

## BRASIL: DOS DÉCADAS DE DEMOCRACIA\*

### *Brazil: Two Decades of Democracy*

FATIMA ANASTASIA

CEL-DCP-UFMG-PUCMINAS

CARLOS RANULFO MELO

CEL-DCP-UFMG

#### RESUMEN

La democracia brasileña completó dos décadas y es bajo esta inspiración que este artículo analiza el escenario político, social y económico del país en 2008. Teniendo en mente que las elecciones municipales, realizadas en octubre, fueron el evento central de la coyuntura, el artículo identifica cuáles fueron los actores relevantes, sus respectivas agendas y modelos de interacción y en qué contexto se desarrolló todo el proceso. Posteriormente, las elecciones son analizadas tanto en lo que se refiere a sus resultados como en lo que es posible detectar en términos de efectos sobre la disputa presidencial de 2010.

**Palabras clave:** Democracia, elecciones municipales, Ejecutivo, Legislativo, situación, oposición.

#### ABSTRACT

*The Brazilian democracy has completed two decades and under this inspiration this article examines the political, social and economic scene of the country in 2008. Bearing in mind that municipal elections, held in October, were the main event of the conjuncture, the article identifies who were the relevant actors, their agendas and interaction models, and the context where they were developed throughout the process. Subsequently, the elections are analyzed both in terms of their results, as in what can be detected in terms of the impact on the 2010 presidential dispute.*

**Key words:** Democracy, municipal elections, executive/legislative relationship, government/opposition.

\* Agradecemos a Octávio Amorim Neto por el incentivo para la producción de este artículo, por la lectura atenta y por los comentarios y sugerencias.

## I. INTRODUCCIÓN

Al completar dos décadas en 2008, la Constitución brasileña superó en longevidad la Carta de 1946,<sup>1</sup> transformando el orden político inaugurado en 1988 en la más duradera democracia ya experimentada por el país.

La organización institucional puesta en práctica a partir de la Constitución de 1988 mostró su capacidad de producir estabilidad política, contrariando los pronósticos pesimistas de aquellos que consideraban *explosiva* la combinación de presidencialismo, representación proporcional y multipartidismo (Valenzuela & Linz, 1994; Mainwaring, 1993).

En verdad, la Carta de 1988 y la legislación infraconstitucional subsiguiente dieron origen a un conjunto ingenioso de instituciones políticas, articulando procedimientos que dispersan poderes (República federativa, presidencialista, bicameral, con representación proporcional y multipartidismo) con otros que concentran poderes en las manos del Presidente (medidas provisorias, pedidos de urgencia, exclusividad de iniciativa legislativa en materias presupuestarias y tributarias) y de los partidos políticos mayoritarios (Figueiredo & Limongi, 1999).

En esos veinte años la democracia brasileña enfrentó duras pruebas y salió fortalecida de todas ellas: comenzando por el *impeachment* de Fernando Collor, presidente electo por voto directo en 1989, después de 29 años de ayuno electoral,<sup>2</sup> pasando por los numerosos escándalos, involucrando los poderes constituidos y culminando en las sacudidas provocadas por crisis económicas internacionales de diferentes tipos y magnitudes.

Además, se debe mencionar que las condiciones –económicas, sociales, culturales y políticas– bajo las cuales opera la joven democracia brasileña están lejos de ser las más adecuadas. Como señalan con propiedad diversos estudios, América Latina ha enfrentado el desafío de organizar la convivencia sobre bases democráticas bajo condiciones adversas: grados elevados de pobreza y de desigualdad social, a los cuales se suma, en el caso brasileño, una gran heterogeneidad social.

Esa fue la moldura en que transcurrió 2008 en Brasil. Este artículo se propone describir y analizar los acontecimientos más relevantes del año, buscando identificar: 1) los actores con poder de agenda, sus preferencias y recursos; 2) la dinámica de interacción entre ellos; 3) el contexto de su interacción, y 4) sus resultados.

El tema de mayor destaque del año fueron las elecciones municipales y su carácter *anidado* (Tsebelis, 1998) con la elección presidencial de 2010, las cuales representaron una evidencia más de la rutinización de la democracia brasileña: elecciones libres, periódicas y competitivas que se suceden y perdedores que obedecen, aún si la alternancia en el poder

<sup>1</sup> En Brasil, más allá del orden político inaugurado en 1988, apenas el período comprendido entre 1946 y 1964 puede ser considerado democrático, valiendo aún resaltar el carácter imperfecto de esa poliarquía, ya que el voto universal en el país (con la incorporación de los analfabetos y soldados) data de 1985.

<sup>2</sup> La última elección directa para presidente en Brasil, anterior a la de 1989, fue la de 1961, que eligió a Jânio Quadros (presidente) y João Goulart (vicepresidente).

producida por las urnas no es sólo entre gobierno y oposición sino que redunda también en alternancia ideológica, como ocurrió en 2002.<sup>3</sup>

Considerando las elecciones de 2008 –y sus efectos en 2010– como el tema de mayor centralidad en la coyuntura, el artículo está organizado de la siguiente manera: en la primera sección serán identificados los actores relevantes de la política brasileña en 2008. La segunda sección tratará de sus respectivas agendas y modelos de interacción. La tercera sección abordará el contexto en que actúan e interactúan esos actores. En la cuarta sección serán analizados los resultados de esa dinámica política y en las consideraciones finales serán ofrecidas al lector algunas proyecciones para 2010.

## II. LOS ACTORES

¿Cuáles fueron los principales actores de la política brasileña en 2008? ¿Cuáles fueron los temas que frecuentaron sus agendas y qué estrategias ellos movilizaron en las múltiples arenas en que interactuaron a lo largo del año? Siguiendo a Inácio (2006), los actores relevantes serán distribuidos en dos ejes analíticos: 1) gobierno y oposición(ones), y 2) Ejecutivo y Legislativo y sus acciones e interacciones serán examinadas a la luz de las posiciones que ocupan en esos ejes y de las preferencias y de los recursos que traen para la competición política.

Cabe, en primer lugar, identificar los partidos que componen la coalición gubernamental de sustentación del segundo mandato del presidente Lula y los procedimientos y recursos por medio de los cuales ella fue constituida y se mantiene. Al mismo tiempo, vale mapear la composición de las fuerzas opositoras y su capacidad de alterar y/o bloquear la agenda del gobierno.

Abiertas las urnas en 2006, se constató que el voto no sería el único recurso para cimentar la coalición gubernamental (Anastasia e Inácio, 2008), señalando las dificultades que el presidente enfrentaría para gobernar. La coalición electoral victoriosa no era suficientemente robusta para garantizar la base de sustentación parlamentaria del gobierno y tendría que ser acrecida con otros socios. El cuadro de fragmentación partidaria, ya típico del Congreso Nacional, fue reiterado: veintiuna divisas conquistaron bancas en la Cámara de Diputados, generando un número efectivo de partidos igual a 9,3. Cuatro partidos –PMDB, PT, PSDB y DEM– eligieron entre 12% y 17% de los diputados cada uno. Juntos, los cuatro llegaron a 59,1% de las bancas en la Cámara. Otros ocho partidos eligieron entre 2,5% y 8% de los diputados: PP, PDT, PSB, PTB, PR, PPS, PC do B y PV. La fragmentación también puede ser observada en el Senado Federal. Al iniciarse los trabajos de la legislatura, en febrero de 2007, fueron contabilizados 12 partidos en la Cámara, generando un número efectivo igual a 6,3. Los cuatro mayores partidos del Senado controlaban una porción mayor de bancas que en la Cámara de Diputados: 75,4%.

<sup>3</sup> Entre 1998 y 2008 ocurrieron 5 elecciones para cada uno de los cargos en disputa en el país: presidente, gobernadores, senadores, prefectos, diputados federales, diputados estaduais y concejales.

La posibilidad de gobernar con base sólo en los partidos de izquierda fue descartada por Lula que, así como Fernando Henrique Cardoso (FHC), optó por construir una coalición mayoritaria, pero lo hizo en condiciones distintas.<sup>4</sup> En primer lugar, FHC contaba con el apoyo de los cuatro mayores partidos, en la época, del Congreso Nacional: PMDB, PSDB, DEM y PP. El impacto de tal hecho sobre el balance de fuerzas entre gobierno y situación es directo: en el Legislativo brasileño, los principales recursos de poder son distribuidos proporcionalmente al tamaño de los partidos, lo que ayuda a explicar las dificultades de Lula en el Senado.<sup>5</sup> En segundo lugar, FHC pudo constituir un gabinete ideológicamente contiguo, del centro hacia la derecha (Inácio, 2006), compuesto por los cuatro partidos antes mencionados, más el PTB. Para Lula habría la opción de una alianza de centro-izquierda, ya que agregándose a las fuerzas de izquierda el PMDB y el PSDB, el gobierno tendría, en cualquiera de los dos gobiernos, más de 60% de los votos en las dos Cámaras. Pero, a pesar de ser numéricamente viable, tal opción fue parcialmente bloqueada por el hecho de que el PT y el PSDB se volvieron, desde el comienzo de los años 90, en los principales competidores en torno de un proyecto para el país (Melo, 2008).

En el primer mandato Lula optó por incorporar al gobierno un elevado número de partidos pequeños y medios, algunos de ellos situados a la derecha del espectro partidario, generando las coaliciones más fragmentadas y heterogéneas del período posconstituyente. Aunque eso no impidiese que el gobierno mantuviera altas tasas de éxito legislativo,<sup>6</sup> ciertamente redundó en elevados costos de transacción, momentos de crisis y períodos de parálisis.

La estrategia presidencial para el montaje de su coalición gubernamental en el segundo mandato fue distinta y cosechó los frutos de la aproximación con el PMDB, iniciada en el primer mandato. En 2006, después del cierre de las urnas, el Consejo Político del PMDB decidió, por amplia mayoría, por la participación del partido en la coalición de sustentación del segundo gobierno de Lula. En diciembre del mismo año, el presidente inició las conversaciones con los liderazgos partidarios, pretendiendo ampliar, por el centro, su base parlamentaria.

