

DESDE ENTONCES HASTA AHORA: LAS CONDICIONES
Y LAS INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA BRASILEÑA
DESPUÉS DE 1988¹

FÁTIMA ANASTASIA*
MÓNICA MATA MACHADO DE CASTRO**
FELIPE NUNES***

INTRODUCCIÓN

EN EL ARTÍCULO titulado «El Siglo de Michels», Santos² señaló que al congelamiento y a la regresión de la dinámica política, ocurridos bajo el autoritarismo brasileño (1964-1984), no correspondió un análogo congelamiento de la dinámica económica y social del país. Por el contrario, afirmó el autor, la sociedad brasileña

¹ Agradecemos la lectura atenta y los comentarios de Carlos Ranulfo Melo.

* Profesora del Departamento de Ciencia Política e investigadora del Centro de Estudios Legislativos en la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG). Doctora en Ciencia Política por el Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ). Ha sido Visiting Scholar en la New York University. Es coautora de Governabilidade e Representação Política na América do Sul (Konrad-Adenauer/Ed. UNESP, 2004) y editora, con Leonardo Avritzer, de Reforma Política en Brasil (Ed. UFMG, 2006).

** Doctora en Ciencia Política por el Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, profesora adjunta jubilada del Departamento de Ciência Política de la Universidade Federal de Minas Gerais, donde ha ofrecido cursos de Teoría Política, Política Brasileña y Metodología de Investigación en postgrado. Actualmente, es profesora voluntaria, investigadora del Centro de Estudios Legislativos, profesora del curso de Metodología Cuantitativa, en la UFMG, y en la maestría de la Faculdade de Direito Milton Campos.

*** Estudiante en el programa de postgrado en Ciencia Política de la UFMG (con beca de la FAPEMIG) e investigador del Centro de Estudios Legislativos de la misma universidad. Especialista en metodología cuantitativa, sus principales temas de investigación son las instituciones políticas brasileñas y las relaciones Ejecutivo-Legislativo.

² Santos (1988).

continuó expandiéndose, diversificándose, tornándose más compleja y más heterogénea, aumentando, consecuentemente, la asimetría entre orden político y sociedad, el primero cada vez más incapaz de procesar y de dar paso institucional al conjunto de actores y de contenidos que emergían de la segunda.

En la misma fecha, Reis³, indagando sobre qué debe venir primero, si las condiciones políticas de la democracia social, o las condiciones sociales de la democracia política, afirmó que lo más acertado sería organizarlas —condiciones sociales y políticas— al unísono y llamó la atención sobre la necesidad de una «construcción adecuada del Estado», tarea que remitía al desafío de contenerlo allí donde su acción podría violar los derechos y las libertades de los individuos, y de expandirlo allí donde su acción fuera requerida para el ejercicio efectivo de los derechos y de las libertades de los ciudadanos.

Como sabemos, 1988 fue también el año de la promulgación de la Constitución que instituyó los pilares de la democracia brasileña. Desde entonces hasta ahora, mucha agua ha pasado bajo el puente y, después de casi dos décadas de experiencia (y de mucha experimentación) democrática, el momento es oportuno para revisar el diagnóstico de Santos sobre las relaciones entre *polis* y *demos* en Brasil y la prescripción de Reis sobre la «construcción adecuada del Estado».

Este es el propósito del presente texto: describir y analizar las características del actual ordenamiento institucional brasileño, así como de las alteraciones que sufrió a lo largo de estos dieciocho años de vigencia, y examinar su adecuación a las condiciones de la sociedad brasileña actual, recordando que el desafío democrático se refiere a la construcción de una *polis* «extensiva» al *demos*⁴, capaz de procesar institucionalmente la complejidad y la heterogeneidad de la sociedad brasileña. Y presutando atención en la necesidad de construir un aparato estatal que garantice, en la norma y de hecho, el procesamiento institucional de las diferentes identidades, preferencias e intereses de los ciudadanos y el combate contra la desigual distribución de recursos y de oportunidades que caracteriza a la sociedad brasileña.

El texto está organizado de la siguiente manera: en la primera sección se analizan los principales cambios económicos, sociales y demográficos ocurridos en la sociedad brasileña en el período comprendido entre 1988 y la actualidad, así como algunas informaciones disponibles sobre el perfil y la composición del electorado brasileño y su distribución geográfica. La segunda sección examina el ordenamiento institucional que surgió de la Constitución de 1988 y las alteraciones en él verificadas, relacionadas principalmente con el método de constitución y composición de las instancias decisorias, con las reglas de toma de decisiones y con la operación efectiva de las instancias decisorias. Las transformaciones en el papel del Estado y su protagonismo ante la sociedad y la economía son abordadas en la tercera sección, con miras a delimitar los impactos provocados por la adopción de la agenda neoliberal en la configuración del Estado brasileño, en los años 90, y a analizar los esfuerzos

³ Reis (1988).

⁴ Santos (1988).

actuales de su (re)construcción. En la última sección se examinan las relaciones entre la *polis* y el *demos* en Brasil después de 1988 y sus grados y formas de simetría y de asimetría. Las alteraciones efectuadas en el ordenamiento institucional son interpretadas a la luz de su adecuación/inadecuación a las condiciones de la sociedad brasileña. Y, finalmente, el tema de la «construcción adecuada del Estado» es retomado para estimar los rumbos inherentes a la política brasileña.

DESDE ENTONCES HASTA AHORA: EL *DEMOS*

Al discutir las condiciones de la poliarquía, la «democracia maximizadora» posible en el mundo real, Dahl⁵ afirmó que un país será tanto más democrático cuanto mayor fuese su grado de institucionalización, por un lado, y de participación política de los ciudadanos, por otro. «La coexistencia de ambas dimensiones supone, mínimamente, la garantía de los derechos clásicos de asociación, libertad y expresión, formación de partidos, igualdad ante la ley y, finalmente, control de la agenda pública»⁶.

No hay duda de que Brasil —desde la promulgación de la Constitución Federal de 1988 y de la primera elección a la Presidencia de la República tras el fin del régimen militar, en 1989— pasa por un proceso de creciente institucionalización democrática. En ese período se realizaron en el país cinco elecciones nacionales sucesivas, en las que las reglas fueron respetadas⁷ y los candidatos victoriosos asumieron el cargo. Los derechos políticos básicos de los ciudadanos, que dan sustrato a la democracia, han sido respetados desde entonces.

También hubo una ampliación significativa del cuerpo electoral: el sufragio universal existe en Brasil desde 1985, cuando fue instituido el derecho al voto de los analfabetos. Con la posibilidad de incorporar al censo a los brasileños mayores de 16 y menores de 18 años y de los cabos y soldados, con la excepción de los conscriptos (reclutados) durante el servicio militar obligatorio, instituida en la Constitución Federal de 1988, el electorado pasó a estar compuesto por prácticamente todos los brasileños mayores de 16 años. Hubo, en las últimas décadas, un crecimiento sustancial de la población inscrita para votar: la proporción de los electores en relación a la población estimada por la Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (FIBGE), que era del 55,7%, en 1990, pasó al 67,15%, en 2006; en el mismo año, el electorado alcanzó los 126 millones de ciudadanos⁸.

En lo que refiere a las condiciones económicas, sociales y demográficas necesarias para la consolidación democrática —la acumulación material, la urbanización y

⁵ Dahl (1989).

⁶ Santos (1993: 80).

⁷ A pesar de algunas transformaciones, como la posibilidad de reelección para los cargos de Presidente, Gobernador e Intendente de los municipios en 1997, como se verá abajo.

⁸ Datos en la tabla 3.

el surgimiento de una sociedad compleja⁹— Brasil avanzó bastante en el período, aunque para muchos analistas a un ritmo menor al deseado por gran parte de la población. El Producto Interno Bruto (PIB) pasó de aproximadamente 890 millones a 1.199.853.286,47 reales de 1990 al 2004, creciendo cerca del 34,75%, en proporciones diferentes a lo largo del tiempo: como muestran los datos de la tabla 1, el crecimiento fue mayor en 1989 —período final de la transición democrática—, en los años de 1994 a 1995 —período de estabilización de la economía con el Plan Real— y del 2003 al 2004, durante el gobierno del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A pesar de dicho crecimiento, el PIB *per cápita* aumentó sólo cerca de un 10% en todo el período de 1988 a 2005, habiendo retrocedido de 1989 a 1992 y de 1997 a 1999; en 2005 el valor del PIB *per cápita* fue de sólo R\$ 4.320,00 (tabla 1).

TABLA 1. PRODUCTO INTERNO BRUTO Y PIB PER CÁPITA, BRASIL, 1988 A 2004

Año	PIB (R\$ del año 2000)	Crecimiento del PIB	PIB per cápita
1988	890.404.910,38		3.942,91
1989	957.005.522,68	7,5	3.991,68
1990	847.945.229,20	-11,4	3.750,45
1991	856.697.621,21	1,0	3.725,56
1992	852.036.260,01	-0,5	3.645,34
1993	893.996.416,07	4,9	3.764,29
1994	946.321.391,41	5,9	3.922,32
1995	986.290.938,60	4,2	4.025,10
1996	1.012.512.564,80	2,7	4.069,41
1997	1.045.636.532,05	3,3	4.139,48
1998	1.047.014.907,34	0,1	4.083,30
1999	1.055.239.048,22	0,8	4.054,37
2000	1.101.254.907,19	4,4	4.168,74
2001	1.115.709.968,82	1,3	4.161,58
2002	1.137.205.505,46	1,9	4.180,12
2003	1.143.411.299,43	0,5	4.141,98
2004	1.199.853.286,47	4,9*	4.284,19

Fuente: IBGE, IPEADATA, 2007.

* Existe divergencia acerca del crecimiento del PIB de 2003 a 2004 entre las fuentes consultadas. La información presentada es del IPEA.

Comparando los Índices de Desarrollo Humano (IDH) del inicio y del final de la década de 1990, se observa una mejoría en los indicadores sociales en todas las regiones geográficas del país (tabla 2). Pero Brasil, como un todo, continuó en el nivel

⁹ Santos (1993: 80).

medio, posición que ya ocupaba en 1980: el IDH pasó del 0,70 al 0,79 de 1991 a 2000¹⁰. Solamente en cuatro de los estados brasileños (Rio de Janeiro, Saõ Paulo, Rio Grande do Sul y Santa Catarina) y en el Distrito Federal el IDH pasó del nivel medio, en 1991, al nivel alto, en 2000.

