

Entrevista / Carlos Gervasoni

# Democracia e autoritarismo em níveis local e nacional

## *Democracy and authoritarianism at the local and national levels*

CARLOS GERVASONI

NELSON ROJAS DE CARVALHO

### RESUMO

Autor de *Hybrid Regimes within Democracies: Fiscal Federalism and Subnational Rentier States*, obra de referência sobre democracia subnacional, o cientista político argentino Carlos Gervasoni conversa com o brasileiro Nelson Rojas de Carvalho sobre o tema do dossiê integrante do volume 26 da revista *Terceiro Milênio*: os processos de democratização e desdemocratização verificados contemporaneamente em nível local. Na federação argentina, lembra Gervasoni, as províncias têm forte autonomia para definir suas próprias regras eleitorais — e isso contribui a gerar grandes disparidades de intensidade democrática entre algumas delas, ainda que todas adotem eleições periódicas. Será provável que isso venha a afetar o grau de democracia em nível nacional? Se sim, como medi-lo? E o que se verifica a respeito em outras federações, como o Brasil, o México e os Estados Unidos? Essas e outras questões, como a tendência autoritária observada em territórios de economia rentista, povoam o diálogo entre os dois pesquisadores. “Estudando as províncias argentinas, descobri que muitas são profundamente rentistas, mas a origem de suas rendas não está no petróleo nem na mineração, e sim no federalismo fiscal”, conta Gervasoni, que é gerente do projeto *Varieties of Democracy* para a América do Sul. Confira a entrevista.

**Palavras-chave:** Democracia subnacional; Regimes híbridos; Carlos Gervasoni.

### ABSTRACT

Author of *Hybrid Regimes within Democracies: Fiscal Federalism and Subnational Rentier States*, a reference work on subnational democracy, the Argentine political scientist Carlos Gervasoni talks with Brazilian Nelson Rojas de Carvalho about the theme of the dossier in volume 26 of the journal *Terceiro Milênio*: the processes of democratization and de-democratization currently observed at the local level. In the Argentine federation, Gervasoni notes, the provinces have strong autonomy to define their own electoral rules — which helps generate significant disparities in the intensity of democracy among some of them, even though all adopt periodic elections. Is it likely that this will affect the degree of democracy at the national level? If so, how can it be measured? And what is observed in other federations, such as Brazil, Mexico, and the United States? These and other questions, such as the authoritarian trend observed in territories with rentier economies, permeate the dialogue between the two researchers. “Studying the Argentine provinces, I discovered that many are deeply rentier, but the source of their rents is not oil or mining, but fiscal federalism,” says Gervasoni, the project manager of *Varieties of Democracy* for South America. Check it out.

**Key words:** Subnational democracy; Hybrid regimes; Carlos Gervasoni.

**Nelson Rojas de Carvalho:** Agradeço ao professor Gervasoni pela disponibilidade para a entrevista que compõe este dossiê sobre a democracia local. O professor Carlos Gervasoni é autor de um livro emblemático, uma referência obrigatória sobre a democracia subnacional cujo título é: *Hybrid Regimes within Democracies: Fiscal Federalism and Subnational Rentier States*. Pedirei a você que forneça ao leitor um sumário dos resultados e conclusões de seu trabalho.

