

REFORMAS POLÍTICAS Y DEMOCRACIA EN BRASIL*

Leonardo BARRETO
David FLEISCHER

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El contexto de la transición (apertura)*. III. *Las reformas al régimen de gobierno*. IV. *Reformas al sistema electoral*. V. *Reformas a la Ley de Partidos Políticos*. VI. *Conclusión: ¿hacia dónde vamos?*

I. INTRODUCCIÓN

El proceso de democratización en Brasil, así como en otros países, estuvo acompañado por cambios institucionales cuyo objetivo era readecuar el sistema político a la nueva realidad. En ese sentido, la experiencia bra-

* Traducción de Bernal Guillén Contreras.

Glosario de partidos políticos: Arena (Alianza Renovadora Nacional); MDB (Movimiento Democrático Brasileño); PP (Partido Popular); PDS (Partido Democrático Social); PPB (Partido Progresista Brasileño); PRN (Partido de la Reconstrucción Nacional); PPR (Partido Progresista Renovador); PMDB (Partido del Movimiento Democrático Brasileño); PT (Partido de los Trabajadores); PSDB (Partido de la Social Democracia Brasileña); PFL (Partido del Frente Liberal); PP (Partido Progresista); PSB (Partido Socialista Brasileño); PDT (Partido Democrático Laboral); PL (Partido Liberal); PTB (Partido Laboral Brasileño); PPS (Partido Popular Socialista); PV (Partido Verde); PCdoB (Partido Comunista de Brasil); PSC (Partido Social Cristiano); PTC (Partido Laboral Cristiano); PSOL (Partido Socialismo y Libertad); PMN (Partido de Movilización Nacional); PRONA (Partido de Renovación Nacional); PHS (Partido Humanista de Solidaridad); PTdoB (Partido Laboral de Brasil); PAN (Partido de los Pensionados de la Nación); PRB (Partido Republicano Brasileño); PSDC (Partido Social Demócrata Cristiano); PRP (Partido Republicano Progresista); PSL (Partido Social Liberal); PRTB (Partido Renovador Laboral Brasileño); PTN (Partido Laboral Nacional); PSTU (Partido Socialista de los Trabajadores Unificado); PCB (Partido Comunista Brasileño); PCO (Partido de la Causa Operaria).

sileña no puede ser tratada por rupturas, pero sí por un conjunto de reformas graduales, puntuales, discontinuas y no coordinadas, lo que acabó creando un escenario de gran complejidad institucional y desfavorable al buen funcionamiento y a la legitimidad de las instituciones democráticas.

El no acontecimiento de rupturas drásticas puede ser explicado, en gran medida, por tres razones. Primero, el periodo autoritario de 1964 no alteró profundamente las principales características de la tradición republicana brasileña:¹ el presidencialismo, federalismo, bicameralismo y representación proporcional. Las alteraciones más importantes se refieren a la sustitución del pluripartidismo por el bipartidismo, la institución de la elección indirecta para la jefatura de los ejecutivos estatales y nacionales y los poderes extraordinarios conferidos al presidente, que posibilitaron total control del proceso legislativo a pesar del mantenimiento de las actividades del Congreso Nacional. Segundo, a pesar de la concentración del poder político en los círculos militares, el régimen mantuvo en funcionamiento instituciones típicas de democracia representativa, aunque fuese de forma rígidamente limitada. Se mantuvo la sustitución periódica de los presidentes militares; el Congreso Nacional y el Poder Judicial continuaron funcionando; se realizaron contiendas electorales constantes para ocupar los cargos en el Poder Legislativo y en la mayor parte de los Ejecutivos locales, y se conservó, aunque fuese en un nivel reducido, la competencia partidaria.² Tercero, el proceso de transición democrática fue controlado por los militares y negociado con la sociedad civil, lo que evitó el revanchismo, perjuicios a su *statu quo* y cambios drásticos en la estructura política.

Este redimensionamiento puede ser dividido en tres etapas:

- 1) La transición democrática, o sea a las medidas adoptadas durante el periodo de transferencia del poder político para los civiles. El camino de la liberalización, conducido y negociado por las elites milita-

¹ Abranches, Sérgio, "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro", *Dados*, Río de Janeiro, 31(1), 1998; Limongi, Fernando, "Presidencialismo e governo de coalizão", en Avritzer, Leonardo y Anastasia, Fátima (orgs.), *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006.

² Kinzo, Maria D'Alva Gil, "A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição", *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, 15(4), 2001; Lamounier, Bolívar (org.), *De Geisel a Collor: o balanço da transição*, São Paulo, Vértice-IDESP, 1990.

- res, se inicia con la gestión del presidente Geisel (1974-1979) con el restablecimiento de los derechos civiles y políticos y se extiende hasta la posesión del presidente civil José Sarney en 1985.³ Durante ese periodo, las principales reformas políticas (amnistía política, dirigidas al pluripartidismo partidario, fin de la censura a los medios de comunicación) fueron adoptadas dentro de un contexto hegemónico. Las iniciativas y el ritmo de los cambios eran controlados directamente por Geisel y su principal estratega, el general Golbery do Couto e Silva, jefe del Sistema Nacional de Información (SNI).
- 2) La construcción del nuevo marco legal-institucional democrático, inaugurado por la Constitución de 1988.
 - 3) La consolidación y revalidación del nuevo sistema iniciado con el plebiscito popular para la adopción de una nueva forma de gobierno en 1993 y cuestionado hasta los días actuales por medio del debate específico de alteraciones sustantivas del sistema electoral brasileño.⁴ Las dos últimas etapas ocurrieron en un contexto de consenso, siendo ampliamente negociadas y aprobadas por el Congreso Nacional.

Es muy difícil realizar una evaluación global del impacto de las reformas sobre las estructuras políticas de Brasil. El país no experimentó rupturas institucionales y los cambios ocurrieron de forma discontinua, casuística y no planeada, a lo largo de casi treinta años. Las motivaciones (“disparadores”) de las principales medidas son diferentes para cada periodo estudiado. Durante la apertura política, el objetivo de los líderes militares era abrir el sistema político sin, no obstante, perder el control sobre el ritmo de todo el proceso. La promulgación de la Constitución de 1988 edifica la estructura democrática representativa. Influenciados por una fuerte expectativa de la sociedad, los parlamentarios constituyentes

³ Fleischer, David, “Manipulações casuísticas do sistema eleitoral durante o período militar, ou como usualmente o feitiço voltava contra o feiteiro”, en Soares, Glaucio Ary Dillon y D’Araujo, Maria Celina (orgs.), *21 Anos de Regime Militar: balanços e perspectivas*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1994.

⁴ Amorim Neto, Octávio, “A reforma do sistema de governo: rumo ao parlamentarismo ou semipresidencialismo?” y Melo, Carlos Ranulfo, “Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil”, ambos en Soares, Glaucio Ary Dillon y Rennó, Lúcio R. (orgs.), *Reforma Política: lições da história contemporânea*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2006.

buscaron ampliar el abanico —desplegado— de derechos sociales y fortalecer el sistema de representación política.

A partir de 1989 Brasil percibió rápidamente la deficiencia de gran parte de sus estructuras institucionales e inició una discusión sobre el perfeccionamiento de sus estructuras políticas que permanece hasta los días actuales.

CUADRO 1. REFORMAS POLÍTICAS (1978-2006)

<i>Periodo</i>	<i>Principales reformas</i>	<i>Tipo de reforma</i>
Primera fase (1978-1985)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Devolución de los derechos civiles 2) Ley de Amnistía 3) Dirigida hacia el pluripartidismo 	Hegemónica
Segunda fase (1985-1988)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Constitución de 1988 2) Presidencialismo 3) Jefe del Ejecutivo electo en dos turnos —mayoría absoluta— para un mandato de cuatro años 4) Mantenimiento del sistema electoral proporcional de listas abiertas 5) Poder de veto total y parcial del Ejecutivo sobre las leyes aprobadas por el Legislativo 6) Posibilidad de la emisión de medidas provisoras con fuerza de decreto por el Poder Ejecutivo 7) Mantenimiento del voto obligatorio a partir de los 18 años 8) Voto facultativo a partir de los 16 años 9) Inscripción automática de los electores 10) La posibilidad de la creación de nuevos entes federativos —estados y municipios— 11) Instrumentos de democracia directa —plebiscito, referendo y proyecto de ley de iniciativa popular— 12) Gran libertad para la creación, extinción, fusión y reglamentación interna de partidos políticos 13) Financiamiento público y privado de los partidos políticos 14) Consejos comunitarios 	Consenso

CUADRO 1. REFORMAS POLÍTICAS (1978-2006) (continuación)

<i>Periodo</i>	<i>Principales reformas</i>	<i>Tipo de reforma</i>
	15) Consagración del Tribunal de Cuentas de la Unión como principal órgano de control financiero del gobierno 16) Mantenimiento de órganos específicos de la justicia electoral 17) Prerrogativa de iniciativa legislativa exclusiva del Poder Ejecutivo para la organización de las fuerzas armadas, de la administración pública y del Poder Judicial, la creación y extinción de tributos, y proponer el presupuesto	
Tercera fase (1988-2006)	1) Aprobación de la reelección, limitada a un mandato subsiguiente 2) La creación de la Ley de Responsabilidad Fiscal 3) Nueva ley partidaria 4) Cuotas para las mujeres 5) La utilización de urnas electrónicas 6) La creación del Ministerio de Defensa 7) La creación de la Comisión de la Legislación Participativa 8) La creación de la Contraloría General de la Unión 9) La verticalización de las coligaciones partidarias 10) La creación de la cláusula de barreras para las elecciones legislativas	Consenso

II. EL CONTEXTO DE LA TRANSICIÓN (APERTURA)

El proceso de transición democrática brasileña se inició en la Presidencia del general Ernesto Geisel. La decisión de devolver el poder a los civiles y regresar a la democracia se debe, en gran parte, a la constatación de que el régimen militar no había encontrado una fórmula de legitimación eficaz y duradera. La combinación entre el crecimiento económico y opresión parecía estarse acabando y la sociedad manifestaba signos claros de que exigía cambios en el orden establecido. El principal indicador de que la crisis de legitimidad estaba próxima fue el crecimiento ex-

presivo del partido opositorista (MDB) en las elecciones legislativas de 1974, cuando eligió el 44% de los diputados federales y 16 de los 22 asientos que estaban siendo disputados para el Senado Federal, y tuvo mayoría en seis legislativos estatales.⁵

El funcionamiento del sistema de competencia político-partidaria contribuyó a conferir en la dinámica propia del proceso de liberalización. Los resultados de las elecciones legislativas ganaron un carácter plebiscitario y el avance del partido opositorista aumentaba la presión sobre el régimen político vigente y el grado de incertidumbre en cuanto a la capacidad de Geisel de exceder el control de la transición. El gobierno reaccionaba con constantes y desgastantes reformas de las leyes electorales (casuismos), en una tentativa de influenciar los resultados y favorecer a su partido (ARENA).⁶

La manipulación de la legislación electoral resultó de la restricción de la libertad de conducción de las campañas políticas. Uno de los principales marcos de ese periodo es la “Ley Falcão”, promulgada en julio de 1976, y que limitaba la propaganda de los candidatos a la mención de los partidos y del registro ante la justicia electoral, a la lectura de un pequeño currículo personal, a la exhibición de una fotografía y a la divulgación del horario y de los lugares de realización de los comicios.

