

### El autoritarismo militar (1964-1985): bipartidismo y multipartidismo.

Uno de los objetivos principales de la intervención militar del 31 de marzo de 1964 fue el “saneamiento” del sistema político. La depuración se inició con la cesación de mandatos de aquellos parlamentarios, ministros y funcionarios más comprometidos con el gobierno de João Goulart. El apoyo de significativos sectores de las élites políticas hizo que se mantuvieran en actividad los partidos y el Congreso. La preservación del sistema representativo y del calendario electoral con todas las intervenciones y casuismos implementados a lo largo del período distinguen la dictadura militar brasileña de otros regímenes similares de América Latina. La heterogeneidad de la coalición que apoyó el golpe de 1964 impidió que se manifestara como una clásica dictadura que elimina todo tipo de representación política. El funcionamiento limitado del Congreso y de los partidos políticos, aunque meramente formal, mantenía vigente el compromiso con las instituciones liberales y caracteriza la naturaleza “híbrida” del sistema político brasileño. Hay que tomar en cuenta que la concepción de tutelaje militar tiene raíces históricas en el Poder Moderador detentado por el Emperador en el siglo XIX y, por otra parte, la ideología autoritaria que se gestó en los años 30 contiene elementos o principios compatibles con algún tipo de representación.<sup>1</sup>

Las Actas Institucionales y las Enmiendas Constitucionales fueron los instrumentos legales para reordenar el funcionamiento político-institucional. Se trataba de normas restrictivas y de control previendo la realización de las elecciones directas, sobre todo para los cargos de gobernador, en octubre de 1965 que se realizaron con el cuadro partidario anterior. El triunfo de candidatos apoyados por el PSD y seleccionados con el aval de Juscelino Kubitschek fue una derrota para el régimen militar que anticipaba la pérdida del control político. Con la promulgación del AI-2 y el AI-3 se extinguió el sistema pluri-partidista, se establecieron elecciones indirectas para los cargos de presidente y gobernadores (elegidos por el Congreso y las Asambleas Legislativas) y se procedió a nuevas cesaciones de mandato.

El nuevo sistema de partidos fue organizado en noviembre de 1965. Atribuyendo al clientelismo y a la multiplicidad de agrupaciones el origen de la crisis política, el régimen militar impulsó un sistema bipartidista que agrupó a los partidarios del gobierno en la **Aliança Renovadora Nacional (ARENA)** y a la oposición en el **Movimento Democrático Brasileiro (MDB)**. Hasta

las elecciones legislativas de noviembre de 1966 se implementaron nuevas medidas de control y otros parlamentarios cesaron en su mandato. La mayoría obtenida por ARENA (276 diputados y 47 senadores) fue resultado de la manipulación abierta de las normas electorales. La participación de los líderes conservadores del PSD, UDN y PTB en el golpe militar de 1964 y las ambigüedades del régimen en su primera etapa explica la composición de los nuevos partidos. La adhesión a ARENA o al MDB evidentemente no respondía a identidades partidistas anteriores sino a las relaciones políticas que configuraban el cuadro clientelista a nivel estadual y local. En la siguiente Tabla 1 se puede observar la procedencia de la representación de ARENA y MDB en la Cámara de Diputados:

**Tabla 1.**

| Afiliación partido anterior | Afiliación nuevo partido |            |                |
|-----------------------------|--------------------------|------------|----------------|
|                             | Arena                    | MDB        | Total          |
| UDN                         | 86                       | 9          | 95             |
| PSD                         | 78                       | 43         | 121            |
| PSP                         | 18                       | 2          | 20             |
| PR                          | 4                        | -          | 4              |
| PL                          | 3                        | -          | 3              |
| PRP                         | 5                        | -          | 5              |
| PTB                         | 38                       | 78         | 116            |
| PDC                         | 13                       | 6          | 19             |
| PTN                         | 8                        | 4          | 12             |
| PST                         | 2                        | -          | 2              |
| PRT                         | 2                        | 2          | 4              |
| MTR                         | -                        | 3          | 3              |
| PSB                         | -                        | 2          | 2              |
| Non-affiliated              | -                        | -          | 3 <sup>+</sup> |
| <b>TOTAL</b>                | <b>257</b>               | <b>149</b> | <b>409</b>     |

Tomado de: María D'Alva Gil Kinzo, Legal Opposition Politics Under Authoritarian Rule in Brazil. New York, St. Martin's Press, 1988, p. 20. Tomado de: Scott Mainwaring: 'Brazil. Weak Parties, Feckless Democracy'. En: Scott Mainwaring and Timothy R. Scully: Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America. Stanford University Press, 1995.

El compromiso de los principales sectores políticos con el régimen militar permite concluir que persistió una línea de continuidad en el control político por parte de las élites. El golpe operó,

por otros medios, la política de exclusión abierta que, bajo otras condiciones, había cumplido la legislación.

Con la finalidad de institucionalizar su poder, el gobierno militar, a través de un Congreso totalmente plegado a los planes oficiales, elaboró la Constitución de 1967. Los principales cambios introducidos fueron: representación de los estados en la Cámara: 1) un diputado por cada 150.000 habs. hasta 20; 2) un diputado adicional por cada 300.000 habs. hasta 25 y 3) 1 diputado adicional por cada 1.000.000 habs. Nuevamente se confirma la subrepresentación de los estados más poblados. Elección presidencial: por vía indirecta, con un mandato de 4 años, por medio de un Colegio Electoral compuesto por miembros del Congreso Nacional y delegados de las Asambleas Legislativas estatales: 1 por cada 500.000 electores de estado, con un mínimo de 4. Elección de gobernadores: elección directa, voto secreto y universal, mandato de 4 años. Elecciones legislativas: sistema proporcional para diputados y senadores con mandatos de 4 y 8 años respectivamente. Elecciones municipales: elección indirecta de los alcaldes de capitales y de los municipios designados como de “seguridad nacional”. Se establece la elección municipal desfasada de las estatales y nacionales en virtud del poder de los municipios en las decisiones políticas; las medidas de control electoral apuntaban a los centros locales de los estados más desarrollados. La Constitución de 1967 incorporaba todas las medidas de control implementadas con anterioridad para elevarlas a la categoría de poder constitucional consagrando el Estado de Seguridad Nacional. Al mantener elementos que permitían la actuación legal de la oposición se abrió un camino contradictorio que llevó a sucesivas crisis institucionales.<sup>2</sup>

