Anuario Internacional CIDOB 2003

edición 2004

Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales 2003.

El sistema político brasileño y sus nuevos desafíos.

www.cidob.org

Fundación CIDOB - Calle Elisabets, 12 - 08001 Barcelona, España - Tel. (+34) 93 302 6495 - Fax. (+34) 93 302 6495 - info@cidob.org

El sistema político brasileño y sus nuevos desafíos

Introducción

La elección del metalúrgico Luiz Inácio *Lula* da Silva, fundador del Partido de los Trabajadores (PT), a la presidencia de una de las diez economías más grandes del mundo ha planteado muchas incógnitas sobre Brasil y ha renovado el interés internacional por conocer mejor a ese país. Tras terminar segundo en las tres primeras elecciones directas brasileñas después de la redemocratización de 1985 (1989, 1994 y 1998), *Lula* logró derrotar en octubre de 2002 al candidato oficial José Serra, del Partido de la Socialdemócrata Brasileña (PSDB), sucesor del ex presidente Fernando Henrique Cardoso.

Desde el primero de enero de 2003 el nuevo presidente ha de enfrentarse a viejos problemas sociales cuyas raíces se remontan al descubrimiento de Brasil por los portugueses en 1500 y que no han sido resueltos por la independencia en 1822 ni por la proclamación de la República en 1889. A lo largo de los años la desigualdad de renta ha sobrevivido a costa del clientelismo y del patrimonialismo, muy presentes en las prácticas políticas de las élites brasileñas.

Según datos del Banco Mundial (World Development Indicators, 2002), el 10% más rico del país tiene el 48% de la renta nacional, mientras que el 10% más pobre tiene solamente el 0,7%. Esa realidad hace que Brasil sea una de las economías más grandes del mundo pero, al mismo tiempo, también una de las más injustas.

En las dos últimas décadas del siglo XX Brasil ha pasado por profundas transformaciones sociales. Aunque no se ha reducido la gran desigualdad de renta esos cambios han incorporado nuevos matices a su realidad social. El crecimiento de la población se redujo de modo acentuado ya que mientras entre 1980 y 1990 la población creció un 22,5%, entre 1990 y 2000 el crecimiento fue de un 15,6%. En 1980, los menores de 14 años eran el 38,2% de la población y en 2000 habían disminuido al 29,6%. Considerando el acentuado proceso de urbanización que todavía se da en Brasil, la conjugación de esos elementos tiende a presionar al Estado en el sentido de exigir prestaciones más amplias de servicios públicos y de puestos de trabajo.

1. EVOLUCIÓN RECIENTE DEL PERFIL SOCIOECONÓMICO DE BRASIL

	1980	1990	1996	2000
Población total (en miles)	119.002	146.825	157.070	169.799
Población entre 0 y 14 años (%)	38,20	34,72	31,54	29,60
Población urbana (%)	67,59	75,59	78,36	81,25

Fuente: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (www.ibge.gov.br)

En 1990, según datos del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), la tasa de mortalidad fue de 48 de cada mil nacidos vivos, debido a las malas condiciones de vida de sus familias. En 2001 la mortalidad infantil había descendido a 32 por mil nacidos vivos. La tasa de fecundidad también se redujo en el mismo período, pasando de 2,70 a 2,18. La expectativa de vida al nacer subió moderadamente de 65,75 años en 1990 a 68,82 años en 2001.

La economía brasileña ha experimentado en la década de los 90 un importante cambio en sus principales indicadores. Si a principios de la década la inflación era el principal problema a resolver por la política económica, a finales la población ya sentía los efectos del desempleo. Durante ese período las altas tasas de interés establecidas por el Banco Central para controlar la inflación limitaron fuertemente el crecimiento económico y aún más el aumento del PIB per cápita.

