

FEDERALISMO E POLÍTICAS SOCIAIS NA ARGENTINA E NO BRASIL

Márcia Miranda Soares e José Ângelo Machado

Publicus – Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas
Departamento de Ciência Política
Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG

Resultado parcial da Pesquisa Federalismo e Políticas Sociais na Argentina e no Brasil,
financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPQ

10º Encontro da ABCP

Área Temática: Estado e Políticas Públicas

30 de agosto a 02 de setembro de 2016, Belo Horizonte, MG

RESUMO

O artigo analisa a relação entre instituições federativas e políticas sociais no Brasil e na Argentina a partir do processo de redemocratização desses países, nos anos 80. O objetivo é apresentar as características institucionais do federalismo nos dois países por meio de quatro dimensões: 1) centralização jurisdicional; 2) federalismo partidário; 3) poder de revisão e arbitramento de conflitos federativos pela Suprema Corte de Justiça e 4) federalismo fiscal; e discutir seus possíveis efeitos sobre a conformação e o desenvolvimento das políticas sociais. Também buscará explorar como as instituições federativas se combinam com outras variáveis políticas institucionais e contextuais nestes países, o que pode produzir efeitos diversos sobre as políticas sociais.

Palavras-chave: Federalismo, Políticas Sociais, Argentina, Brasil.

INTRODUÇÃO

O objetivo do artigo é apresentar as características institucionais do federalismo no Brasil e na Argentina a partir de quatro dimensões e discutir, por meio dos achados da literatura especializada e de similaridades e diferenças observadas nos dois países, os efeitos presumíveis de características institucionais federativas na conformação e desenvolvimento das políticas sociais de educação, saúde e assistência social na atual ordem constitucional dos dois países, pós 1988 para o Brasil e pós 1994 para Argentina.

Federalismo e políticas sociais são dois temas relevantes na agenda política de países latinoamericanos como Brasil e Argentina a partir do processo de redemocratização dos anos 80, e são aspectos políticos conectados e interdependentes. O federalismo é uma forma de organização do Estado nacional marcada pela divisão territorial do poder político, com entes nacionais e subnacionais dotados de autonomia em áreas próprias de competência (SOARES, 2013). O federalismo deve ser entendido como um fenômeno múltiplo que, dependendo de sua conformação, pode ter efeitos diferenciados sobre as políticas públicas, em especial sobre as políticas sociais.

A relação entre federalismo e políticas de promoção de bem estar social ou políticas sociais tem recebido atenção de estudiosos, principalmente em países desenvolvidos e a partir dos anos 70, quando as instituições políticas voltam a ser destaque na análise de políticas públicas, o que foi nomeado como neoinstitucionalismo (SKOCPOL, 1985; PIERSON, 1995). Os efeitos do federalismo ou da descentralização na adoção, expansão e conformação das políticas sociais têm sido percebidos de forma bastante controversa. De um lado, estudiosos

como Peterson (1995) e Swank (2001), centrados na experiência dos Estados Unidos, defendem que o federalismo seria um fator inibidor das políticas sociais, na medida em que dispersa o poder territorialmente e aumenta o número de atores com poder de veto (*veto players*), enfraquecendo o governo central e suas políticas sociais. Por outro lado, autores como Obinger, Leibfried e Castles (2005) negam que o federalismo deva ser visto como obstáculo ao avanço de um estado do bem-estar social, uma vez que apresenta configurações muito distintas entre os países e ao longo do tempo, o que significa diferentes impactos sobre o *welfare state*, sejam negativos ou positivos. Assim, prescrevem relacionar diferentes tipos de federalismo com as diferentes feições assumidas pelas políticas sociais entre os países, a fim de estabelecer conexões e elucidar mecanismos causais. Perspectiva semelhante é defendida e adotada por Arretche (2006 e 2009) ao analisar o caso brasileiro.

Situado nessa segunda abordagem, o presente trabalho mobiliza as características institucionais do federalismo e das políticas sociais no Brasil e na Argentina, a fim de buscar conexões causais entre essas duas dimensões. Para tanto, buscará explorar como as instituições federativas se combinam com outras variáveis políticas institucionais e contextuais nestes países de forma a produzir efeitos diversos sobre as políticas sociais.

O trabalho se concentrará em apresentar, comparar e discutir algumas dimensões do federalismo no Brasil e na Argentina. Essas dimensões são: 1) centralização jurisdicional na União, 2) federalismo partidário, 3) poder de revisão e arbitramento de conflitos federativos pela Suprema Corte de Justiça e 4) federalismo fiscal. Serão delineados os possíveis efeitos dessas dimensões sobre aspectos das políticas sociais como: 1) capacidade ou não ao governo central para formular e coordenar políticas sociais por meio de normatizações, com existência ou não de obstáculos advindos dos níveis subnacionais para o governo central alterar o *status quo* das políticas sociais; 2) capacidade ou não aos partidos para agregar interesses pró *welfare state* no âmbito nacional; 3) atuação do governo nacional sobre as políticas sociais dos níveis subnacionais a partir de decisões da Suprema Corte de Justiça; e 4) capacidade ou não do governo central para definir patamares de gastos sociais e promover políticas sociais mais equânimes em todo o território nacional.

A expectativa é que centralização jurisdicional e fiscal na União, partidos nacionais fortes e pró *welfare state* e uma Suprema Corte de Justiça favorável ao governo nacional, em contendas com os níveis subnacionais, favorecem a expansão de políticas sociais universais e redistributivas como educação, saúde e assistência social. Na ausência destas condições, em sentido contrário, a expectativa é que a expansão de tais políticas seja menos favorecida e que as mesmas apresentem variações mais significativas em termos de cobertura e qualidade, por exemplo, nos níveis subnacionais.

O resultado final é a apresentação de dimensões institucionais do federalismo no Brasil e na Argentina e a construção de proposições teóricas sobre a articulação entre essas dimensões e as políticas sociais. Trata-se de um modelo analítico a ser aplicado nas políticas setoriais de educação, saúde e assistência social, podendo ainda ser estendido e confrontado com novos casos empíricos, no âmbito da América Latina, envolvendo não só países federalistas, como também os unitários.

Para cumprir com o seu objetivo, o artigo está organizado em quatro seções, além dessa introdução e das conclusões. Cada seção corresponde a uma dimensão institucional do federalismo, que será conceituada e apresentada para os dois países, buscando similaridades e diferenças que guiarão a elaboração de proposições sobre os dois casos a partir da literatura especializada.

1. CENTRALIZAÇÃO JURISDICIONAL DA UNIÃO

Centralização jurisdicional ou legislativa diz respeito à capacidade de legislar do governo central, afetando interesses subnacionais (ARRETCHE, 2009). Para os propósitos desse trabalho importa analisar o nível de centralização jurisdicional no Brasil e Argentina em matérias com impacto sobre as políticas sociais, verificando a distribuição de competências legislativas nessas matérias e a existência ou não de obstáculos advindos dos entes subnacionais (*veto players*) ao poder de legislar da União.

O federalismo é uma forma de organização do Estado que tende a aumentar o número de atores com poder de veto no processo decisório, dada a autonomia política subnacional e a representação dos estados/províncias no legislativo nacional, o que pode potencializar o problema de coordenação política e tornar mais difícil, por exemplo, adotar medidas para expandir ou restringir gastos sociais – favorecendo a manutenção do *status quo* (OBINGER et al., 2005; TSEBELIS, 2009).

Haverá centralização jurisdicional e ela será tanto mais elevada quanto maior for o conteúdo da legislação nacional referente a diretrizes, princípios, objetivos, definição de competências e de gastos das políticas sociais, e quanto menor for a capacidade de estados ou províncias de vetar as iniciativas legislativas do governo central em relação às políticas sociais. Maior centralização jurisdicional significa maior poder da União para formular, coordenar e direcionar a implementação de políticas sociais.

