

¿Inestabilidad o estabilidad en la política brasileña?

Partidos políticos y presidente de la República contra la incertidumbre*

por **Riberti de Almeida Felisbino****

Fecha de recepción: 22 de febrero de 2010
Fecha de aprobación: 20 de diciembre de 2010
Fecha de modificación: 3 de marzo de 2011

RESUMEN

El objetivo de este artículo es discutir lo que piensan los politólogos sobre el sistema político de Brasil, especialmente sobre la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo. Estos estudiosos se pueden dividir en dos grupos con visiones opuestas y que tienen como foco central la actuación de los partidos en la Cámara de los Diputados. El primer grupo defiende que el sistema político produce parlamentarios indisciplinados. Y el segundo grupo defiende que la organización legislativa produce parlamentarios disciplinados.

PALABRAS CLAVE

Cámara de los Diputados, organización legislativa, diputado, partidos y liderazgos partidarios.

Instability or Stability in Brazilian Politics? Political Parties and the Presidency in the Face of Uncertainty

ABSTRACT

This article examines what political scientists think of the Brazilian political system, especially in regard to the relationship between the executive and legislative branches. There are two opposing camps of scholars who focus on how political parties behave in the Chamber of Deputies. While the first defends a political system that produces undisciplined representatives, the second supports a legislative organization that produces disciplined politicians.

KEY WORDS

Chamber of Deputies, Legislative Organization, Deputy, Political Parties, Party Leadership.

Instabilidade ou estabilidade na política brasileira? Partidos políticos e presidente da república contra a incerteza

RESUMO

O objetivo deste artigo é discutir o que pensam os cientistas políticos sobre o sistema político do Brasil, especialmente sobre a relação entre os poderes Executivo e Legislativo. Estes estudiosos podem se dividir em dois grupos com visões opostas e que têm como foco central o agir dos partidos na Câmara dos Deputados. O primeiro grupo defende que o sistema político produz parlamentários indisciplinados. E o segundo, defende que a organização legislativa produz parlamentários disciplinados.

PALAVRAS CHAVE

Câmara dos Deputados, organização legislativa, deputado, partidos e lideranças partidárias.

* Este artículo pertenece a la investigación doctoral "Origem social, perfil de carreira e patrimônio: a elite parlamentar da Câmara dos Deputados nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)", bajo la dirección del prof. Dr. Karl Martin Monsma y con apoyo financiero del CNPq y CAPES. Quiero agradecer a los evaluadores de la *Revista de Estudos Sociais* por los comentarios críticos y por las sugerencias hechas al texto. Este texto fue presentado por primera vez en el "XI Encontro de Latinoamericanistas: La Comunidad Iberoamericana de Naciones", Universidad de Valladolid, Tordesillas (España), 26, 27 y 28 de mayo de 2005.

** Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad Federal de San Carlos (UFSCar), Brasil. Investigador del Departamento de Antropología, Política y Filosofía de la Facultad de Ciencias y Letras de la Universidade Estadual Paulista (UNESP), Brasil. Correo electrónico: ribertialmeida@yahoo.com.br

En marzo de 1985, el nuevo presidente de la República de Brasil, un civil (Tancredo Neves), elegido por un colegio electoral compuesto por los miembros del Congreso Nacional, inició, todavía bajo las miradas de los militares, la segunda experiencia democrática brasileña,¹ que hoy es un régimen que cumple con los ocho requisitos dahlsanianos.² Uno de los primeros actos del nuevo gobierno fue otorgar poderes constituyentes a los parlamentarios que serían electos en noviembre de 1986. Meses después, en febrero de 1987, se instaló la Asamblea Constituyente, con el objetivo de hacer una nueva Constitución Federal, la cual sería promulgada en octubre de 1988.

Con la nueva *Lege Majore*, con el resultado del plebiscito de 1993³ y con las reformas constitucionales, los actores políticos han probado en los últimos años cambios significativos en el sistema político. Los cambios definieron un diseño institucional que funciona hasta hoy y que está compuesto por las siguientes instituciones:

- Forma de gobierno: presidencialista.
- Modelo de Estado: federal.
- Sistema electoral: i) representación mayoritaria con dos vueltas (cuando ningún candidato reciba por lo menos 50% de los votos en la primera vuelta) y con mayoría simple; ii) representación proporcional con lista abierta. La representación con dos vueltas se utiliza en las elecciones para elegir el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes de ciudades con más de 200 mil electores; ya con mayoría simple, se usa en las elecciones para votar por los alcaldes de ciudades con menos de 200 mil electores, y por los senadores. La

1 La primera experiencia democrática brasileña fue en el período 1946-1964, que fue interrumpida en marzo de 1964 por los militares.

2 Los requisitos establecidos por Dahl (1997) son: 1) libertad de asociación; 2) libertad de expresión; 3) libertad de voto; 4) elegibilidad para el servicio público; 5) derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo; 5.1) derecho de los líderes políticos a luchar por los votos; 6) fuentes alternativas de información; 7) elecciones libres e imparciales; y 8) instituciones para hacer que las políticas gubernamentales dependan de elecciones y de otras manifestaciones de preferencia.

3 En el plebiscito convocado en 1993, los ciudadanos brasileños tenían que elegir la forma de gobierno, entre el presidencialismo o el parlamentarismo. Entre esas dos formas, los ciudadanos eligieron el presidencialismo.

representación proporcional con lista abierta se aplica en las votaciones para elegir los diputados federales y estatales, y los concejales.