En abril de 1977 el presidente Geisel emitió un paquete de medidas para garantizar la hegemonía parlamentaria y prevenir sorpresas en las elecciones de 1978. Entre ellas estaba la indicación indirecta de un tercio de los senadores, el mantenimiento de las elecciones indirectas para gobernadores, la ampliación de las bancadas de los estados menos populosos en la Cámara de Diputados, y reductos electorales del partido del gobierno (ARENA). Asimismo, la ampliación del mandato presidencial de 5 a 6 años y la alteración del *quórum* de 2/3 a mayoría absoluta para la aprobación de enmiendas constitucionales.⁷

Entretanto, y a pesar de la manipulación de la legislación electoral y de la interferencia directa en la composición del Senado Federal, el go-

⁵ Fleischer, David, “Reforma política en Brasil: una historia sin fin”, *América Latina Hoy*, Salamanca, 37, 2004.

⁶ Lamounier, Bolívar, “Authoritarian Brazil Revisited: o impacto das eleições na abertura política brasileira, 1974-1982”, *Dados*, Río de Janeiro, 29(3), 1986.

⁷ Fleischer, David, “Renovação Política - Brasil 1978: Eleições Parlamentares sob a Égide do «Pacote de Abril»”, *Revista de Ciência Política*, Río de Janeiro, 23(2), 1980.

bierno no abandonó el plan original de realizar la redemocratización vía fortalecimiento de la arena electoral. Según Lamounier, el cumplimiento del calendario electoral fue un elemento estratégico para la conducción del proceso de normalización institucional.⁸ También es necesario destacar la concordancia tácita de la oposición en cuanto al conjunto de reglas por el cual el proceso de transición fue conducido.

En ese sentido, las principales reformas dirigidas hacia el redimensionamiento democrático se vieron en las reglas que regulan el proceso de la competencia electoral-partidaria. El primer gran cambio ocurrió a finales de 1978, con la extinción del Acto Institucional núm. 5 (AI-5) y la devolución de algunos derechos civiles, como el derecho del *habeas corpus* para crímenes políticos y la transferencia al Tribunal Supremo Federal cuya competencia es juzgar y casar mandatos parlamentarios. En agosto de 1979 el presidente general João Baptista Figueiredo sanciona la Ley de Amnistía, que beneficia aproximadamente a 4,600 personas acusadas de crímenes políticos y permite el regreso de brasileños exiliados en el exterior, e incluso una amnistía para los militares que combatían contra la guerrilla.

En diciembre de 1979 se extingue el bipartidismo brasileño. La crisis social y económica aumentaba la insatisfacción con el gobierno y se reflejaba en el aumento del apoyo popular dado al MDB, que se estaba volviendo un partido de masas.⁹ Para evitar derrotas mayores y mantener el control sobre el proceso de apertura política, el gobierno resolvió realizar un realineamiento partidario, extinguiendo a ARENA y MDB y abriendo espacio para la constitución de nuevos partidos. Los articuladores de reformas poseían la expectativa de que las facciones internas de cada partido servirían de base para el surgimiento de nuevas agremiaciones. El PDS (Partido Democrático Social) y el PMDB (Partido de Movimiento Democrático Brasileño) sucedieron a ARENA y MDB, respectivamente. Fue creado un partido de centro, reuniendo parlamentarios de ambos partidos, o PP (Partido Popular). El único partido anterior del régimen autoritario de 1964 rescatado fue el PTB (Partido Laboral Brasileño). Bajo el

⁸ Lamounier, Bolívar, "Authoritarian Brazil Revisited: o impacto das eleições na abertura política brasileira, 1974-1982", *op. cit.*, nota 6, p. 297.

⁹ Fleischer, David, "Os partidos políticos", Avelar, Lúcia y Cintra, Antônio Octávio (orgs.), *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*, São Paulo, UNESP, 2004.

liderazgo de Ivete Vargas, sobrina del ex presidente Getúlio Vargas. En la izquierda surgieron el PDT (Partido Democrático de los Trabajadores), liderado por Leonel Brizola, y el PT (Partido de los Trabajadores), constituido por intelectuales y líderes del “nuevo sindicalismo” brasileño; dentro de ellos, Luís Inácio Lula da Silva. A finales de 1978, un grupo de “social demócratas” del MDB conversaban con los líderes sindicales sobre la formación de un “partido obrero” en Brasil teniendo como modelo el PSOE —Partido Socialista Obrero Español—, pero los sindicalistas rechazaron esta propuesta.

Además del regreso del pluripartidismo, se estableció la prohibición de coaliciones entre partidos para las elecciones de 1982 y fue adoptado el voto vinculado, donde el elector era obligado a escoger a candidatos del mismo partido para gobernador, senador, diputado federal, diputado estatal, alcalde y regidor. La constatación de cualquier discrepancia implicaba la anulación del voto. Bajo las nuevas reglas, el PDS conservó en las elecciones de 1982 la mayor bancada de la Cámara de los Diputados (49.1%) y el Senado Federal (66.7%). Para constituir mayoría absoluta en la cámara baja, el PDS selló una alianza con los 13 diputados del PTB, construyendo una coalición que congregaba 51.8% de los parlamentarios. La oposición eligió 10 gobernadores, Leonel Brizola (PDT) en Río de Janeiro y el PMDB en otros nueve estados.

El “nuevo” Congreso, reformado por el realineamiento partidario y en acuerdo con el gobierno, mantuvo la estrategia de apertura democrática por medio de la liberalización del proceso de competición política. En 1980 se restableció el regreso de la elección directa para gobernadores de los estados y se extinguió la figura del senador elegido indirectamente, a pesar de garantizar el cumplimiento integral de los mandatos por parte de los parlamentarios en ejercicio.

En enero de 1982 se instituye la ilegibilidad para personas sancionadas por los actos institucionales del régimen autoritario. En junio, el Congreso Nacional aprobó la nueva formación del Colegio Electoral, que indicaría el próximo presidente de la República el 15 de enero de 1985. El Colegio estaría compuesto por todos los parlamentarios del Legislativo Nacional, aumentado con 6 diputados provenientes de las asambleas estatales, escogidos por el partido con mayoría en la Cámara Legislativa. Además de eso, se acordó la no aplicación de la cláusula de barreras (5% del electorado nacional y 3% en por lo menos 9 estados) a los partidos

políticos en las elecciones de aquel año y la elevación del número de diputados federales de 420 a 479.¹⁰

En abril de 1983, el diputado Dante de Oliveira del PMDB presentó una enmienda constitucional que establecía la realización de elecciones directas para la Presidencia de la República en noviembre de 1984. La proposición movilizó a la sociedad civil en dimensiones aún no vistas. Se estima que 30 millones de personas en diversas ciudades, grandes y medianas, participaron en comicios y protestas del movimiento conocido como “Diretas Já”.¹¹ En abril de 1984 la propuesta es derrotada en la Cámara de Diputados por la insuficiencia de votos, dado que el régimen interno exigía el mínimo de apoyo de 2/3 de los diputados. Faltaron apenas 22 votos.

En tanto que una parte de la oposición militaba en el proceso de lucha por la adopción de elecciones directas aún en 1984, otra se articulaba alrededor de las elecciones indirectas marcadas para enero de 1985. Liderados por Tancredo Neves, el PMDB consiguió cooptar a miembros del PDS, descontentos con la postulación de Paulo Maluf como candidato del partido a la Presidencia. De estos “descontentos”, la “alianza democrática” reclutó al senador José Sarney (ex presidente del PDS) como el vicepresidente de Tancredo Neves y venció en el Colegio Electoral con un margen de 300 votos.¹²

Si no fuese por su enfermedad y fallecimiento repentinos, Tancredo Neves habría sido el primer presidente civil desde la destitución de João Goulart en 1964. Tomó posesión en su lugar el vicepresidente de la lista de candidatos de las elecciones, el ex pedesista José Sarney. João Baptista Figueiredo se rehúsa a participar de la ceremonia del traspaso de la banda, pero el periodo militar se clausura el 15 de marzo de 1985.

José Sarney toma posesión y concluye el ciclo de los gobiernos militares. Su primer conjunto de preocupaciones se centra en la elaboración de las reglas para la elección de la Asamblea Nacional Constituyente, que concentró la responsabilidad para la mayor parte del proceso de reformas políticas y redimensionamiento institucional. De esa manera, el Congre-

¹⁰ Wesson, Robert y Fleischer, David, *Brazil in Transition*, Nueva York, Praeger Press, 1983.

¹¹ “Diretas Ya” (nota del traductor).

