade dos grandes partidos em décadas anteriores com relação a temas como a

preservação das instituições democráticas e o estado de direito garantido pela Constituição (CAVAROZZI, 1989).

Nesta transição, os partidos tiveram condições de rejeitar várias propostas de pacto apresentadas pelos militares: recusaram a grande legislação introduzida pelo regime autoritário, as eleições indiretas e a exclusão de candidatos importantes para as eleições gerais de outubro de 1983. Uma vez instaurada a democracia, esta transição não pactuada ficou ilustrada com o imediato julgamento da alta hierarquia militar (LINZ e STEPAN, 1999).

Finalmente, mais um contraste com o Brasil residiu em que, mesmo tendo eleições para todos os cargos no pleito eleitoral de 1983, o eixo da campanha passou pelo debate dos candidatos presidenciais, o que tornou a dinâmica de atuação partidária futura mais vinculada à articulação nacional de interesses (HADIDA e PÉREZ, 1999). O caráter nacional da disputa eleitoral ficou refletido na centralidade que adquiriu a eleição presidencial ao se transformar no elo mais importante entre as disputas majoritárias e proporcionais. Os candidatos a presidente foram os principais puxadores de votos dos seus respectivos partidos (DE RIZ, 1990).

Como poderá ser apreciado no seguinte item, o surgimento (ou não) das identidades partidárias na abertura democrática e a distribuição do poder neste período de reorganização dos partidos políticos, foram fundamentais para a configuração do sistema partidário dos anos seguintes.

2.7. Sistema Partidário e Democracia (1983 - 2005)

A partir das mudanças ocorridas nos anos 70, ilustradas com a formação da *Hora del Pueblo* e da *Multipartidaria*, os anos 80 inauguraram uma etapa na qual o PJ e a UCR começaram a agir como verdadeiros partidos, cujo principal objetivo era arrecadar votos. Mesmo com alguns elementos típicos de movimentos, a abertura democrática fez com que a vocação hegemônica tenha

dado espaço ao reconhecimento recíproco dos partidos, fomentando a institucionalização do sistema partidário (McGUIRE, 1995).

É possível encontrar reflexos dessa postura nos discursos da campanha eleitoral de 1983. Nesta campanha os partidos condenaram de forma enfática a ditadura militar de 1976, colocando a construção de uma ordem democrática como tema central (CAVAROZZI, 1989). Nas propostas de governo, os dois partidos não se diferenciaram muito ao defenderem tanto a participação do Estado na economia como a proteção da indústria nacional, o que ilustra que os partidos não tiveram uma posição ideológica distanciada (HADIDA e PÉREZ, 1999).

Os resultados das eleições de 1983 foram surpreendentes devido à inesperada vitória da UCR. Pela primeira vez na história, a UCR derrotou o PJ em eleições livres e conseguiu, também, quorum próprio na Câmara de Deputados, mas teve que enfrentar no Senado o controle da oposição justicialista. (MUSTAPIC, 2000). A primeira derrota eleitoral do peronismo abriu uma séria crise interna, derivada da crença de que o movimento Peronista representava, de forma evidente, a maioria do povo argentino. Deste episódio surgiu a corrente interna "*Renovación Peronista*" que, como o nome indica, empreendeu polêmicas mudanças internas com vistas a institucionalizar o partido por meio do distanciamento da influência das cúpulas sindicais. Essas transformações traziam de forma implícita uma mudança do partido no sentido de reconhecer as instituições formais da democracia como elementos valiosos e importantes da disputa política (ABAL MEDINA, 2000).

A reconstrução do PJ como força eleitoral depois da crise de 1983 veio com a recuperação de grande parte do seu eleitorado tradicional nas eleições legislativas de 1987, fato foi favorecido pela forte crise econômica enfrentada pelo governo da UCR (TORRE, 2004). Com este trunfo, o PJ passou a ter o controle da Câmara e do Senado, situação que colocou a presidência de Raúl Alfonsín em um âmbito próximo ao de "governo dividido", circunstância na qual o controle de uma ou das duas Casas do Congresso estão em mãos da oposição (MUSTAPIC, 2000).

A renovação do PJ chegou em 1988 quando o partido escolheu, por meio do voto direto dos seus filiados, o candidato para as eleições presidenciais de 1989. Este pleito trouxe uma nova surpresa, já que o governador da Província de Buenos Aires, Antonio Cafiero, foi derrotado por Carlos Menem, governador da pequena província de La Rioja. Menem contou com o apoio de setores ortodoxos e de sindicatos, contrários à corrente da *Renovación* (DE RIZ e ADROGUÉ, 1991).

Nas eleições presidenciais de 1989, Carlos Menem derrotou, sem dificuldades, o candidato da UCR, fato previsível devido à grave situação econômica e social do país. Essa crise originou, inclusive, a antecipação da posse do presidente eleito. Uma vez iniciada a gestão do PJ, Menem implementou políticas econômicas ortodoxas contrárias à tradição Peronista, acontecendo o mesmo na política exterior e no relativo ao tema dos direitos humanos. Em um primeiro momento, estas políticas pareceram não afetar o partido, mas anos depois isto teve seu custo na fuga de Peronistas dissidentes que fundaram um novo partido, o Frente País Solidário (FREPASO) (ABAL MEDINA, 2000).

Com o sucesso econômico, o PJ não teve dificuldades em obter vitórias eleitorais nas eleições de renovação de parlamentares em 1991 e 1993, enquanto a UCR sofria os efeitos de caótica final do governo de Raúl Alfonsín. Foi essa situação de desarticulação do radicalismo que facilitou o embate do peronismo para iniciar a reforma constitucional de 1994. Tal reforma teve como principal objetivo habilitar o dispositivo da reeleição presidencial, possibilitando um novo mandato Peronista. Entretanto, o importante a ser destacado nessa reforma da Constituição é que a sua realização deu-se em um clima de consenso interpartidário ausente em reformas anteriores, fato que aprofundou a democracia (NOVARO 2001).

As eleições legislativas de 1997 fecharam uma aliança entre a UCR e o FREPASO, que levou o nome de “*Alianza*”, ocasionando ao PJ a primeira derrota eleitoral no governo de Menem. Esta aliança teve continuidade e

apresentou uma chapa para as eleições presidenciais de 1999. Nessas eleições a vitória foi facilitada devido às dificuldades econômicas enfrentadas pelo governo Peronista, mas, fundamentalmente, porque as intenções de Menem de tentar uma nova reeleição desataram um conflito interno dentro do PJ, o qual teve um elevado custo político (NOVARO, 2001).

Com grande apoio da sociedade, a aliança política que deu a presidência ao Radical Fernando De la Rúa chegou para corrigir os problemas econômicos, sociais e de corrupção herdados do peronismo. Contudo, as expectativas foram insatisfatórias em todos os sentidos, provocando a renúncia do vice-presidente Carlos “Chacho” Alvarez e o distanciamento do presidente do seu próprio partido. Essa situação refletiu-se nas eleições legislativas de 2001 que, além de diminuir os votos da Aliança, tiveram a novidade de apresentar uma elevada quantidade de votos nulos e brancos (ESCOLAR, 2002).

Toda essa situação fez com que De la Rúa se visse obrigado a renunciar e, sem um vice-presidente, segundo a Constituição, cabia ao Congresso preencher a vaga do Executivo, situação que permitiu observar a fragmentação interna do PJ na luta pela presidência. Finalmente, em consenso com a UCR, foi dada a presidência ao governador de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, para completar os dois anos que restavam do mandato de De la Rúa (TORRE, 2004).

Com o compromisso de Duhalde de não ser candidato para as presidenciais de 2003, foi aberta uma nova carreira eleitoral na qual o PJ apresentou três postulantes. Para evitar a ruptura do partido oriunda da crise interna, Duhalde decidiu suspender as eleições internas - suspeitas de fraude nos distritos sob controle dos participantes -, e optou por uma saída de emergência. Nesta, o PJ não apresentaria candidatos e poderiam, assim, concorrer os três postulantes. Com uma elevada participação da sociedade, os vencedores no primeiro turno foram Menem e Nestor Kirchner - governador de Santa Cruz, província da Patagônia. Kirchner contou com o apoio de Duhalde e do poderio eleitoral do PJ da Província de Buenos Aires, maior distrito eleitoral

do país. Com a desistência de Menem em virtude do abandono dos setores do PJ que ainda o apoiavam, Kirchner foi declarado presidente e tomou posse em 25 de maio de 2003 (TORRE, 2004).

A partir da abertura democrática de 1983, os partidos vêm experimentando um acelerado processo de reativação, mesmo tendo que enfrentar os sérios desafios resultantes das crises políticas, econômicas e sociais que aconteceram nos últimos vinte anos. Destes desafios surgiu um processo de institucionalização em que o sistema partidário passou do antagonismo e a instabilidade, típicos da existência de partidos-movimento, para o fortalecimento dessas organizações no desempenho do papel de governo ou oposição, estabelecendo um jogo aberto de concorrência e colaboração interpartidária.

Com a reforma eleitoral aprovada em 1912, a Argentina não teve, em eleições democráticas, presidentes eleitos que não fossem da UCR ou do PJ, o que dá uma pauta da predominância destes dois partidos ao longo da história democrática do país. Segundo James McGuire, seria tentador concluir que o caso argentino constitui um sistema bipartidário já que, segundo a força eleitoral, a quantidade de filiados e a quantidade de parlamentares eleitos assim o indicam. Inclusive, lembra o autor: “Nenhum outro partido que não seja o Peronismo ou o Radicalismo tem probabilidades de ganhar uma eleição presidencial no futuro próximo” (McGUIRE, 1995, p.224, tradução nossa). Entretanto, apesar da evidência a favor do sistema bipartidário, houve uma constante existência de terceiras forças.

Essas terceiras forças que apareceram ao longo das duas últimas décadas (Partido Intransigente - PI; Unión del Centro Democrático - UCD; Frente País Solidario - FREPASO; Movimiento por la Dignidad y la Independência - MODIN; Acción por la República - AR, etc.) existiram, contudo, como uma resposta conjuntural derivada do tipo de relação entre a situação e a oposição (UCR e PJ). Assim, essas forças se caracterizaram por possuir uma marcada volatilidade de votos, fato que se expressa na profunda variação de suas performances eleitorais ou, até mesmo, na sua desaparecimento. Essas

organizações careceram de estrutura nacional, sendo comumente partidos com uma base eleitoral concentrada em uma determinada região geográfica, normalmente a Capital Federal, a Província de Buenos Aires e alguma capital relevante do interior (IVANCICH; CORTÉS; DE PIERO, 1999).

Outros partidos que carecem de estrutura nacional, mas que conseguiram obter algumas bancas na Câmara ao longo dos últimos anos são os partidos provinciais de centro-direita, que operam em uma província específica (Fuerza Republicana, de Tucumán; Partido Liberal, de Corrientes; Partido Demócrata, de Mendoza, etc.), e os partidos de esquerda, cuja base eleitoral abrange especialmente a Capital Federal e a Grande Buenos Aires (Movimiento al Socialismo - MAS; Izquierda Unida - IU, etc) (JONES, 1998).

Com a instabilidade política dos últimos cinco anos, vários observadores têm afirmado o acontecimento de uma profunda transformação do sistema partidário argentino a partir da fragmentação inter e intrapartidária. Resultado disso seria uma configuração mais plural do sistema partidário derivada da polarização ideológica das novas forças eleitorais emergentes (ABAL MEDINA; SUÁREZ CAO; NEJAMKIS, 2003; ABAL MEDINA e SUÁREZ CAO, 2003; CHERESKY e BLANQUER, 2004). Alguns estudos empíricos que detalham a situação dos partidos até 2003 (MALAMUD, 2004; MALAMUD e DE LUCA, 2005) indicam, porém, que os dois partidos tradicionais, PJ e UCR, têm mantido a sua fortaleza eleitoral nas eleições para deputados federais e provinciais, senadores e governadores, e nenhuma terceira força tem se apresentado como uma possível alternativa eleitoral.

Essa interpretação tem sido refletida, em parte, nas eleições legislativas de 2005. Nestas, a maioria do PJ, antes dividido, se aglutinou em torno da figura do presidente Kirchner. Essa situação fez com que a idéia de um peronismo opositor a um governo do próprio PJ tenha se debilitado consideravelmente. O alinhamento do peronismo por trás de Kirchner, líder natural do partido, está refletido no fato de que, pela primeira vez desde que assumiu a presidência, conseguiu ter à disposição os recursos institucionais para aprovar os projetos de lei do governo no Congresso (CALVO, 2005).

Com a crise da UCR, que enfrenta sérios problemas em nível nacional, foi enfraquecido o poder da outra força política presente na totalidade do território argentino. Entretanto, parece prematuro decretar o desaparecimento deste partido, já que ele ainda conserva importantes aparatos provinciais sustentados pelas figuras políticas locais (TORRE, 2004). A presença da UCR no cenário político nacional é ilustrada pela eleição para governar 6 das 24 unidades da federação. Levando-se em consideração que as outras 16 unidades são governadas pelo PJ, resta uma para um partido provincial e a Capital Federal para o FREPASO.

Nas eleições legislativas de 2005, mesmo com a diminuição da sua força eleitoral, a UCR obteve 13 das 72 bancas do Senado e 38 bancas, de um total de 257 membros na Câmara de Deputados. Este fato colocou a UCR como a principal bancada de oposição ao governo no Congresso.

Nos últimos cinco anos têm surgido novos partidos opositores como produto do fracasso do governo da Aliança em 2001. Esses partidos, formados por ex-Radicais (Acción por una República de Iguales - ARI, e Movimiento Federal Recrear), passaram a ocupar o espaço da centro-esquerda e da centro-direita respectivamente. Mas de forma semelhante às terceiras forças que apareceram desde 1983, estes partidos carecem de uma estrutura partidária e de raízes no universo eleitoral, o que os expõe à volatilidade dos votos. Neste sentido, Juan Carlos Torre sustenta:

[...] estes grupos políticos apresentam sérios problemas para desafiar eleitoralmente o predomínio do Justicialismo. Em primeiro lugar, ambos são mais expressões de movimentos de opinião do que organizações partidárias, isto é, não possuem estruturas partidárias e enraizamento na sociedade, estando expostos à volatilidade das adesões eleitorais. [...] Em segundo lugar, tropeçam nas barreiras impostas pelo sistema eleitoral à expansão de novas forças [...] surgindo e crescendo nas províncias mais povoadas, mas sem conseguir penetrar as províncias menores. (TORRE, 2004, p.182).

Os estudos de Ernesto Calvo (2001) e Marcelo Escolar (2001) afirmam que as dificuldades destes novos grupos derivam dos problemas da desproporcionalidade e do viés majoritário nos sistemas eleitorais nacional e provinciais. Esses arranjos institucionais possuem a tendência de dar a

hegemonia a um único partido em numerosos distritos. Resultado disso é a consolidação do controle do PJ nas zonas periféricas, ampliando o domínio territorial deste partido.

Neste sentido, ao analisar as últimas eleições legislativas de 2005, Ernesto Calvo expressa que a fragmentação da oposição favoreceu o realinhamento do PJ:

A fórmula eleitoral D'Hont em múltiplos distritos de magnitude variável, permite que, conforme aumenta o número efetivo de partidos eleitorais, diminua o número efetivo de partidos legislativos. Ou seja, conforme aumenta a fragmentação partidária no âmbito provincial, o prêmio de maioria obtido pelo peronismo nos distritos eleitorais de menor magnitude se incrementa. **O resultado é um sistema de partidos fragmentado eleitoralmente, mas concentrado institucionalmente** (Calvo y Escolar, 2005). **Assim, o número efetivo de partidos eleitorais apresenta uma média de 3,2 partidos por província. No entanto, o número efetivo de partidos legislativos que calcula a concentração de bancas no Congresso é menor a 2 partidos.** Este efeito majoritário aumenta conforme cresce a diferença entre o partido mais votado, usualmente situacionista e peronista, e os outros partidos minoritários altamente fragmentados (CALVO, 2005, p.159, tradução nossa, grifo nosso).

