

### **3. DEMOCRATIZACIÓN, 1985-1995**

En este período después de 21 años de régimen militar con cinco generales-presidentes, el Brasil realizó nada menos que once elecciones, conoció cuatro presidentes civiles (uno de los cuales fue expelido por *impeachment*) y procesó una completa revisión constitucional. En este mismo período sin tutela militar, para cada elección había una ley electoral específica (casuismo “democrático”) debidamente discutida y aprobada por el Congreso Nacional.

#### **3.1 EL GOBIERNO SARNEY, 1985-1990**

Quince días después de la victoria de la fórmula Tancredo/Sarney en el Colegio Electoral, el PMDB aprovechó la nueva composición de fuerzas políticas en el Congreso Federal y eligió al Diputado Ulysses Guimarães (SP) Presidente de la Cámara Federal y al Senador José Fragelli (MT) Presidente del Senado, el 1 de febrero de 1985.

Aunque Tancredo había ganado la elección del Colegio Electoral en enero de 1985, acabó no llegando a la presidencia en marzo. Atacado por un mal súbito en la víspera de su toma de posesión (la noche de 14 de marzo), sufrió tres intervenciones quirúrgicas y murió el 21 de abril.

Este episodio creó una situación jurídica complicada. Siendo que el Presidente y su Vicepresidente no habían tomado posesión, el Vicepresidente podría ser impuesto en el cargo? O, alternativamente, el próximo en la línea sucesoria, diputado Ulysses Guimarães (el Presidente de la Cámara) debería asumir el cargo

temporalmente, hasta la recuperación de Tancredo? Esta segunda alternativa era menos aceptable por los militares y, en caso de que Tancredo no asumiese la presidencia, la Constitución dictaba que dentro de 60 días el Colegio Electoral sería convocado nuevamente para elegir otra lista. Así, José Sarney fue nombrado como Vicepresidente en ejercicio de la Presidencia el 15 de marzo de 1985, pero sobre una cierta tutela militar ejercida por dos generales: Ivan de Souza Mendes, Ministro Jefe del SNI (Servicio Nacional de Informaciones) y Leonidas Pires Gonçalves (Ministro do Ejército), exactamente los dos miembros del Alto Comando del Ejército que articularon el apoyo tácito de este organismo a la fórmula de la Alianza Democrática en noviembre de 1984.

Inmediatamente, las fuerzas victoriosas (principalmente del PMDB) empezaron a presionar para revolver todo (la llamada basura autoritaria):

- 1** - reducir el mandato presidencial de 6 a 4 años;
- 2** - cambiar las leyes de seguridad nacional, de prensa y de huelga;
- 3** - reestablecer los poderes y prerrogativas del Congreso;
- 4** - la reinstalación de los cesados (militares y civiles) a sus respectivos sectores, con todas las ventajas acumuladas;
- 5** - reestablecer elecciones directas para Presidente de la República;
- 6** - elecciones para sustituir los alcaldes "biónicos" de las capitales de estado y ciudades designadas de "seguridad nacional";
- 7** - abrir el sistema político a nuevos partidos políticos, inclusive los comunistas (PCB y PC do B);
- 8** - reestablecer la representación política para el Distrito Federal (Brasilia);
- 9** - abolir la Ley de la Fidelidad Partidaria;
- 10**- instaurar el voto del analfabeto; y, principalmente
- 11**- la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, para restaurar el Estado de Derecho en Brasil.

Los primeros cuatro puntos no fueron tratados luego en 1985. El **2)**, **3)** y **4)** provocaron fuerte reacción entre los militares, que

alegaron que Tancredo había prometido que la legislación excepcional no sería tocada antes de la reforma de la Constitución. Aunque causó mucha polémica y reacción en las Fuerzas Armadas, una Ley de Amnistía (con derechos a la reintegración) fue aprobada por el Congreso en noviembre de 1985.

Los otros puntos fueron aprobados por el Congreso en la **Enmienda Constitucional No. 25** del 15 de mayo de 1985 y estos cambios tuvieron importantes consecuencias para los sistemas político, partidario y electoral a partir de 1985.

Inmediatamente, 5 nuevos partidos políticos fueron organizados: PCB, PC do B, PL, PSB y PDC en 1985. En mayo de 1985, el Congreso convocó a elecciones (para el 15 de noviembre de aquel año) para alcalde en los 200 y pico municipios todavía con interventores, con mandatos hasta el 1 de enero de 1989; aprobó el voto (facultativo) de los analfabetos, que todavía continuaron inelegibles; reestableció elecciones directas para presidente; redujo la edad mínima para candidatos a diputado de 21 a 18 años; revocó el artículo (no reglamentado) de la **Enmienda No. 22** (de junio de 1982) que establecía el sistema electoral "mixto" y estableció una representación política de ocho diputados y tres senadores para el Distrito Federal.

### **3.1.1 - Elecciones Municipales, 1985**

En estos comicios, el PDS sumó fuerzas con el PFL y PTB para derrocar al PMDB en su centro más importante -São Paulo- donde el ex-presidente Jânio Quadros que fue electo alcalde de la mayor ciudad brasileña en 1953, derrotando al Senador Fernando H. Cardoso. De las siete capitales mayores, el PMDB solamente ganó en dos (Belo Horizonte y Salvador) y en muchos estados salió mejor en ciudades del interior. Después de su "victoria" en Brasil urbano en 1982, sería posible que el PMDB se hubiera tornado en otro ARENA, con su popularidad corroida por el ejercicio del poder a nivel estatal y el poder incompleto en Brasilia?

### 3.1.2 - La elección de la Constituyente, 1986

La derrota del PMDB en 1985 fue la primera fase de la estrategia continuista del grupo Sarney para las elecciones de 1986. Las normas adoptadas en 1985 para los comicios de 1986 establecieron un plazo muy largo para la desencompabilización (renuncia previa) de Ministros de Estado (9 meses, o sea el 15 de febrero de 1986) y por primera vez desde 1962, permitió coaliciones electorales para la elección proporcional.

El Presidente Sarney aprovechó la salida de gran parte de “su” gabinete (indicado por Tancredo), para nombrar políticos del PFL y de la derecha del PMDB, lo que provocó una revuelta entre el PMDB progresista, precipitando el casi rompimiento de la Alianza Democrática (PMDB-PFL). En una tentativa desesperada de reequilibrar esta Alianza y su popularidad, el Presidente obligó al equipo económico a acelerar la fecha para la implementación de un nuevo plan económico heterodoxo el 28 de febrero de 1986.

Este “plan cruzado” fue un suceso tan grande, a pesar de algunos problemas de desabastecimiento en el segundo semestre, que el PMDB consiguió adherirse al mismo y elegir 22 de los 23 gobernadores, 53% de la Cámara y 63% del Senado, con 54% de la Constituyente. En muchos estados, el PMDB esperaba elecciones muy competitivas y para reforzar sus fórmulas proporcionales aceptó un gran número de “adhesiones” de última hora; principalmente de ex-integrantes del PDS y/o ARENA, en busca de la sobrevivencia política.

El PDS sufrió una reducción masiva: de 235 diputados en 1983 llegó a 35 en 1987. Las bancadas del PFL, PDT y PTB continuaron en los mismos niveles, pero el PT dobló su bancada federal. Los dos partidos comunistas (PCB y PC do B) tuvieron un desempeño flaco, porque en varios estados se sintieron tan fuertes que lanzaron listas separadas, sin coalición con el PMDB, como en elecciones anteriores, cuando estaban en la clandestinidad.

El mecanismo de las coaliciones fue ampliamente utilizado en 1986, siendo que 314 (63,4%) de los 495 diputados electos lo fueron por esta vía (una cifra bastante más alta que la última registrada en 1962).

El **Cuadro 21** muestra la "genealogía de los partidos" a lo largo de la secuencia 1979-1982-1987. Estos datos muestran que no era el PMDB el mayor partido en la constituyente y sí lo era la ARENA! De tantas "adhesiones" que el PMDB recibió en 1980, 1982 y 1986 de ex-integrantes conservadores de la ARENA y del PDS, su bancada hinchada de 1987 tuvo un perfil nítidamente más conservador que en 1985/86.

Las consecuencias políticas más importantes de este resultado fueron: **1)** la gran alianza conservadora supra-partidaria durante la Constituyente; **2)** la decisión de los progresistas del PMDB de organizar el PSDB en junio de 1988; y **3)** las derrotas humillantes del PMDB en 1988, 1989 y 1990.

