

PRESIDENCIALISMO Y FEDERALISMO EN BRASIL: LOS DESENCUENTROS ENTRE POLÍTICA Y DERECHO*

Virgílio AFONSO DA SILVA**

SUMARIO: I. *Delimitación del tema*. II. *El federalismo en Brasil*. III. *El presidencialismo brasileño*. IV. *Un presidencialismo de coalición*. V. *Un federalismo institucionalmente débil y políticamente fuerte*. VI. *Conclusión*. VII. *Bibliografía*.

I. DELIMITACIÓN DEL TEMA

Aunque el presente trabajo esté inserto en una obra dedicada al funcionamiento del presidencialismo, su objeto está directamente relacionado a la división espacial del poder. Frente a esto, interesa menos el funcionamiento del presidencialismo brasileño por sí mismo¹ que su relación con el federalismo. Para comenzar, es necesario destacar que, en el caso brasileño, ésta no es una relación simple de analizar debido a dos razones fundamentales. En primer lugar —y tal vez sea lo menos importante— porque en Brasil el presidencialismo y el federalismo siempre han marchado juntos. Con la proclamación de la República, en 1889, ambos fueron adoptados al mismo tiempo. O sea, en Brasil nunca existió el presidencialismo sin el federalismo, ni el federalismo sin el presidencialismo, y por este motivo no siempre resulta fácil determinar qué es lo determinante y qué lo determina-

* Me gustaría agradecer a Jesús Orozco Henríquez la invitación para participar en este seminario, y a Héctor Fix-Fierro por toda su ayuda durante el evento. Asimismo, quiero agradecer también a los más directamente involucrados en el debate de este trabajo durante el referido seminario: Tania Groppi, Jorge Lanzaro y Etsi Yudhini, y también a mis colegas del panel: Antonio María Hernández y José María Serna.

** Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo.

¹ *Cfr.* referencias en la nota 23, *infra*.

do en esta relación. En segundo lugar, porque existe una disparidad a veces enorme entre el poder y las competencias que la Constitución le otorga a los estados en Brasil y la influencia que estos Estados, y especialmente sus gobernadores, ejercen sobre el presidencialismo de ámbito nacional. A juzgar por el rol de las competencias estaduais, esta influencia no debería ser tan grande como a veces lo es. En este contexto, no es mero acaso que juristas y científicos políticos realicen frecuentemente diagnósticos diferentes sobre el mismo objeto de estudio.²

Para intentar analizar la relación entre sistema de gobierno (presidencialismo) y forma de Estado (federalismo), y para enfrentar las dificultades que acabo de mencionar, este texto está estructurado de la siguiente forma.

En primer lugar, y de forma breve, será realizado un análisis del federalismo en Brasil, tanto desde el punto de vista histórico como desde el punto de vista jurídico-constitucional, para que comience a quedar clara la divergencia entre derecho y política; luego el foco se desplaza hacia el presidencialismo: al comienzo, con una exposición formal sobre los poderes constitucionales del presidente de la República, para, inmediatamente después, exponer la aproximación entre el presidencialismo brasileño y los sistemas parlamentaristas en general; concluido esto, se regresa al federalismo para analizar la influencia del poder estadual (especialmente de los gobernadores) en la política nacional y en el funcionamiento del presidencialismo en el Brasil; por último, el tópico final está dedicado a una conclusión general.

II. EL FEDERALISMO EN BRASIL

Con la promulgación de la Constitución de 1988, algunos autores señalaron un supuesto fortalecimiento de los estados en el federalismo brasileño.³ Mainwaring, por ejemplo, afirma que Brasil constituye el caso

² En sentido semejante, *cfr.* Souza, Celina, “Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988”, *Revista de Sociologia e Política*, 24, 2005, pp. 105 y ss.

³ *Cfr.* por ejemplo, Abrucio, Fernando Luiz, *Os barões da federação*, São Paulo, Hucitec, 1998, p. 107; Menezes de Almeida, Fernanda Dias, *Competências na constituição de 1988*, 2a. ed., São Paulo, Atlas, 2000, p. 77. En sentido opuesto, *cfr.* Ferreira Filho, Manoel Gonçalves, “A organização do Estado brasileiro e as tendências do federalismo: simetria e assimetria”, *Aspectos do direito constitucional contemporâneo*, São Paulo,

de federalismo más robusto en América Latina.⁴ Abrucio, por su parte, construye toda una teoría sobre el federalismo brasileño a partir de la idea de estados (o al menos de gobernadores de estados) fuertes: es lo que este autor denomina *ultrapresidencialismo estadual*.⁵ Aunque el objetivo de este tópico no sea refutar las tesis que sostienen la existencia de un poder estadual fuerte en Brasil, me parece necesario hacer algunas diferenciaciones sobre el significado de términos como “federalismo robusto” y “ultrapresidencialismo estadual”. Para este fin, recurriré a dos estrategias: *a*) una breve recapitulación histórica del federalismo brasileño y *b*) una comparación entre concepciones políticas y jurídicas acerca de lo que se puede comprender como autonomía o poder de los estados en una Federación.

1. *Un poco de historia*

La idea de que el poder local (estadual) tiene gran importancia en Brasil proviene, según entiendo, de aquello que se convino en llamar “política de los gobernadores”, que en la época en que fue practicada la Primera República (1889-1930) se denominaba “política de los Estados”. De forma simplificada,⁶ la política de los gobernadores implicaba un apoyo mutuo entre Unión y los estados (o gobernadores) tanto en la política local como en la política nacional. En su expresión más conocida, la misma significaba la fuertísima influencia de algunos gobernadores estaduales en la definición de la política nacional. En palabras de Afonso Arinos:

Saraiva, 2003, pp. 179 y 180. Un poco más matizada es la opinión de José Afonso da Silva, según el cual hubo, de hecho, un fortalecimiento del federalismo, pero sólo si se lo compara con el régimen anterior (el de la Constitución de 1969), sin indicar con esto la existencia de un federalismo realmente fuerte (*cfr.* Silva, José Afonso da, *Curso de direito constitucional positivo*, 30a. ed., São Paulo, Malheiros, 2008, p. 102).