El gobierno de Castello Branco (1964-1967) pretendió poner en marcha un plan de reformas económicas y sociales manteniendo la estructura política. Para la corriente militar conocida como “castellista” o “sorbonista”, la intervención de las FFAA en la política debía tener solamente un carácter restaurador y transitorio. Los partidarios de la “línea dura”, en cambio, se pronunciaban por una intervención permanente. La sucesión en el gobierno de Costa e Silva (1967-1969) inició el proceso de abierta dictadura que se consolidó durante la gestión del Gral. Garrastazú Médici (1969-1974). El Acta Institucional No. 5 (AI-5) de 1968 fue el instrumento “legal” y fundamento político a partir del cual se sancionó el modelo económico e institucional según el principio de “Seguridad y Desarrollo”. El AI-5 dió al presidente poderes arbitrarios y absolutos consa-

grando el predominio del absolutismo del Poder Ejecutivo. Se cerró el Congreso y se procedió a nuevas inhabilitaciones políticas. Sin embargo, el régimen militar no descartó la idea de continuar con el funcionamiento del Congreso a fin de institucionalizar y legitimar su poder. Siempre dentro de una concepción restringida y elitista de la participación política, el mantenimiento de un sistema representativo y el funcionamiento de las instituciones legislativas facilitarían la recuperación pacífica de la democracia.<sup>3</sup>

En octubre de 1969 y antes de asumir la presidencia el Gral. Médici, una Junta Militar provisional promulgó una Enmienda Constitucional que modificó la Constitución de 1967. Las modificaciones más importantes, siempre en función del control y manipulación de las elecciones, fueron: elecciones legislativas: se modificó la composición de la representación estadual que fue establecida en base al electorado y no a la población. La Cámara de diputados se redujo de 409 a 310 diputados y aunque el efecto fue disminuir la representación de los estados del N y del NE por los mayores índices de analfabetismo, la subrepresentación de los estados más poblados y avanzados continuó. Municipios: se prorrogó el mandato de los alcaldes y consejeros municipales para desfasar estas elecciones de las estadales y nacionales. Las elecciones municipales serían en 1972, 1976, 1980 y 1984 mientras que las nacionales y estadales se llevarían a cabo en 1974, 1978, 1982 y 1986. Voto vinculado: una preocupación del gobierno militar fue contrarrestar las coaliciones o votos a partidos diferentes en las distintas elecciones, considerado un elemento perturbador del sistema. Se obligaba al elector a votar candidatos para diputado estadual y federal que fueran del mismo partido y se implementaron medidas para castigar la infidelidad partidaria. Alcaldes: de las mayores ciudades y de los municipios de “seguridad nacional” serían elegidos por los gobernadores con la tutela del Poder Ejecutivo. Presidente: se prorrogó el mandato a 5 años y se continuó con la elección indirecta. Gobernadores: serían elegidos por votación directa con un mandato de 4 años, aunque esta cláusula no se puso en práctica hasta 1982.

Entre 1968 y 1974 los resultados electorales favorecieron ampliamente a ARENA. En la mayoría de los estados los votos blancos y nulos superaban a los del MDB. Es el período del “milagro económico” bajo el gobierno del Gral. Médici y durante el cual los índices de crecimiento económico dieron legitimidad al régimen. La elección del Gral. Geisel en enero de 1974 como sucesor presidencial y una situación de estancamiento económico derivada de la crisis por el alza

de los precios del petróleo y otras circunstancias internacionales impulsaron un plan de liberalización política acompañado de un nuevo proyecto económico. Se desvanecía el “milagro” pero los efectos de la diversificación en la estructura económica y social y de los procesos de urbanización e industrialización registrados se proyectaban en la aparición de nuevos grupos y movimientos sociales.

El gobierno militar buscó un nuevo recurso de legitimación a través de la “apertura, gradual y segura” del sistema político. La revalorización del Congreso, de los partidos políticos y el mantenimiento del calendario electoral ocuparon un lugar central en el proyecto. Desde 1974 “el proceso electoral fue de hecho un test de fuerzas y legitimidad y no el símbolo y coronación de un pacto de transición ya concertado”.<sup>4</sup> Esta circunstancia imprimió al proceso de apertura un grado de incertidumbre en cuanto a su continuidad y llevó al gobierno a severos “impasses” cuando tuvo que enfrentar un creciente movimiento opositor en el mismo terreno escogido para la distensión: la contienda electoral. El resultado de esta situación fue un movimiento pendular de cierre y apertura por parte del gobierno buscando mantener la iniciativa político-institucional que asegurara el control de la liberalización y del proceso electoral a través de manipulaciones casuísticas, ostentosamente arbitrarias que fueron definiendo las etapas de la apertura. Sin embargo, al aceptar las reglas impuestas, la oposición, particularmente el MDB, reconocía la legitimidad y legalidad de los mecanismos de funcionamiento político en una especie de “negociación implícita” que le permitió estructurarse como fuerza político-electoral poderosa, al tiempo que el gobierno disminuía los costos de la coerción.<sup>5</sup> La pugna electoral se convirtió en el campo de recomposición política que abrió camino a la estructuración de los partidos.

Si bien la apertura política se fue definiendo en el plano de las disputas electorales como área privilegiada de la “distensión”, el enfrentamiento partidario fue no sólo la vía para ganar control sobre el Poder Legislativo sino la manera de manifestarse de una oposición cada vez mayor que excedía los límites de los partidos y cuya expresión más relevante fueron los movimientos sociales. El surgimiento de este fenómeno como consecuencia de la complejidad social promovida por el crecimiento industrial de los años anteriores constituye el dato fundamental para entender la dinámica del proceso de apertura y significó el verdadero resurgimiento de la política en el plano social. Es el entrelazamiento de estos movimientos con los partidos políticos y la acción del régi-

men militar buscando canales de comunicación con sectores moderados de la sociedad para su proyecto de apertura lo que imprime el rasgo peculiar a la crisis del autoritarismo militar y la transición a la democracia en Brasil.