### **3.1.3 - Elecciones municipales, 1988**

Estas elecciones fueron una fase previa para la elección presidencial del año siguiente. Al mismo tiempo, fue la primera prueba popular general del gobierno Sarney y los partidos que le apoyaban. En gran parte, las disposiciones de la nueva Constitución, promulgada el 5 de octubre de 1988 tuvieron un fuerte impacto sobre la votación municipal realizada solamente 35 días después, el 15 de noviembre de 1988.

Entre estos cambios, cabe destacar:

**1)** aumentó el sufragio para incluir a los soldados y cabos, tanto de las Fuerzas Armadas, como también de las policías militares estatales;

**2)** permitió el registro de los jóvenes de 16 y 17 años con voto facultativo, pero siendo inelegibles;

3) aumentó nuevamente la edad mínima para ser diputado federal de 18 (**Enmienda No. 25**) a 21 años, pero mantuvo 18 años para ser diputado estatal, alcalde y consejero municipal, así como juez de paz;

4) a partir de 1990, la fecha de las elecciones sería el 3 de octubre y no el 15 de noviembre;

5) exceptuando los comicios de 1988 y 1989, el artículo 16 estableció que cualquier modificación en la legislación electoral debería estar promulgada un año antes de las próximas elecciones: por ejemplo, para la elección del 3 de octubre de 1990, la fecha límite para modificaciones legislativas sería el 2 de octubre de 1989;

6) en municipios con más de 200.000 electores, las elecciones para alcalde serían en dos vueltas, si ningún candidato obtuviese la mayoría absoluta de los votos válidos (excluidos los nulos y blancos). Sin embargo, el sufragio de 1988 fue exceptuado de esta disposición;

7) para esta elección municipal de 1988, las “Disposiciones Transitorias” de la nueva Constitución redujeron el domicilio electoral a 4 meses para los candidatos y suspendió los dispositivos legales de inelegibilidad para parientes de los actuales alcaldes (electos en 1982 o 1985).

El enlistamiento de los subalternos de las policías estatales tuvo fuerte impacto sobre la elección municipal de 1988 y más fuerte todavía en 1990 y 1992. Por otro lado, la posibilidad de que parientes próximos al alcalde actual se postularan (reelección prohibida), permitió que muchos alcaldes eligiesen a sus hijos, hermanos, cónyuges, etc.

El nuevo estado de Tocantins fue favorecido (en relación a los ex-territorios de Amapá y Roraima) porque las “Disposiciones Transitorias” permitieron la realización de elecciones de gobernador

(sin segunda vuelta), senadores y diputados federales y estatales el 15 de noviembre de 1988.

Como muestra el **Cuadro 22**, el gran derrotado en esta elección municipal fue el PMDB, justamente el mayor partido en la Constituyente. Antes del sufragio, el PMDB controlaba 73 de los 100 mayores municipios; pero en 1989, se redujo a 20 solamente. Creció la penetración del PDT, PTB y PT y el recién creado PSDB conquistó ocho de estas ciudades mayores, inclusive Belo Horizonte. Sin duda, la victoria más importante fue del PT en São Paulo (capital), la ciudad brasileña más grande con el tercer mayor presupuesto del país.

Más significativa todavía, fue la elección de una militante femenina del PT, Luiza Eurandina, en São Paulo, que derrotó a Paulo Maluf, ex-alcalde y ex-gobernador (ambos biónicos). Algunos analistas (inclusive el Alto Comando del Ejército, reunido a fines de noviembre) atribuyó este “viraje paulista” de última hora a una reacción popular muy fuerte contra la invasión violenta de la “Factoría Estatal” en Volta Redonda, RJ, 15 días antes del sufragio, donde varios trabajadores en huelga murieron. Sin embargo, encuestas de opinión pública realizadas un poco más tarde revelaron que éste factor no fue el más importante. Una reacción negativa general contra el Presidente Sarney y el Gobernador Quêrcia eran más importantes en la cabeza del elector paulista.

### **3.1.4 - Elecciones directas para presidente, 1989**

Aunque la **Enmienda Constitucional No. 25** había reestablecido las elecciones directas para presidente, no las reglamentó. Esta tarea quedó para la Asamblea Constituyente de 1987/88.

Dos puntos controvertidos de las elecciones presidenciales de 1945 a 1960 fueron modificados: el de la mayoría absoluta y el de la papeleta única de presidente y vicepresidente.

En dos oportunidades la UDN había desafiado la elección de sus adversarios (Vargas en 1950 y Kubitschek en 1955), alegando que estos no habían alcanzado la mayoría absoluta legitimadora. En este período, varios gobernadores fueron electos con minorías de menos del 25% de los votos. Como vimos arriba en la **Sección 2.1**, a través de la **Enmienda Constitucional No. 9** del 22 de julio de 1964, el Presidente Castelo Branco había implantado el criterio de la mayoría absoluta para elecciones presidenciales, que terminó por entrar en vigencia para las elecciones directas de los once gobernadores en octubre de 1965. Así, la nueva Constitución de 1988 fijó estas elecciones directas para Presidente de la República para el 15 de noviembre de 1989, reduciendo el mandato del presidente Sarney de seis a cinco años. En caso de que ningún candidato obtuviese la mayoría absoluta de los votos válidos, habría una segunda vuelta 30 días después.

En dos ocasiones durante el período 1945-1964 la elección de vice presidentes desvinculada de la del presidente causó problemas institucionales: **1)** Getúlio Vargas (PTB) y su vicepresidente Café Filho (PSP), con el suicidio de aquél en agosto de 1954; y **2)** Jânio Quadros (UDN) y su vicepresidente João Goulart (PTB), con la renuncia de aquél en agosto de 1961. Con la intención de corregir esta anomalía, la Constituyente estableció la norma de la vinculación de los candidatos a presidente y vicepresidente en una fórmula única.

Habiendo gentilmente “abdicado” a su candidatura en favor de Tancredo en 1984, comandando magistralmente la Constituyente y como Presidente Nacional del mayor partido político (PMDB), el “Señor Directas”, Diputado Ulysses Guimarães pensó que había llegado su oportunidad. Por tener liderazgo en las encuestas de preferencia nacional durante la campaña de las “Directas Ya” en 1984, el ex-gobernador Leonel Brizola (PDT) también pensó así. Ni uno, ni otro llegó a la segunda vuelta en 1989.

En parte, como vimos arriba, el sufragio municipal de noviembre de 1988 ya preveía el naufragio del PMDB y la fuerza ascendente del

PDT y del PT dentro del electorado, que claramente rechazaba los partidos y candidatos asociados con el gobierno Sarney.

Con normas más flojas en cuanto a la organización y al registro de nuevos partidos derivados de la nueva Constitución de 1988, 22 partidos llegaron a inscribir candidatos para la elección presidencial en 1989. Muchos de ellos organizados en el primer semestre del mismo año como meros “vehículos electorales”. Uno de estos fue el Partido de la Reconstrucción Nacional (PRN), que se organizó a través de una usurpación cuestionable del Partido de la Juventud (PJ) para lanzar la candidatura del entonces Gobernador de Alagoas, Fernando Collor de Mello, electo por el PMDB en 1986, que había *flirteado* brevemente con el PSDB a fines de 1988.

Seis de las candidaturas más importantes eran asociadas al Gobierno Sarney y/o al Centrão durante la Constituyente (ANC):

- Senador Mário Covas (PSDB): ex-líder del PMDB en la ANC.
- Aureliano Chaves (PFL): vicepresidente de Figueiredo y ministro de Sarney.
- Diputado Ulysses Guimarães (PMDB): presidente del PMDB y de la ANC.
- Diputado Afif Domingos (PL): ex-PDS y Centrão.
- Paulo Maluf (PDS): ex-diputado y ex-Gobernador de São Paulo.
- Senador Affonso Camargo (PTB): ministro de Sarney y Centrão.

Otros cuatro candidatos parecían tener posiciones anti-sistema:

- Diputado Roberto Freire (PCB): miembro de la ANC.
- Fernando Collor (PRN): ex-gobernador de Alagoas.
- Diputado Luiz Ignácio (Lula) da Silva (PT): miembro del ANC.
- Leonel Brizola (PDT): ex-gobernador de Rio de Janeiro.

Collor consiguió aumentar su reconcimientto a nivel nacional y su *ranking* en las encuestas comprando el programa gratuito en la televisión de varios partidos pequeños (listas de alquiler) en marzo y abril de 1989 y con apariciones puntuales en *talk shows* y

comedias televisivas. Hasta junio, la preferencia nacional por él llegó hasta -más o menos- el 50%. Pero, a partir de agosto empezó a caer cuando, sucesivamente, otras candidaturas ascendieron: Mário Covas, Afif Domingos, Lula y Brizola. Aún así Collor continuó evitando participar de los debates entre los candidatos en la televisión.