1.1. Centralização jurisdicional da União no Brasil

Conforme Limongi (1998), no processo constituinte de 1987, as “opções institucionais” eram consideradas essenciais para promover a estabilidade democrática, o desenvolvimento e a

promoção de justiça social no país. E à busca por eliminar o hiperpresidencialismo autoritário, vigente no período anterior, somou-se o temor de um sistema político ingovernável, dividido entre um presidente fraco e um parlamento fragmentado, polarizado e incapaz de tomar decisões. Esse temor estava alicerçado na experiência democrática pregressa, de 1946 a 1964, cujo desfecho foi uma crise de “paralisia decisória” que culminou no golpe militar (SANTOS, 1986). O consenso que prevaleceu, então, foi pela necessidade de um “processo decisório eficiente e ágil” e o resultado foi que “sob a constituição atual, o Executivo assumiu papel de preponderância no interior da produção legislativa. O Poder Executivo é hoje, *de jure* e *de facto*, o principal legislador do país.” (LIMONGI, 1998: 27)

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 ampliou consideravelmente a quantidade e qualificação das matérias constitucionalizadas e remeteu à legislação complementar, de competência da União, a normatização de muito de seus dispositivos. Também tornou as regras para seu emendamento não muito custosas e expandiu matérias de competência legislativa privativa da União. O resultado é que os poderes Executivo e Legislativo nacionais concentram a determinação das preferências futuras sobre políticas públicas, tendo competências legislativas para definir o desenho, a forma de implementação e o formato da ação pública e de gestão, as fontes de financiamento, dentre outros aspectos (SOUZA, 2013: 93 e 106)

A CF/88 reservou aos estados a competência remanescente ou residual para legislar, (art. 25, § 1º). Essa autoridade jurisdicional seria expressiva mediante uma legislação nacional parcimoniosa, o que não correspondeu à realidade brasileira. A Constituição é ampla e detalhada, tendo sido constantemente reformada e suplementada por legislação complementar e ordinária de iniciativa predominante do Executivo nacional. Em saúde, assistência social, educação e combate à pobreza, a CF/88 estabeleceu competências concorrentes para União, estados e municípios e deixou à legislação complementar o detalhamento das atribuições e a definição das formas de cooperação entre os três níveis de governo (ALMEIDA, 2005, p. 36). Dado que a legislação nacional prevalece sobre a subnacional, não podendo a dos estados e municípios contrariar a produzida no âmbito da União, o resultado é a prevalência da União para legislar sobre as políticas sociais, inclusive com ampla autoridade para normatizar as competências a serem exercidas pelos estados e municípios (ARRETCHE, 2012, 80: 95-103).

A divisão de competências legislativas é apenas uma face do poder jurisdicional e a concentração do poder de iniciar leis no Executivo nacional pouco diz sobre a capacidade de obter êxito na aprovação de suas iniciativas no Legislativo Nacional. Em um contexto federativo, no qual o Legislativo nacional é bicameral, tendo o Senado como uma casa de representação formal dos estados, cabe indagar se os entes subnacionais têm, de fato,

poder de veto sobre matérias que contrariem seus interesses, ou seja, se constituem como *veto players* na dinâmica legislativa nacional.

Estudiosos da área apontam a prevalência de comportamento partidário no processo de produção legislativa nacional, em detrimento de comportamento orientado por interesses federativos. A dinâmica partidária é observada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, mesmo quando as decisões afetam negativamente os interesses subnacionais (CHEIBUB E LIMONGI, 2009; ARRETCHE, 2013; 74-79; NEIVA e SOARES, 2013).

A combinação desses dois fatores institucionais, ampla margem aberta à União para legislar e reduzida capacidade de veto dos entes subnacionais no legislativo nacional, tem como resultado alterações *no status quo* federativo. As mudanças ocorrem por meio de constantes emendamentos à Constituição, de 1996 a 2015 foram 90 emendas constitucionais (EC) aprovadas (BRASIL, 2016) sob regras decisórias relativamente pouco exigentes - 3/5 de aprovação em votações nominais em 2 turnos, nas 2 casas legislativas. As leis complementares (LC) “regulam um dispositivo da Constituição, complementando ou explicando uma matéria” e para aprovação “precisam do voto da maioria absoluta dos membros do Congresso” (BRASIL, 2016b). É um mecanismo de normatização muito utilizado pela União, de 1998 a 2015 foram 95 LC aprovadas, inclusive para disciplinar políticas sociais e finanças públicas no âmbito federativo. E mesmo as leis ordinárias, que não exigem qualquer maioria especial, são utilizadas para modificar aspectos importantes da dinâmica federativa (ARRETCHE, 2009).

É exemplar a aprovação de medidas legislativas nacionais que aumentaram a vinculação das receitas com gastos sociais e inibiram a autonomia fiscal dos estados e municípios. Na educação, a Constituição de 1988 estabeleceu um patamar mínimo de 18% para União e 25% para estados e municípios das receitas de impostos e transferências para gastos com educação. Em 1996, a Emenda Constitucional nº 14 criou o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) e subvinculou 15% das receitas de impostos e transferências subnacionais com o ensino fundamental. Em 2006, a Emenda Constitucional n.º 53 transformou o Fundef em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e aumentou para 20% a obrigatoriedade dos gastos subnacionais com a educação básica. Na saúde, a Emenda Constitucional nº 29, fixou um patamar mínimo de 12% das receitas estaduais e 15% das receitas municipais para aplicação em saúde, a partir de 2004. À União ficou estabelecido que não poderia reduzir gastos em saúde e deveria aumentá-lo de acordo com a variação positiva do PIB, quando fosse esse o caso. A Lei Complementar nº 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, limitou a autonomia dos entes para gastarem e se endividarem.

1.2. Centralização jurisdicional da União na Argentina:

A Constituição da Nação Argentina de 1994 estabelece às províncias os poderes não delegados ao governo nacional, ou seja, assim como no Brasil, elas detêm a competência remanescente ou residual para legislar. A Constituição também define 28 áreas de competência privativa do governo federal, incluindo defesa e relações internacionais; comércio interno e externo; planejamento econômico, finanças, bancos e moeda; fixação de limites das províncias, serviços públicos nacionais e cidadania, incluindo ensino superior, trabalho e previdência social (BARRIENTOS, 2009: 57).

A autonomia legislativa provincial, no federalismo argentino, está estabelecida no artigo 5º da Constituição, no qual se define que cada província pode ter sua própria constituição, sob um sistema republicano representativo, criando suas próprias instituições sem a interferência do governo nacional, além de poderem legislar em áreas como educação, saúde, justiça provincial, polícia, infraestrutura e bem estar social. Diferente do caso brasileiro, a autonomia municipal não está assegurada pela Constituição nacional, devendo cada província organizar o regime municipal em seu território e sendo competência da constituição estadual fixar seu grau de autonomia administrativa, política e financeira (BARRIENTOS, 2009: 57 e 58).

O presidencialismo argentino é visto como “potencialmente dominante”, dado os poderes de veto e de edição de decretos do presidente sobre amplo espectro de temas (BARRIENTOS, 2009, 62). Essa dominância legislativa do Executivo nacional possibilitou aumentar a interferência desse poder sobre a autonomia das províncias, o que, sob acentuada dependência econômico-financeira delas frente ao governo central, possibilitou minimizar o poder de veto dos governantes de partidos que não compõem a coalizão nacional de governo (BAZAN, 2013: 80).

No aspecto da produção legislativa no Congresso Nacional, diferente do caso brasileiro, a dinâmica federativa é expressiva, tendo os governadores um papel central na aprovação de medidas legislativas de iniciativa do Executivo nacional. Conforme Altavilla (2011), a governabilidade no parlamento, desde a redemocratização, dependeu de aliança dos partidos majoritários com forças intermediárias – partidos minoritários nacionais ou de base provincial – mediante negociação de benefícios às províncias. Segundo o autor, os governadores têm grande poder sobre a carreira dos parlamentares nacionais, fazendo desses seus representantes no legislativo nacional. Assim, governadores prevalecem sobre as direções nacionais partidárias e negociam diretamente com os presidentes, exercendo forte controle sobre as bancadas regionais.

As negociações se dão distintamente entre aliados ou não do presidente, estruturando assim um padrão informal de relações intergovernamentais denominadas “federalismo de executivos” (ALTAVILLA, 2011: 114-117). Esse aspecto é corroborado por Ardanaz et al. (2002, p. 5-6) quando aponta que as políticas públicas nacionais, dentre elas as políticas sociais, bem como os ajustes na distribuição das receitas públicas necessários à sua implementação, são negociadas diretamente pelo executivo nacional (presidência e ministros) com os governadores das províncias, que instruem os legisladores respectivos para ratificação dos acordos no Congresso.

A estabilidade do sistema depende, portanto, menos de coalizões partidárias, como é o caso brasileiro, é mais de barganhas fiscais federativas, sendo fundamental para a estabilidade institucional que presidentes mantenham poderes discricionários de manobrar recursos via transferências (ALTAVILLA, 2011: 119), o que permite a absorção dos atores com poder de veto na legislatura central: os governadores.

1.3. Efeitos presumidos da centralização jurisdicional para as políticas sociais

Brasil e Argentina apresentam padrão similar de concentração de iniciativas legislativas no âmbito do Executivo nacional. Contudo, divergem bastante no que diz respeito a possibilidade de vetos de atores subnacionais na produção legislativa nacional.

