

## CAPÍTULO XVIII

# EL PREDOMINIO DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y DE LOS GRANDES ESTADOS EN EL RÉGIMEN FEDERAL BRASILEÑO

EL RÉGIMEN político brasileño ha establecido un ejecutivo federal único que se deposita en la persona del Presidente de la República, consagrando así la técnica del presidencialismo, también divulgado en casi toda la América Latina, de acuerdo con las sugerencias de la experiencia estadounidense.

La designación de gobierno presidencial o de presidencialismo se origina en el hecho de que el Presidente de la República, en su calidad de Jefe del Ejecutivo, es el *pivot*, es decir, el centro de gravedad de la política nacional.

Woodrow Wilson lo llama gobierno congressional en una obra muy conocida, afirmando que el centro de la política nacional se encontraría en las comisiones del Congreso, y de ahí la designación que propone, pero esta tesis es desmentida por la realidad, ya que el Presidente es de hecho la fuerza más importante de este régimen. Hans Gmelin ha calificado al sistema de "república presidencial" (*Präsidentialrepublik*).<sup>74</sup>

¿Cómo definir el presidencialismo? Carl Schmitt lo describe como el régimen en el cual el Presidente participa en la dirección de la política del Estado, en la que es el primer actor o figura principal. El Gobierno Presidencial se puede considerar como aquel en el cual el Presidente de la República, que es el Jefe del Estado y del Gobierno, es electo directa o indirectamente por el pueblo, nombrando sus propios Ministros, que como él, no son responsables políticamente ante el Congreso.<sup>75</sup>

En el régimen presidencial el poder Ejecutivo se confía a una sola persona, no obstante lo cual, en un principio, cuando se estableció el primer gobierno presidencialista de la historia, es decir, el norteamericano, se pretendió instalar un gobierno colegiado en esa época, por sugestión de algunos miembros de la Convención de Filadelfia reunida en 1787, como obstáculo a la monarquía y al despotismo; pero esta idea no triunfó.

Por el contrario, la orientación predominante fue la del Ejecutivo depositado en una sola persona, y a este respecto, en esa época escribía Jefferson: "Si la experiencia ha enseñado jamás una verdad, ha sido la de que la plu-

<sup>74</sup> "Präsidentialrepublik" ("República presidencial"), en *Handwörterbuch der Rechtswissenschaften* ("Diccionario de ciencias jurídicas"), Berlín y Leipzig, 1929, tomo V, p. 97.

<sup>75</sup> *Teoria da Constituição*.

ralidad en un Ejecutivo supremo se fraccionará en elementos discordantes, perturbará el país, aniquilará sus energías y forzará a la nación a unirse bajo una cabeza única, generalmente la de un usurpador." <sup>76</sup>

A este respecto afirmaba Julián Barraquero que: "La ciencia y la experiencia están de acuerdo en declarar que la energía es el atributo esencial del poder encargado de cumplir las leyes." <sup>77</sup>

Este sistema se desarrolló vigorosamente en los Estados Unidos habiéndose trasplantado al Brasil republicano desde 1891, e inclusive con anterioridad, con el Gobierno Provisional, estando consignado en la actualidad en el artículo 73 del texto vigente de la Constitución de 1967, reformada en 1969, en los siguientes términos: "El Poder Ejecutivo se ejercerá por el Presidente de la República auxiliado por los Ministros de Estado." <sup>78</sup>

La misma Ley fundamental de 1967, reformada en 1969, exige como condiciones de elegibilidad del Presidente de la República, o bien para su sustituto, que lo es el Vicepresidente, de acuerdo con los artículos 74, y 145, II, b, 3, actualmente en vigor, que el candidato sea brasileño por nacimiento (es decir, no naturalizado), mayor de 35 años y en el ejercicio de sus derechos políticos.

