

LOS PARTIDOS Y LA EVOLUCIÓN POLÍTICO-CONSTITUCIONAL BRASILEÑA

Filomeno Moraes*

I

La Constitución Federal de 1988 puede ser observada a partir de diversas perspectivas importantes, y una de ellas, inevitablemente, transcurre de la dimensión inédita que atribuye al principio democrático-político.

La CF/88 estableció, incluso, en su art. 1º, V, el pluralismo como uno de los fundamentos de la República Federativa de Brasil, encendiendo nuevo valor, en contraposición a aquéllos vigentes durante el autoritarismo-burocrático, sobre todo los contenidos en la doctrina de la seguridad nacional. Desde 1988, con la inscripción del pluralismo como fundamento de la “polis” brasileña, se legitimó la diferencia y se exorcizaron los hegemonismos, las supremacías y las preponderancias, abriéndose como posibilidad las manifestaciones de las diferentes fuerzas políticas, con el corolario de que es prohibido prohibir, excepto en la situación en que se requiera la exclusividad de la verdad política e ideológica y en que la articulación de las palabras sea utilizada para inhibir otras articulaciones.¹ Por lo tanto, uno de los mecanismos más patentes para la realización del pluralismo, en su vertiente político-ideológica, está en la libertad de organización partidaria.

En ese diapasón, el texto constitucional dedicó a los partidos políticos el Capítulo V del Título I, establecido que “es libre la creación, fusión, incorporación y extinción de partidos políticos, resguardar la soberanía nacional,

* Doctor en Derecho por la Universidad de São Paulo; maestro en Ciencia Política por el Instituto Universitario de Investigaciones de Rio de Janeiro; libre-docente en Ciencia Política de la Universidad Provincial del Ceará; profesor titular del Programa de Posgrado en Derecho Constitucional/Máster y Doctorado de la Universidad de Fortaleza; publicó recientemente los libros **Contrapontos: democracia, república e constituição no Brasil** (Fortaleza: Edições UFC, 2010) y **Constituição econômica brasileira: história e política** (Curitiba: Juruá, 2011), y el capítulo de libro Participación y representación como instrumentos de los derechos políticos en el orden constitucional brasileño (In: BAEZ, Narciso Leandro Xavier et al. (Org.). **Problemática de los derechos humanos fundamentales en América Latina y Europa: desafíos materiales y de eficacia**. Madrid: Marcial Pons, 2012, p.241-258).

¹ MORAES, Filomeno. Participación y representación como instrumentos de los derechos políticos en el orden constitucional brasileño. In: BAEZ, Narciso Leandro Xavier et al. (Org.). **Problemática de los derechos humanos fundamentales en América Latina y Europa: desafíos materiales y de eficacia**. Madrid: Marcial Pons, 2012, p.241-258.

el régimen democrático, el pluripartidismo, los derechos fundamentales de la persona humana” y observados los siguientes preceptos: I - carácter nacional; II - prohibición de recibimiento de recursos financieros de entidad o gobierno extranjeros o de subordinación a éstos; III - prestación de cuentas a la Justicia Electoral; IV - funcionamiento parlamentario en consonancia con la ley. Además, la CF/88 dispuso:

- es asegurada a los partidos políticos la autonomía para definir su estructura interna, organización y funcionamiento y para adoptar los criterios de elección y el régimen de sus coaliciones electorales, sin obligatoriedad de vinculación entre las candidaturas en ámbito nacional, provincial, distrital o municipal, debiendo sus estatutos establecer normas de disciplina y fidelidad partidaria (redacción dada por la Enmienda Constitucional n° 52/2006);
- los partidos políticos, después de adquirir personalidad jurídica, en la forma de la ley civil, registrarán sus estatutos en el Tribunal Superior Electoral;
- los partidos políticos tienen derecho a recursos del fondo partidario y acceso gratuito a la radio y a la televisión, de acuerdo a la ley;
- es vedada la utilización por los partidos políticos de organización paramilitar.²

Antes, fue en 1946 que, en el constitucionalismo brasileño, por primera vez, se normatizó sobre el partido político, disponiéndose, entre otros aspectos, los siguientes:

- entre las atribuciones de la Justicia Electoral, se incluye el registro y la cancelación del registro de los Partidos Políticos y el conocimiento de reclamaciones relativas a las obligaciones impuestas por ley a los Partidos Políticos, en cuanto a su contabilidad y a la investigación del origen de sus recursos (art. 119, I y VIII);
- queda asegurada la representación proporcional de los Partidos Políticos nacionales, en la forma que la ley establezca (art. 134);
- se prohíbe la organización, el registro o el funcionamiento de cualquier Partido Político o asociación, cuyo programa o acción contraríe el régimen democrático, basado en la pluralidad de los Partidos y en la garantía de los derechos fundamentales del hombre (arts. 141, § 13).