A Constituição Federal brasileira de 1988 é bastante extensa e detalhada, seu emendamento não é tão custoso e há espaço para ampla legislação complementar e ordinária. Isso é válido para a legislação estabelecida como concorrente entre os três níveis de governo, na qual se situam as políticas sociais, o que resulta em maior capacidade do governo federal em legislar sobre as políticas sociais, com pouco espaço para os estados e municípios. Também não há maiores obstáculos para o governo federal alterar o *status quo* das políticas sociais, dado que a Câmara Alta e Senado atuam, predominante, pela lógica partidária e tendem a cooperar com o Executivo nacional quando fazem parte de uma coalizão partidária majoritária de governo. Vetos federativos não têm ocorrido nem mesmo em matérias constitucionais ou que envolvem interesses subnacionais.

A Constituição Nacional argentina de 1994 buscou fortalecer o federalismo, no sentido de promover maior descentralização rumo às províncias, mas isso de fato não ocorreu e o resultado tem sido a ampliação disfuncional do centralismo (BAZAN, 2013: 80; HERNÁNDEZ, 2004). A CN/94 não é tão detalhada como a brasileira e estabelece de forma mais clara as competências entre os entes na área social, mas o presidente tem fortes poderes institucionais, além de amplo espectro em que pode legislar sobre temas sociais, inclusive por meio de decretos. Contudo, o poder dos governadores se faz presente no Legislativo Nacional por meio de blocos de aliados e de opositores ao presidente, se

constituindo em *veto player*. O federalismo partidário também importa para a dinâmica de vetos: partidos que governam pequenas províncias, tendo representações legislativas provinciais mais monolíticas em torno dos partidos principais (especialmente o Partido Justicialista), apresentam maiores potenciais de veto às políticas nacionais que os que ocupam as grandes províncias, cujas representações são mais fragmentadas. O Executivo nacional consegue fazer valer seus interesses e aprovar suas proposições por meio do controle de recursos fiscais discricionários, o possibilita contemplar governadores aliados e mesmo obter apoios na oposição.

2. FEDERALISMO PARTIDÁRIO

Estados democráticos federados são caracterizados pela existência de pelo menos duas esferas autônomas de poder nas quais se constituem governos por meio de eleições e os partidos políticos se organizam e atuam com vista à conquista de cargos políticos no executivo e legislativo. A forma como se organizam e se relacionam os partidos políticos nos nível nacional e subnacional caracteriza o federalismo partidário, que pode ser mais ou menos centralizado. Um federalismo partidário mais descentralizado é aquele em que os partidos que disputam e ocupam os cargos de governo no nível subnacional são independentes em relação aos partidos que disputam e ocupam os cargos nacionais, o que fortalece a autonomia subnacional e, portanto, a barganha intergovernamental, conforme destacado por Riker (1964).

Para estabelecer o grau de centralização ou descentralização do federalismo partidário, importa analisar o grau de fragmentação partidária (LIJPHART, 2008; TSEBELIS, 2009), o grau de nacionalização do sistema partidário (RIKER, 1964; STEPAN, 1999), os níveis de coesão partidária na arena parlamentar (TSEBELIS, 2009) e as relações entre clivagens sociais e sistema partidário (LIJPHART, *idem*), na quais se situa a presença e força dos partidos nacionais pró *welfare state* (OBINGER et al., 2005). Um federalismo partidário centralizado e com a dominância de partidos nacionais pró *welfare state* favorecerá a adoção e expansão das políticas sociais.

2.1. Federalismo Partidário no Brasil

O Brasil apresenta alta fragmentação partidária (número efetivo de partidos no legislativo nacional), se comparado a outros países da América Latina (REBELLO, 2015). Giora (2012), ao comparar o número efetivo de partidos em países governados pela esquerda na América Latina, identificou o Brasil como o país com o maior nível (8,2), seguido pelo Equador (5,8) e com a Argentina (3,4) na sexta colocação. Contudo, este componente dispersivo é contrabalançado pelo fato de que os representantes orientem suas escolhas pelas

preferências das suas direções partidárias nacionais e não pelas preferências dos governadores ou por interesses estaduais (CHEIBUB E LIMONGI, 2009; ARRETCHE, 2013; NEIVA E SOARES, 2013).

Favorecida pela alta centralização do processo decisório nas lideranças partidárias, nas duas casas legislativas, a fidelidade dos parlamentares às suas lideranças é reforçada pela lógica da formação das coalizões majoritárias sob o presidencialismo de coalizão. A coesão partidária, nas últimas décadas, favoreceu a operação das coalizões no Executivo, dando aos presidentes elevadas taxas de sucesso e de dominância na produção legislativa, o que lhes permitiu encaminhar emendas à Constituição e produzir legislação que afetasse o federalismo fiscal e as políticas públicas (ARRETCHE, 2012).

Quanto à nacionalização do sistema partidário, mesmo com um sistema eleitoral nacional uniforme em todo o país para a concorrência por cadeiras nas três esferas de governo, o Brasil apresenta um nível considerado baixo quando comparado a outros casos. Segundo o Índice de nacionalização horizontal do sistema de partidos – que expressa maior ou menor homogeneidade no desempenho dos partidos entre diferentes distritos eleitorais – o Brasil tem pontuação em 31,5, similar ao caso Argentino. (LEIRAS, 2012: 51).

Sobre o alinhamento dos partidos a diferentes segmentos ou projetos sociais, Borges (2013) identificou o Brasil como correspondendo a um padrão de formação de coalizões difusas, dados os baixos níveis de identificação partidária e, daí, o expressivo contingente de eleitores não alinhados aos partidos. Sob este padrão, os partidos que concorrem à Presidência tenderiam a disputar os mesmos mercados eleitorais e seriam sensíveis às ofertas de benefícios ou direitos sociais, não adotando políticas que discriminassem simpatizantes de não simpatizantes. Por consequência, as políticas terminariam por assumir contornos mais universalistas a fim de beneficiar o mesmo eleitorado difuso. Este fator, independente da adesão mais ideológica às políticas sociais, poderia operar como elemento favorável à manutenção destas, mesmo sob outras prováveis coalizões.

2.2. Federalismo Partidário na Argentina

O sistema partidário argentino se diferencia bastante do caso brasileiro, o que pode ser explicado por sua legislação eleitoral e partidária ser de competência de cada nível de governo, tendo cada província autonomia para defini-la para os cargos eletivos exercidos na sua jurisdição. Tal autonomia terminou por gerar subsistemas partidários superpostos. Um primeiro seria um subsistema nacional para a eleição de presidentes, senadores e deputados “de La Nación”, que se constitui de partidos nacionais e distritais (provinciais). O segundo seria o subsistema provincial, que se destina às eleições para governador e deputados provinciais, constituindo-se de partidos provinciais que, não necessariamente,

coincidem com aqueles que competem no subsistema nacional. Um terceiro subsistema é o municipal, que se desenvolve conforme a autonomia conferida a esse ente governamental pelas províncias, ou seja, algumas províncias comportam municípios com dinâmica partidária própria nas eleições para “intendente” ou “cocejales” (ALTAVILLA, 2011).

Uma das consequências geradas pela descentralização do sistema eleitoral argentino é a desnacionalização do seu sistema partidário. Para Leiras (2012), este é um processo complexo e de múltiplas facetas, não sendo o nível de fragmentação nas eleições provinciais, propriamente, menor que das nacionais. O autor observa queda na proporção de votos dos partidos nacionais nas eleições para governador. O sistema partidário argentino possui um índice de nacionalização horizontal do sistema de partidos próximo ao do Brasil, tendo chegado a 30,3 (LEIRAS, idem).

Outro efeito da descentralização do sistema eleitoral é o reforço dos traços majoritários nos governos provinciais, seja por meio de reformas eleitorais que dificultam a representação de partidos minoritários nos parlamentos provinciais ou estendem as possibilidades de reeleição, por exemplo, para mais de dois mandatos consecutivos (ALTAVILLA, 2011). Além disso, governos provinciais têm poderes para, segundo sua conveniência, alterar o calendário eleitoral para eleições nas provinciais, descolando-as do calendário nacional (ARDANAZ et al., 2002).