Desde el punto de vista formal, la coalición del segundo mandato del Presidente Lula inició la legislatura contando con mayoría calificada en las dos Cámaras: 65,5% en la Cámara baja y 61,7% en el Senado. Cabe notar que, en ambas Cámaras, la bancada gubernamental presentaría un pequeño crecimiento a lo largo de 2007 y 2008, llegando a 70,4% en la primera y a 65,4% en la segunda (ver Tabla 1). En la Cámara baja, la bancada situacionista había crecido aún antes de la toma de posesión, después de las elecciones. Los partidos de oposición decrecieron en forma continua entre 2006 y 2008.

<sup>4</sup> Los partidos de izquierda nunca superaron 1/3 de las bancas del Congreso. Para la actual legislatura, por ejemplo, una coalición de izquierda tendría como máximo 31,8% de los votos en la Cámara y 25,9% en el Senado.

<sup>5</sup> En el período FHC el PT era la quinta bancada en la legislatura iniciada en 1995 y la cuarta en la subsiguiente.

<sup>6</sup> Figueiredo y Limongi (2008) muestran que el gobierno aprobó en el primer mandato 81,47% de sus iniciativas legislativas, la más alta tasa de éxito presidencial pos-88.

Tabla 1: Composición de la Cámara de Diputados y del Senado Federal 2006 (elección), 2007 (toma de posesión) y 2008

Partido	Cámara de Diputados				Senado Federal			
	Elección <sup>1</sup>	Feb/07 <sup>2</sup>	Feb/08	Dic/08	Elección <sup>1</sup>	Feb/07 <sup>2</sup>	Feb/08	Dic/08
PMDB	89	90	92	94	4	20	19	20
PT	83	83	80	80	2	11	12	12
PP	41	41	40	41	1	1	1	1
PR	23	34	42	41	1	4	4	4
PSB	27	28	30	30	1	3	2	2
PDT	24	23	25	25	1	4	5	5
PTB	22	21	20	19	3	5	7	7
PC do B	13	13	13	13	1	1	1	1
PV	13	13	14	14	–	–	–	–
PRB	1	1	4	4	–	1	1	1
<i>Situación</i> <sup>3</sup>	<b>336</b>	<b>347</b>	<b>360</b>	<b>361</b>	<b>15</b>	<b>50</b>	<b>52</b>	<b>53</b>
PSDB	66	64	57	59	5	13	13	13
DEN	65	62	57	56	6	17	15	13
PPS	22	17	14	13	1	–	–	–
<i>Oposición</i>	<b>153</b>	<b>143</b>	<b>128</b>	<b>128</b>	<b>12</b>	<b>30</b>	<b>28</b>	<b>26</b>
Otros	24	23	25	24	1	1	1	2
Total	513	513	513	513	27	81	81	81

Fuentes: sitios web de la Cámara de Diputados, del Senado Federal y TSE.

<sup>1</sup> Elecciones para la Cámara y Senado: octubre/2006. En el Senado apenas 1/3 de las vacantes fueron llenadas.

<sup>2</sup> Febrero de 2007: toma de posesión de los 513 diputados y 27 senadores electos. En la columna referente al Senado los nuevos electos fueron sumados a los electos en 2002.

<sup>3</sup> Fueron considerados como partidos de situación apenas aquellos que poseían, a lo largo de 2008, cargos en el primer escalón del gobierno (ver Tabla 2).

Dos factores explican la variación en la composición de las bancadas: la constancia con que los suplentes asumen las vacantes de los titulares en el Congreso Nacional y la migración partidaria. En relación al primer aspecto, en Brasil las carreras políticas son construidas alternando puestos en el Ejecutivo y en el Legislativo. Como la legislación brasileña permite que sean hechas coaliciones para las elecciones legislativas, es común que el suplente de un diputado o senador pertenezca a otro partido.

La migración partidaria se transformó, entre 1985 y 2007, en una alternativa de sobrevivencia política para los legisladores brasileños (Melo, 2004; 2008). En 2007, el Tribunal Superior Electoral (TSE) decidió que la migración podría llevar a la pérdida del mandato, si cuestionada en la Justicia por el partido de origen y si no hubiese motivación programática y/o ideológica para justificarla. La decisión, posteriormente confirmada por el Supremo Tribunal Federal (STF), constituye ejemplo elocuente de lo que se consensuó

en llamar *judicialización de la política* y significó un drástico cambio en la interpretación de la Constitución brasileña, ya que el texto legal no indica el cambio de partido como motivo de pérdida de mandato.

En la actual legislatura 44 diputados y 7 senadores cambiaron de partido, cinco de ellos en dirección al gobierno. También en la Cámara de Diputados la migración se orientó hacia la bancada de gobierno, confirmando la tendencia ya observada en este tipo de movimiento (Melo, 2004). De los 44 diputados migrantes, 25 rumbearon para divisas de la base del gobierno y 9 cambiaron de partido en el interior de la coalición situacionista. Apenas 5 diputados salieron de partidos del gobierno. Los partidos que más perdieron fuerza, en función de los cambios de divisa, en el período comprendido entre 2006 y 2008, fueron DEM, PPS y PSDB; 10, 8, y 6 diputados, respectivamente. En la bancada gobiernista el gran beneficiado fue el PR, que obtuvo 16 nuevas bancas.<sup>7</sup>

En lo que se refiere al eje Ejecutivo/Legislativo, cabe observar el grado de coalescencia del Ministerio de Lula, en el segundo mandato, y la correspondencia entre secretarías ministeriales y comisiones permanentes de la Cámara de Diputados y del Senado Federal. De acuerdo con Amorim Neto (2006), ministerios más coalescentes contribuyen a la gobernabilidad del orden y según Strom (2000), a mayor correspondencia entre secretarías ministeriales y comisiones permanentes, mayor la capacidad del Legislativo de fiscalizar y controlar los actos y omisiones del Poder Ejecutivo.

El Cuadro 1 presenta el conjunto de los ministros del gobierno Lula en 2008, y sus respectivos partidos. Además de los Ministerios, están relacionadas, también, las Secretarías Especiales, ya que sus titulares poseen *status* de ministro. Dos puntos merecen destaque en el gabinete actual en relación al del gobierno anterior: su mayor estabilidad y la participación del PMDB. Por un lado, la composición partidaria del ministerio sufrió constantes modificaciones a lo largo del primer mandato. Lula inició su primer gobierno contando sólo con los partidos que lo habían apoyado en el segundo turno de 2002.<sup>8</sup> El PMDB fue incorporado sólo a partir del segundo año, 2004, cuando el PDT abandonó la base gubernista, discordando de la conducción dada a la Reforma de la Previsión Social. En 2005, en medio de la crisis del *mensalão*, la base gobiernista perdió el PV y el PPS y atrajo el PP, partido de derecha, aumentando su heterogeneidad ideológica. Ya en el segundo mandato, el Ministerio no ha sufrido alteraciones significativas desde el punto de vista de la composición partidaria y del peso relativo de los partidos.

En 2007 y 2008, cuatro modificaciones ocurrieron como respuesta a algún tipo de crisis y/o reacomodación: 1) sustitución del ministro de Defensa, Valdir Pires (PT), por Nelson Jobim (PMDB), como consecuencia del *apagón aéreo*; 2) sustitución del diputado Walfrido Mares Guia (PTB), aún en 2007, en la Secretaría de Relaciones Institucionales, por José Múcio Monteiro (PTB), reflejando el descontento de la base de gobierno en el Congreso (Amorim Neto y Coelho, 2008); 3) sustitución, por Edison Santos (PT) al comienzo de 2008,

<sup>7</sup> Como las migraciones y el movimiento de los suplentes ocurren paralelamente, la cuenta de las bancadas, en la Tabla 1, no “cierra” si tenemos en cuenta sólo el primer factor.

<sup>8</sup> PT, PSB, PC do B, PDT, PPS, PV, PL y PTB.

Cuadro 1: Ministerios y Secretarías en el Gobierno Lula (2008)

Ministerio	Ministro	Partido/Estado
Agricultura	Reinhold Stefhanes	PMDB/PR
Casa Civil	Dilma Rousef	PT/RS
Ciudades	Márcio Fortes	PP/RJ
Ciencia y Tecnología	Sérgio Machado Rezende	PSB/PE
Comunicaciones	Helio Costa	PMDB/MG
Cultura	Gilberto Gil (hasta agosto)	PV/BA
	João Luiz Ferreira	PV/BA
Defensa	Nelson Jobim	PMDB/RS
Desarrollo Agrario	Guilherme Cassel	PT/RS
Desarrollo Social	Patrus Ananias	PT/MG
Industria y Comercio	Miguel Jorge	Sin partido/SP
Educación	Fernando Haddad	PT/SP
Deporte	Orlando Silva	PC do B/BA
Hacienda	Guido Mantega	PT/SP
Integración Nacional	Geddel Vieira	PMDB/BA
Justicia	Tarso Genro	PT/RS
	Marina Silva (hasta mayo)	PT/AC
Medio Ambiente	Carlos Minc (mayo/dic.)	PT/RJ
	Nelson Moreira (enero)	Sin partido
Minas y Energía	Edison Lobão (feb./dic.)	PMDB/MA
	Pablo Bernardo	PT/PR
Planeamiento	Luis Marinho (hasta junio)	PT/SP
	José Pimentel (jun/dic.)	PT/CE
Relaciones Exteriores	Celso Amorim	Sin partido/SP
Salud	José Gomes Temporão	PMDB/RJ
Trabajo y Empleo	Carlos Luzzi	PDT/RJ
Transporte	Alfredo P. do Nascimento	PR/AM
	Marta Suplicy (hasta mayo)	PT/SP
Turismo	Luis Y. Barreto (mayo/dic.)	PT/SP
Secretaría	Titular	Partido/Estado
General	Luiz Dulci	PT/MG
Relaciones Institucionales	José Mucio Monteiro	PTB/PE
Comunicación Social	Franklin Martins	Sin partido/RJ
Política para Mujeres	Nilceia Freire	Sin partido/RJ
Agricultura y Pesca	Altemir Gregolin	PT/SC
Derechos Humanos	Pablo Vannuchi	PT/SP
Políticas de Promoción de Igualdad Racial	Matilde Ribeiro	PT/RJ
	Edison Santos (feb./dic.)	PT/RJ
Puertos	Pedro Brito Nascimento	PSB/CE
Asuntos Estratégicos	Mangabeira Unger	PRB/RJ

Fuente: [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)

de la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de Igualdad Racial –Matilde Ribeiro (PT)– en función de la utilización indebida de las llamadas “tarjetas corporativas”; 4) la dimisión, a mediados de año, de la Ministra de Medio Ambiente, Marina Silva (PT), a su pedido, por discrepancias con la orientación del gobierno para el área, y su sustitución por Carlos Minc, también del PT.