- Sistema de partidos: multipartidario.
- Estructura legislativa: bicameral, con dos cámaras: la Cámara de los Diputados y el Senado Federal.

Ese diseño institucional ha estimulado cada vez más el interés de politólogos para entender la lógica de su funcionamiento. Ese interés está produciendo innumerables estudios sobre el desempeño político de las instituciones que componen el diseño, en especial del poder legislativo y de los partidos.

Estos estudios se dividen en dos grupos con visiones distintas del proceso legislativo y de la actuación de los partidos en el proceso de decisión en la Cámara de los Diputados. El primer grupo concentra su análisis en la forma de gobierno y en los sistemas electoral y partidario, y defiende la tesis de que la combinación de esas instituciones produce inestabilidad institucional y poca gobernabilidad (Ames 2003; Lamounier 1989; Lamounier y Meneguello 1986; Linz 1991; Linz y Valenzuela 1997). Y el segundo grupo analiza las reglas del proceso legislativo y defiende la idea de que existen mecanismos institucionales que permiten la gobernabilidad y la estabilidad de las decisiones dentro de la cámara legislativa (Amorim Neto 1994, 2000; Anastásia, Melo y Santos 2004; Cheibud, Przeworki y Saiegh 2002; Figueiredo y Limongi 1995, 1998 y 1999; Meneguello 1998; Pereira y Mueller 2002; Santos 1997, 2002 y 2003).

Con el objetivo de contribuir al debate sobre la actuación de los partidos en el proceso decisorio dentro de la Cámara de los Diputados de Brasil, el texto está ordenado de la siguiente manera: en la primera sección se analizan los argumentos de los estudiosos que creen en la inestabilidad institucional producida por los sistemas electoral y partidario; en la segunda sección también se examinan los argumentos de los estudiosos que creen en la estabilidad del sistema presidencialista multipartidario; la última sección corresponde a la conclusión.

La inestabilidad: sistemas electoral y partidario

Todo empieza con los trabajos publicados por Juan Linz y otros estudiosos, como Arturo Valenzuela, Arend Lijphart y Alfred Stepan, sobre la forma de gobierno, el presiden-

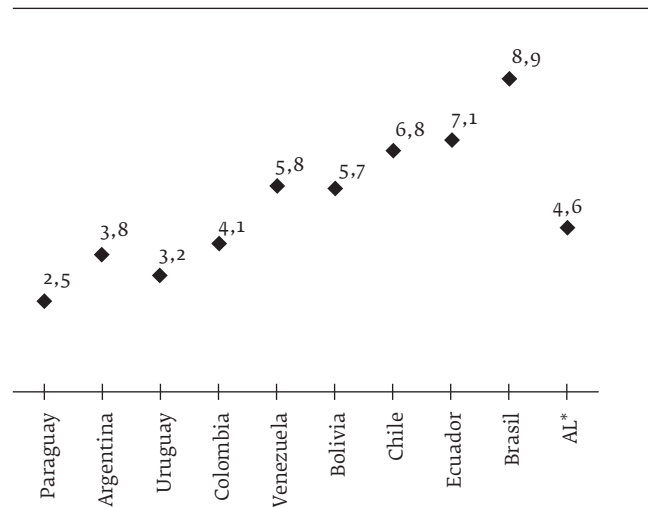
cialismo, elegida por los miembros de las élites políticas de los países latinoamericanos. Para estos estudiosos, la rigidez institucional del presidencialismo crea crisis de gobernabilidad dificultando la actividad gubernamental y hasta amenazando la estabilidad del régimen democrático. Esa crisis ocurre porque los arreglos jurídicos, por ejemplo, la Constitución Federal, no disponen de herramientas para resolver los frecuentes conflictos entre el presidente de la República y el poder legislativo (Liñán 2001).

La situación podría complicarse, según algunos politólogos, cuando el presidencialismo se combina con otras instituciones, por ejemplo, con un sistema electoral con voto personalizado o con un sistema partidario altamente fragmentado, que generaría gobiernos minoritarios y divididos, con coaliciones frágiles e incoherentes, aumentando los conflictos entre los poderes ejecutivo y legislativo. Esa combinación produce un diseño institucional que frecuentemente se menciona como el más ineficaz para la producción de políticas públicas y hasta para la propia gobernabilidad.

Las conclusiones de estos estudiosos no se basan en estudios empíricos, sino que son deducidas de las leyes que constituyen los sistemas electoral y partidario, o sea que sus análisis se centran en los aspectos institucionales de estos sistemas.⁴ Por ejemplo, John Carey afirma que el actual sistema electoral brasileño “[...] crea fuertes incentivos para que los parlamentarios tengan lealtad personales con sus electores, aún cuando esto significa ignorar el programa de trabajo de sus partidos”⁵ (Carey 1997, 68). Sartori (1993) está de acuerdo con estos argumentos y apunta que los políticos brasileños cambian con frecuencia de partido, no siguen la orientación del liderazgo y recusan la disciplina partidaria. En esas condiciones, el autor concluye que los partidos brasileños son instituciones frágiles y sin poder de decisión; además, el jefe del poder ejecutivo se queda sólo en el poder legislativo, donde los parlamentarios son incontrolables e individualistas (Sartori 1993).