O poder dos governadores é também reforçado por certos componentes das regras eleitorais do subsistema nacional para a eleição dos deputados “de La Nación” ou dos senadores. No primeiro caso, a renovação parcial das bancadas de deputados a cada dois anos produz efeitos bastante distintos para as pequenas e maiores províncias. Para as pequenas – que são 19 e reúnem 31,9% da população – a cada eleição são escolhidos entre dois e cinco deputados, o que produz representações com fortes traços majoritários no preenchimento de 115 de 257 cadeiras, nas quais vencem geralmente os grandes partidos e dificilmente as “terceiras forças” são capazes de se fazerem representar. Para as províncias maiores – que reúnem 68,1% da população – a cada eleição são renovados entre 8 e 35 deputados, produzindo representações fragmentadas no preenchimento de 142 cadeiras, permitindo a emergência de “terceiras forças” (ALTAVILLA, 2011). No caso do Senado, as bancadas são eleitas sem renovação parcial, sendo que das três cadeiras, duas vão necessariamente para o partido majoritário e uma para o segundo colocado.

A formação de grande parte das bancadas provinciais para a arena legislativa nacional sob o controle político dos governadores afeta definitivamente a coesão partidária e a influência federativa na formação das preferências dos parlamentares. Via de regra, legisladores nacionais veem líderes dos partidos nas províncias como seus *principals*, especialmente

quando são governadores (ARDANAZ et ali, *ibidem*). Daí, as coalizões partidárias majoritárias poderiam ser descritas como “pouco mais que alianças confederadas entre líderes de partidos provinciais autônomos e poderosos” (ARDANAZ et al., 2002: 7).

Quanto ao alinhamento dos partidos a setores sociais específicos, Borges (2013) identificou para a Argentina um padrão de coalizões segmentadas, no qual partidos nacionais mobilizam segmentos bem distintos do ponto de vista social e geográfico, sendo esses atraídos para estratégias redistributivas por meio de métodos clientelistas e de patronagem, que tendem a vazar para o financiamento e implementação de políticas públicas, prejudicando a adoção de padrões universalistas.

2.3. Efeitos presumidos do federalismo partidário para as políticas sociais

A despeito de coincidirem na literatura quanto ao baixo nível de nacionalização partidária, Brasil e Argentina apresentam distinções importantes quanto aos demais aspectos que importam para o federalismo partidário.

No Brasil, o sistema multipartidário se caracteriza por elevado grau de fragmentação partidária, cujos efeitos dispersivos são compensados pela disciplina partidária e pelos baixos níveis de influência das majorias políticas regionais na formação das preferências dos legisladores. Neste quadro, dispondo de recursos constitucionais relevantes para afetar a produção legislativa e para distribuir benefícios entre partidos aliados, presidentes dispõem de condições para montar coalizões com potencial para alterar o *status quo*, incluindo mudanças nas políticas sociais. Combinado a isso e ao padrão difuso do eleitorado, a ascensão ao Poder Executivo nacional, nos anos 90 e 2000, de partidos com programas localizados do centro para a esquerda no espectro político, favoreceu políticas pró *welfare state*.

No caso da Argentina, o nível de fragmentação partidária tende a ser menor que o brasileiro, tanto na arena provincial – onde sistemas eleitorais descentralizados são permeáveis à manipulação dos governadores, assumindo fortes traços majoritários – quanto nacional – em que a polarização entre as duas maiores forças partidárias tende a não deixar espaço para a estabilização de outros partidos como alternativa. Porém, uma vez que a coesão nacional dos partidos é afetada pela influência dos governadores, mesmo os grandes partidos tendem a se fragmentar internamente, o que poderia comprometer, em tese, a proposição de políticas pró *welfare state*, mesmo quando partidos programaticamente vinculados a políticas sociais viessem a ocupar o Executivo Nacional. Diante deste quadro de baixo controle dos partidos nacionais sobre os provinciais, assume papel de grande relevância os acordos nacionais conduzidos diretamente entre o Presidente e os governadores e, posteriormente, ratificados na arena parlamentar. Ainda, a segmentação do

eleitorado transposta para o sistema partidário tende a não incentivar a adoção de políticas uniformes e universais em dimensão nacional, visto que as coalizões na Presidência podem adotar estratégias distintas para províncias alinhadas e não alinhadas partidariamente.

3. PODER DE REVISÃO E ARBITRAMENTO DE CONFLITOS FEDERATIVOS PELA SUPREMA CORTE DE JUSTIÇA (SCJ)

Dentre as características constitucionais do Estado nacional de tipo federal, adotado nos EUA em 1787, e difundido pelo mundo (RIKER, 1964:10), tem-se a Suprema Corte de Justiça que, a partir da função de revisão constitucional de atos dos poderes Legislativo e Executivo, regula os conflitos federativos verticais e horizontais, buscando garantir a ordem federal. Ela também pode atuar como instância máxima de decisão judicial, subordinando os tribunais inferiores às suas decisões, destacadamente conflitos envolvendo a interpretação de preceitos constitucionais. Como tal, a SCJ processa os conflitos de competência envolvendo qualquer esfera de poder e nível de governo: o Executivo e Legislativo nacionais, os Estados e a União, os litígios entre os Estados, Estados e Municípios, entre Municípios e outros. O pressuposto de sua atuação e fonte de legitimidade é a presunção da imparcialidade, se apresentando como uma instituição acima dos interesses partidários, eleitorais e federativos.

A “judicialização” da política é fenômeno mundial que tem destaque a partir dos anos 70 do último século e que consiste em uma posição de grande destaque do Poder Judiciário na vida pública. A internalização dos direitos humanos, o constitucionalismo democrático que atribui ao judiciário a defesa da legislação, a expansão dos direitos sociais e o crescimento do descrédito nas instituições de representação político são fatores causais desse (VIANNA et al., 2007). “O juiz torna-se protagonista direto da questão social. Sem política, sem partidos ou uma vida social organizada, o cidadão volta-se para ele, mobilizando o arsenal de recursos criado pelo legislador a fim de lhe proporcionar vias alternativas para a defesa e eventuais conquistas de direitos.” (Idem, p. 41)

Os países diferem na organização e funcionamento da Corte Suprema de Justiça, que pode ser mais ou menos centralizada ao exercer seu poder de revisão constitucional e de arbítrio nos conflitos federativos, inclusive naqueles relacionados à regulamentação das políticas sociais. A centralização, nesse caso, significa que a Justiça não é neutra e que ela pode atuar mais ou menos favorável aos interesses da União, quando contrapostos aos interesses dos estados.

3.1. Poder de revisão e arbitramento de conflitos federativos pela Suprema Corte de Justiça no Brasil

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal (STF) é composto por 11 ministros nomeados pelo Presidente da República com a aprovação da maioria absoluta do Senado (CF/88, art. 101). O texto constitucional define como competência do Supremo Tribunal Federal a guarda da Constituição (art. 102) – *judicial review* - o que significa que “os atos legislativos do poder político tornam-se, então, passíveis de escrutínio, em nome da defesa dos direitos fundamentais, por uma corte constitucional (...)”. (VIANNA, 2008: 94). A Constituição Brasileira lhe atribui, explicitamente, o papel de processar e julgar “as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros” (art. 102, inciso I, letra f).

O STF é o ator mais importante do Poder Judiciário, hierarquizando as decisões administrativas ou judiciais de forma a vincular os “demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal” (art. 102, parágrafo 2º). Como tal, é essencial na promoção dos direitos fundamentais, destacadamente os sociais (PASSOS, 2014). A Constituição estabeleceu, ainda, instrumentos para a sociedade buscar garantir os direitos fundamentais, incluindo os direitos sociais: Mandato de Injunção e Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN).

O Poder Judiciário não é neutro e pode atuar de forma positiva ou negativa nas políticas públicas. Assim, as decisões judiciais referentes ao fornecimento de remédios aos portadores de HIV, às vagas em creches e pré-escolas municipais impulsionaram políticas de forma positiva (PASSOS, 2014), além do que as decisões aí tomadas assumem efeitos uniformes para todas as jurisdições subnacionais, no que se pode dizer que sejam centralizadoras em termos de políticas públicas. Mas é preciso considerar os questionamentos sobre o poder dos tribunais de “impugnar decisões políticas tomadas pelos representantes democraticamente eleitos” e defender uma efetiva estrutura de pesos e contrapesos institucionais, na qual os poderes possam frear arbitrariedades e excessos entre eles, inclusive as que advenham do STF (Idem, p. 41). E neste ponto, para determinados bens públicos, decisões judiciais favoráveis à provisão individual de serviços, a elevados custos, pode eventualmente comprometer o caráter redistributivo ou mesmo igualitário pretendido por determinadas políticas sociais, como no caso da saúde (MENICUCCI e MACHADO, 2010).