Dos carteras sufrieron alteraciones en función de las elecciones municipales de 2008. La ministra do Turismo, Marta Suplicy (PT) y el titular de la secretaría de la Previsión Social –Luiz Marinho (PT)– renunciaron para disputar la prefectura de sus respectivas ciudades y fueron sustituidos por dos cuadros del mismo partido. En la cartera de Cultura, el ministro Gilberto Gil, por motivos ligados a su carrera artística, pasó el cargo para João Luiz Ferreira, ambos del PV de Bahía. Finalmente, el Ministerio de Minas y Energía, comandado por un ministro de perfil técnico en 2007, pasó a manos del PMDB (senador Edison Lobão, Maranhão), al inicio de 2008.<sup>9</sup> Como se puede percibir, dos de esas alteraciones señalizan el crecimiento del PMDB en el segundo mandato Lula. En posesión de las mayores bancadas en la Cámara y en el Senado, conquistadas en las urnas en 2006, el partido impuso su condición de miembro pivotal del Congreso.

La participación del PMDB en el primer gobierno Lula pasó de ninguna (en 2003) a dos carteras ministeriales (en 2004) y de ahí para tres carteras (Previsión, Minas y Energía, y Comunicaciones) y 5 de los 50 cargos más codiciados de la administración federal<sup>10</sup> en 2005. Ya en segundo mandato, el PMDB, que comenzó con 4 carteras (2007), llegó a seis (Agricultura, Defensa, Integración Nacional, Salud, Comunicaciones y Minas y Energía) en 2008, además de la ocupación de 8 de los 50 cargos más codiciados de la administración federal.<sup>11</sup>

Si en el primer mandato la coalición gubernamental era vaciada al centro, presentando problemas de contigüidad ideológica (Inácio, 2006) responsables, en gran parte por la crisis política de 2005,<sup>12</sup> en el segundo mandato el crecimiento del PMDB se dio a costa de la disminución del número de carteras ocupadas por ministros no partidarios y de una reducción del espacio ocupado por el PT, lo que dio origen, en sectores de la prensa y de la oposición, a la tesis de la *peemedebización* del gobierno. Sin embargo, es preciso señalar que el Partido de los Trabajadores mantuvo el control de 10 Ministerios, entre ellos la Casa Civil, Hacienda, Planeamiento, Educación y Desarrollo Social, que componen el corazón del gobierno. De las carteras cedidas al PMDB, la de Salud fue la que causó más descontento entre los petistas, por constituir un área tradicional de actuación del partido.

<sup>9</sup> Para la composición del Ministerio Lula en 2007, ver Amorim Neto y Coelho (2008).

<sup>10</sup> Presidente de Correios; Director Comercial de Correios, Vice-Presidente de Crédito de Caixa Econômica Federal, Presidente de Eletrobrás, Presidente de Transpetro. El conjunto de valores administrados por los titulares de esos cargos era del orden de 22,3 mil millones de reales (Fuente: Revista Veja, no. 2045, del 30 de enero de 2008, pág. 54).

<sup>11</sup> Presidente de Correios; Director Comercial de Correios, Director de Tecnología y de Infra-estructura de Correios, Presidente de Eletronorte, Vice-Presidente de Comercio del Banco do Brasil, Presidente de Furnas Centrais Elétricas, Presidente de Transpetro y Coordinador del Proyecto de Transposición del Río San Francisco. En total, los valores administrados por esos cargos alcanzaron la expresiva cifra de 40,5 mil millones de reales (Fuente: Revista Veja, no. 2045, de 30 de enero de 2008, p. 55).

<sup>12</sup> Ver, al respecto, Anastasia e Inácio, 2008.



Además de los ministerios, el PT ocupaba en 2008, 5 de las 10 secretarías especiales. Los demás partidos de la coalición se contentaron con porciones mucho más modestas, como puede ser constatado por el examen del Cuadro 1.

Otro ángulo de observación de las interacciones en el eje Ejecutivo/Legislativo se relaciona a la correspondencia entre carteras ministeriales y comisiones permanentes de las dos Cámaras del Congreso Nacional. El Cuadro 2 (en la página siguiente) presenta los datos.

En relación al atributo de la *accountability* del orden democrático, sería deseable que a cada cartera (ministerio o secretaría) que trata de asuntos sustantivos correspondiese, en cada cámara legislativa, una comisión permanente, con composición partidaria plural y con miembros dotados de *expertise* en el área temática de dominio de la comisión (Strom, 2000; Krebbiel, 1991). El cumplimiento de tales requisitos reforzaría la capacidad de fiscalización del Poder Ejecutivo por el Legislativo y la operación efectiva de los mecanismos de frenos y contrapesos institucionales.

Se percibe, por la lectura del Cuadro 2, que hay un número mucho mayor de Ministerios que de comisiones permanentes en las dos Cámaras. Claro está que ese número superlativo de puestos ministeriales se relaciona positivamente con la necesidad de atraer y acomodar socios de la coalición gubernamental, verificándose, inclusive, superposiciones nítidas de competencias entre dos o más carteras. Son 29 carteras vinculadas a temas sustantivos, además de aquellas que hacen a la costura política del gobierno: Casa Civil, Secretaría General, Relaciones Institucionales y Asuntos Estratégicos.

En la Cámara de Diputados funcionan 20 comisiones permanentes. Además de las 17 mencionadas en el Cuadro 2, existe, la de Defensa del Consumidor, la de Legislación Participativa y la de Seguridad Pública y Combate al Crimen Organizado y tres comisiones mixtas más: 1) de Planes, Presupuestos Públicos y Fiscalización; 2) Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, y 3) Comisión Mixta Permanente sobre Cambios Climáticos, esta última creada el 31 de diciembre de 2008.

El número de Comisiones Permanentes del Senado Federal es aún menor (11), cada una de ellas englobando dos o más temas sustantivos, lo que, en principio, dificultaría la construcción de la especialización de sus miembros, requerida para el ejercicio de la *accountability* horizontal. Cabe, sin embargo, observar la operación, en el interior de las comisiones, de subcomisiones, con mayor especialización temática, pero sin poder decisorio.

A lo largo de 2008 fueron creadas dos nuevas subcomisiones en el Senado, señalizando la atención de la Cámara para algunos temas salientes de la coyuntura: la Subcomisión Permanente en Defensa de la Mujer y la Subcomisión Permanente contra la Recesión y el Desempleo.

De la lectura de esos datos puede desprenderse que la correspondencia entre carteras ministeriales y comisiones permanentes de la Cámara de Diputados y del Senado está lejos de ser adecuada al ejercicio de los controles horizontales. La multiplicación de ministerios y secretarías y su distribución, muchas veces, de *portera cerrada*, entre los partidos aliados son factores que dificultan el monitoreo, por los parlamentarios, de las acciones y omisiones del gobierno. Los sistemas de comisiones de las Cámaras Legislativas, a su vez, no disponen

Cuadro 2: Carteras Ministeriales y Comisiones Permanentes (2008)

Ministerios y Secretarías Sustantivos	Comisión Permanente Cámara de los Diputados	Comisión Permanente Senado Federal
Agricultura	<b>Agricultura</b> , Pecuaria, Abastecimiento y Desarrollo Rural	<b>Agricultura</b> y Reforma Agraria
Ciudades	Desarrollo Urbano	
Ciencia y Tecnología	<b>Ciencia y Tecnología</b> , Comunicación e Informática	<b>Ciencia, Tecnología</b> , Innovación, Comunicación e Informática
Comunicaciones	Ciencia y Tecnología, <b>Comunicación</b> e Informática	Ciencia, Tecnología, Innovación, <b>Comunicación</b> e Informática
Cultura	Educación y <b>Cultura</b>	Educación, <b>Cultura</b> y Deporte
Defensa	Relaciones Exteriores y de <b>Defensa Nacional</b>	Relaciones Exteriores y <b>Defensa Nacional</b>
Desarrollo Agrario	Agricultura, Pecuaria, Abastecimiento y <b>Desarrollo Rural</b>	Agricultura y <b>Reforma Agraria</b>
Desarrollo Social	<b>Seguridad Social y Familia</b>	Asuntos Sociales
Industria y Comercio	Desarrollo Económico, <b>Industria y Comercio</b>	Asuntos Económicos
Educación	<b>Educación</b> y Cultura	<b>Educación</b> , Cultura y Deporte
Deporte	Turismo y <b>Deporte</b>	Educación, Cultura y <b>Deporte</b>
Hacienda	Finanzas y Tributación	<b>Asuntos Económicos</b>
	Fiscalización Financiera y Control	
Integración Nacional	Amazonia, Integración Nacional y de Desarrollo Regional	<b>Desarrollo Regional</b> y Turismo
Justicia	Constitución y <b>Justicia</b> y de ciudadanía	Constitución, <b>Justicia</b> y de ciudadanía
Medio Ambiente	<b>Medio Ambiente</b> y Desarrollo Sustentable	<b>Medio Ambiente</b> , Defensa del Consumidor y Fiscalización y Control
Minas y Energía	Minas y Energía	<b>Servicios de Infraestructura</b>
Planeamiento	<b>Desarrollo Económico</b> , Industria y Comercio	<b>Asuntos Económicos</b>
Previsión Social	Seguridad Social y Familia	Asuntos Sociales
Relaciones Exteriores	<b>Relaciones Exteriores</b> y de Defensa Nacional	<b>Relaciones Exteriores</b> y Defensa Nacional
Salud	Seguridad Social y Familia	Asuntos Sociales
Trabajo y Empleo	Trabajo, de Administración y Servicio Público	<b>Asuntos Sociales</b>
Transporte	Vías y Transportes	Servicios de Infraestructura
Turismo	<b>Turismo</b> y Deporte	Desarrollo Regional y <b>Turismo</b>
Comunicación Social	Ciencia y Tecnología, <b>Comunicación</b> e Informática	
Política para Mujeres	Derechos Humanos y <b>Minorías</b>	Derechos Humanos y Legislación Participativa
Agricultura y Pesca	<b>Agricultura</b> , Pecuaria, Abastecimiento y Desarrollo Rural	<b>Agricultura</b> y Reforma Agraria
Derechos Humanos	<b>Derechos Humanos</b> y Minorías	Derechos Humanos y Legislación Participativa
Políticas de Promoción de Igualdad Racial	Derechos Humanos y <b>Minorías</b>	Derechos Humanos y Legislación Participativa
Puertos	Vías y <b>Transportes</b>	<b>Servicios de Infraestructura</b>

Fuentes: sitios web de la Cámara de los Diputados y del Senado Federal.

aún de suficiente *expertise* para el desempeño de las funciones de *accountability*, como se puede percibir por el tratamiento de diferentes temas al interior de una única comisión y por la ausencia de comisiones especializadas en cuestiones que constituyen prioridades del gobierno de Lula, como aquellas afectas al Ministerio de Desarrollo Social.