II. EVOLUCIÓN DEL IPC Y EL PARO EN BRASIL

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Índice de Precios al Consumo (%)	22,0	9,1	4,3	2,5	8,4	5,3	9,4	14,7	10,4
Tasa de desempleo abierto (%)	5,0	4,3	5,5	7,1	7,1	5,6	6,4	10,5	10,9

Fuente: Banco Central de Brasil (www.bcb.gov.br), con datos de IBGE

III. EVOLUCIÓN DEL IPC Y EL PARO EN BRASIL

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PIB (variación anual, en %)	3,27	0,13	0,79	4,36	1,31	1,93
PIB per cápita (variación anual, en %)	1,87	-1,21	-0,55	2,99	-0,01	0,62

Fuente: IBGE (www.ibge.gov.br)

Desarrollo político

El portugués Pedro Alvares Cabral legó a Brasil en 1500 y fue colonia portuguesa hasta 1822, cuando Pedro I, hijo del monarca de Portugal Joao VI, declaró la independencia del país. Una independencia más formal que real puesto que la familia imperial de los Braganza mantuvo el poder y el régimen de gobierno continuó siendo la monarquía, todo lo contrario de lo que sucedía en el inicio del siglo XIX en los demás países latinoamericanos que inauguraron repúblicas a la postre de sus procesos de independencia. Pedro I gobernó Brasil hasta 1831, dejando en el trono a su hijo, Pedro II, de sólo cinco años, que estuvo sometido a un tutor durante nueve años hasta asumir como soberano en 1840.

La república brasileña se proclamó en 1889, tras transformaciones sociales importantes, derivadas de la cuestión esclavista y la debilidad física del monarca (Pedro II moriría en 1891). A partir del cambio de régimen se produjo la activa participación de los militares, tanto en la movilización en las calles como en la formación de los nuevos gobiernos. La inestabilidad política fue el principal rasgo de los albores de la república, que tuvo en Getulio Vargas a su figura más fuerte. Tras tomar el poder con la ayuda de las fuerzas armadas en 1930, Vargas se eligió indirectamente presidente en 1934. Antes de las siguientes elecciones, previstas para 1938, dio un golpe de Estado en 1937 instaurando una dictadura en el país que duraría hasta 1945, cuando el ejército le obligó a renunciar y garantizó la realización de elecciones a la presidencia. Vargas, prototipo del líder populista latinoamericano y propulsor de un esquema de hacer política denominado *Estado novo* volvió al poder por el voto directo en 1951, pero la fuerte oposición le llevó a suicidarse en 1954 a los 71 años de edad.

Un breve período de estabilidad institucional transcurrió durante la presidencia de Juscelino Kubitschek, entre 1956 y 1961. Su sucesor, Janio Quadros, renunció siete meses después de la toma de posesión. El vicepresidente Joao Goulart, con tradiciones de izquierda y gran identificación con la ideología populista de Vargas, se enfrentó a serias dificultades para asumir el poder e intentar concluir el mandato. En primer lugar, las fuerzas políticas de centro-derecha limitaron su acción instalando el parlamentarismo en Brasil, que funcionó en 1961 y 1962; y, en 1964, un golpe militar le destituyó y le forzó a abandonar el país.

La historia política brasileña más reciente ha estado fuertemente marcada por ese momento, queinauguraba en la región la serie de intervenciones militares que terminaron por instalar en varios países de América Latina regímenes autoritarios de seguridad nacional. El régimen militar brasileño gobernó el país entre 1964 y 1985, período en el cual se sucedieron en la presidencia cinco generales y una junta militar. Durante esa fase las libertades civiles y los derechos políticos fueron drásticamente limitados. Sin embargo, el poder legislativo siguió funcionando y se celebraron elecciones en las que competían dos partidos autorizados a participar: la Alianza Renovadora Nacional (Arena), brazo político del régimen militar, y el Movimiento Democrático Brasileiro (MDB), que reunía a la oposición legalizada. Los partidos de izquierda fueron declarados ilegales debiendo funcionar en la clandestinidad.

La ola democrática que echó del poder a las dictaduras en casi toda América Latina llegó a Brasil en el año 1985. Si en el escenario internacional crecía la presión en contra de las dictaduras, el escenario interno debilitaba aún más el apoyo popular a los militares. Tras años de fuerte crecimiento económico y popularidad del régimen los militares se enfrentaban a finales de la década de 1970 con un deterioro de la economía, fuertemente influenciado por la crisis del petróleo, y a un desgaste por la gradual divulgación de las violaciones de derechos humanos, la tortura y el asesinato de opositores políticos.

Esas condiciones impulsaron el crecimiento electoral del MDB, que forzó la negociación de la transición a la democracia. Si bien el MDB había crecido mucho desde el punto de vista electoral y podía liderar un enfrentamiento contra el régimen prefirió la negociación pactada, de ahí que acatara el calendario de apertura democrática establecido por los militares. Estos aceptaban dejar el poder a cambio de garantías de que no serían perseguidos ni juzgados por sus crímenes cuando la democracia se instalase. Ese proceso lento y pactado se desarrolló durante todo el último gobierno militar, iniciado en 1979 y concluido en 1985, y presidido por el general Joao Batista Figueiredo.