Com este novo cenário, mais do que a fragmentação do sistema partidário, observa-se a transformação do PJ em um partido dominante, mas não hegemônico. A UCR, mesmo enfrentando uma crise nacional, continua sendo a segunda força política e principal oposição ao governo no Congresso. Finalmente, surge uma oposição fragmentada, mas, de forma igual aos terceiros partidos de anos anteriores, não possui os elementos necessários para se transformar em uma força nacional.

Perante este cenário, como deve ser caracterizado o sistema partidário argentino? Com a fragmentação do espaço não Peronista, nenhum dos novos partidos tem chance de obter uma vitória nas eleições presidenciais em médio prazo. De acordo com a situação descrita, os arranjos institucionais no âmbito eleitoral não incentivam o aumento dos partidos no Congresso, mas premiam o partido mais votado. Isso faz com que, mesmo tendo um aumento do número de partidos eleitorais, o número de partidos efetivos no Congresso diminua.

Em termos de distanciamento ideológico, o sistema partidário argentino pode ser considerado "moderado" já que, mesmo tendo espaço no Congresso para partidos de esquerda, centro-esquerda e centro-direita, os dois maiores partidos, o PJ e a UCR, são de centro. No entanto, deve ser levada em conta aqui a observação realizada por George Tsebelis (1990), no sentido de que os partidos não são homogêneos em termos ideológicos, pois no interior dessas organizações existem interesses diversos. Esta observação se aplica certamente ao PJ e a UCR, já que possuem facções ideologicamente mais próximas à esquerda ou à direita, que lutam pela liderança dentro do partido.

Paradoxalmente, como destaca James McGuire (1995), essa situação faz com que a distância ideológica no interior dessas organizações seja maior do que a distância ideológica existente entre os mesmos partidos. Uma outra observação importante colocada por McGuire parte de que esta dimensão ideológica, mesmo sendo útil, não consegue captar a forte polarização sub-cultural representada pelo Peronismo e o Radicalismo, presente ainda no eleitorado deste país.

Apesar de serem cada vez mais os observadores que aderem à idéia de que o bipartidarismo argentino tem sofrido mudanças a partir da variação dos resultados eleitorais, é fato que a distribuição do poder institucional apresenta uma linha que reflete mais continuidade do que mudanças. Neste sentido, Peter Mair afirma que a estabilidade ou mudança eleitoral e a estabilidade ou mudança do sistema partidário estão relacionados, mas isto não significa a existência de uma relação direta entre um e outro, pois um realinhamento eleitoral ou uma elevada volatilidade eleitoral não afeta necessariamente a estrutura da competição interpartidária (MAIR, 1996).

Ao adaptar essa idéia de Mair ao caso argentino, Andrés Malamud e Miguel De Luca expressam que as mudanças eleitorais possuem uma limitação territorial e são temporalmente efêmeras. As instituições eleitorais beneficiam marcadamente os partidos já estabelecidos e detentores de um forte e homogêneo enraizamento, mas, ao mesmo tempo, têm suficiente flexibilidade

para se adaptar a mudanças eleitorais que permitam manter invariável a estrutura da competição (MALAMUD e DE LUCA 2005).

De modo diverso, no Brasil, nenhum dos partidos do período pré-autoritários sobreviveu à ditadura e isso refletiu a debilidade das organizações partidárias surgidas na transição democrática iniciada no final dos anos 70. Tal debilidade pode ser explicada pelas constantes mudanças do sistema partidário brasileiro promovidas pelo regime militar. Em 1965, os militares extinguiram o pluripartidarismo ao impor uma moldura bipartidária completamente artificial e coercitiva. Posteriormente incentivaram, em plena transição democrática, a volta para um sistema pluripartidário para fragmentar a oposição com o objetivo de manter o controle da abertura política (MAINWARING, 1995).

Já no início da “Nova República”, os desafios do futuro governo eram muitos. Além da resistência oculta do velho regime, apareciam outras questões relacionadas à própria configuração desta nova etapa, principalmente sobre as mudanças no campo político-institucional destinadas a oferecer a necessária legitimidade ao novo regime democrático (LAMOUNIER e MENEGUELLO, 1986).

A morte do presidente eleito Tancredo Neves antes de tomar posse adicionou ainda mais complexidade à situação descrita. Seu vice, José Sarney - ex-líder do PDS, partido pró-ditadura -, não tinha a mesma habilidade política, nem a legitimidade do mineiro Neves. As qualidades políticas de Sarney, junto à falta de avanços substantivos na área econômica e social, levaram o governo ao imobilismo, fato que esteve também relacionado à falta de apoio político por parte do heterogêneo PMDB, o partido governista (LAMOUNIER, 1990).

Neste cenário, as principais questões da agenda político-institucional passavam pela constituição de uma Assembléia Constituinte e o retorno à eleição presidencial direta. Contudo, como a Constituinte só começaria os trabalhos no início de 1987, qualquer iniciativa para discutir questões

institucionais mais amplas era considerada ilegítima. Assim, segundo explicam Lamounier e Meneguello:

[...] os passos iniciais (apelidados no jargão político como uma mera “remoção do entulho autoritário”) consistiram, na realidade, simplesmente numa *desregulamentação*, e não na implantação de novas medidas que viessem a assegurar a estabilidade ou imprimir maior consistência às esferas parlamentar, eleitoral e partidária [...] abrindo espaços excessivos à improvisação, colocando em risco a própria sustentação partidária do processo de transição (LAMOUNIER e MENEGUELLO, 1986, p.91).

Um reflexo dessa situação pode ser encontrado na Emenda Constitucional nº 25, aprovada pelo Congresso em maio de 1985, mudança que indicava claramente a opção pela desregulamentação no relativo à organização partidária. As mudanças eliminaram alguns elementos autoritários, legalizaram os partidos marxistas e deram o direito do voto aos analfabetos. Ao mesmo tempo, diminuiu a quantidade mínima de votos que um partido deveria obter nacionalmente para alcançar a representação no Congresso, fato que permitiu a formação de alianças interpartidárias para eleições e deu espaço para a livre mudança partidária por parte dos parlamentares. Juntas, essas mudanças incentivaram a proliferação de novos partidos nacionais e, principalmente, estaduais (MAINWARING, 1999).

As eleições de 1986 para eleger governadores, deputados estaduais, dois terços dos senadores e a totalidade dos deputados federais (Senado e Câmara iriam compor o já convocado Congresso Constituinte), foram realizadas no apogeu do sucesso do Plano Cruzado, que estabilizou a economia a partir do congelamento de preços e salários. A defesa deste plano econômico por parte dos candidatos situacionistas deu ao PMDB a vitória de 22 dos 23 candidatos a governadores, e a maioria absoluta em ambas as Casas do Congresso. No entanto, o fim deste plano econômico, uma semana depois das eleições, significou um duro golpe à popularidade do presidente e do PMDB, fato que colocou em evidência a irresponsável manipulação eleitoral da economia política por parte do governo (LAMOUNIER, 1989).

Sem uma base de consenso prévia com relação a temas básicos como, por exemplo, a escolha entre uma forma de governo presidencialista ou parlamentarista, as discussões no âmbito do Congresso Constituinte voltaram ao ponto zero.

À complexidade da situação descrita, agrega-se a intensidade das disputas regionais verificada pelo número de propostas relacionadas com rearranjos territoriais e a construção de alianças que estiveram por encima dos partidos políticos (SOUZA, 2001). Até o PMDB, mesmo sendo hegemônico, apresentou uma situação de conflito interno derivada da heterogeneidade de seus membros. Essa situação levou à cisão do partido e à formação do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) (KINZO, 1990).

Segundo Fernando Abrucio, a dinâmica institucional neste período de redemocratização esteve marcada pela existência de partidos frágeis, em termos nacionais, e pelo papel central da eleição aos governos estaduais, inclusive na definição da composição do Congresso Nacional e da Assembléia Constituinte. Neste contexto, “[...] o sistema político obedeceu mais a padrões regionais do que nacionais. Isto deu maiores incentivos para que a classe política brasileira atuasse de forma meramente estadualista, e não em torno de um novo pacto político nacional” (ABRUCIO, 1998, p.103).

A configuração do sistema político brasileiro nos anos 80 pode ser observada nos principais traços da Constituição de 1988, principalmente no que tange às questões federativas. A falta de uma aliança política nacional capaz de reconstruir um novo Estado, aliada à fraqueza do governo Sarney, estabeleceram um quadro em que as demandas regionais e setoriais por recursos tornaram-se mais fortes no embate político. Na questão tributária, por exemplo, uniram-se prefeitos, deputados federais, governadores e representantes de alguns setores econômicos, com a intenção de obter maiores recursos para estados e prefeituras em detrimento da receita do Tesouro nacional. Resultado dessa pressão sobre o governo federal refletiu-se na vitória dos estados, que obtiveram mais recursos e menos responsabilidades. Isso potencializou a força dos governadores no sistema

político a partir da disposição de maiores recursos para controlar os deputados federais, estaduais e chefes políticos locais (SAMUELS e ABRUCIO, 2000).

Como mencionado anteriormente, devido às circunstâncias atípicas derivadas do Plano Cruzado, o PMDB obteve nas eleições de 1986 uma grande vitória eleitoral em todo o país. Contudo, a progressão em direção à fragmentação partidária foi retomada nas eleições municipais de 1988. Segundo Bolívar Lamounier, “[...] a eleição de 1988 realmente funcionou como uma ‘volta à realidade’, quebrando a hegemonia aparente que o maior partido do país, o PMDB, havia conquistado nas eleições gerais de 1986” (LAMOUNIER, 1989, p.87). Neste pleito, todo o eleitorado nacional foi envolvido e houve um importante avanço da esquerda impulsionado pelas vitórias do PT e do PDT nas capitais e outras grandes cidades. Tal fato confirmou a péssima imagem PMDB e do PFL perante o eleitorado e cristalizou a natureza altamente fragmentada do sistema partidário (MAINWARING, 1999).

As eleições presidenciais diretas de 1989 foram desenvolvidas em um ambiente caracterizado pelo deterioro econômico e o descrédito com relação às organizações partidárias. Este quadro possibilitou o surgimento de um *outsider*, Fernando Collor de Mello, que montou seu próprio partido, o Partido da Reconstrução Nacional (PRN). Collor de Mello, baseado em um discurso centrado na oposição ao governo Sarney, no antipartidarismo, no combate à corrupção e na racionalização do funcionamento da máquina pública, obteve pouco menos de 30% dos votos no primeiro turno. No segundo turno, valendo-se de uma forte campanha na mídia e de um discurso populista e demagógico para atingir os setores mais empobrecidos e de menor educação, o candidato do PRN venceu o ex-sindicalista do PT, Luiz Inácio “Lula” da Silva, com mais de 50% dos votos (SINGER, 1999).

Em 1990 foram realizadas eleições legislativas e para os governos estaduais. Nesta eleição foi estabelecida uma polarização pró e anti-Collor, a qual teve como resultado a vitória da oposição nas unidades mais importantes da federação. No caso das eleições legislativas, PMDB e PFL se recuperaram

do fracasso das eleições presidenciais de 1989 (obtiveram 108 bancas e 84 bancas, respectivamente), mas não conseguiram atingir os resultados das eleições de 1986. Contudo, o PMDB e o PFL permaneceram como os dois maiores partidos na Câmara dos Deputados. Nenhum outro partido obteve mais de 10% das bancas (de um total de 503): PDT, PDS, PRN, PTB, PSDB e PT conseguiram resultados similares que variaram entre 35 e 45 bancas. No total, dezenove partidos conseguiram eleger representantes na Câmara, um número atingido por outras poucas democracias. No Senado, PMDB e PFL juntos, obtiveram 16 das 27 bancas em disputa (LAMOUNIER, 1991).

Entre 1991 e 1992 a gestão de Collor foi marcada por problemas de inflação na economia aliadas a comprometedoras denúncias de corrupção. Este cenário levou à falta de apoio no Congresso e resultou na renúncia de Collor quando a Câmara aprovou, com uma elevada margem de adesão, a abertura do julgamento político que seria realizado pelo Senado (CASTRO SANTOS et al., 1994). Em dezembro de 1992 assumiu a presidência o vice-presidente Itamar Franco, que conseguiu estabilizar a economia e inaugurar uma nova etapa de crescimento econômico.

Em outubro de 1994 foram realizadas eleições para eleger presidente, governadores e assembleias estaduais, a renovação de dois terços do Senado e a totalidade da Câmara. O candidato do PT, Lula, que esteve à frente nas pesquisas depois da renúncia de Collor, foi prejudicado pelo sucesso do plano econômico implementado pelo governo Itamar, o qual, a partir de 1993, conseguiu controlar os índices inflacionários e inaugurou uma fase de forte recuperação econômica. O principal beneficiário do sucesso econômico foi o Ministro da Fazenda do PSDB, Fernando Henrique Cardoso. O então ministro, como candidato presidencial, cresceu de forma vertiginosa nas pesquisas eleitorais e obteve uma vitória no primeiro turno com mais de 54% dos votos (MAINWARING, 1999).

Na Câmara dos Deputados, PMDB e PFL continuaram com a supremacia mantendo os números das eleições anteriores. Por trás deles apareceram os partidos que obtiveram entre 30 e 60 bancas: PSDB, PT, PTB e

PDT, além do Partido Progressista Renovador (PPR) - sucessor do PDS - e o Partido Progressista (PP), duas novas forças que atingiram esse patamar de representantes. Nas 81 bancas do Senado, PMDB e PFL continuaram também mantendo o domínio com 22 e 18 bancas respectivamente. Porém, houve a aparição do PSDB com 7 representantes. No pleito de governadores, o PMDB obteve 9 das 22 eleições, o PSDB ganhou em 6 estados - dentre eles São Paulo e Rio de Janeiro -, enquanto nos outros 12 estados as vitórias ficaram para os partidos restantes (MAINWARING, 1999).

A primeira gestão do governo FHC foi caracterizada por importantes objetivos, entre eles a diminuição da inflação e o início de uma fase de crescimento econômico baseada na aprovação, por parte do Congresso, de vários itens relacionados à questão da reforma do Estado. Isto foi possível porque Fernando Henrique Cardoso montou um gabinete de coalizão, por meio da construção de uma força na Câmara e no Senado superior à alcançada pelos outros presidentes que sucederam o regime militar. A força desta coalizão residiu na articulação em torno do comprometimento do presidente com uma agenda inicial que contou com um considerável consenso entre os componentes da base governista. Tal fato ressaltou os aspectos majoritários do sistema político em benefício do Poder Executivo Federal (ABRUCIO, 1998).

Esse nível de consenso permitiu ao presidente obter apoio do Congresso para aprovar uma emenda constitucional habilitando o dispositivo da reeleição para os cargos de presidente, governadores e prefeitos. Assim, Fernando Henrique Cardoso foi novamente eleito para mais um mandato de quatro anos. Neste pleito, Cardoso foi apoiado por uma coligação formada pelo PPB, PTB, PFL, PSD e PSDB. Tal coligação obteve também a vitória para o governo estadual em 15 das 27 unidades da federação, ficando os demais estados em mãos de outros 5 partidos. Na eleição para renovação dos representantes da Câmara dos Deputados, o PFL obteve 105 bancas, enquanto o PSDB e o PMDB conseguiram 99 e 83 respectivamente, sendo seguidos pelo PPB, PT, PTB, PDT e PSB, que obtiveram entre 60 e 18 bancas. No Senado, ao renovar um terço dos representantes, PMDB, PFL e PSDB obtiveram, juntos, 21 das 27 vagas disponíveis.

A experiência bem sucedida nos dois governos de coalizão de Fernando Henrique Cardoso abriu espaço para o surgimento de um rico debate acadêmico em torno da natureza dos arranjos multipartidários existentes no denominado presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988).

Ao avaliar a coalizão que deu sustento ao governo FHC, vários observadores começaram a emitir argumentos contrários à visão convencional dos partidos políticos brasileiros, que os apresenta como fracos, altamente fragmentados, indisciplinados e fisiológicos. Postularam também que as coalizões governativas no Brasil são tão sólidas e eficazes quanto as formadas no parlamentarismo europeu, em virtude do comportamento cooperativo com o Executivo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999 apud AMORIM NETO, 2003).

