

PARTIDOS POLÍTICOS Y SISTEMAS ELECTORALES (EL CASO BRASILEÑO)

SUMARIO: I. *Ubicación del tema*. II. *Sistemas de partidos y sistemas electorales. Doctrina de Duverger*. III. *Partidos y elecciones en el periodo imperial brasileño*. IV. *Confederación de partidos y elecciones dirigidas en la Primera República*. V. *Polarización ideológica y partidos nacionales en la II República*. VI. *Dictadura sin partidos de la III República*. VII. *Multipartidismo y representación proporcional de la IV República*. VIII. *Tecnoburocracia militar y bipartidismo*. IX. *Reorganización de partidos*. X. *Institucionalización juridico-constitucional de los partidos brasileños*. XI. *Conclusión*.

I. *Ubicación del tema*

1. Este estudio tiene por objeto dar una visión resumida de la experiencia que han tenido los partidos brasileños, desde el siglo pasado, en comparación con los diversos sistemas electorales que han estado en vigor a lo largo de ese periodo. La preocupación será analizar en el estudio de un caso hasta qué punto se da, ahí, la tesis desarrollada por Maurice Duverger respecto de la influencia del sistema electoral sobre el sistema de partidos. Observemos que existe el predominio de otros factores institucionales, eso sin contar las condicionantes fundamentales indicadas por el mismo autor, tales como la realidad nacional, la ideología y sobre todo la estructura socioeconómica que tiene la influencia (acción) más decisiva a ese respecto (*cf. Les Partis Politiques*, 5a. ed., Paris, Librairie Armand Colin, 1964, p. 235). El momento en que se elabora la reorganización de los partidos en Brasil estimula el pensamiento a reflexionar sobre la reelaboración de ciertas afirmaciones doctrinarias que, a fuerza de tanto ser repetidas, adquirieron forma de dogmas políticos.

II. *Sistemas de partidos y sistemas electorales. Doctrina de Duverger*

2. Se acepta como correcta la concepción de Duverger, según la cual se entiende por "sistema de partidos" la forma de coexistencia de los partidos de un país (*op. cit.*, p. 233). De esta definición se excluye al régimen de partido único. Si, en lugar de decir (como hizo Duverger) que *un sistema de partidos* consiste en la forma de coexistencia de los partidos de un país, nosotros diríamos que el *sistema de partidos* consiste en la forma de organi-

zación de los partidos de ese país, se incluiría entonces también la hipótesis de la existencia de un partido único, y, así, se podría decir que las formas de organización de partidos dan margen al surgimiento de tres tipos fundamentales de sistemas de partidos: a) el sistema de partido único, o unipartidismo o también sistema unipartidario; b) el sistema de dos partidos, o bipartidismo; c) el sistema de tres, cuatro o más partidos, denominado sistema pluripartidario, o sistema multipartidario o polipartidario, o simplemente pluripartidismo, multipartidismo o polipartidismo.

3. El sistema electoral y el sistema de partidos forman los dos mecanismos de expresión de la voluntad popular en la elección de los gobernantes. Los partidos procuran organizar, coordinar y cumplir esa voluntad con el fin de asumir el poder para realizar su programa de gobierno. Sistema electoral es el conjunto de técnicas y procedimientos destinados a organizar la representación del pueblo en el territorio nacional. Utiliza técnicas, como la división del territorio en distritos o circunscripciones electorales, el método de la emisión del voto, y los procedimientos de proposición de candidatos y de designación de los electos de acuerdo con los votos emitidos (cf., en el mismo sentido, Diederich, Nils, "Elecciones. Sistemas electorales", *Marxismo y Democracia*, Enciclopedia de conceptos básicos, dirección de C. C. Kerning, Serie Política, Madrid, Ed. Rioduero, 1975, tomo 3, pp. 1 y ss.; también Giménez Fernández, Manuel, *Estudios de derecho electoral contemporáneo*, 2a. ed., Sevilla, Universidad, 1977, pp. 67 y ss.).

La combinación de esas técnicas y procedimientos es lo que provoca la aparición de diferentes sistemas electorales que, en función de la forma de realizar la representación, se distinguen en sistema mayoritario, por el cual la representación en un territorio determinado corresponde a los candidatos que obtengan la mayoría (absoluta o relativa) de los votos, y el sistema de representación proporcional, por el cual la representación en un determinado territorio se distribuye en proporción a las corrientes o intereses ideológicos de los partidos concursantes.

4. La circunstancia de que el sistema electoral y el sistema de partidos se dirijan a un mismo objetivo inmediato —la organización de la voluntad popular— revela la influencia mutua entre ellos, al punto de que la doctrina define condicionamientos específicos del sistema electoral, especialmente, sobre el sistema de partidos. A propósito es ampliamente conocida la doctrina de Maurice Duverger, según la cual *el sistema mayoritario de escrutinio en un turno tiende al bipartidismo, en tanto que el sistema mayoritario de escrutinio de dos turnos y el de representación proporcional tienden al multipartidismo* (cfr. *Les Partis Politiques*, 5a. ed., pp. 235, 247 y 269).

El autor, no obstante, jamás da un valor absoluto a esa influencia. Al contrario, recalca que jamás la ha considerado como más importante que las otras, añadiendo que en verdad,

la acción de los sistemas de escrutinio podría ser comparada a la de un freno o de un acelerador: cierto régimen electoral facilita la multiplicación de los partidos, provocada por la acción de otros factores; otro régimen les sirve de obstáculo; etcétera. Pero las formas de escrutinio no tienen propiamente el papel del motor: éstas son las realidades nacionales, las ideologías y sobre todo las estructuras socio-económicas que tienen, en general, la acción más decisiva a ese respecto (*op. cit.*, p. 235).

A pesar de eso, la doctrina, de modo general, sin tener en cuenta esos presupuestos, pasa a considerar aquella influencia e incluso le atribuye el carácter de condicionamiento necesario, especialmente en relación al efecto multiplicador de la representación proporcional. No pretendemos, en este breve estudio, hacer una negación de ese efecto, mas creemos poder adelantar que se pretende, por lo menos, lanzar la hipótesis general de que ella no tiene esa importancia que se le atribuye, y, tal vez, no se pueda decir que se trata de una tendencia en sí.

III. Partidos y elecciones en el periodo imperial brasileño

5. La sociedad brasileña, en el momento de la organización constitucional inicial, estaba dominada por intereses heterogéneos y fuerzas contradictorias, tales como: a) *Fuerzas reaccionarias*, que postulaban el retorno del país al estado colonial; b) *Clases superiores*, grandes propiedades rurales que esperaban satisfacer sus intereses con la consolidación de la libertad e independencia del país; c) *Fuerzas populares*, estratos oprimidos de la población, que veían en la constitución la perspectiva de libertad.

6. La Constitución Política del Imperio, otorgada por don Pedro I, el 25 de marzo de 1824, después de obtener la disolución de la Asamblea Constituyente, buscó establecer el equilibrio político entre esas fuerzas mediante mecanismos de centralización del poder y lo hizo, con éxito innegable, fundado en la teoría de la división de poderes y en el sistema electoral censatario de Benjamín Constant. El poder moderador de la teoría de Constant, con interpretación personal del monarca, su único titular y que era también titular del poder ejecutivo, constituía la pieza maestra del sistema. La constitución lo declaraba expresamente en su artículo 98:

El Poder Moderador es la clave de toda la organización Política y es delegado privativamente al Emperador, como jefe supremo de la Nación y su Primer Representante, para que permanentemente vele por la conservación de la Independencia, el equilibrio y la armonía de los demás Poderes Políticos.