⁴ *Cfr.* Mainwaring, Scott, “Multipartyism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil”, en Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S. (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 83. En sentido semejante, *cfr.* Meneguello, Rachel, *Partidos e governos no Brasil contemporâneo*, São Paulo, Paz e Terra, 1998, p. 77 (“federalismo forte”), y Samuels, David, *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 80 (“strong federalism”).

⁵ *Cfr.* Abrucio, Fernando Luiz, *Os barões da federação*, pp. 109 y ss.

⁶ Para una descripción un poco más detallada, *cfr. ibidem*, pp. 35-41.

[el] Gobierno Federal dejaba las manos libres a los oligarcas locales para que procediesen al simulacro de elecciones federales para el Congreso y hacía reconocer las bancadas indicadas por los mismos. Además de esto, se les daba todo el apoyo en materia de política en sus Estados [...] favoreciéndolos con el *spoils-system* de las nominaciones federales.⁷

Esa política de conciliación⁸ entre Unión y estados hacía, por lo tanto, que la política nacional estuviera fuertemente marcada por la influencia de los estados. En relación con esta influencia no hay grandes polémicas. También es posible afirmar que, aún hoy, aunque por razones diversas, existe una influencia semejante de los gobernadores de los estados en la política nacional y en el funcionamiento del presidencialismo brasileño, como será visto más adelante. Sin embargo, de esta situación no puede desprenderse la conclusión de que el federalismo en Brasil sea robusto o de que los estados tengan grandes poderes.

Desde su formación, la Federación en Brasil se caracteriza por ser extremadamente concentradora.⁹ Y la tendencia que se observa desde entonces es la de que, a cada nueva Constitución, la concentración aumenta todavía más. Y, a partir de 1988, no sólo el texto constitucional, sino también la actividad del Supremo Tribunal Federal viene contribuyendo para una concentración de poder, en diversas esferas, como será analizado.

⁷ Afonso Arinos de Melo, Franco, *Algumas instituições políticas no Brasil e nos Estados Unidos*, Rio de Janeiro, Forense, 1975, pp. 54 y 55.

⁸ Sobre el término, *cfr.* Iglésias, Francisco, *Trajetória política do Brasil*, São Paulo, Companhia das Letras, 1993, p. 208.

⁹ Incluso durante el periodo “menos concentrador”, que sería el del la Primera República (1889-1930), y por más que, en virtud de la política de los gobernadores, se dé muchas veces énfasis al poder subnacional, la ascendencia de la Unión sobre los estados nunca fue cuestionada. No son pocos los autores que llegan incluso a afirmar que en este periodo (como también en los periodos autoritarios de 1937-1945 y 1964-1985) no existió de hecho federalismo en Brasil (*cfr.* en este sentido, Miranda Soares, Márcia, “Federação, democracia e instituições políticas”, *Lua Nova*, 44, 1998, p. 160 y Afonso Arinos de Melo, Franco, *Algumas instituições políticas no Brasil e nos Estados Unidos*, p. 49). Tal vez el mayor ejemplo de la fuerza del poder central fue lo que se acordó denominar “política de las salvaciones”, que consistía en la intervención federal en los Estados y, en muchos casos, en la destitución de los gobernadores contrarios al poder central.

2. *El texto constitucional y la práctica política*

Desde el punto de vista jurídico-constitucional, lo que tradicionalmente caracteriza a una Federación es la existencia de competencias materiales y legislativas repartidas entre los niveles nacional y subnacional, o sea, la existencia de autonomía de los estados en ciertos temas (cuanto más y más importantes sean los temas, más fuertes son los estados).

Quien lea la Constitución brasileña podrá ver que, para el poder central, son enumeradas más de cincuenta materias legislativas de competencia privativa (en los 29 incisos del artículo 22 de la Constitución federal). Para los estados, la Constitución reserva una única competencia privativa: explotar el servicio de gas canalizado (artículo 25, § 2). Además de esto hay una serie de competencias comunes (artículo 24), en el ámbito de las cuales, no obstante, la Unión tiene la prerrogativa de definir las reglas generales.

Ni tan siquiera en la elaboración de sus Constituciones estatales, que definen la organización de los poderes a nivel estadual, los estados han tenido gran libertad de acción, ya que la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal ejerció un papel centralizador extremadamente fuerte, con base en lo que quedó conocido como “principio de la simetría”. La Constitución federal, en su artículo 25, determina que “los Estados se organizan y se rigen por las Constituciones y leyes que adopten, *observados los principios de esta Constitución [Federal]*”. Con base en la última frase de este artículo, el Supremo Tribunal Federal declaró la inconstitucionalidad de innumerables dispositivos de Constituciones estatales, bajo el alegato de que no seguían los principios de la Constitución federal.¹⁰ Como consecuencia, las Constituciones estatales son, en buena parte, una especie de copia de la Constitución federal. No hay prácticamente ninguna variación en la forma de organizar los poderes en el nivel estadual.¹¹

Frente a este cuadro, es posible afirmar que, desde el punto de vista jurídico, el poder que los estados federados poseen es muy limitado, ya que los mismos no detentan competencias exclusivas dignas de nota. Y,

¹⁰ *Cfr.* por ejemplo las decisiones en los siguientes casos: Acción Directa de Inconstitucionalidad-ADI 102, ADI 452, ADI 486, ADI 678, ADI 1304, ADI 1391.