El sistema electoral, según la literatura de ese grupo, también sería responsable de la alta fragmentación del sistema partidario, dando origen a un multipartidismo

Gráfico 1. Número efectivo de partidos del sistema partidario, América del Sur y América Latina, 1994-2002.



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
Nota: *AL = América Latina.

sin límites. El gráfico 1 muestra el número efectivo de partidos suramericanos y de América Latina en el período 1994-2002. Entre los países multipartidarios, el Brasil se mantiene como el más fragmentado, presentando un número efectivo igual a 8,9, que corresponde a 9 partidos que están constantemente compitiendo por el poder. Es importante señalar que Brasil está muy arriba del promedio de América Latina, que corresponde a 4,6 en el período.⁶

El aumento del número efectivo de partidos tiene como consecuencia la disminución de gobiernos con partidos mayoritarios, o sea, que quien gana no gobierna más solo, sino que tiene que compartir el poder con otros partidos, a fin de hacer un buen gobierno. Es importante señalar que lo bueno del sistema multipartidario o pluralista, como sugieren algunos politólogos, es que los frenos y contrapesos tienen fuerte efectividad. Además, el poder político no está concentrado en un solo grupo, sino en varios; esto significa que otros grupos tienen las mismas condiciones de llegar al poder por el voto popular. La victoria del Partido dos Trabalhadores (PT) en las elecciones presidenciales de 2002, 2006, y también de 2010, es un buen ejemplo de un sistema pluralista.

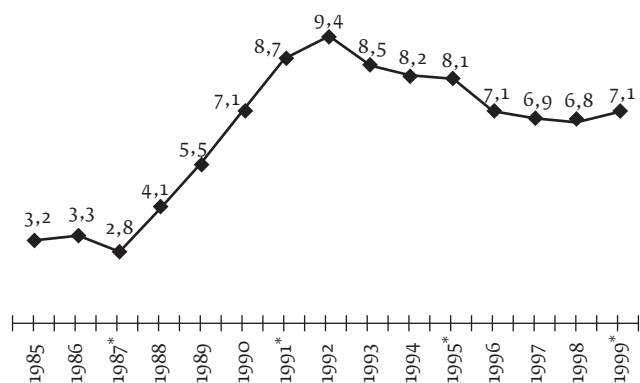
4 Para más informaciones de las leyes de los sistemas electoral y partidario, consultar la página web del Tribunal Superior Electoral de Brasil: <<http://www.tse.gov.br>>.

5 Traducción propia. “[...] *cria fortes incentivos para os parlamentarios cultivarem fidelidades pessoais com os seus eleitores, mesmo quando isto significa ignorar uma agenda mais ampla de seus partidos*”.

6 Para más informaciones de los datos, consultar la página web del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: <<http://www.democracia.undp.org/Default.asp>>.

En un régimen democrático, el principal ámbito de actuación de los partidos es el poder legislativo, y debido a esto, esa institución acoge la fragmentación del sistema partidario. Esto se refleja en el número efectivo de partidos con representación parlamentaria, que en la Cámara de los Diputados, en 1999, fue de 7,1 (Amorim 2000). El gráfico 2 muestra el número efectivo de partidos parlamentarios en la Cámara de los Diputados en el período de 1985-1999. En ese período, la dispersión del poder en esa institución legislativa casi se triplicó: de 3,2 pasó a 9,4. Entre 1986 y 1987 hubo una disminución, pero el crecimiento se mantuvo entre 1996 y 1999, por lo que la tendencia principal del período fue un aumento de la fragmentación. La alta fragmentación no es consecuencia solamente del sistema electoral, sino también de la combinación de otros factores del propio sistema político, por ejemplo: i) el crecimiento permanente electoral del Partido dos Trabalhadores (PT), que pasó de 8 escaños en 1982 a 49 en 1994; ii) el surgimiento del Partido da Frente Liberal (PFL) y del Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); el Partido Democrático Social (PDS) y el Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), los dos principales partidos del régimen autoritario, tuvieron bajo desempeño electoral. El PDS, que tenía 235 escaños en 1982, pasa a tener 34 en 1986, mientras que el PMDB pasa de 260 en 1986, a 108 en 1990, y iii) la migración partidaria entre partidos sin prohibiciones (Amorim 2000; Lima Jr. 1993; Melo 2004; Nicolau 1996). Todos estos factores pueden ser interpretados como un intento de la élite política de reacomodarse en el nuevo escenario político, que, junto con el sistema electoral, ayudaron a crear el sistema multipartidario.

Gráfico 2. Número efectivo de partidos parlamentarios, Cámara de los Diputados, 1985-1999



Fuente: Amorim Neto (2000).

Nota: *primer año de una nueva Legislatura electa en el año anterior.

Es importante indicar que el gráfico 2 también muestra que la fragmentación es variable en una misma legislatura, por ejemplo, en la 48ª (1987-1990). El principal motivo de la variación es la migración partidaria, pues afecta la distribución de los escaños y el poder entre los partidos durante una misma legislatura. Al cambiar de partidos, los parlamentarios pueden volver a los antiguos partidos o fundar otros nuevos. Los datos del gráfico 2 muestran que la migración partidaria creció a finales de la década del ochenta y que algunos parlamentarios llegaron incluso a cambiar de partido dos veces en la misma legislatura (Nicolau 1996). Según Nicolau (1996), de los parlamentarios elegidos en las elecciones generales de 1994, el 64,6% cambió de partido por lo menos una vez desde 1980. Esa migración partidaria se puede notar en la legislatura 48ª (1987-1990): el número efectivo de partidos con representación parlamentaria en 1987 fue de 2,8; sin embargo, debido a la migración, el número saltó de 4,1 en 1988 a 5,5 en 1989, y en el último año de esa legislatura, en 1990, saltó a 7,1 (Amorim 2000).