Con base en ese poder, el emperador intervenía en todo: en el poder legislativo, por el derecho de disolución de la Cámara, de aplazamiento y de convocar a la Asamblea General (Cámara y Senado), por el derecho

de nominación de los senadores vitalicios, de terna formada por elección provincial; en el poder judicial, por el derecho de suspender a los magistrados; en el poder ejecutivo, por el derecho de nombrar y destituir libremente a los ministros de Estado; en las provincias, por el derecho de suspender las resoluciones de las asambleas provinciales; en la administración del país, en la calidad de jefe del poder ejecutivo que ejercía a través de los ministros. Vale decir: el emperador reinaba, gobernaba y administraba.

7. Otorgada la Constitución en 1824, apenas en 1826, no obstante, fue convocada la primera Asamblea General (Cámara de Diputados y Senado), cuando, entonces, las diferentes fuerzas en choques pretendían hacerse representar, organizadas en grupos y facciones: los exaltados (o "anarquistas", o "revolucionarios", que, en verdad, eran el pueblo en lucha por su reivindicación), los moderados (conservadores), después los reformadores, etcétera, que, unidos contra el absolutismo del emperador, acabaron por conseguir su abdicación el 7 de abril de 1831, que "fue el punto de partida para la vida de los partidos brasileños", con los exaltados, unidos a los revolucionarios y republicanos, agrupándose en el Partido Liberal, en tanto los moderados pasarían a formar el Partido Conservador; finalmente los reformadores partidarios del regreso del emperador que se había retirado a Portugal, desaparecerían, uniéndose a los conservadores, después de la muerte de don Pedro I en 1834. Esas dos formaciones de partidos, que se relevaban en el poder durante el Segundo Imperio, sólo se configuraron como partidos políticos entre 1837-1838 (*cf.* Oliveira Torres, João Camillo de, *A Democracia Coroada*, Petrópolis, Ed. Vozes, 1964, pp. 287 y ss.; Melo Franco, Afonso Arinos de, *Historia Teoria dos Partidos Políticos no Brasil*, 2a. ed. São Paulo, Editora Alfa-Omega, 1974, pp. 29 y ss.).

Ideológicamente había poca distinción entre esas dos formaciones de partidos, los conservadores defendían la Constitución otorgada con seis instituciones: poder moderador, centralización, elecciones censatarias. Los liberales querían una nueva carta, combatían la centralización, el autoritarismo del poder moderador, el consejo de Estado, la vitalicidad de los senadores. La estructura socioeconómica del país no permitía una nítida separación de intereses entre ellas. La separación real estaba entre señores y esclavos. Todo lo demás se formaba al margen de esa relación y no pasaba de ser un agregado, dependientes o clientes de los primeros. Comerciantes, intelectuales, profesores y magistrados, no tenían autonomía social porque giraban en torno de los intereses ruralistas que predominaban a lo largo del Imperio y de buena parte de la República. En vista de eso, cuando se habla de liberalismo y partido liberal en el Brasil de entonces, ha de tenerse cuidado de no confundir su significado con el liberalismo europeo, "pues detrás de fórmulas aparentemente idénticas las del liberalismo europeo tienen una realidad histórica distinta, que les confiere sentido propio: la de un país

colonial y dependiente inserto dentro de los marcos del sistema capitalista" (*cfr.* Viotti Costa, Emilia, *Da Monarquia a República: momentos decisivos*, São Paulo, Grijalvo, 1977, p. 111).

8. Otra formación de partidos surgirá en 1862, cuando un grupo del ala liberal del Partido Conservador funda la Liga Progresista, que dio origen al Partido Progresista, oficialmente reconocido el 6 de junio de 1864. La Liga Progresista comenzó derrumbando el gabinete conservador, que hace años venía dominando el país. El programa progresista postulaba la reconstrucción de los sistemas representativos y parlamentarios, la responsabilidad de los ministros por los actos del poder moderador, la veracidad presupuestaria, la realización práctica de la libertad individual, la reforma electoral, mas, en el fondo, el programa tenía una posición claramente conservadora, pues *no* quería la reforma de la constitución, ni la elección directa, ni la descentralización política. En 1868 la sección liberal-progresista, por una medida autoritaria del emperador, cae del poder, que pasa a ser ocupado sólo por los conservadores. De ahí surge un movimiento de reorganización liberal, que vino a constituir el nuevo Partido Liberal, reuniendo progresistas y liberales radicales; hicieron publicar un manifiesto y un nuevo programa del partido, conocido por su lema final "Reforma de la Revolución", quizá de forma puramente retórica. El programa presentado por Nabuco de Araujo pretendía: la responsabilidad de los ministros por los actos del poder moderador, la restricción de los poderes del monarca con la máxima "el rey reina, mas no gobierna", la organización del consejo de ministros, la descentralización política, la libertad de comercio e industria, la garantía efectiva de libertad de conciencia, la ampliación de la libertad de enseñanza, la independencia del poder judicial, la supresión de los senadores vitalicios.

9. Finalmente, las ideas republicanas comenzaron a consolidarse. Se formaron clubes republicanos. En 1870 se dio a conocer el Manifiesto Republicano, en São Paulo, que era más federalista que republicano, ple-tórico de frases literarias y retóricas. Algunos hacendados y profesionales liberales, y algunos negociantes vinculados a ellos, promovieron el primer Congreso Republicano (Convención de Itu, São Paulo, 18 de abril de 1873; *cfr.*, Faoro, Raymundo, *Os Donos do Poder*, vol. 2, Río, Editora Globo, 1977, p. 456). Se fundó el Partido Republicano, que representaría a los grupos activos de la clase media y el sector más dinámico de la clase señorial interesados en el cambio del régimen, especialmente en la descentralización federalista, de modo que pudiesen ocupar el poder a nivel regional en favor de la tutela de sus intereses. El movimiento creció hasta la proclamación de la República (15 de noviembre de 1889), no tanto por la fuerza de las transformaciones que, desde la Guerra del Paraguay, se operó en las relaciones de producción del país.