¹¹ También en lo que atañe al Poder Judicial, la reciente creación del Consejo Nacional de Justicia tenderá a ejercer un fuerte papel uniformizador y centralizador.

por más que tengan competencias residuales, o sea, competencia para legislar sobre aquello que no sea de competencia de otros entes de la Federación (artículo 25, § 1), ese tipo de competencia puede ser considerada como despreciable, especialmente frente al inmenso rol de competencias privativas de la Unión. Formalmente, por lo tanto, la Federación brasileña puede ser considerada como extremadamente centralizada. De aquí no debe concluirse, no obstante, una ausencia de influencia de la política estadual sobre la política nacional. Por el contrario, entre el presidente de la República y los gobernadores de los estados existe un diálogo continuo y, muchas veces, armonioso. No por otra razón se habla aquí de un desencuentro entre los enfoques jurídico y político. Si el primero apunta hacia una Federación centralizadora y centrípeta,¹² el segundo tiende a apuntar hacia una relación de equilibrio entre los dos niveles, Unión y estados. Sin embargo, antes de esbozar lo que podría ser este diálogo federativo, me parece recomendable analizar el funcionamiento y las peculiaridades del sistema presidencial brasileño.

III. EL PRESIDENCIALISMO BRASILEÑO

En Brasil existe casi un consenso entre los juristas, quienes sustentan que hay una gran concentración de poder en la figura del presidente de la República. Aunque existan fuertes indicios en esta dirección, en este punto —de la misma forma que ocurrió cuando, más arriba, se analizó el federalismo brasileño— tal vez la realidad sea un poco más matizada. Por más que el presidente brasileño tenga, de hecho, una serie de competencias —legislativas y no legislativas— la idea de que él sería casi un emperador¹³ debe ser encarada con mucho recaudo. Esto porque, aquí también, el análisis jurídico-constitucional puede indicar un escenario un tanto diferente de la práctica política brasileña. O sea, la lectura del texto constitucional sugeriría un presidente más independiente —ya sea en relación con el Poder Legislativo, ya sea en relación con los gobernadores

¹² En sentido opuesto, o sea, considerando el federalismo brasileño como un federalismo centrífugo, *cfr.* Mainwaring, Scout, “Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil”, p. 83, y aunque con otro vocabulario, Stepan, Alfred, “Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia”, *Dados*, 42, 1999, pp. 197 y ss.

¹³ Idea influida tal vez por el título del antiguo libro de Hambloch, Ernest, *His Majesties the President of Brazil: a Study of Constitutional Brazil*, Nueva Cork, Dutton & Co., 1935.

de estado— de lo que él es realmente. Inicio abajo el análisis con los indicios de un posible “ultra-presidencialismo” en Brasil e, inmediatamente, expongo algunas razones para matizarlo.

En su conocido estudio sobre presidentes y asambleas, Shugart y Carey enumeran algunos poderes y competencias que guiarían la evaluación de cuan robusto sería un presidencialismo (o, en verdad, de cuan fuerte sería un presidente).¹⁴ Los mismos son:

1. Poder de veto.¹⁵
2. Veto parcial.
3. Competencia para editar decretos.
4. Iniciativa legislativa exclusiva en algunos asuntos.
5. Iniciativa presupuestaria.
6. Competencia para proponer referendos.
7. Formación del gabinete.
8. Disolución del gabinete.
9. Censura.¹⁶
10. Disolución del Parlamento.

Estos poderes y competencias están divididos en legislativos (1 a 7) y no-legislativos (8 a 10). En una comparación entre cuarenta y seis regímenes presidencialistas (presentes y pasados), el presidente brasileño aparece como el más poderoso en asuntos no legislativos, y en segundo lugar en asuntos legislativos (atrás tan sólo del presidente chileno en el periodo 1969-89).¹⁷

¹⁴ Shugart, Matthew S. y Carey, John, *Presidents and Assemblies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

¹⁵ En el estudio de Shugart y Carey, el peso que se da al poder de veto depende de la dificultad (o inclusive imposibilidad) en derrumbarlo (*cf. ibidem*, p. 149). En Brasil, para derrumbar el veto del presidente de la República es necesario el voto de la mayoría absoluta del Congreso nacional.

¹⁶ Como explican Shugart y Carey, el poder de censura no es un poder del presidente, sino tan sólo del Parlamento, y se caracteriza por la posibilidad de que los miembros del ministerio presidencial sean exonerados por el Parlamento. Cuando esa competencia no existe, el poder del presidente es mayor, ya que el mismo se vuelve el único titular del poder de exoneración de ministros. *Cfr. ibidem*, p. 153.

¹⁷ *Ibidem*, p. 155.

Además de estos poderes y competencias, es posible agregar algunos más de extrema importancia,¹⁸ como:

- a) Iniciar el proceso de enmienda a la Constitución;
- b) Indicar a los jueces de la Suprema Corte (actualmente siete de los once ministros fueron indicados por el presidente Lula da Silva).
- c) Presentar acción de control de constitucionalidad.
- d) Ejercer poderes excepcionales durante estados de defensa y de sitio.
- e) Indicar a los ocupantes de muchos otros cargos importantes, como, por ejemplo, el presidente del Banco Central (que no tiene mandato fijo y puede ser exonerado en cualquier momento por el presidente).
- f) Presentarse a la reelección.

De esta manera, a partir del análisis formal de las competencias constitucionales del presidente de la República, sería posible imaginar que él, si así lo quisiera, puede gobernar por cuenta propia, sin el apoyo del Poder Legislativo y sin el apoyo de los otros niveles de poder de la Federación. Este escenario sería tan sólo reforzado por aquello que parte de la literatura internacional que afirma sobre los partidos políticos y sobre el comportamiento de los congresistas brasileños: partidos débiles y desorganizados y congresistas sin disciplina.¹⁹

A partir de este análisis concentrado tan sólo en las competencias jurídico-constitucionales, tendríamos en Brasil un poder central y un presidencialismo extremadamente fuertes, y una Federación extremadamente débil (y, como consecuencia, gobernadores y liderazgos locales sin ninguna influencia en la política nacional).