Entretanto, vários outros autores fazem algumas observações pertinentes ao “cooperativismo” da coalizão do governo no Congresso. Vicente Palermo, por exemplo, destaca que, quando os componentes da coalizão possuem uma orientação programática comum - como no caso das privatizações no Congresso durante a gestão Collor e FHC -, o caminho aparece desobstruído para o governo (PALERMO, 2000).

Na mesma linha, Maria Helena de Castro Santos entende que, no caso de outras políticas de reforma estrutural (previdência, administrativa, tributária e fiscal), o governo Collor enfrentou grandes dificuldades para aprovar no Congresso suas propostas de reforma previdenciária e tributária. Da mesma forma aconteceu com o governo o Fernando Henrique, pois teve que encarar também árduas negociações com líderes parlamentares no que se refere à reforma administrativa (CASTRO SANTOS, 1997).

Sob a mesma perspectiva, Celina Souza entende que a dimensão federal explica em grande medida as diferenças no andamento das reformas constitucionais posteriores a 1988: as reformas não relacionadas diretamente com áreas de interesse dos governadores estaduais foram mais rápidas e menos traumáticas do que outras reformas geradoras de coalizões de apoio ou resistência diferentes (SOUZA, 1998).

Essa orientação programática comum da coalizão, característica central do governo FHC, se tornou evidente a partir dos contrastes com relação ao governo do petista Luiz Inácio “Lula” da Silva, iniciado em 2003: Lula obteve a presidência no segundo turno com mais de 60% dos votos, derrotando José Serra, candidato do PSDB. Na Câmara dos Deputados, o PT obteve a maior bancada ao conseguir eleger 91 representantes, seguido pelo PFL com 84 membros. O PMDB obteve 75 bancas e o PSDB 70, ficando atrás o PPB, PTB, PL, PSB e PDT, os quais obtiveram entre 20 e 50 bancas. No Senado foram renovados dois terços dos membros, 54 bancas, das quais o PMDB obteve 12, o PSDB ficou com 10, o PT conseguiu 8, o PFL obteve 7 e o PDT, 4. Na eleição de governadores, PSDB, PMDB e PFL obtiveram, juntos, o governo em 16 estados, ficando as outras 11 unidades nas mãos de outros cinco partidos (PT, PSB, PPS, PDT e PSL).

Brasílio Sallum Júnior e Eduardo Kugelmas explicam que esta situação, assim como em gestões anteriores, obrigou o governo a construir um governo de coalizão. Contudo, a composição do governo Lula incorporou uma diversidade que foi muito além da usual no presidencialismo de coalizão imperante no Brasil:

[...] O processo de ‘loteamento’ do Executivo entre os partidos aliados e as correntes petistas obedeceu aos padrões do exercício do poder do presidencialismo de coalizão. Entretanto, parece que ele tem sido maior do que foi no governo Cardoso. [...] No entanto, esta não parece ser a questão central. Ao longo da administração do governo Lula, ficou evidente que o governo funciona com vários braços atuando de forma descontraída. Este descompasso de atuação deve-se à divergência de idéias e interesses que conformam as decisões de distintos ministérios e empresas governamentais. [...] A ausência de um projeto próprio e a inviabilidade política de assumir os caminhos trilhados pelo governo anterior têm tornado impossível ao governo traçar diretrizes para suas políticas. Assim, quando as definições políticas de certas áreas governamentais dependem de articulação com outras de orientação diversa - seja dentro do Executivo, seja no Congresso -, tendem a aparecer dificuldades de coordenação e arbitragem. Desse ponto de vista, podem-se distinguir diversas áreas de atuação governamental, com políticas próprias e muito diferentes umas das outras (SALLUM JÚNIOR e KUGELMAS, 2004, p.273-276).

No final do governo Lula, vários observadores destacam a baixa capacidade de decisão e de inovação. Para exercer o poder, Lula fez o uso constante de mecanismos tradicionais - muito criticados anteriormente pelo PT

no seu papel de oposição -, dos quais são típicas a propaganda oficial e a distribuição de recursos públicos (cargos e verbas), em troca de apoio político no Congresso para aprovar projetos do governo. Segundo Lúcia Hippolito:

Fernando Henrique foi eleito em 94 por uma aliança liderada por dois partidos: PSDB e PFL. Conseguiu ampliar a aliança e com quatro partidos controlava 75% da Câmara. Já no caso do governo Lula, o arranjo eleitoral juntou em volta do PT alguns pequenos partidos, o que fez com que Lula fosse eleito em minoria no Congresso, mesmo sendo o PT a maior bancada da Câmara. Foi necessário ampliar muito a aliança original [...] e é aí que mora o perigo. Ao atrair uma multidão de pequenos partidos para formar maioria, o que o governo Lula conseguiu foi uma geléia. Uma maioria flácida, de difícil coesão e cujo poder de chantagem vem aumentando nesses dois anos e pouco (HIPPOLITO, 2005, p.204).

A falta de coesão e lealdade da fisiológica base política do governo Lula é observada nas sucessivas derrotas no Congresso a partir de 2004 e, posteriormente, nos escândalos de corrupção que se tornaram públicos em julho de 2005. As acusações surgiram de parlamentares da própria base do governo na Câmara dos Deputados e incluíram a paradoxal denúncia da compra de votos de deputados que formavam parte da coalizão governista. Foi denunciado ainda o recebimento de dinheiro para "engordar" as bancadas partidárias aliadas ao governo a partir da migração de parlamentares de um partido para outro - prática comum conhecida como "troca-troca" -, além da negociação entre governo e partidos aliados com base no intercâmbio de apoio político na Câmara em troca de verbas e cargos em empresas públicas federais (HIPPOLITO, 2005).

Em vista disso, pode-se chegar à conclusão de que a tendência ao fortalecimento dos partidos políticos brasileiros, apontada por vários observadores (FUGUEIREDO e LIMONGI, 1999; SANTOS, 1999; ABAL MEDINA; SUÁREZ CAO; NEJAMKIS, 2003), obedeceu mais a fatores conjunturais que permitiram o funcionamento de um governo de coalizão de forma aceitável, e não à estabilização e fortalecimento das pautas de cooperação inter-partidária no âmbito do Congresso. Assim, a discussão da baixa eficácia do desenho institucional com relação à governabilidade voltou a adquirir importância, sendo questionados aspectos derivados da combinação de uma alta fragmentação partidária com uma baixa disciplina dos

parlamentares no Congresso, fato que tende a produzir um sistema mais propenso ao veto do que à tomada de decisões.

2.8. Institucionalização, Fragmentação e Polarização Ideológica no Sistema Partidário

No item “Abordagem Teórica” apresentado na introdução, foi mencionado que, segundo a definição de Scott Mainwaring e Timothy Scully, um sistema de partido institucionalizado faz referência ao “processo pelo qual uma prática ou organização é estabelecida e amplamente reconhecida, senão universalmente aceita” (MAINWARING e SCULLY, 1995, p.4, tradução nossa).

Seguindo as colocações desses autores, para que um sistema partidário possa ser considerado como institucionalizado, devem ser preenchidas quatro condições: 1) regularidade nos padrões de concorrência interpartidária; 2) os partidos mais importantes devem possuir um enraizamento estável na sociedade, o que implica ter o poder de estruturar as preferências políticas dessa sociedade ao longo do tempo; 3) os atores políticos de maior relevância dão o devido reconhecimento e aceitação ao processo eleitoral e aos partidos políticos; e, 4) a organização intrapartidária se torna relevante, não ficando os partidos subordinados nem às ambições das suas lideranças nem a outros movimentos ou organizações que possam ter participado na constituição do partido. Um indicador de considerável institucionalização parte de avaliar se as estruturas dos partidos estão solidamente estabelecidas (MAINWARING e SCULLY, 1995).

O primeiro item refere-se à regularidade nos padrões de concorrência interpartidária na qual os mencionados autores lembram a estabilidade dos partidos ao longo dos anos. Por exemplo, o caso em que os grandes partidos aparecem ou desaparecem em um determinado espaço de tempo deixa de possuir a característica de um sistema institucionalizado.

No caso do Brasil, foi possível observar a dificuldade da consolidação dos partidos políticos e dos padrões de votação. A ARENA, que posteriormente se transformou no PDS, exerceu seu domínio entre 1966 e 1982, mas colapsou nas eleições desenvolvidas a partir de 1985. O PMDB se transformou em um partido dominante, mas as dificuldades políticas e econômicas enfrentadas pelo governo Sarney desgastaram a sua posição, afetando também o PFL, partido do qual tinha obtido apoio. O declínio do PMDB deu espaço eleitoral à ascensão do PT, PDT e PSDB, além da fugaz existência do PRN de Collor (MAINWARING, 1999).

Essa mudança na concorrência interpartidária encontra-se refletida na volatilidade das eleições para a Câmara dos Deputados, para o Senado Federal e para presidente. Tal fato pode ser explicado pela mudança na legislação eleitoral ocorrida entre 1979 e 1985, quando se passou de um sistema bipartidário para um multipartidarismo extremo. Ao incentivar a dispersão dos votos, foram prejudicados os dois maiores partidos: o PDS e o PMDB (MAINWARING, 1995).

No caso da Argentina, desde a volta da democracia em 1983, os dois maiores partidos, PJ e UCR, vêm se alternando na presidência. Este quadro está também refletido na baixa volatilidade das eleições para a Câmara e o Senado. Entre 1983 e 2003, a soma dos membros dos dois partidos em cada uma das Casas nunca foi inferior a 70% das bancas (MALAMUD e DE LUCA, 2005).

O segundo critério postulado por Mainwaring e Scully que possibilita avaliar o grau de institucionalização de um sistema partidário, surge da existência de sólidas raízes dos partidos na sociedade. Este fator está também relacionado com o primeiro item, já que a existência de partidos com uma identidade presente na sociedade limita consideravelmente a volatilidade eleitoral. A importância deste segundo fator é a seguinte: se existe o enraizamento, o mesmo se constitui como um guia no voto da maior parte dos cidadãos, os quais, geralmente, não orientarão o voto por questões pontuais ou por lealdade pessoal, mas votarão no partido que sempre votaram. Caso os

partidos não possuem esse enraizamento na sociedade, os cidadãos provavelmente orientarão o voto a partir do posicionamento do candidato sobre questões específicas ou pelo carisma do mesmo.

No Brasil, o baixo nível de enraizamento dos partidos na sociedade encontra-se na dificuldade dessas organizações em manter o mesmo desempenho eleitoral ao longo dos diferentes pleitos. Exemplo disso é o que aconteceu nas eleições presidenciais de 1989: o PMDB e o PFL, mesmo tendo as maiores bancadas no Congresso, obtiveram, juntos, menos de 6% dos votos válidos. O candidato Fernando Collor criou seu próprio partido (PRN) no ano da eleição e ganhou a presidência no segundo turno. Outro caso de eleição presidencial em que o partido teve um papel secundário aconteceu no pleito de 1994: o principal capital eleitoral do candidato do PSDB, Fernando Henrique Cardoso, foi ter conseguido, como Ministro da Fazenda, a drástica diminuição da inflação meses antes da eleição.

Segundo Scott Mainwaring, em qualquer sistema presidencial é quase sempre inevitável a existência de uma brecha entre os resultados eleitorais dos partidos na eleição presidencial e nas eleições legislativas, mas “[...] no Brasil, a magnitude dessa brecha [...] apresentou a maior diferença que qualquer outro país da América Latina” (MAINWARING, 1999, p.110, tradução nossa). Esta característica, junto à volatilidade eleitoral existente até na eleição de cargos executivos - desde 1985 foram eleitos como presidente candidatos de quatro partidos diferentes - confere ao Brasil um fraco padrão de votação.

A fraca presença dos partidos na sociedade fica claramente refletida na média de votos obtidos por meio do “voto na legenda”. Nos pleitos destinados a eleger representantes para a Câmara dos Deputados, o eleitor tem a possibilidade de dar seu voto para o partido ou para um candidato, mas, até para os partidos *catch-all*, a média de votos obtidos por meio da legenda é baixa, não superando 10% (SAMUELS, 1997).

No caso argentino a situação é contrastante. Ao fazer referência às duas forças principais na política argentina - o Radicalismo e o Peronismo -, Marcelo Cavarozzi explica:

Os partidos têm atingido graus de continuidade relativamente elevados; esta circunstância tem estado associada à gestação e continuidade de organizações, tradições e estilos partidários de solidez nada desprezíveis, e que, tanto no Peronismo como no Radicalismo, conseguiram gerar verdadeiras sub-culturas políticas que têm sobrevivido a perseguições e mudanças de regime. O partido radical, por um lado, está por cumprir cem anos e [...] não tem deixado de ser um fator relevante da política argentina desde princípios do século. O Peronismo, por outro lado [...] constitui praticamente o único exemplo de populismo latino-americano que não perdeu a adesão de vastos setores populares e médios, apesar da dissolução dos vínculos entre o líder carismático e as massas (CAVAROZZI, 1989, p.300-301, tradução nossa, grifo nosso).

Essa existência de “sub-culturas políticas” faz com que os cidadãos votem frequentemente em um partido e não em um candidato, tanto nas eleições presidenciais como legislativas. Tal fato diminui a brecha entre os resultados eleitorais dos partidos na eleição presidencial e nas eleições legislativas.

Seguindo as observações de Cavarozzi, pode ser destacada a longa trajetória do Radicalismo e do Peronismo ao longo do tempo. Este fato, segundo Mainwaring, indica que tais partidos “[...] provavelmente têm capturado a lealdade de algumas determinadas categorias no longo prazo. [...] Conseqüentemente, em sistemas mais institucionalizados, os partidos têm maior probabilidade de possuir um histórico organizacional mais destacado que nos casos de baixa institucionalização” (MAINWARING, 1999, p.31, tradução nossa).

Explica Mainwaring que a existência de ter partidos políticos com um maior enraizamento na sociedade incentiva a identificação partidária, o que por sua vez ajuda a estabelecer certos padrões nas eleições para cargos executivos e legislativos. A identificação partidária faz referência a um processo em que os eleitores assumem a posição de adeptos a um determinado partido, obtendo o benefício de conhecer, de antemão, a elevada quantidade de

informação oferecida pelos candidatos. A importância da identificação partidária está no fato de que o eleitor, ao desenvolver uma preferência, a mantém ao longo do tempo.

No Brasil, o baixo nível de enraizamento dos partidos na sociedade dificulta a criação de identificações partidárias. Isto, somado ao grande número de partidos e o excesso de candidatos, torna as opções políticas menos nítidas para o eleitor (KINZO et al., 2004). Esta situação contrasta com o caso argentino no qual a identificação partidária é considerável: em 1983 a filiação partidária registrada era de 5,6 milhões de cidadãos, dos quais 80% optaram por militar no PJ ou na UCR (COLOMBO, 1985).

O terceiro fator postulado por Scott Mainwaring e Timothy Scully está relacionado à legitimidade, reconhecimento e aceitação do processo eleitoral e dos partidos políticos por parte dos atores políticos de maior relevância. As pesquisas relativas à representação política da última década mostraram, tanto na Argentina como no Brasil, que os políticos e os partidos sofreram um forte desgaste perante a opinião pública. Este fato pode ser ilustrado pelo elevado nível de desconfiança que a sociedade mantém com relação aos políticos e suas organizações partidárias.

Entretanto, não deve passar despercebida a crise de representação que afetou a maioria das democracias ocidentais (MANIN, 1992). Nos casos específicos do Brasil e da Argentina, incluídas entre as democracias da denominada “terceira onda” (HUNTINGTON, 1994), essa crise de representação pode ser explicada a partir de uma conjuntura de endividamento e de programas de ajuste econômico estrutural que reduziram o campo de atuação e autonomia do Estado. Isso afetou a capacidade política para regular as economias desnacionalizadas, o que se traduziu numa modificação drástica das relações de força entre economia e política (GARCÍA DELGADO, 1998).

No caso argentino, as eleições legislativas de 2001 marcaram o ponto mais elevado na crise de representação partidária derivada do desencanto com o governo da Aliança (CHERESKY, 2003). Nesta ocasião, os votos nulos e

brancos estiveram próximos a 20% sendo que, normalmente, não superam 5%. No entanto, o que chamou a atenção foi a abstenção eleitoral: chegou aos surpreendentes 27%. A média, desde 1983, não superava a margem de 15 a 20% (TORRE, 2004). Posteriormente, na eleição presidencial de 2003 e nas eleições legislativas de 2005, esses números voltaram aos seus patamares normais.