La apertura no fue iniciada por los movimientos sociales. Como en 1945, la democratización se impulsa “desde arriba”; el resquebrajamiento de la alianza en el poder, sectores de clase media descontentos con el carácter represivo del régimen que reclaman un “estado de derecho”, la tradición liberal que se expresa en las organizaciones de gran prestigio como la OAB (Organización de Abogados de Brasil) la ABI (Asociación Brasileña de Prensa), la Iglesia y empresarios que exigen mayor participación en la toma de decisiones abren un espacio en el que aparecen los “nuevos actores sociales y políticos”, los grupos de resistencia y movimientos comunitarios con una amplia diversidad de reivindicaciones.<sup>6</sup> La diversificación y estratificación social promovidas por el modelo de crecimiento económico hacen posible que la política resurja sobre otras bases promoviendo la aparición de actores nuevos y estos movimientos ejercen un efecto importante sobre el nivel de las manifestaciones políticas. Una consecuencia importante de esta situación es que los partidos políticos para crecer en sociedades muy “segmentadas” deben agregar sectores sociales con intereses muy diversos, lo cual vuelve problemática la unidad ideológica; se expresan como “frentes” y esto va haciendo más difusas las diferencias ideológicas entre ellos.<sup>7</sup>

Este nuevo clima político y social tuvo efectos directos sobre los partidos políticos. Las elecciones de 1974 fueron el primer test en el cual se vislumbraron los obstáculos al control previsto para la apertura pues el sentimiento opositor encontró en el MDB su forma de representación hasta entonces expresada en los votos blancos y nulos. Emergió claramente el clivaje autoritarismo/democracia y la identificación partidaria expresaba una nueva realidad política. Las elecciones de 1974 significaron una reevaluación generalizada de las expectativas con respecto al futuro político y a las condiciones bajo las cuales se llevaría a cabo la apertura. El voto opositor se concentró en las regiones más desarrolladas del Sur y SE mientras el gobierno mantenía bastiones electorales en las regiones más atrasadas en base a tradicionales recursos de coerción y manipulación clientelista. La tendencia al voto opositor en las áreas más desarrolladas durante la vigencia del bipartidismo reproduce una tendencia, según D'Alva Kinzo, ya registrada en el período pluripartidista anterior cuando se produjo el debilitamiento de los partidos conservadores,

principalmente PSD y UDN mientras crecían los partidos reformistas como PTB. Aún cuando el MDB sólo se impuso en las elecciones para renovar 1/3 del Senado mientras ARENA mantuvo su supremacía en la Cámara de Diputados y las Asambleas estaduais, el carácter significativo de estas elecciones que condicionaron todo el proceso de apertura fue su contenido plebiscitario. El MDB eligió 16 senadores de los 22 cargos en disputa y aumentó su representación en la Cámara de Diputados de 28 a 44%; a nivel estadual consiguió mayoría en 6 asambleas legislativas.

**Tabla 2.**  
**Los partidos en el Congreso, Brasil, 1966-1978,**

|      | Cámara de diputados |       |     |       | Senado |       |     |       |
|------|---------------------|-------|-----|-------|--------|-------|-----|-------|
|      | Arena               |       | MDB |       | Arena  |       | MDB |       |
|      | No.                 | Pct.  | No. | Pct.  | No.    | Pct.  | No. | Pct.  |
| 1966 | 277                 | 67,7% | 132 | 32,3% | 19     | 82,6% | 4   | 17,4% |
| 1970 | 223                 | 71,9  | 87  | 28,1  | 40     | 87,0  | 6   | 13,0  |
| 1974 | 204                 | 56,0  | 160 | 44,0  | 6      | 27,3  | 16  | 72,7  |
| 1978 | 231                 | 55,0  | 189 | 45,0  | 15     | 65,2  | 8   | 34,8  |

Fuente: Margaret Jenks: **"Political Parties in Authoritarian Brazil"**. (Ph.D. diss., Duke University, 1979), p. 255; Gil Kinzo, **Legal Opposition Politics Under Authoritarian Rule in Brazil**, p. 64. Tomado de: Scott Mainwaring, **Brazil. Weak Parties, Feckless Democracy**, op. cit. p.364.

De ahí en adelante el gobierno apeló sistemáticamente a una regulación cada vez más arbitraria del proceso electoral que lo llevó a una verdadera crisis de su propia legalidad. El fenómeno electoral de 1974 reveló la magnitud de las transformaciones operadas durante el "milagro". El voto opositor del MDB concentrado en las áreas urbanas de los estados del Sur y SE se vió favorecido por el cálculo de la representación política con base en el electorado, introducido en 1970, es decir, el gobierno se perjudicó con las medidas introducidas. Para las elecciones municipales de 1976 y previendo las mismas tendencias la "*Ley Falçao*" restringió la propaganda por radio y TV. El resultado favoreció a ARENA (15.200.000 votos) pero el MDB (12.700.000 votos) conquistó la mayoría en las cámaras municipales en 59 de las 100 mayores ciudades del país y también se impuso en la elección de alcaldes.