No obstante —y esta es mi tesis—, éste no es un cuadro que refleje bien la realidad de la interrelación entre poderes, ni en el nivel horizon-

¹⁸ Para una lista aun mayor de la elaborada por Shugart y Carey, *cfr.* Frye, Timothy, “A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies”, *Comparative Political Studies*, 30:5, 1997, pp. 523 y ss., y Johanssen, Lars y Nørgaard, Ole, “IPA: The Index of Presidential Authority”, *Working Paper, Department of Political Science, University of Aarhus*, 2003), p. 8.

¹⁹ *Cfr.* por todos, Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering*, New York, New York University Press, 1994, pp. 95 (“No hay probablemente en el mundo un país tan anti-partidos, tanto en la teoría como en la práctica, como Brasil”), pp. 190 y 193, y Mainwaring, Scout, “Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective”, *Comparative Politics*, 24, 1991, pp. 21 y ss.

tal (relación presidente/congreso) ni en el nivel vertical (relación Unión/ estados). Para desarrollar esta idea a partir de aquí, la estrategia será básicamente procurar negar las premisas que sustentan la tesis según la cual del extenso rol de competencias de la Unión y del inexistente rol de competencias de los estados, y de la extensa lista de prerrogativas y competencias del presidente de la República devendría necesariamente una hipertrofia del Poder Ejecutivo central. En suma, la estrategia será, sino negar, al menos relativizar la dominación presidencial sobre el congreso y la dominación del poder central sobre los poderes estatales. Finalmente, lo que se pretenderá demostrar es la existencia de un constante diálogo entre las esferas de poder, tanto en el nivel vertical como en el nivel horizontal. Comienzo con este último tipo de relación, a partir de aquello que vino a llamarse “presidencialismo de coalición”.

IV. UN PRESIDENCIALISMO DE COALICIÓN

Como ya afirmamos, también en la relación horizontal entre poderes —Ejecutivo y Legislativo—, el diagnóstico de los juristas difiere mucho del llevado a cabo por parte de los científicos políticos. Del lado del derecho, especialmente de aquellos que se atienen a una lectura formal del texto constitucional, el cuadro que se pinta es el siguiente: el Ejecutivo domina completamente el Legislativo, especialmente por poder editar decretos (“medidas provisionarias”), ya que en el congreso no existe la suficiente disciplina para funcionar como contrapeso del poder del presidente. Es difícil encontrar, en el área jurídica, un objeto de análisis en que las opiniones sean tan convergentes (casi unánimes)²⁰ como no sea en el caso de la pretensa violación de la separación de poderes cuando el presidente de la República edita medidas provisionarias. En el área jurídica, el veredicto es claro: ésta es una de las más claras señales de dominación presidencial sobre el congreso.²¹

²⁰ Una de las únicas excepciones es, con seguridad, Sampaio, Marco Aurélio, *A medida provisória no presidencialismo brasileiro*, São Paulo, Malheiros, 2007.

²¹ Cfr. por ejemplo Comparato, Fábio Gonder, “A «questão política» nas medidas provisórias: um estudo de caso”, *Revista Trimestral de Direito Público*, 31, 2002, pp. 5 y ss.; Bonavides, Paulo, “Jurisdição constitucional e legitimidade”, *Estudos Avançados*, 51, 2004, pp. 130 y ss.; Antunes Rocha, Carmen Lúcia, “Medidas provisórias e princípio da separação de poderes”, en Martins, Ives Gandra (coord.), *Direito contemporâneo: estudos em homenagem a Oscar Dias Corrêa*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2001,

No obstante, la práctica política indica un escenario un tanto diferente: Ejecutivo y Legislativo trabajan juntos (aunque no siempre sin dificultades). Por más que, en un régimen presidencialista, Ejecutivo y Legislativo tiendan a ser institucionalmente independientes, para que pueda gobernar, el presidente tiene que formar una coalición que lo apoye en el Legislativo. Esto puede ocurrir en cada una de las votaciones más importantes o puede ocurrir de forma un poco más duradera. Los mecanismos que determinan el funcionamiento de esta coalición son los más variados, como la distribución de ministerios y el poder de agenda del presidente de la República.²² Aunque con algunas variaciones, a esta forma de funcionamiento del presidencialismo se convino en llamar, en Brasil, *presidencialismo de coalición*.²³

De cierta forma, se puede afirmar que el presidencialismo de coalición es una especie de aproximación entre el presidencialismo y el parlamentarismo, pero sin la introducción efectiva de los mecanismos típicos de los sistemas parlamentares, especialmente de aquellos descritos por Valadés, como: presencia de los ministros en el congreso, censura, votos de confianza, disolución del congreso, institución de un primer ministro etcétera.²⁴

De esta manera, la “parlamentarización” que eventualmente existe en Brasil atañe sobre todo a la forma de gobernar, a la forma de formar

pp. 44 y ss., y Barros, Sergio Resende de, “Medidas, provisórias?”, *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, 53, 2000, pp. 67 y ss.

²² Sobre estos mecanismos *cfr.* por todos Limongi, Fernando y Figueiredo, Argelina C., “As bases institucionais do presidencialismo de coalizão”, *Lua Nova*, 44, 1998, pp. 81 y ss.

²³ *Cfr.* por ejemplo Abranches, Sérgio Enrique, “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, *Dados*, 31, 1988, pp. 5 y ss.; Limongi, Fernando y Figueiredo, Argelina C., “As bases institucionais do presidencialismo de coalizão”, *Lua Nova*, 44, 1998, pp. 81 y ss.; Figueiredo, Argelina C. y Limongi, Fernando, “Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil”, *Comparative Politics*, 32, 2000, pp. 151 y ss.; Santos, Fabiano, *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2001; Amorim Neto, Octavio, “The Presidential Calculus”, *Comparative Political Studies*, 39:4, 2006, pp. 415 y ss. En español *cfr.* por ejemplo Santos, Fabiano, “Organización y proceso legislativo en el presidencialismo brasileño”, *Política*, 47, 2006, pp. 71 y ss.