No Brasil, como na Argentina, os partidos e os políticos são as figuras institucionais da democracia em que o cidadão menos confia. Essa percepção é maior devido à crescente personalização da política e a constante mudança partidária e falta de lealdade dos políticos no âmbito da Câmara dos Deputados. Isso aumenta a percepção que esses políticos procuram o próprio benefício e não a correta representação da vontade do eleitor (MAINWARING, 1999).

Esse contraste foi refletido em uma pesquisa que avaliou a tolerância da democracia de partidos como forma inequívoca de governo. Os resultados obtidos demonstraram que, enquanto na Argentina 82% dos pesquisados declararam que a democracia é preferível a qualquer outro tipo de forma de governo, no Brasil esse valor desceu para 48% (BASÁÑEZ; LAGOS; BELTRÁN, 1996). Contudo, deve ser considerado que as experiências de governos militares na Argentina estiveram marcadas pelos desastres econômicos e pelo extremo nível de violência utilizado na repressão política, fatos presentes na memória coletiva que fazem com que a democracia seja mais valorizada em comparação a outros países do Cone-Sul. Esses países tiveram ditaduras menos violentas e até conseguiram algum sucesso na área econômica, como aconteceu nos casos do Chile e do Brasil.

Além da percepção derivada das diferentes experiências militares, os resultados da pesquisa mencionada são importantes, pois estão, sem dúvida, relacionadas à maior ou menor institucionalizações do sistema partidárias, já que nos casos em que a institucionalização é maior, o grau de legitimidade da democracia também aumenta. A legitimidade da democracia encontra sustento no sistema partidário a partir de sua função estruturadora nas escolhas

eleitorais e na simplificação da ampla informação que surge em cada pleito eleitoral com relação às posições dos diferentes partidos e candidatos (MAINWARING e SCULLY, 1995).

Finalmente, o último e mais importante fator considerado por Mainwaring e Scully na avaliação do nível de institucionalização dos sistemas partidários, é a preponderância dada à organização partidária. Segundo Mainwaring “Em sistemas partidários mais institucionalizados, a organização partidária se torna importante; os partidos não estão subordinados a líderes poderosos; os políticos mantêm a sua lealdade com o partido” (MAINWARING, 1999, p.136, tradução nossa). Importantes autores da área de pesquisa partidária têm destacado, nesses últimos anos, a relevância da organização interna dos partidos (PANEBIANCO, 1988; 1990; KATZ e MAIR, 1995), já que as características do funcionamento e organização interna influenciam na forma como essas organizações se vinculam com o Estado e com os diferentes atores sociais.

O fator mais importante das características organizacionais dos partidos está em como essas organizações podem influir nos padrões de governabilidade. Sistemas partidários institucionalizados tendem a facilitar a governabilidade, e além disso, contribuem para controlar e conter fatores de conflito seja por meios eleitorais ou pelo caminho legislativo. Mainwaring e Scully afirmam que:

Sistemas de partido institucionalizados facilitam a governabilidade já que o vínculo entre o Executivo, os parlamentares e os líderes partidários é geralmente mais sólido que nos casos em que o sistema partidário se encontra em estado imaturo. Claro que um sistema partidário institucionalizado não garante de forma alguma o apoio no Congresso, mas incrementa muito essa possibilidade. [...] Com partidos indisciplinados, como aqueles que comumente são típicos de sistemas partidários imaturos, o Executivo pode, em determinadas circunstâncias, até deixar de contar com o apoio de seu próprio partido. Imobilismo, paralisia política, conflitos entre o executivo e seu próprio partido resultam facilmente no enfraquecimento do poder do Executivo. Partidos indisciplinados e sistemas de partido enfraquecidos atrapalham o funcionamento do Congresso, já que não há partidos sólidos na conformação de uma coalizão partidária, nas negociações e em outras instâncias similares (MAINWARING e SCULLY, p.26, tradução nossa).

Para atingir os objetivos da pesquisa, os vários aspectos da organização interna dos partidos são tratados com maiores detalhes na próxima unidade. Nesse capítulo serão abordados, especificamente, aspectos internos do funcionamento dos partidos como, por exemplo, a disciplina e a autonomia dos políticos na Câmara dos Deputados, a migração partidária, o tipo de campanhas eleitorais, as características dos partidos nacionais, a descentralização na organização e a heterogeneidade partidária. Após a descrição comparativa das características da organização intrapartidária, será realizada uma análise do tipo de relação existente entre os governadores e as bancadas estaduais na Câmara dos Deputados, fator determinante do poder de veto dos governadores em sua relação com o Poder Executivo Federal.

Antes de concluir o presente item, faz-se necessário esclarecer que mesmo utilizando o nível de institucionalização como elemento principal na comparação dos sistemas partidários do Brasil e da Argentina, indicadores convencionais como o número relevante de partidos e o grau de polarização ideológica propostos por Giovanni Sartori (1976), podem ser utilizados de forma paralela. A importância tanto do número de partidos como da distância ideológica existente entre as organizações partidárias pode ser determinante, por exemplo, na construção de coalizões governamentais ou na problemática que um governo deverá enfrentar no momento da negociação com posições políticas polarizadas.

Com relação ao número de partidos uma observação deve ser feita. Alan Ware tem apontado acertadamente que, em termos analíticos, considerar exclusivamente o número de partidos de um sistema, mesmo levando em conta o tamanho relativo de cada um, parece ser uma forma inadequada para classificar os sistemas de partido (WARE, 1996). A solução para esta deficiência foi formulada por Marko Laaksu e Rein Taagepera, os quais passaram a trabalhar com índice que mede o nível de fragmentação partidária - e não simplesmente o número de partidos. Estes autores medem, especificamente, o nível de fracionamento do sistema partidário por meio do número efetivo de partidos na Câmara dos Deputados, instrumento amplamente incorporado pela ciência política (LAAKSO e TAAGEPERA, 1979).

No caso argentino, como afirmado anteriormente, os arranjos institucionais no âmbito eleitoral não incentivam o aumento dos partidos no Congresso. Contrariamente, premiam os partidos mais votados, fazendo com que, mesmo com um aumento do número de partidos participantes nas eleições, o número efetivo de partidos no Congresso seja mantido, ou até diminua, favorecendo a manutenção do bipartidarismo, ou no máximo, permitindo uma fragmentação moderada. O simples fato de verificar que o número de partidos efetivos nunca foi maior de três e que atualmente é menor que dois, dá uma pauta da fragmentação partidária na Argentina (McGUIRE, 1995; MALAMUD e DE LUCA, 2005).

Sobre o distanciamento ideológico, foi também apontado que o sistema partidário argentino pode ser considerado como "moderado". Ainda que tenham lugar no Congresso para partidos de esquerda, centro-esquerda e centro-direita, o espaço ocupado por eles é reduzido, enquanto que os dois maiores partidos, o PJ e a UCR, são de centro. Deve ser considerada, nestes partidos, a existência de facções ideológicas mais próximas à esquerda ou à direita, as quais lutam pela liderança partidária. Paradoxalmente, como destaca James McGuire (1995), esta dimensão ideológica, mesmo sendo útil, não consegue captar a forte polarização sub-cultural representada pelo Peronismo e o Radicalismo, presentes ainda na cultura política argentina.

No caso do Brasil, o número efetivo de partidos variou muito, passando de um estrito bipartidarismo durante o regime militar para um multipartidarismo extremo a partir dos anos 90. O Brasil é um dos países com o número efetivo de partidos mais elevado do mundo ao apresentar a cifra de 8,65 partidos efetivos na Câmara dos Deputados. O multipartidarismo no Brasil é facilitado pelo sistema eleitoral que permite a muitos partidos obterem representação na Câmara devido à elevada magnitude distrital (uma média de 19 representantes por estado), o que incentiva o surgimento de pequenos partidos. Esse incentivo é ainda maior ao permitir a atípica possibilidade de construir coalizões em eleições proporcionais, fator que possibilita aos pequenos partidos superarem a barreira eleitoral de 5% (MAINWARING, 1995).

No que tange a distância ideológica, em décadas anteriores, o Brasil apresentava uma grande brecha entre os partidos relevantes da esquerda e da direita. Nesse cenário, o PT foi um dos partidos eleitorais significativos verdadeiramente de esquerda (FLEISCHER, 1987). No entanto, ao se tornar situação em 2003 e abandonar várias das reivindicações de décadas anteriores, o PT adotou uma posição de centro, diminuindo significativamente a distância ideológica. Mesmo assim, a existência de facções mais próximas à esquerda dentro do próprio PT, junto à presença de partidos de esquerda e centro-esquerda na Câmara (PSB, PC do B e PDT) dão continuidade ao distanciamento ideológico, ao apresentar viáveis alternativas de esquerda.

A partir do visto até aqui, o seguinte capítulo analisa o papel dos governadores na política nacional de acordo com o grau de institucionalização dos sistemas de partido. É realizada uma análise do tipo de relação existente entre os governadores e as bancadas estaduais na Câmara dos Deputados, instância determinante no espaço de negociação entre os governadores e o Poder Executivo Federal.

Capítulo III

O Poder de Veto dos Governadores na Política Nacional

Neste capítulo é analisado, de forma comparativa, o papel que desenvolveram os governadores na política nacional no âmbito das democracias inauguradas no início dos anos 80. No estudo, parte-se de um fator central: o grau de institucionalização que têm apresentado os sistemas de partido. Após a avaliação, no capítulo anterior, da regularidade nos padrões de concorrência interpartidária, o enraizamento dos partidos na sociedade e a legitimidade, reconhecimento e aceitação do processo eleitoral dos partidos por parte dos atores políticos de maior relevância, é abordada, a seguir, a quarta dimensão da institucionalização dos sistemas partidários proposta por Mainwaring e Scully (1995): a organização e funcionamento interno dos partidos, contemplando a disciplina e a autonomia dos políticos no âmbito da Câmara dos Deputados, o tipo de campanhas eleitorais derivadas dos sistemas eleitorais e a migração partidária.

Como mencionado na introdução, é sabido que, em um regime federal, os governadores sempre desempenham um papel importante nas definições da política nacional, mesmo não existindo mecanismos institucionais que estabeleçam vias de negociação entre esses atores e o Poder Executivo Federal. Esse tipo de negociação, no entanto, é criado informalmente no âmbito do Congresso Nacional, espaço em que os governadores estaduais participam da política nacional por meio da interferência no padrão de interação nas relações Executivo-Legislativo, ao acionarem suas bancadas para atender aos próprios interesses. A ascendência sobre as bancadas parlamentares varia - segundo afirma a principal hipótese da pesquisa -, de acordo com a institucionalização do sistema partidário, fator determinante do poder de veto dos governadores no seu relacionamento com o Poder Executivo Federal.

A seguir são descritas as práticas políticas que derivaram da organização interna dos partidos, as quais aumentaram ou diminuíram a margem de ação dos governadores no seu relacionamento com as bancadas estaduais no Congresso e com o Poder Executivo Federal.

3.1. Disciplina e Migração Partidária na Câmara dos Deputados

A discussão da disciplina partidária centra sua atenção no modo como os parlamentares de um mesmo partido votam em questões polêmicas apreciadas pelo Congresso. Tanto na Argentina como no Brasil são poucos os estudos que têm se ocupado da disciplina partidária no Congresso. Em ambos os países, a questão foi abordada utilizando índices para as votações nominais na Câmara dos Deputados (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1995; MAINWARING e PÉREZ LIÑÁN, 1997; JONES, 2002).

Ao oferecer dados importantes para a disciplina partidária, Ana María Mustapic (2000) destaca que os resultados obtidos por pesquisas desse tipo não são totalmente convincentes, já que utilizam somente resultados de votações nominais. Isso não captura o processo de produção da disciplina, ou seja, os maiores ou menores custos necessários para que o presidente e os legisladores cheguem a uma convergência sobre determinada política. Na mesma linha, Barry Ames aponta:

A medição da unidade dos partidos a partir das votações nominais não reflete os custos das negociações para obter apoio político. Os presidentes e os líderes partidários geralmente pagam esses custos em uma combinação de *pork-barrel* e substantivas concessões políticas. As votações nominais representam só o tramo final das negociações entre o presidente, os líderes partidários e os deputados. [...] Por outro lado [este índice baseado nas votações nominais] reflete unicamente a posição em questões que chegam a ser votadas, excluindo as “*nondecisions*”. Se a oposição no Congresso for muito forte, uma proposição do Executivo pode deixar de ser apresentada perante o cenário de uma votação incerta (AMES, 2002, p.186, tradução nossa, grifo nosso).

Após o esclarecimento sobre as falências das pesquisas que centram a sua atenção nas votações nominais na Câmara dos Deputados para avaliar a

disciplina partidária, é útil apresentar os números que resultaram desses estudos. No caso argentino, o trabalho de Mark Jones (2002) revela 98% de disciplina partidária nas votações nominais na Câmara dos Deputados, enquanto no Brasil, os trabalhos de Scott Mainwaring e Aníbal Pérez Liñán (1997) e de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1995), de acordo com diferentes índices utilizados, refletem uma disciplina partidária que varia entre 75% e 90% respectivamente. Deve ser destacado, porém, que os partidos *catch-all*, ideologicamente situados no centro e centro-direita (PFL, PL, PTB, PMDB e PSDB), apresentam médias entre 65% e 80%, enquanto os partidos de esquerda (PT, PC do B, PCB e PDT) mantêm uma disciplina em torno a 97 e 98% (MAINWARING, 1999).

Segundo Barry Ames, ao comparar os resultados do Brasil com outras democracias da região, os dados revelam uma menor disciplina partidária no caso brasileiro. Ao citar o caso da Argentina, que sempre apresentou um elevado índice, próximo a 98%, Ames sustenta: "[...] os líderes parlamentares deste país conseguiram sempre elevados níveis de disciplina nas votações sem os recursos do *pork-barrel* ou das substantivas concessões legislativas que são típicas no Brasil" (AMES, 2002, p.188, tradução nossa).

Dentre os componentes explicativos para o fato de existir uma maior ou menor disciplina partidária na Câmara dos Deputados, dois fatores parecem centrais. O primeiro está relacionado à baixa autoridade que os partidos *catch-all* do Brasil têm demonstrado com relação a seus parlamentares. Os estatutos partidários, como em qualquer parte do mundo, contemplam que a direção nacional do partido tem a prerrogativa de orientar o voto dos parlamentares, prevendo, inclusive, a possibilidade de expulsão do partido em caso de se opor a essa vontade.

Mas na realidade, as lideranças pouco se esforçaram por sancionar ou expulsar os colegas desleais, já que essas medidas são consideradas autoritárias e, ao mesmo tempo, podem dar início a uma debandada na própria bancada. Isto possibilitou que os parlamentares pudessem definir seu voto de acordo com uma perspectiva orientada pelos interesses clientelísticos que os

sustentam no Congresso, independentemente das deliberações realizadas pelo partido fora do âmbito parlamentar. Segundo Mainwaring:

Essa autonomia usufruída individualmente pelos membros do Congresso deriva da fraqueza dos líderes partidários, que encontram obstáculos para impor disciplina no partido. O líder tem pouco poder sobre seus colegas [...] e esse poder que os líderes conservam, deriva mais das regras do funcionamento interno do Congresso, e não das regras interpartidárias. Os líderes partidários possuem um modesto controle sobre assuntos relativos ao funcionamento interno do Congresso, mas não exercem nenhuma influência sobre questões que vão além (MAINWARING, p.141, tradução nossa).

No caso argentino foram isolados os casos que um parlamentar votou contra o seu próprio partido na Câmara dos Deputados, exemplo da comum homogeneidade apresentada pelas bancadas em cada votação. Caso um parlamentar vote contra a orientação partidária, há o sério risco de ser expulso do partido e pôr fim à sua carreira política. Segundo Mark Jones, ao descrever a praxe do PJ e da UCR na Câmara, explica:

[...] as bancadas realizam reuniões prévias a cada votação e estabelecem a forma em como o partido irá votar no plenário. Aliás, o líder do partido informa aos deputados qual é a posição do partido, o que pode ou não abrir debates de variada intensidade. Os membros contrários à posição do partido, geralmente optam por abandonar o plenário na hora da votação ou registrar a sua abstenção (JONES, 1998, p.11, tradução nossa)

O segundo fator explicativo sobre a maior ou menor disciplina partidária na Câmara está no sistema eleitoral por meio do qual os parlamentares são eleitos. O que deve ser observado é o vínculo existente entre o parlamentar, o partido e a continuidade da própria carreira política.