10. Ese sistema de partidos sólo pudo establecerse a partir del momento en que se implantó el parlamento (1826) por vía electoral. Los partidos tenían una estructura muy frágil, que se resumía en los cuadros directivos, que al menos tenían organización. No disponían ni de la mínima organización administrativa. Sus partidarios eran apenas aquellos que participaban en los órganos del poder: diputados, senadores, ministros, presidentes de provincia. La estructura socioeconómica del país no condicionaba la expansión de los partidos. Era esencialmente bidimensional, fundada en la relación señor-esclavo. El sistema electoral permaneció, a lo largo del Imperio, casi inalterado, no requería más que lo siguiente: se basaba en la elección indirecta en dos grados, esto es: la masa de los ciudadanos activos (*votantes de 1º grado*), reunidos en asambleas parroquiales, elegían a los *electores* de provincias, y éstos, como *votantes de 2º grado*, elegían a los diputados a la Asamblea General de la Nación y a los miembros de las asambleas provinciales. El primer grado era el de las elecciones primarias, en las cuales podían votar los brasileños, mayores de veinticinco años, en el gozo de sus derechos políticos, que tuvieran renta líquida anual, de un mínimo de cien mil reales en bienes inmuebles, industria, comercio o trabajo. Sólo podrían ser electores (*votantes de segundo grado*, escogidos en las elecciones primarias) los brasileños, mayores de veinticinco años, en el gozo de sus derechos políticos, que tuvieran renta líquida anual de un mínimo de doscientos mil reales en bienes inmuebles, industria o trabajo. Todos los que fueran habilitados para ser electores (*votantes de segundo grado*), eran elegibles para diputados, a partir de que tuvieran una renta mínima de cuatrocientos mil reales de renta líquida en bienes inmuebles, industria o trabajo, con excepción de los naturalizados y los que no profesaran la religión del Estado, que era la católica. Por otro lado, los senadores eran nombrados por el emperador, con carácter vitalicio, de una terna formada por los electores de las provincias; para ser electo senador era necesario tener una renta anual mínima de ochocientos mil reales en bienes, industria, comercio o trabajo. No era una cantidad exagerada, mas sólo una persona acomodada podría tenerla. Para tener una idea de la relación de *votantes-electores*, basta recordar que, en 1855, la Provincia de Minas Gerais, la más poblada (1 081 909 habitantes), tenía 90 520 *votantes* y 2 002 *electores*; éstos elegían a los 20 diputados de Minas a la Asamblea General, en una proporción de cien votos para cada uno.

El sistema electoral se rigió hasta 1842 por las instrucciones publicadas en 1824. El 19 de agosto de 1846 fue promulgada la primera ley electoral, con influencia liberal. Ésta estuvo en vigor hasta 1855. Preveía que cada provincia constituyera una circunscripción electoral; cada candidato a diputado, por tanto, podría recibir votos de un elector situado en cualquier lugar de la provincia, por el sistema, la lista de candidatos era presentada

a todos los electores que elegían, de entre todos, su candidato, lo que constituía la técnica más tarde aplicada en el sistema de representación proporcional. La ley del 19 de septiembre de 1855 contenía modificaciones al sistema, adoptándose el llamado sistema de círculos (distritos electorales), en cada cual se elegía un representante por mayoría de votos de los electores. La ley fue aprobada por los conservadores que, contra la opinión general los liberales, no se opusieron. Sucede que éstos tuvieron una amplia victoria en la primera y única elección bajo ella (1857). En 1860 fue revocada por otra que creó el círculo (distrito) de tres diputados. Nueva modificación en 1875 (ley del 20 de octubre), llamada "de los dos tercios", porque instituía el sistema de voto plurinominal, según el cual, el elector votaba por dos tercios de los candidatos a las vacantes de diputados, de modo que quedarán, en teoría por lo menos, un tercio de las vacantes para la minoría. En 1881 salió la Ley Saraiva, estableciendo una profunda reforma electoral, sobre todo porque instituyó la elección directa para diputados (*cfr.*, sobre la materia, Oliveira Torres, J.C. de, *op. cit.*, pp. 253-272).

11. Podemos concluir con algunas observaciones generales. Un sistema de partidos débil, fundado en el bipartidismo, de conformidad con la estructura socioeconómica del periodo. Por otro lado, no se desenvuelve un sistema parlamentario de gobierno que propiciase la institucionalización de partidos en función de las luchas políticas que se trabasen en el seno del Parlamento. Ya que la estructura de poder dominada por el Poder Moderador, que, como vimos, interfería en todo, impediría la institucionalización del sistema parlamentario del gobierno. El emperador, como titular del poder moderador y jefe del poder ejecutivo, nombrada y dimitía libremente a los ministros, que, en el fondo, no pasaban de ser sus auxiliares. El presidente del Consejo de Ministros, cargo creado en 1847, también dependía de la confianza del emperador, de suerte que tal estructura no permitía el desenvolvimiento del parlamentarismo, que pudiese crear condiciones para la institucionalización del sistema de partidos. Ese proceso concreto de centralización estatal, constituido por un mecanismo de control (Poder Moderador, Consejo de Estado, elecciones censatarias en dos grados, etcétera), excluye por definición la constitución de un sistema organizado de partidos fuerte; se insinúa aquí un elemento que habría de estar presente en toda la historia de nuestros partidos, que vendría a ser estudiado por Maria do Carmo Campello de Souza en relación con el periodo de 1930 a 1964 (*cfr.*, *Estado e Partidos Políticos no Brasil, 1930 a 1964*, São Paulo, Alfa-Omega, 1976, pp. 83 y ss.; *cfr.*, también de la misma autora "o processo político-partidário na Primeira República", en *Brasil em Perspectiva*, organizado por Carlos Guilherme Mota, 11a. ed., São Paulo-Río, Difel, 1980, pp. 162 y ss.). Por eso mismo es que se reconoce la razón a Joaquim Nabuco, cuando escribe, en relación con los partidos del Imperio, estas palabras: "los partidos se resu-

men en los cinco o seis hombres de cada uno que pasaron por las diferentes pruebas precisas para merecer la más alta confianza del Emperador. Todo lo más que se ve no pasa de ser la proyección de cada uno de esos hombres sobre lo presupuesto" (*cfr.*, *Campanha de Imprensa*, São Paulo, Instituto Progreso Editorial, 1949, p. 220, y Fauro, Raymundo, *Os Donos do Poder*, vol. II, 4a. ed., Porto Alegre, Ed. Globo, 1977, pp. 454 y 455).

IV. *Confederación de partidos y elecciones dirigidas en la Primera República*

12. Las bases materiales de la República comenzaron a despuntar en la segunda mitad del siglo pasado con la decadencia de la economía azucarera y la expansión del café, que engendró una fuerte burguesía, aristocrática, rica, poderosa, dinámica, agresiva, que no se contenía en los marcos estrechos de la estructura institucional del Imperio. Esa aristocracia rural quería una participación intensa en el poder, que el sistema centralizado del Imperio no propiciaba. La proclamación de la República y especialmente la descentralización política federal vinieron a atender a esas aspiraciones. Maria do Carmo Campello de Souza, con agudeza, bien lo dijo:

La carta constitucional republicana parece haber venido a propiciar los medios jurídicos para el funcionamiento de una estructura que la precederá históricamente.

Dentro las regiones productoras, una, la cafetalera, localizada en el centro sur del país, se constituyó como un polo dinámico de la economía. Sus necesidades de expansión, estimuladas por el mercado externo, estaban contenidas por la rígida centralización monárquica. En ese sentido, el movimiento republicano, al luchar por la autonomía regional busca la promoción de relaciones directas de los Estados con el mercado internacional sin las imposiciones de la Unión, simbolizaba las reivindicaciones del sector.

Esablecidos estos puntos, es posible afirmar que la Federación, atendiendo a las necesidades de expansión y dinamización de la agricultura cafetalera, ofendida, ya antes de la "Abolição", las motivaciones económicas que ligaban las distintas regiones productoras.

La acción del Estado en el primer periodo republicano (1889-1930) va, por tanto, a corresponder al desenvolvimiento y las necesidades del nuevo sector de la economía (*cfr.* "O processo político-partidario na Primeira República", en *Brasil em Perspectiva*, p. 164; *cfr.*, también, Bashaum, Leoncia, *Historia Sincera da República*, 4a. ed., vol. 1, São Paulo, Alfa-Omega, 1976, p. 231).