¹² Fleischer, David, “The Role of the Brazilian Congress in Abertura”, en Selcher, Wayne (org.), *Political Liberalization in Brazil: dynamics, dilemma and future*, Boulder, CO, Westview Press, 1986.

so aprueba en mayo de 1985 la propuesta de enmienda constitucional núm. 25, cuyos principales puntos se referían:

- 1) A la eliminación del colegio electoral, antes encargado de elegir al presidente de la República.
- 2) El permiso de la realización de las elecciones libres en todas las capitales y municipios, inclusive en aquellas consideradas áreas de seguridad nacional y estancias hidrominerales.¹³
- 3) A la legalización de los partidos comunistas.
- 4) A la extensión del voto a los analfabetos.
- 5) A la extinción de la fidelidad partidaria.
- 6) A la abolición de la prohibición de las coaliciones partidarias.
- 7) A la revocatoria de la exigencia, en el caso de la fundación de un partido nuevo que saliera del Congreso Nacional, que 10% de cada una de las Cámaras (Cámara Baja y Senado) firmasen el acto constitutivo del nuevo partido.¹⁴

Las principales consecuencias de esos cambios fueron el aumento expresivo del número de electores, la escisión en el interior de los partidos políticos ya consolidados y la ampliación del abanico partidario (véase cuadro 2). En octubre de 1985 fue aprobada la enmienda que convocaba para 1986 las elecciones de la Asamblea Nacional Constituyente. Se decidió por una constituyente congresional, o sea, no exclusiva, y que incluía entre sus miembros a los 23 senadores electos en 1982. Por tanto, el presidente de la Cámara, diputado Ulisses Guimarães (PMDB-SP), tuvo que destituir al diputado Flávio Bierrenbach (PMDB-SP) de la relatoría de esta convocatoria para evitar una Constituyente “autónoma e independiente” [no congresional]. Las elecciones de 1986 para su formación fueron acompañadas de las contiendas para gobernadores y diputados estatales. En total, 15 mil candidatos concurren en las primeras elecciones de la nueva República, que contó con 60 millones de electores. La Asamblea Nacional Constituyente (ANC) fue constituida por 487 diputados y 72 senadores (siendo 23 electos en 1982 y con mandato hasta 1991). De

¹³ Ciudades dotadas de fuentes de aguas ricas en partículas o compuestas de sustancias de diversos minerales utilizadas con fines medicinales (nota del traductor).

¹⁴ Kinzo, Maria D'Alva Gil, “A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição”, *op. cit.*, nota 2.

ese total, más del 54% de los parlamentarios pertenecían al PMDB. El ANC deliberó de manera unicameral por mayoría absoluta.

CUADRO 2. COMPOSICIÓN PARTIDARIA
DEL CONGRESO NACIONAL (1979-1988)*

<i>Partidos</i>	<i>Febrero 1979</i>	<i>Enero 1982</i>	<i>Agosto 1982</i>	<i>Febrero 1983</i>	<i>Enero 1985</i>	<i>Julio 1986</i>	<i>Febrero 1987</i>	<i>Septiembre 1988</i>
MDB/PMDB (1966)	214 43.9	137 28.1	195 40.0	222 40.5	225 41.1	246 44.9	305 54.6	235 42.0
ARENA/PDS (1996)	273 56.1	252 51.7	260 53.4	280 51.1	204 37.2	81 14.8	37 6.6	34 6.0
PP (1980-1982)	— —	79 16.2	— —	— —	— —	— —	— —	— —
PTB (1980)	— —	4 0.8	16 3.3	14 2.6	14 2.6	13 2.4	19 3.4	29 5.2
PDT (1980)	— —	10 2.1	10 2.1	24 4.4	24 4.4	26 4.7	26 4.7	28 5.0
PT (1980)	— —	5 1.0	6 1.2	8 1.5	8 1.5	6 1.1	16 2.9	16 2.9
PFL (1984)	— —	— —	— —	— —	73 13.3	149 27.2	134 24	125 22.4
PCB	— —	— —	— —	— —	— —	3 0.5	3 0.5	3 0.5
PC do B (1985)	— —	— —	— —	— —	— —	2 0.4	3 0.5	6 1.1
PSB (1985)	— —	— —	— —	— —	— —	5 0.9	1 0.2	6 1.1
PL (1986)	— —	— —	— —	— —	— —	5 0.9	7 1.3	7 1.3
PDC (1985)	— —	— —	— —	— —	— —	4 0.7	6 1.1	13 2.3

CUADRO 2. COMPOSICIÓN PARTIDARIA DEL CONGRESO NACIONAL (1979-1988) (continuación)

<i>Partidos</i>	<i>Febrero 1979</i>	<i>Enero 1982</i>	<i>Agosto 1982</i>	<i>Febrero 1983</i>	<i>Enero 1985</i>	<i>Julio 1986</i>	<i>Febrero 1987</i>	<i>Septiembre 1988</i>
Otros (1986)	— —	— —	— —	— —	— —	8 1.5	2 0.4	10 1.8
PSDB (1988)	— —	— —	— —	— —	— —	— —	— —	48 8.6
Total	487 100	487 100	487 100	548 100	548 100	548 100	559 100	559 100

* 1979, 1983 y 1987 corresponde a la posesión de los nuevos representantes electos.

III. LAS REFORMAS AL RÉGIMEN DE GOBIERNO

En 1984 fue constituido un grupo de parlamentarios, intelectuales e investigadores encargados de elaborar el anteproyecto de la nueva Constitución. El informe final de la “Comisión Arinos”, nombre dado en referencia a su presidente (en ejercicio) Afonso Arinos de Mello Franco, propuso cambios significativos a la estructura política brasileña, principalmente en lo que se refiere a las reformulaciones de la forma de gobierno y del sistema electo-partidario. El “Informe Arinos” fue publicado por la Universidad de Brasilia y distribuido para cada constituyente en 1987. El profesor Afonso Arinos fue electo senador constituyente por el PFL de Río de Janeiro.

La Comisión Arinos sugirió la adopción de un parlamentarismo dual.¹⁵ En ese sistema, el presidente de la República sería electo de forma directa, con el mandato fijado en 6 años. Al presidente le correspondería la indicación y la exoneración del jefe de gobierno (presidente del Consejo de Ministros), que también podría ser destituido por la mayoría absoluta de la Cámara de los Diputados. En su artículo 169, el anteproyecto pretendía la adopción de un sistema electoral “mixto”, inspirado en el modelo alemán, en donde la mitad de la representación de la Cámara federal debería ser electa por el método mayoritario en distritos uninominales, concu-

¹⁵ Lamounier, Bolívar, *A Opção Parlamentarista*, São Paulo, Sumaré-IDESP, 1991.

riendo un candidato por partido, y la mitad por el método proporcional con listas partidarias “cerradas”, previamente ordenadas y bloqueadas. La suma de los votos obtenidos, en todos los distritos, por los candidatos de cada partido servirían de base para la distribución de los asientos, de modo que asegurase la representación proporcional (cada elector tendría derecho a apenas un voto); diferente del modelo alemán, donde el elector tenía dos votos. La legislación partidaria también sería alterada: para que un partido tuviese su registro legal asegurado sería necesaria la obtención, en dos elecciones consecutivas, del 3% de la votación nacional para la Cámara de los Diputados, distribuidos en por lo menos 8 estados con un mínimo del 2% en cada uno de ellos. Estaría permitido, por consiguiente, que los partidos que no consiguiesen representación nacional funcionasen a nivel estatal y municipal y compitiesen para cargos en los estados y municipios. Entretanto, la Asamblea Nacional Constituyente adoptó una posición conservadora y se optó por la continuidad.

El “presidencialismo de la coalición” brasileño¹⁶ asume un carácter consociativista, según el cual la capacidad gubernativa del poder Ejecutivo depende del apoyo de las bases mayoritarias en el Congreso Nacional. Asociado al carácter pluripartidario del sistema político brasileño, que impide que el partido político del presidente sea mayoritario en las casas legislativas, el presidente está obligado a construir coaliciones amplias para ejecutar su agenda legislativa.¹⁷

La mayor parte de los analistas señala riesgos en esa combinación institucional. Según Linz y Stepan,¹⁸ el pluralismo partidario brasileño es un fuerte factor de inestabilidad política, pues impide que el presidente posea una mayoría sólida en el Congreso Nacional. Ese factor lo volvería rehén de coaliciones frágiles e imprevisibles, creándose un sistema poco propicio para el desarrollo de instituciones democráticas. Además de la diversidad partidaria, Mainwaring¹⁹ señala que la pluralidad de intereses

¹⁶ Abranches, Sérgio, “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”, *op. cit.*, nota 1.

¹⁷ Limongi, Fernando, *op. cit.*, nota 1; Melo, Carlos Ranulfo, “Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil”, *op. cit.*, nota 4.

¹⁸ Linz, Juan y Stepan, Alfred, *A Transição e Consolidação da Democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul*, São Paulo, Paz e Terra, 1999.

¹⁹ Mainwaring, Scott, “Multipartism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil”, en Mainwaring y Shugart (orgs.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997.

regionales sería otro elemento de desagregación de los parlamentarios, hecho que volvería aún más difícil la misión de pavimentar bases confiables. Ames²⁰ opina que el mantenimiento del sistema proporcional de listas abiertas y la vinculación del mandato al candidato y no al partido, serviría de estímulo para la indisciplina en la actividad parlamentaria, hecho que comprometería la capacidad de movilización de los liderazgos de los partidos dentro del Congreso Nacional.²¹

No obstante, el riesgo de crisis de gobernabilidad, por lo menos en su totalidad, no se confirmó. De manera general, los presidentes de la República han obtenido relativo éxito en la construcción de las mayorías en el Congreso Nacional; los parlamentarios han presentado un alto grado de disciplina parlamentaria, y el Poder Ejecutivo ha conseguido desarrollar su agenda legislativa. Por ejemplo, según Limongi²² el Ejecutivo aprueba, en promedio, el 70.7% de sus iniciativas de legislación ordinaria. Existe un conjunto de hipótesis que explican la estabilidad encontrada.