Más como una especie de homenaje de la adicción a la virtud y, fundamentalmente, para restringirlos, las dos constituciones del régimen militar – las de 1967 y 1969 – también cuidaron de los partidos políticos. Luego, la constitucionalización de los partidos políticos por el texto de 1988 “vino al

² La ley n° 9.096, de 19 de septiembre de 1995, dispone sobre partidos políticos y reglamenta los arts. 17 y 14, § 3°, V, de la CF/88.

encuentro de las expectativas de una experiencia democrático-pluralista en el país”.³

Sin embargo, cabe resaltar que, a pesar de que, solamente en 1946, el partido recibió estatuto constitucional, en total, a partir de 1822, Brasil registró siete formaciones partidarias. Han habido: 1. liberales **versus** conservadores, de 1837 hasta la proclamación de la República en 1889; 2. partidos provinciales ("republicanos") en la Primera República; 3. un pluripartidismo embrionario (polarizado en los extremos por los movimientos integralista y comunista). En 1937, con la inauguración del Estado Nuevo, se acabó con los partidos políticos.

En el periodo comprendido entre la redemocratización después del Estado Nuevo y hasta nuestros días, Brasil conoció cuatro más de las siete formaciones partidarias de su historia, a saber, 1. un pluripartidismo que va de 1945 hasta su extinción por el Acto Institucional n° 2, en 1995; 2. un bipartidismo protegido (Alianza Renovadora Nacional – Arena **versus** Movimiento Democrático Brasileño – MDB) en el ámbito del régimen militar, de 1965 a 1979; 3. el retorno controlado al pluripartidismo a través de la reforma partidaria de 1979, presentando como principales organizaciones el Partido Democrático Social (PDS) y el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (MDB), sucesores, respectivamente, de ARENA y MDB, hasta 1985; 4. la ampliación del espectro pluripartidario a partir de la Enmienda Constitucional n° 25, de 1985, que permitió incluso la legalización de los partidos comunistas y revocó restricciones a la constitución de nuevos partidos.⁴

II

El régimen autoritario inaugurado en 1964 en Brasil actuó de forma sustancialmente dañina en relación al sistema partidario-electoral, con la extinción, en 1965, de los partidos creados seguidos de la redemocratización de 1945. Hay que resaltar que el sistema partidario-electoral que se consolidaba en Brasil entre 1945 y 1964, a pesar de las dificultades, constituía una experiencia importante, observadas sus circunstancias, para la implantación de divisiones políticas duraderas en la sociedad, conforme analistas del periodo anotaron. Según Antônio Lavareda, “se combinaban en el régimen de posguerra la efectiva ampliación de la franquicia electoral, la nacionalización obligatoria de las agencias de representación y un proceso de urbanización que emanciparon

³ MEZZAROBBA, Orides. **Introdução ao direito partidário brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 286.

⁴ LAMNOUNIER, Bolívar; MENEGUELLO, Rachel. **Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1986, p. 20-21.

socialmente grandes contingentes de la población, creándose así las condiciones para la existencia de un mercado político”.⁵ Además, esas eran condiciones ideales que, poco a poco, [...] terminaron por imponerse a las dificultades, prestando a las disputas electorales características cada vez más estructuradas. Esa fase de la historia electoral brasileña correspondía de cierta forma al que las dos primeras décadas de este siglo habían representado en la mayoría de los países europeos, cuando se definieron allá divisiones políticas que hasta hoy sirven de fundamento para los respectivos sistemas partidarios.⁶

Olavo Brasil de Lima Jr., al acentuar los aspectos más nítidamente políticos del sistema partidario, incluyendo las relaciones internas entre los diversos partidos, proporciona una explicación, a la vez general e integrada, del funcionamiento interno del sistema multipartidario en el periodo 1945-64.⁷ Del examen de tres áreas problema - la formación de alianzas, la evolución de los partidos y los efectos de la legislación -, deduce que el sistema partidario del periodo, constituido de trece partidos, era altamente fragmentado solamente del punto de vista institucional-legal, dado que los partidos de hecho relevantes electoralmente componían un número mucho más pequeño reducido que el número de subtítulos existentes. Así, tanto a nivel federal como a nivel provincial, la competencia giraba en torno a un número mucho más reducido de subtítulos, que establecían tres subsistemas distintos: un bipartidario, un multipartidario moderadamente fragmentado y un tercero multipartidario altamente fragmentado.

Así, cobra relevancia la hipótesis de que ese sistema partidario-electoral, a la víspera de su final, se constituía en un sistema bien complejo y en verdadero proceso de consolidación, típicamente un proceso heterogéneo, con algunos obstáculos serios, en especial en el campo de la legislación electoral y partidaria, que presentaba, con todo, señales muy expresivas de institucionalización.

III

La legislación del autoritarismo posibilitó el surgimiento de dos “agrupamientos”, a saber, la Arena y el MDB, sujetas en sus primeros a las marchas y contramarchas políticas, con las sucesivas medidas de cierre del régimen, que culminaron con la edición del Acto Institucional n° 5, del 13 de diciembre de

⁵ LAVAREDA, Antônio. **A democracia nas urnas**: o processo partidário eleitoral brasileiro. Rio de Janeiro: Iuperj/Rio Fundo Ed., 1991, p. 170.

⁶ Ibid., p.171.

⁷ Cf. LIMA JR., Olavo Brasil de. **Os partidos políticos brasileiros**: a experiência federal e regional (1945-1964). Rio de Janeiro: Graal, 1983.

1968, y el otorgamiento de la Constitución de 1969, bajo la denominación de Enmienda Constitucional n° 1, del 17 de octubre de 1969.