**Carlos Gervasoni:** Muito obrigado pelo convite para esta entrevista. Eu diria que o livro tem duas grandes partes e uma terceira menor. As duas grandes partes são a descrição de quão democráticas ou não são as unidades subnacionais de um Estado federal, como é a Argentina, que tem em particular a característica de apresentar grande variedade nas suas unidades subnacionais. Na Argentina sabíamos de antemão, por evidências anedóticas, que há províncias — como os estados brasileiros — muito democráticas e outras muito pouco democráticas. Assim, a primeira parte do livro dedica-se a desenvolver e aplicar uma metodologia “importada”, por assim dizer, dos métodos de medição de regimes políticos nacionais, levando-os ao nível subnacional, para documentar quão democráticas ou não são as províncias e em que dimensões. A grande conclusão dessa primeira parte é que, efetivamente, há diferenças muito grandes: províncias como Santa Fé, Mendoza ou a capital federal de Buenos Aires são unidades subnacionais razoavelmente democráticas — inclusive, talvez, até mais democráticas do que o nível nacional na Argentina. Já outras províncias, como Santiago del Estero, Formosa, La Rioja, San Luis ou Santa Cruz, são muito pouco democráticas. Embora sejam regimes eleitorais, porque o regime nacional obriga as províncias a terem instituições eleitorais, em substância são muito pouco democráticas. Pode-se pensar, portanto, que sejam províncias com autoritarismos eleitorais ou autoritarismos competitivos — conceitos cunhados originalmente para se referir a governos nacionais. Por isso o título do meu livro fala de *hybrid regimes*, ou regimes híbridos: possuem algo democrático, porque contam com eleições, parlamentos e partidos opositores, mas têm uma parte muito substantiva de práticas autoritárias.

Quanto à parte explicativa, o aporte central é apresentar, desenvolver e testar empiricamente uma teoria sobre por que há províncias mais democráticas do que outras, ou menos democráticas. Essa teoria, que aparece no título como “rentismo”, basicamente generaliza para os regimes subnacionais uma teoria existente na ciência política — a da maldição dos recursos naturais e dos estados rentistas baseados em petróleo e outros recursos naturais. Ou seja, generaliza a teoria dos regimes nacionais para o nível subnacional e também generaliza as rendas petrolíferas para rendas de qualquer origem. O

passo conceitual importante aqui é entender que o central nas rendas petrolíferas não é o fato de serem petrolíferas, mas sim de serem receitas fiscais abundantes e regulares que um Estado recebe sem necessidade de cobrar impostos.

A literatura sobre o Oriente Médio e sobre Estados rentistas propõe justamente isso: o mecanismo causal que conecta as rendas do petróleo com a falta de democracia é que existe um governante que tem acesso a muitos recursos econômicos, o que lhe permite cooptar vontades, manter aparatos repressivos e tornar todo o país economicamente dependente do orçamento estatal. Mas esse governante não depende fiscalmente de seus governados, porque as receitas vêm de rendas e não de impostos. Estudando as províncias argentinas que eu denominei “rentistas”, descobri que muitas — como Formosa, Santiago del Estero e La Rioja — são profundamente rentistas, mas a origem de suas rendas não está no petróleo nem na mineração, e sim no federalismo fiscal. Trata-se de regras de repartição de dinheiro entre a Nação e as províncias que são muito, muito favoráveis a diversas províncias, em especial às menores em população. Isso faz com que algumas delas, como as que acabei de mencionar, funcionem como verdadeiros apêndices fiscais do Estado nacional: são províncias com pouquíssima atividade econômica privada, onde quase toda a população economicamente ativa trabalha como funcionária pública ou depende de algum programa social do governo provincial.

Assim, a grande maioria da população depende economicamente do Estado; os meios de comunicação locais dependem de contratos de publicidade com o Estado; e boa parte das poucas empresas locais também depende de contratos com o governo. O Estado é o centro da atividade econômica, como nos estados rentistas clássicos, como Arábia Saudita ou Kuwait. Nessas condições, não há espaço para a formação de uma oposição real. O que ocorre é que os partidos governistas tornam-se superdominantes, com enormes maiorias nas legislaturas locais e nos poderes judiciários, cujos juízes são designados por legisladores majoritários e, portanto, favoráveis ao Executivo.

Concretamente, isso significa que em algumas dessas províncias nunca houve alternância de poder: em 42 anos de democracia na Argentina, desde 1983 até hoje, o mesmo partido governa, por exemplo, em Formosa e La Rioja. Em Formosa, inclusive, a mesma pessoa governa há 30 anos. São regimes extremamente hegemônicos.