Hoy, en la legislatura 54ª (2011-2015), la fragmentación en la Cámara de los Diputados es alta, pues esa institución está compuesta por veintidós partidos:⁷ PT, PMDB, bloque PSB, PTB y PC do B, bloque Partido da República (PR), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido Trabalhista do Brasil (PT do B), Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), Partido Republicano Progressista (PRP), Partido Humanista da Solidariedade (PHS), Partido Trabalhista Cristão (PTC) y Partido Social Liberal (PSL), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Democratas (DEM), Partido Progressista (PP), Partido Democrático Trabalhista (PDT), bloque Partido Verde (PV) y Partido Popular Socialista (PPS), Partido Social Cristão (PSC), Partido da Mobilização Nacional (PMN) y Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Es posible disponer estos partidos en un escala ideológica de tres bloques: en la derecha, Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido da República (PR), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido Trabalhista do Brasil (PT do B), Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), Partido Republicano Progressista (PRP), Partido Humanista da Solidariedade (PHS), Partido Trabalhista Cristão (PTC), Partido Social Liberal (PSL), Democratas (DEM), Partido Progressista (PP), Partido Social Cristão (PSC) y Partido da Mobilização Nacional (PMN); en el centro, Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) y Partido Verde (PV), y en la iz-

7 Los datos se encuentran disponibles en la página web de la Cámara de los Diputados de Brasil, <<http://www2.camara.gov.br/>>.

quierda, el PT, Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Popular Socialista (PPS) y Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).

Debido a la gran fragmentación del poder legislativo, Brasil tendría un cuadro político compuesto por partidos poco ideológicos y parlamentarios individualistas, que, al ser indisciplinados, en las votaciones en plenario no seguirían la orientación del liderazgo partidario. Por todo esto, Scott P. Mainwaring señala que el comportamiento parlamentario desreglado sería el mayor obstáculo para las acciones del jefe del poder ejecutivo, es decir, las dificultades del presidente de la República para estabilizar la economía y reformar el Estado estarían en la fragilidad del apoyo parlamentario a las propuestas del poder ejecutivo (Mainwaring 2003). Para ese grupo, los sistemas vigentes (electoral y partidario) producen un Legislativo disperso, con un proceso decisorio lento, negociaciones clientelistas, coaliciones partidarias inestables y otros problemas, que crearía una tensión permanente entre los poderes ejecutivo y legislativo provocando inestabilidades decisorias y, por ende, un gobierno inestable.

La estabilidad: partidos y poder ejecutivo

Algunos estudios recientes que analizan el sistema político brasileño refutan las ideas expuestas arriba, pues estos politólogos empezaron a analizar con más detalle la actuación de los partidos y de la organización legislativa de la Cámara de los Diputados. Ellos incluso presentan evidencias empíricas de que el proceso legislativo es centralizado y favorable al Gobierno, para que apruebe sus proyectos. El argumento central que está presente en estos análisis es que los problemas generados por los sistemas electoral y partidario son anulados por otro escenario institucional: el legislativo. Ese escenario garantiza más estabilidad a las decisiones colectivas y produce políticas públicas más eficientes. Ellos también apuntan que en ese escenario, el comportamiento de los parlamentarios va a estar influenciado por los partidos en sus votaciones. También será influenciado por las reglas del juego parlamentario, que son altamente centralizadas en un pequeño grupo de liderazgos partidarios, llamado colegio de líderes.⁸

⁸ Ese colegio de líderes es un órgano auxiliar de la mesa directiva de la Cámara de los Diputados, es decir, los liderazgos de ese pequeño grupo ayudan al presidente de la cámara legislativa en la organización

Peres (2000) resalta que la refutación de las ideas del otro grupo sólo fue posible porque aquellos estudios, en su mayoría, presentaban “[...] teorías formales, basando sus argumentos en las expectativas lógicas que los modelos teóricos defienden para la realidad, sin tener una atención especial para la realidad política en sí misma y para otras variables no cubiertas por los modelos” (Peres 2000, 92).⁹ Es exactamente ésa la postura metodológica adoptada por Argelina Cheibub Figueiredo y Fernando Limongi, quienes proponen un nuevo direccionamiento analítico, dislocando el análisis de los sistemas electoral y partidario hacia el proceso de decisión del poder legislativo; es decir, identificar y analizar el proceso de interacción entre Ejecutivo y Legislativo en la elaboración de las leyes y los derechos parlamentarios dentro del Congreso Nacional (Figueiredo y Limongi 1998).