No caso argentino, foram os partidos que tiveram o controle da nomeação e posição que o candidato ocupou em uma lista fechada e bloqueada apresentada diretamente ao eleitor. Este fato garantiu ao partido o controle sobre o comportamento dos futuros parlamentares, mas fundamentalmente, o partido também controlou a carreira do político, obrigando-o a acatar as orientações da liderança partidária, pois dessa obediência dependia a própria carreira.

O quadro apresentado pode ser explicado pelo fato de que a taxa de reeleição dos parlamentares na Argentina é relativamente baixa, oscilando entre 19% e 27% (SAIEGH, 1997). Tal taxa daria aos parlamentares espaço para não se alinharem obstinadamente ao posicionamento da liderança, mas é sabido que quem age dessa forma prejudica os laços com a própria organização partidária, afastando a possibilidade de avançar na sua carreira política, principalmente para cargos executivos provinciais ou nacionais (MUSTAPIC, 2000).

Outro fator a ser levado em conta é a nomeação dos candidatos na lista. Sob a órbita dos partidos, a nomeação depende mais dos partidos provinciais devido à estrutura descentralizada, nascida em resposta às disposições constitucionais de ordem federal e eleitoral. A nomeação estabelece que cada uma das províncias deve constituir um distrito eleitoral com suas próprias organizações partidárias. Com isso, mesmo com alguma participação do comitê nacional na configuração das listas provinciais (JONES, 2002), são as organizações partidárias nesses distritos as que têm maior influência na montagem das listas. Essa situação constitui fato gerador de múltiplas lealdades, pois os parlamentares devem lealdade à liderança nacional e aos líderes provinciais (MUSTAPIC, 2002).

Um importante fator que diminuiu os efeitos dessa dicotomia de lealdades que deve enfrentar o parlamentar surge da dinâmica eleitoral argentina: a baixa volatilidade eleitoral e a considerável previsibilidade dos resultados das eleições beneficiaram os dois principais partidos, o PJ e a UCR.

Conforme explica Ana María Mustapic, as perspectivas de sucesso nas eleições uniram o líder e sua base de apoio, e essa união consolidou as lideranças: a vitória eleitoral se transformou assim no principal fator de coesão. Segundo a autora, o poder das lideranças partidárias se encontra sujeito ao ciclo eleitoral e vinculado à disponibilidade de cargos executivos de governo, tanto no nível nacional como provincial (MUSTAPIC, 2000).

Essa distribuição de cargos e remunerações por parte dos partidos é o que Angelo Panebianco (1990) denomina como “incentivos seletivos”, por que, além de incentivar a continuidade da participação dos membros nas organizações, os obriga a ficar sujeitos às regras do funcionamento partidário. Outro tipo de incentivos que os partidos distribuem são os “incentivos coletivos”, baseados na identidade partidária. No caso dos dois maiores partidos, o PJ e a UCR, existiram fortes vínculos históricos e pessoais entre os membros, criando laços que vão muito além de um simples cálculo racional de custos e benefícios com relação à carreira política.

Essas identidades conservaram seu vigor ao longo do tempo, fato que pode ser observado, nesses anos, pela impossibilidade de um Peronista passar à UCR ou vice-versa. No mesmo sentido, no exercício legislativo, parece impossível que os parlamentares emitam um voto contrário ao partido. Em todo caso, para os dissidentes destas duas forças, a única chance de sobrevivência política reside na fundação de novas organizações partidárias, como já aconteceu. Os dissidentes têm que enfrentar, porém, muitas dificuldades para concorrer com o PJ e a UCR, pois além de serem as únicas organizações de abrangência nacional, estão favorecidas pelo viés majoritário das eleições proporcionais.

No caso do Brasil ocorreu o oposto: com relação ao fator do sistema eleitoral, este oferece incentivos que diminuem a importância dos partidos. A implementação de uma eleição proporcional com lista aberta e uma elevada magnitude distrital incentiva os candidatos a realizarem uma campanha individual e não partidária, concorrendo, inclusive, com outros candidatos do próprio partido. Explica Fernando Abrucio:

O partido conta muito pouco na campanha dos candidatos. Ao contrário, muitas vezes os partidos dependem mais dos candidatos do que os candidatos dos partidos. Isso porque para aumentar o quociente eleitoral do partido, uma das peças mais importantes é o “puxador” de votos, que é aquele candidato que tem capacidade individual de obter uma grande soma de votos, capaz, por si só, de aumentar o número de cadeiras a serem preenchidas pelo partido no Legislativo (ABRUCIO, 1998, p.176).

A existência de blocos extrapartidários que cortaram transversalmente os partidos na Câmara dos Deputados ilustra muito bem essa situação. Esses blocos ou bancadas transpartidárias representam especificamente diferentes setores da sociedade civil, como, por exemplo, o setor financeiro, o setor industrial, o setor rural, os ambientalistas, sindicalistas, igrejas evangélicas, etc. Na maioria dos casos, esses setores financiam as campanhas eleitorais dos deputados criando um compromisso para o parlamentar, que deve defender na Câmara a posição da entidade que o ajudou a se eleger, independentemente da orientação da liderança partidária. A existência destas bancadas aparece como mais uma causa da baixa disciplina partidária no Brasil, que leva à mencionada ausência de sólidas estruturas partidárias.

O partido ocupou um papel secundário na continuidade da carreira política dos parlamentares, sendo a organização um simples veículo para viabilizar candidaturas individuais. Para perceber a dimensão deste traço, Barry Ames afirma que, apesar do cargo de deputado federal ser de atuação nacional, a sobrevivência política dos parlamentares depende muito do desempenho local. A obtenção de uma banca na Câmara não depende tanto do partido, mas sim da atenção das demandas apresentadas pelas bases locais, geralmente formadas por um pequeno número de municípios contíguos formadores dos distritos eleitorais “informais” (AMES, 1993)

Nessa dinâmica política os governadores ganharam poder, pois passaram a possuir mecanismos para melhorar o desempenho eleitoral dos deputados federais em suas bases locais, em virtude do vínculo criado entre deputado e governador para atender interesses mútuos. Assim, a falta de uma sólida estrutura partidária para sustentar as candidaturas dos deputados potencializou os recursos à disposição do governador estadual.

A partir da situação descrita, a maioria dos deputados federais manteve-se leal ao governo estadual devido ao elevado grau de incerteza no que tange a reeleição nos seus estados e à continuidade de suas carreiras políticas. É bom lembrar que a taxa de reeleição dos parlamentares no Brasil fica próxima a 70% (RODRÍGUEZ e BONVECCHI, 2004). Sem a existência de partidos que

ofereçam uma estrutura institucional que facilite a relação com as suas bases locais, os deputados federais devem recorrer aos recursos disponibilizados pelos governadores estaduais para não depender apenas da sua atuação individual (ABRUCIO, 1998).

Sobre a migração partidária, a maioria das democracias latino-americanas demonstra que os membros dos partidos mantêm fidelidade à sua organização partidária. No entanto, no Brasil, os políticos dos partidos *catch-all* têm frequentemente mudado de partido, evidenciando uma lealdade limitada.

Segundo expressa Mainwaring, “Os políticos têm agido de forma individualista, como representantes dos seus estados, e não como partes de uma organização nacional mais abrangente” (MAINWARING, 1999, p.142, tradução nossa). Muitas das mudanças partidárias acontecidas foram ideologicamente incongruentes, já que membros de um determinado partido têm passado a formar parte de uma outra organização partidária ideologicamente oposta (FLEISCHER, 1987).

Novamente é presente a percepção de que, para os políticos brasileiros dos partidos *catch-all*, as organizações partidárias funcionaram somente como instrumentos que possibilitaram levar adiante a própria candidatura, e não como uma organização à qual deve-se prestar lealdade. A explicação desta particularidade no Brasil pode ser explicada por meio de dois fatores: o primeiro está relacionado à falta de um castigo legal, somada à tolerância do eleitorado. O segundo fator explicativo desta migração partidária é que os políticos deram prioridade à carreira política individual e, neste sentido, a migração partidária indica a obtenção de benefícios na própria carreira política (NOVAES, 1994).

No caso argentino, a migração partidária é praticamente inexistente. Resulta impossível, por exemplo, imaginar a migração partidária de um Radical ao Peronismo e vice-versa. Têm existido, no entanto, deserções partidárias, tanto de Radicais como de Peronistas, que empreenderam a formação de novos partidos (FREPASO; ARI; RECREAR). Mas como já foi explicado, essas novas organizações encontram muitas dificuldades para concorrer com o PJ e

a UCR, pois além de serem as únicas organizações de abrangência nacional, estão favorecidas pelo viés majoritário das eleições proporcionais (MUSTAPIC, 2000). Além da falta de incentivos institucionais que favoreçam a migração partidária, aparecem novamente os “incentivos coletivos” de Panebianco (1990): para um político, ser Radical ou ser Peronista constitui um dos seus principais capitais perante o eleitorado (JONES, 1998).

Ao longo deste item foi possível perceber que o sistema partidário argentino apresentou, no que tange a sua organização interna, uma sólida disciplina partidária no Congresso, oriunda tanto do sistema eleitoral como do poder que os partidos exerceram sobre o destino da carreira política de seus parlamentares no Congresso. No Brasil, ao contrário, a indisciplina e a migração partidária no Congresso pareceram ser a regra. Segundo o argumentado nos parágrafos anteriores, isto foi produto dos incentivos eleitorais e da falta de controle dos partidos *catch-all* sobre o desenvolvimento da carreira política de seus parlamentares. O futuro político desses atores passou primordialmente pela atenção das demandas de sua base eleitoral.

3.2. O Poder dos Governadores na Política Nacional: Diferenças a partir da Institucionalização do Sistema Partidário

Ao longo da redemocratização brasileira, o fortalecimento dos governadores na política nacional ocorreu por causa da grande influência que estes atores exerceram sobre os senadores e deputados federais dos seus respectivos estados, fato que ficou conhecido como a formação das “bancadas dos governadores” (ABRUCIO, 1998). Isto foi possível devido à baixa institucionalização do sistema partidário brasileiro, a qual ofereceu incentivos para o desenvolvimento da carreira política dos parlamentares não pela via partidária, mas pela via regional.

Como já mencionado, no desenvolvimento da carreira política dos parlamentares, o partido ocupou um papel secundário, sendo a organização um simples veículo para viabilizar candidaturas individuais. Os deputados,

mesmo atuando no nível nacional, tiveram que desenvolver importantes ações perante as suas bases locais, já que a obtenção de uma banca na Câmara não dependeu tanto do comportamento com relação ao partido, mas sim da atenção das demandas apresentadas pelas bases locais, constituídas, geralmente, em nível municipal.

Assim, os governadores passaram a ocupar um importante espaço de poder, pois dominaram vários mecanismos para melhorar o desempenho eleitoral dos deputados federais em suas bases locais, criando-se um vínculo no qual foram atendidos interesses mútuos.

Dentre esses recursos, Fernando Abrucio (1998) destaca a distribuição de empregos públicos estaduais para os apadrinhados locais dos deputados federais. Os apadrinhados passaram a ser importantes cabos eleitorais nos municípios que formam o distrito eleitoral informal do parlamentar. A distribuição de verbas e a realização de obras públicas nas bases locais dos deputados foram outros meios pelos quais os governadores deram apoio aos deputados, aparecendo estes últimos como os principais responsáveis pelas obras. Assim, segundo afirma Abrucio, o governador atua em dois momentos junto aos deputados federais do seu estado:

Primeiro, no momento da eleição, quando os deputados - ou pelo menos um bom número deles - realizam uma campanha individual, precisando de uma estrutura logística e financeira que na grande maioria das vezes o partido não oferecia. Assim sendo, os candidatos à Câmara Federal pediam auxílio ao governador, o qual lhes oferecia a estrutura da máquina estadual. O segundo momento é o pós-eleitoral, quando os deputados federais precisam que o governador os auxilie no controle das bases locais (ABRUCIO, 1998, p.172).

Fica claro que nas campanhas eleitorais, foi o Poder Executivo estadual o principal fornecedor da logística necessária para o bom desempenho dos candidatos à Câmara dos Deputados. Dessa forma, constatou-se que os deputados federais planejaram as suas ações com prioridade a via regional devido à fraqueza dessas organizações para responder às demandas individuais dos políticos. A explicação para isto deriva das características

institucionais no Brasil, as quais incentivaram a opção individualista dos políticos e não a opção partidária.

É tão importante a relação entre os parlamentares da bancadas estaduais na Câmara e os governadores, que partidos como o PMDB e o PFL criaram um mecanismo informal por meio da designação de coordenadores estaduais de bancada para cumprirem a função de ponte entre as bancadas estaduais e seus governadores. Os coordenadores comunicavam aos governadores os pedidos dos parlamentares relativos às necessidades no seu distrito eleitoral e transmitiam aos parlamentares a posição do governo nas matérias contrárias ao interesse estadual que tramitavam na Câmara (NOVAES, 1994).

Ao levar em consideração a existência de bancadas extrapartidárias, a migração partidária e a dependência dos deputados às orientações dos governadores, não foi difícil perceber que os partidos só poderiam exercer um controle fragilizado sobre as suas bancadas. Essa fragilidade partidária, somada à ação individualista dos deputados focada na atenção das bases locais, deu ao Congresso uma lógica estadualista.

No caso argentino, os governadores estaduais se constituíram importantes figuras na política nacional. Mas isso se deu não devido à sua influência sobre os senadores e deputados federais, mas por se transformarem em chefes naturais dos partidos provinciais (JONES, 2002). Ao contrário do caso brasileiro, os governadores argentinos não gozaram de um poder tão pronunciado sobre as suas bancadas estaduais, devido a que a maior institucionalização do sistema partidário argentino gerou incentivos para o desenvolvimento da carreira política dos parlamentares por meio da via partidária (MUSTAPIC, 2000).

Sobre certas questões pontuais que envolveram os interesses locais, os deputados do governo não tiveram uma posição unívoca favorável à orientação nacional. Explica Kent Eaton, “na constante busca de consolidar laços com a liderança nacional e as lideranças provinciais, [os legisladores] enfrentaram

situações de conflito entre os interesses do partido provincial e os interesses do governo nacional, ao qual também representam” (EATON, 2002, p.287, tradução nossa).

A solução para a dicotomia de lealdades surgiu da dinâmica do sistema partidário argentino. A baixa volatilidade eleitoral e a considerável previsibilidade dos resultados das eleições - que constantemente beneficiaram aos dois principais partidos, o PJ e a UCR - consolidaram as lideranças partidárias devido às perspectivas do trunfo eleitoral do partido, fato que constitui o principal fator de coesão e disciplina no Congresso.

Apesar das evidentes diferenças nos sistemas de partido do Brasil e da Argentina, devem ser destacadas as características do caso argentino, que não anularam as dificuldades de encontrar fórmulas de cooperação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

A principal diferença com o Brasil está no desgaste da negociação que cada governo teve de enfrentar. No caso argentino, a negociação sempre foi encaminhada por meio dos líderes partidários. Já no Brasil, a cada votação de interesse do governo deve ser negociada uma coalizão de apoio específica. Essa situação abriu espaço para deputados e governadores exigirem a liberação de verbas por parte do Executivo, destinadas a atender tanto as necessidades estaduais como as bases eleitorais dos deputados, sejam estes da oposição ou da base de apoio ao governo.

A situação apresentada está relacionada às características dos sistemas políticos de cada país, os quais adotaram, em termos de Arendt Lijphart (1984), traços tanto do modelo majoritário como do modelo consociativo. Os traços do modelo majoritário favoreceram aos presidentes, enquanto os traços do modelo consociativo os enfraqueceram. A favor dos traços majoritários, os presidentes gozaram das Medidas Provisórias - MP ou dos *Decretos de Necesidad y Urgencia* - DNU, além de várias prerrogativas legislativas similares, as quais deram um poder considerável ao Executivo (SANTOS; ANASTASIA; MELO, 2004).