Para resumir, em contraste com a hipótese mais intuitiva para os cientistas políticos — a teoria da modernização, que supõe que haveria autoritarismos sobretudo nas províncias mais tradicionais, mais pobres e menos desenvolvidas —, a teoria do rentismo

mostra que, mesmo controlando esses fatores, o efeito mais forte é o das rendas. Onde as rendas são pequenas ou inexistem, as províncias tendem a ser democráticas. Onde as rendas do federalismo fiscal são muito altas e intensas, as províncias tendem a ser menos democráticas.

A última parte do livro, que é menor, aplica um desses índices de democracia subnacional desenvolvido ao longo da pesquisa de modo comparativo a várias federações (Estados Unidos, México, Índia, Alemanha etc.). A ideia foi apenas comparar, colocar em perspectiva a medição argentina e mostrar que, na realidade, as unidades subnacionais menos democráticas da Argentina estão entre as menos democráticas do mundo.

**Nelson Rojas de Carvalho:** Voltando à primeira parte da definição — da importação dos métodos de medição e classificação das democracias e das áreas mais e menos democráticas —, queria que falasse um pouco sobre as controvérsias metodológicas. Que desafios metodológicos você enfrentou nessa classificação?

**Carlos Gervasoni:** Bom, o primeiro desafio, naturalmente, é definir o que exatamente se quer medir. E, claro, o conceito de democracia é complexo e debatido. O livro não se aprofunda tanto nessa discussão porque adota uma definição de democracia liberal: um regime político baseado em eleições livres e competitivas para os principais cargos de governo, com respeito às liberdades e direitos de associação, liberdade de expressão e divisão efetiva de poderes entre Executivo, Legislativo e Judiciário — os chamados *checks and balances*, ou pesos e contrapesos. O desafio, então, é como operacionalizar e medir essa concepção de democracia.

Por isso o livro adota duas estratégias diferentes, justamente pelo que você mencionou: há controvérsias e debates sobre quais são as melhores formas de medir. Dado que o objetivo era medir com a maior precisão e rigor possível, adotei os dois enfoques principais existentes em nível nacional — e que explicarei agora —, cada qual com vantagens e desvantagens complementares.

Um primeiro enfoque é o dos indicadores objetivos, ou seja, aqueles que dependem pouco da interpretação do pesquisador. Por exemplo, pode-se determinar objetivamente se existem eleições ou não. Claro que em todas as províncias argentinas existem eleições, mas é possível determinar objetivamente se os resultados são competitivos, se o oficialismo obtém sistematicamente resultados muito superiores aos demais, ou se, por exemplo, nunca há alternância no poder. Cito esse exemplo porque é justamente o usado pelo famoso índice de Álvarez, Cheibub, Limongi e Przeworski — que conta com dois autores brasileiros. Esse índice considera quatro elementos objetivos: (1) se há eleições para o

Executivo; (2) se há eleições para o Legislativo; (3) se essas eleições são multipartidárias; e — o mais crítico — (4) se, cedo ou tarde, ocorre alternância no poder. Esses quatro autores afirmam: se não há alternância no poder, não se pode considerar que haja democracia. No livro, uso esse índice de forma heurística e o aplico às províncias argentinas. O resultado foi que seis delas não poderiam ser consideradas democráticas, porque nunca tiveram alternância de poder. Após a publicação do livro, em algumas delas ocorreu alternância, então o número caiu para menos de seis; mas ainda restam três ou quatro que, desde 1983 até hoje, nunca tiveram mudança de governo. Em resumo, se não há alternância no poder, não é possível ter certeza de que as eleições sejam realmente livres e competitivas.

Além disso, utilizo um índice próprio, chamado Índice de Democracia Subnacional, que trabalha com cinco indicadores: (1) a porcentagem de votos do partido governista (como medida de competitividade eleitoral); (2) a porcentagem de votos do partido governista na legislatura; (3) a porcentagem de cadeiras do partido governista na legislatura — que, em muitas províncias argentinas, é bastante diferente da porcentagem de votos devido a leis majoritárias que dão ao partido vencedor muito mais cadeiras do que teria proporcionalmente; (4) o controle do Executivo, isto é, em que medida há ou não alternância no poder; e, finalmente, (5) as regras de reeleição, explorando o fato de que, diferentemente de outros federalismos, na Argentina cada província pode decidir suas próprias normas eleitorais sobre a reeleição de governadores. Há toda a variação: desde províncias como Mendoza, que não permitem reeleição, até províncias como Formosa, que permitem reeleição indefinida.