## II. LAS AGENDAS Y LOS PATRONES DE INTERACCIÓN

Identificados los actores y posicionados en los ejes gobierno/oposición y Ejecutivo/Legislativo; interesa ahora reconstruir sus agendas para el año 2008 y analizar sus patrones de interacción con vistas a la consecución de sus preferencias.

En el segundo mandato, además de mantener la Bolsa Familia,<sup>13</sup> carro-jefe de la reelección de Lula, el gobierno apostó a tres grandes programas: el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), Territorios de la Ciudadanía y REUNI; ese último volcado para la expansión de las vacantes en la enseñanza pública de nivel superior, en especial por medio de la creación de cursos nocturnos.

El programa Territorios de la Ciudadanía, enfocado en áreas rurales pobres, combina políticas de generación de oportunidades y políticas sociales, involucrando acciones coordinadas de 15 ministerios diferentes. Para 2008 fueron seleccionadas las 60 áreas de menor IDH en todo el país, con concentración de agricultores familiares, asentados de la reforma agraria, comunidades indígenas y de pescadores, entre otros.<sup>14</sup>

El PAC es el principal instrumento del gobierno para el segundo mandato y encaja a la perfección en la idea de un estado “neodesarrollista” (Boschi, 2008). El PAC prevé, hasta 2010, el incremento de las inversiones públicas en infraestructura, en especial en las áreas de logística –carreteras, puertos, marina mercante, aeropuertos– y energía –generación, transmisión, fuentes alternativas, petróleo, petroquímica y gasoductos–. A título de ejemplo, cabe mencionar el plan intitulado Política de Desarrollo Productivo (PDP), anunciado en mayo de 2008, que pretende: incentivar la inversión en 25 sectores de la economía; aumentar las exportaciones; estimular el desarrollo de la industria de informática biotecnología y consolidar el liderazgo brasileño en el agro negocio, en aeronáutica civil y en la explotación mineral.<sup>15</sup>

Otros dos temas que ocuparon posición destacada en la agenda política gubernamental, en el año bajo examen, fueron la aprobación de la Enmienda Constitucional (PEC) de la Reforma Tributaria y el encaminamiento de la propuesta de Reforma Política, presentada al Congreso a mediados de 2008. Además, interesaba mucho al gobierno un buen resultado en las elecciones municipales de octubre, ya con vistas al pleito de 2010.

<sup>13</sup> Bolsa Familia es un programa de transferencia de ingreso condicionada, administrado por el Ministerio de Desarrollo Social en cooperación con las prefecturas municipales, que son responsables por verificar si las familias cumplen los requisitos exigidos. [En línea] <[www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia)>.

<sup>14</sup> [En línea] <[www.territoriosdacidadania.gov.br](http://www.territoriosdacidadania.gov.br)>.

<sup>15</sup> Fuente: *Revista Veja*, mayo de 2008, pp. 72-73.

¿Y las oposiciones? También para ellas el tema de mayor centralidad de la coyuntura era el de las elecciones municipales. Además, ellas fueron capaces de infringir importantes pérdidas al gobierno en el año 2008. Aunque Lula haya montado un ministerio más coalescente en su segundo mandato y contase con el PMDB para estabilizar la relación con el Poder Legislativo, fue justamente en estas condiciones que el gobierno fue derrotado, en 2007, en la votación de la CPMF<sup>16</sup> (Amorim Neto y Coelho, 2008) y, posteriormente, a comienzos de 2008, cuando intentó recuperar parte de los recursos perdidos y presentó la propuesta de Contribución Social para la Salud (CCS), con alícuota menor (0,1%) y destinada exclusivamente al financiamiento de los gastos en salud. La medida fue incorporada a un proyecto de ley, disminuyendo el quórum para aprobación de 3/5 para 50% +1. Aún así, bajo intensa presión de la oposición y de parte de la opinión pública, el gobierno tuvo dificultades para aprobar la medida en la Cámara, lo que se dio por apenas dos votos de diferencia y acabó interrumpiendo el trámite de la propuesta en el Senado, donde la derrota sería segura.

Además de las dificultades para articular y movilizar su base de apoyo, el gobierno Lula ha enfrentado, en el segundo mandato, una oposición más aguerrida que en el primero. En la Cámara de Diputados, en 2008, los partidos de oposición procuraron obstruir 80 de las 151 sesiones legislativas en que ocurrieron votaciones.<sup>17</sup> El DEM fue el partido que más obstruyó, seguido del PSDB y del PPS.

Por lo tanto, manteniendo todavía la prominencia en lo que se refiere a la iniciativa legislativa, el gobierno no consiguió aprobar proyectos importantes. La Tabla 2 muestra la producción legislativa del Congreso en 2008. De las iniciativas aprobadas, 58,4% tuvieron origen en el Poder Ejecutivo, en su mayoría MPs (Medidas Provisorias) y Proyectos de Ley Presupuestaria. De las 42 MPs aprobadas en 2008, 28 fueron editadas en el mismo año

Tabla 2: Producción Legislativa 2008 - Congreso Nacional

	Origen	Nº de iniciativas aprobadas
Poder Ejecutivo	Medidas Provisorias	42
	Proyectos de Ley	23
	Ley Presupuestal	69
Subtotal		134
Poder Legislativo: Diputados		19
Poder Legislativo: Senadores		62
Subtotal		81
Poder Judicial		13
<b>Total</b>		<b>228</b>

Fuentes: [www.diap.org.br](http://www.diap.org.br) y [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)

<sup>16</sup> CPMF: Contribución Provisoria sobre el Movimiento Financiero.

<sup>17</sup> Sitio web de la Cámara de Diputados [En línea] <[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)>

y 14 en 2007. En 2008 fueron editadas 40 MPs. Hasta diciembre, ocho estaban en trámite (cuatro fueron aprobadas hasta mayo de 2009); tres fueron rechazadas y una fue sustituida por otra MP<sup>18</sup>. Una de las MPs rechazadas fue devuelta al gobierno de forma intempestiva por el presidente del Senado cuando todavía se tramitaba en la Cámara.

Además de ser forzado a suspender el trámite de la Contribución Social para la Salud, el gobierno no consiguió aprobar, en 2008, la propuesta de Reforma Tributaria, que preveía la unificación de la legislación de los 27 estados del Impuesto sobre Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS), la extinción de cuatro tributos y la creación del Impuesto sobre Valor Agregado Federal (IVA-F). El Proyecto de Ley que determina que las instituciones de enseñanza superior reserven, como mínimo, 50% de sus vacantes para estudiantes provenientes de escuelas públicas fue aprobado en la Cámara de Diputados, pero espera el parecer del Senado. En diciembre de 2008 el gobierno consiguió concluir la aprobación del Fondo Soberano de Brasil, que se destinaría a constituir una especie de ahorro para momentos de crisis. Pero la oposición, bajo el argumento que el fondo garantizaría a Lula recursos abundantes, fuera del presupuesto y sin mecanismos de control, consiguió derrumbar la abertura de crédito extraordinario que garantizaría el aporte de 14,2 mil millones de reales al Fondo. En respuesta, el gobierno editó la MP 452/08, autorizando al tesoro nacional a emitir títulos en favor del Fondo. La actitud fue impugnada por la oposición que ingresó con una Acción Directa de Inconstitucionalidad en el STF.<sup>19</sup>

En agosto de 2008 el gobierno presentó al Congreso una nueva propuesta de reforma política, englobando tres Proyectos de Ley, un Proyecto de Ley Complementaria (PLC) y una Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC). Los PLs proponen la sustitución de la lista abierta por la lista cerrada, la institución del financiamiento público exclusivo de campaña, la prohibición de la realización de coaliciones para las elecciones proporcionales y el cambio en las reglas de conteo de distribución del tiempo de TV en las elecciones mayores. El PLC propone alterar la legislación sobre la inelegibilidad, modificando el concepto de que solamente la sentencia transitada en juzgado imposibilita la candidatura. Finalmente, la PEC establece que sólo tendrán derecho a representación parlamentaria en la Cámara de los Diputados y en las Asambleas Legislativas, los partidos que alcancen 1% de los votos válidos dados para la elección de la Cámara de Diputados, en votación distribuida en nueve estados, por lo menos con 5% en cada uno de ellos.

Los diputados y senadores, a su vez, fueron responsables por 35,8% de las materias aprobadas por el Congreso (Tabla 2), algunas de ellas bastante importantes, como la Ley que penaliza el acto de manejar después de ingerir bebida alcohólicas (Ley Seca), el Piso Nacional de los Profesores, el proyecto que regula la guarda compartida de los hijos, la ampliación de la licencia por maternidad de cuatro a seis meses y el combate a la pedofilia.<sup>20</sup> El Senado aprobó modificaciones en la Previsión Social, que todavía no fueron evaluadas por la Cámara de Diputados y que son motivo de preocupación para el gobierno: el fin del

<sup>18</sup> Sitio web de la Presidencia de la República ([www.presidencia.org.br](http://www.presidencia.org.br)).