TABLA 2. IDH, INGRESO PER CÁPITA, TASA DE URBANIZACIÓN Y PROPORCIÓN DE OCUPADOS ENTRE LA PEA, BRASIL POR REGIONES, 1991 Y 2000

	IDH (media por región)		Ingreso per cápita (media por región)**		Tasa de Urbanización (%)		Proporción de ocupados en la PEA (%)	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Norte	0,656	0,725	170,98	196,22	63,9	73,07	92,74	85,05
Nordeste	0,58	0,676	111,69	152,16	60,86	69,04	93,73	84,75
Sudeste	0,73	0,791	270,83	355,69	84,23	87,75	95,68	86
Centro-oeste	0,725	0,793	277,88	366,72	77,84	83,77	94,84	84,46
Sur	0,737	0,808	239,95	342,62	73,52	80,6	96,35	88,23
Brasil	0,696	0,766	189,51	246,68	72,07	78,85	94,67	85,7

Fuente: Atlas del Desarrollo Humano, PNUD, 2000.

* No se incluye el Distrito Federal que presenta altas tasas de urbanización (94,7% y 95,63%).

** Valores expresados en el Real de 1 de agosto de 2000.

El ingreso *per cápita* aumentó un 30% en el país, a lo largo de la década de 1990. Pero ese crecimiento no fue el mismo en todas las regiones. Como se puede observar en la Tabla 2, en el Sur el ingreso *per cápita* creció proporcionalmente más y en el Norte, menos. Nótese que en este período, el Nordeste, la región más pobre, tuvo un crecimiento del ingreso *per cápita*, aún en términos proporcionales, mayor al del Sudeste, Centro-oeste y Norte.

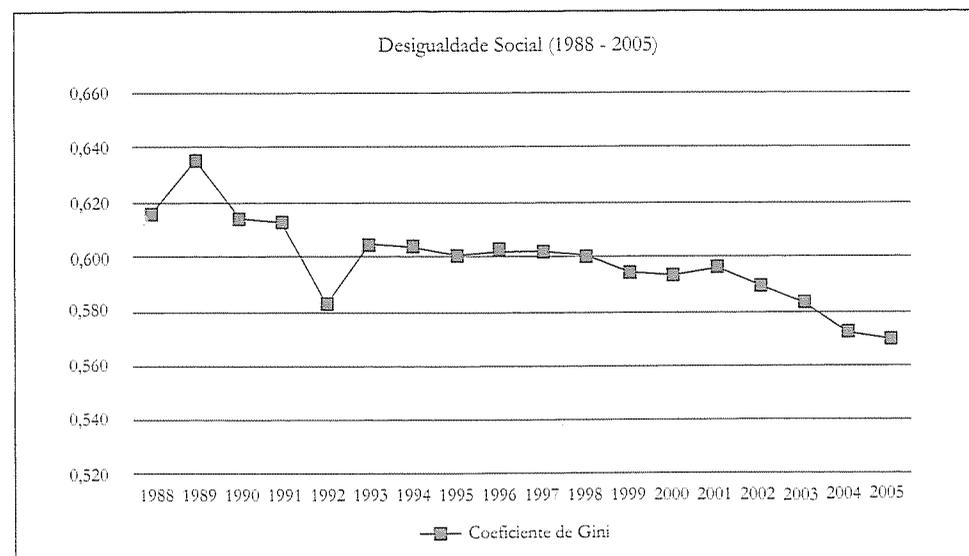
El proceso de urbanización de la población brasileña también avanzó en la década de 1990, aunque ciertamente en un ritmo menor que el anterior, toda vez que la gran mayoría ya vivía en las ciudades en el inicio del período: de 1991 a 2000 la proporción de la población urbana pasó del 72% al 79%. Hubo, a lo largo de la década, un aumento de la población urbana en todas las regiones del país, especialmente en aquellas donde la urbanización era menor en 1991 (tabla 2). La proporción de ocupados de la población económicamente activa, sin embargo, cayó a lo largo de la década: pasó del 95% en 1991 al 86% en el año 2000.

Esos cambios no fueron suficientes para disminuir significativamente las antiguas desigualdades sociales y regionales de Brasil. Tomando el coeficiente de Gini para

¹⁰ En 1996 el país entra en la categoría de "alto desarrollo humano". En 1998, hubo un cambio de metodología en la elaboración del IDH y Brasil volvió a la condición de "medianamente desarrollado" (Lima, 2004: 59).

el período de 1988 a 2005, se puede verificar que el país sigue siendo muy desigual, a pesar de la lenta mejoría de los números, año tras año, desde 1994 (gráfico 1). En 2005, el 22,3% de la población recibía un valor equivalente al que era apropiado por el 1% más rico, según el ingreso familiar.

GRÁFICO 1. DESIGUALDAD SOCIAL, BRASIL, ÍNDICE DE GINI, 1988 A 2005



Fuente: IPEADATA, 2007.

En términos regionales, los datos del IDH, del ingreso *per cápita* y, también, del grado de urbanización, presentados arriba, muestran que el Sur y el Sudeste continúan siendo las regiones geográficas más ricas y urbanas del país y el Nordeste la región más pobre y proporcionalmente más rural –Norte y Centro-Oeste están en una posición intermedia.

Esas desigualdades sociales y económicas de las regiones brasileñas se reflejan en la composición del electorado. En primer lugar, cabe destacar que el electorado brasileño continúa distribuido desigualmente en términos geográficos. De acuerdo con los datos de la tabla 3, desde 1989, hubo poca modificación en esas proporciones: en el período, disminuyó, proporcionalmente, el electorado residente en el Sur y en el Sudeste y aumentó la proporción en las regiones Norte, Centro-Oeste y Nordeste. Aunque la mayor proporción del electorado se encuentra en la región Sudeste, una de las más desarrolladas y urbanizadas, resulta importante destacar que la región más pobre del país, el Nordeste, concentra al 27% del electorado nacional.

TABLA 3. ELECTORADO BRASILEÑO POR REGIÓN, 1989 Y 2006

Región	Electorado (1989)	%	Electorado (2006)	%
CENTRO-OESTE	5.087.499	6,199	8.890.686	7,061
NORDESTE	21.529.617	26,232	34.133.740	27,109
NORTE	4.424.718	5,391	8.817.460	7,003
SUDESTE	37.538.389	45,737	54.944.898	43,637
SUR	13.476.003	16,419	19.040.335	15,122
EXTERIOR	18.492	0,023	86.360	0,069
TOTAL	82.074.718	100,00	125.913.479	100,00

Fuente: Tribunal Superior Electoral, 2007.

La desigualdad social del electorado brasileño puede observarse en los datos de la tabla 4, que muestra su distribución, en 2006, por sexo y grado de instrucción, de acuerdo con los datos del Tribunal Superior Electoral (TSE). A pesar de los avances en la escolarización de la población brasileña en las últimas décadas¹¹, considerando a los electores que afirman sólo saber leer y escribir como «analfabetos funcionales», es posible verificar que el 24,2% de los hombres y el 22,7% de las mujeres son prácticamente analfabetos; el 60,62% de los electores de sexo masculino y el 55,99% de los electores de sexo femenino tienen educación primaria incompleta (menos de ocho años de estudio); por otro lado, sólo el 5,65% del electorado tiene estudios secundarios completos o incompletos¹².

TABLA 4. ELECTORADO BRASILEÑO POR SEXO Y NIVEL DE INSTRUCCIÓN, 2006

Nivel de instrucción	Masculino	Femenino	Total
Sin formación	0,14	0,14	0,15
Analfabeto	8,34	6,78	6,57
Lee y escribe	17,83	15,95	16,92
Primaria incompleta	36,45	33,26	34,77
Primaria completa	7,98	7,78	7,88
Secundaria incompleta	16,26	17,51	16,88
Secundaria completa	9,64	12,64	11,18
Nivel Superior incompleto	2,26	2,38	2,32
Nivel Superior completo	3,10	3,54	3,33
Total	60.853.563	64.882.283	125.913.479

Fuente: Tribunal Superior Electoral, 2007.

¹¹ La proporción de analfabetos en la población con 15 años o más, pasó del 18,8%, en 1988, al 11,9%, en 2005, por ejemplo.

¹² Esta parte del texto reproduce, con algunas modificaciones, el capítulo de autoría de Mónica Mata Machado de Castro (2007).

Tomando en cuenta las regiones del país, los datos muestran que en el Nordeste, la región más pobre, no menos del 40,25% de los electores son analfabetos o sólo saben leer y escribir. En el Norte el 39,19% está en esas categorías; en el Centro-Oeste el 15,34%; en cuanto a las regiones más ricas del Sudeste y del Sur, la proporción es bastante menor: el 15,62% y el 14,18% respectivamente. Tales datos prueban lo que se afirmó anteriormente: que la desigualdad social de la población se manifiesta claramente en la composición del electorado.

La participación en el proceso electoral desde 1989, ha sido relativamente menor a la de otros países en los que el voto es obligatorio, como ocurre en Brasil. En promedio, el 82,6% de los electores han votado en las elecciones generales de 1989 al 2006, teniendo en cuenta las primeras y segundas vueltas¹³. Mientras tanto, si se consideran los votos nulos y blancos como indicadores de que los electores probablemente se abstendrían, si el voto no fuese obligatorio, es posible tomar el porcentaje de votos válidos, en relación al electorado, como indicador del grado de participación y comparar ese dato con la participación en las últimas elecciones en países democráticos donde el voto no es obligatorio. Los datos permiten afirmar que, comparativamente, la participación electoral en Brasil no es baja. En promedio, de 1989 a 2006, el 74,33% de los electores eligieron un candidato en las elecciones presidenciales¹⁴. Esos números no difieren mucho de la participación en las elecciones recientes en países democráticos donde el voto no es obligatorio: como ejemplo, el 68% de los electores votaron en promedio en Portugal, el 70% en España y en Japón, el 76% en el Reino Unido, el 80% en Holanda, el 83% en Dinamarca y el 86% en Suecia¹⁵.

