



# REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: AS ELEIÇÕES PRIMÁRIAS NA REPÚBLICA ARGENTINA<sup>1/2</sup>

REPRESENTACION Y PARTICIPACION POLITICA: LAS ELECCIONES PRIMARIAS EN LA  
REPUBLICA ARGENTINA

*Prof. Dr. Carlos D. Luque<sup>3</sup>*

## Resumo

Antes de uma abordagem minuciosa do assunto, serão apresentados os antecedentes das denominadas ou reconhecidas eleições P.A.S.O (eleições primárias, abertas e simultâneas), implementadas em 2009 por meio de uma reforma política e eleitoral pela Lei 26.571, denominada “Lei da Democratização da Representação Política, Transparência e Igualdade Eleitoral”. Entendendo o contexto da lei 26.571 vamos analisar de forma descritiva o comportamento da norma no único momento que foi utilizada, quanto ao procedimento eleitoral das eleições nacionais (incluídas as presidenciais) de 2011, visando alguma opinião conclusiva a respeito de sua vigência, validade, e sobretudo, de sua permanente legitimidade em nosso sistema jurídico. Introduzindo o tópico é que nós nos contextualizamos sobre os antecedentes doutrinários mais relevantes das eleições primárias na República Argentina.

**Palavras-chave:** Representação Política; Argentina; Partidos Políticos.

---

<sup>1</sup> Trabalho submetido em 18/05/2013, pareceres finalizados em 13/06/2013, aprovação comunicada em 13/09/2013.

<sup>2</sup> Tradução do texto "Representación y participación política: las elecciones primarias en Argentina", originalmente publicado em: Suplemento El Derecho Constitucional de la Revista Jurídica El Derecho, Buenos Aires - Argentina, maio de 2013. Tradutor: Manuel Restrepo. Revisores: Rafael dos Santos-Pinto e Ilton Norberto Robl Filho.

<sup>3</sup> CARLOS DANIEL LUQUE – MEMBRO DA ASSOCIAÇÃO ARGENTINA DE DIREITO CONSTITUCIONAL Advogado da Universidade Nacional do Nordeste (UNNE) – Argentina. Professor de Direito Constitucional na Faculdade de Direito da Universidade Nacional do Nordeste. Professor de Direito Constitucional na Extensión Áulica de la Ciudad de Esquina - Corrientes da Faculdade de Direito da Universidade Nacional do Nordeste. Doutorando em Ciências Jurídicas da Pontifícia Universidade Católica Argentina Especialização em Direito Constitucional e Procesal Constitucional na Universidade Católica de Salta, campus Buenos Aires (2004-2005). Especialização em "Aspectos Constitucionales de la Unión Europea y el Mercosur" por el Instituto de Derecho Europeo e Integración Regional da Universidade Complutense de Madri, Espanha (2010). Assessor Jurídico – Defensor do Povo da Nação Argentina (2005-2006). Assessor Jurídico do Senado da Nação Argentina (2008-2009). Assessorou ao Poder Executivo da Provincia de Corrientes para Reforma da Constituição Provincial (2007). Realizou cursos de Pós-graduação na Universidade de Buenos Aires (2005-2006). E-mail: <carlosdluque@hotmail.com>



## Resúmen

Nos introducimos en tema comentando que se hará, en la medida de lo posible, un breve relato sobre el recorrido que han tenido en nuestro país las actualmente denominadas o reconocidas como elecciones P.A.S.O. (elecciones primarias, abiertas, simultaneas y obligatorias). Las mismas, como veremos más ampliamente, se implementaron finalmente en 2009 como parte de lo que se dio a conocer en su momento como reforma política y electoral y que se plasmó en la Ley 26.571 denominada “Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral”. Es así que logrado el objetivo de bosquejar todo lo que precedió a la vigente Ley 26.571 decididamente entraremos a analizar lo más descriptivamente posible el comportamiento de dicha norma en la única oportunidad que tuvo de ser utilizada en cuanto al procedimiento electoral que ella manda se refiere y que como todos sabemos han sido las elecciones nacionales (presidenciales incluidas) del año 2011, tratando de llegar a algún tipo de opinión conclusiva que aporte a su vigencia, validez pero sobre todo a su permanente legitimidad en nuestro ordenamiento jurídico. Introducido el tema es que nos abocamos seguidamente a dar cuenta de los antecedentes doctrinarios más importantes que han tenido las elecciones primarias en la República Argentina.