<sup>19</sup> Sitios web [www.diap.org.br](http://www.diap.org.br) y [www.congressoemfoco.org.br](http://www.congressoemfoco.org.br).

<sup>20</sup> El mayor protagonismo de los legisladores, en relación a los años anteriores, debe ser visto con cuidado, dado el elocuente número de iniciativas que versan sobre homenajes y fechas conmemorativas, etc.

factor previsional, la corrección de todos los beneficios por el índice del salario mínimo y la recomposición de los valores de jubilaciones y pensiones.

Pero, sin duda, el punto alto de la agenda originaria del Congreso fue la discusión en torno del trámite de las Medidas Provisorias (PEC 511/06), reflejando el desgaste acumulado desde 2001, cuando la no evaluación de la MP en el plazo de 120 días después de su edición pasó a significar el bloqueo de la pauta del Congreso. El resultado fue la aprobación, en primer turno en la Cámara de Diputados, de la PEC 511/06. Por la propuesta, el bloqueo de pauta deja de ser imperativo y puede ser derrumbado por el voto de la mayoría absoluta de la Cámara. Además, la PEC determina que el análisis de los preceptos constitucionales (de relevancia y urgencia) sea hecha por la Comisión de Constitución y Justicia de la Cámara y que solamente después de esta etapa la MP pase a tener fuerza de ley.

Finalmente, cabe destacar la ocurrencia de conflictos entre las presidencias de las dos Cámaras en el Congreso, el más grave de ellos en ocasión del trámite de la PEC de los Concejales. Aprobada en ambas Cámaras (aumentando en 14% el número de vacantes en las Cámaras Municipales), la medida no fue firmada por el Presidente de la Cámara, en respuesta a la decisión del Senado de no adoptar el dispositivo que determina la reducción de los costos con los legislativos municipales. La respuesta del senador Garibaldi Filho (PMDB/RN) fue ingresar con un mandato de seguridad en el STF.

La exposición arriba permite afirmar que las interacciones desarrolladas en ambos ejes –gobierno/oposición y Ejecutivo/Legislativo– confluyeron en la disputa por el poder de agenda y para la búsqueda de ampliación del protagonismo de los diferentes actores. En el eje Ejecutivo *versus* Legislativo, la controversia en torno de las Medidas Provisorias desembocó en la iniciativa, capitaneada por el presidente de la Cámara, Arlindo Chinaglia, del PT, de alterar el rito de trámite de las MPs. Chinaglia declaró, en mayo de 2008,<sup>21</sup> que la avalancha de Medidas Provisorias congestionó la pauta del Congreso, detenida desde la votación de la CPMF, al final de 2007 hasta mayo de 2008, cuando fue aprobado el Paquete de la Seguridad que acarreó alteraciones en el Código Penal brasileño.

En el eje gobierno *versus* oposición la utilización de la estrategia obstruccionista fue constante por parte de los partidos minoritarios y se sumó a las dificultades del gobierno para movilizar su base de apoyo. El Senado Federal, dada su composición, constituyó un obstáculo mayor que la Cámara de Diputados al pasaje de la agenda gubernamental.

### III. EL CONTEXTO

En 2008 los principales actores de la política brasileña contrastaron sus preferencias y recursos bajo condiciones que afectan su comportamiento, sus estrategias y los resultados de los juegos en disputa. En el ámbito internacional cabe mencionar dos importantes acontecimientos: la crisis económica y la elección presidencial estadounidense. En el plano

<sup>21</sup> Entrevista a Arlindo Chinaglia en las Páginas Amarillas de la *Revista Veja*, 21 de mayo de 2008.

doméstico se destacan los buenos resultados económicos y sociales del segundo gobierno Lula y sus recurrentes dificultades políticas. Sin embargo, los problemas relacionados a la violencia urbana y a la corrupción continuaron asolando el país, aunque mostrando nuevas facetas. En la confluencia entre los dos niveles –el internacional y el doméstico– interesa señalar la orientación sur-sur de la política externa brasileña, su reivindicación de un asiento como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU y la sorprendente capacidad de la economía brasileña para resistir a las embestidas de la recesión mundial.

La crisis económica iniciada a mediados de 2007 en Estados Unidos, como consecuencia de la dinámica especulativa generada por la burbuja inmobiliaria (Dulci, 2009), adquirió contornos internacionales en el viraje de 2008, traduciéndose en una fuerte recesión de la economía estadounidense, ya con altos niveles de desempleo, y esparciéndose por el mundo.

Según Dulci (2009: 115-116), la crisis puso en jaque el predominio del capital financiero, exponiendo las fragilidades de los bancos y demás agentes del mercado financiero y su separación de la economía real. Gobiernos de otros países fueron llamados a socorrer instituciones financieras y, en enero, el entonces Presidente Bush ya anunciaba una inyección de 140 mil millones de dólares para ayudar a salvar la economía estadounidense de la recesión. Aún a comienzos del año, la pregunta que no quería callar se refería al desempeño económico de los países emergentes (los BRICs: Brasil, Rusia, India y China) en un Cuadro recesivo comparable, según varios analistas, al de la crisis de 1929.

Concomitante al incremento de la crisis económica, se desarrollaba en 2008 la campaña presidencial estadounidense, con la realización de primarias para la elección de los candidatos de los demócratas y de los republicanos y con los temas económicos ocupando el centro del debate político. La elección presidencial estadounidense es un fenómeno político que, como se sabe, produce consecuencias no sólo para los ciudadanos estadounidenses, sino para todo el planeta, dada la capacidad del presidente de Estados Unidos de producir *riesgos externos* (Sartori, 1994) que desbordan en mucho las fronteras norteamericanas. Por este motivo, también a los brasileños interesaba mucho la elección presidencial estadounidense. Bajo otro ángulo, el carácter democrático impreso a las primarias en EEUU puede, ciertamente, inspirar el proceso en curso de elección de los candidatos a presidente por los partidos políticos brasileños.

En el plano doméstico, el año fue de consolidación de las realizaciones económicas y sociales del gobierno de Lula y, especialmente, de lanzamiento de la campaña presidencial de 2010. Todavía en enero, el Banco Central anunció el fin de la deuda externa brasileña, habiendo el país transitado de la situación de deudor a la de acreedor externo, hecho sorprendente para una nación que ya tuvo que renegociar siete veces su deuda externa. Las reservas internacionales de Brasil, decurrentes de sucesivos *superávits* en la balanza comercial, alcanzaron en febrero de 2008 190 mil millones de dólares.

Navegando a contramano de la crisis económica internacional, el PIB brasileño continuó creciendo hasta el tercer trimestre de 2008. Aunque haya registrado una caída de 3,6% en el cuarto trimestre, en relación al trimestre anterior, el PIB total de 2008 creció 5,1% en relación

a 2007.<sup>22</sup> Otros indicadores importantes de desempeño económico en 2008 se refieren a la obtención, por el país, de la clasificación de *investment grade* (grado de inversión) emitida por cinco agencias de riesgo; al crecimiento significativo de las inversiones directas de brasileños en el exterior –US\$ 20,5 mil millones en 2008– 193% más que los realizados en 2007; al aumento de las exportaciones, que llegaron a un monto acumulado de US\$ 197, 9 mil millones en 2008, un récord histórico.<sup>23</sup>

La combinación entre el ciclo de crecimiento sustentable de la economía (con el consecuente aumento del número de empleos formales y del salario real de los trabajadores) y las políticas sociales gubernamentales –especialmente el Programa Bolsa Familia– generó tres fenómenos relevantes en 2008: el incremento de la popularidad del presidente, la redistribución del ingreso entre las regiones brasileñas y el aumento significativo de la clase media.

Ya en febrero de 2008, una investigación del Instituto Sensus mostró que 66,8% de los encuestados aprobaban el desempeño de Lula y 52,7% evaluaban positivamente al gobierno.<sup>24</sup> En diciembre, según el mismo instituto, la tasa de aprobación del presidente subió al 80,3%, y la de evaluación positiva del gobierno fue a 71,1%,<sup>25</sup> índices que constituyen los más altos de la serie histórica de investigaciones que tuvo inicio en febrero de 2004.

Otra investigación, esta vez de la Consultora TARGET, apuntó el aumento del consumo en el Nordeste, que superó por primera vez, a comienzos de 2008, el de la región Sur desde que el estudio tuvo inicio en 1980. Tres causas explican el fenómeno: el Programa Bolsa Familia; el aumento del salario mínimo y la migración, para el Nordeste, de empresas de otras regiones. De acuerdo con los datos presentados por TARGET, la participación de las regiones en el consumo nacional quedó distribuida así: 1) Sudeste: 51,8%; 2) Nordeste: 18,2%; 3) Sur: 16,8%; 4) Centro-Oeste: 7,8% y 5) Norte: 5,4%.<sup>26</sup>

Además de la redistribución del ingreso entre las regiones, en la estela del desarrollo económico del país se verificó también, la disminución de la pobreza y de la miseria y el elocuente crecimiento de la Clase C. Según el *Observador 2008*, elaborado por el Instituto de Investigación Ipsos, en los últimos años cerca de 20 millones de brasileños migraron de las clases D y E a la clase C. Actualmente, las clases A y B engloban 15% de la población brasileña –28 millones de personas con ingreso familiar promedio de R\$ 2.217, 00. La clase C abarca 46% de la población (en 2005 la participación de la clase C era de 34%) –86,2 millones de personas con ingreso familiar promedio de R\$ 1.062,00– y las clases D y E abrigan 39% de la población (en 2005 representaban 51% de la población); 72,9 millones de personas con ingreso familiar promedio de 580 reales.<sup>27</sup>

Tales resultados, sin embargo, no fueron suficientes para derrotar totalmente algunas de los problemas relacionados con las precarias condiciones sanitarias en que viven todavía

<sup>22</sup> PIB de 2008: R\$ 2.889,7 mil millones. Fuente: [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)

<sup>23</sup> Fuente: [En línea] <[www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br)>

<sup>24</sup> Fuente: *Revista Veja*, 27 de febrero de 2008, p. 54.