DESDE ENTONCES HASTA AHORA: LA *POLIS*

La promulgación de la Constitución brasileña, el 5 de octubre de 1988, clausuró la etapa de la transición política e inauguró el segundo período democrático de la historia de Brasil. Considerando que el primero duró sólo 18 años, de 1946 a 1964, se puede afirmar que la poliarquía actual ya es la más longeva de su historia.

La Carta de 1988 instituyó una República Federativa, presidencialista, con bicameralismo simétrico e incongruente, representación proporcional de listas abiertas, separación de poderes y *checks and balances*. Desde la institucionalización de ese ordenamiento hasta hoy, la Constitución ha sido objeto de muchas modificaciones, recibiendo más de cincuenta Enmiendas Constitucionales (ECs), distribuidas entre las más diversas áreas y asuntos.

¹³ De acuerdo con Eduardo Martins de Lima, se presentaron a votar, en Bélgica, en promedio, el 93% del electorado, y en Italia, el 89%. (2004: 120-5).

¹⁴ Datos de 1989 a 1998 en Eduardo Martins de Lima (2004: 174). Las informaciones sobre 2002 y 2006 recogidas por los autores.

¹⁵ Mata Machado de Castro (2007) y Lima (2004: 169).

El artículo 2 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias ya preveía la realización, en 1993, de un plebiscito¹⁶ sobre la forma y el sistema de gobierno, propuesta que expresaba las preferencias de algunos constituyentes por la sustitución del sistema presidencialista –responsable, según ellos, de generar inestabilidad institucional– por el parlamentario. Ya el Artículo 3 de las referidas Disposiciones preveía la realización de una revisión constitucional¹⁷ después de cinco años de la promulgación de la Constitución Federal, de la cual resultaron, en 1994, seis ECs de revisión¹⁸.

La primera enmienda a la Constitución de 1988, editada en 1992, se refería al ejercicio de la representación y a los subsidios de los legisladores y fue seguida, en la década de 1990¹⁹, por otros veintitrés ECs. En el período comprendido entre 2000 y 2006, fueron editadas más de veintinueve ECs, mostrando que el ímpetu reformista de los legisladores brasileños continuaba siendo elevado²⁰.

Parte significativa de esas cincuenta y nueve ECs (incluidas las seis de revisión) se refiere al propio ordenamiento institucional que emergió de la Constitución de 1988. Interesa aquí examinar las modificaciones que afectaron a: 1) los métodos de constitución de las instancias decisorias; 2) las reglas de toma de decisiones; 3) la composición de las instancias decisorias y, 4) su operación efectiva²¹.

Los cuadros del 1 al 4, presentan las características del ordenamiento democrático brasileño, en 1988 y en 2007. En los cuadros 1 y 2, en la columna referente al primer período, los cambios promovidos están señalados en negrita; en la columna referente al período posterior se registran sólo los aspectos del ordenamiento que fueron alterados.

¹⁶ Artículo 2.—En el día 7 de septiembre de 1993 el electorado definirá, a través de plebiscito la forma (república o monarquía constitucional) y el sistema de gobierno (parlamentarismo o presidencialismo) que debe estar en vigencia en el país. Fuente: Acto de las Disposiciones Transitorias, Constitución de 1988. [N. del T. En el original: Artigo 2.—No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País. Fonte: Ato das Disposições Transitórias, Constituição de 1988].

¹⁷ Artículo 3.—La revisión constitucional será realizada después de cinco años, desde la promulgación de la Constitución, por el voto de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso Nacional, en sesión unicameral. Fuente: Acto de las Disposiciones Transitorias, Constitución de 1988. [N. del T. En el original: Artigo 3.—A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral. Fonte: Ato das Disposições Transitórias, Constituição de 1988].

¹⁸ Tres de estas ECs de Revisión tratan explícitamente de asuntos relacionados con el tema en cuestión: La n° 3 permitió la doble nacionalidad del brasileño en determinados casos y facilitó la adquisición de la nacionalidad brasileña por extranjeros; la n° 4 amplió el rol de las inelegibilidades, a fin de proteger la honestidad administrativa, la moralidad para el ejercicio del mandato y la normalidad y legitimidad de las elecciones; y la n° 6 suspendió los efectos de la renuncia del parlamentario sometido a un proceso que apunte o pueda llevar a la pérdida del mandato. Fuente: www.senado.gov.br (12.06.2007).

¹⁹ Además de las seis ECs de revisión arriba mencionadas.

²⁰ Número de Enmiendas Constitucionales por año: 1992: 2; 1993:2; 1994: 6 (de revisión); 1995: 5; 1996: 6; 1997:2; 1998: 3; 1999: 4; 2000: 7; 2001: 4; 2002: 4; 2003: 3; 2004: 3; 2005: 3; 2006: 5. Fuente: www.camara.gov.br (11.06.2007).

²¹ El apéndice de este capítulo presenta el esquema analítico –construido a partir de los modelos de democracia, consensual y mayoritario, de Lijphart (2002)– que apoyó el presente análisis del ordenamiento institucional brasileño post 88. Ver Anastasia y Nunes (2006 19).

CUADRO 1. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA POLÍTICO BRASILEÑO POST 88. BRASIL, 1988 Y 2007
MÉTODO DE FORMACIÓN DE LAS INSTANCIAS DECISORIAS

	1988	2007
<i>Forma de Gobierno</i>	República	Plebiscito de 1993 mantuvo inalterado la forma y el sistema de gobierno.
<i>Sistema de Gobierno</i>	Presidencialismo	
<i>Organización</i>	Federal	Federal
<i>Político-administrativa</i>	Art. 18 §4º La creación, la incorporación, la fusión y el desmembramiento de Municipios preservarán la continuidad y la unidad histórico-cultural del ambiente urbano, se harán por ley estadual, obedecidos los requisitos previstos en ley complementaria estadual , y dependerán de consulta previa, mediante plebiscito, a las poblaciones directamente interesadas.	Art. 18 §4º La creación, la incorporación, la fusión y el desmembramiento de Municipios, se harán por ley estadual, dentro del período determinado por ley complementaria federal , y dependerán de consulta previa, mediante plebiscito, a las poblaciones de los Municipios implicados, después de la divulgación de los Estudios de Viabilidad Municipal, presentados y publicados en forma de ley* (Redacción dada por la Enmienda Constitucional nº 15, de 1996-D.O.U. 13.09.96).
<i>Sistema Electoral</i>	Representación Proporcional con listas abiertas para elección de los diputados federales estaduais y concejales; Sistema Mayoritario para elección de los senadores, Presidente de la República, gobernadores e intendentes. Mandatos de cinco años para cargos ejecutivos, prohibida la reelección para el período subsiguiente.	Mandatos de cuatro años para cargos ejecutivos (EC, revisión 5, 1994), con posibilidad de reelección para un único período subsiguiente (EC16/, 1997).
<i>Tipo de Cameralismo</i>	Bicameralismo Incongruente	Idem

Fuentes: [http://pdba.georgetown.edu/Constitución Brasileña de 1988](http://pdba.georgetown.edu/Constitución%20Brasileña%20de%201988); Código Electoral Brasileño; Reglamento Interno de la Cámara de Diputados.

El examen del cuadro 1 permite afirmar que las numerosas enmiendas constitucionales editadas en el período analizado no alteraron en profundidad el ordenamiento institucional producido por la Carta de 1988. En lo que se refiere al *método de constitución de las instancias decisorias*, las tentativas de sustituir el presidencialismo por el sistema parlamentario de gobierno y de adoptar el sistema electoral mixto, o proporcional-personalizado, no tuvieron éxito. El modelo mantuvo, a lo largo del período, características marcadamente consensuales²², responsables de la dispersión de poderes entre los actores relevantes: República Federativa, presidencialista, bicameral, con representación proporcional de listas abiertas.

²² Lijphart (2002).

En lo que se refiere al federalismo brasileño, vale señalar que los constituyentes de 1988 aprobaron la creación de un nuevo estado –el de Tocantins²³–, extinguieron el territorio de Fernando de Noronha, cuya área fue incorporada al estado de Pernambuco, y transformaron en estados los otros dos territorios federales que componían la organización político-administrativa del país: Roraima y Amapá. Por lo tanto, la Federación brasileña inauguró el período democrático con 27 unidades –26 estados más el Distrito Federal. El número de estados permaneció igual, pero se observó, a lo largo del período, un incremento significativo en el número de municipios. En 1980 había 3.990 municipios en Brasil; en 1988, antes del efecto causado por la promulgación de la Constitución, el número de municipios llegaba a 4.189, dando un salto gigantesco a partir de ahí, sumando 5.437 al final de 1995 y 5.507 en 1997. Hoy Brasil cuenta con un total de 5.564 municipios²⁴.

Los cambios más importantes verificados en los métodos de constitución de las instancias *decisorias* resultaron de la EC de revisión nº 5, de 1994, que redujo de cinco a cuatro años la duración de los mandatos ejecutivos, y de la EC 16/1997, que facultó la posibilidad de reelección de los ocupantes de los cargos de Presidente, gobernadores e intendentes, para un único período subsiguiente.

De 1988 a 2006, algunos desvíos y distorsiones de la representación proporcional fueron corregidos, en tanto otros fueron mantenidos. En el primer caso, vale mencionar la Ley 009.504, de 1997, del Código Electoral Brasileño, que determinó que los votos en blanco, hasta entonces computados como válidos para el cálculo del cociente electoral, fuesen retirados de ese cálculo. Esa medida permitió la disminución del número de votos necesarios para que los partidos políticos obtuviesen un escaño en la Cámara de Diputados (el cociente electoral), y aumentó las posibilidades de que los partidos pequeños y medianos obtuvieran representación, afectando, por lo tanto, positivamente a la proporcionalidad de la representación política.

En el segundo caso, persisten las distorsiones de representación entre los ciudadanos de los estados más o menos poblados del país. Como se sabe, los distritos electorales coinciden con los estados de la Federación. La Carta de 1988 estableció que a los ciudadanos de cada estado les corresponden, como máximo 70 representantes en la Cámara de Diputados y como mínimo 8. Tal dispositivo provoca la sub-representación de los ciudadanos de São Paulo, el estado con mayor número de habitantes del país, y la sobre-representación de los electores de estados con población menor, como Acre, Amapá, Roraima, Rondonia y Tocantins.