Pelo lado consociativo, a Argentina se caracterizou por ter um sistema partidário que pode ser classificado como um bipartidarismo ou um multipartidarismo de fragmentação moderada, enquanto o Brasil apresentou um multipartidarismo extremo que levou cada presidente a construir coalizões parlamentares amplas.

O Brasil teve um federalismo centrífugo no qual as pressões das unidades subnacionais tiveram um forte impacto na política nacional, traço contrário ao federalismo argentino, de tendência muito mais centralizadora. Os dois países apresentaram constituições rígidas, mas com a diferença de que o caso brasileiro incluiu no texto constitucional legislação de temática variada, como, por exemplo, saúde e educação. Assim, qualquer mudança no texto precisa da difícil obtenção da maioria qualificada.

Em suma, parece claro que os traços consociativos estiveram mais presentes no caso brasileiro quando comparado ao caso argentino. Isso elevou o número de atores com poder de veto, dentre eles, os governadores estaduais por meio das bancadas dos seus estados na Câmara dos Deputados (TSEBELIS, 1997).

A seguir são apresentados dois casos pontuais de negociação que ilustram a relação entre o poder de veto dos governadores e o sistema partidário. Há uma análise da relação entre os governadores, as bancadas estaduais na Câmara Federal e o Poder Executivo para, finalmente, ser apresentada uma negociação típica na realização do orçamento anual, um outro cenário que permite avaliar o papel dos mencionados atores em um outro âmbito de negociação.

3.3. Análise de Casos Pontuais

3.3.1. Isenção do IVA no Transporte de Cargas no Governo Menem

Durante o início do governo de Carlos Menem, em 1989, várias medidas econômicas foram tomadas para equilibrar a crítica situação fiscal do governo federal. No mês de janeiro de 1990, o governo elaborou uma proposição para aplicar o IVA a vários serviços. Um destes itens abriu uma brecha entre os deputados Peronistas, já que dentre eles estava o transporte de cargas, fato que poderia prejudicar as economias regionais. Essa oposição alertou os líderes, que temiam uma séria oposição a essa proposição devido à controvérsia em um único item.

A decisão tomada pela liderança implicou num acordo com a bancada do partido, o qual consistiu em desagregar a votação da lei artigo por artigo. Assim, a maioria das proposições foi aprovada com o apoio da maioria dos presentes no plenário, aproximadamente duzentos parlamentares. Quando da votação do item correspondente ao transporte rodoviário, quase cinquenta parlamentares do PJ abandonaram a votação para evitar votarem contra o próprio partido em uma matéria contrária aos interesses locais. O artigo relativo ao transporte foi derrotado e contou com o apoio da oposição (UCR) e de outros partidos provinciais, mas por uma pequena margem de sete votos (EATON, 2002). A ausência dos parlamentares do PJ prejudicou o governo, já que, além de resignar receita, dificultou a aplicação do imposto para o organismo público responsável pela arrecadação.

O exemplo apresentado reflete que, apesar dos parlamentares terem vínculos partidários nacionais e provinciais, é mantida nas votações a disciplina no sentido de não votar contra o partido, mesmo quando os interesses locais estão sendo prejudicados por uma proposta do Governo Executivo de mesma origem política. Outro fato importante a ser destacado é o acordo obtido entre os líderes da bancada, muito próximos ao governo e à base do partido. Este exemplo, mesmo não sendo de grande relevância, demonstra que todas as deliberações em que existem interesses desencontrados são levadas adiante dentro do partido, e dificilmente se chega a uma votação sem um acordo prévio.

3.3.2. O Fracasso dos Acordos nos Governos Collor e Itamar

Na mesma situação de crise fiscal enfrentada pelo governo Menem na Argentina, no Brasil, Collor tentou fechar vários acordos de votação com os governadores. Estava ciente de que estes atores eram peças-chave no Congresso, foro pelo qual deveriam passar as proposições do governo. O primeiro acordo foi elaborado em 1991, no qual o governo propunha a rolagem das dívidas dos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo em troca da aprovação, no Congresso, de um aumento de impostos. O problema para o governo Collor surgiu na rolagem da dívida dos três grandes estados, que teria origem nos recursos de diferentes fundos destinados a outros estados menores, mas cujas bancadas tinham grande peso no Congresso (PMDB e PFL). A partir deste erro de cálculo do governo, o projeto de Collor ficou inviável devido ao veto dos governadores mais pobres, mas com grande peso na Câmara, derivada da sobre-representação dos estados da região Norte, Nordeste e Centro-Oeste (CASTRO SANTO et al., 1994).

Uma urgência econômica do governo Collor para aprovar uma nova reforma tributária o fez solicitar novamente o apoio dos governadores. Ofereceu, mais uma vez, a rolagem da dívida dos estados em troca da aprovação de um pacote fiscal. Nessa votação, a mobilização das bancadas na Câmara foi surpreendente, já que as dívidas com o Governo Federal seriam financiadas em um período maior de vinte anos. Contudo, uma vez aprovada a rolagem, os governadores não cumpriram com sua parte do acordo e orientaram as bancadas a não votarem a aprovação de novos impostos, por ser uma medida antipopular (CASTRO SANTOS et al., 1994).

A partir de 1993, já no governo Itamar - e com a chegada de Fernando Henrique Cardoso ao Ministério da Fazenda -, foram empreendidas novas negociações com os governadores. As negociações foram novamente a partir da rolagem da dívida dos estados, e como condição para abrir as negociações, os governadores conseguiram o financiamento, pelo Banco Central, das dívidas dos bancos estaduais.

A primeira vitória do governo Itamar com relação às negociações com os estados, veio com a aprovação do Fundo Social de Emergência, que retinha parte dos recursos destinados aos estados. Essa aprovação foi possível graças à proximidade das eleições: alguns estados deram seu apoio em troca da venda de títulos dos bancos estaduais (completamente quebrados) ao Banco Central (ABRUCIO, 1998), o que possibilitou que contassem com dinheiro novo para enfrentar as campanhas eleitorais pela reeleição.

Sem uma coalizão de apoio no Congresso, tanto Collor como Itamar tiveram que negociar com os governadores o apoio das bancadas estaduais para aprovar projetos de lei de interesse do governo. Nessa busca de apoio, ficou claro que, mesmo negociando, os governadores exerceram seu poder de veto para evitar mudanças do *status quo* favorável aos estados. Esse poder de veto sempre foi exercido por meio dos deputados, os quais mantiveram a lealdade ao governo estadual para garantir recursos para o desenvolvimento da própria carreira política.

3.3.3. Governadores e Deputados na Aprovação do Orçamento

Neste tópico não serão apresentados detalhes da elaboração do orçamento. Apenas será focado, tanto no caso argentino como no caso brasileiro, o papel desenvolvido por governadores e deputados quando o projeto de lei chega ao Congresso.

No caso brasileiro, a atenção centra-se na Comissão Mista de Orçamento - CMO, espaço onde são negociados os interesses dos vários atores envolvidos. Os prefeitos, assim como os deputados, têm o interesse de garantir recursos para o próprio município, com vistas a atender as demandas de sua base eleitoral. Assim, a pressão sobre os parlamentares é constante, já que os prefeitos visam obter benefícios pontuais por meio da inclusão de emendas no projeto. Os deputados devem atender os pedidos desses prefeitos, já que a maioria deles funciona como cabo eleitoral nos distritos dos próprios parlamentares. Em Brasília, esses deputados são conhecidos como os

“vereadores federais”. As demandas dos governadores com relação ao orçamento têm prioridade e são atendidas pela bancada do próprio partido ou por parlamentares do mesmo estado (CASTRO SANTOS; MACHADO; ROCHA, 1997).

Mesmo com todo o desgaste na fase de aprovação, o orçamento não possui um caráter impositivo, mas autorizativo. Uma vez aprovado, o orçamento é executado de acordo com a vontade do Executivo, por meio da liberação de recursos feita pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Tal liberação muitas vezes é utilizada pelo Executivo para obter apoio na Câmara para aprovar matérias de seu interesse.

O caso argentino é bastante similar na sua tramitação, mas não assume o caráter de *pork-barrel* típico do Brasil. A base do orçamento é constituída por programas e não por emendas. Ao tramitar na *Comisión de Presupuesto* da Câmara, os governadores, como no Brasil, solicitam aos deputados do próprio partido o aumento de alguma verba ou inclusão de um programa para o estado. Deve ser destacado, no entanto, que neste processo, nem os prefeitos nem os deputados têm o papel fundamental desenvolvido por seus pares no Brasil.

Como já demonstrado, a carreira política destes atores não depende de garantir recursos para as suas bases eleitorais. O trabalho, em todo caso, é o de garantir verbas para o governador provincial do mesmo partido. (RODRÍGUEZ e BONVECCHI, 2004).

A institucionalização dos sistemas de partido na Argentina e no Brasil também fica refletida na tramitação orçamentária no Congresso. No caso do Brasil, o objetivo dos deputados e prefeitos para garantir recursos é fundamental, pois estes são vitais para o futuro da própria carreira política. Na Argentina, ocorre o contrário: a elaboração do orçamento, mesmo com a função de garantir recursos para os governadores, não é uma questão relacionada à sobrevivência política. O desenvolvimento da carreira política de deputados e prefeitos passa pela organização interna do partido e não pela busca de recursos para as bases eleitorais.

Capítulo IV

Conclusão

Ao partir de um problema empírico que consistia em compreender a atuação dos governadores na política nacional e especificamente analisar o poder de veto destes atores perante a ameaça ao *status quo* favorável aos estados, foram colocadas três hipóteses nesta dissertação. A análise do papel desses governadores foi abordada de forma comparativa a partir da observância da institucionalização dos sistemas de partido no Brasil e na Argentina.

As hipóteses foram testadas:

No caso argentino, o sistema partidário se encontrava mais institucionalizado e menos fragmentado no nível nacional. A descentralização de poder típica dos federalismos da região pôde ser contornada em benefício do Poder Executivo. O poder de veto dos governadores foi limitado pela lógica interna dos partidos e pela mecânica bipolar de competição partidário-eleitoral. Esta lógica colocou também limites ao comportamento independente dos legisladores, o que dificultou o poder de influência do governador com relação à bancada do seu distrito.

No Brasil, o sistema partidário se caracterizava por possuir um baixo nível de institucionalização e uma maior fragmentação. O Executivo enfrentou múltiplas dificuldades para exercer o poder. A descentralização de poder derivada do federalismo se viu multiplicada a partir do grande poder de veto dos governadores estaduais exercido por meio da influência sobre os parlamentares no Congresso Nacional. Nesse cenário, os partidos políticos tiveram pouca ingerência sobre os parlamentares. A lógica interna dos partidos, junto às

características da competição partidária, não incentivou a lealdade e a obediência aos desígnios partidários.

Verifica-se que o maior ou menor esforço realizado por parte do Poder Executivo Federal para obter a disciplina do partido (ou da coalizão governante) e evitar a paralisia decisória variou, em cada caso, a partir da lógica determinada pela competição político-partidária oriunda dos sistemas de partido e das características organizacionais dos partidos.

Ao abordar a questão relativa à relação intergovernamental estabelecida entre o Poder Legislativo e os governadores estaduais, o Capítulo I teve o propósito de demonstrar, comparativamente, as diferenças e as semelhanças no desenvolvimento histórico do federalismo argentino e brasileiro. Constatou-se que, enquanto o federalismo brasileiro se constituiu como um paradigma da descentralização política, o federalismo argentino manteve os traços centralizadores desde seu início.

O Capítulo II abordou especificamente as características dos sistemas partidários brasileiro e argentino sob a perspectiva do nível de institucionalização e fragmentação partidária.

Já o Capítulo III tratou do vínculo estabelecido entre os deputados e os governadores estaduais a partir dos resultados obtidos da descrição realizada no capítulo anterior. Posteriormente foram apresentados alguns casos que ilustram a forma de agir de governadores e deputados.

4.1. Institucionalização do Sistema Partidário

Segundo os aportes e fundamentações teóricas apresentadas por destacados pesquisadores da área de partidos e sistemas partidários, pode-se concluir que, no Brasil, o sistema partidário não está suficientemente institucionalizado. Isto se deve, em parte, às constantes mudanças nas regras

de competição eleitoral, à presença do Estado antes mesmo do surgimento dos partidos e à interrupção da democracia que derivaram na proscricção dos partidos.

De modo diverso, na Argentina, os partidos tiveram a possibilidade de se institucionalizar, mesmo com a proscricção partidária e a interrupção democrática. O traço de maior contraste com relação aos partidos brasileiros está na longevidade das instituições argentinas: a UCR foi fundada há mais de cem anos (em 1889) e o Peronismo foi fundado em 1946, há exatos sessenta anos.

Assim, de acordo com os elementos colocados por Scott Mainwaring e Timothy Scully sobre a institucionalização, é possível verificar que as organizações argentinas têm atingido um considerável nível de institucionalização, principalmente a partir dos últimos vinte anos, enquanto o sistema partidário brasileiro ainda se encontra em um estágio inferior.

As diferenças puderam ser observadas na transição democrática de cada caso. Os partidos argentinos foram os principais atores de transição, enquanto no Brasil a transição foi controlada pelos militares. Os partidos brasileiros, em plena passagem do bipartidarismo para o multipartidarismo, não tiveram espaço algum para participar deste processo. Em oposição, o sistema partidário argentino superou, nesta etapa, velhas diferenças em prol do desenvolvimento da democracia.

Este cenário refletiu, fundamentalmente, a questão da organização interna dos partidos, a disciplina partidária e a migração partidária na Câmara dos Deputados.

O sistema partidário argentino apresentou, no que tange à sua organização interna, uma forte disciplina partidária no Congresso. Essa disciplina teve origem tanto no sistema eleitoral como no poder que os partidos exerceram sobre o destino da carreira política de seus deputados no Congresso.

No Brasil ocorreu o contrário: a indisciplina e a migração partidária no Congresso foram comuns, produtos dos incentivos eleitorais e da falta de controle dos partidos *catch-all* sobre o desenvolvimento da carreira política de seus parlamentares. Assim, o futuro político desses atores passou, primordialmente, pela atenção das demandas de suas bases eleitorais.

4.2. O Poder dos Governadores na Política Nacional

A partir da redemocratização brasileira, o fortalecimento dos governadores na política nacional teve origem na grande influência que exerceram sobre os deputados federais dos seus respectivos estados. Este fato ficou conhecido como a formação das “bancadas dos governadores”. Isso foi possível devido à baixa institucionalização do sistema partidário brasileiro, a qual ofereceu incentivos para o desenvolvimento da carreira política dos parlamentares não pela via partidária, mas pela via regional.

Desta forma, os governadores passaram a ocupar um importante espaço de poder, pois ao terem sob seu domínio vários mecanismos para melhorar o desempenho eleitoral dos deputados federais em suas bases locais, criaram um vínculo no qual foram atendidos interesses mútuos.

Na Argentina, os governadores estaduais constituíram importantes figuras na política nacional, não devido à sua influência sobre os senadores e deputados federais, mas por se transformarem em chefes naturais dos partidos provinciais. Os governadores argentinos não gozaram de um poder tão pronunciado sobre as suas bancadas estaduais, devido a maior institucionalização do sistema partidário argentino, que gerou incentivos para o desenvolvimento da carreira política dos parlamentares por meio da via partidária.

4.3. O Desgaste do Poder Executivo nas Negociações com o Congresso

Os poderes executivos enfrentaram, em cada caso, um maior ou menor esforço para obter a disciplina do partido ou da coalizão governante para evitar a paralisa decisória. Esse esforço variou a partir da lógica determinada pela competição político-partidária derivada dos sistemas de partido e das características organizacionais dos partidos.

No caso argentino, a capacidade dos partidos para distribuírem incentivos seletivos e coletivos, somado à mecânica competição bipolar, colocou limites ao comportamento independente dos parlamentares no Congresso. Isso favoreceu a obtenção de disciplina e, portanto, o menor desgaste na negociação entre o Executivo e o Legislativo.