<sup>25</sup> Fuente: [En línea] <<http://sistemacnt.cnt.org.br>>

<sup>26</sup> Fuente: Brasil em Foco/IPC Target 2008.

<sup>27</sup> Fuente: *Revista Veja*, 2 de abril de 2008, pp. 82-89.



contingentes significativos de la población del país. El año tuvo inicio con las lluvias de verano y el retorno de las amenazas de fiebre amarilla y dengue, que resurgió en Brasil a mediados de la década de 1970 y contaminó 540.000 brasileños en 2007. Otras endemias típicas del subdesarrollo continúan atormentando a los ciudadanos y a las autoridades, como es el caso de la lepra, que es contraída por 400.000 personas por año en el país; la malaria, que tuvo un crecimiento de 22% en el número de casos desde 2002; la leishmaniosis (Brasil es uno de los cinco países con mayor incidencia), y la enfermedad de Chagas, con registro de 297 casos nuevos entre 2006 y 2008.<sup>28</sup>

También continuaron comportándose mal en el período los indicadores de violencia urbana que, sin embargo, asumió nuevos contornos: los homicidios disminuyeron en las capitales y aumentaron en el interior del país. En varias capitales, como São Paulo, Vitoria, Manaus y Cuiabá, las reducciones en las tasas de homicidios entre 1997 y 2006 variaron entre 22% y 26%.<sup>29</sup> El Mapa de la Violencia de los Municipios Brasileños, divulgado en enero de 2008, muestra que hubo caída en el número total de asesinatos entre 2004 y 2006. No obstante, como resaltó el director ejecutivo de la Red de Información Tecnológica Latino-Americana (RITLA) responsable por el estudio, *la tasa actual todavía es totalmente inaceptable por cualquier patrón internacional*. Basta constatar que entre 1996 y 2006 la tasa de homicidios aumentó 20% mientras el crecimiento poblacional fue de 16,3%. El Mapa muestra también que 556 ciudades, alrededor del 10% del número total de municipios, concentraron 73,3% de los asesinatos ocurridos en el país en 2006. Tales municipios, de gran porte, abrigaban en la época 44,1% de la población brasileña.<sup>30</sup>

Otro problema que persistió en 2008 fue el de la corrupción. En enero el escándalo de las tarjetas corporativas derrumbó a la ministra Matilde Ribeiro de la secretaría de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial. En la estela de las denuncias sobre abusos cometidos por diversas autoridades fue instaurada la CPI de las Tarjetas y sellado un acuerdo de caballeros entre gobierno y oposiciones para excluir de las investigaciones los gastos presidenciales de Lula y FHC. La crisis de las tarjetas se incrementó con un *dossier* sobre gastos secretos del gobierno FHC, supuestamente producido en la Casa Civil, generando gran incomodidad al gobierno y a la potencial candidata del PT a la Presidencia de la República, ministra Dilma Rouseff.

La asociación entre financiamiento de campaña y corrupción también frecuentó las páginas de los diarios en 2008, esta vez de las manos de Paulinho (PDT-SP), de la Fuerza Sindical, acusado de desvío de fondos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

En junio, Anthony Garotinho, ex gobernador de Río de Janeiro, ex candidato a Presidente de la República y en la época presidente del PMDB carioca, fue acusado por la Policía

<sup>28</sup> Fuente: Ministerio de Salud y Organización Mundial de la Salud.

<sup>29</sup> Fuente: Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros 2008.

<sup>30</sup> Los municipios que presentaron las más altas tasas promedio de homicidio, considerándose la relación entre el número de muertes y el tamaño de la población en 2006, fueron los siguientes: Coronel Sapucaia (MS), Colniza (MT), Itanhangá (MT) y Serra (ES). Recife, la primera capital en figurar en esta lista, fue clasificada en noveno lugar.

Federal de comandar una cuadrilla armada que actuaba en la Secretaría de Seguridad de Río de Janeiro. *Y la nave va.*

Para completar, la Operación Satiagraha. Investigación montada en 2004 para averiguar desvíos de presupuesto, lavado de dinero y corrupción, la operación produjo a mediados de 2008 la prisión espectacular del banquero Daniel Dantas, entre otros sospechosos. Sin embargo, revocada por dos *habeas corpus* sucesivos del Ministro Gilmar Mendes, presidente del STF. Finalmente el delegado Protógenes Queiroz, comandante de la operación, acabó separado del cargo procesado por violación de sigilo y fraude procesal, dando lugar a la creación de la CPI de las Pinchaduras (*Grampos*). Ambas instituciones, Policía Federal y STF, salieron bastante desgastadas del episodio.<sup>31</sup>

En el ámbito de la política externa brasileña, cabe mencionar el creciente protagonismo del país en el interior del G20, la profundización de las relaciones en el ámbito del Mercosur, la búsqueda de diálogo con nuevos socios en África y el desgaste sufrido con el cierre de las negociaciones multilaterales de la Rodada de Doha, anunciado en Ginebra en julio de 2008 por el director general de la Organización Mundial de Comercio (OMC), Pascal Lamy. Esto sin olvidar los movimientos orientados a la conquista de un lugar entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU.

Algo digno de mencionar fue el cambio de ruta imprimido a las relaciones con el vecino Ecuador al final de setiembre, cuando su presidente, Rafael Correa, expulsó del país a la constructora Odebrecht, secuestró sus bienes, ocupó militarmente sus obras e intentó impedir a sus directores salir de Ecuador, amenazando, además, con no pagar el préstamo concedido por el BNDES por valor de 243 millones de dólares. Diferente fue la postura conciliatoria que venía caracterizando las relaciones de Brasil con los vecinos sudamericanos,<sup>32</sup> esta vez dicho país endureció su posición y llamó en consulta al embajador brasileño en Quito, anunció el fin de la cooperación en obras de infraestructura y amenazó con recurrir a organizaciones internacionales para cobrar la deuda con el BNDES, abriendo una crisis bilateral entre Brasil y Ecuador y señalizando nuevos tiempos de la diplomacia brasileña para el continente.<sup>33</sup>

Este fue en líneas generales el contexto en que ocurrieron las elecciones municipales y en que fueron construidas las estrategias de los diferentes actores, pretendiendo maximizar sus resultados en las urnas de 2008 y de 2010.

#### IV. LOS RESULTADOS: ELECCIONES MUNICIPALES Y SUS DESDOBLAMIENTOS

En Brasil la prudencia recomienda no construir, sin más proyecciones para elecciones presidenciales con base exclusivamente en resultados de elecciones locales. Y eso por tres razones. En primer lugar, la Constituyente de 1988 acentuó el peso y la autonomía de

<sup>31</sup> Agradecemos a Otávio Dulci por la discusión sobre el tema.

<sup>32</sup> Cabe mencionar, al respecto, episodios recientes involucrando a Bolivia, de Evo Morales, a Venezuela, de Hugo Chávez, y a Paraguay, de Fernando Lugo.

<sup>33</sup> *Revista Veja*, 3 de diciembre de 2008, p. 73.

los municipios en la política carioca, al otorgarles *status* de entes federativos, introducir modificaciones en la distribución de los ingresos entre los diferentes niveles de gobierno y transferir una serie de políticas públicas para su órbita (Andrade, 2007). En segundo lugar, en el pleito municipal la temática que informa el posicionamiento de los electores es predominantemente local. Finalmente, el sistema partidario en el plano municipal opera de forma distinta de lo que ocurre en el nacional, afectando la interacción entre los partidos y sus estrategias de coalición.

Dicho esto, la Tabla 3 permite examinar algunos datos generales del pleito de 2008: entre los electores aptos para votar a prefecto, en Brasil, 85,1% fueron a las urnas y 14,9% se abstuvieron. El porcentaje es muy semejante al de las elecciones de 2000 y 2004, cuando 85,8% y 85,0% de los electores comparecieron. Si se consideran los votos en blanco y nulos como otra manifestación de abstención, se llega a la conclusión de que el 76,7% de los electores participaron en forma efectiva de la elección de los prefectos. Nuevamente, los datos son muy semejantes a los de las elecciones anteriores: 76,6% en 2000 y 78,4% en 2004. En lo que se refiere a la movilización electoral, por lo tanto, la democracia brasileña va bien.

Otra dimensión relevante remite al número de candidatos y a su desempeño, cuando controlados por género y por el tamaño del municipio. En las ciudades menores las elecciones para prefecto tienden a una dinámica bipolar, con el número de candidatos por vacante situándose abajo de 3. Pero analizadas las elecciones en las ciudades con más de 200 mil electores, el escenario se muestra más competitivo, con un promedio de 5,87 candidatos por vacante. Además del efecto “tamaño”, es preciso considerar que las elecciones en esas últimas ciudades poseen segundo turno, caso ningún candidato consigue alcanzar 50% +1 de los votos válidos.

En lo que se refiere al género, la Tabla 4 revela el predominio masculino, tanto en lo tocante a las candidaturas como al éxito electoral. En los municipios con menos de 200 mil electores el número de candidatos fue 8,14 veces mayor que el de candidatas y apenas 9% de los electos son mujeres. En las ciudades mayores el panorama es un poco mejor: el número de candidatos fue 6,2 veces mayor que el de candidatas y 10,5% de los electos son mujeres. El resultado es semejante al encontrado para otros pleitos en el país. En la elección para la Cámara de Diputados en 2006 el número de candidatos fue 6,9 veces mayor que el de candidatas. Entre los electos para la Cámara en aquel año apenas 8,8% eran mujeres.

Tabla 3: Elecciones municipales 2008 - datos generales

Cargo	Electorado	Comparecimiento	Abstención	Votos		
				Válidos	Blancos	Nulos
Prefecto	125.806.592	110.085.172	18.721.420	99.509.226	3.039.510	7.521.788
Concejal		110.085.191	18.721.401	101.968.234	3.958.805	4.158.152

Fuente: Tribunal Superior Electoral [En línea] <[www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br)>.