En 1990, cuando se inauguró la primera legislatura después de la Constitución de 1988, São Paulo albergaba al 22,34% del electorado, y recibió 60 escaños, que equivalían al 11,93% del total de 503 escaños de la Cámara de Diputados, observándose, por lo tanto, una sub-representación de sus ciudadanos. Por determinación de la Resolución s/n del TSE, del 12 de abril de 1994, la Cámara pasó a contar, a partir de

²³ Artículo 13 del Acto de las Disposiciones Transitorias.

²⁴ Artículo 18, § 4º de la Constitución de 1988, con modificaciones introducidas por la Enmienda Constitucional nº 15, de 1996 –D.O.U. 13.09.96 (Ver cuadro 1). Ver Fibge (2007).

esa fecha, con 513 escaños. Los 10 escaños adicionales fueron entregados al estado de São Paulo, que alcanzó entonces el número máximo de escaños permitidos, para cada estado, por la Constitución Federal de 1988. No obstante, tal incremento no fue suficiente para corregir la sub-representación de sus ciudadanos. Desde entonces hasta ahora, el número de electores del estado ha oscilado en torno al 22% del total del electorado²⁵ y sus ciudadanos quedaron con sólo el 13,65% de los escaños.

Los electores de Acre (0,33% del electorado, en 2006), de Amapá (0,29%), de Rondonia (0,78%), de Roraima (0,19%) y de Tocantins (0,70%) recibieron, por determinación constitucional, el número mínimo de 8 escaños por estado, que corresponden a 1,56% del total de escaños de la Cámara de Diputados. Por lo tanto, tal dispositivo constitucional viola el principio de igualdad política, ya que, por ejemplo, en las elecciones de 2006, fue necesario un número mucho mayor de ciudadanos paulistas (400.637) para elegir un diputado, que de electores de Acre (51.613), de Amapá (45.084), de Rondonia (123.597), de Roraima (29.202) o de Tocantins (110.349)²⁶.

Otra distorsión de la representación que permanece en el actual ordenamiento resulta de la permisividad, por la legislación electoral, de la conformación de coaliciones para elecciones proporcionales, generando una disfunción entre el sistema de partidos electoral y el sistema de partidos parlamentario²⁷. Como los votos son sumados para la coalición y los escaños atribuidos a los más votados, la elección del elector puede contribuir a elegir un representante de un partido diferente al que votó.

El Senado Federal en Brasil, donde están representados los estados de la Federación, está constituido por 81 senadores, tres senadores por cada uno de los veintiséis estados y tres para el Distrito Federal, electos por el sistema mayoritario. Como no hubo alteraciones en el número de estados, el número de senadores permaneció constante durante el período analizado.

La dimensión relativa a las *reglas de toma de decisiones* también mantuvo sus características principales, a pesar de algunas modificaciones realizadas en las prerrogativas y en los poderes legislativos y no legislativos del Presidente, en las atribuciones y competencias del Poder Legislativo y en los procedimientos que facilitan la participación institucionalizada de los ciudadanos en los procesos decisorios (cuadro 2).

La separación de poderes y los *checks and balances* se mantuvieron en la Carta Constitucional. No obstante, persistió, la concentración de poderes de agenda y de veto en las manos del Ejecutivo, rasgo característico del modelo mayoritario de democracia que, en la práctica, dificulta la operación de los frenos y contrapesos institucionales.

²⁵ En 1994, el electorado de San Pablo correspondía al 21,93% del electorado total del país; en 1998, al 21,99%, en 2002, al 22,27% y en 2006, al 22,28%. Fuente: Nicolau, Jairo. Datos Electorales de Brasil (www.iuperj.br).

²⁶ Anastasia (2007: 233).

²⁷ Lima Jr. (1993); Lima Jr. y Anastasia (1999).

CUADRO 2. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA POLÍTICO BRASILEÑO POST 88, BRASIL, 1988 Y 2007

Reglas Decisorias que definen	1988	2007
2.1 Prerrogativas y los poderes legislativos y no legislativos del Poder Ejecutivo	Iniciar Legislación Ordinaria; proponer enmiendas a la Constitución; iniciar legislación exclusiva en algunas materias; requerir régimen de tramitación extraordinaria; proponer reformas o enmiendas a la Constitución; poder constitucional y delegado de decreto ; poder de veto parcial y total; nombrar y exonerar ministros de Estado; ejercer el mando supremo de las Fuerzas Armadas, promover sus oficiales-generales y nombrarlos para los cargos que les son privativos ; indicar miembros del Congreso; indicar controladores.	Poder Constitucional de Decreto reglamentado por la EC32/2001 Ejercer el mando supremo de las Fuerzas Armadas, nombrar los Comandantes de la Marina, del Ejército y de la Aeronáutica , promover sus oficiales-generales y nombrarlos para los cargos que les son privativos (EC23/ 1999).
2.2. Atribuciones y competencias del Poder Legislativo	Iniciar Legislación Ordinaria; proponer enmiendas a la Constitución; requerir régimen de tramitación extraordinaria; proponer reformas o enmiendas a la Constitución; Indicar controladores; convocar plebiscito, referendo o consulta popular; enmendar decretos constitucionales del presidente; vetar legislación extraordinaria emitida por el presidente; derrocar el veto del presidente; fiscalizar al Poder Ejecutivo; convocar al Ministro de Estado para prestar, personalmente, informaciones sobre asuntos previamente determinados; encaminar pedidos escritos de información a los Ministros de Estado; procesar y juzgar al Presidente y al Vicepresidente de la República en los crímenes de responsabilidad y a los Ministros de Estado en los crímenes de la misma naturaleza conexos con aquellos ; Aceptar o vetar los controladores indicados por el Presidente.	convocar al Ministro de Estado o a cualquier titular de órganos directamente subordinados a la Presidencia de la República para prestar, personalmente, información sobre asunto previamente determinado (EC de revisión 2/1994); encaminar pedidos escritos de información a los Ministros de Estado o a cualquiera de las personas referidas en el caput de este artículo ; procesar y juzgar al Presidente y/o Vicepresidente de la República en los crímenes de responsabilidad, así como a los Ministros de Estado y a los Comandantes de la Marina, del Ejército y de la Aeronáutica en los crímenes de la misma naturaleza conexos con aquellos ;

2.3. <i>Los procedimientos que garantizan la participación de los ciudadanos en el proceso decisorio</i> ²⁸	Plebiscito; referendo; iniciativa popular; Consejos Sectoriales de Políticas Públicas.	Institución de Comisiones Permanentes de Legislación Participativa o de Participación Popular. (Alteración propiciada por modificaciones en los Estatutos Internos de las Cámaras Legislativas).
2.4. <i>Relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo</i>	Separación de Poderes y Checks and Balances	Idem
2.5. <i>La proposición y la aprobación de enmiendas constitucionales</i>	Mayoría calificada con veto de minorías	Idem
2.6. <i>Los procesos de revisión constitucional</i>	Mayoría calificada con veto de minorías	Idem
2.7. <i>Status del Banco Central</i>	Dependiente	Idem

Fuentes: [http://pdba.georgetown.edu/Constitución Brasileña de 1988](http://pdba.georgetown.edu/Constitución%20Brasileña%20de%201988); Código Electoral Brasileño.

REGLAMENTO INTERNO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

La Constitución de 1988 otorgó algunos poderes de agenda a los ciudadanos: en su artículo 14, §1,2 y 3 determinó que la «soberanía popular será ejercida por el sufragio universal y por el voto directo y secreto, con valor igual para todos y, en los términos de la ley, mediante: plebiscito, referendo e iniciativa popular». Además de eso, la Carta²⁹ de 1988 innovó al instituir, en diversos artículos, la participación directa de los ciudadanos en los Consejos Sectoriales de Políticas Públicas, instituciones híbridas³⁰, consultivas o deliberativas, que admiten la participación de ciudadanos, burocracia pública y prestadores de servicios.

El arreglo institucional se perfeccionó, a lo largo del período analizado, como consecuencia de la creación, en muchas Cámaras Legislativas, de comisiones permanentes que facilitan la participación de los ciudadanos en el proceso legislativo, además de otros mecanismos de interlocución entre los ciudadanos y los representantes electos³¹.

²⁸ Esta característica, relativa a los procedimientos que garantizan la participación de los ciudadanos en el proceso decisorio, fue incorporada al esquema analítico construido por Anastasia y Nunes (2006) en el presente texto.

²⁹ Los Artículos 27, 29 y 61 dictan disposiciones sobre la iniciativa popular en el proceso legislativo de los estados y municipios y en la Cámara de Diputados.

³⁰ Avritzer (2006).

³¹ Ver, al respecto, Anastasia (2007).

La principal alteración en las *reglas de toma de decisiones* fue propiciada por la edición de la EC 32, de 2001, que prohibió la edición de Medidas Provisorias (MPs) relativas a un número significativo de asuntos, entre ellos, los referidos a la nacionalidad, ciudadanía, derechos políticos, partidos políticos y derecho electoral, así como las ya reglamentadas en proyectos de ley aprobados por el Congreso Nacional y pendientes de sanción o veto del Presidente de la República. Prohibió también la reedición, en la misma sesión legislativa, de medidas provisionales que hayan sido rechazadas o que hayan perdido su eficacia por decurso del plazo. Y determinó que,

si la medida provisional no fuera evaluada hasta cuarenta y cinco días contados desde su publicación, entrará en régimen de urgencia, subsecuentemente, en cada una de las Cámaras del Congreso Nacional, quedando suspendidas, hasta que se ultime la votación, todas las demás deliberaciones legislativas de la Cámara en que estuviera tramitando (Enmienda Constitucional 32).

Vale también mencionar la EC 23 de 1999, que amplió los poderes de nominación del Presidente de la República, así como la competencia del Poder Legislativo de procesar autoridades públicas en los crímenes de responsabilidad, extendiéndolos, en ambos casos, a los cargos de Comandantes de la Marina, del Ejército y de la Aeronáutica, lo que demostró, claramente, la intención del legislador de ejercer mayor control democrático sobre las Fuerzas Armadas.