El malbaratamiento de los partidos y del sistema partidario provocó, entre otras consecuencias, la inhibición, por cierto tiempo, de la producción de estudios relativos en la materia partidario-electoral. Al respecto, están las palabras de Maria do Carmo Campello de Souza, en la introducción a su **Estado e Partidos Políticos no Brasil** (1930-1964) plenas de simbolismo del tipo de espíritu que caracteriza aquella coyuntura:

Un estudio sobre el sistema partidario brasileño en un momento como el actual, en que los partidos políticos atraviesan una fase de patente marginalidad y franco desprestigio, debe partir del reconocimiento de que el tema en cuestión no se autojustifica, o, por lo menos, de que no son evidentes por sí mismos los motivos que nos llevaron a acogerlo.⁸

Las elecciones de 1974 trajeron, nuevamente, a la orden del día, la preocupación por los partidos. Los resultados de esas elecciones, presentando la supremacía del MDB en las grandes ciudades, a pesar del mantenimiento de las limitaciones creadas por el autoritarismo, devolvieron a las casas legislativas cierto margen de influencia en el sistema político, ocasionaron la revalorización del proceso electoral e imprimieron nuevo aliento a la vida partidaria en el país. La aparición del proceso electoral con cierto grado de competitividad, por primera vez desde las elecciones de octubre de 1965, da inicio a una nueva fase de la vida política brasileña.⁹

Así, si el bipartidismo surgió de la necesidad de un nuevo sistema, leal al régimen autoritario,¹⁰ su evolución y transformación se regirían, sin embargo,

⁸ SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1946)**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976, p.XIX.

⁹ Como observan Fernando Henrique Cardoso; Bolívar Lamounier: “Tras tantos años de duro condicionamiento político-militar a la manifestación del pensamiento y de la gana de los ciudadanos (que llevó al aumento del voto blanco y del voto nulo, como es sabido) se creó una especie de conciencia colectiva política que, en vez de extinta, estaba silenciosa, a la acecha de una oportunidad segura para manifestarse. A medida que la campaña electoral se fue desarrollando (a pesar de las restricciones a la libre expansión que ella mantuvo, [...]) se hizo más y más visible que había un embate entre los electores; y que ese embate correspondía a la movilización de corrientes persistentes de definición de oposiciones políticas y no a un simple ritual de homologación o de rechazo del voto, que a veces la situación impone a los electores como forma más inteligente de respuesta la situaciones sin salida”. CARDOSO, Fernando Henrique; LAMOUNIER, Bolívar. Introdução. In: _____ (Coord.). **Os partidos e as eleições no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975, p.9-10.

¹⁰ Para un repaso en cuestión partidaria en el periodo autoritario, cf., entre otros, DINIZ, Eli. Transição, partidos e regimes políticos: algumas considerações. In: CAMARGO,

por una lógica propia, que acabaría por incompatibilizarlo con la orden política que presidiera sus orígenes. En verdad, el proceso político llevaba, paulatinamente, a los partidos a desempeñar un importante papel en la caída del autoritarismo y en la profundización del proceso de transición.

Sobre todo desde 1979, un conjunto importante de cambios institucionales ocurrió, tanto en lo que concierne al régimen político y al desplazamiento del eje gobierno-oposición, en cuanto al sistema partidario-electoral, con la creación de normas más liberales y el surgimiento de nuevos partidos.

La Ley n° 6.767, del 20 de diciembre de 1979, modificando dispositivos de la Ley n° 5.682, del 21 de julio de 1971 (Ley Orgánica de los Partidos Políticos), extinguió los partidos, cancelándoles los registros y creando bloques hasta el registro y funcionamiento de nuevos partidos.¹¹ La motivación de la nueva legislación atendió, en buena medida, la estrategia del régimen en decadencia de dividir la oposición y, así, tener continuidad en el proceso de transición. Pero, el

Aspásia; _____. (Org.). **Continuidade e mudança no Brasil da Nova República**. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: Iuperj, 1989, p.84-108; _____. Ciclo autoritário: a lógica partidário-eleitoral e a erosão do regime. In: LIMA JR., Olavo Brasil de (Org.). **O balanço do poder** - formas de dominação e representação. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora/Iuperj, 1990; p.73-86. LAMOUNIER, Bolívar. O “Brasil autoritário” revisitado: o impacto das eleições sobre a Abertura. In: STEPAN, Alfred (Org.). **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988, p. 83-134; REIS, Fábio Wanderley. O eleitorado, os partidos e o regime autoritário. In: SORJ, Bernardo; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares (Org.). **Sociedade e política no Brasil pós-64**. São Paulo: Brasiliense, 1983, p.62-86. Para un repaso de la literatura más general sobre la materia, cf. MORAES, Filomeno. O processo político-eleitoral no Brasil: a literatura revisitada. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n° 86, p.49-84, jan°/1988.