No contexto federativo, importa saber se a atuação do STF tem perspectiva centralizadora, favorecendo a União no processo legislativo. Estudos apontam tendência dessa corte para decidir mais rapidamente e de forma positiva às ações requeridas pela Procuradoria Geral

da República - PGR, tendência mais forte quando legislações de origem estadual são questionadas em sua constitucionalidade ou por contrariarem outras legislações federais. Segundo Riga, o STF “centraliza ainda mais o Poder na esfera federal, em detrimento ao Poder dos Estados” (2007, p. 20). Na mesma direção, Oliveira aponta que as ADINS impetradas pela União contra os estados têm maiores chances de “sucesso” do que aquelas impetradas pelos estados contra a União, o que pode ser o indício do desenvolvimento, no país, de um federalismo centralizador (2009: 224; 246-247). Camargo, por fim, enfatiza que “o sucesso da União, no entanto, revela que, quando decide - seja definitivamente, seja provisoriamente por meio de deferimento de liminar - o STF se inclina em favor do ente central.” (2013: 20)

3.2. Poder de revisão e arbitramento de conflitos federativos pela Suprema Corte de Justiça na Argentina

Similar ao Brasil, a Corte Suprema de Justiça da Nação Argentina (SCJN) é formada por 9 ministros, nomeados pelo Presidente da República com a aprovação mínima de dois terços dos votos dos membros presentes do Senado. Contudo, a Constituição (art. 110) possibilita a remoção dos ministros mediante proposição da Câmara dos Deputados, aprovada por dois terços dos presentes à sessão legislativa, e aprovação do Senado Federal, pela mesma maioria (KAPISZEWSKI, 2006).

A SCJN tem uma jurisdição bastante ampla em vista da necessidade de dirimir conflitos normativos que emergem do “mar de leis, decretos e outras normas legais que são consequência da tumultuada história de instabilidade de seu regime político” (*ibidem*, p.13), assumindo no seu conjunto a função de revisão constitucional, bem como ocupando a cúpula do Poder Judiciário. Dada a autonomia para elaborar suas próprias constituições e desenhar suas instituições governamentais, as províncias contam com judiciários operando sob regras próprias, as chamadas “Cortes Supremas provinciais” (CASTAGNOLA, 2010: 162). Isso facilita manobras dos governadores no sentido de aumentar o número de membros das cortes ou reduzi-los a fim de que a inclinação política das cortes lhes seja mais favorável, o que aconteceu em 68% das cortes provinciais entre 1983 e 2009 (*ibidem*). Note-se que, diferentemente do caso brasileiro, é precário o grau de homogeneidade horizontal e hierarquização vertical do aparato judiciário no caso argentino.

No âmbito nacional, contudo, de forma similar ao Brasil, a atuação da SCJN no aspecto federativo tem sido centralizador, enfatizando a força do Executivo nacional em detrimento das províncias e municípios. Assim como no nível provincial, o “controle informal” (KAPISZEWSKI, *ibidem*, p. 17) do Executivo nacional sobre o SCJN tem se baseado na relativa liberdade que tem para alterar sua composição, mais pelo mecanismo “*ex ante*”

(nomeação) que pelo “*ex post*” (remoção), sendo que os presidentes têm apresentado comportamentos distintos nesse controle.

Do ponto de vista dos direitos sociais, a SCJN tem visto sua atuação ampliada em vista da “constitucionalización de la política” (*ibidem*, 13), que tem tornado mais frequente os julgamentos em políticas públicas. Exemplar foram as decisões recentes que reverteram sentenças definitivas da Câmara Federal de Seguridade Social, produzindo efeitos de provisão uniforme em dimensão nacional. Contudo, na saúde, Gotlieb et al. (2016) constataram que sua fragmentação e segmentação como política pública tem se replicado no SCJN. Analisando sentenças proferidas por esta última entre 1994 e 2013, os autores concluíram que a ampla predominância de ações individuais reclamando o acesso a serviços médicos específicos não tem feito mais que ampliar a cobertura de procedimentos da medicina pré-paga e da seguridade social, não entrando na “discussão sobre a cobertura essencial que deveria ser oferecida pelo Estado” e tampouco gerando “litígios coletivos o estruturais, cujas sentenças pudessem envolver grupos mais numerosos de pessoas.” (p. 8). Deste modo, a SCNJ tem reservado aos poderes Executivo e Legislativo as decisões acerca das políticas públicas de saúde, mantendo-se mais restritamente no campo da provisão de serviços em casos concretos.

O aspecto que parece distinguir as duas cortes supremas, a argentina e a brasileira, reside no grau de importância e independência do Poder Judiciário, menor no caso argentino. Não somente a judicialização da política é um fenômeno menos presente na Argentina, como a independência dos poderes legislativo e judiciário é apontada como algo distante dos ideais republicanos (BARRIENTOS, 2009). O Poder Judiciário nacional sofre interferências do Poder Executivo nacional, o mesmo ocorrendo como os Poderes Judiciários provinciais em relação aos governadores, o que faz das províncias sistemas políticas com poucos controles institucionais, menores que nos estados brasileiros.

3.3. Efeitos presumidos do poder da Suprema Corte de Justiça sobre as políticas sociais

O Poder Judiciário brasileiro se fortaleceu enormemente no atual contexto constitucional, em um claro fenômeno de judicialização da política no país. No campo dos direitos sociais, assumiu o papel de defensor do *welfare state* estabelecido na Constituição, para além dos partidos – fragmentados – e dos sindicatos – esvaziados (VIANNA, 2008). O Poder Judiciário tem atuado de forma ativa sobre as políticas sociais, incluindo o Supremo Tribunal Federal, que tem sido constantemente chamado a arbitrar conflitos federativos envolvendo a regulamentação dos direitos sociais. E nesse aspecto, seu comportamento tem sido

centralizante, dado que suas decisões tendem a fortalecer a atuação do governo nacional sobre as políticas sociais, submetendo os níveis subnacionais.

Na Argentina, a atuação da Suprema Corte não tem a mesma proeminência que a verificada no Brasil, mas tem um viés centralizante, enfatizando o que é designado como “hiperpresidencialismo” do sistema político, atuando em favor do Executivo nacional nas disputas de caráter federativo. Contudo, há maior independência do judiciário provincial em relação ao nacional, ele se estrutura de forma distinta entre as províncias e repete o padrão de dominância do Executivo, tomando decisões que tendem a favorecer os governadores em disputas decididas pelas supremas cortes provinciais. No geral, é uma menor independência dos poderes no caso argentino, sendo os controles mútuos entre eles mais frágil neste país, prevalecendo o Executivo nacional e, na sequência, os governadores.

4. FEDERALISMO FISCAL

O federalismo fiscal pode ser entendido, de forma ampla, como a distribuição de receitas e gastos públicos entre os entes nacional e subnacionais de governo. O federalismo fiscal é uma dimensão importante das relações intergovernamentais e tem efeitos importantes para equidade territorial e social. A associação entre federalismo fiscal e a forma de financiamento de políticas sociais universais - que buscam a equidade em sua oferta e resultados aos cidadãos, como saúde, educação e assistência social - é fator relevante na análise das condições institucionais para emergência e expansão de um Estado do Bem Estar Social.

As federações argentinas e brasileiras compartilham a condição de realidades marcadas por desigualdades socioeconômicas territoriais. O caso brasileiro é mais emblemático, o país se situa entre aqueles de maior riqueza e desigualdade social no mundo e apresenta claro contraste entre regiões mais pobres, como o Norte e Nordeste, e regiões mais desenvolvidas, como o Centro-Oeste, Sul e Sudeste. Nesse contexto, a divisão das competências de arrecadar e gastar, as transferências intergovernamentais de recursos e, ainda, o endividamento público são aspectos fundamentais do federalismo fiscal que podem contribuir ou não para corrigir inequidades nas condições de vida dos territórios e das pessoas.

4.1. Federalismo Fiscal no Brasil

O federalismo fiscal brasileiro, estabelecido na Constituição Federal de 1988, representou o ápice de um processo de descentralização política e fiscal que beneficiou principalmente os municípios. O município conquistou no texto constitucional a condição de terceiro ente federativo e aumentou de forma expressiva a sua participação na distribuição das receitas

públicas, sobretudo por meio de transferências intergovernamentais dos estados e da União. A descentralização fiscal dos anos 80 ocorreu por meio do aumento da capacidade de arrecadação dos estados e municípios, algo que melhor beneficiou as unidades mais ricas, e das transferências intergovernamentais, com destaque para o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que representam parcelas dos dois principais tributos nacionais, o Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, que são repassados pela União aos entes subnacionais e têm perspectiva redistributiva, conforme dispositivo constitucional (CF/88, art. 159).