En el Brasil, como en los demás países presidencialistas, se confía el gobierno a un solo individuo, regularmente una personalidad dominante, proveniente de los cuadros de los grandes Estados de la Federación, ya que se puede afirmar, que durante el transcurso de la historia republicana nacional, el Presidente de la República, con pocas excepciones, se designó entre los gobernadores de las grandes Entidades federativas, especialmente São Paulo y Minas Gerais.

En la política nacional existe en el fondo una política de los grandes Estados, que se han alternado en la conquista de la Presidencia de la República y en los cargos claves del país; tal control fue ejercido especialmente por los mencionados Estados de São Paulo y Minas Gerais desde 1891 hasta la actualidad, como lo demuestra la siguiente lista de Presidentes de la República brasileña: Deodoro da Fonseca, Floriano Peixoto, Prudente de Moraes, Campos Sales, Rodrigues Alves, Alfonso Pena, Nilo Peçanha, Hermes da Fonseca, Wencelau Braz, Epitácio Pessoa, Arthur Bernardes, Washington Luiz, Getúlio Vargas, Eurico Gaspar Dutra, João Café Filho, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros, João Goulart, Humberto Castelo Branco, Arthur da Costa e Silva y Emilio Garrastazu Médici.

De la enumeración anterior puede llegarse a adquirir la impresión de que sólo los gobernadores de las grandes Entidades federativas ascienden a la suprema magistratura nacional, ya que todos los mencionados, con pocas ex-

<sup>76</sup> *The Constitution of the United States*, 1910, tomo I, p. 859.

<sup>77</sup> *Espíritu y Práctica de la Constitución Argentina*, 1889, p. 289.

<sup>78</sup> Sobre este tema fueron publicadas dos obras de destacados juristas brasileños, o sean las de Anibal Freire, *Do Poder Executivo na República Brasileira*, 1916; y el de J. F. de Assis Brasil, *Do Governo Presidencial na República Brasileira*, Rio, 1934, 2ª Ed.

cepciones, son personas nacidas en São Paulo y Minas Gerais o vinculados a la política de estos Estados, como Washington Luiz, que si bien era nativo del Estado de Rio de Janeiro, estuvo ligado a la política de São Paulo, del cual fue Gobernador, o Jânio Quadros, nacido en Matto Grosso, pero también vinculado a los intereses económicos de São Paulo, llegando a ser Prefecto de la Capital y Gobernador de la propia Entidad, y esto sin tomar en cuenta la lista bien larga de los Gobernadores y políticos de Minas Gerais, que controlaron la política nacional y llegaron a la suprema magistratura, el último de los cuales fue Juscelino Kubitschek, que como se sabe fue Gobernador de las Alterosas.

Presidentes que no fueron paulistas o de Minas Gerais, casi siempre ascendieron a través de una canal diferente de movilidad social, para usar la expresión creada por Sorokin,<sup>79</sup> es decir, por conducto de la influencia de las fuerzas armadas, tales como Deodoro da Fonseca, Floriano Peixoto, Hermes da Fonseca, Eurico Gaspar Dutra, Humberto Castelo Branco, Arthur da Costa e Silva y Emilio Garrastazu Médici.

Nilo Peçanha, que fue uno de los mejores Presidentes del país y cuya vida luminosa fue últimamente descrita por Brígido Tinoco en su biografía, el llamado "político de la colina de cocoteros", con lúcidas ideas nacionalistas, fue Presidente ocasionalmente debido a la muerte de su antecesor.

Epitácio Pessoa narra en el libro *Pela Verdade* que sólo circunstancias excepcionales lo llevaron a la Presidencia, pues era originario del Estado de Paraíba, como es sabido, en tanto que Getúlio Vargas surgió debido a un movimiento revolucionario la primera vez, posteriormente se hizo elegir por fuerza de una maquinaria político-administrativa que montó durante su dictadura y João Goulart llegó a la Presidencia por la renuncia del Presidente Jânio Quadros.

Con la nueva República todo indica que el control político nacional retornará a las grandes Entidades, excepto si las condiciones económico-sociales del país maduran con rapidez, dando margen a que surjan candidatos que expresen fuerzas nacionales determinadas, tales como la del socialismo, de la industrialización, del capitalismo, etc.