13. El propio Partido Republicano, creado en la década de 1870, poco tendrá que ver con eso. No influirá prácticamente nada. Por tanto, no se institucionaliza. Y la prueba de eso está en que no llega a constituir una

organización de partido nacional. Ni la estructura de poder, reflejo naturalmente de la relación de fuerza en el seno de la sociedad bajo la dominación de la nueva aristocracia burguesa de la economía cafetera, posibilitaba la formación de partidos de alcance nacional. Por eso también se construye una superestructura jurídico-constitucional, capaz de tutelar los intereses de esa clase. La Constitución Federal de 24 de febrero de 1981 instituirá el régimen representativo, formalmente democrático, bajo la forma de Estado federal y de gobierno presidencialista. En principio se abre la posibilidad de participación en el proceso político de una amplia capa popular, ya que fue abolido el sistema electoral censatario. El voto universal y directo era una conquista que debería tener reflejos políticos importantes. Pero su acción democratizadora y atractiva de la participación popular libre fue moderada por la técnica de los votos a descubierto, que se procedía por vía de la firma del elector delante de las mesas electorales, compuestas por delegados de los dueños del poder. Así es que el sistema de poder interfería para mantener y consolidar el carácter oligárquico del régimen. Este tipo de elección dirigida (*a bico de pena*), como fuera tradicionalmente conocido, impedía el desenvolvimiento de la libertad de voto, sujetaba el sufragio de las capas dependientes a la voluntad de los titulares reales de los poderes locales, los *coroneles*, posibilitaban el fraude electoral y la falsificación de actas electorales. El proceso de reconocimiento de los poderes por los órganos del poder legislativo completaba el sistema, ya que sólo serían reconocidos como electos los que se adhirieran a la estructura de poder dominante.

Así, el sistema electoral que rigió en la Primera República (1889 a 1930), constituía el principal mecanismo de dominación de la aristocracia oligárquica durante el periodo, que anulaba el acento democrático que presentaba el esquema constitucional. Por eso, una vez más, vale repasar la opinión de Maria do Carmo Campello de Souza, cuando dice:

A nivel de la práctica política, el sistema electoral no podía hacerse efectivo en todo el país. La inclusión de los demás grupos sociales en el proceso político acabaría por presionar los fundamentos necesarios de la estructura de poder, para mantener el sistema productivo monocultorlatifundista, existente la proclamación republicana puede, así, ser vista como una fórmula de sobrevivencia, utilizada por la sociedad agraria, tocándole el monopolio del uso del poder en nombre de la nación (*cfr.* estudio citado, en *Brasil em Perspectiva*, p. 169).

14. El sistema electoral comprendía las técnicas de voto universal directo, pero a descubierto, y mayoritario por distritos electorales. Completaban el sistema las técnicas de elección de candidatos y de reconocimiento de poderes. Había diferencia cuando se trataba de elecciones para las cortes legislativas y para los cargos ejecutivos.

De acuerdo con la Constitución (artículo 47) el presidente y el vice-

presidente de la República eran electos por sufragio directo y mayoría absoluta de votos. Nunca hubo problema en cuanto a la mayoría absoluta ya que el sistema oligárquico, dominador del sistema electoral, jamás permitía que el candidato de oposición venciera, eso cuando hubiese candidato de oposición, lo que, en el periodo de 1889 a 1930, ocurrió cuatro veces. El candidato era presentado por la confederación de los partidos republicanos de los estados, que dominando la situación en cada estado, controlaban las elecciones, a través de las dominaciones coronelísticas locales, de tal suerte que su candidato sería siempre mayoritario y fatalmente sería reconocido por el Congreso Nacional, encargado del reconocimiento de poderes.

Los candidatos a diputado federal, estatal y a senador eran señalados por la Comisión Directora del Partido Republicano de cada estado, compuesta de cinco miembros de acuerdo con el gobernador del estado. Se sometían a elección dirigida como el presidente y vicepresidente de la República y eran electos. Siendo del Partido Republicano y no teniendo oposición a la oligarquía del estado serían ciertamente reconocidos. Pero si fuesen de oposición externa o interna del Partido Republicano, raramente serían reconocidos.

El sistema electoral se constituía, así, de los mecanismos legales formales y de las técnicas informales, de los que el profesor Helvécio de Oliveira Azevedo nos da la siguiente síntesis expresiva y suficiente para verlo en su totalidad, no como sistema de influencia en el sistema de partidos, porque, siendo mayoritario a un turno, de conformidad con la doctrina de Duverger, debería conducir al bipartidismo, lo que no se dio, como veremos en seguida. En la síntesis del citado autor:

El conjunto de las leyes electorales, más los reglamentos internos de la Cámara de Diputados, constituían el subsistema electoral "formal" o legal. Más importante que éste porque condicionaba su aplicación, es el subsistema electoral "informal" o extralegal, cuya naturaleza sociocultural, no traducida en normas escritas, resultaba directamente de la economía, de la estratificación social y de los subsistemas de dominación ya analizados. Se puede todavía decir que el subsistema electoral extralegal es el conjunto casual en las elecciones de los patrones informales de articulación y agregación de intereses. El conjunto de los dos subsistemas formaba el sistema electoral total. (*cf.*, "O sistema eleitoral por distrito na República", en Themístocles Brandão Cavalcanti y otros, *O Voto Distrital do Brasil*, Rio, 1975, p. 203.)

15. Este mismo conjunto de fuerzas que genera ese simbiótico sistema electoral va a condicionar el sistema de partidos de la Primera República, fragmentada en tantos subsistemas cuantos eran los estados. Proclamada la República, los partidos del periodo imperial, inclusive el republicano, desaparecerán, sin embargo el republicano permanece subyacente, inclusive

influyendo en la elección para el constituyente. Los choques de poderes entre el mariscal Deodoro da Fonseca, proclamador de la República y el primer presidente electo, llevará a éste a disolver el Congreso Nacional y después a renunciar, habiendo subido al poder el vicepresidente, mariscal Floriano Peixoto, el cual dirigió al país dictatorialmente hasta noviembre de 1894. En ese periodo, el único partido que actuaba era el Partido Republicano Paulista, aliado de Floriano Peixoto. Otros partidos, mientras tanto, trataban de estructurarse en los estados. El sistema de partidos se fue ajustando durante la primera década de la República, bajo el impacto de la estructura de poder que se formaba, como reflejo de las relaciones efectivas de poder social, de las que el coronelismo representaba la base. La tendencia, que luego despuntó, fue el antipartidismo a nivel nacional. La relación de fuerzas oligárquicas, basadas en una pirámide que subía de la base coronelística, sustento del poder en cada estado que, por su lado, sostenía el poder central, no conformaba un sistema de partido nacional. El golpe de Deodoro y la dictadura de Floriano hicieron explícito un nuevo elemento, que, desde el fin de la Guerra de Paraguay (1870), comenzó a despuntar como un ingrediente de las fuerzas políticas, al grado que alguien declaró, entonces, que los "partidos políticos actualmente son un poderío igual al poder agarrado a la cola del caballo de un general" (Prado, Eduardo, *Fatos da Dictadura Militar no Brasil (1890)*, 5a. ed., São Paulo, Livraria Mgalhães, 1923, p. 184; citado por Maria do Carmo Cappello de Sauza, estudio citado, en *Brasil em Perspectiva*, p. 166).