El temor de un nuevo triunfo de la oposición en las elecciones federales y estaduais a realizarse en 1978 volvió a poner en funcionamiento la "ingeniería electoral".<sup>8</sup> El "*Pacote de*

*Abril*”de 1977 modificó algunas normas de representación establecidas por la Constitución de 1969:

- 1) las elecciones de gobernadores seguían siendo indirectas de modo permanente.
- 2) la representación a la Cámara de Diputados volvía a tener como base la población favoreciendo a los estados del N y NE donde ARENA era más fuerte.
- 3) Se modificó la composición del Senado. La Constitución de 1969 estipulaba que cada estado tenía 3 senadores con mandato de 8 años renovados cada 4 años, alternadamente 2/3 y 1/3 con elecciones directas. El “*Pacote*” alteró tales disposiciones. La sustitución de 1/3 no se modificó pero para los 2/3 se dispuso que 1 de cada 2 bancas sería elegida por voto popular; la otra sería ocupada por un senador electo indirectamente por el colegio electoral que escogía a los gobernadores. Cada 8 años 1 de los senadores sería escogido por un colegio electoral en el que ya el gobierno había reforzado su control y estos senadores elegidos indirectamente se llamaron “biónicos”.
- 4) Se redujo el Colegio Electoral que debía elegir al presidente y se aumentó su mandato a 6 años.
- 5) Se cambió la exigencia de mayoría de 2/3 para la de mayoría absoluta para las sesiones conjuntas de ambas Cámara.
- 6) Las limitaciones en el uso de la radio y la TV se extendieron a todas las elecciones.

Los artificios electorales no frenaron el avance del MDB aunque el gobierno pudo formar mayorías claves para evitar que el proceso se escapara de sus manos. A partir de 1978, la confluencia de los movimientos sociales, en particular las grandes huelgas de 1978, 1979 y 1980, con el MDB volvió a plantear una nueva confrontación con el gobierno militar. Los estudios realizados sobre las votaciones entre 1970 y 1978 no sólo confirman el carácter plebiscitario de su naturaleza sino que revelan una tendencia hacia el realineamiento en el que convergen un clivaje social y otro político. La identificación del MDB como el “partido de los pobres” y su expansión en las áreas urbanas periféricas denota una identidad ideológica en el sentido más general de las expectativas mientras que la orientación partidaria expresaba el clivaje gobierno/oposición.<sup>9</sup>

El próximo paso del gobierno militar fue romper con el bipartidismo previendo una derrota mayor bajo las reglas de juego impuestas por él mismo. Bajo el gobierno del nuevo presidente, el

Gral. Figueiredo (1979-1985) se implementó la Ley de Partidos de 1979 cuyo objetivo era garantizar el control gubernamental sobre la oposición y mantener las elecciones libres como mecanismo de legitimación del régimen. Al mismo tiempo que se pretendía dividir la amplia oposición política organizada en el MDB, se intentó frenar la organización de los sectores populares al establecer que “no se podrá utilizar designación o denominación partidaria, ni se hará registro de afiliados o adeptos, en base a credos religiosos o sentimientos de raza, o clase”. El **Partido dos Trabalhadores (PT)** para quien iba destinada esa legislación, logró superar el obstáculo en virtud de presentarse como una organización que incluía campesinos, clase media y obreros, basado en un programa partidario y no en motivaciones clasistas.<sup>10</sup>

La Ley de Partidos comprendía una serie de requisitos para ser cumplidos por cualquier partido que pretendiera su registro, requisitos que tendían a obstaculizar la organización partidista y desataron un gran debate entre las fuerzas de oposición. Mientras algunos sectores defendían una “alianza del frente democrático”, los más conservadores se plantearon la posibilidad de convertirse en partido de la transición, coincidiendo con la estrategia oficial de negociar un nuevo pacto social. Este objetivo pareció concretarse con la aparición del **Partido Popular (PP)** organizado por miembros conservadores del MDB, representantes de sectores financieros y con liderazgo político para imponer negociaciones con vistas a la transición política del régimen; uno de sus principales líderes era Tancredo Neves. La reorganización partidista transformó al MDB en **Partido del Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)** que cumplió rápidamente los requisitos y en 1980 su carácter de principal partido de la oposición. Bajo la consigna de la lucha por la democracia integraba grupos de orígenes diversos: burguesía, campesinos, obreros y apoyaban al partido grupos conservadores como también organizaciones de izquierda. ARENA fue reemplazado por el **Partido Democrático Social (PDS)** al que adhieren también adeptos del MDB. Una ley de amnistía y el fin de la legislación represiva hizo regresar a muchos exiliados como Leonel Brizola que se dedicaron inmediatamente a organizar los nuevos partidos. Reaparece el **Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)**, heredero del populismo varguista, y logró integrar tres corrientes importantes del poder político: el *trabalhismo* populista de Getulio Vargas, representado por su sobrina Ivette Vargas, el *janismo*, liderado en São Paulo por Janio Quadros y la herencia conservadora de Car-

los Lacerda en Río de Janeiro. Esta combinación de fuerzas le daría al partido considerable fuerza política para la negociación entre el gobierno y la oposición.<sup>11</sup> El **Partido Democrático Trabalhista (PDT)**, liderado por Leonel Brizola surgió de la escisión del PTB cuando Ivette Vargas logró el reconocimiento de la sigla tradicional y pretendía reorganizar la corriente de izquierda del *trabalhismo* de Goulart. La novedad de este nuevo sistema de partidos, nuevamente impulsado “desde arriba”, la constituye el **Partido dos Trabalhadores (PT)** que surgió como tercer gran partido de la oposición. Nacido durante las grandes huelgas de 1978, 1979, 1980, en estrecha alianza con los movimientos de base rurales y urbanos y de la Iglesia, intelectuales y estudiantes, adoptó una organización similar a las Comunidades Eclesiásticas de base, es decir núcleos de base unidos en directorios locales, coordinación regional y comité estadual. Promovía la participación democrática en todos los niveles.

La nueva legislación provocó un realineamiento de fuerzas, sobre todo con la dispersión que se produjo en la ex ARENA y el ex MDB. Si en el período del bipartidismo (1965-1979) en ARENA confluyeron ex PSD y ex UDN acomodando sus diferentes intereses al objetivo fundamental de apoyo al gobierno militar, a partir de 1980 las rivalidades regionales se hicieron evidentes en el nuevo PDS. Del mismo modo, el nuevo PMDB reveló disidencias internas y también sufrió defecciones, acentuadas por la formación de los nuevos partidos, PP, PTB y PT. En la siguiente Tabla se puede observar el realineamiento de los representantes en la Cámara de diputados y el Senado como consecuencia de los cambios de partido.