Es indispensable el cambio de esta orientación, pues el control de las grandes Entidades federativas, llevando siempre a la suprema magistratura a sus gobernadores y figuras políticas más destacadas, y colocando al frente de los ministerios elementos estaduais de su confianza, exagera aún más esta influencia.

La cartera de Hacienda casi siempre está en manos de personas provenientes de Minas Gerais o de São Paulo, y por el contrario, los ministerios menos importantes se confieren a personas de otros Estados también de menor importancia, como puede observarse en relación con el Ministerio de Agricultura, en manos de pernambucanos desde hace bastante tiempo, como

<sup>79</sup> *Mobilidade Social*.

se demuestra con la siguiente enumeración: Estácio Coimbra, João Cleofas, Neto Campelo, Ermírio de Moraes, Osvaldo Lima Filho, etc., y se trata de un Ministerio de presupuesto bastante precario.

Afirma al respecto Osvaldo Trigueiro, ensayista de la vida política brasileña y también reputado autor de obras de derecho público, que la institución de la intervención federal, que estuvo tan de moda en la vieja república, se debe considerar obsoleta y por una razón muy simple: la intervención actual es una intervención monetaria, es decir, la negativa presupuestal y de apertura de crédito por el Banco de Brasil.

Para establecer el equilibrio entre los Estados de la Federación siempre se ha admitido en la República brasileña la solución de elegir el Presidente de la República entre figuras ligadas a los grandes Estados de la Federación, en tanto que el vicepresidente se escoge entre los políticos ligados a las Entidades de menor importancia.

De acuerdo con el sistema de la Constitución de 1946, tanto el Presidente como el Vicepresidente de la República deberían ser electos por el voto directo, universal y secreto, pero en la práctica, el electorado de los dos grandes Estados (São Paulo y Minas Gerais) designaban al Presidente, y el de los Estados medios (Pernambuco, Bahía, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro) nombraban al Vicepresidente, pero en la actualidad, de acuerdo con la Constitución de 1967, ambos son designados a través de un sistema de elección indirecta.

Varios tratadistas de derecho público han menospreciado la figura del Vicepresidente, como en el caso de Wilson, el cual destaca la dificultad de encontrar un lugar apropiado en un estudio sobre el gobierno para hablar sobre el Vicepresidente, cuya posición se considera extraordinariamente insignificante e incierta, y su importancia se estima como inferior a la del *Speaker* (Presidente) de la Cámara de Diputados.<sup>80</sup>

Mucho se ha hablado sobre la inutilidad de la Vicepresidencia de la República, pues Napoleón la designó como *de cerdo cebado*, ya que espera en forma inerte e inútil la ocasión de ser aprovechado, en tanto que Boutmy lo calificó de *dignatario parásito*. Pero si se habla de esta manera del Vicepresidente, ¿cuáles fueron los motivos que se tuvieron para la creación de esta entidad constitucional en los Estados Unidos?

Story considera que las razones de la elección de un Vicepresidente descansan en el hecho de que tal figura debe presidir el Senado a fin de que no se altere la igualdad numérica de los senadores; dos por cada Estado, ya que si el Presidente del Senado fuese uno de los propios senadores, uno de los Estados quedaría privado de un voto o tendría dos, en los casos de empate; y por otro lado es conveniente que alguien sea investido con rapidez con la Presidencia en caso de falta o de impedimento total, y este sucesor debe

<sup>80</sup> *The Congressional Government.*

ser el Vicepresidente<sup>81</sup> y argumentos similares esgrimió Hamilton para justificar la figura constitucional del propio Vicepresidente.<sup>82</sup>

Contrariamente opina Bryce, que estima mal concebido el oficio del Vicepresidente, cuya designación despierta poco interés en los partidos, pues apenas se estima como un contrapeso para el equilibrio de fuerzas en la sucesión. Cuando fallece el Presidente, como ya aconteció varias veces en los Estados Unidos: "este hombre de segundo orden (el Vicepresidente) sube a la alta posición para la cual no se había pensado nunca en él", y en algunas ocasiones como en el caso de Andrew Johnson perturba la vida de la nación, pues estuvo a punto de ser condenado por responsabilidad oficial, por lo que puede calificarse como *autnullum aut Caesar*.