¹¹ Entre otros dispositivos, la Ley n° 6.767/79, estableció: “del nombre constará obligatoriamente la palabra partido con los calificativos, seguidos de la sigla, esta correspondiente a las iniciales de cada palabra, no siendo permitida la utilización de expresiones o arreglos que puedan inducir al elector a engaño o confusión”; “es prohibido a un partido adoptar programa idéntico al de otro registrado anteriormente”; “quedan extintos los partidos creados como organizaciones, con base en el Acto Complementario n° 4, de 20 de noviembre de 1965, y transformados en partidos en consonancia con la Ley n° 4.740, de 15 de julio de 1965, por no cumplir, para su funcionamiento, los requisitos establecidos en esta Ley”; “durante la presente legislatura y hasta el registro y funcionamiento de los partidos, los parlamentarios se reunirán en bloques, sobre cuya organización y actividad dispondrán, a través de acto propio, las Mesas de Senado Federal, de la Cámara de los Diputados, de las Asambleas Legislativas y de las Cámaras Municipales; “los bloques [...] serán constituidos de los afiliados a un mismo partido en organización, prohibido al parlamentario transferirse para otro bloque”. BRASIL. Ley n° 6.767, de 20 de diciembre de 1979, op. cit., 2008.

proceso político adquirió dinámica propia, haciéndose más y más ajeno a las aspiraciones de aquel régimen.

Posteriormente, ya en la Nueva República, fue editada la Enmienda a la Constitución n° 25, del 15 de mayo de 1985, que estableció que “es libre la creación de partidos políticos”. Dejado atrás el retorno controlado al pluripartidismo, permitido por la reforma de 1979 y que tuvo como principales organizaciones el PDS y el PMDB, sucesores, respectivamente, de la Arena y del MDB, ocurrió la ampliación del espectro pluripartidario, con la legalización, incluso, de los partidos comunistas y la revocación de los límites a la formación de nuevos partidos.¹²

Para mejor comprensión de los cambios normativos por los que pasó el sistema partidario-electoral desde 1979 hasta la promulgación de la CF/1988, el conjunto de mecanismos que fue introducido en la regulación de los partidos y elecciones puede distribuirse en tres divisiones: 1. la fijación o ampliación de límites para el ejercicio de la ciudadanía electoral; 2. las decisiones que afectaron el proceso electoral y la organización partidaria; 3. las decisiones que alteraron la representación política. Cabe resaltar también que, por lo menos tres aspectos cristalizados por tales cambios legislativos fueron de crucial importancia para la vuelta del país a la democracia política: 1. el restablecimiento de las elecciones directas para gobernador, a partir de 1982, y

¹² Además de la eliminación del principio de la fidelidad partidaria para fines de pérdida de mandato y de las nuevas reglas para la formación de partidos políticos, la EC n° 25/1985, procedió a los sustanciales cambios en la “constitución política” vigente (la Carta de 1969 y sus enmiendas), realizando, así, una amplia reforma política. Entre sus disposiciones están: 1. aumento del número de diputados (hasta 487) y disminución de la edad para ser elegido (18 años); 2. el Distrito Federal pasó a tener tres senadores y ocho diputados federales; 3. restablecimiento de las elecciones, “por sufragio universal y voto directo y secreto”, para presidente y vicepresidente de la República; 4. necesidad de ser elegido, el candidato obtener mayoría absoluta de votos, no calculados en blanco y los nulos; 5. introducción de un segundo turno, si ningún candidato obtuviera mayoría absoluta en la primera votación, concursando los dos candidatos más votados y pudiendo darse la elección por mayoría simple; 6. derecho de los analfabetos al alistamiento y al voto; 7. introducción de la cláusula de barrera (“No tendrá derecho la representación en Senado Federal y en la Cámara de los Diputados el Partido que no obtenga el apoyo, expreso en votos, del 3% (tres por ciento) del electorado, filtrados en elección general para la Cámara de los Diputados y distribuidos en, por lo menos, 5 (cinco) Estados, con el mínimo del 2% (dos por ciento) del electorado de cada uno de ellos”); 8. restablecimiento de la autonomía de los municipios, con elecciones directas para los que se sitúan en capitales y/o fueran considerados de interés de la seguridad nacional; 9. prohibición de la sub banderas políticas y el permiso de la colisión partidaria en las elecciones de 15 de noviembre de 1985; 9. modificación del sistema electoral (“distrital mixto”) introducido en 1982.

para alcaldes de las capitales, a partir de 1985;¹³ 2. la autorización para la creación de partidos nacionales, que se diferenciaba al figurín bipartidario trazado por el Acto Complementario n° 4, del 20 de noviembre de 1965; 3. el establecimiento del voto facultativo para el analfabeto (1985) y para los mayores de dieciséis y menores de dieciocho años de edad.

En el periodo, se conservó el registro electoral obligatorio para las personas con edad comprendida entre dieciocho y setenta años y, facultativamente, para los mayores de setenta años, ampliándose ese derecho para los mayores de dieciséis y menores de dieciocho años y analfabetos. En lo que concierne a los partidos políticos, se asistió en el periodo al desarrollar de un proceso de progresiva y paulatina apertura para su creación. Desde 1979 – momento en que se extinguieron las dos siglas creadas por la legislación del régimen militar, Arena y MDB – hasta la promulgación de la Constitución de 1988, las normas relativas al sistema partidario-electoral caminaron siempre en el sentido de la apertura para la creación de partidos.

IV

A diferencia del sistema partidario-electoral cristalizado entre 1945-64, el cual, aunque determinase que los candidatos no podían disputar elecciones sin el apoyo de partidos, alianzas o coaliciones partidarias, admitía que, en los pleitos mayoritarios, el candidato pudiera inscribirse en más de una bandera, el nuevo sistema, dando continuidad a las reglas establecidas por el régimen militar, adoptó el mecanismo de la inscripción en sólo un partido.