Tabla 3.

Realineamiento de los partidos en la Cámara de diputados y el Senado según las afiliación de los representantes, 1980-1982.

| Afiliación Actual del | Cámara de Diputados <sup>a</sup> |            |            | Senado Federal <sup>a</sup> |           |           |
|-----------------------|----------------------------------|------------|------------|-----------------------------|-----------|-----------|
|                       | ARENA                            | MDB        | TOTAL      | ARENA                       | MDB       | TOTAL     |
| <b>MARZO 1980</b>     |                                  |            |            |                             |           |           |
| PDS                   | 201                              | 24         | 225        | 36                          | 1         | 37        |
| PMDB                  | 3                                | 91         | 94         | 1                           | 16        | 17        |
| PP                    | 25                               | 43         | 68         | 4                           | 3         | 7         |
| PTB <sup>b</sup>      | 1                                | 22         | 23         | 0                           | 1         | 1         |
| PT                    | 0                                | 5          | 5          | 0                           | 1         | 1         |
| Indecisos             | 1                                | 4          | 5          | 1                           | 3         | 4         |
| <b>MARZO 1981</b>     |                                  |            |            |                             |           |           |
| PDS                   | 191                              | 21         | 212        | 34                          | 2         | 36        |
| PMDB                  | 5                                | 108        | 113        | 1                           | 19        | 20        |
| PP                    | 26                               | 40         | 66         | 7                           | 3         | 10        |
| PTB                   | 3                                | 2          | 5          | 0                           | 0         | 0         |
| PDT                   | 0                                | 10         | 10         | 0                           | 0         | 0         |
| PT                    | 0                                | 6          | 6          | 0                           | 0         | 0         |
| Indecisos             | 6                                | 2          | 8          | 0                           | 1         | 1         |
| <b>DICIEMBRE 1981</b> |                                  |            |            |                             |           |           |
| PDS                   | 192                              | 22         | 214        | 35                          | 2         | 37        |
| PMDB                  | 10                               | 111        | 121        | 1                           | 19        | 20        |
| PP                    | 26                               | 41         | 67         | 6                           | 4         | 10        |
| PTB                   | 3                                | 1          | 4          | 0                           | 0         | 0         |
| PDT                   | 0                                | 9          | 9          | 0                           | 0         | 0         |
| PT                    | 0                                | 5          | 5          | 0                           | 0         | 0         |
| <b>AGOSTO 1982</b>    |                                  |            |            |                             |           |           |
| PDS                   | 196                              | 28         | 224        | 35                          | 1         | 36        |
| PMDB <sup>c</sup>     | 32                               | 136        | 168        | 7                           | 20        | 27        |
| PTB                   | 3                                | 11         | 14         | 0                           | 2         | 2         |
| PDT                   | 0                                | 9          | 9          | 0                           | 1         | 1         |
| PT                    | 0                                | 5          | 5          | 0                           | 1         | 1         |
| <b>TOTAL</b>          | <b>231</b>                       | <b>189</b> | <b>420</b> | <b>42</b>                   | <b>25</b> | <b>67</b> |

a- Las cifras para Arena y MDB corresponden a Febrero 1979, antes de que se produjeran los cambios. Incluye los resultados de las elecciones de Noviembre 1978.

b- Antes de la división PTB/PDT de Mayo 1980 entre los grupos de Ivette Vargas y Leonel Brizola.

c- Después de la fusión del PP y PMDB, ratificada en la convención nacional conjunta de Febrero 1982.

Tomado de: David Fleischer, *Constitutional and Electoral Engineering in Brazil: a Double-Edged Sword 1964-1982*. *Inter-American Economic Affairs*, Vol. 37, No. 4, Spring 1984, p. 27

El gobierno suspendió las elecciones municipales previstas para 1980 haciéndolas coincidir con las elecciones generales de gobernadores de 1982, por primera vez mediante voto directo y con la renovación de una parte del Senado. A pesar de la medidas adoptadas para contrarrestar la crisis económica y la recesión que se inició en 1981, la oposición creció y el riesgo de perder las

elecciones de 1982 se acentuó. Esta circunstancia dió origen al “*Pacote de noviembre*” de 1981 que impuso el “voto vinculado” y la prohibición de coaliciones electorales. El voto vinculado obligaba a votar por candidatos del mismo partido en todos los niveles: consejero municipal, alcalde, diputado estadual y federal, senador y gobernador. Otras medidas fueron la exigencia de por lo menos el 5% del voto nacional y del 3% del voto en por lo menos 9 de los 23 estados para alcanzar representación en el Congreso. Ampliar la Cámara de Diputados de 420 a 479 diputados, postergar las elecciones municipales nuevamente, elevar el quorum a 2/3 para evitar que la oposición pudiera actuar por mayoría absoluta fueron otros tantos recursos de la ingeniería electoral para garantizar la hegemonía del PDS. Ante la arbitrariedad de los nuevos mecanismos de control, el PP, el partido moderado del sistema y destinado a garantizar la transición política, se disolvió fusionándose con el PMDB.

El tema más importante en esta coyuntura era lograr el control del Colegio Electoral que elegiría al presidente para el siguiente período (1985-1991). Con tal objetivo se procedió a alterar su composición: se mantuvo la participación de los diputados federales y de los senadores incluyendo a los senadores biónicos pero se aumentó el número de delegados elegidos por las Asambleas Legislativas, alcanzando a 6 por estado. Estos 138 delegados debían ser escogidos entre los diputados estaduais del partido mayoritario en cada una de las asambleas legislativas. El Colegio Electoral estaría integrado entonces por 686 miembros; aunque se perdiera la mayoría en la Cámara de Diputados, la composición del Senado y la hegemonía en los estados garantizaba el triunfo del candidato del régimen.