Figueiredo y Limongi²³ afirman que el riesgo institucional no se confirmó debido al hecho de que la Constitución de 1988 mantuvo innovaciones traídas por los militares, que ampliaban el poder del Ejecutivo en las relaciones con el Congreso, como la medida provisional (que posee fuerza de decreto, debiendo ser evaluada en 120 días por la Cámara y por el Senado), la prerrogativa exclusiva de iniciar legislación para algunos asuntos estratégicos (organización de las fuerzas armadas, de la administración pública y del Poder Judicial, creación y extinción de tributos, proponer el presupuesto) y la posibilidad de requerir un régimen de urgencia para la tramitación de proyectos de su autoría, y lo insertaban como actor legislativo privilegiado en el proceso legislativo. Además de eso, fue concedido al presidente el poder de vetar total o parcialmente todas las leyes aprobadas por el Congreso Nacional (excepto las enmiendas constitucionales). Para derribar el veto es necesaria la mayoría absoluta de los senadores y diputados federales, reunidos en sesión conjunta, por medio de votación secreta.

²⁰ Ames, Barry, "Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation", *American Political Science Review*, 88, 1995.

²¹ Melo, Carlos Ranulfo, *Retirando as Cadeiras do Lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2004.

²² Limongi, Fernando, *op. cit.*, nota 1.

²³ Figueiredo, Argelina y Limongi, Fernando, *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Institucional*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2001.

CUADRO 3. EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN PARTIDARIA DE LOS ASIENTOS DE LA CÁMARA DE LOS DIPUTADOS EN EL NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL (1990-2003)*

<i>Partido</i>	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1997	1999	2001	2001	2003
ARENA/PDS/ PPR/PPB	32	42	45	69	67	53	79	60	51	53	44
MDB/PMDB	131	108	98	101	96	107	94	83	92	87	69
PTB	28	38	30	26	29	31	23	31	32	33	45
PDT	38	46	40	36	35	33	23	25	17	16	17
PT	17	35	36	35	36	49	51	59	58	58	91
PFL	90	84	86	87	89	89	105	105	95	97	76
PCB/PPS	03	03	03	03	03	02	02	03	13	12	18
PC do B	06	05	05	07	06	10	10	07	10	10	12
PSB	08	11	10	10	10	15	11	18	16	17	29
PL	13	15	18	14	16	13	10	12	28	27	29
PDC	15	22	19	—	—	—	—	—	—	—	—
PSDB	60	38	40	45	48	62	97	99	91	95	65
PRN	31	40	26	16	04	01	—	—	—	—	—
PP (1993-1995)	—	—	—	37	45	36	—	—	—	—	—
Otros	23	16	47	17	19	12	08	11	10	08	18
Total	495	503	503	503	503	513	513	513	513	513	513

* 1991, 1995, 1999 y 2003 corresponden a la posesión de los nuevos representantes electos.

FUENTE: Fleischer, David, "Reforma política en Brasil: una historia sin fin", *América Latina Hoy*, Salamanca, 37, 2004.

CUADRO 4. COALICIONES DEL GOBIERNO
EN BRASIL (1988-2004)

<i>Presidente</i>	<i>Partido del presidente</i>	<i>Partidos en la coalición de gobierno</i>	<i>Duración de la coalición (meses)</i>	<i>(%) de asientos en la Cámara de los Diputados</i>
Sarney II	PMDB	PMDB, PFL	17.5	64.40
Collor I	PRN	PRN, PDS, PFL	10.5	29.70
Collor II	PRN	PRN, PDS, PFL	14.5	34.59
Collor III	PRN	PRN, PDS, PTB, PFL, PL	5.5	43.54
Itamar I	Sin partido	PSDB, PTB, PMDB, PSB, PFL	11	60.04
Itamar II	Sin partido	PSDB, PTB, PMDB, PP, PFL	5	55.64
Itamar III	Sin partido	PSDB, PP, PMDB, PFL	11	55.27
FHC I (1)	PSDB	PSDB, PTB, PMDB, PFL	16	57.26
FHC II (1)	PSDB	PSDB, PMDB, PPB, PTB, PFL	32	77.19
FHC I (2)	PSDB	PSDB, PMDB, PPB, PTB, PFL	38	76.61
FHC II (2)	PSDB	PMDB, PSDB, PPB	10	45.22
Lula I	PT	PT, PL, PCdoB, PDT, PPS, PSB, PTB, PV	12.5	41.91
Lula II	PT	PT, PL, PCdoB, PPB, PSB, PTB, PV, PMDB	11.5	61.21

FUENTE: Elaboración propia con base en Limongi, Fernando, "Presidencialismo e governo de coalizão", en Avritzer, Leonardo y Anastasia, Fátima (orgs.), *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006.

Otro aspecto heredado y mantenido por la Constitución de 1988 es la competencia exclusiva del jefe del Ejecutivo de nombrar, censurar y exonerar a los ministros y a otros miembros del gabinete de gobierno. La distribución de las carteras ministeriales entre los partidos políticos es uno de los principales instrumentos para la construcción de la base de apoyo en el Congreso Nacional.

La Constitución mantuvo la facultad de las cámaras baja y alta de instalar comisiones parlamentarias de indagación (CPI), aisladamente o en conjunto. Las comisiones pueden recolectar informaciones y declaraciones y pueden sugerir al Poder Judicial la restauración de la indagación. No existen restricciones de temas o áreas de investigación.

Los líderes partidarios pasaron a tener instrumentos de control sobre la bancada, como la distribución de posiciones estratégicas dentro de la estructura de organización interna del Congreso Nacional, que supuestamente garantiza la disciplina partidaria (véase cuadro 4).

Abranches,²⁴ Limongi²⁵ y Fabiano Santos²⁶ enfatizan la distribución de cargos ministeriales entre los partidos con representación parlamentaria como instrumento de obtención de apoyo. Pereira y Mueller²⁷ subrayan el control del Poder Ejecutivo sobre la aplicación del presupuesto. Al elaborar el presupuesto de la Unión, el Congreso Nacional sólo prevé y autoriza la realización de gastos, correspondiéndole al Ejecutivo decidir sobre su aprobación o no. De esa forma, el gobierno utiliza la “liberación” de partidas destinadas por los parlamentarios como instrumento de cambio para la obtención de votos y sustentación.²⁸

El federalismo fue ampliado por la Constitución en 1988. Brasil se volvió uno de los únicos países del mundo en admitir a los municipios como ente federativo, con autonomía legislativa y tributaria prevista en la le-

²⁴ Abranches, Sérgio, “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”, *op. cit.*, nota 1.

²⁵ Limongi, Fernando, *op. cit.*, nota 1.

²⁶ Santos, Fabiano, “Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988”, en Avritzer, Leonardo y Anastasia, Fátima (orgs.), *op. cit.*, nota 1.

²⁷ Pereira, Carlos y Mueller, Bernardo, “Uma teoria da preponderância do poder executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 15(43), 2000.

²⁸ Santos, André Marengo dos, “Regras eleitorais, deputados e fidelidade partidária”, en Soares, Glaucio Ary Dillon y Rennó, Lúcio R. (orgs.), *op. cit.*, nota 4.

gislación. Según Valeriano Costa,²⁹ la federación brasileña crece constantemente. El texto constitucional prevé la posibilidad de creación de nuevos municipios y estados, bastando la aprobación de la población manifestada en plebiscito y la ratificación de las asambleas legislativas en el caso de nuevos municipios, y del Congreso Nacional para el caso de nuevos estados. De 1988 a 2001 fueron creados 1,377 nuevos municipios, totalizando actualmente 5,560 unidades.³⁰

CUADRO 5. DISCIPLINA PARTIDARIA POR GOBIERNO (%)

	<i>Sarney</i> (1986-1989)	<i>Collor</i> (1990-1992)	<i>Itamar</i> (1993)	<i>FHC I</i> (1994-1998)	<i>FHC II</i> (1999-2002)	<i>Lula</i> (2003-2004)
PT	98.8	96.7	97.8	97.1	98.9	95.8
PDT	93.5	92.9	91	91.5	94.3	86.4
PSDB	86.8	88.3	87	92.9	96.4	84.6
PFL	88.2	90.3	87.4	95.1	95	84.3
PPB	85.2	90.9	87.4	84.3	91.2	83.7
PTB	79.5	84.6	83.9	89.7	87	91.3
PMDB	83.7	87.5	91.2	82.3	86.8	83.1
Promedio	88.0	90.2	89.4	90.4	92.8	90.0

FUENTE: Santos, *op. cit.*

Las relaciones federativas poseen una gran influencia sobre la gobernabilidad. En primer lugar, se constituye uno de los principales factores en la organización del Congreso Nacional. El Senado Federal está compuesto por la representación equitativa de tres senadores por estado, contabilizando en total 81 parlamentarios. En la Cámara de los Diputados el número de representantes es proporcional a la población de los estados, sumando 513 diputados.

²⁹ Véase Costa, Valeriano, "Federalismo", en Avelar, Lúcia y Cintra, Antônio Octávio (orgs.), *op. cit.*, nota 9.

³⁰ Anastasia, Fátima, "Federação e relações intergovernamentais", en Avelar, Lúcia y Cintra, Antônio Octávio (orgs.), *op. cit.*, nota 9.