16. Por eso, el Partido Republicano Federalista, fundado en abril de 1893, que fue una tentativa de partido de alcance nacional, fracasó pronto, aunque uno de sus fundadores ocupaba la presidencia, como primer presidente electo por el pueblo, Prudente de Moraes. Por lo tanto, no tardaron las disputas internas que provocaron la división, y la liquidación del partido en poco tiempo (*cfr.*, Abranches, Dunsheede, *Como se Faziam Presidentes*, Rio, José Olympio Editor, 1973, dedicado a esa división y sus reflejos).

17. Luego, como la implantación de la Federación vino a atender los intereses oligárquicos que se desenvolvían regionalmente, así también la realidad no admitía sino una especie de federación de partidos, caracterizada por un sistema de partidos autónomo en cada estado. De ahí comenzaron a despuntar aquí y allá partidos regionales; además del Partido Republicano Paulista (PRP) que se fortalecía, en Minas apareció el Partido Constitucional de intereses de la oligarquía dominante, desaparecido para dar lugar al Partido Republicano de Minas (PRM), otros fundaban partidos pasajeros, cuyos grupos luego se reunían en el Partido Republicano. De ahí los partidos estatales: PRP, PRM, PR del Río Grande del Sur, PR del Río de Janeiro, PR de Santa Catarina, etcétera. Campos Sales, sucesor de Prudente de Moraes en la presidencia de la República (1898-1902), perci-

bió con agudeza el problema; señaló que se construyera, también con su acción en el constituyente, una Federación dualista rígida, fundada en un sistema político cuyo foco de poder se localizaba en los estados, bajo la hegemonía de los económicamente más fuertes, liberal en la forma, oligárquico en el funcionamiento efectivo (*cfr.*, Campello de Souza, Maria do Carmo, estudio citado en *Brasil em perspectiva*, pp. 166-167), en lo cual no había lugar para un partido nacional que sostuviera el poder central, realmente la política de los gobernadores decía:

En este régimen, es mi inalterable convicción, la verdadera fuerza política, que en el apretado unitarismo del Imperio residía en el poder central, se dislocó para los Estados. La *política de los Estados*, esto es, la política que fortifica los vínculos de armonía entre los Estados y la Unión, es, pues, en su esencia, la política nacional. Y es, en la suma de esas unidades autónomas, que se encuentra la verdadera soberanía de opinión. Lo que piensan los Estados piensa la Unión (en Faoro, Raymundo, *op. cit.*, p. 465).

18. Es importante tener en mente que esa situación perduró hasta 1930 y no desapareció del todo, pues, del mismo modo que ella explica el *monopartidismo* a nivel estatal, que dio una pluralidad de partidos en el territorio nacional, sin caracterizar un *sistema pluripartidario*, a pesar del sistema electoral mayoritario a una vuelta (que debería dar origen al bipartidismo según la doctrina de Duverger), y también ese fenómeno oligárquico regional que viene a explicar el fraccionamiento de partidos en el periodo de 1946 a 1965, bajo el sistema electoral de la representación proporcional.

V. Polarización ideológica y partidos nacionales en la II República

19. La Segunda República fue implantada el día 3 de octubre de 1930, como consecuencia de la revolución desencadenada por la Alianza Liberal, que, en sí, no era un partido político, sino un frente de oposición de los estados, resultado, no obstante, de la política de los gobernados; por otro lado, como señala Boris Fausto, "no esgrime intereses industriales sino las reivindicaciones de varios grupos desvinculados de la economía cafetalera"; el mismo autor, no obstante, agrega que, en el "plano de los partidos, el Partido Democrático de São Paulo, que se constituyó en 1926 y se insertó en la Alianza, no afecta las condiciones de este análisis, pues no fue la expresión de un grupo industrial, sino de un sector de la burguesía cafetalera y de grupos financieros de São Paulo" (*cfr.* "La Revolución de 1930", en *Brasil em Perspectiva*, pp. 234-235). Apoyada por el tenientismo, la Alianza asumió el poder en 1930 en la persona de Getúlio Vargas, que pasó a dirigir discrecionalmente el país.

20. En ese periodo, hasta 1934, los estados quedaban sujetos a interven-

ciones, dependientes del gobierno central, que así estructuraba un sistema de poder centralizado, que, como siempre hemos observado, no posibilita la formación del sistema de partidos institucionalizado. Siguiéron ciertas agrupaciones importantes, como el *Club Tres de Octubre*, la *Alianza Renovadora Nacional*, así como alguna tentativa de reorganización de partidos: Partido Democrático y Partido Republicano en São Paulo, Partido Social Nacionalista en Minas, el Partido Libertador en el Río Grande del Sur. Aquéllos aglutinando a los *tenentes* —tenientes— (Club 3 de Octubre) o grupos heterogéneos de izquierda. Los otros preocupados en restaurar los cuadros tradicionales. En medio de todo eso, se desarrolló el Partido Comunista Brasileño, y grupos de formación derechista que más tarde forman la Acción Integralista Brasileña.

21. En el interin, el gobierno promulga el Código Electoral (1932) constanciando las reivindicaciones de la Alianza Liberal en el plano político: voto universal, inclusive las mujeres, secreto y directo, institución de una Justicia Electoral destinada a presidir la realización de las elecciones y su comprobación, así como la diplomación de los electos, retirando así del ámbito de los órganos de representación política la técnica de reconocimiento de los poderes, sistema que, perfeccionado, perdura hasta hoy. Se adopta también el sistema de representación proporcional, que también permanece.

No faltaron ideologías antipartidistas, especialmente de derecha, como las de Oliveira Viana, de los Integralistas y otros (*cfr.* en Campello de Souza, Maria do Carmo, estudio citado, *op. cit.*, pp. 63 y ss.).

22. La Constitución de 1934 (16 de julio de 1934) terminará siendo el resultado de esos embates ideológicos. En el constituyente del que emanó, la representación no era sólo política, sino también profesional, lo que, en sí, era un elemento de influencia antipartidista, así como los diversos consejos técnicos previstos en su artículo 103. Su artículo 23 establecía que la Cámara de Diputados se compondría de representantes del pueblo, electos mediante el sistema proporcional y sufragio universal, igual y directo, y de representantes electos por las organizaciones profesionales en la forma que la ley indique, pero siempre por sufragio indirecto de las asociaciones profesionales (parágrafo 2º). El sistema no fue siquiera aprobado porque antes de la renovación de la legislatura, fue dado el golpe de Estado, el 10 de noviembre de 1937, con el que se instaló la dictadura de Vargas.

VI. Dictadura sin partidos de la III República

23. La dictadura de Vargas no se apoyaba en ningún partido político. Fue antipartidista, tutelada por las fuerzas armadas. Se justificó con expresiones antipartidistas, cuando dice, en el preámbulo de la Constitución de 10 de noviembre de 1937, que la paz política y social fue "profundamente

perturbada por conocidos factores de desorden, resultantes de la creciente agravación de las disputas de partidos, que una notoria propaganda demagógica intenta desencadenar en lucha de clases, y de la extremación de los conflictos ideológicos...".