Desde el punto de vista constitucional las elecciones de 1982 imprimieron un giro crucial al proyecto de apertura. La elección de 10 gobernadores de la oposición y la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados dieron al sistema un carácter de diarquía al consagrar dos estructuras de poder: por una parte, el sistema militar burocrático y por otra, los gobernadores elegidos por voto directo y la mayoría opositora en la Cámara. Sumados los votos de los cuatro partidos de oposición (PMDB, PT, PDT y PTB) el resultado fue de 244 bancas contra 235 del PDS, aunque éste se mantuvo mayoritario en el Colegio Electoral con una ventaja de 38 votos. El voto vinculado hizo posible la victoria del PDS en el NE pero aseguró la victoria del PMDB en el SE y Centro Sur, sobre todo a nivel municipal. El PMDB obtuvo el 58% de los votos partidarios y

conquistó los gobiernos de los estados con más del 70% de la población y de mayor importancia económica. Se verificó un descenso de los votos blancos y nulos así como altos índices de votación.

**Tabla 4.**  
**Resultados de las elecciones de noviembre 1982, por partido y composición del Colegio Electoral.**

|                                      | <b>PDS</b> | <b>PMDB<sup>a</sup></b> | <b>PDT</b> | <b>PTB</b> | <b>PT</b> | <b>TOTAL</b>           |
|--------------------------------------|------------|-------------------------|------------|------------|-----------|------------------------|
| <b>Votos del partido<sup>b</sup></b> | 17.966     | 19.059                  | 2.624      | 2.040      | 1.590     | 43.278                 |
| <b>%</b>                             | 41,5       | 44,0                    | 6,1        | 4,7        | 3,7       | 100,0                  |
| <b>Gobernadores<sup>c</sup></b>      | 13         | 9                       | 1          | 0          | 0         | 23                     |
| <b>Senadores<sup>d</sup></b>         | 46         | 21                      | 1          | 1          | 0         | 69 (35) <sup>e</sup>   |
| <b>Federal N</b>                     | 235        | 200                     | 23         | 13         | 8         | 479 (240) <sup>e</sup> |
| <b>Diputados %</b>                   | 49,0       | 41,8                    | 4,8        | 2,7        | 1,7       | 100,0                  |
| <b>Delegados al</b>                  |            |                         |            |            |           |                        |
| <b>Colegio Electoral<sup>f</sup></b> | 81         | 51                      | 6          | 0          | 0         | 138                    |
| <b>Composición del</b>               |            |                         |            |            |           |                        |
| <b>Colegio Electoral<sup>g</sup></b> | 362        | 272                     | 30         | 14         | 8         | 686 (344) <sup>e</sup> |

a. El PP se unió al PMDB en febrero de 1982.

b. Se excluyen los votos blancos (3.614.894) y nulos (1.296.059). Los votos por partidos se expresan en (000)

c. Solamente 12 gobernadores del PDS fueron electos popularmente.

d. Incluye 44 senadores elegidos en 1978, más tres nuevas bancas del estado de Rondonia.

e. Las cifras entre paréntesis indican mayoría absoluta.

f. Seis representan el partido mayoritario en cada una de las 22 legislaturas de estado. Como el PDS y el PMDB se unieron en Mato Grosso, cada uno consiguió 3 delegados.

g. Se reunirá en enero de 1985. Incluye senadores y diputados federales y delegados.

Tomado de: David Fleischer, *Constitutional and Electoral Engineering in Brazil: A Double-Edge Sword 1964-1982*, *Inter-American Economic Affairs*, Vol. 37, no.4, spring 1984.

A pesar de que la oposición no pudo imponer una enmienda constitucional que restableciera las elecciones directas para presidente, logró pasar a la ofensiva y la movilización por las *diretas ja* en 1984 dejó en evidencia la imposibilidad de imponer un candidato unilateralmente. La crisis interna del PDS, la escisión que dió lugar al **Partido del Frente Liberal (PFL)** y su alianza con el PMDB para apoyar a Tancredo Neves como candidato presidencial, son los elementos que conforman ya la etapa de la negociación explícita. A fines de 1983, el gobernador de Minas Gerais, Tancredo Neves (PMDB) había convenido dos pactos políticos: 1) entre los **mineiros** acordó con el entonces vicepresidente de la república (PDS) un pacto de apoyo mutuo: en el caso de que uno de los dos consiguiera el nombramiento como candidato a la presidencia por su propio partido, el otro buscaría el apoyo del estado para esa candidatura. 2) con el presidente del PMDB, Ulysses Guimarães acordó que si triunfaba la enmienda de las *diretas ja*, Ulysses sería el candidato. En caso contrario lo sería Tancredo Neves en las elecciones indirectas del Colegio Electoral.

La serie de reformas en las normas electorales y las negociaciones políticas entre las élites de los principales partidos durante la etapa final de la transición volvieron a dejar al descubierto la influencia de los clivajes regionales. El ascenso del PMDB en la region Centro Sur había sido contrarrestado por la expansión del PDS en la región del NE (un movimiento que recuerda el crecimiento del PTB en la región SE durante el período 1945-1964 y el fortalecimiento del PSD y UDN en los estados del interior menos desarrollados). La división del PDS que dió origen al PFL permitió, sin embargo, el aporte de un importante caudal de votos de la región NE a la candidatura de Tancredo Neves por los acuerdos realizados con anterioridad entre el candidato del PMDB y los líderes de la fracción del PFL, consecuencia de lo cual fue la escogencia de José Sarney como candidato a la vicepresidencia. La integración del PFL al PMDB contribuiría, sin embargo, a complicar la heterogeneidad ya importante del PMDB. La actuación de ambos partidos en los primeros años de la *Nova República* tiene sus raíces en las condiciones de esta transición a la democracia.