**Palabras-clave:** Representación política; Argentina; Partidos Políticos.

## I INTRODUÇÃO

Antes de uma abordagem minuciosa do assunto, serão apresentados os antecedentes das denominadas ou reconhecidas eleições P.A.S.O (eleições primárias, abertas e simultâneas), implementadas em 2009 por meio de uma reforma política e eleitoral pela Lei 26.571, denominada “Lei da Democratização da Representação Política, Transparência e Igualdade Eleitoral”.

Previamente à lei o assunto tinha sido abordado durante quatro décadas, aproximadamente. Entretanto, devem ser ressaltadas as enormes contribuições da doutrina nacional especializada, assim como da tentativa ou ensaio legislativo, embora este não tenha sido considerado na hora do seu funcionamento.

Entendendo o contexto da lei 26.571 vamos analisar de forma descritiva o comportamento da norma no único momento que foi utilizada, quanto ao procedimento eleitoral das eleições nacionais (incluídas as presidenciais) de 2011, visando alguma opinião conclusiva a respeito de sua vigência, validade, e sobretudo, de sua permanente legitimidade em nosso sistema jurídico.

Introduzindo o tópico é que nós nos contextualizamos sobre os antecedentes doutrinários mais relevantes das eleições primárias na República Argentina.



## II ORIGEM DO ASSUNTO NA REPÚBLICA ARGENTINA (DOCTRINA SPOTA)

Como mencionado, a origem crítica deste trabalho é doutrinária. Foi na década de 70, mais exatamente em 1971, que ficou registrado de forma científica o primeiro estudo sobre as eleições primárias na República Argentina.

O primeiro avanço foi dado no âmbito da “Comissão Assessora para reforma institucional”, obras que posteriormente foram editadas sob o título: “Comissão Assessora da Reforma Institucional, pareceres e antecedentes” pelo Ministério do Interior em maio de 1971<sup>4</sup>.

A comissão estava composta por renomados juristas mas quem escreveu o estudo sobre a possibilidade real de eleições primárias e abertas foi o mestre Alberto Antonio Spota, que reciclou os ditos trabalhos e que foram publicados novamente pela editora La Ley em 1990 sob o título “Eleições primárias, obrigatórias e simultâneas”<sup>5</sup>.

A obra do professor Spota é muito importante por vários motivos, entre eles, porque, como mencionado, o assunto não era abordado com o rigor científico que lhe atribuem, porque nesta ocasião se fundamenta o assunto com outras exigências para seu adequado funcionamento mas também porque o professor tem, na minha opinião, uma contradição com suas publicações mais relevantes, que não serão contempladas neste trabalho, ao tentar justificar e defender o não avançar das instituições alheias a nossos costumes em nosso sistema jurídico.

Na década de 80 e após o retorno da democracia foram propostos projetos de lei para criação das eleições primárias e abertas, “mas nos casos que faço referência e que conheço não se tem destacado a obrigatoriedade do voto, e não aparece reconhecida sua importância e transcendência, essa caracterização – a obrigatoriedade do voto nas primárias – como elemento básico dinâmico que é a essência do sistema e é um requisito”<sup>6</sup>, sendo a primeira justificativa de Spota a favor deste sistema.

<sup>4</sup> COMISIÓN ASESORA DE LA REFORMA INSTITUCIONAL DICTÁMENES Y ANTECEDENTES; Ministerio del Interior, Imprenta del Congreso de la Nación Argentina, Bs. As., 1971.

<sup>5</sup> SPOTA, Alberto Antonio; Elecciones primarias, abiertas, obligatorias y simultaneas, LA LEY 1990-D, 744, pág. 1.