O federalismo fiscal, no começo dos anos 90, não trouxe os efeitos esperados em termos de diminuição das desigualdades regionais e sociais e apresentou efeitos negativos sobre as receitas e os gastos públicos. A descentralização fiscal não foi acompanhada de uma correspondente descentralização de competências sobre as políticas públicas. As políticas sociais, estabelecidas no texto constitucional como competências concorrentes, foram implementadas sem coordenação intergovernamental, gerando duplicidades e ausências (Bercovici, 2004; Souza, 2005). A falta de mecanismos de responsabilização fiscal levou ao endividamento crescente dos entes governamentais, destaque para os estados. O aumento expressivo das transferências constitucionais com intenções redistributivas desestimulou o esforço de arrecadação próprio dos entes subnacionais e não garantiu melhor redistribuição de renda aos cidadãos nacionais (Varsano, 1996; Rezende, 2010). Por fim, o aumento e as regras vigentes de transferências intergovernamentais (tigs) da União incentivaram a criação de 1.016 novos municípios no Brasil na década de 90 (Varsano, 1996).

Um aspecto importante do federalismo fiscal brasileiro é a centralização jurisdicional que possibilita a União legislar sobre receitas, gastos e dívidas dos diversos níveis de governo. Esse aspecto foi fundamental para que o governo nacional empreendesse uma série de reformas, a partir de meados dos anos 90, para minimizar os problemas apontados e estancar a inflação por meio de um plano de estabilização monetária, o Plano Real. A União melhorou sua capacidade financeira a partir de aumentos contínuos na carga tributária, aumentou a vinculação das receitas de estados e municípios com gastos sociais e produziu legislação que limitou a autonomia dos entes para gastarem e se endividarem, o que culminou na Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000).

O Brasil apresentou um crescimento expressivo da sua carga tributária, partindo de um quarto do PIB nos anos 80 para atingir em torno de um terço do PIB nos anos 2000, o que faz o país ocupar a primeira posição em carga tributária na América Latina, seguido de perto pela Argentina. A carga tributária brasileira é similar a da média dos países da OCDE, em 2013 foi de 33,7% e a média da OCDE foi de 35%. Contudo, analisando a base de incidência da tributação, verificam-se diferenças expressivas. O Brasil tributa mais bens e

serviços consumidos, 17,9% contra 11,5%, e menos renda, lucros e ganhos de capital, 6,1% contra 11,7% da OCDE (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2014). O resultado é uma tributação regressiva, que concentra em torno de 50% de sua arrecadação no consumo de bens e serviços e que compromete parcelas maiores de renda das famílias mais pobres (POCHMANN, 2008). Orair e Gobetti (2015), ao analisarem as declarações de imposto de renda de pessoas físicas de 2007 a 2013, concluem que o Brasil é “um paraíso tributário para os super-ricos, combinando baixo nível de tributação sobre aplicações financeiras, uma das mais elevadas taxas de juros do mundo e uma prática pouco comum de isentar a distribuição de dividendos de imposto de renda na pessoa física” (p.1).

Em termos de arrecadação e distribuição dos recursos entre os entes governamentais, verifica-se que a União concentra a arrecadação tributária e as receitas disponíveis. Em 2010 detinha 67,3% da arrecadação de tributo e 56,5% das receitas disponíveis (AFONSO, 2015: 12). Os estados perderam participação na arrecadação tributária e na receita, detendo em 2010 26,5% da arrecadação tributária e 24,8% das receitas disponíveis (*Idem*). Diversamente, os municípios arrecadam parcela pequena dos tributos (6,2%, em 2010) e apresentam uma participação crescente na receita disponível, mais que triplicando sua receita disponível entre 1960 e 2010, quando passa a deter 21,2% das receitas disponíveis (*Ibidem*). A diferença expressiva entre arrecadação e receita disponível dos municípios pode ser entendida a partir das transferências intergovernamentais (tigs) dos estados e da União.

Apesar do volume considerável de tigs direcionadas a estados e, principalmente, municípios, persistem inequidades fiscais expressivas na federação brasileira. Isso porque as tigs pouco corrigem as desigualdades regionais e sociais. Mendes et al. (2008, p. 8) afirmam que “os critérios de partilha dos recursos entre os diferentes estados ou municípios, em geral, apresentam baixa capacidade de redistribuição regional e de redução do hiato fiscal”. Esse diagnóstico geral do efeito pouco equalizador das principais transferências a estados e municípios não é pior porque algumas transferências intergovernamentais têm caráter redistributivo, sendo elas direcionadas para políticas sociais. As transferências condicionadas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) têm importante perspectiva equalizadora para estados e municípios (MENDES, 2008; BAIÃO, 2013). Vale ainda lembrar que as transferências diretas de recursos da União aos cidadãos também não entram no cômputo das tigs e têm efeitos importantes sobre a redistribuição de renda entre os cidadãos de diferentes partes do país.

Em termos de gastos públicos, eles cresceram significativamente a partir dos anos 90 e foram financiados, em grande medida, por aumento na carga tributária do país. Dois itens são fundamentais para entender as finanças públicas brasileiras sob a perspectiva do gasto:

a gestão da dívida pública a partir de gastos financeiros e a ampliação dos gastos primários, destacadamente dos gastos sociais a partir de 1995 e, principalmente, de 2004. Os dois gastos pressionaram enormemente as contas públicas, principalmente em momentos de estagnação ou de recessão. O desafio foi e continua sendo o de equilibrar políticas de crescimento econômico, equilíbrio fiscal – o que envolve a geração de economias (superávit primário) para pagar os serviços da dívida, tornando-a administrável – e aumento nos gastos sociais.

4.2. Federalismo Fiscal na Argentina

No federalismo fiscal argentino prevalece, desde 1935, um sistema complexo de Coparticipação de Impostos Federais (CIF), que é a forma de coordenar as competências de tributar e a distribuição de recursos entre governo nacional e províncias (ALTAVILLA, 2015: 137).

A CN/94 estabeleceu diretrizes para distribuição dos recursos da coparticipação, determinando que “a distribuição entre a Nação, as províncias e a cidade de Buenos Aires será feita em relação direta com as competências, serviços e funções de cada um desses entes, contemplando critérios objetivos de repartição, de forma a ser equitativa, solidária e priorizar o alcance de desenvolvimento, qualidade de vida e igualdade de oportunidades em todo território nacional.” (art. 75)

Apesar da Constituição estabelecer como diretrizes a objetividade, proporcionalidade e equidade para a distribuição dos recursos públicos entre os entes federados, acordos posteriores não avançaram na regulamentação constitucional e contrariaram as diretrizes constitucionais (ALTAVILLA, 2015: 157). O sistema de coparticipação persiste como um mecanismo de centralização fiscal, dado que o governo nacional legisla sobre esse sistema e detém alto grau de discricionariedade na distribuição dos fundos em comum que são destinados às províncias (Idem, p. 139). Os recursos de coparticipação são automáticos, segundo coeficientes fixos, constrangidos em lei e não condicionados para províncias, o que permite também, aos políticos provinciais, utilizar esses recursos para criar e manter redes de clientelas (Idem, p. 138).

As províncias, diferente do caso brasileiro, obtêm seus recursos predominantemente das tributos, que engloba a coparticipação e outras transferências federais. Em 2012, os recursos das províncias, em média, eram 40% de tributos próprios, 39% de Coparticipação Federal de Impostos e 21% de outras transferências federais. Esses valores são muito mais expressivos quando observa-se as províncias pequenas (*chicas*), que têm nos tributos de origem federal mais de 80% de suas receitas.

O Acordo federal de compartilhamento de receitas é complementado por transferências com maior ou menor grau de discricionariedade a partir do governo central, que faz uso de parte destas últimas no interesse de obter votos no Congresso ou apoio eleitoral, em um processo de barganha entre presidente e governadores (ARDANAZ et al., 2002: 14).

Os municípios argentinos destoam dos brasileiros também na dimensão fiscal, dependendo das províncias para instituição de seus tributos e definição das transferências intergovernamentais. É exemplar os dados da Secretaria da Fazenda do Governo Nacional (Argentina, 2016) que aponta um total de gasto público de 42% do PIB em 2013, com o governo nacional participando com 23,7% desses gastos, as províncias com 15,2% e os municípios somente com 3,3%. Em relação aos gastos sociais, que foi de 28% do PIB em 2013, o governo nacional participou com 15,2%, as províncias com 10,5% e os municípios com 1,9%.