La experiencia partidista del proceso de apertura o transición democrática puso al descubierto la continuidad de algunos elementos en el funcionamiento del sistema político así como los cambios cuantitativos y cualitativos producidos en la estructura económica y social. Este último factor es un dato fundamental para comprender la dinámica del proceso. El aumento de la pobla-

ción, la industrialización y acelerada urbanización registrados modificaron la participación política y social que, aunque limitada por las restricciones legales, encontró nuevas vías de manifestación. Si bien la línea de conflicto fundamental fue autoritarismo/oposición (ARENA-MDB), otros clivajes sociales fueron incorporándose a la escena política y comenzaron a expresarse en el multipartidismo. Especialmente relevante fue la aparición del PT por su organización e identidad de intereses representados. En los demás partidos la heterogeneidad de los apoyos y la subordinación a la negociación política con el gobierno fortalecía de alguna manera la tradición clientelista.

Desde el punto de vista del sistema de partidos, el régimen militar tuvo dos consecuencias negativas: 1) interrumpió la sedimentación de identidades partidarias en 1965 y 1979. 2) expandió exageradamente la autoridad del Poder Ejecutivo y al permitir el funcionamiento de los partidos políticos y el Congreso en condiciones de gran debilidad favoreció la continuidad del tradicional "funcionalismo" clientelista que pretendió combatir. El acceso a los recursos del Estado se convirtió para los políticos y los partidos en un medio fundamental para el triunfo electoral. El uso del aparato estatal es clave para manejar el partido y a los grupos opositores. Pero también produjo un efecto positivo al expandir la penetración de los partidos en la sociedad y provocar una creciente identificación partidaria.<sup>12</sup>

## Notas

1. Existe una amplia bibliografía sobre el autoritarismo militar en Brasil. Algunos trabajos que analizan aspectos específicos son: Klein, Lucia e Marcus Figueiredo: Legitimidade e coação no Brasil pos-64. Río de Janeiro, Forense Universitaria, 1978. Lafer, Celso: O sistema político brasileiro. São Paulo, Perspectiva, 1975. Santos, Wanderley Guilherme: Poder e política. Cronica do autoritarismo brasileiro. Río de Janeiro, Forense Universitaria, 1978. Schneider, Ronald: The Political System of Brazil. Emergence of a "modernizing" authoritarian regime, 1964-1970. New York, Columbia University Press, 1971. Stepan, Alfred (de.): Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future. London: Yale University Press, 1973. Cardoso, Fernando H.: O modelo político brasileiro e outros ensaios. Río de Janeiro, Difel, 1977.
2. Véase María H. Moreira Alves, Estado e oposição no Brasil, 1964-1984. São Paulo, Vozes, 1984.
3. Bolívar Lamounier, Brazil: Inequality Against Democracy. En: L. Diamond, Juna J. Linz y Leymour M. Pippset, Democracy in Developing Countries, Latin America. Vol. 4. Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1989. Sobre la ambigüedad de la estructura político-institucional del régimen militar véase también Juan Linz, The Future of an Authoritarian Situation or The Institutionalization of an Authoritarian Regime, the Case of Brazil. En: Alfred Stepan (org.), Authoritarian Brazil.
4. Bolívar Lamounier: "Impasses e alternativas: o Brasil diante la crise". Río de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais da PUC, 1983.
5. Idem.
6. Aparecieron dos tipos de movimientos de base: los movimientos seculares y los vinculados a la Iglesia Católica. Los primeros son asociaciones civiles sin vinculación con la administración pública y están integrados por asociaciones de habitantes de barrios, asociaciones de habitantes de favelas o asociaciones comunitarias simplemente. La oposición de los grupos opositores vinculados a las élites políticas abrió el espacio a la acción política de estos movimientos cuyas actividades se orientaban a la solución de problemas específicos simultáneamente con la presión política. Se constituyeron en ámbitos de participación que propiciaron una acción política más democrática. Los movimientos sociales ligados a la Iglesia Católica asumieron la forma de las Comunidades Eclesiásticas de Base (CEBs), pequeños grupos de fieles organizados junto a una parroquia urbana o rural. Tenían la doble función de ofrecer servicios religiosos y organizar el trabajo comunitario (V. María H. Moreira Alves, op. cit. p. 231). En cuanto al "nuevo sindicalismo" comenzó a caracterizarse como fuerza política en 1977 teniendo como ejes a los sindicatos rurales organizados en defensa de los "sem terra" y de los arrendatarios y a los sindicatos metalúrgicos de la periferia industrial de São Paulo (Los municipios de São Bernardo, Santo Andre, São Caetano e Diadema, el llamado ABCD). Luis Inacio da Silva era el presidente del Sindicato de metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema. Las grandes huelgas de 1978 y 1979 se iniciaron en 9 ciudades del estado de São Paulo y se extendieron a otros estados y otras categorías de trabajadores. Más de 3.000.000 de trabajadores participaron en las huelgas en 15 de los 23 estados. (V. María Moreira Alves, op. cit.) Las reivindicaciones por la democracia y la libertad de organización inscriben a estos movimientos en la oposición democrática que promovió la liberalización política. Véase también Fernando Henrique Cardoso: "Partidos políticos". En: Paul Singer e Vinicius Caldera Brant (org.): São Paulo: O povo em movimento. Petrópolis, Vozes, 1980, pp. 177-206. Sobre la apertura política existe una amplia bibliografía, de la que podemos citar: F.H. Cardoso: "Os impasses do regime autoritario, o caso brasileiro". Estudos Cebrap, No. 26, 1980: 169-194. Glaucio A.D. Soares: "Depois do milagre". Dados, No. 19, 1978: 3-26. Bernardo Kucinski: Abertura, a história de uma crise. São Paulo: Brasil Debates, 1982. Bolívar Lamounier e Jose Eduardo Faria (org.): O futuro da abertura: um debate. São Paul: Cortez Editora, 1981. Bolívar Lamounier: "O discurso e o proceso (da distensão as opções do regime brasileiro)". En: Henrique Rattnev (org.): Brasil 1990. Caminhos alternativos do desenvolvimento. São Paulo: De. Brasiliense, 1979: 88-120. José Alvaro Moisés: "Crise política e democracia, a transição difícil". Revista de cultura e política, 2. Agout 1980. CEDEC. São Paulo: Paz e Terra, 1980: 9-36. María Helena Moreira Alves: Estado e oposição no Brasil, 1964-1984. Petrópolis, Vozes, 1984. Sebastião Velasco e Cruz e Carlos Estevam Martins: "De Castello a Figueiredo: uma incursão na prehistoria da 'abertura'". En: Sebastião Velasco e Cruz et al.: Sociedade e política no Brasil pos-64. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1983, pp. 13-61.
7. Fernando H. Cardoso, "La democracia en América Latina." Punto de Vista, no. 23, abril 1985, pp. 1-8