En realidad, Collor tuvo ocho ventajas en esta elección:

- 1) su postura anti-partido y anti-*establishment*;
- 2) el hecho de ser relativamente desconocido en términos políticos;
- 3) un gran “equipo” de campaña, eficientemente “comandada” por su tesorero, P.C. Farias;
- 4) una gran movilidad en la campaña, con una flota de unos 15 *Lear Jets* a su disposición, para que pudiese hacer campaña en 3 ó 4 regiones cada día;
- 5) una organización verdaderamente del primer mundo, que planeó y llevó adelante cada actividad de la campaña, mientras monitoreaba las actividades de los otros candidatos;
- 6) Collor había adquirido excelentes habilidades de comunicación en televisión y de oratoria cuando trabajaba en la estación televisiva de su familia en Maceió;
- 7) la producción de videos era de excelente calidad, con los *Lear Jets* transportando los equipos de producción para documentar su campaña con *videoclips* que eran insertados en su segmento del horario gratuito del día siguiente; y
- 8) especialmente, las encuestas de alta calidad y sofisticación conducidas por la *Vox Populi* y dirigidas por Marcos Coimbra (hijastro de la hermana mayor de Collor), cuyas interpretaciones acertadas eran luego transformadas en estrategias de campaña.

En la primera vuelta (15 de noviembre), Collor recibió 30,48% de los votos válidos (**Cuadro 23**) y Lula 17,19%, sobreponiéndose

por muy poco a Brizola que obtuvo 16,51% (un margen de 454.656 votos). Este porcentaje obtenido por Collor era muy similar al marco alcanzado por Kubitschek en 1955 contra otros tres candidatos. El PDT, PCB, PMDB y PSDB apoyaron a Lula informalmente en la segunda vuelta, más solamente Brizola consiguió efectivamente transferirle un 90% de sus votos de la primera vuelta (**Fleischer, 1990b**).

Durante la segunda vuelta, Lula consiguió sobrepasar a Collor por un 5% en los diez últimos días de la campaña. Luego, antes del último debate entre los dos candidatos, el programa gratuito de Collor mostró a Miriam Cordeiro, una ex-enamorada con quien Lula había tenido una hija fuera del matrimonio en los años '70. En términos muy amargos, Miriam explicó como Lula le había ofrecido dinero por un aborto, como él detestaba a los negros y otras acusaciones. El efecto sobre Lula fue devastador y su hija sufrió una depresión severa. El desempeño del candidato del PT en el último debate televisivo fue peor que en el primero. La "TV Globo" se aprovechó de esto cuando editó el *tape* sobre "quién ganó el debate" (contrastando los mejores momentos de Collor y los peores de Lula, que fue al aire durante los días antes de la segunda vuelta del 17 de diciembre de 1989). También, la "TV Globo" destacó la cobertura del secuestro del empresario Abílio Diniz, liberado por la policía paulista el 15 de diciembre y mostró a varios de los secuestradores vistiendo camisetas del PT. Aparentemente, todo esto fue suficiente para "virar" la elección en favor de Collor por una margen de un 3% (**Cuadro 24**).

Si comparamos los **Cuadros 13 y 14** con el Cuadro 24, observaremos que la distribución geográfica de la votación de Collor en esta segunda vuelta fue muy similar al de la ARENA en 1978 y del PDS en 1982: cuanto menor el municipio, mayor la proporción de los votos para Collor.

### 3.2 - EL GOBIERNO COLLOR, 1990-1992

Aunque el Presidente Collor consiguió aprobar casi todas sus propuestas legislativas de emergencia en 1990, en 1991 necesitaba de una mayoría más sólida en el Congreso, apoyada por gobernadores simpatizantes con sus propuestas. Collor y su grupo político tuvieron una estrategia tipo “dinastía” y apoyados en ella esperaban quedarse en el poder por unos veinte años. Utilizando la persuasión televisiva del joven presidente y las sobras de los recursos financieros recolectados en la campaña de 1989 y los “nuevos recursos” recaudados en 1990 por un sistema muy eficiente y centralizado de corrupción política (**Brooke, 1992; Fleischer, 1994c; Suassuna & Pinto, 1992**), esperaban elegir una fuerte mayoría en el Congreso para comandar la reforma constitucional en 1993/1994. La continuación en el poder a partir de 1995 se daría, o vía presidencialismo con reelección, o vía parlamentarismo con Collor como el nuevo Primer Ministro.

Su plan de estabilización económica adoptado en marzo de 1990 produjo una recesión profunda, que no fue revertida antes de las elecciones generales del 3 de octubre. Diferente del “plan cruzado” de febrero de 1986, que se sustentó a lo largo de nueve meses hasta las elecciones generales de noviembre de 1986 y cuyos efectos fueron suficientes para elegir gobernadores del PMDB en 22 de los 23 estados, en 1990 con un plazo menor (marzo a octubre) el “plan Collor” fue mucho menos eficaz.

Con base en un gran número de denuncias, inclusive de su propio hermano, Pedro Collor (**1993**), el Congreso instaló una comisión parlamentaria de investigación (CPI) en junio de 1992 para llegar al fondo de estas acusaciones de crímenes políticos y comunes. En menos de tres meses, esta CPI, por 16 votos a cinco, emitió su dictamen en favor de la admisibilidad del *impeachment* a la Cámara de Diputados. El 29 de setiembre (cuatro días antes de la elección municipal de 1992) la Cámara, por una llamada nominal transmitida en red nacional de televisión, se decidió en favor de la admisibilidad de 441 a 36 (con una abstención y 25 ausentes).

Finalmente, el 30/31 de diciembre del mismo año, el Senado presidido por el Presidente del STF votó el *impeachment* de Collor y le cesó en sus derechos políticos por ocho años (hasta las elecciones de 2002).

### **3.2.1- Elecciones estatales, 1990**

La Constitución de 1988 había creado tres estados nuevos: Tocantins, Amapá y Roraima y proporcionó autonomía política para el Distrito Federal. Así, el 3 de octubre de 1990, el Brasil eligió simultáneamente: gobernadores en 26 estados y el Distrito Federal; 27 asambleas estatales, 503 diputados federales y 31 senadores (los nuevos estados de Amapá y Roraima eligieron tres senadores cada uno). Diecisiete de estos comicios para gobernador tuvieron un segundo turno el 30 de noviembre **(Cuadros 25 y 30)**.

Partidos nominalmente alineados con Collor eligieron una mayoría muy cercana a la absoluta de diputados federales (252) pero, a causa de baja lealtad y coacción partidaria, el Presidente tuvo grandes dificultades en aprobar su agenda legislativa en 1991.

En comparación con 1986, el PMDB fue el gran perdedor: eligió solamente 7 gobernadores contra 9 del PFL (seis del nordeste), 3 del PDT y uno cada uno del PTR y PSC. De estos 27 gobernadores, 4 eran aliados incondicionales de Collor, 11 aliados eventuales y 12 de oposición sistemática **(Cuadro 25)**.

Esta situación se repitió en el Congreso, donde el PMDB perdió su estatus de mayoría absoluta, mas continuó como el mayor partido del Congreso, con 108 diputados y 27 senadores, lo que le permitió elegir los presidentes de las dos casas legislativas en 1991. Sin embargo en 1993, una coalición liderada por el PFL eligió al Presidente de la Cámara Federal. De esta manera, 19 partidos estaban representados en la Cámara en 1991 **(Cuadro 15)**.

Con miedo de enfrentar una elección (con un asiento para el Senado) muy conflictiva en su estado natal de Maranhão, el ex-

presidente Sarney aprovechó el plazo reducido de domicilio electoral al nuevo estado de Amapá, con tres escaños y menos de 200.00 electores, para elegirse senador. Así ganó ocho años de mandato (con total inmunidad), una tribuna para defender a su gobierno y un trampolín para intentar volver a la Presidencia de la República, en 1994 ó 1998.

Once ex-gobernadores retornaron al poder en 1990: 1) electos en 1982: Gilberto Mestrinho (Amazonas), Iris Rezende (Goiás), Hélio Garcia (Minas Gerais), Jader Barbalho (Pará) y Leonel Brizola (Rio de Janeiro); y 2) electos en comicios anteriores: Anibal Barcellos (Amapá), Antônio Carlos Magalhães (Bahia), Joaquim Roriz (Districto Federal), Pedro Pedrossian (Mato Grosso do Sul), Otomar Pinto (Roraima) y João Alves (Sergipe).

En 1990, las coaliciones para las elecciones proporcionales fueron más importantes que en 1986: 420 (83,5%) de los 503 diputados federales fueron electos con este mecanismo.