Aunque el establecimiento de reglas de derecho electoral sea de índole exclusiva de la Unión Federal, la naturaleza federalista del sistema político brasileño acaba por dar forma a subsistemas partidario-electorales provinciales.¹⁴ El federalismo generalmente establece una gran diferencia en la manera como los partidos funcionan, y provoca limitación de la disciplina partidaria y del peso de la organización partidaria central, estimulando la heterogeneidad. Las organizaciones partidarias a nivel de los estados toman las decisiones más importantes; la organización central no ejerce mucho poder sobre las primeras. En el caso brasileño, eso significa que, en relación a los partidos organizados nacionalmente, puede haber hasta 27 jefes partidarios, uno para cada Estado-

¹³ La elección presidencial, piedra angular del sistema político brasileño, solamente ocurriría a partir de 1989, ya bajo la vigencia del nuevo texto constitucional.

¹⁴ Sobre este aspecto, cf. LIMA JR., Olavo Brasil de. **Os partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional (1945-1964)**. Rio de Janeiro: Graal, 1983; e MORAES, Filomeno. **Contrapontos: democracia, república e constituição no Brasil**. Fortaleza: Edições UFC, 2010.

miembro y para el Distrito Federal, y no un grupo centralizado. Claramente, la coordinación de ideas y planes entre 27 grupos, son generalmente muy diferentes es mucho más difícil de realizarse que por un liderazgo partidario centralizada. Así como ocurrió en los Estados Unidos, el federalismo en Brasil trabaja contra la unidad partidaria, obliga a los principales partidos a tolerar mayor diversidad y autonomía y favorece un arreglo flojo entre políticos y partidos.¹⁵

Destáquese, también, la contradicción que marca el experimento democrático brasileño más reciente, observada por Bolívar Lamounier,¹⁶ según el país se desarrolló una incredulidad en relación a los mecanismos de representación política, a saber, elecciones, partidos y legislativos. Ocurrió, así, el desarrollo de un “discurso obstinado”, ubicuo, constante, tanto en el lenguaje intelectual como en el popular. Por otro lado, una serie de acontecimientos recientes, “llevó parte de la élite brasileña para el extremo opuesto, un optimismo por vez panglosiano, a la luz de la cual nuestra historia política se transfiguró en notable desfile de sabiduría y virtud cívica”, lo que provocaría la disyunción, con evidente tono peyorativo, en las categorías “neo panglosianismo politológico” o en el “neo oligarquismo”. La primera categoría calificaría los que están satisfechos con el proceso político; la otra, los que quieren reformar el sistema político, para dejarlo a la imagen y semejanza de sus parcialidades.

El voluntarismo de las élites políticas en relación a la reforma política, no es compartido, de modo general, por la academia. Fabiano Santos,¹⁷ por ejemplo, resalta que “el sistema político brasileño, a pesar de las apariencias, funciona de manera satisfactoria”, pues se tiene “un sistema partidario estabilizado, con tasas de volatilidad fugaces, girando alrededor de cuatro a cinco partidos en equilibrio de condiciones, y que expresa la pluralidad social radicada en la sociedad”, además de “una disputa presidencial más estabilizada aún, basada en torno a dos bloques, uno de centro-izquierda y otro de centro-derecha, que se alternan y continuarán a alternándose en el poder, principalmente y a medida que la radicalización dé espacio al buen sentido y a la disputa en torno a una agenda para el país”.

¹⁵ Cf. MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n° 29, p. 34-58, 1991; _____ In: _____; SCULLY, Timothy R. (Ed.). **Building democratic institutions: party systems in Latin America**. Stanford: Stanford University Press, 1995, p. 354-398.

¹⁶ LAMOUNIER, Bolívar. **Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira**. São Paulo: Augurium, 2005, p.14 e 15.

¹⁷ SANTOS, Fabiano. Agenda oculta da reforma política. **Plenarium**, Brasília, n° 4, 2007, p. 61.

Diagnóstico muy diferente de lo expresado, también por ejemplo, por el diputado Alexandre Cardoso,¹⁸ que afirma que “el actual y agotado modelo político-electoral es el principal ingrediente del desprestigio y de la corrupción del parlamento brasileño en todas las esferas”, pues es “un modelo en que el voto en el del candidato ‘A’ elige el al candidato ‘B’. Solamente seis por ciento de los candidatos alcanzan el cociente electoral, mientras el restante se beneficia de votos ajenos”. Por lo tanto, todo colaboraría para cristalizar uno “tipo de política, [que] asociado a la manipulación de la asistencia social, es la responsable por la elección de ‘simpatizantes’ del narcotráfico, del robo de cargas y del tráfico de armas”.

Es visible, así, la paradoja existente entre los humores de la opinión pública y los de la academia. Se percibe “un malestar generalizado, que se revela sobre todo en diagnósticos pesimistas de la coyuntura, escepticismo en cuanto al futuro, cinismo generalizado en las calles en cuanto a los políticos”, en contradicción con “el creciente optimismo que predomina en los diagnósticos académicos del régimen”.¹⁹

V

A pesar de los que claman por una reforma política, en la cual se incluye, evidentemente, una reforma partidaria, lo correcto, todavía, es que se promueva la reforma política, con la adopción, incluso, de mecanismos que producen profundos impactos.²⁰ En la década pasada, se introdujo, por la vía legislativa, la reelección para la presidencia de la República, gobernadores y alcaldes, rompiendo una tradición que, por más de cien años, en todas las constituyentes y en todas las constituciones (aún las autoritarias), le fue obstinada. En el siglo

¹⁸ CARDOSO, Alexandre. Reforma política: prioridade da democracia. **Plenarium**, Brasília, nº 4, 2007, p. 10.