Sin embargo, no siempre el Vicepresidente ha sido una nulidad como lo pretendía Bryce, ya que muchos dignificaron la historia de los Estados Unidos, tales como el primer Roosevelt y Truman, y algunos presentaron después su candidatura a la Presidencia, siendo favorecidos por el voto popular.

Debe tomarse en cuenta que en los Estados Unidos fallecieron algunos de los Presidentes en el primer año de su periodo, tales como William Harrison, Abraham Lincoln, Garfield, MacKinley, los que fueron sustituidos respectivamente por los Vicepresidentes John Tyler, Johnson, Crester Artur y el primer Roosevelt, y también el Presidente Zacarías Taylor falleció en la primera mitad de su mandato de cuatro años (de 1849 a 1853) y fue sustituido por Fillmore hasta el final de su periodo, y por su parte, Franklin Delano Roosevelt, después de cuatro periodos, falleció exhausto por las actividades desarrolladas durante la segunda Guerra Mundial, y Truman, en su calidad de Vicepresidente, fue su sucesor.

Algunos de estos Presidentes fueron asesinados: Lincoln, Garfield y MacKinley, y también últimamente, el 22 de noviembre de 1963, el Presidente John F. Kennedy también fue asesinado, en un acto que perturbó la opinión pública nacional y del mundo.

En el Brasil, felizmente y a pesar de que a veces se le califica como *banana republic*, nunca se ha desarrollado la práctica del terrorismo contra los Presidentes.

También algunos de sus Vicepresidentes han sido hombres distinguidos, y por ello Carlos Maximiliano inclusive opina que sucede lo contrario que en América del Norte, pues: "en la mayoría de los periodos de cuatro años ha sido el Vicepresidente intelectualmente superior al detentador efectivo del poder", y a su vez, Viveiros de Castro declara que la nulidad del Vicepresidente no ha sido confirmada por la experiencia brasileña.

Varios Vicepresidentes ascendieron al poder, ya que Deodoro da Fonseca renunció debido a la revuelta de noviembre de 1891 y fue sustituido por el Vicepresidente Floriano Peixoto; Alfonso Pena falleció en junio de 1909 y

<sup>81</sup> *Commentaries on the Constitution*, 1891, 5ª Ed., tomo II, p. 303.

<sup>82</sup> *El Federalista*, cit., pp. 291-303.

subió al poder el Vicepresidente Nilo Peçanha; Getúlio Vargas se suicidó y ocupó la Presidencia, el Vicepresidente João Café Filho; Jânio Quadros renunció y llegó al gobierno el Vicepresidente João Belchior Goulart, el cual a su vez fue depuesto por un movimiento militar y sustituido por el mariscal Humberto Castelo Branco.

En la historia política brasileña, especialmente durante la Primera República, generalmente los Presidentes provenían de los dos grandes Estados de la Federación, pero los Vicepresidentes eran originarios de las Entidades de fuerza media de carácter político-económico, como lo demuestran Bahía y Pernambuco, ya que el segundo proporcionó dos Vicepresidentes; el Consejero Rosa e Silva, antiguo político del Imperio y Estácio Coimbra, ex Gobernador de la citada Entidad, y algo semejante ocurrió con el primer Estado mencionado, y todo ello se tradujo en el equilibrio para la reglamentación de las fuerzas electorales.

Bryce también critica que los grandes hombres de los Estados Unidos no se designaron como Presidentes y un capítulo de su famoso libro *The American Commonwealth*, está dedicado a la investigación de las causas que han determinado que los grandes hombres no sean elegidos Presidentes (*why great men are not chosen Presidents*).