²⁴ *Cfr.* Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM-Colegio Nacional, 2007, pp. 5, 35 y ss., 43 y ss., 65 y ss., 121 y ss.

coaliciones.²⁵ Lo que aproxima el presidencialismo brasileño (el presidencialismo de coalición) al parlamentarismo es el hecho de que, en virtud del fragmentado multipartidismo existente en Brasil, el presidente —cuyo partido por sí solo nunca tiene mayoría en el congreso— tiene que formar una coalición partidaria para gobernar. Y, como ya vimos más arriba, esto se hace, entre otras formas, por medio de la distribución de ministerios (y otros cargos) a partidos que se dispongan a formar parte de la coalición.²⁶

No son pocos los estudios que demuestran que están equivocadas tanto las tesis de un presidente que domina el congreso como las tesis acerca de un congreso irresponsable frente a las políticas del presidente.²⁷ Lo que existe, en verdad, es un congreso que acostumbra trabajar de forma extremadamente disciplinada. No es mero acaso el hecho de que la inmensa mayoría de las leyes aprobadas en el congreso son de iniciativa del presidente de la República.²⁸ Esto proviene, entre otras razones, del hábil uso del poder de agenda del presidente y de sus líderes en el congreso. El funcionamiento del congreso brasileño es, en algunos sentidos, muy peculiar y hay muchas votaciones que son decididas por un colegio de líderes partidarios (o sea, sólo votan los líderes de cada partido).²⁹ Esto aumenta mucho la estabilidad de la coalición presidencial, la disciplina partidaria y la previsibilidad de los resultados de las votaciones. Esto significa, en el fondo, que la implementación de las políticas deseadas por el gobierno depende, y mucho, de la cohesión y disciplina en el congreso. No hay que hablar, por lo tanto, de dominación presidencial, ya que el presidente no actúa por sí solo.

La única posibilidad de una acción independiente del presidente de la República sería un gobierno basado exclusivamente en la edición de medi-

²⁵ En este sentido, *cfr.* Santos, Fabiano, “Organización y proceso legislativo en el presidencialismo brasileño”, *Política*, 47, 2006, pp. 71 y ss.

²⁶ *Cfr.* especialmente *ibidem*, pp. 79 y ss.; Abranches, Sérgio Enrique, “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, *Dados*, 31, 1988, pp. 5 y ss.

²⁷ *Cfr.* por todos Figueiredo, Argelina C. y Limongi, Fernando, *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, Rio de Janeiro, FGV, 1999.

²⁸ *Cfr.* Limongi, Fernando, “Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório”, *Novos Estudos Cebrap*, 76, 2006, p. 23.

²⁹ *Cfr.* por todos Figueiredo, Argelina C. y Limongi, Fernando, “Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil”, *Comparative Politics*, 32, 2000, pp. 164 y ss. *Cfr.* también Amorim Neto, Octavio *et al.*, “Agenda Power in Brazil’s Câmara dos Deputados, 1989-98”, *World Politics*, 55, 2003, p. 558.

das provisorias. Sin embargo, las mismas también precisan la aprobación del congreso. En los momentos en que el congreso aceptó con mayor frecuencia el uso de estas medidas, esto no provino de ninguna forma de usurpación de poderes por parte del presidente o de abdicación por parte del congreso, sino de la acción conjunta entre presidente y congreso. Tan es así que cuando un presidente —Fernando Collor de Mello— intentó gobernar sin el apoyo del congreso, recurriendo pura y simplemente a su prerrogativa de edición de medidas provisorias, el congreso rápidamente reaccionó y rechazó cada vez con mayor frecuencia las políticas gubernamentales.³⁰

Esto apunta hacia la inexistencia de dominación del congreso por parte del presidente. Además el congreso, si así lo quisiera, podría haber simplemente abolido la medida provisoria. Para esto bastaría enmendar la Constitución. Pero esto no ocurrió, ni aun en 2001, cuando se aprobó una enmienda constitucional (la enmienda 32/2001), que redefinió algunas de las reglas de edición y reedición de medidas provisorias. Aun después de más de sesenta enmiendas a la Constitución de 1988, el poder de agenda del presidente y sus poderes de iniciativa y de edición de medidas provisorias continúan prácticamente inalterados.

V. UN FEDERALISMO INSTITUCIONALMENTE DÉBIL Y POLÍTICAMENTE FUERTE

Como fue afirmado más arriba, el federalismo brasileño, desde el punto de vista jurídico-constitucional, no puede ser considerado fuerte o robusto. El mismo es, en verdad, un federalismo extremadamente concentrador, ya que a los estados no le es reservada prácticamente ninguna competencia material o legislativa exclusiva. Las asambleas legislativas estatales tienen, por esto, una importancia muy reducida. Por un lado, exactamente en virtud de estas competencias reducidas.³¹ Por el otro, porque en Brasil no ocurre lo que sucede en los Estados Unidos (artículo V)

³⁰ Cfr. Santos, Fabiano, “Organización y proceso legislativo en el presidencialismo brasileño”, *Política*, 47, 2006, p. 84; Samuels, David, “The Gubernatorial Coattails Effect”, *Journal of Politics*, 62, 2000, p. 250.

³¹ Y, como ya fue afirmado, porque hasta incluso las propias Constituciones estatales tienen que seguir, según la jurisprudencia pacífica del Supremo Tribunal Federal, los principios y el mismo esquema de organización de los poderes de la Constitución federal.

y en México (artículo 135), donde todas las enmiendas constitucionales pasan por el tamiz de los poderes legislativos estatales. La única competencia que estas asambleas tienen en este ámbito es la posibilidad de iniciar procesos de enmienda a la Constitución federal, pero para esto se necesita la manifestación de más de la mitad de estas asambleas (Constitución federal, artículo 60, III), lo que, en los veinte años de vigencia de la actual Constitución, nunca ha ocurrido.