La Constitución de 1988 fijó límites máximo y mínimo para el tamaño de las bancadas en la Cámara de Diputados, 70 parlamentarios para los estados más populosos (esto es, São Paulo) y 8 en los menos populosos. Ese criterio provoca una sobrerrepresentación de los estados con menor número de habitantes, creando una distorsión en la representación política y un nuevo equilibrio de la estructura política (desigualdades regionales). De acuerdo con Valeriano Costa,³¹ los estados de las regiones norte, nordeste y centro-oeste contienen el 43% de la población. Entretanto, concentran el 74% de los asientos en el Senado Federal y el 50% en la Cámara de los Diputados.³²

Los intereses regionales deben ser considerados como un elemento importante para la definición de los votos de los parlamentarios. En diversas materias tributarias y presupuestarias, que tratan de la distribución de los recursos entre los entes federativos, la defensa de los estados supera inclusive la orientación del propio partido. De esa forma, ese sería otro factor de la fragmentación y dispersión parlamentaria que ofrece dificultades al presidencialismo de coalición.³³ Además de eso, la influencia de los gobernadores sobre sus bancadas los inserta como actores relevantes también en el juego político nacional, cuyo apoyo es constantemente buscado por los presidentes desde 1988. El 30 de abril de 2003, el presidente Lula reunió a los 27 gobernadores en Brasilia para transmitir sus propuestas de reformas (la previdencia y tributación) al Congreso Nacional.

El Poder Judicial mantiene un órgano especializado de justicia electoral permanente y descentralizado, compuesto de un tribunal nacional (Tribunal Superior Electoral) y de 27 tribunales regionales, siendo uno por estado. Según Arantes,³⁴ en cada elección la justicia electoral juzga, en promedio, 35 mil recursos presentados por candidatos y partidos. Según el autor, ese dato puede indicar una falta de consenso en torno a las reglas electorales.

³¹ Costa, Valeriano, *op. cit.*, nota 30.

³² Nicolau, Jairo, "A reforma da representação no Brasil", en Benevides, Maria Victória *et al.* (orgs.), *Reforma Política e Cidadania*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2003.

³³ Mainwaring, *op. cit.*, nota 20.

³⁴ Arantes, Rogério Bastos, "Judiciário: entre a Justiça e a Política", en Avelar, Lúcia y Cintra, Antônio Octávio (orgs.), *op. cit.*, nota 9.

El Supremo Tribunal Federal recuperó la autonomía para la realización del control de la constitucionalidad según un modelo híbrido, que carga características de tipo difuso (juzga casos concretos, oriundos de instancias inferiores) y de tipo concentrado (consulta realizada por un conjunto de actores políticos predeterminados por el texto constitucional). Arantes afirma que la multiplicidad de actores (presidente de la República, mesa dirigente del Senado Federal, mesa dirigente de la Cámara de los Diputados, mesa dirigente de las asambleas estatales [27 estados], gobernadores de los estados [27 estados], partidos políticos con representación en el Congreso [cerca de 18], entre otros), permite que el Supremo Tribunal Federal sea utilizado como última instancia de diversos conflictos exclusivamente políticos. Los partidos políticos son los segundos con más número de acciones directas de inconstitucionalidad (ADIn), sólo detrás de las organizaciones sindicales. El sistema de nombramiento de los ministros del Supremo Tribunal, pautado en las indicaciones presidenciales, contribuye para resaltar la coloración política de su actuación. Cabe mencionar que el presidente Lula nombró a seis de los once miembros del Supremo Tribunal entre 2003 y 2006.

La Constitución de 1988 consagró a los tribunales de cuentas como principales órganos de control de las finanzas públicas. Ellos existen en las esferas federal (Tribunal de Cuentas de la Unión) y estatal (tribunales de cuentas estatales). Existen aún dos tribunales de cuentas municipales que fiscalizan a los gobiernos locales de las ciudades de São Paulo y Río de Janeiro. Los tribunales actúan de forma complementaria al Poder Legislativo y las indicaciones de los ministros deben ser aprobadas por los parlamentarios. En abril de 2001 fue creada la Contraloría General de la Unión (CGU) para investigar los fraudes contra el patrimonio público federal. El cargo de corregidor es indicado por el presidente de la República y no necesita ser ratificado por el Congreso Nacional.

Otra innovación para volver más transparente la gestión pública traída por la carta de 1988 son los consejos comunitarios. Su propósito es constituir mecanismos de *accountability* societaria por medio de asociaciones formadas por la sociedad civil con la función de ejercer control y publicidad de las acciones gubernamentales. Los consejos pueden ser creados en todas las esferas del gobierno, municipal, estatal o federal, alrededor de áreas temáticas definidas o políticas públicas específicas (consejos de salud, educación, seguridad pública, etcétera) y pueden poseer naturaleza

deliberativa o consultiva. Son espacios institucionalizados, creados para complementar las actividades de los órganos de la administración.

CUADRO 6. PORCENTAJE DE MUNICIPIOS DE LOS CONSEJOS COMUNITARIOS EN FUNCIONAMIENTO (%)

<i>Tipos de consejos</i>	<i>Porcentaje</i>
Salud	98*
Asistencia social	93
Niños y adolescentes	77
Educación	73*
Trabajo / empleo	34
Medio ambiente	29
Turismo	22
Cultura	13
Habitación	11
Pol. urbanización / transporte / presupuesto	16

* La transferencia de recursos específicos por parte del gobierno central en las áreas de salud y educación está condicionada a la formación de consejos comunitarios.

FUENTE: IBGE, 2002.

A pesar del gran número de consejos comunitarios inaugurados en todo el país (más de 26 mil hasta 2002), la mayor parte de los analistas señala problemas para su institucionalización. Las principales dificultades se encuentran en la asimetría de los recursos y de informaciones entre actores societarios y estatales; la utilización de los consejos para la realización del reclutamiento político-partidario y la dependencia excesiva en relación con el poder estatal, dado que los consejos no poseen autonomía financiera. Entretanto, a despecho de las deficiencias, los consejos constituyen el mayor instrumento institucionalizado de control de la administración y participación directa en la gestión pública ya implementada.

IV. REFORMAS AL SISTEMA ELECTORAL

La Asamblea Nacional Constituyente se rehusó también a realizar cambios significativos en esta área. El método mayoritario fue mantenido para la elección de los jefes del Ejecutivo nacional, estatales y municipales, además de los senadores. Para los cargos de presidente y gobernador es necesaria la obtención de la mayoría absoluta de los votos. En caso de que ella no sea alcanzada en la primera elección, se efectúa una segunda vuelta con los dos candidatos que obtuvieron más votos. La mayoría absoluta y la realización de la segunda vuelta también son exigidas en las elecciones para alcaldes en los municipios con más de 200 mil electores. Para la escogencia de los senadores, basta la mayoría simple.³⁵

Anhelando la reelección del actual presidente Fernando Henrique Cardoso, en 1998, el Congreso aprobó la “enmienda de reelección” en 1997. Había alguna resistencia especialmente por parte de algunos senadores que pretendían competir para gobernador en 1998, y no querían competir contra el actual gobernador con la máquina estatal en manos. Asimismo, la medida fue aprobada para incluir gobernadores y alcaldes. La reelección fue limitada a una sola oportunidad (dos mandatos consecutivos), pudiendo el mandatario volver a participar en una nueva elección después de un intervalo de cuatro años. Eso hizo posible que el presidente Cardoso compitiera en la reelección de 1998 y el presidente Luiz Inácio Lula da Silva en 2006; para gobernadores en 1998, 2002 y 2006, y de alcaldes en 2000 y 2004.

En 1998, veintidós gobernadores participaron de la reelección. En el primer turno, nueve ganaron y tres fueron derrotados. De los diez que fueron para un segundo turno, seis vencieron y cuatro perdieron. Así, quince gobernadores fueron reelectos.³⁶ En 2002, catorce gobernadores intentaron la reelección. En el primer turno, cuatro fueron reelectos y uno fue derrotado. De los nueve gobernadores que fueron para el segundo turno, cuatro fueron reelectos y cinco derrotados. En la elección más reciente (10. de octubre de 2006), veinte gobernadores intentaron la reelección, nueve ganaron en el primer turno y cinco perdieron. Los seis go-

³⁵ Cintra, Antônio Octávio, “Sistema Eleitoral”, en Avritzer, Leonardo y Anastasia, Fátima (orgs.), *op. cit.*, nota 1.

³⁶ Fleischer, David, “Reelección a la brasileña: las elecciones generales de 1998”, *Contribuciones*, Buenos Aires, 15(4), 1998.

bernadores restantes fueron para el segundo turno el 29 de octubre y cinco fueron reelectos. En suma, 14 de los 20 gobernadores fueron reelectos. En la primera experiencia con la reelección de alcaldes en 2000, 3,775 (entre 5,559) intentaron la reelección y 2,019 tuvieron éxito (55.9%). El índice de reelección fue más alto en el Noreste (64.3%).³⁷

Para la elección de los diputados federales, estatales y regidores, la Asamblea Nacional Constituyente mantuvo el método proporcional de listas abiertas, contradiciendo la sugerencia hecha por la Comisión Arinos. Esa fórmula, empleada en Brasil desde 1945, determina que el criterio de ocupación de los campos dedicados a un partido se obtiene a partir de la votación individual de cada candidato. Aquel que recibe más indicaciones de los electores gana prioridad en la lista partidaria, y así sucesivamente.

El cálculo del número de asientos dedicados a cada lista partidaria observa el método Hare y resto más alto. El coeficiente electoral es determinado por el resultado del número total de votos válidos por el número de asientos en disputa.

La utilización de listas abiertas es el mayor blanco de las críticas dirigidas al sistema electoral brasileño, y señalado como un elemento responsable por gran parte de los males del sistema partidario. El principal argumento contrario a ese modelo afirma que él personifica el voto, creando lazos entre electores y candidatos y no entre electores y partidos. Esa especificidad causaría el debilitamiento de los partidos, dado que ellos no precisan ser considerados en el momento de la escogencia del elector. Además de eso, el hecho de que las listas partidarias sean ordenadas de acuerdo con la votación individual de los candidatos, transfiere la competencia electoral hacia el interior del partido. En el caso de que el partido alcance el coeficiente electoral, no importa el número de votos obtenidos frente al candidato de uno u otro partido o coalición. El factor decisivo son los votos recolectados frente a los propios correligionarios, con quien se disputa los campos destinados en el partido.³⁸ Así, después

³⁷ Fleischer, David, "As eleições municipais no Brasil: uma análise comparativa (1982-2000)", *Opinião Pública*, Campinas, 8(1), 2002.