24. Establece su relación de fuerza con base en las intervenciones y departamentos administrativos que interrelacionaba las oligarquías estatales, los misterios y la Presidencia de la República (*cfr.* Campello de Souza, Maria do Carmo, *Estado e Partidos Políticos no Brasil*, pp. 87 y ss.), lo que dio como consecuencia la estructura de los partidos de la IV República, que surge en 1945 y se consolida con la Constitución Federal de 18 de septiembre de 1946.

VII. *Multipartidismo y representación proporcional de la IV República*

25. La victoria de los aliados, el surgimiento de una burguesía urbana razonablemente desenvuelta, la industrialización y la aparición de una clase obrera constituyen algunos de los elementos que forzaron la caída de la dictadura y la redemocratización del país. Antes de caer, mientras, el dictador convocó al constituyente, abatiendo el decreto-ley 7586, de 28 de mayo de 1945, con lo que reguló el enlistamiento electoral y el proceso de las elecciones, previendo la posibilidad de la formación de partidos.

26. Surgió, enseguida, la Unión Democrática Nacional (UDN), congregando las fuerzas de oposición a la dictadura. Luego, los beneficiarios de la dictadura, capitaneados por los interventores, crearon el Partido Social Democrático (PSD). Getúlio Vargas, por su lado, motivó la creación del Partido Laboralista Brasileño (PTB). Otros partidos se formaron o se organizaron: Partido Comunista Brasileño (PCB), Partido Republicano (PR), Partido Demócrata-Cristiano (PDC), Partido Libertador (PL). Algunos de ellos desaparecieron en un tiempo, mientras aparecieron otros. Así, por ejemplo, la izquierda democrática se desvinculó de la UDN, formando el Partido Socialista Brasileño; el grupo ligado al exgobernador Adhemar de Barros se desligó también de la UDN, formando el Partido Social Progresista (PSP). Grupos disidentes del PTB crearon otros partidos laborlistas: Partido Social del Trabajo (PST), Partido Laboralista Nacional (PTN), Partido Republicano Laborista (PRL), Movimiento Laborista Renovador (MTR). Al PCB se le canceló su registro en 1948. Lo cierto es que, al fin del periodo, en 1965, cuando fueron extinguidos todos por medio del Acto Institucional número 2 de 28 de octubre de 1965, había un total de trece partidos.

27. La Constitución de 1946 adoptó el sistema electoral de representación proporcional conjugando con la exigencia de partidos nacionales, conforme señala su artículo 134, que dice: "El sufragio es universal y directo; el

voto es secreto; y queda asegurada la representación proporcional de los partidos políticos nacionales, en la forma que la ley disponga."

La ley que dispuso sobre la materia fue el Código Electoral, inicialmente consustanciado en el Decreto-ley 7586/45, después en la Ley número 1164, de 24 de julio de 1950, y finalmente en el Código Electoral vigente aprobado por la Ley número 4737, del 15 de julio de 1965. Este Código, como los demás, regula el sistema electoral (artículos 82 a 86), estableciendo que en las elecciones para presidente y vicepresidente de la República, gobernadores y vicegobernadores de estado, senadores federales, prefectos municipales, prevalecerá el sistema mayoritario. Hubo cambio, porque, ahora, el presidente de la República y el vicepresidente son electos por vía indirecta por colegios electorales. Mientras a las elecciones para la Cámara de Diputados, asambleas legislativas y cámaras municipales, se aplica el sistema de representación proporcional. Por otro lado, en las elecciones federales y estatales, la circunscripción será el estado; en las municipales, el respectivo municipio.

28. La doctrina expresada, malentendiendo la teoría de Maurice Duverger, ha atribuido la proliferación de los partidos en el régimen de la Constitución de 1946 al sistema de representación proporcional. Hay, sin embargo, autores que no aceptan ese factor como el único responsable, ni el principal. Es el caso de Nelson de Souza Sampaio, quien sostiene que:

"La proliferación de los partidos resulta de varios factores: a) la falta de tradición de los partidos nacionales; b) el personalismo aun fuerte en la política brasileña; c) el regionalismo; d) el sistema de representación proporcional." (Cfr. "Os partidos políticos en la IV República", *As Tendências atuais do Direito Público, Estudos em homenagem ao prof. Afonso Asinos*, Rio forense, 1976, p. 326.)

Un análisis más profundo llegará a la conclusión de que el sistema electoral de representación proporcional nada tiene que ver con la proliferación de los partidos. Ahora, en el periodo, lo que conseguía afectar no eran las elecciones parlamentarias, sino las elecciones para los puestos ejecutivos, especialmente para la Presidencia de la República, que atendía al principio mayoritario lo que no podría dejar de ser. Es que, realmente, si la representación proporcional pudo eventualmente influir en la proliferación de los partidos, eso sólo sucede en los sistemas de gobierno parlamentario, porque, entonces, la polarización de fuerzas se concentra en las elecciones de parlamentarios, no habiendo la atracción principal que se da en los sistemas presidencialistas. Pero no es ese el problema más importante. Lo que realmente influía en la proliferación de los partidos era la relación de fuerzas oligárquicas, que siempre presidían la realidad política nacional. En cuanto pudieran acomodarse en partidos regionales, estatales y locales (fracciones municipales, afiliadas al partido estatal, como sucedía en la

Primera República), no había necesidad de crear partidos nuevos, pero en la medida en que el sistema constitucional pasó a exigir partidos nacionales, como ahora (Constitución federal, artículo 152, VI), entonces utilizarán el expediente de formación de partidos formalmente nacionales, pero rigurosamente regionales. Ese fenómeno se viene a repetir con el bipartidismo que se impuso en el periodo de 1965 hasta hoy.

Por otro lado sería conveniente examinar esas afirmativas de pluralidad de partidos en el régimen de 1946. Ahora, ¿qué se debe entender por multipartidismo y por bipartidismo? El mismo Duverger previno sobre la dificultad de distinguir los dos conceptos:

...por causa de la existencia de pequeños grupos al lado de los grandes partidos. En los Estados Unidos, por ejemplo, se encuentran algunos pigmeos tras los dos gigantes demócrata y republicano: Partido Laboralista, Partido Socialista, Partido de los Trabajadores, Partidos Prohibicionistas, Partido Progresista... (*op. cit.*, p. 237).

y aumenta la existencia de partidos locales. Ahora, en el Brasil, en el periodo, además con prohibición de concurrir a las elecciones federales, ciertamente muchos de aquellos partidos, aparentemente de ámbito nacional como el PSP, el PRT, el PST, el PL, eran prácticamente desconocidos en la mayoría de los estados, aunque pudieran ser importantes en el estado de su base oligárquica. Estos partidos no tenían la menor influencia en el contexto político nacional. Su representación en el Congreso era insignificante. En rigor no tuvimos más que tres partidos: la UDN, el PSD y el PTB, que dominaron siempre el setenta y cinco por ciento de las curules en las dos cámaras del Congreso. Eso muestra que el sistema que se atribuyó al sistema de representación proporcional no se verificó ni se verifica. Sucede además que la estadística electoral nos muestra que, en la medida en que las fuerzas populares comprenden la importancia del voto universal en su beneficio, pasan a apoyar a los partidos populares que crecen. Y la tendencia es a la polarización de fuerzas en tres o cuatro partidos.