Então, com esses cinco indicadores objetivos, o índice que construo não mede diretamente democracia, mas sim algo como a hegemonia eleitoral do oficialismo. E aí fazemos, como se diria em inglês, um *leap of inference*, um salto inferencial: se em uma província o mesmo grupo governista ganha eleições constantemente, com enormes maiorias, reelege sempre o mesmo partido e modifica as regras de reeleição, isso indicaria um nível subjacente mais baixo de democracia.

Esse índice é fácil de calcular, baseia-se em indicadores objetivos, é bastante confiável no sentido de que pode ser replicado com os mesmos resultados. Mas sua fraqueza — e aqui começam os debates a que você se referia — está nas questões de validade. Há uma literatura que questiona a validade desses índices, argumentando que poderia haver circunstâncias em que, mesmo em um regime democrático, o governismo

seja muito dominante por muito tempo. Isso é raro, mas já aconteceu: por exemplo, com o Partido Social-Democrata na Suécia ou com o Partido Liberal-Democrata no Japão. Só que esses casos ocorrem geralmente em países que estão indo muito bem, como a Suécia naqueles anos ou o Japão no pós-guerra — não em províncias pobres e mal governadas, como Formosa ou La Rioja. Assim, é difícil explicar por que, em lugares tão pobres e com resultados tão ruins, os governismos são tão bem-sucedidos.

Reconheço, portanto, que há um problema parcial de validade: esses indicadores de força eleitoral e institucional do governismo também medem outras coisas. Medem, por exemplo, efeitos do ciclo econômico: se a economia está bem, todos os governismos se beneficiam. Assim, considero que seja um indicador bastante válido — muito melhor do que não ter nada —, mas que apresenta problemas de validade e também de cobertura. Em essência, o que ele cobre é a medida em que existe competição real pelo poder naquela província. Mas não mede, por exemplo, se há respeito a direitos humanos, liberdade de expressão ou divisão de poderes.

É aí que entra a segunda estratégia de medição, mais próxima do que hoje vemos no *Varieties of Democracy*: uma estratégia subjetiva, no sentido de basear-se em opiniões de especialistas. Não sabemos diretamente os fatos, mas sabemos o que os especialistas nos dizem sobre os fatos. Para isso, entrevistamos de três a 12 especialistas residentes nas províncias — politólogos, acadêmicos, jornalistas políticos. Perguntamos, por exemplo: houve fraude nas últimas eleições? Qual é o nível de pluralismo informativo nos meios de comunicação? Jornalistas são castigados quando criticam o governo? A polícia reprimiu opositores? São perguntas objetivas, mas difíceis de medir diretamente. Então confiamos no que relatam os especialistas.

Depois, calculamos a média das respostas e atribuímos a cada província uma pontuação em cada variável. Essa operacionalização tem vantagens e desvantagens opostas à estratégia anterior: é mais válida, porque mede exatamente o que queremos medir (lisura eleitoral, independência judicial e legislativa, liberdade de imprensa etc.), fornecendo uma cobertura muito mais ampla dos aspectos da democracia. Mas tem problemas de confiabilidade: os especialistas, às vezes, não concordam entre si. Vários, respondendo à mesma pergunta sobre a mesma província, nem sempre dão a mesma resposta. Tomamos a média, mas o desacordo revela um problema de confiabilidade — nem todos têm as mesmas informações ou opiniões. Às vezes são divergências pequenas, às vezes maiores.

A correlação entre os dois índices é positiva, como esperado, mas não é altíssima: não são exatamente a mesma coisa. As províncias mais problemáticas tendem a coincidir nos dois índices, mas não totalmente.