¹⁹ REIS, Bruno P. W. O presidencialismo de coalizão sob pressão: da formação de maiorias democráticas à formação democrática de maiorias. **Plenarium**, Brasília, nº 4, 2007, p.81.

²⁰ Cf. MORAES, Filomeno. A Constituição do Brasil de 1988 e a reforma política. In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; _____ (Org.). **Direito Constitucional contemporâneo: estudos em homenagem ao professor Paulo Bonavides**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p.173-187; _____. A respecto de los primeros veinte años de la Constitución Federal: democracia, república y reforma política. In: BONAVIDES, Paulo et al. (Coord.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p.LIX-LXXIX.

en curso, fue el momento de la vía jurisdiccional provocar cambios en el sistema político. Sino, véase.

En 2002, el Tribunal Superior Electoral, en respuesta a una consulta, promovió fuerte intervención en el proceso político, cuando verticalizó las alianzas electorales, a menos de un año de las elecciones y contra la tradición que vigoró durante el régimen constitucional de 1946 y, prohibida por el Código Electoral de 1965, se restableció en 1985, con aires democratizantes.

Después, la verticalización o no-verticalización de las alianzas electorales fue retomada, promoviendo debates aficionados y tomas de posición que, a veces, rayaban en la irracionalidad. De hecho, el Congreso Nacional aprobó la Propuesta de Enmienda n° 548/2002, que dio nueva redacción al § 1° del art. 17 de la Constitución Federal, disciplinando las coaliciones electorales y garantizando al partido político autonomía para adoptar los criterios de elección y el régimen de sus alianzas, sin la obligatoriedad de vinculación electoral entre las candidaturas en nivel nacional, estatal, distrital o municipal. Tal enmienda constitucional acabó, finalmente, con las coaliciones compulsorias introducida por la decisión del TSE, en 2002. Nuevamente, la Justicia Electoral, ratificada por el Supremo Tribunal Federal, intervino en el proceso político, considerando que tal enmienda constitucional no se aplicaría a las elecciones de 2002.

Más tarde, vino la imposición de la fidelidad partidaria por medio de interpretación judicial. Por la Resolución n° 22.526, del 27 de marzo de 2007, en respuesta a la consulta del Partido del Frente Liberal (PFL), actual Demócratas (DEM), el Tribunal Superior Electoral, por mayoría, firmó la comprensión de que, en las elecciones de carácter proporcional, el parlamentario electo, que desafiliarse o cambiar de partido, pierda su puesto para el agrupamiento por el cual se eligió. El TSE entendió, así, que el mandato electivo pertenece al agrupamiento, no configurándose, pues, como derecho subjetivo del representante, haya sido elegido en razón de los votos recibidos nominalmente o en razón del aprovechamiento de las sobras partidarias.

Hay que ver la ausencia de dispositivo expreso permitiendo tal decisión, sea en la Constitución de 1988, sea en la legislación infraconstitucional que rige la materia. Pero el TSE declaró, aún, que la pérdida de mandato se refiere a los que se desafiliaran de sus partidos después del 27 de marzo de 2007 y, en el sistema mayoritario, los que se hayan desafiliado posterior al 16 de octubre de 2007.

En definitiva, como observa Eneida Desirée Salgado,²¹ por la actuación del Tribunal Superior Electoral sustentado en el Supremo Tribunal Federal, “parece

²¹. SALGADO, Eneida Desirée. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte:

Fórum, 2010, p.17. Contrariamente, Thamy Pobrebinschi observa que “uma das formas de fortalecimento da democracia representativa pode encontrar-se no crescimento do papel das cortes constitucionais” e que “ao contrário de esvaziar o Poder Legislativo em

persistir una práctica jurisdiccional de construcción de la regla por el Poder Judicial, sin respeto a los precedentes, sin coherencia, sin consistencia y sin unidad”. Y que tal “[...] comportamiento, de absoluto incumplimiento a las reglas jurídicas y a los principios constitucionales, se revela, paradigmáticamente, en la cuestión de la fidelidad partidaria”.

VI

Por su parte, la cuestión partidaria brasileña parece estar sometida a la interrogación crucial: ¿más representación o más participación?

La introducción en el orden constitucional de los mecanismos de la democracia participativa constituye innegable avance,²² pues se espera que la complementariedad entre las formas de representación política y las formas de participación política funcione como correctivo a ciertas dificultades del sistema político, disminuyéndose, incluso, la distancia que separa a los representantes de los electores. Sin embargo y a pesar de los impases de la democracia

sua função institucional ou de valer-se de um suposto vazio normativo por ele deixado a fim de desenvolverem-se, as cortes constitucionais podem ser tomadas como propulsoras da representação política, ampliando-a para além de sua forma moderna e de suas manifestações tradicionais. POBREBINSCHI, Thamy. **Judicialização ou representação?**: política, direito e democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p.165. Cf., também, MORAES, Filomeno; LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto. Partidos políticos y elecciones: la Justicia Electoral em la construcción de la democracia brasileña. In: EMMERICH, Gustavo Ernesto (Coord.). **Democracia y representación en el mundo actual**. México-DF, DEMOS, 2006. p.213-230; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. **Controle das eleições**: virtudes e vícios do modelo constitucional brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