Frente a esta debilidad de las asambleas legislativas estatales, el único protagonista con cierta fuerza en este nivel de la Federación son los gobernadores. Pero aquí, una vez más, se hace necesario explicitar que esta fuerza no se origina de ninguna prerrogativa o competencia constitucional, sino de factores exógenos, que, en el título de este tópico del artículo, fueron clasificados como “políticos”. Es verdad que los gobernadores tienen legitimidad para proponer acciones directas de inconstitucionalidad y, entre todos los legitimados para hacerlo,³² ellos son de hecho los más activos.³³ No obstante, al contrario de lo que se podría imaginar, estas acciones de inconstitucionalidad no se dirigen contra las leyes federales (lo que podría significar una tentativa de defensa de las competencias estatales frente al poder central); la inmensa mayoría de las acciones de inconstitucionalidad propuestas por los gobernadores se dirige contra las leyes estatales (87,1%),³⁴ la mayoría de las veces contra las leyes del propio estado del gobernador. O sea, el recurso al Supremo Tribunal Federal, en el ejercicio del control de constitucionalidad, no tiene como objeto un control del pacto federativo, sino que tiene como objeto los problemas internos de los estados, es decir, las divergencias entre los gobernadores y las asambleas legislativas.

³² Los otros legitimados para iniciar el control concentrado de constitucionalidad son: presidente de la República, la Mesa del Senado Federal, la Mesa de la Cámara de los Diputados, la Mesa de Asamblea Legislativa de alguna unidad de la Federación, el procurador-general de la República, el Consejo de la Orden de los Abogados de Brasil, partido político con representación en el Congreso Nacional y confederación sindical o entidad de clase de ámbito nacional (Constitución federal, artículo 103).

³³ De 1988 a 2005 ellos fueron responsables por el 26% de todas las acciones directas de inconstitucionalidad propuestas en el Supremo Tribunal Federal. Ninguno de los otros legitimados propuso tantas acciones. *Cfr.* Luiz Werneck, Vianna *et al.*, “Dezessete anos de judicialização da política”, *Tempo Social*, 19, 2007, p. 47.

³⁴ *Cfr. ibidem*, p. 53. Sólo el 5% de las acciones propuestas por los gobernadores tenía como objeto una ley federal.

Frente a este escenario, ¿cuál puede ser el papel de los estados en el presidencialismo brasileño? ¿Tienen los mismos algún papel? ¿Poseen algún tipo de influencia en la política nacional?

La respuesta a las dos últimas preguntas es “sí”. Pero esta respuesta afirmativa, como ya ha sido algunas veces resaltado a lo largo de este texto, no procede de las competencias o prerrogativas que los estados tienen en el orden constitucional brasileño. Y no procede tampoco del extremo activismo de los gobernadores en la utilización de las acciones directas de constitucionalidad, pues, como fue visto, estas acciones casi siempre tienen como objeto leyes estatales, no siendo, por lo tanto, la expresión de una relación vertical entre el poder estadual y el poder central. De esta manera, desde el punto de vista jurídico, constitucional e institucional, la tendencia apunta hacia una centralización siempre creciente de las decisiones políticas y jurídicas en Brasil. La actividad del Supremo Tribunal Federal, órgano de cúpula en la interpretación de la Constitución, cada vez más da muestras de esta tendencia a la concentración.³⁵

La fuerte participación de los Estados en la política nacional, en la forma en la que actualmente ocurre, es consecuencia de elementos extraños al modelo de reparto de competencias definido en la Constitución brasileña. Los protagonistas de esa participación son los gobernadores de los estados, y su papel prominente tiene dos pilares de sustentación, uno aplicable a todos los estados, el otro restringido a apenas algunos: 1) los sistemas electoral y partidario, y 2) el poder económico de algunos estados. Estos pilares serán analizados a seguir dando mayor énfasis al primero de los mismos.

1. *Los sistemas electoral y partidario*

Aunque exista, desde 1945, una exigencia de que los partidos políticos tengan carácter nacional,³⁶ la definición de las candidaturas para la cámara federal ocurre a nivel estadual. Son los órganos *estadales* de cada partido los que definen quiénes serán los candidatos a diputado *fe-*

³⁵ *Cfr.*, en este sentido, Afonso da Silva, Virgílio, “La interpretación conforme a la Constitución: entre la trivialidad y la centralización judicial”, *Cuestiones Constitucionales*, 12, 2005, pp. 3 y ss.

³⁶ *Cfr.* Decreto-lei 7586/45, artículo 110. En la Constitución de 1988 esta exigencia se encuentra en el artículo 17, I.

deral. Además, especialmente en las elecciones de 1982, 1986 y 1990, cuando no hubo elección para presidente de la República, sino tan sólo para gobernadores, senadores y diputados federales y estaduais,³⁷ los personajes centrales fueron los candidatos a gobernador. No obstante, aun a partir de las elecciones de 1994, que incluyeron también la elección para presidente de la República, la importancia de los gobernadores no disminuyó. Por más que el foco de las atenciones haya pasado a ser la elección para presidente, la definición de las candidaturas para la cámara federal continuó siendo un asunto para los directorios regionales de los partidos. Y en esta elección los gobernadores y candidatos a gobernador tienen gran influencia. Aquellos que compondrán la cámara *federal* acostumbran tener una relación mucho más fuerte con sus *estados* que con la política nacional.³⁸

En este punto surge la necesidad de un breve análisis sobre algunas peculiaridades del sistema electoral brasileño. Como se sabe, en Brasil se adopta el sistema de listas no-ordenadas, con voto personal para los diputados (federales y estaduais). Como consecuencia, para tener chances de ser electo, los candidatos tienen que tener un óptimo desempeño electoral *personal*. Para esto, aunque las circunscripciones electorales coincidan geográficamente con el área de los estados, los candidatos concentran sus campañas en las ciudades y regiones de actuación más directa. Y para tener votos y chances de ser reelecto para la cámara federal, siempre resulta necesario demostrar que trabajan en pro de sus regiones, haber fomentado inversiones, etcétera. Para tal fin es siempre necesario tener una buena relación con el gobernador de su estado, aunque el mismo no sea de su partido,³⁹ ya que la decisión sobre el destino final del dinero del presupuesto federal transferido para los estados es de los gobernadores.⁴⁰

No es por otra razón que la cámara federal siempre representó con mayor fidelidad los intereses estaduais que el propio Senado Federal, el

³⁷ En la elección de 1982 se votó también concejales y, en algunos casos, intendentes municipales.