Em resumo, aplicamos às províncias metodologias semelhantes às usadas para países, mas em um contexto mais complicado. Em nível nacional, temos regimes claramente democráticos, claramente autoritários e alguns intermediários. Isso ajuda, porque ter todo o espectro permite classificar facilmente Coreia do Norte, Arábia Saudita ou China como não democracias. Já na Argentina, todas as províncias ao menos têm eleições, parlamentos e forças opositoras, de modo que não há extremos absolutos. E é mais fácil medir quando as coisas são “pretas ou brancas” do que quando são “cinzentas”.

**Nelson Rojas de Carvalho:** Muito bem. Voltando à segunda parte — a teoria do federalismo fiscal e do Estado rentista —, a nova hipótese é que esses déficits democráticos derivam de situações de rentismo, ou seja, de incapacidade fiscal dos entes subnacionais. Pergunto: em geral, na América Latina, e no Brasil com certeza, são pouquíssimos os municípios que têm autonomia fiscal. São entidades subnacionais que vivem de repasses. Isso não se aplica às províncias com a mesma intensidade, mas, a partir da teoria do federalismo fiscal, inferiríamos que, onde não há autonomia fiscal, haveria tendência a comprometer o jogo democrático. Eu vi dados sobre os municípios no Brasil: eleitoralmente são competitivos, têm número razoável de partidos efetivos, há disputas intensas em praticamente todos os municípios, apesar de não arrecadarem. Você tem alguma intuição para isso? Porque eles podem satisfazer a definição mínima de democracia, mas se avançarmos para uma definição maximalista, poderíamos encontrar situações pouco democráticas. Por que, apesar da situação fiscal precária, os municípios no Brasil parecem competitivos?

**Carlos Gervasoni:** A pergunta é muito interessante, porque me obriga a definir melhor a variável explicativa “rendas do federalismo fiscal”. O elemento central não é a maior ou menor autonomia fiscal das províncias, mas sim a magnitude das rendas recebidas. Explico: as transferências federais para algumas províncias, especialmente as demograficamente menores, são tão grandes que a província não apenas deixa de precisar cobrar impostos — ou cobra muito pouco — e, portanto, não tem autonomia fiscal, mas também consegue se tornar o centro da economia local. Em outras palavras, o Estado provincial torna-se o centro da atividade econômica da província inteira. Em Formosa, por exemplo, cerca de 60% da população trabalha para o Estado — o que é impressionante.

Trata-se de Estados fiscalmente superpoderosos. Os municípios, tipicamente na Argentina — e imagino que no Brasil também —, têm orçamentos muito menores. É muito difícil que um governo municipal seja o centro da atividade econômica de seu município.

Na Argentina isso fica claro porque o emprego público — creio que no Brasil também seja assim — é fundamentalmente provincial. Como as províncias são responsáveis pela saúde, educação, segurança, polícia e boa parte da justiça, todos esses serviços públicos intensivos em mão de obra geram muito emprego. Assim, as províncias são grandes empregadoras em geral, mas nas províncias rentistas são, de longe, o principal empregador: há mais funcionários públicos do que privados. Já no nível municipal, um município tipicamente é um governo pequeno, com um número relativamente reduzido de empregados. É difícil imaginar que 60% dos habitantes de um município sejam funcionários da prefeitura. Aqui na Argentina, pelo menos, isso não acontece — ou talvez em algum caso muito raro, mas na maioria não ocorre.

Portanto, essa situação em que o Estado é o centro da atividade econômica do distrito exige duas condições: (1) que haja receitas fiscais “vindas de cima”, isto é, rendas que não vêm de impostos locais, mas de recursos de outra origem; e (2) que esse montante seja muito grande. É como se a Arábia Saudita tivesse poucas rendas petrolíferas — não seria um Estado rentista e provavelmente teria que cobrar mais impostos.

O que quero dizer com tudo isso é que o elemento causal central do argumento não é a falta de autonomia fiscal, nem mesmo a dependência, mas sim a enorme magnitude de recursos fiscais que essas províncias recebem de forma regular, porque recebem por lei — ou seja, o governo nacional não pode simplesmente mudar isso.