<sup>6</sup> SPOTA, Alberto Antonio; Elecciones primarias, abiertas, obligatorias y simultaneas, LA LEY 1990-D, 744, pág. 2.



A obrigatoriedade é quase inevitável, uma vez que se nosso sistema eleitoral nacional reconhece nas suas eleições gerais a obrigatoriedade do voto, e se as primárias não tivessem essa exigência, seria como introduzi-las no sistema jurídico totalmente danificadas, porque a obrigatoriedade de votar é precisamente a natureza do sufrágio.

O professor Spota propôs algumas características essenciais para o modelo de primárias:

- O ato de eleição de candidatos será, como diz, em primeira e única oportunidade, uma única vez, no distrito em relação a cada eleição nacional a ocorrer.
- A designação de candidatos é reservada e exclusiva para os partidos ou movimentos políticos e é privativa deles. Substituem os candidatos extrapartidários que não são motivo desta legislação.
- Não se podem incorporar pré-candidatos extrapartidários à listas dos partido.
- A lei garante para os membros de cada partido a possibilidade de se candidatar como pré-candidato em exigência aos seguintes requisitos:
  1. Antiguidade de, pelo menos, dois anos.
  2. Apoio do próprio partido, entre os membros, com no mínimo 1% do padrão correspondente ao distrito em que vai se candidatar.
  3. Plataforma eleitoral adequada ao partido<sup>7</sup>.

Desta forma apresentava-se o primeiro esboço de um estudo sério sobre a implantação das eleições primárias e abertas em nosso país, proposta pela Comissão e pelo citado professor de Buenos Aires, e como acontece no Direito, teria suas objeções.

---

<sup>7</sup> Idem; op cit.



Naquela época as objeções foram importantes, mas gostaria de apresentar, no meu juízo, a mais relevante para nós que como mencionado constitui uma grande contradição no assunto, não menor ao trabalho escrito pelo professor Alberto Spota. A objeção centra-se na falta de antecedentes nacionais do assunto (quando a proposta foi editada inicialmente assim como na reedição em 1990).

Podemos afirmar que no momento de estudar o tema não havia no nosso país nenhuma lei que implementou esse sistema e que tenha sido aplicada com sucesso, ou seja, se reconhece a falta de experiência do sistema, como exposto por Spota, e dessa forma as objeções são válidas, uma vez que a inclusão de eleições primárias poderia significar uma inovação sem fundamento.

Certamente no nosso país e em toda sua história não houve nenhum exemplo de implantação de eleições primárias e abertas ou de outro sistema semelhante ou comparável.

O professor Spota refuta esta situação com as seguintes justificativas: “entendo que este não será o primeiro caso de incorporação no nosso sistema jurídico – político de instituições no decorrer da vida institucional.”

É tradicional na nossa vida política ter adotado e adaptado em nosso sistema político instituições de origem europeia ou norte-americana.”<sup>8</sup>.

Por exemplo, “se analisarmos o Projeto Federal de 1813 produzido sob influência de José Gervasio de Artigas, encontraremos, claramente, o quanto ele influenciou o ordenamento jurídico e constitucional norte-americano, com mistura de Confederação e Estado Federal.”<sup>9</sup>.

Ao analisar a constituição de 1953 e suas reformas de 1860, sem dúvida observaremos que, seja por meio do projeto prévio de Juan B. Alberdo – que se encontra na 2ª edição do seu livro de 1852 – ou por meio da influência direta da Constituição dos Estados Unidos e dos antecedentes nacionais, encontraremos nossa adaptação das instituições, que ajudaram na estrutura do nosso Estado, apesar dos fracassos e dificuldades do estado de direito, entre nós<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Idem; op. cit.

<sup>9</sup> SPOTA, Alberto Antonio; Elecciones primarias, abiertas, obligatorias y simultaneas, LA LEY 1990-D, 744, pág. 4.

<sup>10</sup> SPOTA, Alberto Antonio; Elecciones primarias, abiertas, obligatorias y simultaneas, LA LEY 1990-D, 744, pág. 4.



