

La búsqueda de saberse inmortal: La reelección inmediata de los ejecutivos subnacionales

ANTONIO CARDARELLO

CSIC, UDELAR, 2011, Montevideo, 213, páginas.

Por André Marengo¹³

No início dos anos 90, a agenda de reformas institucionais na América Latina estava dominada pelo debate sobre as virtudes do parlamentarismo como solução para a suposta incapacidade do presidencialismo em produzir governos estáveis na região (Linz, 1990; Lijphart, 1994; Mainwaring & Shugart, 1997), e pelo fascínio despertado pelo sistema eleitoral misto alemão, como alternativa para reduzir fragmentação partidária, incrementar governabilidade e adensar vínculos de representação eleitoral. Passadas duas décadas, nenhuma das democracias latinoamericanas adotou a “opção parlamentarista” e apenas duas nações (Bolívia e Venezuela) promoveram mudanças significativas na fórmula eleitoral então vigente.

Em contraste, a adoção de reformas alterando a possibilidade de o incumbent presidencial apresentar-se como candidato imediato à reeleição ou ainda, com a adoção de maiorias qualificadas na disputa presidencial foram significativamente mais frequentes: em 1992, apenas a Constituição norte-americana previa uma reeleição presidencial consecutiva e três países (Nicarágua, Paraguai e República Dominicana) iam ainda mais longe, permitindo reconduções ilimitadas ao chefe de governo. Argentina (1994), Brasil (1997), Colômbia (2005), Bolívia (2007), Equador (2008) adotaram a possibilidade de uma reeleição presidencial consecutiva e a Venezuela foi mais longe, permitindo reeleições ilimitadas, a partir de 2009.

O livro de Antonio Cardarello, “La búsqueda de saberse inmortal: La reelección inmediata de los ejecutivos subnacionales”, a partir de sua Tese de Doutorado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, possui pelo menos dois grandes méritos: em primeiro lugar, o de trazer luzes sobre estas mudanças institucionais não antecipadas na literatura de estudos institucionais e seus efeitos sobre governabilidade e competição partidária; paralelo, ao direcionar o foco da análise para o estudo de casos configurados por governos subnacionais, o autor oferece uma contribuição relevante para a compreensão da dinâmica política nesta esfera governamental pouco investigada. Rios de tinta já foram gastos, nas últimas duas décadas para explicar-se a configuração de governos presidenciais federais na América Latina, mas pouco se conhece sobre governos subnacionais, a despeito da importância que o federalismo possui em países como o Brasil ou a Argentina, dotados de Estados, Províncias e Municípios com tradições políticas e eleitorais muito peculiares.

Inicialmente, Cardarello nos mostra como na verdade pode-se isolar diferentes modalidades constitucionais de reeleição, da proibição de recondução ao cargo, reeleição mediata indefinida ou por uma única vez, reeleição imediata indefinida ou, igualmente, por uma única oportunidade, até a reeleição ilimitada (p.32). Ao longo do livro, o autor analisa de forma rigorosa os efeitos políticos provocados por cada uma destas modalidades sobre diferentes desideratos ou propriedades políticas: alternância governamental, accountability, relação partido-líder, experiência política, perpetuação no poder, eficiência do mandato governamental e os graus de liberdade do eleitor na escolha de seus representantes.

No primeiro capítulo, encontramos uma reconstituição das bases da tradição latinoamericana de proibição da reeleição presidencial imediata, predominante até os

¹³ Departamento de Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Brasil)

anos 90. O autor deixa claro sua filiação à teoria neoinstitucionalista e à ênfase conferida por esta aos efeitos provocados por regras e arranjos institucionais sobre estratégias e comportamentos de agentes políticos. Finalmente, o capítulo apresenta uma discussão sobre o federalismo na América Latina e a relevância de estudar-se governos subnacionais. O segundo capítulo é dedicado à Argentina. Entre 1983 e 2003, Cardarelo identifica nada menos do que 33 reformas constitucionais e 45 reformas eleitorais (sendo 22 na direção da adoção de reeleição imediata) promovidas em governos provinciais argentinos. O texto nos apresenta as diferentes combinações produzidas, entre reeleição ou não, suas modalidades, a maioria exigida para a conquista do governo provincial, presença de dispositivo eleitoral de *double voto simultâneo*, e a configuração uni ou bicameral do legislativo provincial.

Na sequência, o livro promove uma cuidadosa reconstituição da tradição federalista existente no Brasil. Como recorda o autor, o Brasil possui uma dinâmica institucional marcada por ciclos de (nas palavras de Golbery do Couto e Silva, um estrategista dos governos militares) “sístoles” e “diástoles”, ou seja, períodos centralização de poder político e recursos fiscais no Executivo federal, alternando com intervalos de descentralização e transferência de prerrogativas políticas e receita fiscal para os governadores estaduais. Se o final do regime autoritário, com o enfraquecimento do poder central e a importância conquistada pelos governadores estaduais como condutores da transição democrática foi marcado por um ciclo diastólico, o domínio do equilíbrio fiscal na agenda governamental dos anos 90 impôs um novo arranjo, com o predomínio do governo federal e a adoção da reeleição presidencial em 1997. Não passa despercebido ao autor a natureza concentradora do federalismo brasileiro, que não oferece a governadores subnacionais graus de autonomia constitucionais similares aos governantes provinciais argentinos.