Otro cambio en lo que respecta a las *reglas de toma de decisiones* fue propiciado por la edición de la EC de revisión número 2, de 1994, que aumentó los poderes del Legislativo para convocar autoridades para prestar informaciones y para encaminar pedidos de información: anteriormente restringidos a los ministros de Estado, pasaron a abarcar a otros titulares de órganos subordinados a la Presidencia de la República, potenciando el ejercicio, por parte de los parlamentarios, de la fiscalización de los actos y de las omisiones del Poder Ejecutivo.

CUADRO 3. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA POLÍTICO BRASILEÑO POST 88, BRASIL, 1988 A 2007
COMPOSICIÓN DE LAS INSTANCIAS DECISORIAS

<i>Composición del Poder Ejecutivo</i>	Collor: coalición gubernativa minoritaria FHC I y II y Lula I y II: coaliciones gubernativas mayoritarias
<i>Configuración del sistema de partidos</i>	Multipartidismo 1990: 19 partidos parlamentarios; NEP: 8,7; N.º de Partidos relevantes: 8 2007: 21 partidos parlamentarios; NEP: 9,3; N.º De partidos relevantes: 7
<i>Composición del Poder Legislativo</i>	Abierta a la expresión de las minorías Abierta a la expresión de las minorías
<i>Composición y naturaleza de las coaliciones gubernativas</i>	Collor: Permanente y contigua a la derecha FHC I y II: Permanentes y contiguas al centro derecha Lula I y II: Permanentes/no-contiguas

Fuentes: [http://pdba.georgetown.edu/Constitución Brasileña de 1988](http://pdba.georgetown.edu/Constitución%20Brasileña%20de%201988); Código Electoral Brasileño; Reglamento Interno de la Cámara de Diputados.

El examen de la tercera dimensión, en lo que respecta a la *composición de las instancias decisorias*, permite señalar que el presidencialismo brasileño fue gradualmente construyéndose como un 'presidencialismo de coalición', para usar la expresión acuñada por Abranches³². Por contraste con las disposiciones mayoritarias³³, en las cuales el Poder Ejecutivo está organizado en un gabinete de partido único, los altos grados de fraccionamiento del sistema de partidos brasileño, combinados con el sistema de representación proporcional, dificultan, y en el límite, impiden que sólo un partido consiga conquistar, en las urnas, la mayoría de los escaños legislativos. Por lo tanto, una importante condición para el éxito presidencial en la conducción de su agenda se refiere a la construcción de coaliciones gubernativas que le garanticen el necesario apoyo legislativo.

El abreviado mandato presidencial de Fernando Collor de Melo (1990-92), interrumpido por un proceso de *impeachment*, fue una lección aprendida por sus sucesores: son altos los costos de gobernar en minoría. Después de concluido el mandato por parte de Itamar Franco, el vicepresidente de Collor, los siguientes presidentes del país, Fernando Henrique Cardoso (1995-98 y 1999-2002) y Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 y a partir de 2007) trataron de organizar coaliciones políticas mayoritarias de sustentación a sus gobiernos, iniciativa prudente, especialmente en contextos de reformas constitucionales, que exigen mayorías calificadas.

No obstante, cabe señalar que, a pesar de que las coaliciones organizadas por ambos presidentes sean permanentes, son distintas en su composición: en el caso de Cardoso, en ambos mandatos, el presidente gobernó con el apoyo de coaliciones mayoritarias e ideológicamente cercanas³⁴, en contraste con Lula, cuyas coaliciones de gobierno, aunque mayoritarias, no fueron, en el primer mandato, y no son, en el actual, ideológicamente cercanas, contando con la participación de partidos tan distantes en el eje derecha-izquierda como el Partido Progressista (PP) y el Partido dos Trabalhadores (PT)³⁵.

En lo que se refiere a la configuración del sistema de partidos, se puede observar la presencia de un alto grado de fraccionamiento a lo largo de todo el período: ya en 1990, eran diecinueve (19) los partidos parlamentarios, de los cuales ocho (8) podían ser considerados 'partidos relevantes', ya que ocupaban el 5% o más de los escaños en la Cámara de Diputados. El número efectivo de partidos, en la misma fecha, era de 8,7. Después de las elecciones de 2006, el número de partidos parlamentarios llegó a veintiuno (21), siete (7) de los cuales³⁶ detentan, en promedio el 5% de los escaños. El número efectivo de partidos que emergió de las elecciones de 2006 fue de 9,3.

³² Abranches (1988).

³³ Lijphart (2002).

³⁴ Inácio (2006).

³⁵ Ibid (2006).

³⁶ Partido dos Trabalhadores (PT), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido da Frente Liberal, actuales Demócratas (PFL, DEM), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Progressista (PP), Partido Socialista Brasileiro (PSB) y Partido Democrático Trabalhista (PDT).

Tal configuración contribuyó a la expresión, en el ámbito del Poder Legislativo, de la pluralidad de identidades, intereses y preferencias presentes en la sociedad brasileña, lo que se traduce en un sistema de representación abierto a la expresión política de las minorías y se adapta mejor al modelo consensual de democracia³⁷.

Otro rasgo importante del sistema de partidos brasileño es su bajo grado de nacionalización: actualmente, el único partido efectivamente nacionalizado es el PMDB, que eligió diputados en 26 de las 27 unidades de la Federación. En segundo lugar aparece el PT, que no eligió representantes sólo en dos estados: Rondonia y Tocantins. El PSDB concentra el 26,2% de su bloque en el estado de São Paulo y el 10,8% en Minas Gerais, y no eligió representantes en 7 estados.

CUADRO 4. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA POLÍTICO BRASILEÑO POST 88, BRASIL, 1988 A 2007
OPERACIÓN EFECTIVA DE LAS INSTANCIAS DECISORIAS*

<i>Relaciones entre los poderes</i>	Predominio del Ejecutivo EC 32/2001
<i>Patrones de interacción entre los actores de la coalición gubernativa</i>	Collor: Disciplina Partidista/Distributivismo FHC I y II: Disciplina partidista/ <i>Patronagem</i> /Distributivismo Lula I y II: Disciplina partidista/ <i>Patronagem</i> /Distributivismo
<i>Patrones de interacción entre gobierno y oposición(es)</i>	Collor: competición FHC y LULA: cooperación/competición Se asegura a los partidos políticos autonomía para definir su estructura interna, organización y funcionamiento y para adoptar los criterios de elección y el régimen de sus alianzas electorales, sin obligatoriedad de vinculación entre las candidaturas en el ámbito nacional, estadual, distrital o municipal , debiendo sus estatutos establecer normas de disciplina y fidelidad partidista (EC 52, 2006).
<i>Sistema de Partidos</i>	

Fuentes: <http://pdiba.georgetown.edu/> Constitución Brasileña de 1988; Código Electoral Brasileño; Reglamento Interno de la Cámara de Diputados.

* En negrita están señalados los cambios promovidos entre 1990 y 2007.

Por lo tanto, el ordenamiento institucional brasileño expresa una combinación de características del modelo consensual, derivadas del método de constitución de las instancias decisorias, con características del modelo mayoritario, derivadas de las reglas de toma de decisiones³⁸.

Aunque las reglas decisorias contemplen, también, procedimientos que concuerdan con el modelo consensual –bicameralismo simétrico; separación de poderes; *checks and balances*; exigencia de mayoría calificada para alteraciones constitucionales– en esta dimensión (*reglas de toma de decisiones*); las características

³⁷ Lijphart (2002).

³⁸ Los tres últimos párrafos de esta sección reproducen, con pequeñas alteraciones, tramos de Anastasia y Nunes (2006).

mayoritarias se imponen: la Constitución de 1988 concentra poderes legislativos y no legislativos en las manos del Presidente; la revisión constitucional es hecha por el mismo Poder Legislativo y no por un órgano independiente; el Banco Central no goza de autonomía operacional ante el Poder Ejecutivo y el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados concentra poderes de agenda en las manos de los líderes partidistas e incentiva el comportamiento disciplinado de los legisladores.

La composición de las instancias decisorias y su operación efectiva expresan la combinación entre los dos primeros ejes –*método de constitución de las instancias decisorias y reglas de toma de decisión*– y la distribución de preferencias y recursos entre los actores relevantes: ciudadanos, representantes electos y burocracia pública. Como se vio arriba, tal combinación, en el caso brasileño, toma la forma de un presidencialismo de coalición con alta fragmentación del sistema de partidos parlamentario y con preponderancia legislativa del Poder Ejecutivo.

La formación y el mantenimiento de las coaliciones gubernativas se han constituido en grandes desafíos para los presidentes brasileños. Las coaliciones vencedoras en el ámbito de las elecciones han sido, generalmente, insuficientes para proveer la base parlamentaria de sustentación de los gobiernos. En otras palabras: el recurso más legítimo, en las democracias, para cimentar tales coaliciones, el voto, no ha producido el número necesario de escaños en el Congreso Nacional. Ante esto, los presidentes han movilizado otros recursos para aumentar el número de apoyos, como por ejemplo, la distribución de cargos (*patronagem*) y la liberación de enmiendas presupuestarias.

DESDE ENTONCES HASTA AHORA: EL ESTADO

El gobierno de Collor, el primero electo democráticamente después de 29 años sin realización de elecciones para Presidente de la República, fue también el que adoptó por primera vez la agenda neoliberal en el país, por medio de la política de privatización de las empresas públicas y la apertura de la economía a las importaciones³⁹. La principal alteración legal efectuada para contemplar tales objetivos fue consustanciada en la Medida Provisoria 155, de 15/03/90⁴⁰, que creó el Programa Nacional de Desestatización (PND).