Resumindo e esclarecendo sua linha de pensamento referente à introdução de sistemas desconhecidos ou pouco conhecidos em nosso país, Spota diz:

Gostaria de dar outro exemplo da importância para nosso tema, ao lembrar que o sistema federal não é exclusividade nossa. Ele foi importado dos Estados Unidos em 1813, baseada na obra do venezuelano Garcia de Sena, intitulada "*Justificación de la Independencia de la Costa firme habida 20 años ha*", con pie de imprenta en Filadelfia en 1811<sup>11</sup>.

Esse sistema de governo foi aceito pela sociedade argentina pois foi o que melhor se adaptou às necessidades da época.

Por isso era aceita na Comissão além da "admissão" do sistema de eleições primárias e abertas, porque se entendia que seria um processo viável e aceitável, mas seria seu funcionamento a prova que a falta de antecedentes nacionais com relação às instituições importadas não é ou seria uma objeção a ser considerada.

Abrimos um pequeno parêntese para dizer que anos depois e com motivo da reforma constitucional de 1994, Alberto Spota foi quem mais estudou o assunto da conveniência da introdução ou não do Conselho da Magistratura na nossa constituição a partir dessa reforma.

O professor Spota expressava seu inconformismo ao trazer uma instituição da justiça europeia (administração de justiça) para um país com experiência e antecedentes da justiça norte-americana (onde existe um verdadeiro poder judicial).

Como exemplo, coloco o pensamento do professor Spota quanto a sua incorporação no nosso sistema jurídico:

Dentro e em função do sistema norte-americano e do nosso, o Conselho da Magistratura deve ser visto como uma instituição alheia ao sistema político e aos valores de base desse sistema de distribuição de poderes constituídos. Tudo isto evidencia que tentar encaixar um instituto como o Conselho da Magistratura (no nosso sistema de justiça) com os poderes que lhe confere art. 114 da Constituição Nacional seria semelhante ao tentar enxertar uma árvore de pêssego numa árvore de pêra<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Idem, op. cit.

<sup>12</sup> SPOTA Alberto Antonio; El Consejo de la Magistratura, Separata de Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Bs. As, 1995, págs. 22-23.



Demonstrada a contradição continuaremos abordando o assunto das eleições primárias na República Argentina.

As conclusões doutrinárias passadas não são muito diferentes das que se expuseram para entrar em vigor no nosso país a norma que põe em funcionamento as eleições primárias, abertas, simultâneas e obrigatórias.

As eleições primárias serviram entre outros fatores, para reviver na vida política do cidadão a obrigação de votar por um candidato de um partido político de poder sem participação nenhuma ou o fortalecimento por meio destas eleições da vida interna e democrática dos próprios partidos políticos ante a possibilidade da não imposição dos simpatizantes de um candidato escolhido numa mesa pequena, isto também pode ser chamado de oxigenação dos partidos.

Sabemos que para melhorar o processo de representação devemos otimizar as eleições dos candidatos e para isso é que serve este sistema.

### **III 25.611: A LEI REVOGADA DO ANO 2002**

Antes de abordar o comentário do que aconteceu com nossas eleições primárias da lei 26571 de 2009, explicaremos rapidamente outro ocorrido anterior, de 2002, e neste caso se trata de um elemento normativo, que é a lei 25611, que modifica a lei orgânica dos partidos políticos (23.298) a qual incluiu alguns esboços das eleições abertas.

É possível observar uma diferença no nome, uma vez que uma eleição interna é diferente de uma eleição “primária aberta”, além de ser uma consequência do primeiro, que ordenou a não obrigatoriedade do voto, ou seja, de caráter voluntário para as internas, que não é um tema menos importante como tem sido dito e justificado.

Outra diferença com as atuais eleições primárias é que as internas abertas ao ser regulamentadas, apenas os membros de cada partido e os cidadãos independentes podiam votar nas eleições primárias abertas simultâneas e obrigatórias podem votar todas aquelas pessoas habilitadas, ou seja, as mesmas que votam nas eleições gerais.