El año de 1984 estuvo marcado por el movimiento *"Diretas Já"*, que movilizó a la opinión pública a favor de la realización de elecciones directas a la presidencia de la república. En este sentido, se votó una propuesta de enmienda constitucional en el Congreso, pero acabó derrotada por la acción política del gobierno militar, que aún tenía mayoría de votos en el legislativo. El primer presidente civil tras la dictadura fue, por lo tanto, elegido indirectamente: el 15 de marzo de 1985 el Colegio Electoral prefirió al candidato del MDB, Tancredo Neves, y rechazó al oficialista Paulo Maluf, del Partido democrático liberal (PDS).

El destino se encargó de añadir un nuevo componente a la transición brasileña, ya que se produjo la inesperada muerte por enfermedad del presidente electo Tancredo Neves apenas días antes de la toma de posesión. Así que el nuevo presidente, a partir de 21 de abril del 1985, fue el candidato a vicepresidente Jose Sarney, que venía de una disidencia del PDS y había ingresado en la fórmula vencedora tras un acuerdo con el MDB. Esta circunstancia produjo una profunda frustración en la oposición y satisfacción en los militares.

La nueva fase democrática brasileña fue inaugurada con un presidente cuyos poderes eran de una intensidad moderada a débil. La indiferencia de la opinión pública hacia Sarney y la instalación en 1987 de una Asamblea Nacional Constituyente para reformar la legislación heredada de la dictadura aislaron al presidente y situaron al Congreso como protagonista político de la nueva república.

El mejor momento de Sarney llegó con su segundo plan económico, el Plan Cruzado, que pretendía la estabilización de la moneda por medio de la congelación de precios. Las nuevas medidas privilegiaban a la demanda introduciendo la nueva moneda, el cruzado, congelando los precios y aplicando un aumento del 8% en los sueldos y del 16% en el sueldo mínimo. Esa decisión limitó el alcance del plan desde el punto de vista económico, pero amplió su aceptación (y la del gobierno) entre la población más pobre. Si por un lado el crecimiento de la actividad económica y la reducción de la inflación y del desempleo no pudieron sostenerse por mucho tiempo, por otro lado el resultado político del Plan Cruzado fue una excepcional victoria del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), sucesor del MDB y nuevo partido del presidente Sarney en las elecciones legislativas de noviembre del 1986. En las disputas estaduales, el partido ganó 22 de los 23 gobiernos. En la elección de la Asamblea Nacional Constituyente el PMDB obtuvo 298 escaños, seguido por el Partido del Frente Liberal (PFL) (disidente del PDS) con 133, por el PDS con 38, por el Partido Democrático Laborista (PDT) y el Partido Laborista Brasileño (PTB) (ambos disputando la herencia del capital político del ex presidente Getulio Vargas) con 19 escaños cada uno y por el PT (organizado a partir del movimiento sindical) con 16 escaños. La victoria de la oposición a la dictadura no fue mayor porque el PMDB eligió entre sus diputados a 72 políticos que habían pertenecido a Arena, partido que había sido el sustento del régimen militar, y que en su mayoría prefirieron cambiar de partido por motivos de supervivencia electoral.

La elección del diputado Ulysses Guimaraes, líder histórico del MDB, como presidente de la Asamblea le elevó a una condición política más importante que la del propio presidente Sarney. Guimaraes llegó a ser clasificado como el "tetrapresidente": de la Asamblea, de la Cámara de Diputados, del PMDB y, durante los viajes internacionales de Sarney, de la República. Las principales negociaciones y orientaciones en el PMDB las conducía Ulysses Guimaraes, aunque el presidente Sarney perteneciera al partido.

Durante la elaboración de la nueva Constitución la única victoria personal importante de Jose Sarney fue aumentar el período de mandato del presidente (incluyendo el suyo) a cinco años, una propuesta que consiguió aprobar bajo diversas acusaciones de ofrecer y conceder a los diputados autorizaciones para explotar servicios de radio y televisión.