³⁸ Nicolau, Jairo, *op. cit.*, nota 33; del mismo autor: "Lista Aberta-Lista Fechada", en Avritzer, Leonardo y Anastasia, Fátima (orgs.), *op. cit.*, nota 1, y "Voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil", en Soares, Glaucio Ary Dillon y Rennó, Lúcio R. (orgs.), *op. cit.*, nota 4.

de cuatro años, ni siquiera el 50% de los electores consigue recordar por quien votó.³⁹

Otra debilidad causada por la lista abierta es el debilitamiento de la fidelidad partidaria. Como el partido no tiene control sobre el orden de la lista partidaria, y existe la ausencia de legislación que impida la transferencia de partidos después de la elección, el candidato fija su compromiso con el elector, viendo al partido sólo como un instrumento de ocasión para alcanzar el poder.⁴⁰

La posibilidad de componer coaliciones partidarias también fue mantenida por la Constitución de 1988, tanto para las elecciones mayoritarias como para las proporcionales (composiciones distintas). Las coaliciones sólo poseen propósito electoral, dado que no poseen sobrevivencia después de la realización de la elección. Según Dalmoro y Fleischer,⁴¹ las coaliciones, en el campo jurídico-formal, son consideradas como un partido provisional único. No obstante, el elector no puede votar por las coaliciones, sino sólo por los candidatos o los partidos de manera separada, de manera que se configura como un bloque o partido único para la mayoría de la población. Además de eso, como la coalición presenta una lista única, es difícil analizar el desempeño electoral obtenido por cada partido.

Para evitar el casuismo que marcó las elecciones ocurridas hasta el final de la transición democrática, el Congreso Nacional aprobó en 1993 una enmienda constitucional, determinando que cualquier modificación a las reglas electorales no pueda ser aplicada a las contiendas que ocurrieron en el periodo anterior, inferior a un año, de la fecha de su publicación y vigencia. Ese dispositivo fue colocado a prueba recientemente. En marzo de 2006 el Congreso Nacional alteró el texto constitucional para redefinir la autonomía de los partidos para que realicen coaliciones en el plan nacional y en el plan estatal de forma independiente. Esa medida fue una reacción a la interpretación dada por el Tribunal Superior Electro-

³⁹ Almeida, Alberto, “Amnésia eleitoral: em quem você votou para deputado em 2002? E em 1998?”, en Soares, Glaucio Ary Dillon y Rennó, Lúcio R. (orgs.), *op. cit.*, nota 4.

⁴⁰ Melo, Carlos Ranulfo, “Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil”, *op. cit.*, nota 4.

⁴¹ Dalmoro, Jefferson y Fleischer, David, “Eleição Proporcional: os efeitos das coligações e o problema da proporcionalidade”, en Krause, Silvana y Schmitt, Rogério (orgs.), *Partidos e Coligações Eleitorais no Brasil*, São Paulo, Editora UNESP, 2005, p. 90.

ral, en marzo de 2002, al antiguo texto que obligó a los partidos a reproducir las coaliciones nacionales también en la esfera regional, en un movimiento que fue conocido como “verticalización”. Como la enmienda fue promulgada a menos de un año para la realización de las elecciones de octubre, su eficacia sólo podrá ser vista en 2010.

En 1997 fue aprobada la nueva ley para la consolidación de la legislación electoral y establecer, finalmente, reglas permanentes. No hubo gran alteración en relación con la normatización que ya venía siendo utilizada. Fue establecido un calendario electoral diferenciado, que alterna la escogencia del presidente de la República, gobernador del estado, senadores, diputados federales y diputados estatales con las elecciones de alcaldes y regidores, existiendo un espacio de dos años entre ellos. De forma coloquial, en los años de la Copa del Mundo tenemos las elecciones nacionales y estatales (2006, 2010, 2014, etcétera) y en los años de las olimpiadas tenemos las elecciones locales (2008, 2012, 2016, etcétera).

En 1995, el Congreso aprobó una propuesta de cuotas para mujeres candidatas en las listas abiertas para diputados (estatales y federales) y regidores.

Esta cuota (de 20%) fue aplicada en las elecciones municipales de 1996 y del 30% en las elecciones para diputados en 1998, 2002 y 2006. Ninguno de los partidos consiguió incluir en sus listas 30% de candidatas.

La proporción de regidores de hecho aumentó (un poco) de 7.4% en 1992 a 11.2% en 1996 y 11.6% en 2000. Sin embargo, el impacto fue mayor en las regiones Norte (11.2%, 14.0% y 13.9%) y Noreste (9.1%, 13.0%, 13.1%), y menor en las regiones más desarrolladas en el Sur del país.⁴²

Sin embargo, el impacto sobre las elecciones para diputado federal fue negativo. En 1990 fueron electas 28 diputadas (5.6%) y 34 en 1994 (6.6%). Pero con las cuotas en vigencia, en 1998 sólo 29 diputadas (5.7%) llegaron a la Cámara Federal.⁴³ Las candidatas a diputada tuvieron el mismo desempeño en 2002, 42 fueron electas (8.2%) y en 2006 fueron

⁴² Fleischer, David, “As eleições municipais no Brasil: uma análise comparativa (1982-2000)”, *op. cit.*, nota 38.

⁴³ Véase Araújo, Clara, “As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro e comparação com experiências internacionais”, *Dados*, Rio de Janeiro, 44(1), 2001; Fleischer, David, “Reelección a la brasileña: las elecciones generales de 1998”, *op. cit.*, nota 37.

electas 45 (8.8%). Si la reforma política cerrara las listas para elecciones proporcionales, Brasil podría adoptar la Ley de Cupos de la Argentina, que obliga a los partidos a incluir a una mujer en por lo menos el tercero, quinto y séptimo lugar en la lista.

En agosto de 1997 el Congreso aprobó una medida en la cual los votos en blanco en las elecciones proporcionales no fuesen considerados válidos para el cálculo del cociente electoral. Antes de votar este proyecto, muchos partidos y diputados hicieron cálculos usando los datos electorales de 1994, para estimar el impacto de esta medida en sus estados. Concluyeron que el coeficiente electoral sería reducido y así su reelección sería más fácil en 1998. Pero olvidaron incluir en sus proyecciones el aumento del electorado (alrededor del 10% de cuatro en cuatro años) y el impacto de la urna electrónica.⁴⁴

Por fin, en las elecciones municipales de 1996 la justicia electoral realizó una experiencia con las urnas electrónicas en cerca de 60 ciudades mayores. En las elecciones generales de 1998 este sistema se extendió al 60% del electorado, con una cobertura total en cinco estados (Distrito Federal, Río de Janeiro, Amapá, Alagoas y Roraima).

La reducción en el número de votos blancos y nulos fue muy grande. Por ejemplo, en 1994 el Distrito Federal contó con 290,743 votos blancos y nulos y en 1998 sólo 72,525 —una reducción del 75.1%—, pues el procedimiento para votar blanco o nulo en la urna electrónica es más complicado que simplemente votar por un candidato o partido. El impacto sobre la elección proporcional fue grande, pues el cociente electoral aumentó de 90.825 a 124.872 (37.5%); en cuanto al electorado, creció apenas 19.1%.⁴⁵ El aumento del cociente electoral en 1998 también se debió a la exclusión de los votos blancos del total de los votos válidos, que no fue el caso en 1994.

La Constitución de 1988 estableció tres mecanismos de democracia directa en el nuevo orden político: el plebiscito, el referendo y el proyecto de iniciativa popular, siendo que ambos pueden ser aplicados en los niveles federal, estatal y municipal. En la esfera federal, el referendo y el plebiscito pueden ser convocados únicamente por el Congreso Nacional. No existe previsión legal respecto a las materias que deban pasar obliga-

⁴⁴ Fleischer, David, *idem*.

⁴⁵ *Idem*.

toriamente por consulta popular, a no ser para la formación de nuevas unidades de la Federación (plebiscito). En los ámbitos estatales y municipales, las posibilidades de convocación dependen de la Constitución estatal y de la ley orgánica de cada unidad.

En el periodo democrático (pos 1985), el plebiscito fue utilizado sólo en una ocasión. En 1993 los brasileños fueron a las urnas a escoger la forma de organización del Estado (monarquía parlamentaria o república) y del gobierno (presidencialismo o parlamentarismo). El resultado fue muy favorable a la continuidad del republicanismo presidencialista. El referendo también fue aplicado solamente en una oportunidad, en 2005, cuando la población se decidió por la no prohibición de la comercialización de las armas de fuego.⁴⁶

La iniciativa popular legislativa, en el plan nacional, prevé la posibilidad de la presentación del proyecto de ley a la Cámara de Diputados. Por tanto, la propuesta debe ser suscrita por el 1% del electorado, distribuidos en por lo menos 5 estados, y con un mínimo del 0.3% de las firmas en cada una de ellas. Actualmente ese número corresponde a aproximadamente 1.5 millones de electores. Desde su establecimiento, el Congreso aprobó dos leyes oriundas del proyecto de iniciativa popular. La primera ley creó una tipología de crímenes inafianzables y sin derecho a la progresión de la pena. Ella estuvo vigente durante 11 años y fue decretada inconstitucional por el Tribunal Supremo Federal en 2006. La segunda ley (de 1999) otorga mayores facultades a la justicia electoral para combatir la compra de votos y se encuentra actualmente en vigencia.⁴⁷

El nuevo orden democrático no adoptó el mecanismo popular para la revocación de los mandatos. Entretanto, existen posibilidades de destituir al presidente, al vicepresidente y a los ministros de Estado por medio de la aplicación del procedimiento *impeachment*. Por lo tanto, el proceso debe ser autorizado por al menos 2/3 partes de los diputados federales y ejecutado y juzgado por el Senado Federal. En 1992, la autorización de la Cámara de Diputados para la instauración del proceso de *impeachment* hizo que el presidente Fernando Collor renunciara al puesto. En esa ocasión, el Congreso Nacional posesionó a su vicepresidente, Itamar Franco.