³⁸ Cfr. Samuels, David, *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*, pp. 81 y 86.

³⁹ Cfr. Samuels, David, "The Gubernatorial Coattails Effect: Federalism and Congressional Elections in Brazil", *Journal of Politics*, 62, 2000, p. 242. Cfr. también, del mismo autor, *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*, p. 145.

⁴⁰ Cfr. Samuels, David, *Ambition, Federalism... cit.*, pp. 143 y ss. y 147.

cual, en los términos de la Constitución (artículo 46), sería quien debería desempeñar esta tarea.

Frente a todo lo que ha sido expuesto, es interesante notar que si tenemos un sistema presidencialista caracterizado por ser un “presidencialismo de coalición”, que depende en gran medida de una coalición parlamentaria que sea fiel al presidente y, al mismo tiempo, si tenemos diputados en la cámara federal que dependen en cierta medida de los gobernadores de sus estados para garantizar su futuro político,⁴¹ entonces sería posible afirmar que los gobernadores tienen —aunque no desde el punto de vista jurídico-constitucional— una influencia decisiva, aunque indirecta, en el buen funcionamiento de este presidencialismo como un todo.⁴² Y esto es visible en una de las más claras manifestaciones del funcionamiento del presidencialismo de coalición, que es la composición del ministerio: esta composición no tiene en cuenta tan sólo a los partidos de la base aliada (reflejo del diálogo horizontal entre Ejecutivo y Legislativo), sino también una cierta diversidad regional (reflejo del diálogo regional entre poder central y poder regional).⁴³

2. *El poder económico de algunos estados*

La segunda razón apuntada para el papel prominente de los gobernadores de los estados en la política nacional ha sido el poder económico. Es un hecho que algunos gobernadores tienen una participación más activa que otros en el escenario político nacional y que sus demandas son

⁴¹ Especialmente porque buena parte de los diputados federales no buscan una larga carrera política en la cámara. Muchas veces tienen en mente volver a un cargo en el Poder Ejecutivo de sus estados o ciudades de origen. Sobre las consecuencias de esta “*ambição*”, *cfr. ibidem*, pp. 134 y ss. y 148 y ss.

⁴² En sentido semejante, *cfr.* Souza, Celina, “*Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização*”, *Dados*, 41, 1998, p. 585: “En un sistema político frágil y fragmentado desde el punto de vista partidario, agravado por los excesos de un sistema electoral proporcional basado en lista abierta, los gobernadores se transformaron en uno de los principales actores en el sentido de asegurarle al gobierno federal capacidad para gobernar”.

⁴³ *Cfr.*, en este sentido, Santos, Fabiano, “*Organización y proceso legislativo en el presidencialismo brasileño*”, *Política*, 47, 2006, p. 81, y Meneguello, Rachel, *Partidos e governos no Brasil contemporâneo*, p. 77.

también más oídas, justamente en virtud de este poder.⁴⁴ Sin embargo, esta posibilidad de participación activa de algunos gobernadores no es un indicio de federalismo robusto. Y, en este caso, en ninguno de los sentidos posibles (jurídico-constitucional o político), ya que la eventual desconcentración de poder que procede de tal participación está concentrada en tan sólo algunos pocos estados de la Federación.⁴⁵

VI. CONCLUSIÓN

De este breve análisis de la relación entre federalismo y presidencialismo en Brasil, y de las posibles divergencias entre un enfoque jurídico-constitucional y un enfoque político, es posible obtener algunas conclusiones. La principal, *que está en la base del desencuentro entre política y derecho*, es la de que la parte “robusta” del federalismo brasileño no es una consecuencia del orden jurídico-constitucional existente, sino de factores externos al mismo. El primero de los mismos es la dinámica electoral, que, especialmente en virtud del sistema electoral basado en listas abiertas, le confiere una fuerza adicional al poder estadual. El segundo es el poder económico.

En relación con el poder económico prácticamente no existe orden institucional que pueda relativizar esta fuerza adicional otorgada a los gobernadores de los estados más ricos. Cualquiera que sea el orden existente (pasado, presente o futuro), los estados con mayor poder económico tendrán más influencia en la definición de la política nacional. Por esto,

⁴⁴ Es claro que se podría apuntar un factor de relativización en la influencia del poder económico de algunos estados: la desproporción en la representación de algunos estados en la cámara federal. Algunos de los estados más ricos —el caso de São Paulo es emblemático— son extremadamente subrepresentados en la cámara federal. Con esto, podría imaginarse que, en la medida en que, como fue visto en el tópico anterior, la base de sustentación del gobierno está formada en el interior de una cámara que subrepresenta a los estados más ricos, esa riqueza tendría papel secundario. Por más que la premisa —la subrepresentación de algunos de los estados más ricos— sea verdadera, la conclusión no es necesaria, ya que la influencia en la política nacional no ocurre tan sólo debido a la formación de la base de apoyo del gobierno en el Poder Legislativo.