Tradicionalmente, presidente e governadores têm negociado montantes a serem transferidos e regras para distribuir receitas (SUÁREZ CAO, 2012: 106), não estando tão constrangidos por detalhamento constitucional como no Brasil. Contudo, se no caso brasileiro o centralismo jurisdicional possibilitou uma recentralização fiscal a partir dos anos 90, tal recentralização ocorreu na Argentina em função do fortalecimento do poder partidário do presidente e da indefinição legal do federalismo fiscal, que deixa espaço para pactuações conjunturais que refletem a correlação de forças em determinado momento. Segundo Eaton e Dickovick (2004: 96), nos anos 90 o federalismo fiscal argentino teve uma trajetória de redução da autonomia fiscal provincial, em virtude de medidas impulsionadas pelo governo central, tais como:

- ✓ Diminuição de autonomia nas receitas: 15% das receitas do governo central foram removidas do sistema de compartilhamento de receitas (Primeiro Pacto Fiscal de 1992); foram estabelecidas exigências de taxação provincial e reforma da seguridade social (Segundo Pacto Fiscal de 1993) e redução de 13% nas transferências (2001).
- ✓ Diminuição de autonomia nos gastos: escolas secundárias e hospitais federais foram devolvidos para os governos provinciais sem um correspondente aumento nas transferências (1991); houve exigência de aumento salarial aos professores (1999).
- ✓ Diminuição na autonomia para endividar-se: 20 dos 26 bancos provinciais foram privatizados (1995-1999) e o governo nacional intermediou empréstimos internacionais para províncias que concordam em vender seus bancos.

4.3. Efeitos presumidos do federalismo fiscal para as políticas sociais

No Brasil, o federalismo fiscal é mais descentralizado que o argentino em termos de distribuição de receitas. Estados e municípios têm disponíveis mais de 40% das receitas

tributárias por meio de definições constitucionais, com pouca margem de manobra política. Contudo, a centralização jurisdicional faz-se presente no âmbito fiscal, o governo federal tem competências privativas sobre tributação e alta capacidade de legislar sobre receitas e despesas subnacionais. O governo federal também centraliza a arrecadação e detém a maioria absoluta nas receitas públicas, com menor grau de vinculação sobre essas. Assim, o governo federal brasileiro tem poder redistributivo e pode induzir comportamentos subnacionais em relação aos gastos sociais, como se observou a partir dos anos 90.

As tigs são fundamentais na composição das receitas subnacionais, destacadamente para os municípios de regiões mais pobres do país, Norte e Nordeste. Mas elas são majoritariamente obrigatórias e incondicionais e têm pouco efeito redistributivo territorial e para o cidadão, algo que é minimizado pelas tigs condicionadas para políticas sociais universais: saúde, educação e assistência social. Assim, a capacidade redistributiva do governo central é limitada pelas tigs obrigatórias e, ainda, pelo grau de endividamento público, principalmente nos contextos de crise econômica.

O federalismo fiscal argentino é muito mais centralizado na distribuição das receitas que o brasileiro. Só tem um nível de governo subnacional autônomo e esse depende mais de recursos transferidos pelo governo nacional. Ainda, as tigs federais às províncias têm maior grau de discricionariedade da União e possibilitam ao Executivo Federal poder redistributivo e induzir gastos com políticas sociais. Contudo, a falta de regras claras e estáveis para as tigs acaba por torna-las reféns da dinâmica política, facilitando processos centralizantes, como os observados nos anos 90, mas também práticas clientelistas na relação Executivo nacional, políticos provinciais e políticos locais, algo que pode comprometer o caráter universalista e redistributivo das políticas sociais no território nacional. Diferente também do Brasil, não há regras legais de disciplina fiscal que oponham maiores barreiras a comportamentos oportunistas dos governos nacionais e subnacionais, o que pode causar instabilidade fiscal, crises econômicas e recuos nas políticas sociais.

CONCLUSÕES

Argentina e Brasil são países latinoamericanos que apresentam similaridades e distinções em sua configuração econômica, política e social. Ambos são países em desenvolvimento; de industrialização recente; marcados por grande instabilidade econômica – mais Argentina que o Brasil nos últimos 20 anos -; democráticos na atualidade, mas com passado de instabilidade política; presidencialistas e federalistas. Os dois países se distinguem em porte econômico, considerando PIB, Brasil era a 8ª e a Argentina era a 26ª economia mundial em 2015 (CIA, 2015); em Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), com o Brasil em patamar

médio (0,755) e a Argentina e patamar alto (0,836) em 2014 (PNUD, 2015); em GINI, com o Brasil bem mais desigual, índice de 52,87 diante de 42,28 da Argentina em 2013 (Banco Mundial, 2016).

O presente trabalho buscou explorar similaridades e diferenças nas características institucionais do federalismo nos dois países e apontar seus possíveis efeitos sobre as políticas sociais. Para isso foram utilizadas quatro dimensões analíticas: 1) centralização jurisdicional 2) federalismo partidário, 3) poder de revisão e arbitramento de conflitos federativos pela Suprema Corte de Justiça e 4) federalismo fiscal.

A conclusão mais geral é que o federalismo não se apresenta como um obstáculo para a adoção e expansão de políticas sociais na Argentina e no Brasil. É exemplar, nesse aspecto, o aumento de gastos e programas sociais observados principalmente a partir dos anos 2000, que contribuíram para a diminuição da pobreza e da desigualdade (GINI) e para a melhoria no desenvolvimento humano (IDH). Isso ocorre porque nos dois casos temos governos centrais fortes, que concentram poderes importantes na dinâmica federativa, dotando-os de grande capacidade de articulação intergovernamental. Pode-se afirmar que são dois casos de federalismo centralizado, tendo o presidente como figura proeminente na dinâmica política, na qual se incluem as relações intergovernamentais, daí a denominação de hiperpresencialismo frequente para o caso argentino, mas também utilizada para o caso brasileiro.

Contudo, a dinâmica federativa nos dois países apresenta distinções importantes, que podem afetar a formulação e implementação das políticas sociais. No que se refere à centralização jurisdicional, observa-se nos dois casos a dominância do presidente no processo de produção legal, inclusive sobre as políticas sociais. Mas o Brasil apresenta maior grau de centralização jurisdicional, porque o Executivo nacional pode produzir ampla legislação constituição e infraconstitucional com baixos custos de aprovação e sem maiores interferências dos entes subnacionais no Congresso Nacional, que funciona sob uma lógica predominante partidária. Assim, a formação de uma coalizão partidária de governo é fundamental para o presidente conseguir governar, o que envolve necessariamente a distribuição de postos governamentais e recursos orçamentários aos aliados políticos.

Na Argentina, a produção legislação no âmbito nacional é mais contida, deixando maior espaço para as províncias legislarem, inclusive sobre políticas sociais. Diferente do caso brasileiro, os governadores são atores relevantes no legislativo nacional, isso porque tendem a controlar as bancadas de parlamentares de suas jurisdições, o que vale especialmente para as províncias pequenas, onde as eleições parlamentares apresentam traços fortemente majoritários. O resultado é que governadores prevalecem sobre as

direções nacionais partidárias e negociam diretamente com os presidentes, exercendo forte controle sobre as bancadas regionais no legislativo nacional. Temos, então, uma coalizão partidária presidencial balizada por acordos federativos entre os executivos nacional e provinciais, sendo essa coalizão dependente de negociações *ad hoc* entre presidente e governadores em torno de atribuições sobre as políticas públicas e distribuição de recursos tributários.

Desta forma, o federalismo fiscal argentino, muito mais centralizado que o brasileiro, com alto grau de dependência das províncias em relação às transferências intergovernamentais do governo nacional, muitas delas com alto grau de discricionariedade, é um elemento fundamental de governabilidade, sendo utilizada como mecanismo crucial para o governo central obter apoio dos governadores e, conseqüentemente, formar uma maioria parlamentar para aprovação de suas iniciativas legais. O Brasil tem maior grau de descentralização das receitas tributárias, considerando estados e municípios, mas isso é contrabalanceado pela centralização jurisdicional que possibilita à União interferir na forma de gastar dos entes subnacionais, podendo induzi-los a gastar mais com políticas sociais e terem mais responsabilidade fiscal, como vem ocorrendo desde os anos 90.