Orientados por la perspectiva teórica del nuevo institucionalismo en la ciencia política, Argelina Cheibub Figueiredo y Fernando Limongi (1999) interpretaron las estructuras y los procedimientos internos de la Cámara de los Diputados como variables independientes del proceso legislativo. Con esto, ellos rechazan las ideas defendidas por el primer grupo de estudiosos al que ya se ha aludido en este texto sobre la actuación de los partidos en el proceso de decisión. Así, al contrario de lo que el otro grupo pronostica, Figueiredo y Limongi apuntan que:

[...] con la consulta de los datos se llegó a conclusiones totalmente contrarias a las previstas por la literatura. Los resultados [...] mostraban la necesidad de revisar nuestras expectativas acerca del comportamiento de los partidos en el proceso legislativo del Parlamento, sobre la cuestión de los requisitos necesarios para mantener la coherencia del comportamiento de los miembros de los partidos y el funcionamiento del Parlamento (Figueiredo y Limongi 1999, 75).¹⁰

de los trabajos legislativos. La principal tarea de los miembros de ese colegio es preparar la agenda de trabajo del plenario. En esa agenda, los diputados del colegio de líderes deciden si una propuesta de ley debe ser aprobada o no (Figueiredo y Limongi 1999).

⁹ Traducción propia. “[...] *teses formais, baseando suas argumentações nas expectativas lógicas que os modelos teóricos advogam para a realidade, sem, contudo atentar tanto para a realidade política em si quanto para outras variáveis não previstas pelos modelos*”.

¹⁰ Traducción propia. “[...] *a consulta aos dados levou a conclusões totalmente em desacordo com as previsões feitas pela literatura. Os resultados [...] evidenciam a necessidade de revisar nossas expectativas quanto ao comportamento dos partidos no Parlamento, quanto ao seu papel no processo legislativo e, forçosamente, quanto à questão dos pré-requisitos necessários à coerência interna no comportamento dos membros de um partido e, por extensão, ao funcionamento do poder Legislativo*” (Figueiredo y Limongi 1999, 75).

Al analizar las votaciones nominales del período 1989-1999 y las reglas del proceso decisorio, Argelina Cheibub Figueiredo y Fernando Limongi revelan que realmente existe disciplina partidaria en la Cámara de los Diputados. De acuerdo con estos autores, “89,4% de los parlamentarios del plenario votan siguiendo la orientación de su líder, tasa suficiente para predecir con exactitud el 93,7% de la votación nominal” (Figueiredo y Limongi 1999, 20).¹¹ En seguida, ellos mostraron que la probabilidad de que un parlamentario vote con su líder es de 0,894 (Figueiredo y Limongi 1999, 27). Esto significa que la manifestación de los parlamentarios no es imprevisible. (Figueiredo y Limongi 1999). La tabla 1 presenta el promedio de la disciplina de los partidos y del plenario, según el Gobierno, en el período de 1989-1999. Los datos de la tabla indican que la disciplina partidaria de los principales partidos, con representación política en la Cámara de los Diputados, refuta la principal idea de que los partidos son indisciplinados en las votaciones en las plenarios y producen, como consecuencia, un proceso decisorio caótico. Los datos revelan también que los partidos son importantes actores en el proceso de decisión. También se puede decir que el poder ejecutivo organiza el apoyo a la agenda legislativa en bases partidarias, muy similares a lo que se encuentra en los regímenes parlamentaristas. (Ver tabla 1).

Otro dato importante de ese período, que complementa la tabla 1, es que el promedio del índice de cohesión de cada partido siempre estuvo por encima del 70%; esto significa que en cualquier votación el 85% de los miembros de los partidos importantes votaran igualmente (Figueiredo y Limongi 1999). Argelina Cheibub Figueiredo y Fernando Limongi usaron el Índice de Rice como sinónimo de cohesión. Es importante señalar, que el Índice de Rice varía entre 0-100 y se calcula sustrayendo la proporción de votos minoritarios de los mayoritarios. Cuando 50% de los miembros de un partido votan sí y la otra mitad vota no, el índice es igual a cero; ahora, si existe total unión, el índice es igual a 100. Será igual a 70 si 85% de los miembros de un partido estuvieran de un lado y 15% del otro. En el cuadro 1 se presenta el promedio del Índice de Rice, por partido. Se observa que el comportamiento de los diputados está lejos de la visión de que los parlamentarios actuarían en desacuerdo con el partido (ver cuadro 1).

Los estudios de Argelina Cheibub Figueiredo y Fernando Limongi apuntan a que la literatura centrada en los

Tabla 1. Promedio de la disciplina partidaria y de la plenaria, según el Gobierno, 1989-1999*

Partidos	Sarney	Collor	Itamar	Cardoso	Total
PFL	88,2	90,3	87,4	95,1	93,4
PDS/ PPR/PPB	85,2	90,9	87,4	84,3	85,8
PTB	79,5	84,6	83,9	89,7	88,0
PSDB	86,8	88,3	87,0	92,9	91,3
PMDB	83,7	87,5	91,2	82,3	84,1
PT	98,8	96,7	97,8	97,1	97,1
PDT	93,5	92,9	91,0	91,5	91,8
Plenaria	84,1	89,3	89,6	90,3	89,9

Fuente: Figueiredo y Limongi (1999).

Nota: *hasta febrero de 1999, fin del primer gobierno de Fernando Henrique Cardoso.