Munro afirma que la nación no elige siempre a sus mejores hombres (*the nation has not always utilized its greatest men*),<sup>83</sup> y en forma similar piensa Laski.<sup>84</sup>

J.E. de Assis Brasil ha expuesto opiniones muy interesantes en esta materia: "El mejor Presidente de la República no debe ser lo que se llama un hombre de genio. El genio es siempre vecino de la locura. Es un desequilibrio mental. Es la hipertrofia de una o de algunas facultades en perjuicio de muchas otras... Por el contrario, el oficio de gobernar requiere claridad de visión de conjunto de las cosas y para ello es indispensable que las facultades intelectuales operen con igual potencia, en perfecta equivalencia de energía."

Resume finalmente su pensamiento: "Para todas las cosas nobles y por tanto, también para el gobierno, será siempre más digno y más útil el hombre más inteligente, lo que quiere decir, de espíritu más claro y más equilibrado, lo que no es lo mismo que el tener genio. Es la perfecta ponderación de todas las facultades intelectuales que hace a los tipos humanos más completos. Son los más armónicos y también más raros, sin ser los más brillantes. Son lo que podríamos denominar los *genios del buen sentido*."<sup>85</sup>

Es preciso también advertir que el estadista tiene naturalmente otras cualidades además de las intelectuales, ya que no siempre el más sabio tiene cualidades operativas para la acción, pues una cosa es el cerebro especula-

<sup>83</sup> *The American Commonwealth, cit.*

<sup>84</sup> *The American Presidency*, Nueva York, 1940, pp. 41 y ss.

<sup>85</sup> *Do Governo Presidencial na República Brasileira, cit.*

tivo, y otra la mente ejecutiva, debiendo tomarse en cuenta que no siempre los cerebros especulativos aman la acción, el movimiento, las maniobras rápidas, que son propias de los hombres de acción.

Importa también hacer referencia al amor al poder, puesto que los políticos aman el poder y usan del maquiavelismo para la conquista de sus fines; y por el contrario, los intelectuales aman el saber, que siempre convida a la contemplación y no a la acción. En el Brasil, parece que nunca hubo un Presidente verdaderamente intelectual, excepción hecha de Epi-tácio Pessoa, eminente juriconsulto, pues si bien Getúlio Vargas fue miembro de la Academia Brasileña de Letras, hombre de talento y de astucia política, no puede considerarse como un intelectual en sentido estricto, a no ser en la amplia interpretación de los que lo califican como tal; pero en cambio ha habido grandes administradores en la Presidencia, tales como Campos Sales, Rodrigues Alves, Alfonso Pena, Nilo Peçanha, entre los Presidentes y Vicepresidentes que ascendieron a la suprema magistratura.

Debemos ahora referirnos a las virtudes y a los vicios del Presidencialismo, interpretándolo también a la luz del régimen federal, de acuerdo con su estructura típica en el Brasil.

Como se sabe, el régimen presidencial surgió como una fórmula nueva y original en la que se apoyó la elección de los principales agentes del ejecutivo, habiéndose originado en los Estados Unidos, bajo la inspiración liberal de Inglaterra, pero en vez de un monarca hereditario, se estableció un Presidente electo, designado periódicamente por el pueblo, con menos honores que un monarca, pero con facultades mucho más amplias.

De los Estados Unidos el sistema se propagó en los países latinoamericanos, primero en las colonias españolas emancipadas, y posteriormente en el Brasil a partir de 1889, y sólo escapan del modelo presidencialista en el Continente, la Constitución parlamentaria de Canadá de 1867, la Constitución del Uruguay de 1952 (que retornó al cauce presidencialista en la Carta Fundamental de 1° de febrero de 1967); y las Leyes Supremas de algunas dictaduras paternalistas de América Central, además de la dictadura proletario-campesina establecida por Fidel Castro en Cuba desde 1959.