Basicamente, você tem um governador, um governo provincial, que recebe muito mais recursos do que poderia arrecadar. Se o governo provincial fosse cobrar impostos, não chegaria nem perto do volume que recebe de transferências. Com todo esse dinheiro, o Estado cria uma economia provincial completamente dependente do gasto público. Quem lê a literatura sobre o Oriente Médio encontra a mesma descrição: todos dependem do gasto público.

No caso dos municípios, respondendo à sua pergunta: entendo que a maior parte dos municípios, em toda parte, não seja fiscalmente autônoma, porque dependem de transferências. Mas essas transferências são, em geral, relativamente pequenas em comparação ao tamanho da economia municipal. Já nas províncias rentistas, as transferências são enormes em relação à economia provincial.

**Nelson Rojas de Carvalho:** Acho que a próxima pergunta segue no mesmo sentido. Como a dimensão da variável explicativa não guarda relação direta com o nível de democratização no plano nacional — já que hoje vemos tendências de desdemocratização em algumas federações —, a longevidade da democracia nacional não afeta necessariamente a subnacional. Ou seja, no plano subnacional pode haver convivência com situações autoritárias, que não seriam agravadas nem atenuadas pelo nível nacional, pois o mecanismo central é o rentismo. Você mesmo disse: a teoria da modernização não explica; as províncias podem se modernizar, mas, se forem rentistas, permanecem. Então, mais ou menos democracia no plano nacional não afeta mais ou menos democracia no plano subnacional?

**Carlos Gervasoni:** Na Argentina, que é o caso que mais estudei e conheço, não tivemos grandes variações no nível nacional de democracia. Pode-se pensar que houve pequenos retrocessos durante o kirchnerismo e agora com Milei, mas não foram retrocessos muito marcados. Por isso, é difícil identificar algum impacto direto de um nível sobre o outro. Já em outros países há evidências de que pode haver algum tipo de “contaminação” ou influência. Talvez o caso mais evidente seja o da Rússia: quando Putin inicia seu primeiro mandato e começa a retroceder a democracia nacional, em 2005 ele elimina a autonomia dos governadores e passa a designá-los centralmente a partir de Moscou, durante sete anos. Isso significou que todas as repúblicas, oblasts e outras unidades subnacionais da Rússia deixaram de ter autoridades eleitas e passaram a ter autoridades nomeadas diretamente por um governante que, por sua vez, já não era democrático.

O caso dos Estados Unidos é peculiar, porque efetivamente já foi documentado certo retrocesso da democracia em nível subnacional. Em alguns estados, tornou-se cada vez mais difícil votar, há mais casos de *gerrymandering* (redesenho distrital manipulador), e o registro eleitoral ficou mais custoso. A teoria dominante sobre isso é que o responsável é o Partido Republicano, que teria interesse em reduzir a participação eleitoral. Isso coincide temporalmente com os governos de Trump, mas não está tão claro se há uma relação causal. Pode ser simplesmente um movimento interno do Partido Republicano, que se tornou mais autoritário tanto no plano nacional quanto no subnacional.

Em resumo, a convivência ou a influência mútua entre o regime nacional e o subnacional é uma área sobre a qual ainda sabemos pouco. Recentemente escrevi um capítulo em um *Handbook of Autocratization* (editado por Aurel Croissant e Luca Tomini)

sobre essa questão. O que temos são exemplos. Um deles é o caso dos Estados Unidos nos anos 1960: os regimes racistas e monopartidários do sul passaram a ser constrangidos pelo governo de Kennedy e depois de Johnson, o que representou uma influência pró-democrática vinda do plano nacional. O exemplo oposto é o de Putin, que já mencionei, com influência claramente antidemocrática.

Há também o caminho inverso: regimes subnacionais influenciando o nacional. No mesmo capítulo menciono três exemplos desses mesmos países. Nos EUA, legisladores do sul, reeleitos continuamente, tornaram-se congressistas muito seniores, com grande poder no Congresso. Não sei se chegaram a provocar retrocessos, mas certamente bloquearam avanços democráticos, como as leis de direitos civis e eleitorais no sul, que enfrentaram grandes obstáculos graças à influência desses parlamentares.