⁴⁶ Fleury, Sônia, "Iniciativa popular", en Avritzer, Leonardo y Anastasia, Fátima (orgs.), *op. cit.*, nota 1.

⁴⁷ *Idem.*

CUADRO 7. SUGERENCIAS RECIBIDAS EN LA COMISIÓN DE LEGISLACIÓN PARTICIPATIVA (2001-ABRIL DE 2006)

Año		2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Recibidas	Sugerencias (proyectos de ley, requerimiento de audiencia pública, etcétera)	24	59	57	28	107	55	330
	Sugerencias de enmiendas a la Ley Presupuestaria Anual	11	21	16	12	21	—	81
	Sugerencias de enmiendas al Plan Plurianual	—	—	01	—	—	—	01
	Sugerencias de enmiendas de ley de directrices presupuestarias	—	—	—	—	05	07	12
Total		35	80	74	40	133	62	424

FUENTE: Cámara de los Diputados.

En mayo de 2001 fue creada en la Cámara de los Diputados la Comisión de Legislación Participativa (CLP). Esa iniciativa fue una de las más importantes y exitosas medidas de creación de mecanismos de participación directa en el país. Por medio de ella, cualquier entidad civil organizada podrá presentar propuestas de legislación. Las propuestas recibidas serán analizadas por 18 diputados y en el caso de ser aprobadas, se transforman en proyecto de ley y se inicia el proceso de tramitación legal en la Cámara.⁴⁸

Desde su creación, la Comisión de Legislación Participativa recibió 424 sugerencias, entre propuestas de proyectos de ley, pedido de audiencia pública, sugerencias presupuestarias, requerimientos, votos de influencia, entre otros. De ese total, 135 fueron transformadas en proposiciones (30% del total). Ese número contrasta con los indicadores de los proyectos de iniciativa popular, que necesitan de un esfuerzo mucho mayor (aproximadamente 1.5 millones de firmas). En los dieciocho años de

⁴⁸ Véase www2.camara.gov.br/comissoes/permanentes/clp.

vigencia de ese instituto (hasta 2006), apenas tres proyectos fueron presentados.

La Comisión de la Legislación Participativa es un buen ejemplo de las formas de aproximación de las instituciones representativas y la población. La participación de la sociedad civil legitima el sistema político, supliendo una demanda resultante de las principales democracias del mundo.

CUADRO 8. SUGERENCIAS TRANSFORMADAS EN PROPOSICIONES
(2001-ABRIL DE 2006)

<i>Proposiciones</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>Total</i>
Proyecto de ley (PL)	01	20	22	10*	08	13	74
Proyecto de ley complementar (PLP)	01	04	01	—	—	—	06
Enmienda al proyecto de ley	—	—	—	01*	02	—	03
Indicación (INC)	—	02	—	01*	—	—	03
Requerimiento (REQ) de audiencia pública y seminario	—	02	01	—	03	02*	08
Requerimiento de información (RIC)	—	01	—	—	—	—	01
Voto por aclamación	—	—	—	—	01	—	01
Voto de influencia	—	—	—	—	01	—	01
Enmienda a LOA	05	05	05	05	05	—	25
Enmienda al PPA	—	—	01	—	—	—	01
Enmienda al LDO	—	—	—	—	05	07	12
Total	07	34	30	17	25	22	135

FUENTE: Cámara de los Diputados.

V. REFORMAS A LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS

La Constitución de 1988 le confiere una amplia autonomía para la creación, fusión, extinción y organización interna de los partidos políticos. Fundar una nueva agremiación es relativamente fácil. La legislación exige el apoyo de 0.5% del número de los electores que votaron en las últimas elecciones para diputado federal, distribuido en por lo menos nueve estados. Todos los partidos deben tener participación nacional y no pueden poseer carácter paramilitar. Los partidos son considerados instituciones de derecho privado, o sea, poseen libertad para determinar su organización interna, así como mecanismos para la selección de los candidatos. Actualmente casi ninguna de ellas realiza elecciones para decidir sobre los nombres de sus candidatos.

Los partidos políticos reciben recursos privados y públicos. La legislación no impone límites a la donación de personas físicas o jurídicas, movimientos sociales o grupos políticos. No obstante, prohíbe la obtención de recursos de entidades y gobiernos extranjeros, sindicatos, autoridades y prestadores de servicios públicos. El financiamiento público de los partidos se hace de dos maneras. La primera es realizada por medio de la concesión del acceso gratuito a la radio y la televisión. Los partidos que consiguieron elegir representantes para la Cámara de los Diputados en las últimas dos elecciones generales, por lo menos en cinco estados, sumando 1% de los votos disputados, tienen derecho a programas semestrales, exhibidos en cadena nacional, por diez minutos. Aquellos que sólo eligieron diputados en tres estados diferentes poseen el derecho a tener un programa anual, en cadena nacional, también con una duración de diez minutos. El partido que no atienda ninguno de esos requisitos posee un programa semestral, mostrado en todo el país, por cinco minutos. Además de eso, los partidos tienen derecho a inserciones en programaciones estatales, en la forma de llamadas de 30 segundos o un minuto cada uno, desde que consigan 1% de los votos recaudados para la Asamblea Estatal, no siendo contados los votos blancos y los nulos.

La segunda forma del financiamiento público ocurre por medio del acceso a los recursos provenientes de un fondo partidario. El dinero está previsto en la cantidad consignada en el presupuesto del gobierno federal, acrecentado de donaciones y multas pagadas por los partidos en caso de condena por crímenes electorales. Los criterios de la repartición del

fondo determinan que el 1% de su total debe ser repartido igualmente entre los partidos. El otro 99% es distribuido proporcionalmente de acuerdo con los votos obtenidos por cada partido en la última elección para la Cámara de los Diputados, siendo excluidos los votos en blanco y nulos.

CUADRO 9. PROPORCIÓN DE RECURSOS DISTRIBUIDOS
A LOS PARTIDOS POLÍTICOS (2005)

<i>Partido</i>	<i>Recurso (R\$)</i>	<i>Porcentaje</i>
PT	22,439,976.92	20.30
PSDB	17,486,186.61	15.82
PMDB	16,313,192.56	14.76
PFL	16,177,843.48	14.64
PP	9,560,132.98	8.65
PSB	6,465,602.28	5.85
PTB	6,308,579.05	5.71
PDT	6,278,894.94	5.68
PL	6,271,789.83	5.67
Otros	3,227,480.08	2.92
Total	110,530,139.73	100.00

FUENTE: Tribunal Superior Electoral.

Los partidos políticos deben rendir cuentas a la justicia electoral, que posee un cuerpo de funcionarios propios y está en funcionamiento permanente. Ella está compuesta por una corte nacional (Tribunal Superior Electoral, TSE) y por cortes estatales (tribunales regionales electorales, TREs). Los castigos aplicados por la justicia electoral van desde multas y pérdida de mandato hasta la cancelación del registro del partido.

En septiembre de 1995 fue sancionada la ley que reglamentó los artículos constitucionales que organizan los partidos políticos. Fue asegurada su autonomía para definir aspectos sobre su estructura interna. Para

promover la reducción de la fragmentación partidaria dentro del Congreso, se aprobó la adopción de la cláusula de barrera, que condiciona el derecho al funcionamiento parlamentario —elegir líderes, participar de la composición de las mesas directoras e indicar miembros para las comisiones— a los partidos que obtuvieran apoyo mínimo del 5% de los votos válidos para las elecciones de los diputados federales, distribuidos en por lo menos nueve estados, con el 2% del total de los votos computados en cada uno de ellos. Se excluye de ese cálculo los votos blancos y nulos.

Los partidos políticos que no obtuviesen el mínimo de votos fijado tendrán reducido drásticamente el derecho al financiamiento público del fondo partidario (principal fuente de renta de las siglas), y pierden el acceso gratuito a los medios de comunicación. El voto dirigido a los candidatos de los partidos son contabilizados, pero los parlamentarios electos están impedidos de participar integralmente en las actividades de las cámaras, manteniendo apenas el derecho al uso de la palabra en la tribuna y al posicionamiento en el plenario. Sin embargo, en la realidad esta barrera brasileña “no pone impedimentos a nadie” (como la barrera en Alemania), pues los diputados electos por los micropartidos (1, 2, 3 o 4) usualmente “emigran” hacia un partido mayor, en cuanto que los partidos “medianos” (de 5 a 25 diputados) podrán componer “bloques parlamentarios” con partidos más grandes —y así tener acceso a todas las funciones políticas de la cámara legislativa—.

A pesar de existir desde 1995, la cláusula de barreras sólo entró en vigencia en 2006. En los años cincuenta y sesenta, varias veces se aprobó una “cláusula de exclusión” por el Congreso, pero siempre fue postergada para la próxima elección y nunca entró en vigencia. Se estima que el efecto inmediato deba ser la fusión de siglas, provocando una reducción en su número. Según proyecciones realizadas con base en los resultados de 2006, de un total de 29 partidos registrados frente a la justicia electoral, 21 de éstos eligieron a por lo menos un diputado. Sin embargo, apenas siete de ellos, con sus 395 diputados (77%), mantendrían sus prerrogativas intocables. En octubre de 2006 (luego de la elección parlamentaria) otros diez partidos (con otros 97 diputados) se agregaron en cuatro nuevos partidos para sobrepasar la barrera del 5% (como puede verse en el cuadro 6). Así restan apenas cuatro partidos (con 21 diputados) abajo de la barrera. Es posible que en 2007 la Cámara de Diputados tenga once partidos. El redimensionamiento contribuiría para un mejor funciona-

miento del presidencialismo de la coalición, dado que disminuiría el número de actores dentro de la arena legislativa.⁴⁹

No obstante, en diciembre de 2006 el Supremo Tribunal Federal (STF) suspendió los efectos de la cláusula de barreras, declarándola inconstitucional. Los ministros atendieron a la acción directa de inconstitucionalidad hecha por los pequeños partidos y decidieron que la medida vulnera el derecho de representación de las minorías. De esa forma, todos los partidos continúan teniendo los mismos derechos a la representación en el Congreso Nacional.