O quarto capítulo apresenta um quadro do sistema institucional uruguaio. À distinção de Argentina e Brasil, que possuem Constituições federativas, o Uruguai é uma poliarquia unitária e, desta forma, a comparação dirige seu foco em especial para os governos departamentais. O autor destaca a os mecanismos à disposição dos intendentes e sua crescente relevância, desde a redemocratização. À diferença da autoridade presidencial, com possibilidade de reeleição apenas mediata, intendentes possuem, na Constituição uruguaia de 1967, mandato de 5 anos, eleitos por maioria simples e fórmula de DVS, com a possibilidade de uma reeleição imediata. Cardarelo apresenta as taxas de incumbents que buscaram a reeleição, entre 1989 e 2005, revelando um pico no período 1994/2000 (69%) e maior sucesso entre intendentes do Partido Nacional (57%) e Frente Ampla (100%, embora refira-se a apenas um caso).

O centro da investigação é apresentado no capítulo 5. Nesta parte, são testados os efeitos da apresentação do incumbent nas eleições provinciais argentinas, para governadores de estado no Brasil e Intendentes uruguaio. As observações para o caso argentino confirmam amplamente as hipóteses da pesquisa: a presença do incumbent buscando sua reeleição ampliam as probabilidades de vitória de seu partido, reduzem a fragmentação eleitoral e legislativa, aumentam seu contingente legislativo, o percentual de votos do partido vencedor e do governo. Os resultados apresentados nas eleições subnacionais brasileiras entre 1998 e 2006, confirmam a maioria das predições, menos a que se refere à redução da fragmentação legislativa. Contudo, o caso uruguaio apresenta evidências que contrariam amplamente os efeitos atribuídos à possibilidade de reeleição do incumbent. Embora confirmando os impactos previstos para as eleições no período 1989-1994, os resultados eleitorais verificados entre 2000/05 invertem as expectativas quanto ao efeito provocado pelas regras eleitorais: a presença de incumbent às eleições de Intendentes uruguaio neste intervalo não favorecem a reeleição

partidária, não reduzem a fragmentação partidária e legislativa, não ampliam o contingente legislativo do titular, nem o percentual do partido vencedor (tabela 43, página 194).

Aqui parece residir um desafio à teoria neoinstitucionalista: sua hipótese é a de que institutions matters, regras e procedimentos institucionais são a variável independente, capaz de explicar resultados, estratégias e comportamentos dos atores. Dois reptos poderiam ser apresentados ao que parecem constituir “pontos cegos” deste modelo teórico: (1) como explicar o fato de instituições similares (reeleição imediata) produzirem efeitos diferentes, em contextos distintos? Cardarelo apropriadamente identifica fatores contextuais para explicar as diferenças encontradas entre Argentina e Brasil, de um lado, e Uruguay, de outro: federalismo, somado à menor nacionalização partidária (Argentina e Brasil), Estado unitário e sistema partidário mais homogêneo e nacionalizado (Uruguay). Contudo, se precisamos recorrer à variáveis complementares e contextuais, até que ponto a pretensão do modelo (instituições como variáveis independentes) não fica comprometido? (2) Diermeyer & Krehbiel (2003) já haviam apontado a distinção entre teoria institucional e teoria de instituições. Enquanto a primeira corresponderia propriamente ao core do modelo neoinstitucionalista (instituições como variáveis independentes capazes de explicar estratégias e escolhas), a segunda implicaria em uma agenda de investigações voltada à explicar as instituições que, uma vez erguidas, explicariam as ações dos agentes políticos. Ou seja, esforços no sentido de explicar a origem e formação de instituições políticas como, no caso em questão, regras de reeleição imediata de governantes.

Pelo rigor analítico e metodológico, a investigação realizada por Antonio Cardarelo e publicada neste livro representa uma contribuição relevante para a compreensão dos efeitos provocados por mudanças nas regras institucionais e a dinâmica da competição partidária em três países da América Latina.

Referências

- Cardarelo, Antonio (2011). *La búsqueda de saberse inmortal: La reelección inmediata de los ejecutivos subnacionales*. Montevideo, Universidad de La República.
- Diermeier, Daniel y Krehbiel, Keith (2003). “Institutionalism as a methodology”. *Journal of Theoretical Politics* 15/2.
- Linz, Juan J. (1990) “The Perils of Presidentialism”. *Journal of Democracy* 1(1): 51-69.
- Lijphart, Arend (1993). “Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations”. En Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (editors). *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. Johns Hopkins University Press
- Mainwaring Scott y Matthew Shugart (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.