Los principales resultados de los trabajos de la Asamblea fueron el mantenimiento del presidencialismo (con la previsión de un plebiscito para 1993 que definiría sistema y forma de gobierno), la ampliación de derechos y garantías individuales y colectivas, y el fortalecimiento del legislativo con relación a la normativa anterior. Las críticas más comunes dirigidas por los juristas al nuevo texto incidían en la prolijidad (245 artículos) y en el exceso de principios genéricos de difícil aplicación o reglamentación (algunas estimaciones indicaban la necesidad de 300 leyes complementarias al texto constitucional para permitir la aplicación efectiva de los principios establecidos).

La crisis económica condicionó el último período de gobierno del presidente Sarney tras la promulgación del nuevo texto constitucional en octubre del 1988. Su último año de mandato estuvo marcado por la inflación y por la celebración de las primeras elecciones directas a la presidencia del país después del final de la dictadura. La fragmentación de las candidaturas (todos los partidos más importantes presentaron candidatos propios) y la crisis económica permitieron el ascenso de un postulante con un discurso antisistema, Fernando Collor de Mello, gobernador del pequeño Estado de Alagoas y presidente del aún menor Partido de Reconstrucción Nacional (PRN).

Tras una primera vuelta con una disputa muy reñida entre los adversarios de Collor, en la fase siguiente la decisión de los electores se enfrentaba al siguiente dilema: un candidato joven, desconocido y populista –Collor– o un candidato obrero, de izquierdas y radical –*Lula*–. La opción de las élites y de la población más pobre determinó la elección de Collor, quien asumió el gobierno con el más drástico plan económico de la historia brasileña, en el que se llegaron a confiscar saldos bancarios para impedir el consumo y detener la inflación.

El fracaso de la política económica de Collor, su distanciamiento de las élites parlamentarias y las acusaciones de corrupción redujeron sus estrategias políticas a la búsqueda de apoyo popular, que tampoco lo tuvo. Tras un proceso de meses de investigación por el Congreso y horas antes de la votación de su *impeachment*, Collor renunció al mandato en 1992, pero su acto no fue reconocido por el Congreso, que votó y aprobó su destitución.

RESULTADO DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1989

Candidato	Partido	1ª vuelta (% de votos)	2ª vuelta (% de votos)
Fernando Collor	PRN	28,52	49,94
Luiz I. *Lula* da Silva	PT	16,08	44,23
Leonel Brizola	PDT	15,45	
Mario Covas	PSD	10,78	
Paulo Maluf	PDS	8,28	
Afif Domingos	PL	4,53	
Ulysses Guimaraes	PMDB	4,53	
Otros	Otros	5,49	
Total de votos válidos		82,40	80,61
Votos en blanco		1,43	1,10
Votos nulos		4,23	3,78
Abstenciones		11,94	14,39
Total de electores hábiles		100	100

Fuente: Para 1989: Boletín Electoral Latinoamericano, II, julio-diciembre 1989, pp. 28-29.

En siete años de democracia Brasil volvía a ser presidido por un vicepresidente. Itamar Franco, un político tradicional de Minas Gerais pero sin expresión nacional, que tenía el desafío de controlar la crisis económica y buscar un nuevo pacto político. Franco consiguió aliados sobre todo en el PMDB y en el PSDB para formar su gobierno y pacificar la relación entre ejecutivo y legislativo.

La Constitución de 1988 preveía una revisión de su texto cinco año después de su promulgación. Así, en 1993, el Congreso inauguró una ronda de votaciones con pocos cambios en el texto original. Se presentaron 17.425 propuestas de reformas constitucionales. Una de ellas, votada y aprobada, redujo el mandato del presidente de cinco a cuatro años (con la intención de que su elección coincidiera con las elecciones de los gobernadores y de los parlamentarios nacionales y estaduales). Sin embargo, la introducción de la reelección no fue aprobada, lo que acortaba mucho (a apenas cuatro años) el horizonte de las políticas públicas del gobierno federal. Esa derrota obligaría al Congreso a analizar una vez más esa propuesta en 1997, siendo entonces aprobada.

El viraje de los ambientes político y económico sólo se dio a partir de 1993, cuando el senador y entonces canciller Fernando Henrique Cardoso, del PSDB, asumió el Ministerio de Hacienda. Su equipo de economistas, que combinaba jóvenes y experimentados, académicos y profesionales, elaboró un plan económico exitoso, el Plan Real, que se implementó durante el primer semestre de 1994.