CUADRO 10. PROPORCIÓN DE VOTOS VÁLIDOS OBTENIDOS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS, CÁMARA DE LOS DIPUTADOS (2002)

<i>Papeleta</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Sillas</i>
PMDB	15.12	89
PT	15.58	83
PSDB	14.13	66
PFL	11.34	65
PP	7.42	41
PSB	6.38	27
PDT	5.40	24
PTB + PAN	5.00	23
PR (PL + Prona + PTdoB)	5.66	26
PMD (PPS + PMN + PHS)	5.31	26
PSC + PV	5.48	22
PL	4.37	23
PTB	4.72	22

⁴⁹ Castro, Mônica Mata Machado de, "Cláusula de barreira", en Avritzer, Leonardo y Anastasia, Fátima (orgs.), *op. cit.*, nota 1.

CUADRO 10. PROPORCIÓN DE VOTOS VÁLIDOS OBTENIDOS
POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS, CÁMARA DE LOS DIPUTADOS (2002)
(continuación)

<i>Papeleta</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Sillas</i>
PPS	3.89	22
PV	3.61	13
PCdoB	2.12	13
PSC	1.87	9
PTC	0.86	4
PSOL	1.23	3
PMN	0.93	2
PRONA	0.97	2
PHS	0.46	2
PTdoB	0.33	1
PAN	0.28	1
PRB	0.26	1
PSDC	0.38	—
PRP	0.25	—
PSL	0.20	—
PRTB	0.18	—
PTN	0.16	—
PSTU	0.10	—
PCB	0.06	—
Total	100.0	513

FUENTE: Tribunal Superior Electoral.

VI. CONCLUSIÓN: ¿HACIA DÓNDE VAMOS?

Brasil, así como la mayoría de los países latinoamericanos, aún posee un largo y grande camino por recorrer en el desarrollo de su democracia. Las instituciones traídas por la nueva República aún no poseen un grado de consenso razonable dentro de la población. La desconfianza sobre los políticos, los partidos y el Congreso Nacional, dentro de otros, está presente en los sentimientos de los brasileños, que, de una manera general, creen que la democracia no se realizó totalmente. Por ejemplo, según datos recolectados por el Instituto Latinobarómetro en 2005, sólo el 22% de los brasileños está satisfecho con el funcionamiento de la democracia.⁵⁰

Existen impactos positivos y negativos en las reformas políticas. En lo que se refiere a la gobernabilidad, varios analistas⁵¹ alertan el riesgo de inestabilidad existente en la combinación entre presidencialismo y pluripartidismo extremo,⁵² consagrada en 1998. El exceso de partidos y la indisciplina parlamentaria volverían el juego político imprevisible y probaría constantemente la confiabilidad de la coalición. Entretanto, se observa que de manera general el Ejecutivo ha conseguido imponer su agenda al Legislativo. A ello contribuye el monopolio del presidente de la República sobre la distribución de cargos y carteras ministeriales entre los miembros de los principales partidos, el control de la ejecución del presupuesto, exclusividad para iniciar el trámite legislativo en áreas estratégicas y editar medidas provisorias con fuerza de decreto y eficacia inmediata.

En el ámbito de la participación política, las reformas surtieron efectos positivos. La adopción de las urnas electrónicas contribuyó a la resolución de los votos en blanco y nulos. La Constitución de 1988 elaboró tres formas de participación directa de la población: referendo, plebiscito y proyecto de ley de iniciativa popular. Desde entonces, el país realizó un referendo y un plebiscito, ambos con alcance nacional. Además de eso, tres proyectos fueron presentados, aunque sólo uno se volvió ley. Otra innovación que merece ser destacada es la Comisión de Legislación

⁵⁰ Véase www.latinobarometro.org/uploads/media/2005.pdf.

⁵¹ Ames, Barry, *op. cit.*, nota 21; Mainwaring, *op. cit.*, nota 20; Linz, Juan y Stepan, Alfred, *op. cit.*, nota 19.

⁵² Sartori, Giovanni, *Partidos Políticos e Sistemas Partidários*, Brasília, Ed. da UnB, 1982.

Participativa, órgano de la Cámara de los Diputados que recibe y transforma en proyecto de ley las propuestas ofrecidas por la sociedad civil organizada. Más de 80 sugerencias ya fueron tramitadas en la cámara baja.

La creación de los consejos comunitarios fue la principal innovación para el acompañamiento y fiscalización de la administración pública. A pesar del gran número de asociaciones creadas, su actuación aún es muy limitada y sufre muchas restricciones por parte de los gobernantes. El Tribunal de Cuentas de la Unión y de los estados, así como la Contraloría General de la República, sufren una fuerte influencia de la clase política, lo que parece comprometer su imparcialidad en muchos momentos. En ese aspecto, Brasil necesita construir mecanismos efectivos que aumenten el grado de *accountability* de la gestión pública.

Las reformas que alteran la representación política son las más controvertidas. El regreso del pluripartidismo dio más legitimidad al sistema partidario. No obstante, el gran número de partidos, la libertad de crear y extinguir partidos y la indefinición de las reglas de coligación perjudican la capacidad del elector de diferenciar entre las diversas opciones. La posibilidad de que los parlamentarios cambien libre y frecuentemente de partido dificulta un acompañamiento del ciudadano y fragiliza el control realizado por los líderes sobre sus representaciones. Por último, el sistema de listas abiertas está señalado como un problema grave, pues estimula que las personas voten por los candidatos y no por los partidos, hecho que personifica el voto y ayuda a comprometer la legitimidad de los partidos. No es por acaso, que la mayor parte de las propuestas actuales de reformas políticas busquen alterar ese sistema.

La tercera fase de las reformas y del proceso de revalidación de las instituciones democráticas construida en 1988 aún no concluyó. En el transcurso de los cambios emprendidos, muchas otras propuestas fueron realizadas y debatidas. En el umbral de la elección de un nuevo gobierno en octubre de 2006, la agenda política para 2007 fatalmente será dominada por sugerencias de cambio, principalmente de los sistemas electoral y partidario.

En ese sentido, se destaca la propuesta de reforma ya aprobada por el Senado Federal y en fase final de votación en la Cámara de los Diputados (PL 2679/2003). La principal modificación es respecto a la sustitución del sistema proporcional de listas abiertas por el sistema proporcional puro de listas cerradas y bloqueadas. En ese sentido, la tendencia del

Congreso Nacional es abandonar el modelo distrital mixto o modelo alemán (MMP), como el más conocido. Los dos mayores objetivos de adopción de listas cerradas son: *a)* aumentar el control del partido sobre sus candidatos, dado que él ordena la lista y, por tanto, influye directamente en la escogencia de los nombres que ocuparán los campos conquistados; *b)* aumentar el vínculo entre los partidos y el elector, que pasa a tener la posibilidad de votar apenas por las siglas de su preferencia, y no más por candidatos individuales, y *c)* eliminar la competición intrapartidaria entre candidatos de un mismo partido o coalición.

Otra propuesta importante es la adopción del principio de la fidelidad partidaria. En la práctica, ese instituto resulta de la adopción de las listas cerradas. Como los electores sólo votan por las siglas partidarias, ellas se volverán efectivamente dueñas de los mandatos, quedando al electo sólo su ejercicio. En el caso de cambio o expulsión del partido, el parlamentario pierde el derecho al mandato, que se transfiere al componente subsiguiente de la lista votada.

El financiamiento público de campañas también es discutido. Actualmente Brasil adopta un modelo mixto, que combina el financiamiento público (recursos provenientes del fondo partidario y espacio en los medios de comunicación pagados por el gobierno) y financiamiento privado. Según la sugerencia que está siendo analizada en la Cámara, el costo de las campañas se cubriría exclusivamente con recursos públicos. Con una base electoral de 126 millones de electores a R\$7,00 cada uno, se estima que el gobierno gastaría cerca de R\$900 millones (420 millones de dólares), distribuidos de la siguiente forma: *a)* 1% igualitariamente entre todos los partidos registrados en el Tribunal Superior Electoral; *b)* 14% igualitariamente entre los partidos con representación en la Cámara de los Diputados, y *c)* 85% proporcionalmente al tamaño de la bancada de cada partido en la Cámara de los Diputados, electos en la elección anterior. Es importante destacar que la adopción de esa medida está condicionada a la aprobación del sistema proporcional de listas cerradas.⁵³

La institución de federaciones de los partidos busca disciplinar y sustituir las actuales coaliciones electorales en las elecciones proporcionales. De esa forma, los partidos que constituyesen una federación y una identidad unificada en las campañas deberán permanecer afiliados a ella

⁵³ Fleischer, David, "Reforma política en Brasil: una historia sin fin", *op. cit.*, nota 5.

por el plazo mínimo de tres años después de la elección. De esa forma, la unidad construida durante las elecciones permanece por tres cuartos del periodo de actividad parlamentaria de los mandatos obtenidos por los partidos, eliminando así la “migración” de los diputados entre un partido y otro.

El movimiento de reforma política tiende a aumentar el control de los partidos sobre sus candidatos y parlamentarios debido a la adopción de las listas cerradas. Además de eso, se espera una disminución del número de partidos por medio de una cláusula de barrera que realmente “no ponga impedimentos a nadie” y que, se espera, tornará el sistema político más previsible y perfeccionará el funcionamiento del presidencialismo de coalición. Entretanto, ese tipo de cambio enfrenta un grado muy elevado de resistencia por parte de los parlamentarios. Esa resistencia no se refiere necesariamente al mérito de las propuestas realizadas, pero sí a la incertidumbre que ellas traen en cuanto a las expectativas de reelección de cada uno. En 2006 se obtuvo una renovación del 48% de los parlamentarios, el otro 52% fue reelecto en su puesto. Por tanto, es probable que las discusiones se prolonguen por un largo tiempo.