Embora existam estas diferenças, que são importantes para o debate e as justificativas, a realidade mostra que a lei 25.611 é apenas uma expressão de



desejos devido a que na primeira oportunidade e há menos de um ano de sua sanção em 2003 foi suspensa pela lei 25.648 sem justificativa e cinco meses depois entrou em vigência novamente.

Além disso, no dia 6 de dezembro de 2006 essa lei foi totalmente revogada, assim como os decretos, cancelando o regime de eleições internas abertas na República Argentina.

O mais interessante desta revogação relâmpago é sua fundamentação, para que quando se leia as versões da sanção das P.A.S.O por meio da lei 26.571 possa ser evidenciada a incoerência da legislação em nosso país.

Esta é, por conceito, a “fundamentação” da revogação da lei 26.511 pela lei 26.191 (ou debate que nunca aconteceu).

Senhor Presidente (López Arias). – corresponde considerar se vai se abordar por completo o projeto de lei que revoga a lei 25.611 de Internas Abertas e simultâneas, reestabelecendo a lei dos partidos políticos, número 23.298.

Pode falar o senhor senador Pichetto.

Sr. Pichetto. – Senhor presidente: os fundamentos são conhecidos e foram aprovados na Câmara dos deputados

Foi uma lei produto da crise que viveu o país, em que eram responsáveis de todos os males que ocorreram, assim como da debilidade que eles tinham no momento.

De fato, isso determinou que se revogasse a lei onde o Estado julgava em apenas um dia a realização de internas abertas e simultâneas para todos os partidos políticos.

O que tenho que dizer é que a lei nunca entrou em vigência, nunca cumpriu-se e sempre foi suspensa.

Ao revoga-la, os partidos receberam novamente o poder de decisão do processo de seleção de candidatos e especificamente seu mecanismo, que de forma geral são democráticos (em negrito, são meus)

Os partidos políticos tem desde o restabelecimento da democracia um sistema de eleições democrático para seleção de seus candidatos (em negrito, são meus)

Com esses fundamentos, peço que se vote por completo o projeto de lei.

Senhor Presidente (López Arias). – Se não fizer uso da palavra, vai se votar por completo.

Vota-se

- Senhor Presidente (López Arias). – Aprovado<sup>13</sup>

<sup>13</sup> HONORABLE SENADO DE LA NACION, Versión Taquigráfica de la Sesión del día 6 de diciembre de 2009, Bs. As., [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar)





Em síntese, essa foi a história do único antecedente normativo das leis 26.571 e 26.611 sobre as eleições internas abertas.

#### **IV BREVE ANÁLISE DAS P.A.S.O NO SISTEMA ELEITORAL ARGENTINO**

Em princípio, a reforma eleitoral introduzida pela lei 26.571 denominada “Lei da democratização da Representação Política, a Transparência e a igualdade eleitoral” buscava parar a divisão dos partidos políticos, uma vez que existiam 656 partidos no momento da sanção da norma. Por outro lado, a fundamentação nuclear de poder impor essa reforma estava no fato de democratizar os partidos políticos ou sua competência interna, o que poderia ser alcançado colocando de fora os partidos e os mecanismos de designação de candidatos, deixando apenas um procedimento, por meio das P.A.S.O.

Dessa forma é implementado em nosso país o novo sistema eleitoral com as eleições nacionais em agosto de 2011, nas quais foram escolhidos presidente, vice-presidente, deputados nacionais na Argentina e senadores nacionais em oito províncias (Buenos Aires, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, San Juan, San Luis e Santa Cruz).

Outro objetivo dessa reforma era aumentar os requisitos, e de fato foi, para obter e conservar a representação do partido evitando a proliferação de partidos "laranjas" (*Kiosques*) para candidatos, diminuindo o número e quantidade de partidos existentes.

Além disso, serviria para evitar a divisão dos líderes políticos na hora de decidir as candidaturas, assim sendo o cidadão teria mais poder para escolher os candidatos para participar das eleições gerais.