La rápida reducción de la inflación y la explosión del consumo, sobre todo de bienes importados, garantizaron gran popularidad al plan, al presidente Franco y al ministro Cardoso. La reprobación al gobierno, que había alcanzado el 41% según datos de *Datafolha* Instituto de Pesquisas, descendió a apenas al 8% al final del mandato de Itamar Franco en diciembre de 1994. Representando un gobierno popular y un plan exitoso, Cardoso se enfrentó en las elecciones presidenciales de aquel año a Luiz Inácio *Lula* da Silva, del PT. Aunque empezó la carrera electoral con gran desventaja, Cardoso consiguió la mayoría absoluta de los votos válidos en la primera vuelta.

RESULTADO DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1994 y 1998

Candidato	Partido	1994 (% de votos)	1998 (% de votos)
Fernando H. Cardoso	PSDB	54,27	53,06
Luiz I. *Lula* da Silva	PT	27,04	31,71
Eneas Ferreira	Prona	7,38	2,14
Ciro Gomes	PPS	-	10,97
Orestes Quercia	PMDB	4,38	-
Otros	Otros	6,93	2,12
Total votos validos		100	100

Fuente: Tribunal Superior Eleitoral (www.tse.gov.br)

El gobierno Cardoso estuvo marcado por la permanente tensión entre el Palacio do Planalto, sede de la Presidencia de la República, y los caciques políticos de los partidos que formaron su base parlamentaria. Tanto durante el primer mandato (1995-1998) como durante el segundo (1999-2002), los aliados políticos del presidente tuvieron un papel mucho más significativo en sus derrotas legislativas que la propia oposición.

Juntos, el PSDB de Cardoso, el PMDB (que se había transformado en una congregación de líderes locales sin expresión nacional) y el PFL (controlado por políticos influyentes de los Estados de Bahía, Pernambuco y Santa Catarina) tenían el control de las agendas y votaciones en el Congreso. La gran popularidad del presidente, basada sobre todo en el éxito de su plan económico, y la falta de fidelidad partidista en el sistema político brasileño provocaron una disminución de la base parlamentaria del gobierno durante el primer mandato de Cardoso. Ese proceso se tradujo en una significativa reducción del número efectivo de partidos en la Cámara de Diputados. La proximidad de las elecciones de 2002 y la pérdida de popularidad de Cardoso provocaron el efecto contrario durante su segundo mandato.

NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS (1995-2002)

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
8,2	6,9	6,7	6,7	6,8	6,9	7,1	7,7

Fuente: Elaboración de los autores a partir de datos de la Cámara de Diputados de Brasil.

A pesar de la cohesión inicial, la pugna constante por cargos e inversiones del presupuesto federal provocaron diversas e importantes derrotas parlamentarias, como por ejemplo las que impidieron la realización de una reforma en el sistema de pensiones de los funcionarios públicos. Además, el gobierno fue acusado de comprar votos de parlamentarios para obtener la aprobación en 1997 de la enmienda constitucional que autorizaría a Cardoso presentarse nuevamente como candidato en 1998. Integrantes del gobierno también fueron acusados de corrupción durante el proceso de privatización de las empresas de telefonía.

En el escenario económico, el gobierno Cardoso estuvo marcado por crisis externas que ponían de relieve la fragilidad del Plan Real a largo plazo. Su anclaje en la tasa de cambio exigía altas tasas de interés para atraer inversiones extranjeras y garantizar al país los dólares necesarios para la cobertura del déficit comercial. Las crisis de los países asiáticos (1997) y de Rusia (1998) obligaron al gobierno a pedir socorro al Fondo Monetario Internacional en octubre de 1998 y a permitir la devaluación de su moneda en enero de 1999.

La crisis económica derivada de la devaluación del real aumentó la inflación (del 2,5% en 1998 al 8,4% en 1999) y al mismo tiempo el desempleo (que llegó al 8,9% de la población económica activa en marzo de 1999). El nuevo ambiente económico y el desgaste natural de ocho años de gobierno hicieron que Cardoso concluyera su segundo mandato con un 36% de popularidad, según datos de *Datafolha*.

Sin un candidato natural y carismático, el bloque de apoyo parlamentario se dividió. PSDB y PMDB se unieron a favor del ministro de Sanidad José Serra, mientras que el PFL no consiguió presentar una candidatura sólida y acabó distribuyendo sus apoyos según los intereses de cada cacique local. En la oposición, *Lula* da Silva (PT) renovaba sus esperanzas en su cuarta disputa presidencial moderando el discurso y buscando alianzas a la izquierda (como de costumbre) pero también a la derecha (con el Partido Liberal, PL, desde donde el empresario textil Jose Alencar fue a la vez candidato a vicepresidente y mayor patrocinador de la campaña).