Cuadro 1. Promedio del Índice de Rice, por partido, 1989-1999

PFL	PDS/ PPR/PPB	PTB	PSDB	PMDB	PT	PDT
78,39	75,70	70,74	73,01	73,69	95,96	81,58

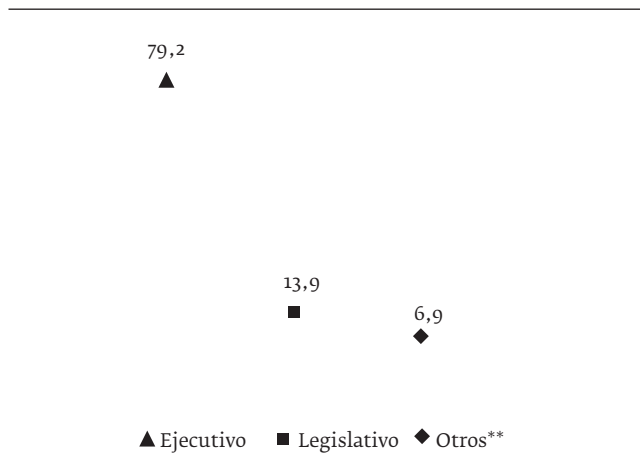
Fuente: Figueiredo y Limongi (1999).

sistemas electoral y partidario se equivocó al pronosticar que el jefe del Ejecutivo enfrentaría problemas para implementar su agenda legislativa. Según Carey y Shugart (1992), lo que se observa es que el presidente de la República brasileño es uno de los que más tiene poder en América Latina para influenciar el proceso de decisión de la Cámara de los Diputados.

Actualmente, con el arreglo constitucional, el presidente de la República dispone de prerrogativas legislativas capaces de influenciar significativamente el proceso legislativo, logrando asegurar resultados satisfactorios para las propuestas del poder ejecutivo. Con ese arreglo, el jefe del Ejecutivo tiene la exclusividad de iniciativa en materias administrativas, presupuestarias y fiscales. Los datos del gráfico 3 presentan el porcentaje de leyes aprobadas por iniciativa del Ejecutivo. Estos datos indican que el presidente de la República no encuentra dificultad en aprobar su agenda; se puede ver que 79,2% de la legislación aprobada fue de iniciativa del Ejecutivo; en

11 Traducción propia. “em média, 89,4% do plenário vota de acordo com a orientação de seu líder, taxa suficiente para predecir com acerto de 93,7% das votações nominais”.

Gráfico 3. Porcentaje de las leyes aprobadas, según iniciativa,* Congreso Nacional, 1989-1994



Fuente: Pessanha (1997).

Nota: *N = 1.259. **poder judicial, Tribunal de Contas da União y Ministério Público.

cambio, 13,9% es de iniciativa del Legislativo, y los otros (el poder judicial, Tribunal de Conta da União y Ministério Público), sólo 6,9%.

Esto quiere decir que el Ejecutivo recibe apoyo del Legislativo. Con estos datos, se puede suponer que el poder ejecutivo impone una agenda legislativa determinando cuándo y cuáles propuestas serán discutidas, pues el presidente de la República tiene de forma casi exclusiva el poder de proponer proyectos. En todos los proyectos de ley de su iniciativa, el jefe del Ejecutivo puede solicitar urgencia para su tramitación y también puede dictar medidas provisionales con fuerza de ley (ver gráfico 3).

Es importante señalar que existen otras prácticas que el presidente de la República usa para adquirir apoyo en el Legislativo, ya que controla la distribución de puestos en la administración federal y de presupuestos. Éstos son recursos indispensables para la supervivencia de los diputados en la disputa electoral, pues ellos dependen de estos recursos para conseguir la reelección en las siguientes elecciones generales. La probabilidad de que el partido del presidente de la República obtenga la mayoría en las importantes votaciones legislativas es bajísima; entonces, el Gobierno utiliza estos recursos para organizar “[...] su base de apoyo por medio de la distribución de puestos en la estructura del poder Ejecutivo y del

presupuesto a los principales partidos, y estos partidos proporcionan los votos necesarios para la aprobación del programa de trabajo del gobierno” (Santos 2003, 191).¹²

Un buen ejemplo del uso de estos recursos se observa en las reformas ministeriales, donde el presidente de la República distribuye puestos en el primer y segundo escalón para los partidos que estén dispuestos a apoyar las iniciativas del Ejecutivo, y también ejecuta las llamadas enmiendas individuales de los diputados (Pereira y Mueller 2002; Pereira y Rennó 2001). Esas prácticas establecerían un sistema de cooperación mutuo entre el partido y el poder ejecutivo, es decir, el partido apoyaría las iniciativas del presidente de la República, y a cambio, el Ejecutivo da lo que la institución partidaria necesita. La literatura llama presidencialismo de coalición a ese proceso de interacción entre Ejecutivo y Legislativo.

El Gobierno también interviene –por medio de los liderazgos que apoyan al Gobierno, o de otros actores políticos como los ministros del Estado y hasta el propio jefe del Ejecutivo– en las elecciones para las presidencias de la mesa directiva y de las principales comisiones permanentes de la Cámara de los Diputados (Abrúcio y Carvalho 2000). El presidente de la República tiene gran interés en que su candidato ocupe la presidencia de la mesa y de las comisiones, pues el apoyo del presidente de esas instancias a los proyectos que interesan al Ejecutivo es sinónimo de tranquilidad. Además, el presidente de la República cuenta con apoyo de los principales liderazgos de la coalición para intervenir en el proceso de decisión. Los estudios de Argelina Cheibub Figueiredo y Fernando Limongi han constatado que, sin importar el voto del liderazgo,¹³ los líderes siguen disfrutando de poder en la conducta del proceso legislativo. Según Figueiredo (2001), las decisiones en la Cámara de los Diputados son altamente centralizadas alrededor de algunos liderazgos partidarios, y la distribución de derechos parlamentarios favorece a los principales líderes partidarios.