A lei 26.571 teve um erro ao deixar utilizar listas coletoras habilitadas pelo regulamento e que são o conjunto de listas de diferentes partidos que postulam candidatos diferentes para uma categoria (deputados) e que ao mesmo tempo estão em outra categoria (geralmente presidente) na qual não é apresentado candidato próprio. Dessa forma deixou de ser um adequado sistema eleitoral, servido como pesquisa de opinião para saber o que aconteceria nas eleições.



Deve-se considerar que as P.A.S.O tiveram no momento de sua aparição uma alta participação dos eleitores, quase 80%, superando a média histórica e acima do nível das últimas eleições para presidente.

Podemos afirmar que o desenvolvimento das P.A.S.O ocorreu normalmente, no entanto se questiona se conseguiu atingir aqueles “princípios” propostos pelos responsáveis pelo projeto final que logo depois foi a lei 26.571, assim como aqueles que afirmavam que nela estava a solução para democratizar os partidos políticos e reestruturar o sistema de partidos assim como as opções eleitorais.

Em grande salto, mas com total convicção, afirmamos o que já deixamos implícito: não houve competência interna ou atuação interna dos partidos nem por quantidade nem qualidade, o que mal pôde ou poderia ajudar os partidos políticos a terem algum tipo de processo de "democratização" e o exemplo cabal disto é que todos os agrupamentos políticos que apresentaram candidato a presidente, que não foram mais que uma dezena de agrupamentos, elidiram o confronto interno na primária e foram todos com lista única, de forma que se o legislador teve alguma vontade contrária contra o ocorrido esta foi fulminada pela realidade.

Somos cientes de que houve uma eleição prévia, conhecendo a opinião das pessoas antes das eleições de outubro de 2011, assim as P.A.S.O funcionaram pela primeira vez, na qual houve uma grande concorrência ou instância de concorrência entre os grupos e/ou partidos mais importantes, com a possibilidade de obter o poder institucional ao invés de servir como prévia da verdadeira seleção de candidatos para participar nas gerais. Essa é, em grande medida, uma das maiores fraquezas do nosso sistema eleitoral.

## V CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora o debate nunca termine, acredito que estamos opinando sobre um dos defeitos e suas consequências sobre as P.A.S.O com alguns pontos negativos: a falta de renovação da “democracia interna” dos partidos políticos e da má estratégia na “seleção de candidatos” nos partidos (apresentando listas únicas em todos os casos para presidente) nas eleições, impossibilitando a oxigenação por meio de novos e melhores candidatos.



Depois, os partidos políticos deveriam estabelecer as normas de concorrência interna, para evitar confrontos nos partidos e não demitir ao candidato derrotado nas primárias, pois poderia influenciar seus resultados nas eleições gerais, e a derrota na primária gera, frequentemente, divisões. Enquanto a concorrência presidencial primária é realizada a legislação poderia ser reformulada, visando de alguma forma atrair o candidato derrotado e sua linha interna a ocupar os lugares remanescentes nas vagas evitando a divisão ou a deterioração das relações que se produzem nas primárias. O mesmo poderia ocorrer na lista de legisladores de um partido na qual tenha representação proporcional com base no resultado da primária.

O sistema de eleições primárias abertas obrigatórias foi proposto para libertar aos cidadãos de todo o cativo eleitoral, e principalmente, melhorar o processo de representação e oxigenar e obrigar os diretores dos partidos realizar melhor as tarefas e cumprir com melhores objetivos, na prática, além de oferecer a possibilidade de melhorar o processo de representação obriga realmente aos líderes políticos assumir processos de excelência assumindo o risco de deixar o cargo e inclusive deixar o partido sem força política<sup>14</sup>.

Não podemos esquecer que no mundo atual um dos problemas mais importantes para o funcionamento eficaz do estado de direito está em necessidade de melhorar o processo de representação. Para conseguir isto é preciso tentar os caminhos lógicos. E parece que este sistema esta indo por esse caminho.

Estas são algumas ideias para fortalecer a discussão que deveria ser feita, superando a medida de “seriedade” em nosso país sobre o sistema eleitoral de primárias abertas em vigor hoje na Argentina.

---

<sup>14</sup> SPOTA, Alberto Antonio; op. cit., pág. 16.