A atuação da Suprema Corte de Justiça tem enfatizado uma perspectiva mais centralizante no federalismo dos dois países, sendo isso válido mais para Argentina que para o caso brasileiro, dado que no primeiro país o Poder Judiciário é menos atuante e independente, porque sofre maior interferência do presidente e governadores. No Brasil, estudos indicam que o Supremo Tribunal Federal tem atuado mais favorável aos interesses da União, em casos de conflitos federativos. Contudo, a judicialização da política e a independência do Poder Judiciário têm sido componentes de tensão e indução de comportamento dos Poderes Executivos e Legislativos nacional e subnacionais, o que envolve o campo das políticas sociais.

As diferenças de *status* conferidas ao município em ambos os países também têm implicações para o desenvolvimento das políticas sociais. No Brasil, os municípios têm seu *status* político e administrativo definido constitucionalmente e relacionando-se, muitas vezes, diretamente com a União. No caso das políticas sociais, eles têm tido cada vez maior destaque no financiamento e implementação das políticas, muitas formulados no âmbito nacional. Na Argentina, o *status* político e administrativo dos municípios é dado pelas constituições provinciais, sendo o lugar dos municípios na gestão das políticas sociais fortemente influenciados pelos governadores e, praticamente, desvinculado de uma relação direta com a União.

Por fim, a partir das análises das quatro variáveis aqui propostas, pode-se defender que há no Brasil condições federativas mais favoráveis à produção de políticas sociais mais perenes, universais e equitativas em todo o território nacional. A Argentina, dado o poder dos governadores no plano legislativo nacional, tem na centralização e distribuição dos recursos fiscais uma moeda de barganha política com alto grau de incerteza em relação aos beneficiários dos recursos e a destinação dos mesmos em termos de políticas sociais, ou seja, as políticas sociais são mais dependentes dos contextos políticos e fiscais definidos nas relações intergovernamentais ao longo do tempo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 24, p. 29-40, jun. 2005.
- ALTAVILLA, Cristian. *Federalismo y sistema de partidos en Argentina. Determinantes institucionales en la distribución del poder político*. Editorial Academica Espanola (EAE), 2011.
- ARDANAZ, Martín; LEIRAS, Marcelo & TOMMASI, Mariano. *The Politics of Federalism in Argentina: implications for governance and accountability. IDB working paper - series nº 327*. Washington: Inter-American Development Bank, 2012.
- ARGENTINA, Secretaría de Hacienda - Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos - Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo. *SIDIF e información pública de las provincias y obras sociales*, Argentina; 2016.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. *Políticas públicas - coletânea*. ENAP, 2006.
- ARRETCHE, Marta. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, 2009.
- ARRETCHE, Marta. *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/Ed. FGV, 2012.
- ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos (Org.). *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, v. 1, 2013
- EATON Kent; DICKOVICK J. Tyler. The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil. *Latin American Research Review - LARR*, v. 39, n. 1, feb. 2004.
- BARRIENTOS, Miguel. *Federalismo Comparado entre Brasil e Argentina: o poder dos governadores desde a redemocratização*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciência Política do IFCH/UFRGS. Porto Alegre: UFRGS, 2009.
- BAZAN, Víctor. El Federalismo Argentino: situacion actual, cuestiones conflictivas y perspectivas. *Estudios Constitucionales*. Santiago, v. 11, n. 1, p. 37-88, 2013.
- BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Emendas Constitucionais*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm. Acesso em: 02 jun.2016.

BRASIL. Governo Federal. *Portal da Legislação – Todas as Leis Complementares*. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leis-complementares-1/todas-as-leis-complementares> Acesso em: 02 jun.2016b.

CAMARGO, F. S. Federalismo e Poder Judiciário: a atuação do STF nas disputas federativas. Grupo de Trabalho Teoria do Estado e da Constituição, *XXII Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito* (CONPEDI), Curitiba (UNICURUTIBA/PR), 2013.

CASTAGNOLA, Andrea. La diversidad Institucional de los poderes judiciales provinciales en Argentina desde una perspectiva histórica. *POSTData: Revista de Reflexión Y Análisis Político*, Vol. 15, nº 2, 2010.

CHEIBUB, José, FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Partidos Políticos e Governadores como Determinantes do Comportamento Legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. *Revista Dados*, v. 52, nº 2, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2009.

CIA - Central Intelligence Agency, *Country Comparison: GDP (Purchasing Power Parity)*, 2015. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2001rank.html>. Acesso em 07 de junho de 2016.

GIORA, Gustavo. Nuevas Izquierdas Institucionales. Ponencia presentada en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política - La Ciencia Política desde el Sur. Asociación Uruguayo de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012.

GOTLIEB, Verônica; YAVICH, Natália; BÁSCOLO, Ernesto. Litigio judicial y el derecho a la salud em Argentina. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, nº 1, 2016.

HERNÁNDEZ. Antonio. *Argentina*. In: ARGULLOL I MURGADAS, ENRIC (dir.) Federalismo y Autonomía. La ordenación de las instituciones y los poderes en los Estados compuestos. Barcelona: Ed. Ariel - OBSEI, 2004.

LIJPHART, Arend, *Modelos de democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

KAPISZEWSKI, Diana. La Corte Suprema y la política constitucional en la Argentina post-Menem, *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, Año 7, nº 1, 2006.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério B.; e COSIO, Fernando B. *Transferências Intergovernamentais no Brasil: Diagnóstico e Proposta de Reforma*. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Texto para Discussão 40. Brasília, 2008.

MENICUCCI, Telma M. G.; MACHADO, José Angelo. Judicialization of health policy in the definition of access to public goods: individual rights versus collective rights. *Brazilian Political Science Review*. (Online), Rio de Janeiro, v. 5, Selected Edition, 2010.

NEIVA, Pedro; SOARES, Márcia. Senado brasileiro: casa federativa ou partidária? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.28, n.81, São Paulo, 2013.

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. (eds.). *Federalism and the Welfare State: new world and European experiences*. Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Poder judiciário: árbitro dos conflitos constitucionais entre estados e união. *Revista Lua Nova*, São Paulo , nº. 78, p. 223-250, 2009.

PASSOS, Daniel. Óbices Levantados à Intervenção Judicial nas Políticas Públicas In: PASSOS, Daniel. *Intervenção Judicial nas Políticas Públicas: o problema da legitimidade*. São Paulo: Saraiva, 2014.

PETERSON, Paul. *The Price of Federalism*. Washington D. C: The Brookings Institution, 1995.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2015 – O trabalho como motor do Desenvolvimento Humano*. PNUD, Nova York, 310 p., 2015.

PIERSON, P. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policies. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v. 8, n. 4, p. 449-478, 1995.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Romulado; SANTANA, Wagner (org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: UNESCO, p. 71-88, 2010. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>. Acesso em 13/02/12.

RIGA, Magno Pimenta. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em ações referentes ao Federalismo. *Monografia de conclusão da Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público*. 2007. Acessível em < http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=107 >. Acesso em: 20 jun.2016.

REBELLO, Maurício Michel. A dificuldade em responsabilizar: o impacto da fragmentação partidária sobre a clareza de responsabilidade. *Revista de Sociologia e Política*. v. 23, n. 54, p. 69-90, jun. 2015.

SWANK, Duane. Political institutions and welfare state restructuring In PIERSON, Paul (Org.). *The New Politics of the Welfare State*. p. 197-237, 2001.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: strategies of analysis in Current Research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press, 1985.

SANTOS, Wanderley. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. Rio de Janeiro: Vértice/luperj, 1986.

SOARES, Márcia. *Formas de Estado: Federalismo*. Manuscrito. Belo Horizonte: UFMG/DCP, 2013.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista Sociologia e Política [online]*, n. 24, p. 105-121, 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2012.

SOUZA, Celina. Instituições e Mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos (Org.). *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, v. 1, 2013.

VARSANO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 27, n. 1. Rio de Janeiro: Ipea, 1996. Disponível em: <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/735>. Acesso em 18 fev. 2012.

VIANNA, Luiz Werneck, BURGOS, Marcelo; SALLES, Paula. Dezessete anos de judicialização da política, *Tempo Social - Revista de Sociologia da USP*, v. 19, n. 2, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v19n2/a02v19n2>. Acesso em: 07 ago. 2014.

VIANNA, Luiz Werneck. O Terceiro Poder Executivo na Carta de 1988 e a Tradição Republicana: mudança e conservação. In: OLIVEN, Ruben G.; RIDENTI, Marcelo e BRANDÃO, Gildo M. (orgs). *A Constituição de 1988 na Vida Brasileira*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, Anpocs, 2008.

World Bank (Banco Mundial). *World DataBank- GINI Index*. Disponível em: http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?Code=NY.GDP.MKTP.CD&id=af3ce82b&report_name=Popular_indicators&populartype=series&ispopular=y Acesso em 07 jun. 2016.