El poder de los liderazgos controla las comisiones permanentes y especiales. La importancia de ese tipo de influencia puede ser observada en el análisis que Pereira y Mueller (2002) hicieron del proceso de interacción entre Ejecutivo y Legislativo en la elaboración del presupuesto

12 Traducción propia. “[...] sua base de sustentação através da distribuição de postos na estrutura do Executivo e verbas orçamentárias aos grandes partidos, e estes garantem os votos necessários à aprovação do programa de governo”.

13 En la Cámara de los Diputados, el voto del liderazgo fue suprimido; sin embargo, permaneció en el Senado Federal y en el Congreso Nacional (Figueiredo y Limongi 1999).

anual. Estos autores constatan que la indicación de los miembros de la Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização confiere un poder considerable a los liderazgos partidarios. Los liderazgos controlan la distribución de puestos en las comisiones, puestos que son repartidos por medio de una negociación entre los líderes partidarios. También les corresponde a ellos crear las comisiones especiales e indicar sus presidentes y relatores (Novaes 1994; Santos, 2003).

Otra influencia decisiva de los liderazgos en el proceso de decisión es el uso frecuente del recurso de urgencia. Según el artículo 151 del Reglamento Interno de la Cámara de los Diputados, el régimen de tramitación de un proyecto puede ser alterado de ordinario a especial. Es importante decir que el reglamento de la cámara legislativa distingue dos tipos de tramitación especial: i) urgencia y ii) urgencia urgentísima. La urgencia significa que el proyecto es retirado de la comisión a la que fue enviado e incluido en el orden del día para apreciación de la plenaria; ya la urgencia urgentísima se aplica a los proyectos considerados relevantes y de interés nacional. Por lo general, la tramitación en régimen de urgencia se da a los proyectos de iniciativa del poder ejecutivo, y 1/3 de los miembros de la Cámara de los Diputados o de líderes que representen ese número pueden pedir este régimen. De acuerdo con Figueiredo “[...] de las más 1.000 leyes estudiadas, 74,0% tuvieron una solicitud de emergencia y fueron votadas antes del concepto de los comités”.¹⁴ Ese tipo de régimen saca de las comisiones su prerrogativa decisoria, y también ellas pierden la función de elaborar y mejorar las propuestas de leyes (Figueiredo 1995, 8).

Por lo demás, los liderazgos deciden si un proyecto debe ser aprobado o no. En la Cámara de los Diputados, prácticamente ningún proyecto se somete a la plenaria sin que los líderes hagan una previa evaluación política de la propuesta. Antes de las sesiones, en especial en los días en que ocurren votaciones, los liderazgos discuten las materias que se van a votar y buscan llegar a un consenso sobre la posición que se va a tomar en la plenaria. Si se llega a un acuerdo, el proyecto es aprobado por la mayoría de los diputados. Esto quiere decir que la institucionalización del colegio de líderes, como instancia con poder de decisión, se convierte en obstáculo para la mayoría de los parlamentarios en el proceso legislativo. En realidad, el colegio de líderes neutraliza la participación de las comisiones y también de la propia plenaria.

Conclusión

Como ya se ha observado en las páginas anteriores, para los politólogos que comparten las ideas de Juan Linz, la combinación de presidencialismo con características de los sistemas electoral y partidario es un matrimonio inestable. Para ellos, las cosas malas producidas por esa combinación contaminarían el poder legislativo y producirían políticas públicas inconsistentes e ineficientes, y crisis de gobernabilidad. Las observaciones de estos estudiosos no fueron apoyadas por estudios empíricos, pero sí son deducciones incompletas sobre el sistema político brasileño. Muchas cosas malas son producidas por los sistemas electoral y partidario, pero existen argumentos consistentes para considerar que esas cosas no traspasan las gruesas paredes de la Cámara de los Diputados, es decir, dentro de esa cámara son los partidos y el poder ejecutivo quienes estipulan las reglas.

Los parlamentarios entran en contacto con un proceso decisorio centralizado en los líderes de la coalición de apoyo al presidente de la República, que resuelve dos problemas institucionales fundamentales: i) garantiza mayor estabilidad al proceso decisorio y ii) promueve la gobernabilidad deseada por el jefe del Ejecutivo. Sin embargo, hay dos problemas para el ejercicio del gobierno de la mayoría.

Al centralizar las decisiones en algunos líderes, se desplaza el poder de la mayoría hacia un pequeño grupo de parlamentarios, es decir, la mayoría de los diputados no participarían en el juego parlamentario constituyendo así una oligarquización del poder. El otro problema es la delegación de poderes que los parlamentarios hicieron a los liderazgos, que produciría pérdidas políticas para la mayoría de los diputados. Lo que se puede preguntar es: ¿por qué los diputados delegaron tantos poderes a los liderazgos y por qué ese comportamiento se mantiene? Suponiendo que los actores políticos son individuos racionales, conscientes de sus acciones, y tienen sus propios intereses particulares (Downs 1999; Limongi 1994; Tsebelis 1998), el mayor objetivo del parlamentario es intentar maximizar todos sus intereses para que pueda reelegirse. En otros términos, el propósito fundamental de todos los parlamentarios es dar continuidad a su carrera política, ya sea por medio de la reelección o la ocupación de puestos políticos en la administración pública. La existencia de liderazgos fuertes trae ventajas a todos, pues fortalece los partidos en las negociaciones por beneficios políticos, junto al poder ejecutivo. Los liderazgos partidarios instituyen un vínculo entre los parlamentarios y el poder ejecutivo, negociando los intereses de ambos actores (Pereira y Mueller 2003). ☞

14 Traducción propia. “[...] das mais de 1.000 leis estudadas, 74,0% tiveram um pedido de urgência e foram à votação antes que as comissões dessem um parecer”.