⁴⁵ Lo que, de cierta forma, es algo que existe desde la Primera República (1889-1930). La fuerza de los gobernadores, en aquella época, estaba también casi siempre directamente relacionada al poder económico de los estados por ellos gobernados. No por otra virtud, las “políticas de las salvaciones” (*cf.* nota 9, *supra*) estaban limitadas tan sólo a los estados más débiles de la Federación.

el aspecto más interesante del debate se concentra en el factor electoral y partidario. Y, aunque este factor ya esté incorporado a los análisis sobre el poder estadual en Brasil, es importante resaltar que, por no formar parte del orden constitucional de la Federación brasileña, los cambios son posibles de un momento a otro.⁴⁶ Actualmente se tramita en el Congreso Nacional una propuesta de alteración del sistema electoral para la cámara federal. Resulta difícil prever sus chances de aprobación, pero, en caso de que ocurra, sería un cambio drástico tanto para el poder de influencia que los gobernadores tienen en la política nacional en sentido amplio, como para el funcionamiento del presidencialismo de coalición en especial.

En todos los casos, sin embargo, el mantenimiento o no del actual orden federativo pasa *de largo la cuestión jurídico-constitucional*. El orden constitucional puede —y podrá— continuar siendo el mismo, pero las relaciones verticales de poder y sus influencias en el funcionamiento del presidencialismo brasileño pueden alterarse incluso de esta manera.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ABRANCHES, Sérgio Enrique, “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, *Dados* 31, 1988.
- ABRUCIO, Fernando Luiz, *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*, São Paulo, Hucitec, 1998.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de, *Competências na constituição de 1988*, 2a. ed., São Paulo, Atlas, 2000.
- AFONSO DA SILVA, Virgílio, “La interpretación conforme a la Constitución: entre la trivialidad y la centralización judicial”, *Cuestiones Constitucionales*, 12, 2005.
- AMORIM NETO, Octavio, “The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas”, *Comparative Political Studies*, 39:4, 2006.

⁴⁶ Por otro lado, los cambios en el orden constitucional federal en sentido estricto son más difíciles, ya que la Constitución incluye el orden federativo entre las llamadas “cláusulas pétreas”, es decir, entre sus disposiciones inmodificables. Aunque no haya consenso sobre lo que lo mismo significa (si cualquier cambio en el orden federativo actual está vedado, o si están prohibidos tan sólo los cambios que tiendan a abolir la Federación), el hecho es que las alteraciones en este ámbito son más difíciles.

- *et al.*, “Agenda Power in Brazil’s Câmara dos Deputados, 1989-98”, *World Politics* 55, 2003.
- ANTUNES ROCHA, Carmen Lúcia, “Medidas provisórias e princípio da separação de poderes”, en MARTINS, Ives Gandra (coord.), *Direito contemporâneo: estudos em homenagem a Oscar Dias Corrêa*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2001.
- BARROS, Sergio Resende de, “Medidas, provisórias?”, *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, 53, 2000.
- BONAVIDES, Paulo, “Jurisdição constitucional e legitimidade (algumas observações sobre o Brasil)”, *Estudos Avançados*, 51, 2004.
- COMPARATO, Fábio Gonder, “A «questão política» nas medidas provisórias: um estudo de caso”, *Revista Trimestral de Direito Público*, 31, 2002.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, “A organização do Estado brasileiro e as tendências do federalismo: simetria e assimetria”, en FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Aspectos do direito constitucional contemporâneo*, São Paulo, Saraiva, 2003.
- FIGUEIREDO, Argelina C. y LIMONGI, Fernando, *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, Rio de Janeiro, FGV, 1999.
- , “Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil”, *Comparative Politics*, 32, 2000.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo, *Algumas instituições políticas no Brasil e nos Estados Unidos*, Rio de Janeiro, Forense, 1975.
- FRYE, Timothy, “A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies”, *Comparative Political Studies*, 30:5, 1997.
- HAMBLOCH, Ernest, *His Majesty the President of Brazil: a Study of Constitutional Brazil*, Nueva York, Dutton & Co., 1935.
- IGLÉSIAS, Francisco, *Trajectoria política do Brasil: 1500-1964*, São Paulo, Companhia das Letras, 1993.
- JOHANNSEN, Lars y NØRGAARD, Ole, “IPA: The Index of Presidential Authority”, *Working Paper, Department of Political Science, University of Aarhus*, 2003.
- LIMONGI, Fernando, “Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório”, *Novos Estudos Cebrap*, 76, 2006.
- y FIGUEIREDO, Argelina C., “As bases institucionais do presidencialismo de coalizão”, *Lua Nova*, 44, 1998.
- MAINWARING, Scott, “Multipartyism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil”, en MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew S. (eds.),

- Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- , “Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective”, *Comparative Politics*, 24, 1991.
- MENEGUELLO, Rachel, *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*, São Paulo, Paz e Terra, 1998.
- SAMPAIO, Marco Aurélio, *A medida provisória no presidencialismo brasileiro*, São Paulo, Malheiros, 2007.
- SAMUELS, David, *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- , “The Gubernatorial Coattails Effect: Federalism and Congressional Elections in Brazil”, *Journal of Politics*, 62, 2000.
- SANTOS, Fabiano, *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2001.
- , “Organización y proceso legislativo en el presidencialismo brasileño”, *Política*, 47, 2006.
- SARTORI, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Nueva York, New York University Press, 1994.
- SHUGART, Matthew S. y CAREY, John, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- SOARES, Márcia Miranda, “Federação, democracia e instituições políticas”, *Lua Nova*, 44, 1998.
- SOUZA, Celina, “Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988”, *Revista de Sociologia e Política*, 24, 2005.
- , “Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização”, *Dados*, 41, 1998.
- STEPAN, Alfred, “Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *demos*”, *Dados*, 42, 1999.
- VALADÉS, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM-Colegio Nacional, 2007.
- VIANNA, Luiz Werneck et al., “Dezessete anos de judicialização da política”, *Tempo Social*, 19, 2007.