El resultado sólo se conoció en la segunda vuelta, con la victoria de *Lula* sobre Serra con 23 puntos porcentuales de ventaja. La elección del líder petista también contribuyó al importante aumento del número de escaños del PT tanto en la Cámara de Diputados (donde pasó a ser el partido mayoritario, con 90 escaños) como en el Senado (donde pasó a ser el tercer mayor partido, con 14 escaños). Sin embargo, el entorno institucional brasileño establece importantes equilibros y controles entre los tres poderes y obliga al gobierno a construir una sólida base parlamentaria y a mantener buenas relaciones con el poder judicial para lograr avances en su agenda de gobierno.

RESULTADO DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 2002

Candidato	Partido	1ª vuelta (% de votos)	2ª vuelta (% de votos)
Luiz I. Lula da Silva	PT	46,44	61,27
Jose Serra	PSDB	23,20	38,73
Anthony Garotinho	PSB	17,87	-
Ciro Gomes	PPS	11,97	-
Jose Maria	PSTU	0,47	-
Rui Pimenta	PCO	0,05	-

Fuente: Tribunal Superior Eleitoral (www.tse.gov.br)

Régimen político

Después de tomar como forma de Estado la monarquía en 67 años como nación independiente, Brasil se constituyó en una república presidencialista en 1889. Y sólo dejó de serla por un corto período, en los años de 1961 y 1962, cuando se instaló el parlamentarismo para limitar artificialmente los poderes del entonces presidente Joao Goulart. La Constitución de 1988 declara que Brasil es una república federativa, formada por la Unión (ámbito nacional), los Estados (ámbito regional), los municipios (ámbito local) y el Distrito Federal (capital del país).

Desde el punto de vista del sistema político, la organización federativa en Brasil multiplica el número de actores y añade complejidad a las estrategias de supervivencia electoral y de construcción de la gobernabilidad. La autonomía de los gobernadores en muchos temas (mando de la policía militar y recaudación de impuestos sobre la circulación y venta de mercancías, por ejemplo) les otorga gran protagonismo en el escenario nacional. Además, gobernadores y alcaldes mantienen pugnas permanentes con el gobierno central en relación con las transferencias presupuestarias e inversiones en sus Estados o ciudades.

Esa disputa se caracteriza en especial por la gran disparidad entre sus actores. El desarrollo asimétrico en Brasil hizo del estado de Sao Paulo la gran potencia económica y política nacional. El segundo mayor presupuesto público del país es administrado por el gobernador paulista, y el tercero por el alcalde de la ciudad de Sao Paulo, capital del estado. Además, el estado de Sao Paulo tiene 70 de los 513 diputados federales (el 14%) y el 22% de los electores brasileños. En 2000, el PIB del estado de Sao Paulo equivalía al 33% del PIB nacional, más que la suma de los productos de los 23 estados más pobres, de los 27 existentes. Los estados localizados en las regiones norte, nordeste y central del país son los más pobres, aunque tengan peso político importante. Sus representantes parlamentarios son, con frecuencia, protagonistas de las más explícitas demandas de inversiones por parte del gobierno federal.

El punto de mira centrado en el Palacio do Planalto tiene sus motivos. El presidente brasileño es elegido cada cuatro años por mayoría absoluta a doble vuelta y tiene la posibilidad de una reelección consecutiva. Concentra importantes facultades

para manejar el presupuesto y para legislar (por vía directa, con medidas provisorias y decretos, o indirecta, con propuestas de enmiendas constitucionales o proyectos de ley). Nombra y destituye ministros libremente y tiene a su disposición más de tres mil cargos en ministerios, fundaciones, empresas públicas y autarquías. El presidente y los directores del Banco Central están subordinados al ministro de Hacienda, aunque sus nombres tengan que ser obligatoriamente sometidos a la aprobación del Senado.