El PND tenía como objetivos fundamentales: (I) reordenar la posición estratégica del Estado en la economía, transfiriendo a la iniciativa privada actividades antes explotadas por el sector público; (II) contribuir a la reducción de la deuda pública, ayudando al saneamiento de las finanzas del sector público; (III) permitir el retorno de inversiones en las empresas y en actividades que serían transferidas a la iniciativa privada; (IV) contribuir a la modernización del parque industrial del país, ampliando su competitividad y reforzando la capacidad empresarial en los diversos sectores de

la economía; (V) permitir que la administración pública concentrase sus esfuerzos en las actividades donde la presencia del Estado fuese fundamental para la consecución de las prioridades de Gobierno y, (VI) contribuir al fortalecimiento del mercado de capitales, a través del incremento de la oferta de valores mobiliarios y de la democratización de la propiedad de capital de las empresas que integrasen el Programa. El principal mecanismo definido por el PND para alcanzar los objetivos sería la privatización de empresas que estaban bajo el control de la Unión⁴¹.

Sin embargo, uno de los principales objetivos del PND, en lo que respecta a las privatizaciones, no produjo los resultados esperados. El aumento de la inflación y la precaria situación financiera de las empresas públicas contribuyeron a que la marca del gobierno de Collor fuese menos la de las privatizaciones y más la de la apertura del país al mercado externo. El gobierno adoptó una política de libre cambio y continuó el programa de liberalización de la política de importaciones, ya iniciado en los años 80. En la práctica, se extinguió la lista de productos que tenían tasas más altas de impuesto a pagar al entrar en el país. Según datos del Banco Central de Brasil las importaciones crecieron un 60% desde la adopción de tales medidas, mientras que las exportaciones tuvieron una alza de sólo el 38%, entre 1988 y 1994.

El gobierno de Collor fue interrumpido en 1992, cuando el entonces presidente sufrió un proceso de *impeachment* y fue sucedido por el vicepresidente Itamar Franco. Este período fue bastante agitado en la vida política de Brasil debido al número considerable de escándalos en los que estaban involucradas autoridades públicas. Además, se verificó la existencia de un déficit fiscal elevado, acompañado de altas tasas de inflación que los dos planes de Collor no consiguieron controlar. Este es el contexto en que el Plan Real fue diseñado por el equipo económico coordinado por el entonces ministro Fernando Henrique Cardoso.

El Plan fue concebido para funcionar en tres etapas: en la primera, el objetivo era crear condiciones macroeconómicas favorables a la estabilización de los precios. El equipo económico del gobierno percibía que el ajuste fiscal era pre condición para el éxito del programa. La consecución de esa meta fue planeada, principalmente, a través del Fondo Social de Emergencia (FSE). Con el FSE se esperaba aumentar el volumen de recaudación y permitir flexibilidad en la gestión presupuestaria de 1994 y 1995. En la segunda etapa del Plan, el principal objetivo era nivelar los precios relativos y evitar la indexación, es decir, liberar al país de la inflación inercial. Para eso, fue creada la Unidad Real de Valor (URV) que fue una medida estratégica para mantener toda la economía bajo control durante el período necesario para la transición a la tercera fase del Plan. La última y tercera fase se refirió a la misma implantación de la nueva moneda, el Real. Como todos los precios relevantes estaban referenciados a la tasa de cambio, por medio de la URV, y esta pasó a ser estable, la hiperinflación cedió. El principal objetivo del Plan se alcanzó sólo en la tercera etapa.

El responsable de la edición del Plan Real, Fernando Henrique Cardoso, fue elegido presidente en 1994 y reelecto en 1998, dando continuidad a las políticas

³⁹ Couto (1998); Giambiagi y Villela (2004).

⁴⁰ Reglamentada por la Ley 8.031 de 12/04/90.

⁴¹ Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social-BNDES, 2007.

neoliberales, ahora bajo el argumento del éxito del Plan Real⁴²: promovió la amplia privatización de empresas estatales y sustentó la valorización artificial del cambio, que mantuvo la moneda brasileña, el Real, fijado en US\$ 1,00, como medida para controlar la inflación (Medida Provisoria 542 y posterior Ley N° 9.069 de 1995). Realizó, inclusive, una amplia apertura comercial que terminó en la quiebra de muchas empresas nacionales y en el crecimiento del desempleo –la tasa de desempleo pasó del 4,18% de la PEA, en 1988, al 7,88%, en 2002, habiendo alcanzado el 8,95%, en 1998, su mayor valor⁴³. Junto a estas medidas, FHC mantuvo la tasa de interés real en los niveles más elevados del mundo –su valor máximo, en diciembre de 1997, fue de 42,04⁴⁴. Este modelo de política económica mantuvo la inflación estabilizada y recuperó el poder de compra de los salarios, pero hizo estallar la deuda pública, de cerca del 30% del PIB en 1994 al 55,5% en 2002⁴⁵.

Los años de FHC fueron marcados, también, por reformas estructurales que modificaron la organización del Estado brasileño. Fueron diez los principales cambios: el fin de los monopolios estatales en los sectores del petróleo y de las telecomunicaciones, el cambio en el tratamiento dado al capital extranjero, el saneamiento del sistema financiero, la reforma (parcial) de la previsión social, la renegociación de las deudas estatales, la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), el ajuste fiscal a partir de 1999, la creación de una serie de agencias reguladoras de servicios de utilidad pública y el establecimiento del sistema de objetivos de inflación como modelo de política monetaria.

La privatización transfirió al sector privado empresas deficitarias o empresas con superávit con niveles inadecuados de inversión. Estos gastos dejarían de presionar las cuentas públicas.

El fin de los monopolios estatales exigió la aprobación de una Enmienda Constitucional –las principales alteraciones se hicieron por medio de la Enmienda Constitucional número 8, de 1995, EC número 9, de 1995, y de las Leyes 9.295 de 1996 y 9.472 de 1997– y permitió que los sectores del petróleo y de las telecomunicaciones dejasen de ser prerrogativa exclusiva del Estado, abriendo camino al establecimiento de la competencia privada.

El cambio en el tratamiento del capital extranjero también exigió la aprobación de la enmienda constitucional (EC número 6, de 1995, y EC 9, de 1995). Esta medida abrió a los sectores de minería y energía la posibilidad de explotación por parte del capital extranjero y cambió el concepto de empresa nacional, permitiendo que firmas con sede en el exterior pasasen a disponer del mismo tratamiento que las empresas constituidas por brasileños.

En el sistema financiero, las crisis provenientes de la caída de la inflación fueron resueltas con la institución del Programa de Estímulo a la Reestructuración y al

Fortalecimiento del Sistema Financiero Nacional (Proer), la privatización de los bancos estatales, la autorización de entrada de bancos extranjeros para elevar la competencia en Brasil e iniciativas, por parte del Banco Central, al acompañamiento del riesgo del sistema financiero.

La reforma de la seguridad social fue realizada en dos etapas. En la primera, por medio de la Enmienda Constitucional 20 de 1998, se estableció la edad mínima para la jubilación de los nuevos funcionarios de la administración pública, y se amplió la necesidad de tiempo de contribución para quien ya estaba activo, más allá de «desconstitucionalizar» la fórmula de cálculo de las jubilaciones del sistema privado. La segunda etapa se dio mediante la Ley N° 9.876 de 1999, que instituyó el «factor de la seguridad social» para las jubilaciones por el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS). Como explican Giambiagi y Villela⁴⁶, «conforme esta ley, una persona que se jubilase temprano tendría su salario de contribución multiplicado por un factor muy inferior a 1, desalentando las jubilaciones precoces».

La Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) de 2000 estableció techos para los gastos en personal en cada uno de los poderes, en las tres esferas de la Federación –Unión, Estados y Municipios– y, entre varios dispositivos de control de las finanzas públicas, prohibió nuevas renegociaciones de deudas entre los entes de la federación. El principal indicador de éxito de la Ley fue la continua mejoría en la situación fiscal de los estados y municipios: según datos del Banco Central, los estados y municipios brasileños pasaron de un déficit primario del 0,7% del PIB, en 1997, a un superávit del 0,9% del PIB, en 2001.

Junto con la LRF, el gobierno adoptó un rígido programa de ajuste fiscal a mediados de 1999. Hubo una restricción presupuestaria efectiva, por primera vez en tres décadas, basada en metas fiscales rígidas, lo que por un lado, puso fin a la situación tradicional de falta de mayor control de las cuentas públicas, pero por otro, restringió la inversión en áreas básicas como la educación y la salud.

Como ocurre en diversos países «desarrollados», el gobierno brasileño creó las agencias reguladoras con el objetivo de «defender los intereses del consumidor, asegurar el cumplimiento de los contratos, estimular niveles adecuados de inversiones y velar por la calidad del servicio en las áreas de telecomunicaciones (ANATEL), petróleo (ANP) y energía eléctrica (ANEEL)»⁴⁷.

Ese conjunto de medidas implicó la menor presencia del Estado en las actividades productivas, un sistema financiero sólido, cuentas fiscales bajo control y niveles de inflación relativamente bajos.

En 2002, la victoria de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) promovió el ascenso de la izquierda al poder, provocando nuevos momentos de incertidumbre en lo que respecta a la política económica que el Presidente vendría a adoptar. A diferencia de las suposiciones de la mayoría de los inversores internacionales, el gobierno del

⁴² Ver más detalles en Exposición de Motivos del Plan Real del 30 de junio de 1994.

⁴³ IPEADATA (2007).

⁴⁴ Bacen (2007).

⁴⁵ Ibid (2007).

⁴⁶ Giambiagi y Villela (2004: 184).

⁴⁷ Giambiagi (2004).

presidente Lula implementó una política económica basada en la fluctuación cambiaria, metas de inflación y austeridad fiscal. Pasada la fase de turbulencia, el gobierno tuvo la seguridad necesaria para iniciar un proceso lento y gradual de reanudación del Estado como protagonista de la producción de políticas públicas. Durante su primer gobierno se observó la reducción de la tasa de interés por parte del Banco Central y el pago de la deuda al FMI.