### **3.3 - EL GOBIERNO ITAMAR FRANCO, 1992-1994**

El entonces Senador Itamar Franco fue escogido por Collor como su compañero de fórmula por tres razones: **1)** Minas Gerais tenía el segundo mayor electorado; **2)** Franco había liderado la CPI de *impeachment* contra las alegadas corrupciones del Presidente Sarney en 1988; y **3)** por causa de su “naturaleza”, Franco era un “seguro ideal” contra el *impeachment* [semejante a la escogencia de “Spiro quién” por Richard Nixon en la Convención Nacional Republicana de los Estados Unidos en 1968]. Durante la campaña de 1989, Itamar amenazó con renunciar varias veces y una vez electo afirmó públicamente su oposición a diversas políticas del gobierno Collor, especialmente sobre la privatización (**Ferreira, 1995**).

El informe de la CPI de Collor y la subsecuente decisión de la Cámara en cuanto al *impeachment* no incluyeron acusaciones contra el vice presidente. De acuerdo con la

Constitución y con la decisión de la Cámara en cuanto a la admisibilidad del *impeachment*, Collor fue apartado temporalmente de la Presidencia mientras el juzgamiento proseguía en el Senado. Así, Itamar Franco asumió interinamente la Presidencia el 2 de octubre de 1992 y definitivamente para el restante del mandato presidencial (hasta 1 de enero de 1995) con la decisión del Senado el 31 de diciembre de 1992.

Casi un año después de que Franco asumiera la Presidencia, se instaló la CPI *Budgetgate* en octubre de 1993, que devastó al Congreso con revelaciones espectaculares sobre corrupción en la manipulación de los recursos del presupuesto, por un círculo vicioso de funcionarios del Poder Ejecutivo, grandes compañías de construcción civil, parlamentarios y funcionarios del Congreso **(Granato, 1994; Rodrigues, 1994)**.

Las repercusiones de estas investigaciones fueron tan fuertes que Itamar Franco pensó en renunciar, pero decidió instalar una CEI (Comisión Especial de Investigación) para investigar las alegadas corrupciones en el Poder Ejecutivo, especialmente en el Ministerio de Transportes **(Carvalhosa, 1995)**.

Después del comicio municipal, realizado un día después que Itamar Franco asumió el cargo, los brasileños todavía fueron a las urnas otras tres veces durante su gestión: el plebiscito sobre sistema y forma de gobierno realizado el 21 de abril de 1993 y las elecciones generales de 1994 (primera y segunda vuelta).

En mayo de 1993, después de probar tres ministros de finanzas durante ocho meses, Itamar Franco nombró como su Ministro de las Finanzas, al Senador Fernando Henrique Cardoso, que en abril de 1994 se desencompatibilizó para postularse a la Presidencia de la República. Con apoyo total del Presidente Itamar Franco y el "plan real", Cardoso se eligió en la primera vuelta el 3 de octubre de 1994. Con la única excepción de Presidente Geisel en 1978 (en plena dictadura militar), Itamar Franco fue el único presidente en el período post-1945 que consiguió elegir a su sucesor.

### 3.3.1 - Elecciones municipales, 1992

Esta elección ocurrió 5 días después de la decisión de la Cámara en cuanto la admisibilidad del *impeachment* de Presidente Collor. La “tropa de choque” de Collor en el Congreso luchó desesperadamente para atrasar la votación final para después del 3 de octubre y/o hacer la votación con voto secreto, justamente para librar a los aliados potenciales de Collor de las presiones de la campaña municipal. Sin embargo, el STF decidió en favor del cronograma de la Cámara de votación el 29 de setiembre, por voto nominal abierto. Este espectáculo ocupó tres horas en red nacional de televisión y la gran mayoría de los “entonces aliados” de Collor hicieron fuertes sustentaciones de voto en favor del *impeachment*.

Otro efecto colateral de la CPI del *impeachment* fue la postura del “pobrecito” adoptada por la mayoría de los candidatos, y gastos ostentosos fueron ocultados a lo largo de la campaña.

El **Cuadro 22** muestra que el PMDB recuperó un poco del espacio perdido en 1988 en los grandes centros. El PFL, PDS, PDT y PTB perdieron espacio, en tanto que el PSDB avanzó un poco. El PT venció en 12 de las 100 mayores ciudades (número igual al de 1988), pero perdió en São Paulo, su gran conquista en 1988.

### 3.3.2 - El plebiscito de abril de 1993

Para conseguir la adhesión del pequeño bloque de monarquistas en la Constituyente en 1988, el *Centrão* abrió la posibilidad de que la monarquía fuera una de las alternativas incluidas en la consulta popular cinco años después de la promulgación de la Nueva Carta, mediante un plebiscito sobre sistema y forma de gobierno a ser realizado el 7 de setiembre de 1993, que marcaría el comienzo de la revisión constitucional que iniciaría el 6 de octubre del mismo año. Fue un gran avance para los monarquistas, que entre 1889 y 1922 tenían prohibido manifestarse y hasta 1988 eran considerados una broma o “pieza de museo”.

En realidad esta consulta fue más un “premio de consolación” a los parlamentaristas que, a pesar de ser mayoría en la Constituyente, fueron derrotados por el Presidente Sarney el 22 de marzo de 1988. Presintiendo las dificultades de realizar la revisión constitucional exactamente durante los 12 meses antes de las elecciones generales del 3 de octubre de 1994, uno de los principales líderes parlamentaristas, Senador José Richa (PSDB-PR), presentó una enmienda constitucional en 1991 para adelantar el plebiscito para el 21 de abril de 1992 y la revisión para el 6 de octubre de 1992. Esta propuesta de enmienda fue aprobada en dos turnos en la Cámara y después de ser aprobada en el primer turno en el Senado, en diciembre de 1991, el Presidente Collor reactivó a tiempo para movilizar a sus aliados para derrotar la iniciativa en el segundo turno en el Senado. Sus asesores lo convencieron de que, realizado el plebiscito, en función de los altos índices de recesión de su gobierno y las acusaciones crecientes de corrupción, el parlamentarismo sería fácilmente aprobado. Así, era posible que el nuevo sistema de gobierno fuera implantado inmediatamente y Collor se tornaría un jefe de estado tipo “Reina de Inglaterra”.

Hoy en día, después de todo lo que pasó, la evaluación de este episodio es bien diferente. Si la enmienda José Richa hubiese pasado y el plebiscito realizado en abril de 1992 y subsecuentemente la revisión constitucional en octubre de 1992, probablemente no habría habido la CPI del *impeachment* y Collor habría desempeñado su mandato hasta el fin, intentado su estrategia alternativa de ser el primer ministro en 1996.

La campaña presidencialista, liderada por el Gobernador Leonel Brizola, con apoyo del PT (Lula) y del Senador Marco Maciel, fue fortalecida por el *impeachment*, por la razón de que con el presidencialismo “el pueblo elige y el pueblo saca” contra el parlamentarismo donde el pueblo no tiene control sobre el primer ministro. También los presidencialistas aprovecharon el desprestigio del Congreso (lo mismo de *Budgetgate*) para argumentar que no era conveniente colocar la responsabilidad total del gobierno en los manos de los parlamentarios.

Al final, el plebiscito fue realizado el 21 de abril de 1993 y La República (66,1%) ganó a La Monarquía (10,2%) por amplio margen (con 23,7% de blancos y nulos); mientras el presidencialismo venció por un margen menor de 55,5% contra 24,7% del parlamentarismo (blancos y nulos con 19,8%). Comparecieron a las urnas 67.010.409 (74,2%) electores. La indecisión fue mayor en cuanto a la forma de gobierno (Coelho, 1994).

### **3.3.3 - Elecciones generales, 1994**

De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución, el Congreso aprobó la Ley No. 8713 el 30 de setiembre de 1993, reglamentando las elecciones de octubre de 1994 -un año antes de su realización-. En varios aspectos, esta ley empeoró la situación y los controles de la justicia electoral (**Pertence, 1994**).

Legalizó las contribuciones políticas de empresas y de fortunas personales, pero sin la debida "transparencia" de estas inversiones. Implantó el "bono electoral," que era un recibo pasado a los donadores por el tesorero del respectivo partido (**Figura 2**). Fueron impresos por la Casa de la Moneda y podían ser deducidos del impuesto sobre la renta, hasta ciertos límites, lo que acabó no llevándose a cabo. Como veremos abajo, la tentativa de regular el financiamiento de campañas políticas en 1994 fracasó totalmente.

Empezó una tentativa débil de reducir el número de partidos en el Congreso con la introducción de una "barrera" de 3% de los votos válidos a nivel nacional y los partidos que no alcanzaran esta cifra, no "podrían operar en el Congreso," más los electos serían puestos en posesión, teniendo que procurar otra lista mayor.