Referencias

1. Abrúcio, Valeriano, Fernando Costa y Marcos Antonio de Carvalho. 2000. *Análise da dinâmica legislativa da ALESP*. Ponencia presentada en el 2º Encuentro de la Asociación Brasileña de Ciencia Política, 20-24 de noviembre, en São Paulo, Brasil.
2. Ames, Barry. 2003. *Os entraves da democracia no Brasil*. Río de Janeiro: FGV.
3. Amorim Neto, Octávio. 1994. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooperação. *Revista Nova Economia* 4: 5-38.
4. Amorim Neto, Octávio. 2000. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *DADOS Revista de Ciências Sociais* 43: 479-519.
5. Anastásia, Fátima, Carlos Ranulfo Melo y Fabiano Santos. 2004. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. São Paulo: UNESP.
6. Carey, John. 1997. Institutional Design and Party System. En *Consolidating the Third Wave Democracies*, ed. Larry Diamond, 67-92. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
7. Carey, John y Matthew Shugart. 1992. *President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
8. Cheibub, José António, Adan Przeworski y Sebastian Saiegh. 2002. Governo de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas. *DADOS Revista de Ciências Sociais* 45: 187-218.
9. Dahl, Robert. 1997. *La poliarquía: participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
10. Downs, Anthony. 1999. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp.
11. Figueiredo, Argelina Cheibub. 1995. Derrubando mitos. *Revista Veja* 7: 25.
12. Figueiredo, Argelina Cheibub. 2001. Instituições e política no controle do Executivo. *DADOS Revista de Ciências Sociais* 44: 689-727.
13. Figueiredo, Argelina Cheibub y Fernando Limongi. 1995. Partidos políticos na Câmara dos Deputados 1989-1994. *DADOS Revista de Ciências Sociais* 38: 497-525.
14. Figueiredo, Argelina Cheibub y Fernando Limongi. 1998. *Presidential Power, Legislative Organization and Party Behavior in the Legislature*. São Paulo: Universidade de São Paulo.
15. Figueiredo, Argelina Cheibub y Fernando Limongi. 1999. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: FGV/FAPESP.
16. Lamounier, Bolívar. 1989. *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo: Loyola.
17. Lamounier, Bolívar y Rachel Meneguello. 1986. *Partidos políticos e consolidação democrática*. São Paulo: Brasiliense.
18. Lima Jr., Olavo Brasil. 1993. *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Loyola.
19. Limongi, Fernando. 1994. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: A literatura norte-americana recente. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* 31: 3-38.
20. Linz, Juan. 1991. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz diferença? En *A opção parlamentarista*, ed. Bolívar Lamounier, 61-120. São Paulo: Sumaré.
21. Linz, Juan y Arturo Valenzuela. 1997. *La crisis del presidencialismo*. Madrid: Alianza.
22. Liñan, Aníbal Pérez. 2001. Crisis presidenciales: gobernabilidad y estabilidad democrática en América Latina, 1950-1996. *Revista Instituciones y Desarrollo* 8/9: 281-298.
23. Mainwaring, Scott. 2003. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Río de Janeiro: FGV – Mercado Aberto.
24. Melo, Carlos Ranulfo. 2004. *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte: UFMG.
25. Meneguello, Rachel. 1998. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo*. Río de Janeiro: Paz e Terra.
26. Nicolau, Jairo Marconi. 1996. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário Brasileiro (1985-94)*. Río de Janeiro: FGV.
27. Novaes, Carlos Alberto. 1994. Dinâmica institucional da representação: individualismo e partidos na Câmara dos Deputados. *Revista Novos Estudos CEBRAP* 38: 99-144.

28. Pereira, Carlos y Bernardo Mueller. 2002. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo-Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *DADOS Revista de Ciências Sociais* 45: 265-301.
29. Pereira, Carlos y Bernardo Mueller. 2003. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *DADOS Revista de Ciências Sociais* 46: 735-771.
30. Pereira, Carlos y Lucio Rennó. 2001. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *DADOS Revista de Ciências Sociais* 44: 323-362.
31. Peres, Paulo Sérgio. 2000. *O espectro da instabilidade: sistema partidário e volatilidade eleitoral no Brasil democrático*. Tesis de Máster, Universidade de São Paulo.
32. Pessanha, Charles. 1997. *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. Tesis de Doctorado, Universidade de São Paulo.
33. Santos, Fabiano. 1997. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *DADOS Revista de Ciências Sociais* 40: 465-492.
34. Santos, Fabiano. 2002. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *DADOS Revista de Ciências Sociais* 45: 237-264.
35. Santos, Fabiano. 2003. *O poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Río de Janeiro: UFGM – IUPERJ.
36. Sartori, Giovanni. 1993. Nem presidencialismo, nem parlamentarismo. *Revista Novos Estudos CEBRAP* 35: 3-20.
37. Tsebelis, George. 1998. *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: EDUSP.