²² A respeito, cf. AVRITZER, Leonardo. Reforma política e participação no Brasil. In: _____; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 35-43; BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991; BONAVIDES, Paulo. A democracia do terceiro milênio. **Nomos-Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC**, Fortaleza, v.XIII/XIV, nº 1/2, p.9-16, 1994/1995; _____. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001; MOISÉS, José Álvaro. **Cidadania e participação**. São Paulo: Marco Zero, 1990. Para Bonavides, la legitimidad precisa ser repolitizada y la soberanía popular debe ser efectiva, lo que no es posible en los límites del régimen representativo brasileño. Por lo tanto, la devolución de la soberanía a su único y legítimo titular, el pueblo, significa alterar radicalmente la actual estructura de poder, haciendo imperativa la institución de la democracia directa o participativa. BONAVIDES, Paulo. **Teoría constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

representativa,²³ conviene prestar bastante atención al aspecto de la “complementariedad” entre una y otra forma de democracia, aún porque la realización de la forma participativa o directa está en función de la activación política de la sociedad, hasta ahora, de modo general, prácticamente inerte o negligente en la presión por plebiscitos y referéndums y en la confección de proyectos de ley, complementarias y ordinarios, de que posee la iniciativa.

A propósito de la democracia brasileña y de la tensión entre representación y participación, conviene recurrir a Wanderley Guilherme dos Santos,²⁴ cuando considera que la democracia directa es una idea seductora y generosa, porque “la concesión de un mandato no equivale a alguna lúcida transferencia de sabiduría del pueblo a sus representantes ni hay comprobación de intimidades telepáticas entre uno y otros”, y que “plebiscitos y referéndums proporcionan la indispensable aclaración en cuanto a la inclinación mayoritaria de la población vigente”. Pero, conviene considerar también que sustituir permanentemente las instituciones representativas por consultas de plebiscito a la población es una tesis atractiva, no obstante equivocada. De hecho, “el parlamento viene a ser precisamente el lugar en que son expuestos argumentos contradictorios, en que se procesa la persuasión de unos, la reconsideración de otros y la deliberación que, finalmente, raramente corresponde inmaculadamente a alguna de las opiniones originarias”. Y en cuanto a las grandes expectativas respecto de los mecanismos complementarios de democracia directa, concluye que “son, esencialmente, omni funcionales, tanto sirven a la democracia como pueden beneficiar tiranías”.

VII

Un mecanismo que puede ser bastante útil para la comprensión de la actual experiencia multipartidaria, iniciada en 1978-79, es su comparación con la experiencia de 1945-64. En ésta, a pesar de que la legislación se reviste de tendencia liberal, se presentaban ciertas contradicciones que caracterizarían tanto el propio origen como el funcionamiento del sistema partidario. Por lo menos tres de ellas eran patentes: 1. favorecía simultáneamente la creación de grandes partidos nacionales y de pequeños partidos regionales; 2. garantizaba la representación de minorías políticas, pero a la vez excluía de la participación

²³ Cf. BERCOVICI, Gilberto. O impasse da democracia representativa. In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES, Filomeno (Org.). **Direito constitucional contemporâneo**: estudos em homenagem ao professor Paulo Bonavides. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p.281-303.

²⁴ SANTOS, Wanderley Guilherme. **O paradoxo de Rousseau**: uma interpretação democrática da vontade geral. Rio de Janeiro: Rocco, 2007, p.7, 8 e 10.

electoral significativos segmentos sociales y limitaba el espectro de la disputa ideológica; 3. fortalecía la organización partidaria y, simultáneamente, el liderazgo individual.²⁵

Por su parte, la legislación que vino a la luz a partir de 1979, fue crecientemente adquiriendo una faceta liberal en lo que respecta a la participación electoral y a la creación y funcionamiento de los partidos políticos. A partir de 1985, se asiste al permiso normativo para el registro de los partidos de las más variadas orientaciones ideológicas. La Constitución de 1988 confirmaría la plena libertad para la formación y el funcionamiento de las organizaciones partidarias, transmutando, incluso, el *estatus* del partido, de persona jurídica de derecho público, en persona jurídica de derecho privado.

De hecho, las dos mayores restricciones que en el sistema partidario-electoral de 1945-64 estrechaban el desarrollo de la ciudadanía - la prohibición del voto del analfabeto y la restricción a los partidos de izquierda - fueron revocadas. Si la experiencia de 1945-64 sufrió agrias críticas por su carácter restrictivo, la normatividad partidario-electoral que, en sustitución al llamado “sobrante autoritario”, se construyó durante los años del proceso de transición para la democracia política, recibiría muchas más críticas por su carácter extremadamente flojo.

De esta forma, algunos procesos presentes en la coyuntura del retorno al multipartidismo son de crucial significado. En primer lugar, es importante resaltar que la reimplantación del multipartidismo en el País acontece en un contexto de valorización de la democracia política y de los mecanismos institucionales. La larga trayectoria del autoritarismo generó, como una especie de “efecto benéfico”, el hecho de que el sistema democrático pasara a ser visto crecientemente como un valor en sí mismo y como mecanismo capaz de producir la estabilidad económica y de crear condición para el desarrollo social.