Este mismo principio de barrera fue aplicado a los comicios para presidente y gobernador. Partidos con menos del 3% de la representación en la Cámara Federal o la respectiva Asamblea Estatal no podrían lanzar candidatos a estos cargos ejecutivos. Esta disposición provocó un movimiento de "compra de pase" (de US\$ 50 hasta \$100 mil) de diputados por parte de listas menores

(notablemente el PSD) en la tentativa de alcanzar la cifra de 15 diputados federales, antes del plazo final en octubre de 1993. Esta práctica nociva resultó en la expulsión (cesación) de tres diputados federales que intentaron “inflar” al minúsculo PSD.

Al final, esta Ley No. 8713 tuvo poco impacto sobre el sufragio de 1994. El mecanismo del “bono” para controlar y monitorar el financiamiento de la campaña comprobó ser inútil, ya que los resultados no fueron válidos para el impuesto de la renta. El candidato del Partido Liberal, Diputado Flávio Rocha, fue forzado a renunciar a su candidatura presidencial por denuncias de la prensa (y no por investigaciones de la policía federal o la justicia electoral). Periodistas del “Folha de Sao Paulo” descubrieron que su campaña estaba emitiendo bonos inflados para **“calentar”** los apoyos de los donadores a su campaña. Cada partido sometió la balanza de gastos de su campaña en diciembre de 1994, una semana antes del plazo final de la entrega de credenciales a los electos. Así, la justicia electoral no tuvo tiempo suficiente para analizar estos informes financieros.

En marzo de 1994, el STF declaró inconstitucional la barrera del 3% para lanzamiento de candidaturas presidenciales (descrita arriba) y tres partidos minúsculos (PSC, PRONA y PRN) pudieron lanzar candidaturas.

En esta oportunidad fue la primera vez desde 1950, que coincidieron elecciones para presidente, gobernador, senador y diputados federales y estatales (en 1950 todavía había elecciones también para cargos municipales). Muchos analistas pensaron que habría un efecto *coattails* (la fuerza electoral de los candidatos presidenciales transferiría votos para ayudar a elegir candidatos de su partido o coalición para gobernador, senador y/o diputado, como ocurrió en los estados más desarrollados en 1982. Por otro lado, otros analistas preveían lo contrario (efecto *reverse coattails*) donde candidatos a los cargos a nivel estatal transferirían su fuerza electoral para ayudar a elegir sus candidatos a presidente, como el caso del PDS en los estados nordestinos en 1982 **(Ver sección 2.4.3**

**arriba).** Las encuestas de opinión electoral comprobarían que ninguna de estas hipótesis era cierta.

En 1994, la articulación de coaliciones en general fue inconsistente entre los niveles presidencial y estatal, porque afinidades y animosidades locales eran tan diversas de un estado a otro que ninguna de las coaliciones podría acomodar todas estas combinaciones en los 27 estados.

A fines de 1993, la mayoría de los observadores políticos discutían si habría algún candidato capaz de llegar a la segunda vuelta con Lula (PT), o si éste ganaría la primera vuelta ya con mayoría absoluta. El Presidente Itamar Franco calculaba que dos de sus ministros, el Senador F.H. Cardoso (Finanzas) y el Diputado Antonio Britto (Salud), tenían mayores oportunidades de derrotar a Lula.

En marzo de 1994, el ex-presidente y ahora Senador José Sarney (PMDB-AP) estaba en una segunda posición (distante) frente a Lula en las encuestas presidenciales, mas fue vetado por el grupo Quércia dentro del PMDB. La opción de Sarney de cambiar de partido para ser candidato por una lista menor fue vetada por las disposiciones de la Ley No. 8713 que limitó estos cambios el 5 de enero de 1994. Esta disposición fue sustentada por STF en una acción directa de constitucionalidad interpuesta por el PSC, que quería a Sarney como candidato.

Entre los partidos mayores, el PFL, PTB y PP decidieron no lanzar candidaturas propias a presidente y el PMDB, PDT, PPR, PT y PSDB decidieron lanzar candidatos. Con la decisión del STF que eliminó la barrera, cuatro partidos pequeños también lanzaron candidatos.

### **3.3.3.1 Candidatos de los Partidos Mayores**

A pesar de la oposición de su “minoría ética”, el **PMDB** escogió al ex-gobernador de São Paulo **Orestes Quércia** como su candidato presidencial. Sus habilidades de “gran comunicador” y su gran

“equipo de campaña” ya acumulada desde los años 1970, dejaron a los otros candidatos aprehensivos. Pero, Quércia tuvo un índice muy alto de recesión entre los electores debido a decenas de acusaciones de corrupción acumuladas a lo largo de 25 años. En agosto de 1994, el STJ se negó a juzgar un caso de corrupción interpuesto por el Ministerio Público de São Paulo.

**Leonel Brizola** fue nombrado otra vez por “su” **PDT** a pesar de su desempeño cuestionable en dos mandatos como Gobernador de Rio de Janeiro. El Procurador General (estatal), Antonio Biscaia, descubrió conexiones de gran escala de propinas y participaciones entre el crimen organizado (drogas, armas, prostitución, etc.) con la policía, jueces, abogados, Ministerio Público, funcionarios públicos y parlamentarios, muchos de ellos ligados a Brizola y su PDT. Varios líderes del PDT intentaron en vano convencer a Brizola de apoyar a algún compañero socialdemócrata (del PT o PSDB) y postularlo al Senado.

**Paulo Maluf**, Alcalde del **PPR** en São Paulo, decidió no renunciar a su cargo para ser candidato a la Presidencia del República debido la publicidad adversa proveniente del escándalo “Paubrasil” (uso de una compañía “fachada” para financiar su campaña en 1992). La estrategia de largo plazo de Maluf fue terminar bien su mandato de alcalde en 1997 y prepararse para las elecciones presidenciales en 1998. Pero, el PPR decidió lanzar su propio candidato a presidente, justamente para liderar su fórmula para ayudar a elegir sus candidatos a gobernador, senador y diputado y escogió al Senador Esperidião Amin, ex-gobernador de Santa Catarina, cuyo mandato iría hasta 1999, para encabezar su papeleta.

El **PT** estaba reorganizando su estrategia para 1994 desde 1991, después de la derrota de Lula por Collor en 1989. El PT atacaba fuertemente la corrupción del *establishment* político frente a las revelaciones de las CPIs de 1992 y 1993/94 y la miseria absoluta de una mayoría de la población brasileña, azotada por una inflación creciente. En 1993, Lula organizó varias caravanas de ciudadanos que cruzaron el vasto interior brasileño en autobús, tren y barco,

imitando la campaña de Bill Clinton en 1992. Después de un *flirteo* inicial con el PSDB en 1992/93, el PT articuló una coalición de izquierda (PSB, PPS, PC do B, PV, PSTU) y nuevamente escogió al Senador José Paulo Bisol (PSB-RS) como vicepresidente de Lula. Esta coalición era bastante consistente a nivel estatal, más en algunos estados incluyó al PDT. Pero las alas marxistas habían abarcado el control de la Comisión Ejecutiva del partido en 1993 e impusieron una línea y plataforma más radicales a la campaña.

**F. H. Cardoso** cambió el Ministerio de Relaciones Exteriores por Finanzas en mayo de 1993 y montó el mismo grupo de economistas del **PSDB** que organizaron el “plan cruzado” en 1986. Estos empezaron el montaje de un plan de estabilización, tipo “solución final”, que incluyó los elementos que habían faltado en 1986. Si esta iniciativa obtuviese importancia en 1994, se pensó que la candidatura potencial de Cardoso sería fortalecida al punto de llegar a la segunda vuelta con Lula.

En febrero, el Congreso aprobó el plan “URV” de estabilización y el Fondo Social de Emergencia que entraron en vigor el 1 de marzo de 1994. Estos delegaron al Ministro de Finanzas poderes casi totales para redistribuir recursos del presupuesto, reducir el déficit y renegociar la deuda externa. Sin los choques heterodoxos de entonces (recesos bancarios, congelamientos de precios y salarios, o cortando ceros de la moneda) una estrategia de una “moneda dual” fue implementada con un indexador diario (URV), que se tornó el real (R\$) el 30 de junio de 1994.