Tabla 4: Relación candidato/vacante y electos por género en las elecciones para prefecto en 2008

Tamaño municipio	Candidatos (C)	Vacantes (V)	C/V	Hombres		Mujeres	
				Candidatos	Electos	Candidatas	Electas
Hasta 200 mil electores	14.697	5.447	2,70	13.089	4.955	1.608	492
Más de 200 mil electores	446	76	5,87	384	68	62	8
Total	15.143	5523	2,74	13.473		1.670	500

Fuente: Tribunal Superior Electoral ([www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br))

La Tabla 5 muestra el desempeño de los principales partidos en las elecciones. Si los datos fuesen leídos con base en una transposición mecánica del Cuadro de fuerzas presentado en la Tabla 1, en la primera sección de este artículo, la imprecisión resultante es que la disputa de 2008 habría sido marcada por una masacre del gobierno sobre la oposición: los partidos de la coalición gobiernista conquistaron 71% de las prefecturas del país. Pero una lectura de este tipo estaría equivocada. A pesar de algunas exhortaciones del Presidente Lula en este sentido, pocas veces el clivaje observado en el plano nacional se reprodujo en el municipal. Cabe notar también que la propia oposición –enterada de la elevada popularidad de Lula– evitó cualquier tentativa de “nacionalizar” la disputa.

El PMDB fue el partido con mayor número de candidatos y de prefecturas conquistadas. El PT llegó adelante en los municipios con más de 200.000 electores y dividió el liderazgo con el PMDB en las capitales. El PSDB ocupó la segunda colocación general, pero perdió con los petistas en las ciudades mayores. De los cuatro mayores partidos nacionales el DEM desentona, situándose muy abajo de los tres primeros en lo que se refiere a la presencia en los grandes centros y siendo superado por el PP en número de prefecturas conquistadas. El desempeño del DEM fue, sin embargo, parcialmente compensado por la victoria en la ciudad de São Paulo, donde la candidatura del partido fue apoyada por el gobernador del Estado, José Serra, contra un candidato de su partido, el PSDB.

Cabe notar que, aisladamente, la elección en São Paulo, dado el peso del estado y de su capital, es la que más impacto tiene sobre la política nacional. En este sentido, fue importante para las pretensiones presidenciales de José Serra, la victoria de su candidato contra la candidata del PT, Marta Suplicy. También en Belo Horizonte, en el estado de Minas Gerais, puede ser registrado un proceso digno de destaque. En aquella ciudad el gobernador Aécio Neves –también precandidato del PSDB a la sucesión de Lula– y el prefecto petista Fernando Pimentel se unieron en torno de un candidato del PSB. La iniciativa, coherente con la estrategia del gobernador para la disputa sucesoria de 2010, fue cuestionada por la dirección nacional del PT y casi naufragó en las urnas –de forma inesperada la elección fue para el segundo turno con el candidato de la alianza siendo superado, en el primer

Tabla 5: Elecciones 2008 - Resultados para prefecto por partido

Partido	Nº de Candidatos	Votación Nominal	Electos		
			Capitales	Mun. encima de 200.000 electores	Total
PMDB	2.649	18.501.411	06	17	1.200
PSDB	1.776	14.445.571	04	12	788
PT	1.630	16.525.403	06	20	559
PP	1.203	6.146.665	01	05	554
DEN	1.234	9.322.813	01	05	493
PTB	1.004	5.083.524	02	03	412
PR	911	4.276.312	–	02	383
PDT	979	6.081.070	01	05	350
PSB	881	5.683.328	03	04	314
PPS	518	2.813.975	–	–	130
PV	380	2.967.082	01	01	76
PRB	261	1.519.543	–	–	54
PMN	168	670.982	–	–	42
PC do B	192	1.767.500	01	02	41
Otros	1.356	3.704.047	–	–	127
Total	15.143	99.509.226	26	76	5.523

Fuente: Tribunal Superior Electoral.

Tabla 6: Prefectos electos por partidos 1992/2008 (%)

Partido	1992	1996	2000	2004	2008
PMDB	33,7	24,1	22,6	19,1	21,7
PSDB	6,7	17,1	17,8	15,7	14,2
DEN	20,3	17,4	18,5	14,2	8,9
PT	1,1	2,0	3,4	7,4	10,1
PP	7,6	11,6	11,1	9,9	10,0
PDT	7,9	8,1	5,2	5,5	6,3
PR	3,5	4,1	4,2	6,9	6,9
PTB	6,4	7,1	7,2	7,6	7,5
PSB	1,0	2,8	2,4	3,1	5,7
PPS	0,0	0,6	3,0	5,5	2,4
Otros	11,8	5,1	4,6	5,1	6,3

Fuente: Datos Electorales de Brasil [En línea] &lt;www.iuperj.br&gt; y TSE [En línea] &lt;www.tse.gov.br&gt;

turno, por un desafiante del PMDB— pero tuvo el mérito de introducir un elemento nuevo en la agenda política nacional.

En lo que se refiere a la relación entre las elecciones de 2008 y las de 2010 caben algunas observaciones referentes a la fuerza de los partidos. Tales observaciones pueden ser mejor comprendidas con el auxilio de la Tabla 6, que permite la comparación entre el desempeño de los principales partidos en 2008 y el de los años anteriores.

La tabla permite una serie de comentarios, pero para los objetivos de este artículo cabe destacar que los partidos que componen el bloque de oposición al gobierno de Lula perdieron fuerza desde 2000, la última elección municipal bajo el gobierno FHC. Juntos PSDB, DEM y PPS cayeron de 39,3% para 25,5% de las prefecturas en el país, sobresaliendo la trayectoria claramente descendente del DEM. Por otro lado, la presencia en el gobierno federal parece haber contribuido a una aceleración en el ritmo de crecimiento del PT y del PSB, para que el PDT volviese a crecer y para interrumpir la tendencia de caída del PMDB. Pero nuevamente la lectura de los números no puede ser hecha de manera mecánica. La caída en el desempeño de los tres partidos de oposición a Lula puede tener como una de sus explicaciones la pérdida del gobierno federal, pero no necesariamente impone límites a una candidatura en este campo, cualquiera que fuera ella. Por otra parte, el buen desempeño de los partidos de la base de Lula en 2008 poco permite decir si estos partidos de hecho estarán juntos en 2010.

El partido PMDB es el más nacionalizado del país y dueño de las mayores bancadas, aunque ha mantenido una convivencia difícil con el PT. En este sentido cabe notar que el crecimiento petista se ha realizado, en muchas regiones del país, en disputa abierta con su principal socio en la coalición de Lula. Finalmente, es preciso señalar que PSB, PDT, PC do B, con el concurso del PRB y del PMN, se han articulado desde 2007 en torno del llamado “bloquinho”; una tentativa de mantenerse en el escenario saliendo de la sombra de Lula y del PT. Los datos anteriores muestran que tal articulación posee alguna fuerza y no puede ser desconsiderada: juntos, estos partidos eligieron cerca del 15% de los prefectos en el país.

## CONSIDERACIONES FINALES

¿Qué cambió en 2008? ¿Cómo los resultados de las elecciones municipales ayudan a proyectar la competición de 2010? ¿Cuáles fueron los principales movimientos hechos, a lo largo del año, con vistas a la elección presidencial?

La federación brasileña es compuesta por la Unión, por 26 estados y el Distrito Federal, además de los 5.564 municipios (IBGE, 2007), que varían de 10.886.518 habitantes (São Paulo) a menos de mil habitantes, como, por ejemplo, Anhanguera, en Goiás. Ante estos datos es razonable suponer que el impacto de los resultados electorales de 2008, en las elecciones generales de 2010, aumente con el incremento del tamaño del municipio y de su relieve político. Si es así, interesa especialmente mirar para las capitales de los 26 estados y para las ciudades con 200 mil electores o más que, sumadas, no llegan a 100 municipios. Y, entre esos, hay ciudades donde el pleito municipal constituye escenario

estratégico para que protocandidatos a presidentes exhiban sus musculaturas electorales, como ocurrió en 2008 en São Paulo y Belo Horizonte.

En el campo de las oposiciones, dos precandidaturas del mismo partido (PSDB), José Serra (SP) y Aécio Neves (MG), midieron sus fuerzas y se mantuvieron en la carrera, sugiriendo que tal vez lo aprendido con la experiencia de las primarias estadounidenses sea el mejor camino a ser trillado por el partido.

En las huestes gubernamentales fueron hechos dos movimientos distintos en lo que atañe a la definición de quién va a competir en 2010 por el PT. Al comienzo del año, algunos sectores del partido lanzaron un balón de ensayo sobre el tercer mandato de Lula, iniciativa que generó incomodidad general y fue de inmediato desautorizada por el propio presidente. El segundo movimiento se relaciona con el lanzamiento y consolidación de la candidatura de la ministra de la Casa Civil, Dilma Roussef, capitaneada por el propio Lula y sustentada en los resultados del Programa Bolsa Familia y en las promesas del PAC.

De esta forma, 2010 parece caminar para una reedición de la disputa que ha marcado la política brasileña desde 1994. Aunque el referido “bloquinho” presente una candidatura es poco probable que ella posea fuerza para alterar la polarización. Resta saber cómo se posicionará el PMDB. El partido se ha beneficiado de su mayor participación en el segundo gobierno de Lula, como muestran los resultados de 2008, y sus liderazgos han señalado hacia el apoyo a la ministra Dilma Roussef. Pero la posibilidad de una adhesión al candidato del PSDB no puede ser descartada. En la elección de 2008 en São Paulo, el PMDB apoyó a José Serra contra el PT. Existen resistencias a Lula en el Sur del país y conflictos con los petistas de difícil resolución en otros estados. Por otro lado, una eventual candidatura de Aécio Neves colocaría nuevos elementos en la escena política con impacto no sólo sobre el PMDB, sino también sobre partidos del “bloquinho”.