El importante suceso del gobierno de Lula se refirió a la aprobación de la Reforma de la Seguridad Social y de la Reforma Tributaria, inmediatamente en el primer año de su mandato, por medio de la edición de la Enmienda Constitucional número 41. Según Melo y Anastasia⁴⁸, el mejor desempeño de Lula, en relación a Fernando Henrique Cardoso, en lo que se refiere a la agenda de las dos reformas, puede ser atribuido a la transformación del contexto decisorio, a las alteraciones de posiciones entre gobierno y oposición y a la estrategia del gobierno de 'poner en el mismo nido el juego' de la reforma de la seguridad social y el de la reforma tributaria:

Estrategias que se mostraron disponibles para algunos actores en el tiempo *uno* [gobierno FHC] —por ejemplo, el PT actúa como oposición cohesiva y disciplinada— no estaban disponibles para otros actores en el tiempo *dos* [gobierno Lula] —el PSDB no puede seguir la misma estrategia, dados los costos en que incurriría junto a sus militantes, apoyos consistentes y público atento. Cuando en el gobierno, el PSDB no puede, como hizo el PT en el tiempo *dos*, «poner en el mismo nido» el juego de la seguridad social y aquel de la reforma tributaria y, de esta forma, obtener el apoyo del conjunto de los gobernadores, independientemente de sus diferentes persuasiones partidarias⁴⁹.

Se debe destacar además, el aumento en la inversión en políticas públicas realizado por este gobierno, por medio del programa *Fome Zero*, que tiene en el *Bolsa Família* su impulsor principal. Los resultados ya son positivos, como presentan los datos de la primera sección. Resta saber si a largo plazo las tasas de desigualdad social continuarán cayendo y si serán mantenidas las actuales políticas de (re)capacitación del Estado para el desempeño adecuado de sus funciones de regulación y de gestión de las actividades económicas y sociales, contribuyendo a la organización de un *demos* más igualitario.

DESDE ENTONCES HASTA AHORA: *POLIS VERSUS DEMOS*. LOS CIUDADANOS

De acuerdo con el informe de Latinobarómetro 2006, divulgado por la Corporación Latinobarómetro, la población brasileña presenta un grado comparativamente alto, para América Latina, de participación política convencional: los resultados de la investigación de 2006 muestran que el 36% de los entrevistados acostumbra a hablar de política con los amigos, el 27% intentan convencer a otros sobre lo que piensan

⁴⁸ Melo y Anastasia (2005).

⁴⁹ Ibid (2005: 327).

políticamente, el 8% trabajan para un candidato o partido, el 37% firmaron una petición y el 16% asistieron a una manifestación autorizada. Con excepción del punto «trabajar para un partido político o candidato», en las otras formas de participación política, Brasil es uno de los países latinoamericanos donde hay mayor grado de participación política convencional.

Entre tanto, los datos del mismo informe de Latinobarómetro, relativos a 2004, mostraban que en aquella ocasión solo el 21,4% de los entrevistados brasileños, cuando se les preguntó por su nivel de conocimiento, afirmó conocer «muy bien» o «bastante» los acontecimientos políticos y sociales del país, y es más, sólo el 23,2% mostró tener «mucho» o «algún» interés por la política⁵⁰. Otro dato que muestra las deficiencias de información e involucramiento político de la población brasileña aparece en el informe de Latinobarómetro de 2006: cuando se pregunta «qué significa democracia para el (la) Sr.(a)», nada menos que el 53% responden «no sabe». A pesar de que el 74% concuerdan con la llamada democracia de Churchill —la democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno— sólo el 33% de los brasileños afirman que el país es «muy democrático» y en promedio dan nota de 5,9 a la democracia brasileña; el 45% afirman que puede haber democracia sin partidos políticos y el 50% que la democracia puede funcionar sin el Congreso Nacional⁵¹.

Si hay problemas en la democracia brasileña en lo que se refiere a la participación política de los ciudadanos, derivados de las propias condiciones sociales y económicas del país, también los hay en lo que respecta a la institucionalización democrática; pese a los avances sustantivos en el período de 1988 a 2006, algunos problemas permanecen, como se señaló en la segunda sección de este capítulo.

Además, la condición propuesta por Dahl, de que «todas las condiciones de la poliarquía aumentan con la extensión del acuerdo (o consenso) sobre la norma aplicable»⁵², parece estar aún lejos de ser alcanzada en Brasil, donde persiste gran controversia respecto a las reglas básicas del sistema electoral y de partidos: se encuentra en discusión en el Congreso Nacional un proyecto de reforma política, donde son propuestos, entre otros, cambios en la forma de composición de las listas de candidatos, en el financiamiento de las elecciones y en la distribución de los recursos del Fondo Partidista y del horario de propaganda electoral gratuita. Por otro lado, los cambios en las reglas, establecidas por el propio Congreso Nacional, no «cuajan»: recientemente, la ley aprobada en 1995, para entrar en vigor a partir de la elección de 2006, que establecía una cláusula del 5% de los votos nacionales, distribuidos en un tercio de los Estados de la Federación, para que los partidos políticos tuviesen derecho al funcionamiento parlamentario, fue considerada inconstitucional por el Tribunal Superior Electoral y no entró en vigor⁵³.

⁵⁰ Agradecemos a Célia Cohen, doctoranda en Ciencias Políticas en DCP/FAFICH/UFMG, haber cedido gentilmente los datos de Latinobarómetro 2004.

⁵¹ Informe Latinobarómetro 1995-2006, pp. 59-65.

⁵² Dahl (1989: 77).

⁵³ Castro (2006: 188 y ss.).

Asimismo, Brasil pasó por una sucesión de crisis políticas en los últimos años. Hubo varias denuncias de corrupción en los ministerios, en el Poder Legislativo e incluso en el Poder Judicial, más allá de las denuncias, entre otras, de compra de votos en el Congreso Nacional por parte del Poder Ejecutivo, compra de enmiendas parlamentarias por sectores empresariales, sobrefacturamiento de obras y servicios.

Probablemente es esta experiencia la que explica, en gran parte, el bajo grado de confianza que tienen en las principales instituciones gubernamentales. Los resultados de la investigación de Latinobarómetro de 2004 muestran que, si consideramos como que tienen confianza en las instituciones a los que respondieron «mucho» o «algo», el 60,7% de los entrevistados, en Brasil, confía en las Fuerzas Armadas, pero poco menos de la mitad tiene alguna o mucha confianza en el Presidente y en el Poder Judicial (47,8% y 47,9%, respectivamente). Sólo el 39,3% confían en el Gobierno, el 34,8% en el Congreso Nacional, y el 22,5% en los partidos políticos.

El Informe sobre la Democracia en América Latina (IDAL, 2004), del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), llamó la atención sobre las peculiaridades que recubren la región, utilizándose la imagen de un triángulo que combina democracia electoral, pobreza y desigualdad social. En Brasil, como en algunos otros países latinoamericanos, además de estos tres vértices, hay que mencionar un cuarto, referido a la gran heterogeneidad estructural del país, expresión de su cara más moderna y plural. La introducción de esta nueva variable en la ecuación produce un conjunto nuevo de cuestiones y tensiones que presionan para hacerse expresar en la dinámica política.

En la primera sección de este capítulo se verificó que la sociedad brasileña se está volviendo, gradualmente, más heterogénea y menos desigual, aunque la caída en los índices de desigualdad social sea aún muy tímida y reciente para poder afirmar la existencia de una tendencia en esa dirección.

La segunda sección señaló, entre las modificaciones promovidas en el ordenamiento institucional, algunos avances en los derechos participativos de los ciudadanos, tales como la institucionalización de los mecanismos que permiten la interlocución entre los ciudadanos y los representantes electos y la participación de los primeros en instancias decisorias, tanto en el ámbito del Poder Ejecutivo (Consejos Sectoriales de Políticas Públicas), como en el ámbito del Poder Legislativo (Comisiones de Legislación Participativa).

No obstante, dado el perverso patrón de desigualdades sociales aún presente en el país, es razonable suponer que tales derechos participativos son, de hecho, accesibles sólo a aquella porción de ciudadanos que disponen de los recursos necesarios (tiempo, información, renta, entre otros) para ejercerlos efectivamente. Permanece, por lo tanto, el desafío de mejorar las condiciones sociales para compatibilizarlas con las requeridas para la traducción de los derechos de ciudadanía en capacidades⁵⁴. Y vuelve a ponerse sobre el tapete, consecuentemente, el tema de la construcción

⁵⁴ Sen (2000).

adecuada del Estado para capacitarlo, a su vez, para el desempeño de sus funciones en la sociedad y en la economía.

En el plano de la norma, el ordenamiento institucional brasileño cumple los requisitos de un orden poliárquico. Además, la constatación hecha más arriba de que se asiste a la creciente diversificación de la sociedad brasileña, responsable de la ampliación de sus grados de heterogeneidad y de pluralidad, invita al mejoramiento de la democracia mediante el refuerzo de sus características consensuales.

La reforma política, tema de gran centralidad hoy en la agenda política del país, puede contribuir a dicha tarea: el orden político brasileño post 1988 ha demostrado gran capacidad para enfrentar crisis y escándalos, sin que tales problemas pongan en riesgo su estabilidad. No obstante, aún hay que progresar mucho para que sean incrementados los grados de representatividad y de *accountability*, los otros dos atributos deseables de la democracia.

APÉNDICE

Lijphart Revisado: cuatro ejes de análisis (Extraído de Anastasia y Nunes, 2006)

El primer eje, relativo al método de formación de las instancias decisorias, engloba:

1) FORMAS DE GOBIERNO (monarquía⁵⁵ *versus* república): la distinción, aquí, se refiere a los procedimientos a través de los cuales son elegidos los jefes de Estado. En las monarquías el principio que informa tal definición es la tradición, el procedimiento es el de la sucesión por herencia y el cargo es vitalicio, en tanto que en las repúblicas democráticas, el jefe de Estado y el jefe de gobierno son elegidos a través de algún tipo de procedimiento electoral y sus mandatos son limitados en el tiempo y en su objetivo.