Na Argentina, minha interpretação — e foi assim que começou este projeto, esta tese e este livro — é que alguns retrocessos democráticos no plano nacional foram iniciados por presidentes que antes haviam governado províncias pouco democráticas: Menem, de La Rioja, e Kirchner, de Santa Cruz. Outro exemplo é a Índia: o país sofreu retrocesso democrático bastante forte sob Modi, o atual primeiro-ministro, que anteriormente governou por muitos anos o estado de Gujarat, onde também havia liderado retrocessos democráticos. Assim, é possível imaginar formas pelas quais regimes subnacionais autoritários ou pouco democráticos projetam sua influência sobre o nível nacional. Mas insisto: são mais narrativas e evidências anedóticas do que provas sistemáticas. Não temos ainda muita evidência rigorosa sobre as influências mútuas entre o nacional e o subnacional.

**Nelson Rojas de Carvalho:** Na América Latina, se não me engano, temos três federações. Você teria em mente um “mapa” da democracia subnacional no continente, como fazemos com os governos nacionais? A Argentina continua com as piores notas? E o Brasil? Se fôssemos desenhar uma geopolítica das democracias subnacionais no continente, como ela seria?

**Carlos Gervasoni:** Eu diria que não é que a Argentina, em média, tenha os regimes subnacionais menos democráticos, mas sim nos extremos. As províncias menos democráticas da Argentina parecem ser realmente muito pouco democráticas, se comparadas com outras. Minha impressão é que no Brasil não existem estados com níveis de hegemonia tão intensos como os que descrevi em Formosa, La Rioja ou Santiago del Estero. São províncias que parecem “ter donos”, em que a mesma pessoa, ou sua esposa, ou seu irmão governa durante décadas, vencendo todas as eleições com enormes majorias.

Eu sei que no Brasil houve famílias políticas importantes, como os Sarney no Maranhão ou os Magalhães na Bahia, mas, cedo ou tarde, perdem a hegemonia ou ela não é tão absoluta. Por isso, acredito que a Argentina apresenta — justamente pelo fenômeno rentista, que não existe com tanta força em outros países — casos extremos de províncias muito pouco democráticas.

Comparando com o México, algo interessante ocorreu: a pesquisa com especialistas que realizei para a Argentina em 2008 foi replicada no México por colegas (Nicolás Loza e Irma Méndez, da Flacso). Fizemos uma análise comparativa entre a democracia nos estados mexicanos e nas províncias argentinas. O resultado foi que, em média, o México apareceu em pior situação que a Argentina — mas apenas em média.

Acredito que parte disso se explica pelo fato de que, nacionalmente, o México é menos democrático: em índices internacionais costuma aparecer abaixo da Argentina. Além disso, alguns estados mexicanos são bastante hegemônicos e enfrentam problemas de democracia que não existem ou são menos graves na Argentina, como governos cooptados pelo crime organizado e pelas máfias do narcotráfico. O que o México não tem é o fator da reeleição: há uma regra muito forte contra a reeleição de governadores. Isso acaba funcionando como uma barreira parcial contra hegemonias duradouras. Algo parecido aconteceu em nível nacional: o Morena conseguiu se reeleger, mas com uma pessoa diferente — de AMLO<sup>1</sup> para Claudia Sheinbaum.

Algo disso acontece também nas províncias: quando o governador não pode ser reeleito, isso gera um pouco mais de pluralismo, maior probabilidade de que a oposição vença ou, pelo menos, que uma facção diferente do oficialismo chegue ao poder. Portanto, embora eu não tenha um panorama muito rigoroso de quão democráticos são os estados das federações latino-americanas, minha impressão é que, em média, ao menos no aspecto da competitividade eleitoral, o Brasil está melhor que a Argentina — ou, pelo menos, não tem estados tão pouco democráticos como alguns casos argentinos. Já o México, em média, aparece pior, por problemas de qualidade democrática em muitos aspectos. Não me recordo agora de todos os detalhes, mas, quando fizemos a análise comparativa, em quase todas as dimensões medidas, os estados mexicanos apareceram como menos democráticos que as províncias argentinas.