Cabe, no obstante, una nota de prudencia: el anuncio reciente, ya en 2009, hecho por la ministra Dilma Roussef del descubrimiento y del inicio del tratamiento de un cáncer, introduce una puntada de incertidumbre en el escenario de la competición de 2010. Pese a las declaraciones de los médicos de que la enfermedad fue detectada en etapa inicial y de que las chances de una recuperación completa son del 90%, movimientos en el interior de la base gobiernista indican tentativas de retomar la conversación sobre el tercer mandato de Lula<sup>34</sup> o de otras estrategias que implican cambios en las reglas electorales como, por ejemplo, alteraciones en el plazo para desincompatibilización de cargos electivos para el registro de candidaturas en 2010.

Sin embargo, y para bien de la democracia brasileña, se espera que las reglas sean mantenidas y que, como reza la Constitución de 1988,<sup>35</sup> el PT comparezca a la competición de 2010, por primera vez desde la elección de 1989, sin presentar como candidato su principal estrella, el actual presidente Luiz Inácio Lula de la Silva. De esa forma, e independientemente de

<sup>34</sup> Cabe destacar, para bien de la biografía de Lula, que él continúa desautorizando con firmeza cualquier conversación sobre un tercer mandato.

<sup>35</sup> La Constitución brasileña permite apenas una reelección para cargos en el Poder Ejecutivo (presidente, gobernadores y prefectos).

cuáles sean los candidatos, los vencedores y los perdedores, será reconfortante proyectar 2010 como un episodio rutinario más de la democracia brasileña.

## REFERENCIAS

- Amorim Neto, Octavio. 2006. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Río de Janeiro: Editora FGV; Konrad Adenauer-Stiftung.
- Amorim Neto, Octavio y Coelho, Carlos Frederico. 2008. "Brasil en el 2007: el desencuentro entre La economía y la política". *Revista de Ciência Política* 28 (1): 81-102.
- Anastasia, Fátima e Inácio, Magna. 2008. "Notas sobre coalizões políticas e democracia: diz-me com quem andas...". En: *Estudos Legislativos. Pensamento e Ação Política*, Débora Messenberg et al. (Orgs.). Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.
- Andrade, Luiz Aureliano. 2007. "O município na política brasileira: revisitando *Coronelismo, enxada e voto*". En: *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*, Lúcia Avelar e Antônio Octávio Cintra. São Paulo: UNESP e Río de Janeiro: Konrad-Adenauer.
- Boschi, Renato. 2008. "Capacidades estatales y políticas de desarrollo en el Brasil: tendencias recientes". En: *La Democracia Brasileña - Balance y Perspectivas para el Siglo 21*, Carlos R. Melo y Manuel Alcántara (Eds.). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Câmara dos Deputados. [En línea] <<http://www2.camara.gov.br>> [Consulta: 11, 12 y 13 de mayo de 2009].
- Congresso em Foco. [En línea] <<http://www.congressoemfoco.org.br>> [Consulta: 15 de mayo de 2009].
- Confederação Nacional dos Transportes. [En línea] <<http://sistemacnt.cnt.org.br>> [Consulta: 18 de mayo de 2009].
- Dados Eleitorais do Brasil. [En línea] <<http://www.iuperj.br>> [Consulta: 15 de mayo de 2009].
- Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. [En línea] <<http://www.diap.org.br>> [Consulta: 15 de mayo de 2009].
- Dulci, Otávio. 2009. "Economia e política na crise global". *Estudos Avançados* 23 (65): 105-119.
- Figueiredo, Argelina y Limongi, Fernando. 1999. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. São Paulo: FGV.
- Figueiredo, Argelina y Limongi, Fernando. 2008. "Instituciones políticas y gobernabilidad: desempeño del gobierno y apoyo legislativo en la democracia brasileña". En: *La Democracia Brasileña - Balance y Perspectivas para el Siglo 21*, Carlos R. Melo y Manuel Alcántara (Eds.). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Inácio, Magna. 2006. "Presidencialismo de coalizão e sucesso presidencial no Brasil (1990-2004)". 52o. *Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*, Belo Horizonte.
- Krehbiel, Keith 1991. *Information and Legislative Organization* Ann Arbor: University of Michigan.
- Linz, Juan e Valenzuela, Arturo. 1994. *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Mainwaring, Scott. 1993. "Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil". *Lua Nova*, nº 23/24.
- Melo, Carlos Ranulfo. 2004. *Retirando as cadeiras do lugar. Migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- . 2008. "Ni tanto al mar, ni tanto a tierra: elementos para un análisis del sistema de partidos brasileño". En: *La Democracia Brasileña - Balance y Perspectivas para el Siglo 21*, Carlos R. Melo y Manuel Alcántara (Eds.). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Ministério do Desenvolvimento Social. [En línea] <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>> [Consulta: 8 de mayo de 2009].
- . [En línea] <<http://www.territoriosdadidadania.gov.br>> [Consulta: 8 de mayo de 2009].
- Presidência da República do Brasil. [En línea] <<http://www.presidencia.gov.br>> [Consulta: 14 de mayo de 2009].
- Revista Veja*. Edición de 21 de mayo de 2008, pp. 72-73.
- Revista Veja*. Edición de 30 de enero de 2008, pp. 54.
- Revista Veja*. Edición de 27 de febrero de 2008, pp. 54.



*Revista Veja*. Edición de 02 de abril de 2008, pp. 82-89.

Sartori, Giovanni. 1994. *A Teoria da Democracia Revisitada*. São Paulo: Ed. Ática.

Strom, Kaare. 2000. "Delegation and accountability in parliamentary democracies". *European Journal of Political Research* 37 (May): 261-289.

Senado Federal. [En línea] <<http://senado.gov.br>> [Consulta: 11, 12 e 13 de mayo de 2009].

Tribunal Superior Eleitoral. [En línea] <<http://www.tse.gov.br>> [Consulta: 15 de mayo de 2009].

Tsebelis, George. 1998. *Jogos Ocultos*. São Paulo: EDUSP.

## ANEXO 1

### Principales partidos brasileños

- PT** Partido de los Trabajadores. Originado en la confluencia de diversos movimientos sociales, se convirtió en un partido de centro-izquierda, con perfil socialdemócrata. Se encuentra en proceso de nacionalización, expandiendo su presencia en las regiones más pobres del país. Desde 1994 disputa con el PSDB la Presidencia de la República. En 2010 enfrentará su primera elección sin Lula como candidato.
- PMDB** Partido del Movimiento Democrático Brasileño. Partido de centro. Originado en el proceso de resistencia a la dictadura militar, después de la redemocratización se transformó en una federación de liderazgos regionales. Es el menos cohesivo de los grandes partidos y nunca presentó candidato competitivo a las elecciones presidenciales. Estuvo presente en todos los gobiernos desde 1994.
- PSDB** Partido de la Social Democracia Brasileña. Centro. Se originó de una disidencia del PMDB en el proceso Constituyente. Tiene como aliado estratégico el Demócratas, pero a diferencia de este último, realiza una oposición más moderada al gobierno de Lula.
- DEM** Demócratas (ex PFL). Partido de derecha, originario de una disidencia del partido de sustento a la dictadura militar. Enfrenta dificultades para mantener su fuerza en la condición de partido de oposición y perdió mucho espacio en el Nordeste. Se encuentra en proceso de renovación de liderazgos.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Amorim Neto y Coelho (2008) clasificaron el DEM como un partido de centro-derecha. En nuestra opinión el cambio de nombre de Partido del Frente Liberal a Demócratas, así como el proceso en curso de renovación de sus liderazgos, no constituyen evidencias suficientes de una guiñada al centro de la agremiación. La clasificación aquí presentada está basada en un *survey* aplicado por los investigadores del Centro de Estudios Legislativos de la UFMG a los diputados federales en 2005 y en un cuestionario aplicado a diputados estatales en 12 estados en 2007. En estas ocasiones los diputados fueron invitados a ubicar a su propio partido, así como los demás, en una escala de 1 a 10, siendo 1 izquierda y 10 derecha. La posición final de cada partido fue dada por el promedio de las tres medidas. Cabe señalar que la nota más a la derecha atribuida a cualquier partido fue 8, mostrando las dificultades de los políticos brasileños de auto-identificarse como posicionados a la derecha del espectro ideológico. En el *survey* de 2005, el PFL terminó situado en la posición 7 (quedando ligeramente "a la izquierda" del PP, que obtuvo 7,23). Como resultado de los cuestionarios aplicados en los estados, el partido quedó en 7,33, apareciendo como la sigla situada más a la derecha en el espectro.

- PP Partido Progresista. Su origen más remoto es el ARENA, partido de sustento de la dictadura militar. Desde entonces pasó por diversas denominaciones. Derecha.
- PDT Partido Democrático Trabalhista. Centro-izquierda, de perfil nacionalista. Procura mantener la tradición del laborismo brasileño iniciada en 1945 con Getúlio Vargas.
- PTB Partido Trabalhista Brasileño. A diferencia del PDT se distanció de sus orígenes históricos y hoy es un partido de centro-derecha.
- PSB Partido Socialista. Partido de centro-izquierda, presenta perfil ideológico menos definido que PT y PDT.
- PR Partido Republicano (ex PL). Partido de centro-derecha. Se destacó en el Congreso por agregar un elevado número de diputados evangélicos.
- PC do B Partido Comunista do Brasil. Izquierda.
- PPS Partido Popular Socialista. Originado en el Partido Comunista Brasileño, se sitúa al centro y tiene como socio preferencial el PSDB.

**Carlos Ranulfo Melo** es profesor del Departamento de Ciencia Política e investigador del Centro de Estudios Legislativos en la Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Es autor de *Retirando as Cadeiras do Lugar: Migração Partidária na Câmara dos Deputados* (Ed. UFMG, 2004), y coeditor de *La Democracia Brasileña: Balance y Perspectivas para el Siglo 21* (Ed. Universidad de Salamanca, 2007).  
[E-mail: ranulfo@fafich.ufmg.br]

**Fátima Anastasia** es profesora de la Pontífice Universidade Católica (PUC-MG) e del Departamento de Ciencia Política en la Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Es investigadora del Centro de Estudios Legislativos de la UFMG. Es coautora de *Governabilidade e Representação Política na América do Sul* (Konrad-Adenauer/Ed. UNESP, 2004) y coeditora de *Reforma Política no Brasil* (Ed. UFMG, 2006).  
[E-mail: fatima@fafich.ufmg.br]