No caso do Brasil, os partidos políticos tiveram pouca ingerência sobre os parlamentares devido à lógica interna dos partidos. Esta lógica, junto às características da competição partidária, não incentivaram a lealdade e obediência aos desígnios partidários. Assim, o Executivo sofreu um maior desgaste político nas negociações com o Congresso, não só por não possuir uma maioria própria (tendo que construir uma coalizão de governo), mas também por enfrentar o comportamento imprevisível dos parlamentares.

Desta forma, as três hipóteses levantadas pela pesquisa foram confirmadas.

Bibliografía

ABAL MEDINA (h), Juan Manuel. **Democracia inestable y sistema partidario estable: el caso argentino**. Trabajo presentado no XXII International Congress of the Latin American Studies Association, Miami, 2000.

_____. Elementos para una teoría contemporánea de los partidos políticos. In: CAVAROZZI, Marcelo e ABAL MEDINA, Juan Manuel (h.). **El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal**. Rosario: Homo Sapiens, 2002, p.33-54.

ABAL MEDINA (h), Juan Manuel (h) e SUÁREZ CAO, Julieta. La competencia partidaria en la Argentina: sus implicancias sobre el régimen democrático. In: CAVAROZZI, Marcelo e ABAL MEDINA, Juan Manuel (h.). **El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal**. Rosario: Homo Sapiens, 2002, p.163-186.

_____. Análisis crítico del sistema electoral argentino: evolución histórica y desempeño efectivo. **Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes**, Quilmes n.14, ago. 2003, p.121-150.

ABAL MEDINA (h), Juan Manuel, SUÁREZ CAO, Julieta e NEJAMKIS, Facundo. "Reglas similares, resultados distintos: las instituciones políticas argentinas y brasileñas en perspectiva comparada". In: ÁLVAREZ, Carlos 'Chacho' (Org.). **La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula**. Buenos Aires: Prometeo, 2003, p.241-263.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v.31, n.1, 1988, p.5-34.

_____. Governabilidade e reformas: dilemas da transição. In: DOS REIS VELLOSO, João (Comp.). **O Real, o crescimento e as reformas**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1996.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da Federação e a Redemocratização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998.

ACUÑA, Carlos e REPETTO, Fabián. **Marco de análisis de las políticas sociales**. Buenos Aires: CEDI, 2001. Mimeografiado.

ALONSO, Paula. La política y sus laberintos. El Partido Autonomista Nacional entre 1880 y 1886. In: SÁBATO, Hilda e LETTIERI, Alberto (Coord.). **La vida política. Armas, votos y voces en la Argentina del siglo XIX**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

AMES, Barry. O Congresso e a política orçamentária durante o período pluripartidário. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v.29, n.2, 1986.

_____. Disparately seeking politicians: strategies and outcomes in Brazilian Legislature election. In: PEDONE, Luiz (Org.). **Sistemas Eleitorais e Processos Políticos Comparados**. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1993.

_____. **The Deadlock of Democracy in Brazil**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

_____. Party Discipline in the Chamber of Deputies. In: MORGENSTERN, Scout e NACIF, Benito (Ed.). **Legislative politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

AMORIM NETO, Octávio. O Presidencialismo de Coalizão Revisitado: Novos Dilemas, Velhos Problemas. In: GIUSTI TAVARES, José Antonio (Org.). **O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003.

ARGENTINA. Constituição (1994). **Constitución de la Nación Argentina**. Buenos Aires: Kapelusz, 2001.

BALESTRA, Ricardo e OSSONA, Jorge Luis. **Qué son los partidos provinciales**. Buenos Aires: Sudamericana, 1983.

BAZÁÑEZ, Miguel, LAGOS, Marta e BELTRÁN, Tatiana. **Reporte 1995: Encuesta Latino Barómetro - Mayo de 1996**. Santiago de Chile: Latino Barómetro, 1996. Mimeografiado.

BENTON, Allyson. Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino. **Revista Política y Gobierno**, México, v.X, n.1, 1º sem., 2003.

BIDART CMPOS, Germán. El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad. In: CARMAGNANI, Marcello (Comp.). **Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

BOTANA, Natalio. **El federalismo político en la Argentina: Ensayo de interpretación**. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones, 1975a.

_____. La reforma política de 1912. In: GIMÉNEZ, Marcos (Ed.). **El Régimen Oligárquico**. Buenos Aires: Amorrortu, 1975b.

_____. **El Orden Conservador: La Política Argentina Entre 1880 e 1916**. Buenos Aires: Hyspamérica, 1986.

_____. El Federalismo Liberal en Argentina: 1852-1930. In: CARMAGNANI, Marcello (Comp.). **Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

BOTANA, Natalio e GALLO, Ezequiel. **De la República posible a la República verdadera (1880-1910)**. Buenos Aires: Ariel, 1997.

CALVO, Ernesto et al. Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina. In: CALVO, Ernesto e ABAL MEDINA, Juan Manuel (h) (Ed.). **El federalismo electoral argentino: Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina**. Buenos Aires: EUDEBA, 2001.

CALVO, Ernesto. Argentina, elecciones legislativas 2005: consolidación institucional del kirchnerismo y territorialización del voto. **Revista de Ciencia Política**, Santiago de Chile, v.25, n.2, 2005, p.153-160

CALVO, Ernesto e ABAL MEDINA, Juan Manuel (h) (Ed.). **El federalismo electoral argentino: Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina**. Buenos Aires: EUDEBA, 2001.

CALVO, Ernesto e ESCOLAR, Marcelo. **La Nueva Política de Partidos en la Argentina**. Buenos Aires: Prometeo, 2004.

CAMARGO, Aspásia. La Federación Sometida: Nacionalismo Desarrollista e Inestabilidad Democrática. In: CARMAGNANI, Marcello (Comp.) **Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993, p.300-362.

_____. Do federalismo oligárquico ao federalismo democrático. In: CHAVES PANDOLFI, Dulce (Org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

CAMPHELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964). São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

CAO, Horacio. El sistema político subnacional de las áreas de menor desarrollo relativo. **Territorios: Revista de Estudios Regionales y Urbanos**, Bogotá, n.6. fev. - jul., 2001, p.129-144

CAO, Horacio e RUBINS, Roxana. La Cuestión Regional y La Conformación del Estado-Nación en la Argentina. **Cuaderno CEPAS**, Buenos Aires, n.2, 1996.

CAPITANICH, Jorge; KICILLOF, Axel; ZORRILLA, Mónica. **Federalismo Fiscal y Coparticipación Federal: una propuesta para la transformación de la relación nación-provincias**. Buenos Aires: Editorial Docencia, 1999.

CARMAGNANI, Marcello. El federalismo: historia de una forma de gobierno. In CARMAGNANI, Marcello (Comp.) **Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993, p.397-416.

CARVALHO, José Murilo de. Federalismo y centralización en el Imperio brasileño: historia y argumento". In CARMAGNANI, Marcello (Comp.)

Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

_____. El federalismo brasileño: perspectiva histórica. In: HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia (Org.). **¿Hacia un nuevo federalismo?**. México: Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 34-64.

_____. **A Construção da Ordem: a Elite Política Imperial.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASTRO SANTOS, Maria Helena de, et al. **Interesses sociais e poderes constituídos na política fiscal e tributária dos governos Collor e Itamar Franco: padrões de interação, conflitos e barganhas.** Caderno de Ciência Política n.11 - Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 1994.

CASTRO SANTOS, Maria Helena. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituinte. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, vol. 40, n.3, 1997, p.335-376.

CASTRO SANTOS, Maria Helena, MACHADO, Érica e ROCHA, Paulo. O jogo Orçamentário da União: Relações Executivo-Legislativo na Terra do *Pork-Barrel*. In: DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de (Org.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas.** Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1997.

CAVAROZZI, Marcelo. El esquema partidario argentino: partidos viejos, sistema débil. In: CAVAROZZI, Marcelo e GARRETÓN, Manuel (Ed.). **Muerte y Resurrección. Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones en el Cono Sur.** Santiago de Chile: FLACSO, 1989.

_____. **Autoritarismo y democracia (1955 -1996). La transición del Estado al Mercado en la Argentina.** Buenos Aires: Ariel, 1997.

CHACON, Vamireh. **História dos partidos brasileiros: discurso e práxis dos seus programas.** Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.

CHASQUETTI, Daniel. Democracia, multipartidismo y coaliciones em América Latina: evaluando la difícil combinación. In: LANZARO, Jorge (Comp.). **Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina.** Buenos Aires: CLACSO, 2001.

CHERESKY, Isidoro. Las elecciones nacionales de 1999 y 2001. Fluctuación del voto, debilitamiento de la cohesión partidaria y crisis de representación. In: CHERESKY, Isidoro e BLANQUER, Jean (Comp.). **De la Ilusión Reformista al Descontento Ciudadano. Las elecciones en la Argentina, 1999 y 2001.** Rosario: Homo Sapiens, 2003, p.19-51.

CHERESKY, Isidoro e BLANQUER, Jean (Ed). **¿Qué cambió en la política argentina?** Rosario: Homo Sapiens, 2004.

CHIARAMONTE, José. El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX. In: CARMAGNANI, Marcello (Comp.) **Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

_____. **Ciudades, provincias, Estados: Orígenes de la Nación Argentina**. Buenos Aires: Ariel, 1997.

CHILCOTE, Ronald. **Teorias de Política Comparada. A Busca de um Paradigma Reconsiderado**. Petrópolis: Vozes, 1994.

CIRIA, Alberto. **Partidos y poder en la Argentina Moderna (1930-1946)**. Buenos Aires: Hyspamérica, 1985.

COLLIER, Ruth e COLLIER, David. **Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America**. New Jersey: Princeton University Press, 1991.

COLOMBO, Ariel. Movilización y pluralismo en la Argentina. In: COLOMBO, Ariel e PALERMO, Vicente. Participación política y pluralismo en la Argentina contemporánea. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1985.

CORBETTA, José e PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. Calidad de la democracia: un análisis de la trayectoria argentina. **Revista Instituciones y Desarrollo**, Barcelona, n.10, 2001, p.149-169.

COSTA, Valeriano. Relaciones Intergubernamentales. In: **La construcción del federalismo argentino: perspectivas comparadas**. Buenos Aires: PNUD, 2004.

DAHL, Robert. Federalism and the Democratic Process. In: **Democracy, Identity and Equality**. Oslo: Norwegian University Press, 1986, p. 114-126.

DE RIZ, Liliana. Política y Partidos: Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. **Revista Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v.25, n.100, jan. - mar., IDES, Buenos Aires, 1986.

_____. Política y Partidos. Ejercicio de análisis comparado: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. In: CAVAROZZI, Marcelo e GARRETÓN, Manuel (Ed.). **Muerte y Resurrección. Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones en el Cono Sur**. Santiago de Chile: FLACSO, 1989.

_____. Argentina: el comportamiento electoral durante la transición democrática (1983-1990). In: **Documentos de Trabajo CEDES**, Buenos Aires, n.52, 1990.

DE RIZ, Liliana e ADROGUÉ, Gerardo. Democracia y elecciones en la Argentina: 1983-1989 In: NOHLEN, Dieter e DE RIZ, Liliana (Comp.) **Reforma**

institucional y cambio político. Buenos Aires: Legasa/Cedes, 1991, p.237-295.

DEL CAMPO, Hugo. Sindicatos, partidos “obreros” y Estado en la Argentina pre-peronista. In: ANSALDI, Waldo e MORENO José Luis. **Estado y Sociedad en el Pensamiento Nacional.** Buenos Aires Editorial Cántaro, 1989.

DIAZ ALEJANDRO, Carlos. **Ensayo sobre la historia Económica Argentina.** Buenos Aires: Amorrortu, 1970.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil nos Anos 90. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, vol.38, n.3, 1995.

_____. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil nos Anos 90. In: DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de (Org.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas.** Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1997.

DI TELLA, Torcuato. **Sociología de los procesos políticos.** Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1986.

DUCATENZEILER, Gabriela e OXHOM, Philip. Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad em América Latina”. **Desarrollo Económico Revista de Ciências Sociais**, Buenos Aires, v.34, n.133, 1994.

DUHALDE, Eduardo Luis. **El Estado Terrorista argentino. Quince años después.** Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1999.

DUVERGER, Maurice. **Los Partidos Políticos.** México: Fondo de Cultura Económica, 1957.

_____. Influencia de los sistemas electorales en la vida política. In: BATTLE, Albert (Edit.): **Diez Textos Básicos de Ciencia Política.** Barcelona: Ariel, 1992.

EATON, Kent. Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature. In: MORGENSTERN, Scout e NACIF, Benito (Ed.). **Legislative politics in Latin America.** Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

ELAZAR, Daniel. **Exploring Federalism.** Tuscalossa: University of Alabama Press, 1987.

ESCOLAR, Marcelo et al. Últimas Imágenes antes del naufragio: las elecciones de 2001 en Argentina. **Revista Desarrollo Económico**, v.42, n.165, 2002, p.25-44.

ESCOLAR, Marcelo. **Hacia una reforma del sistema electoral argentino: estimación y evaluación de las estrategias de delimitación, asignación**

geográfica de escaños, sesgos mayoritarios e sesgos partidarios alternativos. Buenos Aires: PNUD, Proyecto ARG00/007, 2001.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro.** São Paulo: Globo, 1979.

FENNELL, Lee, Cameron. **Class and Region in Argentina. A Study of Political Cleavage: 1916-1966.** Tese (Pós-Doutorado em Ciência Política) - The University of Florida, 1970.

FLEISCHER, David. A evolução do bipartidarismo brasileiro, 1966 - 1979. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n.51, jul. 1980, p.155-85.

_____. Governabilidade e Abertura Política: as desventuras da engenharia política no Brasil - 1964/84. **Revista de Ciência Política**, Brasília, v.29, 1986.

_____. **O Congresso Constituinte de 1987: Um perfil sócio-econômico e político.** Brasília: Universidade de Brasília, 1987. Mimeografado

_____. Elecciones y Sistema Electoral en Brasil: 1990-1997. In: RIAL, Juan e ZOVATTO, Daniel (Ed.). **Elecciones y Democracia en América Latina 1992-1996: Urnas y Desencanto Político.** San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.

FICO, Carlos. Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 24, n.47, p.29-60, 2004.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Viçosa, v.10, n.29, Out., 1995, p.175-200.

_____. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FORJAZ Maria Cecília. **Tenentismo e política.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

FRIAS, Pedro. **El federalismo argentino: introducción al derecho público provincial.** Buenos Aires: Depalma, 1980.

FRICHSTAK, Leila. **Governance Capacity and Economic Reform in Developing Countries.** Technical Paper, n.254, World Bank, 1994.

GALLO, Ezequiel e CORTÉS CONDE, Roberto. **La República Conservadora.** Buenos Aires: Hispamérica, 1986.

GARCÍA DELGADO, Daniel. **Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural.** Buenos Aires: FLACSO, Grupo Editorial Tesis Norma, 1994.

_____. **Estado-nación y globalización**. Buenos Aires: FLACSO, 1998.

HADIDA, María Eva e PÉRZ, Soledad. Las campanas presidenciales de la década del 80. Alfonsín y Menem. **Revista Argentina Reciente**, Buenos Aires, n.1, abr. 1999.

HALPERIN DONGHI, Túlio. **Reforma y disolución de los imperios ibéricos: 1750-1850**. Madrid: Alianza, 1985.

_____. **Historia Contemporánea de América Latina**. Madrid: Alianza, 1992.

_____. Federalismo Político: Antecedentes y perspectivas. In: **La construcción del federalismo argentino: perspectivas comparadas**. Buenos Aires: PNUD, 2004.

HIPPOLITO, Lúcia. **Por dentro do governo Lula: Anotações de um diário de bordo**. São Paulo: Futura, 2005.

HOLANDA, Sérgio Buarque (Org.). **Historia Geral da Civilização Brasileira: Do Império á República**. São Paulo: DIFEL, 1972.

HUNTINGTON, Samuel. **La Tercera Ola. La Democratización a Finales del Siglo XX**. Buenos Aires: Paidós, 1994.

IAZZETTA, Osvaldo. **La Relación entre Técnica y Política en los Procesos de Privatizaciones de Brasil y Argentina**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, 1995.