Pero, en abril y mayo, el PSDB tuvo grandes dificultades para escoger el vicepresidente de Cardoso entre los cuadros de los partidos coaligados. A pesar de ello, al representar el PFL casi todo por lo que los socialdemócratas habían luchado en contra desde el período militar, el PSDB optó por una alianza con los “neoliberales” del PFL y el PTB. Con la excepción de Ceará, Cardoso estaba muy abajo en las encuestas presidenciales en la región del nordeste y, si acaso fuese electo presidente, no tendría una mayoría efectiva en el Congreso. En este punto de la campaña, el PFL parecía ser muy útil

para estos dos aspectos. Los mayores liderazgos nacionales del PFL (como el Senador Marco Maciel, el Presidente del partido Jorge Bornhausen y el Diputado Gustavo Krause) fueron dejados de lado en favor de Guilherme Palmeira, un senador sin importancia de Alagoas. Este período de indecisión ocasionó una baja de Cardoso en las encuestas, como muestra el Cuadro 26.

### 3.3.3.2 Sustituciones

Al calor de la campaña, ocurrieron tres sustituciones de candidatos y un ministro, así como una renuncia de candidato.

La coalición liderada por el PT tuvo 30 días agonizantes en junio/julio por sustituir al vicepresidente de Lula (Senador Bisol) por el Diputado Aloísio Mercadante (PT-SP). Bisol fue acusado de “irregularidades” y malos juegos en su presentación de enmiendas al presupuesto de 1995 (exactamente hechos que él había acusado de haber cometido a otros senadores y diputados durante la CPI *Budgetgate*) y así el PT se perdió.

La coalición social-liberal también se vio forzada a sustituir a su vicepresidente (Palmeira) por causa de “irregularidades” en enmiendas al presupuesto todavía más graves que las de Bisol. El Senador Marco Maciel se tornó vice de Cardoso en agosto, pero esta “cirugía” duró solamente 3 días.

A su vez, el propio Maciel sufrió acusaciones de haber recibido recursos repasados por P.C. Farias a su campaña al Senado en 1990. Por un rastreo de depósitos se descubrió que este dinero había entrado en la cuenta bancaria general del PFL pernambucano en 1990, más no en la cuenta particular de Marco Maciel.

El 1 de setiembre, la coalición liderada por el PSDB sufrió otro fracaso, cuando el sustituto de Cardoso en el Ministerio de las Finanzas, Embajador Rubens Ricupero, cometió algunas indiscreciones durante un intervalo de una entrevista en la “Red Globo”, cuando sus comentarios fueron indebidamente transmitidos

y captados por algunas antenas parabólicas. No obstante, el PT intentó explorar este caso, el Presidente Franco inmediatamente sustituyó a Ricupero por el Gobernador de Ceará, Ciro Gomes y este actuó rápidamente para “ganar los machetes” para desactivar la crisis.

El PRN decidió sustituir a su candidato presidencial después de descubrir que había falseado su declaración de patrimonio. El PL se retiró totalmente de la campaña y no sustituyó a su candidato cuando se descubrió que emitía los bonos electorales “super facturados” para donaciones de campaña.

### 3.3.3.3 Los resultados de los comicios presidenciales

El impacto del “plan real” sobre las encuestas fue más dramático de lo que los estrategas del PSDB imaginaban. Estos habían calculado que, en la mejor hipótesis, en caso de que el “plan” tuviera buen suceso, Cardoso talvez igualase la cifra de Lula a fines de agosto, garantizando así la realización de una segunda vuelta. Aunque, como podemos ver en el **Cuadro 26**, Cardoso superó a Lula a fines de julio, pues obtuvo éxito en rotular al PT como “anti-plan real” y “pro-inflación. En los primeros días de julio, los economistas del PT habían descartado el “plan real” como otro artificio electoral que fracasaría dentro de un mes, asegurando así una victoria masiva de Lula en la primera vuelta.

El **Cuadro 27** muestra que Cardoso todavía alcanzó la mayoría absoluta en la primera vuelta con 54,3% de los votos válidos (44,9% del total de votos, incluyendo los blancos y nulos). Lula (PT) llegó en segundo lugar con 27,0%, seguido por Enéas (PRONA) con 7,4%, Quéricia (PMDB) con 4,4%, Brizola (PDT) con 3,2%, Amin (PPR) con 2,8%, Gomes (PRN) con 0,6% y Fortuna (PSC) con 0,4%.

Comparando los **Cuadros 23** y **27**, la afluencia del electorado fue menor en 1994 (82,2%) que en 1989 (88,1%), siendo que este sufragio era una gran novedad (la primera elección presidencial

directa desde 1960). Los votos blancos y nulos eran más frecuentes en 1994 que en 1989: 7,6% versus 1,6% y 7,9% versus 4,8%, respectivamente. Tal vez, estas diferencias se deban al hecho de que la de 1994 fue una elección “más complicada”, con dos hojas y seis cargos en disputa.

Estas cifras variaban mucho en una comparación norte-sur, por ejemplo: afluencia de votantes, São Paulo 88,6% versus Pará 67,9%; votos blancos, Brasilia 4,0% versus Maranhão 19,2%; y votos nulos, Rio Grande do Sul 5,5% versus Alagoas 16,3%.

El “fenómeno Enéas” fue considerado un voto de protesta de una parte alienada del electorado, mas su 7,4% a nivel nacional no tuvo *coattails*, siendo que PRONA eligió solamente una diputada estatal en São Paulo. No obstante, Enéas ganó a Quércia en São Paulo y a Brizola en Rio de Janeiro, donde los dos fueron gobernadores. Enéas Carneiro, un cardiólogo de Rio de Janeiro alcanzó un impresionante tercer lugar en 1994 (recibió 0,5% en 1989) debido a su retórica de campaña nacionalista, autoritaria/fascista y de “ley y orden”. También, durante la campaña, no fue atacado por ninguno de los otros candidatos. Enéas se tornó muy vulnerable después de las elecciones, cuando periodistas descubrieron que él ocupaba varios empleos sin trabajar en Rio de Janeiro.

La alianza social-liberal que eligió a Cardoso en la primera vuelta se aprovechó muy moderadamente de los *coattails* presidenciales a nivel estatal, como puede ser visto en los **Cuadros 25, 29 y 30**. La alianza PSDB-PFL-PTB eligió 9 gobernadores (33%), 24 de 54 senadores (44%), 182 de 513 diputados federales (35%) y 324 de 1045 diputados estatales (31%). En términos de votos, los porcentajes son casi iguales: para gobernador esta alianza recibió 31% de los votos (**Cuadro 28**), para senador 34,1% y para diputado federal 31,9% (**Cuadro 31**).

Cardoso lideró todos los estados, menos Brasilia y Rio Grande do Sul, donde los *coattails* de Lula llevaron el PT a la segunda vuelta.

Diferente de la de 1989, la campaña presidencial de 1994 fue de un nivel “más alto”. A pesar de que los equipos de varios candidatos habían acumulado documentos sobre las actividades financieras y personales de sus adversarios, nada fue usado.

Esta elección marcó una “división de aguas” entre los políticos activos antes de 1964 y un intelectual que fue exilado y perseguido por el régimen militar pero que, en 1994, fue plenamente aceptado por el liderazgo militar actual. Por otro lado, varios de sus ministros fueron activos en la UNE (Unión Nacional de Estudiantes) y la AP (Acción Popular) en los años 1960.

### 3.3.3.4 Elección de gobernadores

Los comicios de 1994 fueron la cuarta elección directa de gobernadores desde 1982 (**Cuadro 25**).

Solamente nueve estados decidieron esta elección en primera vuelta el 3 de octubre y en seis de las 18 segundas vueltas, los resultados fueron revertidos.

El **PMDB** aumentó ligeramente su número de gobernadores desde 1990. Sin embargo, la pérdida de São Paulo y Paraná significó un resultado final negativo. El PMDB consiguió cuatro victorias consecutivas en Goiás solamente.

El **PPR**, que resultó de la fusión del PDS y el PDC en abril de 1993, mejoró ligeramente su posición, más en 1994 sus tres gobernadores se concentraron en la región amazónica.

El **PDT** de Brizola perdió los tres estados ganados en 1990, pero en 1994 eligió los gobernadores de Mato Grosso (Dante de Oliveira) y Paraná (Jayme Lerner) en primera vuelta. Es posible que este último tome el control del partido y sea su candidato a presidente en 1998.

En 1994, el desempeño del **PFL** fue flaco en comparación con 1990, cuando eligió 9 gobernadores. En 1994, los liberales eligieron

solamente dos gobernadores, en segunda vuelta: Paulo Souto en Bahia y Roseana Sarney en Maranhão. Souto garantizó la continuación de la dominación de la política baiana por el Senador Antônio Carlos Magalhães. Además de perpetuar la dinastía política de su padre iniciada en 1966, la señora Sarney es la primera mujer que conquista su elección propia como gobernadora.