Han sido elaborados varios estudios sobre el poder ejecutivo, su naturaleza, su influencia y sus atribuciones, debiendo señalarse, entre otros, los redactados por Barthélemy<sup>86</sup> y Giraud,<sup>87</sup> y en Brasil los ensayos ya citados de Anibal Freire y Assis Brasil, debiendo destacarse, que además de las prerrogativas muy amplias del poder ejecutivo, diversos factores han contribuido para extender tales atribuciones presidenciales.

En primer lugar ha existido una tendencia para fortalecer el poder ejecutivo a continuación del ciclo de las grandes guerras mundiales, con posterioridad a las cuales surgió la fascinación de las dictaduras de derecha y de

<sup>86</sup> *O papel do Poder Executivo nas Repúblicas Modernas.*

<sup>87</sup> *O Poder Executivo nas Democracias da Europa e America.*

izquierda, y aun cuando las primeras se encuentran en franco retroceso, las últimas asumen plena actualidad.

En estas situaciones de emergencia, el ejecutivo se ha sentido en la contingencia de solucionar con mayor brevedad y rapidez los grandes problemas económicos del pueblo, que en ocasiones no eran resueltos por la morosidad del Congreso. A este respecto Mirkine-Guetzevitch analizó tales perspectivas para el "refuerzo del Poder Ejecutivo"<sup>88</sup> y Pontes de Miranda también aborda el tema en una erudita y profunda disertación del derecho público moderno.<sup>89</sup>

En segundo lugar, siempre ha existido la tendencia al caudillismo en las Repúblicas americanas, en las que el poder personal del Presidente se ejerce con eficacia, muchas veces tendiendo al caudillismo, considerado como una degeneración latinoamericana del presidencialismo estadounidense, e inclusive algunas repúblicas, como Bolivia ha sufrido cerca de 200 revoluciones y golpes de Estado, llegando inclusive a ahorcar a uno de sus Presidentes en un poste de la calle.

Y esto sin comprender a las repúblicas centroamericanas, con sus dictadores y caudillos, y que son llamadas pintorescamente repúblicas de platanos (*banana republics*).

Es claro que los países de Occidente tuvieron también sus momentos de ocaso de la democracia, además de que la mayoría de las naciones de Latinoamérica se encuentra en una etapa de desenvolvimiento económico y cultural, pero con el mejoramiento de las condiciones socio-económicas, y la extensión de la educación, la práctica de la democracia se desenvolverá de manera correlativa, y en estas condiciones, el gobierno federal, que ya Washington Luiz consideraba como el único poder real existente, adquirirá paulatinamente un contenido constitucional.

En Brasil, en el fondo este poder federal es controlado por la maquinaria política y económica de los grandes Estados del país, especialmente São Paulo y Minas Gerais, según se ha dicho, ya que estas Entidades disponen de mayor electorado, de mayor poder económico y financiero, y todos estos factores actúan para la elección del Presidente. Estos mismos Estados también disponen de un mayor número de asientos de la Cámara de Diputados, controlando también el mecanismo de la legislación, y son también estos integrantes de la federación los que tienen sus hijos al frente de las grandes agencias federales, tales como el Banco del Brasil, o de los Ministerios claves, como el de Hacienda.

Este predominio de los grandes Estados de la Federación brasileña sólo será superado con el tiempo, a medida que determinados factores super-regionales, como la industrialización, el capitalismo, la expansión del proletariado, pueden superponerse al control del mecanismo político, partidario,

<sup>88</sup> *As novas tendências do Direito Constitucional.*

<sup>89</sup> *Os novos fundamentos atuais do Direito Constitucional.*

social, administrativo y económico de las grandes unidades de la federación brasileña.

A la luz de la historia republicana brasileña desde 1889 hasta nuestros días, este control es insoslayable y evidente, aun cuando algunos de los mejores Presidentes de la República se hubiesen distanciado de los vicios del regionalismo, para atender con equilibrio las necesidades nacionales de la federación.