IVANCICH, Norberto, CORTÉS, Hugo e DE PIERO, Sergio. Los que Quedan Afuera. Las terceras fuerzas electorales entre 1983 y 1995. **Revista Argentina Reciente**, Buenos Aires, n.1, abr. 1999.

JANDA, Kenneth. Comparative Political Parties: Research and Theory. In: FINIFTER, Ada (ed). **Political Science: The State of the Discipline II**. Washington: APSA, 1993.

JONES, Mark. Evaluating Argentina's Presidential Democracy: 1983-1995. In: MAINWARING, Scott, e SHUGART, Mattew (Org.). **Presidentialism and Democracy in Latin América**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

_____. **Explaining the high level of party discipline in the Argentine Congress. Documento 14**. Buenos Aires: CEDI, 1998. Mimeografiado.

_____. Explaining the high level of party discipline in the Argentine Congress In: MORGENSTERN, Scout e NACIF, Benito (Ed.). **Legislative politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

KATZ, Richard e MAIR, Peter. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. **Party Politics**, London v1, n.1 - Jan. 1995, p.5-28.

KINZO, Maria D'alva. O Quadro Partidário e a Constituinte. In: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo: Editora Sumaré, 1990, p.105-134.

_____. 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.

_____. Partidos, eleições e democracia no brasil pós-1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Viçosa, v.19, n.54, 2004, p.23-40.

_____. "Os Partidos no Eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil". **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.20, n. 57, p. 65-81, 2005.

KINZO, Maria D'Alva, et al. **Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022. Dimensão Institucional. Análise Retrospectiva**. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

KOROL, Carlos e TANDETER, Enrique. **Historia económica de América Latina: problemas y procesos**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999.

KUGELMAS, Eduardo. A evolução recente do regime federativo no Brasil. In: HOFMEISTER, Wilhelm e CARNEIRO, José (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001

LAAKSO, Marku e TAAGEPERA, Rein. Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe. **Comparative Political Studies**, v.12, n.1, abr. 1979.

LAMOUNIER, Bolívar. **Voto de desconfiança. Eleições e mudança política no Brasil (1970-1979)**. Rio de Janeiro: Vozes, 1980.

_____. **Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90**. São Paulo: Edições Loyola, 1989.

_____. (Org.) **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo: Editora Sumaré, 1990.

_____. **Depois da Transição: Democracia e Eleições no Governo Collor**. São Paulo: Loyola, 1991.

_____. Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990. In: REIS VELLOSO dos, João Paulo (Org.). **O Brasil e as reformas políticas**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

LAMOUNIER, Bolívar e MENEGUELLO, Rachel. **Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1993.

LIJPHART, Arendt. **Democracies**. New Haven/London: Yale University Press, 1984.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. A experiência brasileira com partidos e eleições. In: LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de (Org.). **O Balanço do Poder**. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1990.

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n.44, 1998.

LINZ, Juan. Presidencialismo o Parlamentarismo. In: LINZ, Juan e VALENZUELA, Arturo (Org.). **La crisis del presidencialismo: América Latina**. Vol. II. Madrid: Alianza, 1997.

LINZ, Juan e STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia. A experiência do sul da Europa e da América do Sul**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LIPSET, Seymour e ROKKAN, Stein. Cleavage structures, party systems and voter alignments: an introduction. In: LIPSET, Seymour e ROKKAN, Stein. (Ed.). **Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives**. New York: The Free Press, 1967.

LOVE, Joseph. Federalismo y Regionalismo en Brasil, 1889-1937. In: CARMAGNANI, Marcello (Comp.). **Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

LYNCH, John. Argentina From Independence to National Organization. In: BETHEL, Leslie (Ed.). **Argentina Since Independence**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

LUNA, Félix. **Argentina, de Perón a Lanusse (1943-1973)**. Buenos Aires: Planeta, 1993

MAINWARING, Scott. Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy. In: MAINWARING, Scott e SCULLY, Timothy (Org.). **Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin América**. Stanford: Stanford University Press, 1995.

_____. Multipartism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil. In: MAINWARING, Scott e SHUGART, Matthew (Org.). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

_____. **Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil**. Stanford: Stanford University Press, 1999.

MAINWARING, Scott, MENEGUELLO, Rachel e POWER, Timothy. Conservative Parties, Democracy, and Economic Reform in Contemporary Brazil. In: MIDDLEBROOK, Kevin (Ed.). **Conservative parties, the right, and democracy in Latin America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2000.

MAINWARING, Scott e PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress. **Legislative Studies Quarterly**, Iowa, v.22, n.2, 1997, p. 453-483.

MAINWARING, Scott e SCULLY, Timothy. Introduction. Party Systems in Latin América. In: MAINWARING, Scott e SCULLY, Timothy (Org.). **Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin América**. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MAINWARING, Scott e SHUGART, Matthew (Org.). **Presidentialism and Democracy in Latin América**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

McGUIRE, James, Political Parties and Democracy in Argentina. In: MAINWARING, Scott e SCULLY, Timothy (Org.). **Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin América**. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MAIR, Peter. Party systems and structures of competition. In: LE DUC, Lawrence. NIEMI, Richard e NORRIS, Pippa (Ed.). **Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective**. Thousand Oaks: Sage Publications, 1996, p.83-106.

_____. **Party System Change: Approaches and Interpretations**. Oxford: Clarendon Press, 1997.

MALAMUD, Andrés. Gobernabilidad, gobernancia y reforma política en Argentina. In: **VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**, 7, 2002, Lisboa. Anales del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración Para el Desarrollo, 2002.

_____. Partidos Políticos. In: PINTO, Julio (Comp.). **Introducción a la Ciencia Política**. Buenos Aires. Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2003.

_____. "El Bipartidismo Argentino: Evidencias y Razones de una Persistencia (1983-2003)". **Revista Colección**, Buenos Aires, Edición n.15, p.13-43, 2004.

MALAMUD, Andrés e DE LUCA, Miguel. **The Anchors os Continuity: Party System Stability in Argentina, 1983-2003**. Trabalho apresentado no 2005 Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research (ECPR), Granada, 2005.

MANIN, Bernard. "Metamorfosis de la representación". In: DOS SANTOS, Mario (Coord.). **¿Que queda de la representación?**. Caracas: CLACSO - Nueva Sociedad, 1992.

MELO, Marcus André de. Ingovernabilidade: Desagregando o Argumento. In: VALLADARES, Licia e COELHO, Magda (Org.). **Governabilidade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

MELO FRANCO, Afonso Arinos de. **História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1974.

MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

MUSTAPIC, Ana Maria. Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Brasil y Argentina. In: LLAIDÓS, José María e GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Comp.). **Perspectivas Brasil y Argentina**. Brasília: IPRI-CARI, 1999.

_____. 'Oficialistas y diputados': las relaciones Ejecutivo -Legislativo en la Argentin. **Revista Desarrollo Econômico**, Buenos Alres, vol.39, n.156, 2000, p.571-595.

_____. Oscillating Relations: President and Congress in Argentina. In: MORGENSTERN, Scout e NACIF, Benito (Ed.). **Legislative politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

NICOLAU, Jairo. O Sistema Eleitoral Brasileiro: A Questão da Desproporcionalidade da Representação Política e seus Determinantes. In: LIMA, Olavo Brasil, de (Org.), **Sistema Eleitoral Brasileiro. Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Fundo Editora, 1991.

_____. Multipartidismo, Maiorias Parlamentares e Democracia: Notas sobre o Caso Brasileiro. In: DINIZ, Eli (Org.) **O Desafio da Democracia em América Latina**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1996a.

_____. As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v.40, n.3, 1997.

NOGUEIRA, Roberto. **A Reforma Essencial: uma análise sob a ótica empresarial das propostas e dos bastidores da reforma tributária**. São Paulo: Geração Editorial, 2002.

NOVAES, Carlos Alberto. Dinâmica institucional da representação: individualismo e partidos na Câmara dos Deputados. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n.38, 1994.

NOVARO, Marcos. Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000). In: LANZARO, Jorge (Comp.). **Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

O'DONNELL, Guillermo. **Modernización y autoritarismo**. Buenos Aires: Paidós, 1973.

O'DONNELL, Guillermo; WHITEHEAD, Laurence; SCHMITTER, Philippe (Ed.). **Transitions From Authoritarian Rule: Latin America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

OLIVEIRA VIANNA, Francisco José. **Instituições políticas brasileiras**. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1987.

OSZLAK, Oscar. **La Formación del Estado Argentino**. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1985.

PALERMO, Vicente. Os caminhos da Reforma na Argentina e no Brasil. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n.45, p.131-162, 1998.

_____. Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, vol. 43, n.3, 2000.

PANEBIANCO, Angelo. **Political Parties: Organization and Power**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

_____. **Modelos de partidos**. Madrid: Alianza, 1990.

PINTO, Céli e DOS SANTOS, André (Org.), **Partidos no Cone Sul: novos ângulos de pesquisa**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002.

POTASH, Robert. **El ejército y la política en la Argentina, 1928-1945. De Yrigoyen a Perón**. Buenos Aires: Sudamericana, 1994.

PRZEWORSKI, Adam e TEUNE, Henry. **The Logic of Comparative Social Inquiry**. New York: John Wiley & Sons, 1970.

PUIGGRÓS, Rodolfo. **Historia Crítica de los Partidos Políticos Argentinos**. Buenos Aires: Hyspamérica, 1986.

RAIMUNDI, Carlos e TILLI, Mariano. **Coparticipación: hacia el nuevo contrato social**. Buenos Aires: Ediciones Corregidor, 1996.

RAPOPPORT, Mario et al. **Historia económica, política y social de la Argentina**. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 2000.

REIS, Fábio Wanderley. Governabilidade, Instituições e Partidos. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n.41, mar., 1995.

REZENDE, Fernando. O financiamento das políticas públicas: problemas e perspectivas. In: **A Federação em Perspectiva. Ensaios Selecionados**. ÁLVARES AFFONSO, Rui e BAROS SILVA, Pedro (Org.). São Paulo: FUNDAP, 1995.

_____. El Federalismo Fiscal em Brasil. In: HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia (Org.). **¿Hacia un nuevo federalismo?**. México: Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 225-241.

RIKER, William. **Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice**. Illinois: Waveland Press, 1982.

ROBERTS, Kenneth. El sistema de partidos y la transformación de la representación política en la era neoliberal latinoamericana. In: CAVAROZZI, Marcelo e ABAL MEDINA, Juan Manuel (h.). **El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal**. Rosario: Homo Sapiens, 2002, p.55-76.

RODRÍGUEZ, Jesús e BONVECCHI, Alejandro. **El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina**. Santiago de Chile: División desarrollo Económico - CEPAL, 2004.

ROCK, David. **Politics in Argentina 1890-1930: the Rise and Fall of Radicalism**. Cambridge: Cambridge University Press, 1975.

_____. **Argentina 1516-1987. Desde la colonización española hasta Alfonsín**. Buenos Aires: Alianza, 1989.

_____. **El radicalismo argentino, 1890-1930**. Buenos Aires: Amorrortu, 1992.

ROMA, Celso e BRAGA, Maria do Socorro. Sistema partidário, eleições e a questão federativa no Brasil (1986-2000). In: PINTO, Céli e DOS SANTOS, André (Org.). **Partidos no Cone Sul: novos ângulos de pesquisa**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002.

ROMERO JOSÉ LUIS. **Las Ideas Políticas en Argentina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1991.

_____. **El pensamiento político latinoamericano**. Buenos Aires: A-Z, 1998.

ROUQUIÉ, Alain. **Poder Militar y Sociedad Política en la Argentina - Tomo I**. Buenos Aires: Hyspamérica, 1986.

RUBINS, Roxana e CAO, Horacio. Las provincias periféricas argentinas. **Revista Realidad Económica**, Buenos Aires, n.124, jun. 1994.

SAIEGH, Sebastián. **Las instituciones políticas argentina y su reforma: una agenda de investigación. Documento de Trabajo n.1.** Buenos Aires: CEDI, 1997. Mimeografiado.

SALLUM JÚNIOR, Brasílio e KUGELMAS, Eduardo. Sobre o modo Lula de governar. In: SALLUM JÚNIOR, Brasílio (Org.). **Brasil e Argentina hoje: política e economia.** Bauru: EDUSC, 2004, p.255-287.

SAMUELS, David. Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v.40, n.3, 1997.

SAMUELS, David, e ABRUCIO, Fernando. Federalism and Democratic Transitions: the "New" Politics of the Governors in Brazil. In: **Publius: The journal of Federalism**, Oxford, v.30 n.2, 2000, p.43-61.

SANTOS, Fabiano. Democracia e Poder Legislativo no Brasil e na Argentina. In: LLAIDÓS, José María e GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Comp.). **Perspectivas Brasil y Argentina.** Brasília: IPRI-CARI, 1999.

SANTOS, Fabiano; ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo . **Governabilidade e Representação Política na América do Sul.** São Paulo: Editora UNESP - Fundação Konrad Adenauer, 2004.

SANTOS, Wanderlei Guilherme, dos. **Sessenta e Quatro. Anatomia da Crise.** São Paulo: Vértice, 1986.

_____. El siglo de Michels: competencia oligopólica, lógica autoritaria y transición en América Latina. In: CAVAROZZI, Marcelo e GARRETÓN, Manuel (Ed.). **Muerte y Resurrección. Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones en el Cono Sur.** Santiago de Chile: FLACSO, 1989.

SARTORI, Giovanni. From the Sociology of Politics to Political Sociology. In: LIPSET, Seymour (Ed.). **Politics and the Social Science.** New York: Oxford University Press, 1969.

_____, Giovanni. **Partidos y Sistemas de Partidos: Marco Para un Análisis.** Volumen I. Madrid: Alianza, 1976.

_____, Giovanni. **La Política: Lógica y Método en las Ciencias Sociales.** México: Fondo de Cultura Económica, 1984.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro.** Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SIKKINK, Kathryn. Las capacidades y la autonomía del estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista. **Revista Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v.32, n.128, jan.-mar.1993.

SILVA, Hélio. **1930, A Revolução Traída**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1966.

_____. **1935, A Revolta Vermelha**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1969.

SINGER, André. Esquerda e direita no eleitorado brasileiro. As eleições presidenciais de 1989 a 1994. São Paulo: Edusp, 1999.

SKIDMORE, Thomas. *Politics in Brazil, 1930-1964*. London: Oxford University Press, 1967.

_____. **Brasil: De Castelo a Tancredo, 1964-1985**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SKIDMORE, Thomas e SMITH, Peter. Los cimientos coloniales: 1492-1880. In: SKIDMORE, THOMAS e SMITH, Peter. **Historia Contemporánea de América Latina**. Barcelona: Crítica, 1996.

SOARES, Gláucio. **Sociedade e política no Brasil**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973.

_____. A Formação dos Partidos Nacionais. In: FLEISCHER, David (Org.) **Os partidos políticos no Brasil**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.

SOUZA, Celina. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, vol.41, n.3, 1994.

_____. **Constitutional engineering in Brazil**. London: Macmillan Press, 1997.

_____. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v.44, n.3, p.513-560, 2001

STEPAN, Alfred. **Os Militares: Da Abertura à Nova República**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. "Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia". **Revista DADOS**, Rio de Janeiro, vol. 42, n.2, 1999, p.197-250.

TORRE, Juan Carlos. **El 17 de Octubre de 1945** (Comp.). Buenos Aires: Editorial Ariel, 1995.

_____. La formación del sindicalismo peronista en Argentina. In: JUNCO, José e GONZÁLEZ, Ricardo (Comp.). **El populismo en España y América**. Buenos Aires: Legasa, 1988. p.91-108.

A Crise de Representação Partidária na Argentina. In: SALLUM JÚNIOR, Brasílio (Org.). **Brasil e Argentina hoje: política e economia**. Bauru: EDUSC, 2004.

TSEBELIS, George. **Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics**. Berkeley: University of Califórnia Press, 1990.

_____. Processo decisórios em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Viçosa, v.12, n.34, 1997.

VACA, Angel e CAO, Horacio. Endeudamiento provincial. **Revista Realidad Económica**, Buenos Aires, n.158, 1998, p.135-147.

WARE, Alan. **Political Parties and Party System**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

WORLD BANK. **Governance and Development**. Washington, World Bank, abr. 1992.