Por otro lado, se observa que la elección presidencial continúa a adquirir más y más centralidad en la historia republicana brasileña. Luego, el banquete de consecuencias que de ella proviene llama la atención para el fenómeno – así bautizado por el científico político Sérgio Abranches y desarrollado en sustancial literatura — del “presidencialismo de coalición”.²⁶

De hecho, tal estándar de gobierno tiene su principal eje en las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Y, por definición, exige de la presidencia de la República, entre otros aspectos, los siguientes: función de equilibrio, gestión y

²⁵ Cf. LIMA JR., Olavo Brasil de. **Os partidos políticos brasileiros**: a experiência federal e regional (1945-1964). Rio de Janeiro: Graal, 1983.

²⁶ Cf. ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n° 1, p.5-34, 1988.

estabilización de la coalición; necesidad de apoyo popular para la implementación de las políticas públicas; popularidad para presionar la propia coalición; posesión de agenda para movilizar atención de la mayoría parlamentaria y evitar su dispersión; ejercicio de actitud proactiva en la coordinación política de esa mayoría, para darle dirección y mando.

Desde el punto de vista operacional, el modelo institucional, construido a partir de la Nueva República y con variaciones de presidente para presidente, hace que el jefe del Ejecutivo monte su base de apoyo concediendo ministerios a miembros de los partidos con representación en el Congreso Nacional. En cambio, los parlamentarios proporcionan los votos necesarios para la aprobación de la agenda del Ejecutivo en la Cámara de los Diputados y en Senado Federal. Obviamente, hay aspectos problemáticos involucrados en la dinámica de tal modelo, entre los cuales, aquel concerniente a la relativización del principio republicano, lo del poder invisible que envuelve la financiación partidaria y electoral.

VIII

La falta de una definición²⁷ constitucional para el partido político llevó a Giovanni Sartori²⁸ a, injustamente, considerarlo algo insignificante, cuando afirma que “ningún país en el mundo actual es tan contrario a los partidos como Brasil, en la teoría y en la práctica”, observando que “los partidos políticos se relacionan con sus partidarios como ‘partidos de alquiler’”, cambiando frecuentemente, votando contra la línea partidaria y rechazando cualquier especie de disciplina partidaria. Parece que Sartori, simplemente, se afilió a la visión del sentido común que prevalece y en desacuerdo con parte considerable del conocimiento académico más reciente sobre la materia.

Tampoco razonable la afirmación de que “la Constitución patria silencia sobre la declaración de la importancia de las instituciones político-partidarias para la estructura democrática del país con la función puntual de administrar y

²⁷ Una buena definición teórica del partido político es la formulada por Jorge Fernández Ruiz, en los siguientes términos: “Es la agrupación permanente de una porción de la población, vinculada por ciertos principios y programas, derivados de sus intereses o de su interpretación del papel que corresponde a los depositarios del poder público y a los diversos segmentos sociales en el desarrollo socioeconómico del Estado, con miras a hacerse de dicho poder para, en ejercicio del mismo, poner en práctica los principios y programas que postula”. RUIZ, Jorge Fernández. **Tratado de derecho electoral**. México: Editorial Porrúa, 2010, p.244.

²⁸ SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional**: como mudam as constituições. Brasília: Ed. UnB, 1996, p.112.

representar la voluntad de los individuos”.²⁹ En verdad, la propia inserción constitucional que, en Brasil, viene desde el texto constitucional de 1946 y que fue muy bien explicitada en el de 1988, es un testimonio de la importancia del partido político como mecanismo para la caracterización del principio constitucional estructurante de la democracia política. Lo que tiene que ser observado es que partidos políticos se encuentran en crisis, aquí y en otras partes, en buena medida por la pérdida de monopolio para agencias que acaban por competir con ellos en la función de representar intereses. Sin embargo, más y más, sobre todo en el plan legislativo, son agentes imprescindibles de la formación de voluntades gobernantes y de sus opositores. Tal vez, pueda decirse que, más del que crisis, los partidos políticos brasileños viven un proceso de transformación, que, finalmente, podrá, quien sabe, resultar en alguno de tipo de satisfacción social.

Por fin, no es ocioso recordar, con Jairo Nicolau, que “la eficiencia del proceso electoral brasileño – que ha combinado alta participación electoral, elecciones con raras ocurrencias de fraudes y amplia competencia política – no debe ser despreciada”.³⁰ Se tiene, por consiguiente, en lo que concierne a materia partidaria, que está alejada la tradición tan dañina a los partidos y a los sistemas partidarios brasileños, que sea de, cíclicamente, promover intervenciones violentas, que retiraron de éstos su normal evolución, anulando la soberanía del electorado en referencia al mercado político y provocando rupturas en el desarrollo institucional.

²⁹ MEZZAROBBA, Orides. **Introdução ao direito partidário brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 288. Para uma avaliação dos partidos políticos brasileiros na atualidade, vejam-se, entre outros, FLEISCHER, David. Os partidos políticos. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Ed. Unesp, 2004, p.249-283; **política no Brasil pós-64**. São Paulo: Brasiliense, 1983. p.62-86; RIDENTE, Marcelo. **Política para quê?** Atuação partidária no Brasil contemporâneo de Getúlio a Dilma. 13. ed. São Paulo, Atual Editora, 2011.

³⁰ NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p.137.