El legislativo se compone de dos cámaras. La de Diputados tiene 513 miembros elegidos todos cada cuatro años en listas abiertas y sistema proporcional, distribuidos según la población de cada Estado, siendo la representación mínima de un Estado de ocho diputados. El Senado tiene 81 miembros, cada uno con mandato de ocho años. Los senadores representan a los 26 estados y al Distrito Federal. Cada uno de ellos elige un senador en unas elecciones nacionales y dos senadores en las siguientes, de modo que siempre tienen tres representantes. El proceso legislativo obliga a que cualquier propuesta de enmienda constitucional o proyecto de ley sea aprobada, sin cambios, por las dos cámaras. Cuando el texto es aprobado en una pero modificado en la otra, debe volver a la primera para una nueva votación, para que lo apruebe o lo rechace integralmente.

El poder judicial está compuesto por el Supremo Tribunal Federal (a la vez Corte Constitucional y Suprema Corte) y por estructuras judiciales especializadas en temas federales, estatales, del trabajo y militares (esta es una excentricidad heredada del régimen militar y mantenida por la Asamblea Nacional Constituyente). El Supremo está compuesto por 11 ministros, nombrados por el presidente y aprobados por el Senado, y tienen sus puestos asegurados hasta la jubilación obligatoria a los 70 años. En su primer año como presidente, *Lula* nombró tres ministros del Supremo, por jubilación de los titulares de los cargos. En 2004, nombrará a uno más.

El contexto actual

La agenda política del gobierno *Lula* fue definida en sus rasgos generales en dos ocasiones. La primera, durante la campaña electoral, cuando divulgó la "*Carta ao Povo Brasileiro*", en la que se comprometía a trabajar por la estabilidad de la economía y a mantener los contratos vigentes, aunque renovara su compromiso con la búsqueda del crecimiento económico y la reducción de las desigualdades sociales. El segundo momento fue durante su discurso ante el Congreso el primero de enero de 2003, en la toma de posesión, cuando *Lula* anunció que su agenda legislativa tenía como prioridades las reformas del sistema tributario y del sistema de pensiones de los funcionarios públicos. Ambas reformas pretendían consolidar la estabilidad económica y ya habían sido intentadas por Cardoso. Los objetivos generales de ambos presidentes eran semejantes, pero sus estrategias han sido distintas. Sobre todo en cuanto a la participación de los gobernadores en la formulación de las propuestas y en la movilización de los parlamentarios para la votación de las reformas.

El primer año de gobierno fue mayormente consumido por el debate de esas dos reformas, con más énfasis para la que cambiaba las reglas de jubilación a los funcionarios públicos. La reforma del sistema de pensiones de los funcionarios fue aprobada tras un importante desgaste del presidente con un electorado cautivo, puesto que los sindicatos de funcionarios públicos combatieron duramente la propuesta, con manifestaciones en las calles y presión sobre los parlamentarios.

También fue destacado el esfuerzo del presidente para asegurar a las élites y a los analistas de los mercados financieros que su gobierno estaba comprometido con la estabilidad económica, y para demostrar a los líderes políticos y a la opinión pública que estaba en condiciones de obtener mayoría en el Congreso.

El compromiso con la estabilidad fue insistentemente renovado por los discursos del ministro de Hacienda, el médico Antonio Palocci, un integrante moderado del PT que como alcalde de Ribeirao Preto ha privatizado una empresa municipal y como ministro se ha rodeado de economistas ortodoxos en la administración de la política económica.Esa responsabilidad recae en la práctica en el ex presidente del Bank of Boston Henrique Meirelles, nombrado presidente del Banco Central, quien elevó las tasas de interés que, si bien por un lado han incrementado el desempleo, por otro han logrado reducir la inflación. Los mercados han festejado el primer año de gobierno: el índice Bovespa, que representa las principales acciones de empresas negociadas en la bolsa brasileña, subió un 97% en 2003, y el real se revalorizó un 22% con relación al dólar a lo largo del año.

El esfuerzo para mejorar sus condiciones de gobernabilidad en la relación con el legislativo se encargó al ministro de la Casa Civil, Jose Dirceu, un político histórico del PT que se refugió en Cuba durante la dictadura y que en la elección de *Lula* en 2002 ha tenido un papel activo en la construcción de alianzas que pudiesen asegurar la victoria. Los partidos que apoyaron *Lula* en las elecciones (PT, PL, PCdoB, PCB e PMN) sumaban 130 de los 513 diputados en la Cámara y 17 de los 81 senadores. Dirceu obtuvo aún antes que el gobierno el apoyo del candidato derrotado Ciro Gomes (que fue nombrado ministro) y de los tres partidos que sustentaron su campaña (PPS, PTB y PDT, ste último rompió con el gobierno durante el primer año de mandato y se sumó a la oposición de izquierdas más radical). Además, Dirceu consiguió negociar el ingreso del PMDB en el gobierno, un partido que a pesar de haber apoyado a Serra en las elecciones tiene en las demandas de caciques locales y en las prácticas clientelistas sus principales fuerzas motrices. En febrero de 2004 *Lula* promovió su primera reforma ministerial para acomodar al PMDB en el gobierno, siéndole asignados los ministerios de Pensiones y Comunicaciones. La base parlamentaria de *Lula*, con las adhesiones de última hora, cuenta con 296 diputados y 47 senadores.