---

<sup>1</sup> Nota da edição: trata-se da sigla de Andrés Manuel López Obrador, presidente do México de dezembro de 2018 até setembro de 2024, quando passou o governo para Claudia Sheinbaum.

**Nelson Rojas de Carvalho:** Para finalizar, queria que você falasse sobre o tema do poder local. Na ciência política, a política local nunca teve o mesmo glamour ou apelo que a política nacional. No Brasil, temos pouquíssimos estudos sobre poder local. Estamos reunindo, com este dossiê sobre poder local e democracia local, um grupo de pesquisadores tratando do tema em um momento em que a democracia, do ponto de vista sistêmico, enfrenta fortes desafios no mundo. Ou seja, a dimensão local e subnacional começa a se mostrar indispensável. Mas, do ponto de vista analítico e normativo, sempre se olhou mais “para cima” (Congresso, eleições nacionais), e não “para baixo”. Isso faz sentido?

**Carlos Gervasoni:** Olha, penso que é razoável considerar a política nacional como central, porque, afinal, quem detém o monopólio legítimo da violência, na definição weberiana, é o Estado nacional. Mas, em países federais como Brasil e Argentina, as unidades subnacionais — estados e províncias — são muito poderosas. Dispõem de muitas ferramentas de política pública e também de coerção: têm suas próprias polícias, por exemplo, e administram grande parte dos recursos.

Portanto, o argumento de que “o nacional é o mais importante” faz muito mais sentido em países unitários ou centralizados do que em países federais ou descentralizados, como Brasil e Argentina, onde as unidades subnacionais têm muito poder e autonomia, inclusive para usar a coerção com instrumentos próprios.

Menciono a coerção porque é a base última do poder estatal e do autoritarismo. Veja: não sei como se passou no Brasil, mas na Argentina, durante a pandemia, o país teve *lockdowns* muito, muito estritos. Como somos federais, foram as províncias que administraram boa parte dessas medidas. Muitas — especialmente as mais autoritárias — tomaram decisões extremas contra sua própria população.

Por exemplo, Formosa não permitiu, durante meses, que milhares de habitantes que estavam fora — trabalhando ou em turismo — retornassem à província. Houve províncias que não permitiram sequer que familiares visitassem pessoas morrendo de Covid ou de câncer, em razão do *lockdown*. Há inúmeros casos bem documentados desses excessos. Formosa foi a mais extrema: chegou a internar compulsoriamente pessoas que retornavam de viagem em centros coletivos do governo, onde eram obrigadas a ficar — não podiam ir para casa, eram obrigadas a se internar onde o governo determinava.

Tudo isso foi feito por governos provinciais. Isso mostra que, em certas circunstâncias, o fato de um país ser mais ou menos democrático depende diretamente de quão democráticas são suas províncias.

Talvez um exemplo ainda mais claro seja o dos Estados Unidos: até a década de 1960, havia 11 estados com leis racistas equivalentes ao *apartheid* da África do Sul, em um país que, no plano nacional, era considerado plenamente democrático. Ao mesmo tempo, tolerava regimes de discriminação racial no cotidiano: frequentar escolas ou não, pegar ônibus ou não, tudo dependendo da cor da pele.

Portanto, em países como Estados Unidos, Brasil e Argentina, onde as unidades subnacionais são muito importantes, não basta que o Estado nacional seja democrático. Também é fundamental que as províncias o sejam.

### **Carlos Gervasoni**

Doutor em Ciência Política pela University of Notre Dame, professor e diretor do Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales da Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, gerente regional para a América do Sul do projeto *Varieties of Democracy* (V-Dem).

### **Nelson Rojas De Carvalho**

Doutor em Ciência Política, professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS) da UFRRJ. Pesquisador Principal do INCT Observatório das Metrópoles, Líder do Laboratório de Estudos Políticos e Pesquisas da Metrópole (LEPPEM/UFRRJ).