2) SISTEMAS DE GOBIERNO (presidencialismo *versus* parlamentarismo): bajo el presidencialismo existen mecanismos que garantizan la intervención de los ciudadanos en la definición de los ocupantes de los cargos ejecutivos, en tanto en el parlamentarismo el primer ministro no es electo directamente por los ciudadanos. Lo importante a resaltar, en lo que se refiere a estos diferentes procedimientos, es que en el primero se constituyen dos corrientes de *accountability*, en tanto en el segundo hay sólo una corriente de *accountability*⁵⁶. El primero, por lo tanto, permite mayor

⁵⁵ «...para que haya un régimen monárquico es necesario la existencia de una persona estable en el vértice de la organización estatal con las características de perpetuidad y de irrevocabilidad: el monarca es tal desde el momento de su elevación al trono hasta su muerte, excepto en caso de voluntaria abdicación. Para expulsarlo del poder es preciso una verdadera revolución» (Colliva, 1986:776) N. de T.: En el original: «... para se ter um regime monárquico é necessário a existência de uma pessoa estável no vértice da organização estatal com as características de perpetuidade e de irrevocabilidade: o monarca é tal desde o momento de sua elevação ao trono até sua morte, exceto o caso de voluntária abdicção. Para expulsa-lo do poder é preciso uma verdadeira revolução» (Colliva, 1986: 776).

⁵⁶ Amorim y Strom (2006).

dispersión de poder que el segundo, ya que puede ocasionar, como lo ha hecho, el fenómeno conocido como *gobierno dividido*, caracterizado por el hecho de que el partido o la coalición política que da soporte al presidente no controle la mayoría de las escaños legislativos.

3) ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA (federalismo *versus* unitarismo): Teniendo en cuenta sus características tendentes a la descentralización del poder entre los diferentes entes federativos, el federalismo combina mejor con el modelo consensual y el unitarismo con el modelo mayoritario⁵⁷. En ambos casos, se debe prestar atención a los procedimientos (elecciones directas o indirectas; designaciones; nombramientos, etc.) que dan carácter a la elección de los representantes en el ámbito sub-nacional, sea para cargos ejecutivos (gobernadores, intendentes), o para cargos legislativos (diputados en los estados, concejales). Las elecciones directas para todos los cargos y niveles de gobierno son procedimientos que cuadran mejor con el consensualismo, en tanto las elecciones indirectas, designaciones o nombramientos por el poder central serían procedimientos más afines al modelo mayoritario.

4) SISTEMA ELECTORAL: define los procedimientos de elección de los ocupantes de los escaños legislativos. Los sistemas electorales pueden variar en cuanto al *tipo* –proporcional de listas abiertas, flexibles o cerradas; mayoritarios; o combinaciones entre ellos, denominadas por la literatura sistemas mixtos– y en cuanto a las determinaciones relacionadas con los criterios de elegibilidad y de realización de la campaña electoral, especialmente en lo que se refiere al financiamiento y a la propaganda electoral.

5) TIPO DE CAMERALISMO: las democracias contemporáneas pueden ser unicamerales o bicamerales. El unicameralismo cuadra mejor con el modelo mayoritario. En el caso del bicameralismo, se trata de examinar el método de constitución de las Cámaras Legislativas y verificar si hay congruencia o incongruencia entre los sistemas electorales utilizados para la elección de cada cámara. Considerándose los tipos *proporcional* y *mayoritario*, serían posibles las siguientes combinaciones:

CUADRO II: BICAMERALISMO CONGRUENTE E INCONGRUENTE

	X	Proporcional	Mayoritario
Proporcional	Congruente (PP)	Incongruente (PM)	
Mayoritario	Incongruente (MP)	Congruente (MM)	

Fuente: Elaboración Propia.

En lo que se refiere a la distribución de poderes entre los agentes relevantes, se puede afirmar que el sistema de representación proporcional es el más conducente

a la dispersión, y el sistema mayoritario se caracteriza por la concentración del poder en las manos de las mayorías gubernativas. Por lo tanto, la clasificación de los legislativos bicamerales en más o menos consensuales puede ser visualizada a través del contínuum abajo:

MM	MP	PM	PP
Mayoritario			Consensual

El segundo eje se refiere a las reglas decisorias que presiden la toma de decisiones en las democracias y que afectan la distribución de derechos, recursos y atribuciones entre los actores, incluyendo:

- 1) Las reglas que definen las prerrogativas y los poderes legislativos y no legislativos del Poder Ejecutivo. Los poderes concentrados en las manos del Ejecutivo son típicos del modelo mayoritario.
- 2) Las reglas que definen la distribución de atribuciones y competencias del Poder Legislativo y aquellas referentes a cada una de las cámaras, en el caso del bicameralismo, produciendo bicameralismo simétrico (modelo consensual) o asimétrico (modelo mayoritario).
- 3) Las reglas que definen las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, observándose si hay separación entre los poderes y *checks and balances* (modelo consensual) o fusión de poderes y predominio del Ejecutivo (modelo mayoritario).
- 4) Las reglas para proposición y aprobación de enmiendas constitucionales, si es mayoría absoluta (modelo mayoritario) o cualificada (modelo consensual).
- 5) Las reglas que dan carácter a procesos de revisión constitucional, verificándose si la revisión es hecha por un órgano independiente (modelo consensual) o no (modelo mayoritario).
- 6) Las reglas que dan carácter al status del Banco Central, si es dependiente (modelo mayoritario) o independiente del gobierno central (modelo consensual).

El tercer eje se refiere a la composición de las instancias decisorias, que es una variable dependiente de la interacción entre el método de formación de las instancias decisorias, las reglas decisorias y la distribución de preferencias y recursos entre los actores. Este eje contempla:

- 1) La composición del Poder Ejecutivo, considerando la presencia de coaliciones gubernativas –sea en el parlamentarismo o en el presidencialismo (modelo consensual)– o la presencia de un gobierno unipartidista con mayoría estricta (modelo mayoritario).
- 2) La configuración del sistema de partidos, si es multipartidismo (modelo consensual) o bipartidismo (modelo mayoritario), ya que en las democracias los sistemas bipartidistas no lo son por imposición legal, pero resultan de la interacción entre las instituciones y las elecciones políticas de los actores.

⁵⁷ Lijphart (2003).

- 3) La composición del Poder Legislativo, si es expresiva de la pluralidad de identidades, intereses y preferencias presentes en la sociedad y abierta a la representación de las minorías o del predominio de la mayoría, sea ella partidaria del gobierno o de la oposición (gobierno dividido).
- 4) En el caso de gobiernos de coalición, la composición y la naturaleza de las mismas, observándose su contigüidad en el espectro político-ideológico⁵⁸ y los recursos utilizados para cimentarlas.

El cuarto eje se refiere a la operación efectiva de las instancias decisorias, que constituye la variable dependiente de las interacciones entre los tres primeros ejes. En este eje están implicados:

- 1) La relación entre los Poderes: equilibrio entre los poderes vs. predominio del Ejecutivo. La concentración de poderes de agenda y de veto en las manos del Poder Ejecutivo es característica del modelo mayoritario, en cuanto a la distribución equilibrada de tales poderes entre Ejecutivo y Legislativo cuadra mejor en el modelo consensual.
- 2) Los patrones de interacción entre los actores de la coalición gubernativa: cohesión y/o disciplina vs. predación (fisiologismo, clientelismo, patronazgo).
- 3) Los patrones de interacción entre el gobierno y la oposición(es): cooperación vs. Competición.
- 4) Sistema de partidos: dinámica bipartidaria vs pluralista moderado vs. pluralismo polarizado⁵⁹.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRANCHES, Sérgio Henrique de 1988. «Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro». *Dados*, v. 31, n. 1: 5-34.
- ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe 2006. «A reforma da representação». In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte, Ed. UFMG.
- ANASTASIA, Fátima 2007. «Federação e Relações Intergovernamentais». In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Otávio (Orgs.), *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*, 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed.
- ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano 2004. *Governabilidade e Representação Política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer.
- AVRITZER, Leonardo 2006. Reforma Política e Participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte, Ed. UFMG.
- BRASIL. Banco Central do Brasil (BANCEN)
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil
- BRASIL. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (FIBGE).

- CASTRO, Mônica Mata Machado de 2006. «Cláusula de Barreira». In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte, Ed. UFMG.
- CASTRO, Mônica Mata Machado de 2007. «Eleitorado brasileiro: composição e grau de participação». In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Otávio (Orgs.), *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*, 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed.
- CODATO, Adriano Nervo 2005. «Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia». *Revista de Sociologia e Política*, n° 25, pp. 83-106, novembro.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Informe Latinobarómetro 2006*, Disponível em www.latinobarometro.org.
- COUTO, Cláudio Gonçalves 1988. «A longa constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil». *Dados*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, 1998.
- DAHL, Robert A 1989. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Zahar.
- GIAMBIAGI, Fábio; VILLELA, André 2004. «Economia brasileira contemporânea: 1945-2004». Rio de Janeiro: Campus.
- GUIMARÃES, Juares 2001. «A crise do paradigma neoliberal e o enigma de 2002». *Perspectiva, São Paulo*, vol. 15, n.º 4, pp. 136-144, dezembro.
- INÁCIO, Magna Maria 2006. «Presidencialismo de Coalizão e Sucesso Presidencial na esfera Legislativa 1990-2004». *Tese de Doutorado* defendida na UFMG.
- LIPHART, Arend 2003. *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- LIMA, Eduardo Martins de 2004. *Sistemas multipartidários e eleitorais democráticos brasileiros em perspectiva comparada: 1945-1964 e 1985-1998*. São Paulo: Annablume; Belo Horizonte: FUMEC.
- LIMA Jr., Olavo Brasil de 1993. *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Loyola.
- LIMA Jr.; ANASTASIA, Fátima 1999. «A participação eleitoral: A ampliação do Mercado, Indicadores de Participação, e Distorções do Sistema de Representação». *Teoria y Sociedad*, n° 4, pp. 33-104.
- NICOLAU, Jairo. Dados Eleitorais do Brasil (www.iuperj.br).
- REIS, F. W 1988. «Consolidação democrática e construção do estado», in: REIS, F. W.; O'DONNELL, G. *A Democracia no Brasil. Dilemas e Perspectivas*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos 1985. «O século de Michels: Competição Oligopólica, Lógica Autoritária e Transição na América Latina». *Dados*, vol. 28, n° 3.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos 1993. *Razões da desordem*. 2. ed., Rio de Janeiro: Rocco.
- SEN, Amartya 2000. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Cia. Das Letras.
- STROM, Kaare 2000. «Delegation and accountability in parliamentary democracies». *European Journal of Political Research*, vol. 37, n° 3, pp. 261-289.

⁵⁸ Inácio (2006).

⁵⁹ Sartori (1994); Santos (1986).