VIII. *Tecnoburocracia militar y bipartidismo*

29. El movimiento de 1964 llevó al poder un sistema tecno-burocrático militar que aún domina en el país. Se sirvió de muchos instrumentos para la formación de la estructura de poder, entre los que están el Consejo de Seguridad Nacional, el Alto Comando de las Fuerzas Armadas, la Ley de Seguridad Nacional y sobre todo los actos institucionales y complementarios (revocados después de la presentación de esta ponencia). En los dos primeros años, mientras, el régimen descubrió que tenía que modificar el sistema de partidos para cerrar el círculo. Antes se pensaba que bastaba

con reformar el estatuto de los partidos para lograrlo. Así, la Ley 4740, del 15 de julio de 1965, incluyó dispositivos tendentes a reducir el número de partidos. Se procedió, de esa manera, suponiendo que el mal del sistema de partidos estaba en su proliferación por influencia de la regla de proporcionalidad. Sin embargo, en ese mismo año, la victoria de los partidos de oposición al régimen en las elecciones en estados importantes, como Minas Gerais, terminó por convencer a los titulares del poder, que también tendrían que instituir mecanismos eficaces para dominar los partidos, ya que consideraban inconveniente establecer desde entonces una dictadura declarada y apartidista. Era preciso mantener la fachada, pero sin riesgos.

30. Fue lo que se hizo con la extinción de los partidos por el Acto Institucional número 2/65, previéndose la posibilidad de creación de otros con base en las exigencias de la Ley 4740, de 15 de julio de 1965 y sus modificaciones (artículo 18). La Ley 4740/65 imponía la regla de que el partido político solamente podría constituirse originalmente con, por lo menos, 3% del electorado que hubiese votado en la última elección general para la Cámara de Diputados, distribuidos en once o más estados, con el mínimo del 2% de cada uno. Esas dificultades fueron aumentadas por la Constitución de 1967 (24 de enero), según la cual el partido político sólo podría constituirse y funcionar si obtuviese el voto del 10% del electorado que hubiese votado en la última elección general para la Cámara de Diputados, distribuidos en dos tercios de los estados, con el mínimo de 7% en cada uno de ellos, así como el 10% de los diputados, en, por lo menos, un tercio de los estados, y 10% de los senadores.

31. Ese esquema de fuerza sólo permitió la constitución de dos partidos, de modo que creó un bipartidismo forzado y artificial, aunque la Constitución mantuviera, como mantiene hasta hoy, el sistema de representación proporcional. Aquí la estructura de poder utilizaba también el bipartidismo y las dificultades para la creación de nuevos partidos como un mecanismo de dominación política.

La Enmienda Constitucional número 1 de 1969, conocida como Constitución Federal de 1969, suavizó un poco las dificultades, disponiendo que la organización y funcionamiento del partido dependería del cinco por ciento del electorado que hubiese votado en la última elección general para la Cámara de Diputados, distribuidos, por lo menos, en siete estados, con un mínimo del siete por ciento en cada uno de ellos. No obstante no fue posible la creación de un tercer partido, a pesar de algunos esfuerzos en este sentido.

32. Las fuerzas regionales y locales fueron, así, constreñidas a agruparse en dos partidos, la ARENA (Alianza Renovadora Nacional) y el MDB (Movimiento Democrático Brasileño). En este último se agrupan las fuerzas populares, provenientes básicamente del Partido Laboralista Brasileño y de

sectores progresistas de otros partidos. La ARENA, como partido del sistema oligárquico tecno-burocrático militar en el poder, acogió las fuerzas oligárquicas regionales y locales. Pero tales fuerzas no se acomodaron, como nunca se acomodarían a un mando político unitario a nivel nacional, excepto formalmente en partidos propios del periodo de 1946-1965. Por eso llevaron al partido los conflictos de siempre, razón por la que tuvo que instituirse el sistema de subdelegaciones que repartían el partido en sectores de dominación regional y local. Eso también se dio en el partido de oposición, pero a un nivel menor, porque, a nivel amplio, no era representante de las fuerzas oligárquicas. Sin embargo, su crecimiento fue transformándolo en una federación de las oposiciones con sectorización ideológica que las subdelegaciones, a nivel local especialmente, acomodaban.

33. La experiencia partidista de 1965 a 1979, cuando los dos partidos fueron extinguidos, una vez más por interferencia de la estructura de poder, es fértil. Primero, porque mostró la importancia de la representación proporcional, cuya dimensión democrática se abrió paso en la estructura de poder dominante: ella fue responsable del aglutinamiento de las fuerzas populares en el partido de oposición (MDB); se sirvió como instrumento de las bases populares para, usando el voto universal, empujar al MDB a la condición de partido de masas, presionando relevantemente sobre el sistema de fuerzas dominantes, de elección a elección, al grado de provocar la modificación de las normas sobre partidos, con el fin de posibilitar la creación de otros, aunque con sacrificios de los entonces existentes. Si el sistema electoral fuese mayoritario, por distrito electoral, no se habría dado la democratización de la oposición ni el crecimiento del partido respectivo. Algunos teóricos del sistema dominante lo perciben claramente, cuando, a partir de 1974 (momento de gran victoria de las oposiciones), intensificaron la lucha para implantar en el país el sistema mayoritario de base distrital, viendo que era, entonces, el único medio de parar el crecimiento de las fuerzas democráticas, y no es raro que utilizaran esa propuesta con la del voto de calidad, instrumento elitista, como el principio distrital de voto mayoritario.* Lo que es de extrañar es que los doctrinarios de la oposición, de los más lúcidos, no hayan captado la importancia de la representación proporcional como único instrumento capaz de oponerse al sistema de fuerzas oligárquicas, aunque fueran a mediano plazo, y sostuvieron, como es el caso de ese extraordinario demócrata y publicista profesor Dalmo de Abreu Dallari, que defendían el sistema distrital.

IX. *Reorganización de partidos*

34. La Enmienda Constitucional número 11 que entró en vigor el 1° de mixto, en los términos que la ley indique.

* La Enmienda Constitucional de junio de 1982 adoptó, finalmente, el sistema distrital

enero de 1979, suavizó un poco las exigencias para la creación de partidos políticos, aunque para su funcionamiento deba atender, entre otras, las siguientes exigencias: 1) filiación al partido de, por lo menos, 10% de representantes en la Cámara de Diputados y en el Senado Federal que tengan, como fundadores asignados sus actos constitutivos; o 2) apoyo, expresado en votos, del 5% del electorado, que haya votado en la última elección general para la Cámara de Diputados, distribuidos, por lo menos, en nueve estados, con un mínimo del 3% en cada uno de ellos.

35. La Ley número 6767, de 20 de diciembre de 1979, extinguió los partidos existentes. Es la estructura de poder interfiriendo en la vida de los partidos, que, por eso, nunca consiguen institucionalizarse efectivamente. Eso mismo es una característica de los sistemas de partidos brasileños: su frágil institucionalización. La ley, al extinguir los dos partidos existentes, tomó medidas para la institucionalización de otros, surgiendo entonces la formación de partidos con las siguientes denominaciones: PMDB (Partido del Movimiento Democrático Brasileño, sucesor del MDB); PDS (Partido Democrático Social, sucesor de la ARENA); PP** (Partido Popular, disidentes de la ARENA y el MDB); PT (Partido Laboralista, ligado al movimiento sindical); PTB (con elementos del antiguo Partido Laboralista Brasileño, dirigidos por la señora Ivete Vargas); PDT (Partido Democrático Laboralista constituido por Leonel Brizola y sus seguidores). En ese esquema, hay dos partidos conservadores: PDS (derechistas, media derecha, tradicionalistas, oligarquías tradicionales, militaristas), PP (conservadores y liberales de la burguesía financiera e industrial); tres o cuatro partidos de tendencia izquierdista, sin hablar de los comunistas que siguen imposibilitados del registro formal.