El paso hacia el centro dado por el PT en busca de alianzas políticas y del voto del elector medio está obligando al partido a enfrentarse a nuevos dilemas. Uno de ellos, con la izquierda radical dentro del partido (tres diputados y una senadora han sido expulsados por indisciplina con relación a las orientaciones del gobierno), y otro fuera de él (partidos

minúsculos e inexpresivos han empezado a desarrollar estrategias para buscar un nuevo espacio electoral). Otro nuevo dilema nace del enfrentamiento con sus propias bases, algo natural para un gobierno que a pesar de su origen sindical (el presidente y siete ministros han sido dirigentes de sindicatos) está obligado como todo ejecutivo a intermediar en disputas salariales y en otras demandas de los trabajadores. Esos conflictos dilemas probablemente estarán presentes en los debates electorales de 2004 cuando Brasil celebre sus elecciones municipales para las más de cinco mil alcaldías y millares de escaños en los legislativos de cada ciudad.

Además, los gobernadores también empiezan a establecer sus estrategias para la disputa electoral de 2006. El PSDB tiene dos gobernadores fuertes en estados importantes:

Geraldo Alckmin en Sao Paulo y Aecio Neves (nieto del fallecido presidente electo Tancredo Neves) en Minas Gerais. Neves está debutando como gobernador y debe ser candidato a la reelección en 2006. Pero Alckimn está en su segundo mandato y puede ser candidato a presidente en las próximas elecciones. Su principal adversario en el PSDB es el senador Tasso Jereissati, ex gobernador de Ceará y precandidato presidencial derrotado en la disputa interna del partido por José Serra en 2002. El PFL, otro partido de oposición, no tiene ningún político con expresión nacional y viabilidad electoral. En Río de Janeiro, el ex gobernador Anthony Garotinho eligió a su mujer como sucesora y se afilió al PMDB. Tras terminar tercero en la disputa presidencial de 2002 por el modesto PSB, tendría mejores oportunidades compitiendo por el PMDB. El PT, que eligió apenas tres gobernadores en 2002 en tres estados pequeños presentará al propio *Lula* como candidato a la reelección en 2006.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA Y DE CONSULTA

ALCÁNTARA, Manuel (2003): *Sistemas políticos de América Latina – Volumen I, América del Sur*, Tecnos, Madrid, 3ª edición.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1993): "Estabilização em um ambiente adverso: A experiência brasileira de 1987", en *Revista de Economia Política*, vol. 13, n. 4 (52), octubre/diciembre, Sao Paulo, pp. 16-36.

GUZMÁN MENDOZA, C. E., y SENA DE OLIVEIRA, E. (2001): "Brasil", en ALCÁNTARA, M. Y FREIDENBERG, F.: *Partidos Políticos de América Latina. Cono Sur.* Ediciones de la Universidad de Salamanca, Salamanca, pp. 118-242.

MODIANO, Eduardo (1990): "A ópera dos três cruzados: 1985-1989", en ABREU, M. P. (organizador), *A Ordem do Progresso – Cem anos de política econômica republicana 1889-1989*, Editora Campus, Rio de Janeiro, pp. 347-386.

NOGUEIRA, Octaciano (1983): *Poder Legislativo no Brasil*, Fundacao Petronio Portella, Brasilia.

PORTO, Walter Costa (1987): *Constituicoes do Brasil*, Instituto Tancredo Neves/Fundacao Friedrich Naumann, Brasilia.

RESENDE, André Lara et alii (1987): *Por que não deu certo* (Depoimento a Alex Solnik), L&PM Editores, Porto Alegre, 2ª edición.

SKYDMORE, Thomas (1988): *Brasil: de Castelo a Tancredo*, Paz e Terra, Río de Janeiro.