El **PT** llegó a la segunda vuelta en tres estados y ganó en dos: el ex-rector Cristovam Buarque en Brasilia y el ex-alcalde de Vitória, Víctor Buaiz, en Espírito Santo. Ahora, el PT tendrá una oportunidad de demostrar como puede gerenciar un gobierno estatal porque el Partido de los Trabajadores ya eligió alcaldes en ciudades importantes (São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, etc.) en 1988 y 1992. Si Buarque tuviera relevancia en Brasilia, podría ser un candidato importante dentro del PT para disputar la elección para presidente en 1998.

Comparado con 1990, el **PSDB** obtuvo el mejor desempeño de todos los partidos en 1994. En 1990, los “tucanes” eligieron solamente un gobernador (Ceará), mas en 1994 eligieron seis, inclusive Rio de Janeiro (Marcelo Alencar), Minas Gerais (Eduardo Azeredo) y São Paulo (Mário Covas), en segunda vuelta. Estos tres estados son responsables por el 60% y pico del PIB nacional. Ciertamente, los *coattails* presidenciales “ex-post-facto” y el “plan real fueron factores importantes en estas victorias.

Proyectado para elegir tres gobernadores (Paraná, Minas Gerais y Goiás), el **PP**, que resultó de la fusión del PTR y el PST en enero de 1993, los perdió todos, a pesar de un apoyo informal de Cardoso.

### 3.3.3.5 Elecciones parlamentarias

De los 54 asientos del **Senado** en 1994, solamente 9 fueron reelectos (renovación de 83%). Seis de los 27 senadores electos en 1990 fueron sustituidos por sus respectivos suplentes (cinco electos a otros cargos y una muerte). Así, con todo, en 1995, 51 de los 81 senadores (63%) son “nuevos”, pero cinco de estos ya fueron senadores antes de 1990.

El PMDB, PFL y PSDB continúan con las mayores bancadas y el PFL obtuvo más escaños (**Cuadro 29**). El cambio más significativo fue el avance de la izquierda. Con solamente dos senadores en 1991, aumentó a 7 en 1995 (cinco del PT, uno del PSB y uno del PPS). Roberto Freire (PPS-PE) es el primer senador comunista desde que Luiz Carlos Prestes fue electo en 1945 (y cesado en 1947).

La **Cámara de Diputados** fue aumentada en 1995, ya que finalmente el estado de São Paulo recibió el incremento en su bancada de 60 a 70 (como mandaba la Constitución de 1988) (**Cuadro 30**). La consecuencia más inmediata fue la reducción del cociente electoral de São Paulo que benefició a algunos partidos pequeños (PRP y PRONA), como también a los partidos mayores (PSDB, PMDB, PT y PPR).

Los índices de fraude eran tan grandes en la elección proporcional en el estado de Rio de Janeiro, que el TSE decretó una “intervención blanca” en el TRE-RJ, anuló este sufragio y lo repitió junto con la segunda vuelta para gobernador el 15 de noviembre con la ayuda de las Fuerzas Armadas. Pero, este esquema fue insuficiente para cohibir en forma total el fraude nuevamente.

En 1995, la renovación (275 diputados “nuevos” entre 513 = 53,6%) estuvo un poco por debajo de la cifra de 1991. Pero, si tomamos en cuenta los 38 “veteranos” que retornaron, la proporción de “novatos” (que nunca fueron diputados antes) cayó a 46,2%.

Como en 1991, la Cámara Federal continúa con dos partidos mayores (PMDB y PFL) y seis partidos medianos (que alcanzaron la barrera de 5%= 26 diputados). Estos ocho y un partido pequeño (PC de B) tienen una representación más nacional, por ejemplo eligieron diputados en todas las cinco regiones geográficas.

A pesar de su flaco desempeño en el sufragio presidencial, el **PMDB** continuó con la mayor bancada (107 diputados), casi igual a la de 1991.

También, el **PFL** continuó en la misma posición y aumentó su bancada de 82 a 89 diputados. Como sucedió en 1993, el PFL consiguió elegir al Presidente de la Cámara en 1995 (Diputado Luis Eduardo Magalhães, hijo del todopoderoso Senador Antônio Carlos Magalhães), formando un bloque con el PTB.

Entre los años de 1983-1987 y 1987-1991, el **PT** había doblado su bancada federal y triplicó el número de diputados estatales; en 1995, esta expansión geométrica aparentemente llegó a una meseta en 1995 y su bancada federal aumentó a 40% y las estatales a 11%.

El **PT** fue perjudicado (como también el PSDB) por las desigualdades regionales (asientos versus votos) y también por la coalición que organizó, ya que el PT recibió un gran número de votos de lista que reforzaron la coalición y ayudó a las listas pequeñas, como el PC do B, que concentraron sus votos en uno o dos candidatos. También, debido que el sistema electoral brasileño computa los votos en blanco como válidos en la votación proporcional, el gran número de votos blancos también perjudicó al PT.

El **PSDB** tuvo mucho éxito en esta elección proporcional. Su bancada aumentó de 37 a 62 (68%), acompañando al número de gobernadores electos.

Los datos del **Cuadro 34** muestran como el sistema de representación proporcional brasileño, con sus desigualdades regionales, benefició a ciertos partidos y perjudicó a otros en 1994. A pesar de haber recibido el PSDB **477.641 votos más** que el PFL (a nivel nacional), los “tucanes” eligieron apenas 62 diputados federales versus 89 para el PFL, o sea, **17 escaños menos**.

El caso del PT fue todavía peor: recibió solamente **9.448 votos menos** que el PFL, pero el PT eligió 49 diputados, mientras que el PFL consiguió 89, o sea **40 escaños menos** para el PT. La doctrina de *one-man, one voto*, o mejor, *one-party, one-vote* no llegó al Brasil todavía.

El **PPR** eligió 53 diputados en 1994; 28 de los cuales se concentraron en las regiones sur y sudeste, muy distantes de sus tres gobernadores electos en la región norte. En 1994, el PPR eligió 20% menos que los 65 electos por el PDS y el PDC en 1990. Viendo estas cifras, la fusión efectuada en 1993 obtuvo resultados negativos.

No obstante, los resultados de la otra fusión de 1993 fueron bien distintos. En 1990, el PTR y el PST eligieron dos diputados cada uno. Su sucesor (**PP**) ya había atraído 37 diputados en 1993 y 45 en 1994 (la mayoría eran los “huérfanos” del **PRN**, que eligió UN solo diputado en 1994) y el PP llegó a elegir 45.

Los dos partidos “trabalhistas”, **PDT** y **PTB**, sufrieron reveses en 1994. La bancada “brizolista” fue reducida de 47 a 33 diputados (reflejando la pérdida de los gobiernos de Rio de Janeiro, Espírito Santo y Rio Grande do Sul); sin embargo el PTB perdió menos (de 38 a 31).

La victoria de Miguel Arraes en Pernambuco (gobernador por tercera vez) ayudó a aumentar la bancada del **PSB** de 10 a 15. Pero dentro de la izquierda, el desempeño más impresionante fue del **PC do B** (100%), que dobló su bancada de 5 a 10 en 1994 y eligió diputados en todas las regiones. Este resultado fue en gran medida debido a su dominio de las organizaciones de estudiantes universitarios y secundarios en casi todos los estados.

A mediados de 1993, el pequeñito **PSD** (que eligió un solo diputado en 1990) empezó a comprar los “pases” de diversos diputados (muchos del PP), en un esfuerzo por alcanzar la barrera de 3% de la Cámara para lanzar candidatos a la presidencia y a gobernadores en 1994, que entró en vigencia con la Ley No. 8713 aprobada el 30 de setiembre de 1993. No obstante, esta maniobra fue frustrada por la Cámara que expulsó a tres diputados y en 1994 el PSD eligió tres diputados.

Finalmente, la derrota más contundente la sufrió el **PRN**: la lista apoderada del PJ en 1989 para viabilizar la candidatura de Fernando

Collor de Mello. Al año siguiente, el PRN eligió 40 diputados federales y 73 estatales; mas, en 1994, eligió uno solo federal y dos estatales.

Exactamente los dos partidos con menos "tradición política" y organizados apresuradamente como "vehículos electorales" (PRN y PP), mostraron las mayores fluctuaciones en 1994.

Frustrados con el gran número de votos en blanco para la elección proporcional en 1990, los diputados federales buscaron una importante modificación en los procedimientos electorales para el sufragio de 1994 (Ley No. 8713). Establecieron el uso de dos cédulas (una para cargos mayoritarios y una para los proporcionales). Además dictaban qué elector recibiese la **cédula proporcional primero**, como una tentativa de inducir al elector a escoger nombres o partidos en los comicios proporcionales y reducir el número elevado de votos en blanco. Aparentemente, este esfuerzo ha obtenido un suceso razonable. En 1990, solamente unos 30 millones de votos válidos fueron emitidos para diputado federal; pero en 1994, este número aumentó a 45 millones, produciendo un crecimiento de 50%, en tanto el crecimiento vegetativo del electorado fue del orden del 13%.