X. *Institucionalización jurídico-constitucional de los partidos brasileños*

36. Sólo después de 1934 los partidos políticos brasileños comenzaron a recibir atención de los legisladores constituyentes y ordinarios. Dos preocupaciones básicas conlleva esa institucionalización formal: la creación de partidos de ámbito nacional y el impedimento de formación de partidos comunistas. La Constitución de 1946 ya tenía una norma prohibitoria de ese tipo de partido (artículo 141, parágrafo 13), lo que permanece en la Constitución vigente, cuyo artículo 152, con la Enmienda número 11, quedó así redactado, sobre la organización, el funcionamiento y la extinción de los partidos políticos:

Artículo 152. La organización y funcionamiento de los partidos políti-

** El PP desapareció en noviembre de 1981, al incorporarse al PMDB.

cos, de acuerdo con lo dispuesto en este artículo, serán regulados en ley federal.

1° En la organización de los partidos políticos serán observados los siguientes principios:

I. Régimen representativo y democrático, basado en la pluralidad de los partidos y garantía de los derechos humanos fundamentales;

II. personalidad jurídica, mediante registro de los estatutos;

III. inexistencia de vínculo, de cualquier naturaleza, con la acción de gobiernos, entidades o partidos extranjeros;

IV. ámbito nacional, sin perjuicio de las funciones deliberativas de los órganos regionales o municipales.

2° El funcionamiento de los partidos políticos deberá atender a las siguientes exigencias:

I. Filiación al partido de, por lo menos, 10% (diez por ciento) de representantes en la Cámara de Diputados y en el Senado Federal que tengan, como fundadores, asignados sus actos constitutivos; o

II. apoyo, expresado en votos, de 5% (cinco por ciento) del electorado, que haya votado en la última elección general para la Cámara de Diputados, distribuidos, por lo menos, en nueve estados, con el mínimo de 3% (tres por ciento) en cada uno de ellos;

III. actuación permanente, dentro del programa aprobado por el Tribunal Superior Electoral;

IV. disciplina de partido;

V. fiscalización financiera.

3° No tendrá derecho a representación el partido que obtenga una votación inferior a los porcentajes fijados en el numeral II del párrafo anterior, caso en que serán considerados nulos.

4° La extinción de los partidos se dará en la forma y en los casos establecidos en la ley.

5° Perderá el mandato en el Senado Federal, en la Cámara de Diputados, en las Asambleas Legislativas y en las Cámaras Municipales quien, por actitudes o por el voto, se oponga a las directrices legítimamente establecidas por los órganos de dirección de los partidos o que deje el partido bajo el cual fue electo, salvo que sea para participar, como fundador, en la constitución de un partido nuevo.

6° La pérdida del mandato, en los casos previstos en el párrafo anterior, será decretada por la Justicia Electoral, mediante representación del partido, asegurando el derecho de amplia defensa.

Además de las normas constitucionales referidas, los partidos políticos tienen su existencia regulada por ley. Desde 1945, aquéllos vienen siendo regulados, hasta con rigidez, por estatutos jurídico-legales. Entre esos documentos, ya mencionamos el Decreto-ley número 7586/45, que contenía un capítulo sobre el tema, después vino la Ley 4740 de 15 de julio de 1965, estableciendo el estatuto legal de los partidos, la cual fue sustituida por la vigente Ley Orgánica de los Partidos Políticos, Ley número 5682, de 20 de julio de 1971, que ya sufrió varias modificaciones, siendo las más recientes las establecidas en la Ley 6767/79, a la que antes hicimos referencia.

La Ley Orgánica de los Partidos estipula reglas sobre fundación y registro, programa y estatutos, órganos (de deliberación, de dirección y de acción, de acción parlamentaria y de cooperación), convención, filiación a los partidos, disciplina de partido, fidelidad al partido, pérdida del mandato por infidelidad al partido, fondo financiero del partido, fusión e incorporación de partidos y extinción de los partidos. Estas normas son complementadas por resoluciones del Tribunal Superior Electoral.

XI. *Conclusión*

38. Las consideraciones presentadas nos permiten fijar algunas ideas generales; algunas concernientes sólo al sistema de partidos en el Brasil, otras con validez para otros sistemas, tales como:

I. El grado de institucionalización del sistema de partidos en Brasil siempre fue muy débil, en virtud de varias causas: a) débil participación política del pueblo; b) fuerte interferencia de la estructura de poder, y c) dominación oligárquica;

II. El sistema de poder, desde el Imperio, impedía la formación del sistema de partidos con efectiva representatividad; sólo en el régimen constitucional de 1946-1964 los partidos consiguieron alguna autonomía sociopolítica, teniendo a una depuración ideológica, cuya evolución parecía conducir al sistema a una institucionalización efectiva, con reducción a tres o cuatro formaciones representativas, pero precisamente porque tal autonomía resultaba de la democratización por partidos y de la representatividad que venían adquiriendo, liberándose, así, del control oligárquico y de la estructura de poder bajo su dominación, es que fueron extinguidos por la interferencia de esa misma estructura de poder real, que acababa de reconquistar el poder estatal; es que efectivamente la autonomía de los partidos, representativa como se desenvolvía, incidía en la auténtica democratización política y consecuentemente democratización social, en la medida en que crecía, conscientemente, la participación popular en la vida de, y por medio de los partidos, en el poder;

III. Es mínima la influencia del sistema electoral en el sistema de partidos en el Brasil; a lo largo del tiempo, bipartidismo, monopartidismo y pluripartidismo tuvieron sus razones por ser, al respecto el sistema electoral existente tiende a la formación de diversos partidos;

IV. En el caso brasileño, como nos parece en cualquier caso, el sistema de representación no es responsable por la multiplicación de los partidos, además porque tanto el sistema de representación proporcional como el pluripartidismo son concomitantemente resultados de las mismas causas: estructura socioeconómica pluridimensional, fragmentación del poder real, regionalismo, caciquismo político, oligarquías divergentes, etcétera; igual-

mente, la Constitución federal, en su artículo 152, parágrafo 1º, inciso I, pone la pluralidad de los partidos como uno de los principios a ser respetados en la organización de los partidos nacionales;

V. Finalmente, el sistema de representación proporcional es el único sistema electoral capaz de desarrollar la formación de un régimen democrático auténtico en oposición a sistemas oligárquicos dominantes; la experiencia brasileña de los años recientes demuestra eso con una claridad impresionante, al grado que los teóricos del sistema de dominación vigente quedaron alarmados y pasaron a postular la aplicación del sistema mayoritario por distritos electorales, con lo que se vuelve imposible el control a nivel electoral de la representación de partidos y, por tanto, de la efectiva representatividad de los partidos, así como de la participación popular de base en el proceso político y en la organización del poder gubernamental.

José Afonso da SILVA

Traducido por
Victor M. MARTÍNEZ BULLÉ GOYRI