Como muestra la última columna en el **Cuadro 15**, en siete meses, entre el 1 de febrero y el 1 de setiembre de 1995, casi el 10% de los diputados federales ya cambiaron de partido. En tanto el PPR, PMDB, PDT, PSB y PL perdieron cuadros, los dos partidos gobiernistas más importantes (PFL y PSDB) aumentaron sus bancadas en la Cámara Federal y en el Senado también.

Finalmente, las coaliciones fueron nuevamente un artificio muy importante para la elección de diputados federales en 1994: 471 (91,8%) de los 513 electos hicieron uso de este artificio. El caso de la coalición Frente Brasil Popular, liderada por el PT, fue muy interesante en este particular. El PT recibió 33% (1.931.160 entre 5.859.210) de sus votos para diputado federal por el voto de lista (**Cuadro 35**). Siendo que la coalición no tuvo sub-listas, todos estos

votos no nominales del PT contaban para la coalición en general y fueron de gran valía para el “partido compañero”, PC do B. Para el PT, cada uno de los 49 asientos conquistados costó 119.576 votos (nominales y de lista), mientras que el PC do B eligió sus 10 diputados a un costo promedio de 56.675 votos. Obsérvese que el PC do B recibió solamente 1,8% de sus votos vía lista y 98,2% de sus votos fueron nominales.

Analizando las cuatro elecciones de 1982 a 1994 en cuanto a la “volatilidad electoral”, Mainwaring (1995) encontró cifras muy altas para 1982/1986 y 1986/1990, pero cifras muy reducidas para 1990/1994.

En cuanto al primer período, la volatilidad alta se debió a la apertura después del régimen militar, que dio más libertad para organizar nuevos partidos y los efectos del “plan cruzado”. Para el segundo período de cifras altas, en gran parte la volatilidad se debió al desgaste de los partidos en relación con el Gobierno Sarney, la Constituyente y la elección presidencial de 1989.

La volatilidad se redujo sustancialmente en el último período (1990/1994) debido en parte a la consolidación del sistema partidario con las fusiones en 1993 y la elección “cesada” de 1994. Mainwaring concluye que el sistema se puede consolidar todavía más hasta 1998, después de las elecciones municipales de 1996, con nuevas fusiones de fórmulas.

### **3.4 - 1995: LEGISLACION ELECTORAL PARA 1996**

En agosto y setiembre de 1995, la Cámara de Diputados tramitó y aprobó modificaciones en la legislación electoral, antes del plazo fatal del 3 de octubre teniendo a la vista las elecciones municipales del 3 de octubre de 1996. Se intentó elaborar un nuevo Código Electoral más no hubo condiciones, y se avino con los remiendos tradicionales de última hora, que el Congreso procesa siempre, desde 1985, antes de cada elección.

El Congreso ha sufrido muchas presiones externas e internas con respecto al calendario de los comicios municipales de 1996. Los actuales alcaldes querían: **1)** la prórroga de los mandatos por dos años para que todas las elecciones volvieran a coincidir en 1998 (como en 1980/82 y 1986/88); o **2)** un mandato “tapón” de dos años con derecho de reelección para los actuales en 1998.

Las presiones internas fueron más fuertes y prevalecieron. Alrededor de 120 parlamentarios intentaron ser candidatos al cargo de alcalde en 1996 y no querían concurrir con los actuales mandatarios que procuran la reelección. Es posible que la cuestión de la reelección vuelva a ser discutida en 1997, para que el Presidente de la República y los gobernadores puedan ser reelectos.

Habiendo decidido esta cuestión de la no reelección de los actuales alcaldes, la Cámara trató de elaborar las modificaciones en la legislación para 1996, muchas de las cuales habían sido un verdadero retroceso a la década de 1920.

Las dos propuestas más polémicas fueron: **1)** la indicación de los miembros de mesa no sería más de la justicia electoral y pasaría a los partidos políticos; y **2)** no habría más transparencia en cuanto a las contribuciones a las campañas, como en 1994.

Después de reclamos de los ministros del TSE y del STF, algunos senadores y la opinión pública, la comisión de legislación electoral y su relator, Diputado João de Almeida (PMDB-BA) readecuaron su criterio quedando en una posición más moderada.

Con extrema rapidez, la Cámara aprobó una versión inicial el 14 de setiembre. El Senado todavía tramitó esta propuesta haciéndole modificaciones; luego volvió a la Cámara, en la que también hubo alteraciones y después pasó por la sanción presidencial (con algunos vetos), siendo finalmente publicada como la Ley No. 9100 el 2 de octubre de 1995.

Los principales cambios en relación a la Ley No. 8713 (que reglamentó las elecciones de 1994) fueron:

- 1) **Encuestas:** prohíbe a la prensa hacer “conjeturas o previsiones de resultados” electorales. Debe ser declarada inconstitucional por el STF;
- 2) **sobras de campaña:** los recursos que no fueron utilizados durante la campaña ahora pueden quedarse en el respectivo partido;
- 3) **horario gratuito en radio y televisión:** vuelve a permitir imágenes externas, dos bloques de 30 minutos cada uno (antes eran dos bloques de 60 minutos), otros 30 minutos son divididos en pequeñas inserciones de 30 segundos a un minuto cada una;
- 4) **radio y televisión:** diferente de las cinco últimas elecciones, las emisoras de radio y televisión no pueden descontar más del impuesto de la renta las pérdidas ocasionadas por cesión del horario electoral gratuito;
- 5) **artistas:** los artistas pueden ahora participar de la propaganda en radio y televisión, lo que era prohibido en 1994. Los *showmicios* están permitidos;
- 6) **uso de la máquina:** permite que candidatos participen de inauguraciones de obras públicas y tengan su imagen vinculada al lanzamiento de programas patrocinados por el poder público;
- 7) **número de candidatos:** partidos y coaliciones pueden lanzar de 1,2 a 2 veces el número de escaños proporcionales en disputa, partidos mayores lanzan más candidatos. En 1994 el número de candidatos era igual al número de escaños y las coaliciones lanzaban hasta 1,5 veces el número de escaños;

- 8) **cuotas para mujeres:** cada partido puede lanzar hasta el 20% de candidatos más, si esta cuota extra es de mujeres; lo que no obliga a los partidos a lanzar una cuota de mujeres dentro de la cuota asignada a su partido (como la cuota de 33% usada en Argentina);
- 9) **carteles:** es prohibido exhibir carteles en postes, viaductos, pasarelas y otros bienes públicos;
- 10) **control de las contribuciones:** los bonos electorales emitidos a cambio de donaciones fueron sustituidos por recibos, cuyo modelo será definido por la Justicia Electoral;
- 11) **control de gastos:** fue mantenida la exigencia de identificación de los financiadores de las campañas en la presentación de cuentas de los candidatos, para que las donaciones materiales sean fiscalizadas por la Justicia Electoral. Los partidos o candidatos no tienen la obligación de mantener una cuenta bancaria única vinculada a la campaña en municipios con menos de 50.000 electores. La Justicia Electoral no puede hacer cortes parciales de las cuentas durante la campaña;
- 12) **límites de contribuciones:** fue mantenido el límite del 10% de la renta anual para personas físicas; las empresas pueden contribuir hasta el 1% de su renta bruta de 1995 (hasta el límite de US\$221.000,00) y ninguna contribución puede sobrepasar el 2% de la renta de impuestos del municipio en 1995 (son límites muy elevados para elecciones municipales);
- 13) **partidas públicas:** entre el día 30 de junio y 03 de octubre de 1996, los gobiernos federal y estatales no pueden hacer transferencias voluntarias (las no previstas en el presupuesto) de recursos para los municipios;
- 14) **cesación de registro:** un candidato tendrá su candidatura cesada si apoya al candidato de otro partido;

- 15) **cesación de mandato:** fueron eliminados de esta nueva ley dos artículos que preveían cesación del mandato en casos de aplicación irregular de recursos de campaña o crimen electoral;
- 16) **indicación de miembros de mesa:** fue mantenida la indicación de miembros de mesa por la justicia electoral. En caso de que fuese adoptada esta medida, sería un regreso al estilo “**pico de pluma**” de los años 1920;
- 17) **domicilio electoral:** hasta el 15 de diciembre de 1995, un período muy corto, que permite “casuismos de última hora”; y
- 18) **filiación partidaria:** hasta el 15 de diciembre de 1995. Esto obliga a los candidatos a escoger su partido definitivamente, CINCO MESES antes de las convenciones municipales que elegirían los candidatos.