8. David Fleischer: "Constitutional and Electoral Engineering in Brazil: a Double-Edged Sword 1964-1982." Inter-American Economic Affairs, Vol. 37, no. 4, Spring 1984.
9. Véase Bolivar Lamounier (org.): Voto de desconfiança. Eleições e mudança política no Brasil, 1970-1979, São Paulo: Vozes, 1980. Fabio Wanderley Reis: "O Eleitorado, os Partidos e o Regime autoritário brasileiro". En: Sebastião Velasco e Cruz et al. op. cit.  
Fabio Wanderley Reis (org.): Os partidos e o regime. A lógica do proceso electoral brasileiro. Sao Paulo, Simbolo, 1978. Bolivar Lamounier: "Impasses e alternativas..." op. cit. María D'Alva Kinzo: Novos partidos. O inicio do debate. David Fleischer, O Bipartidismo. En: David V. Fleischer (org.), Os Partidos Políticos no Brasil. Vol. I. Editora Universidade de Brasília, 1981. Fabio Wanderley Reis, O Bipartidismo nas Eleições Municipais de 1976. En: David V. Fleischer (org.), op. cit.
- 10.- María H. Moreira Alves, op. cit., p. 290.
- 11.- Idem, p. 275.
12. Scott Mainwaring: "Brazil, Weak Parties, Feckless Democracy". En: Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (ed.), Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America, Stanford University Press, 1995.

**3.- LA NOVA REPUBLICA, (1985...):**  
**FRAGMENTACION POLITICA O REALINEAMIENTO IDEOLOGICO.**

## La Nova República.

### Fragmentación política o realineamiento ideológico.

La *Nova República* se inició bajo la presión económica de la crisis inflacionaria y la explosión de demandas de participación política. La modalidad particular de transición democrática a través de la negociación entre las principales elites refleja, otra vez, una línea de continuidad y no de ruptura respecto al régimen anterior. El mantenimiento de un sistema formal de instituciones representativas permitió una operación negociada y pacífica sin producir alteraciones fundamentales en el sistema político. El elenco administrativo y burocrático se mantuvo y los partidos políticos, artífices del acuerdo, **Partido del Movimiento Democrático Brasileiro (PMDB)**, **Partido del Frente Liberal (PFL)** y **Partido Democrático Social (PDS)** demostraron, una vez más, que el pacto entre las elites regionales, los sectores militares y los nuevos grupos de interés seguía vigente en la historia brasileña. La diferencia con otros períodos radica en la profundidad de los cambios que se habían operado en la estructura económica y social, la gravedad de la crisis económica y la emergencia de una sociedad política más compleja.<sup>1</sup>

La situación de crisis económica, inquietud social y movilización política se vió súbitamente agravada por la muerte de Tancredo Neves antes de asumir el poder como presidente, elegido por el Colegio Electoral; el líder mineiro había sido el principal gestor de la transición y de los compromisos políticos de la *Nova República*. El 15 de marzo de 1985 asumió la presidencia José Sarney, miembro del PFL; político originario de un estado del NE, había sido electo vicepresidente en el marco de las negociaciones que pusieron fin al gobierno militar. La acción política de José Sarney contribuyó a complicar el panorama pues carecía de apoyo en el partido que había conducido la transición, el PMDB y trató de ampliar el espacio del PFL aliándose al ala más conservadora del PMDB, por lo que las tensiones latentes en la Alianza Democrática no tardaron en manifestarse.

Hasta las elecciones presidenciales de 1994, la *Nova República* se vió sometida al fuego cruzado de una profunda recesión económica, hiperinflación, creciente descontento social e “hiperactivismo político” con el cual se pretendía poner orden en los niveles político-institucionales del país. Las etapas de la *Nova República* se caracterizan por la continua interac-

ción entre las dificultades económicas y las negociaciones políticas. Los planes económicos implementados así como las discusiones sobre las bases de la institucionalidad democrática que debían concretarse con la Constitución de 1988 fueron el contexto en el que se confrontaron los varios grupos de intereses sectoriales, regionales y corporativos. Las elecciones municipales de 1985, las elecciones para elegir el Congreso Constituyente y gobernadores de estado en 1986, las nuevas elecciones municipales en 1988, las primeras elecciones directas para presidente en 1989, una nueva competencia electoral para renovar el Congreso y escoger gobernadores en 1990, elecciones municipales y plebiscito en 1993 y las elecciones presidenciales de 1994 ponen de relieve el proceso de institucionalización política y la importancia que fue adquiriendo la participación en la democratización brasileña. No pocos autores señalan la relevancia de este hecho en la medida en que parece afirmar un cambio sustancial en la cultura política al mismo tiempo que contribuye a fortalecer la viabilidad de un régimen democrático.

Desde el punto de vista de los partidos políticos y analizando retrospectivamente el período 1985-1994 se puede concluir que las opciones políticas fluctuaron según los vaivenes de la crisis económica. El sistema de partidos refleja los altibajos de la inestabilidad y el descontento social; reaparecen los tradicionales hábitos políticos del clientelismo de estado que estimulan la fragmentación partidista pero, al mismo tiempo, la competencia electoral y los debates sobre cuestiones fundamentales de ordenamiento político, económico, social, etc. permiten delinear un perfil ideológico entre las principales organizaciones. El realineamiento ideológico y la fragmentación partidista no parecen oponerse sino más bien constituyen los fenómenos característicos del período; responden a lógicas diferentes y expresan los mecanismos de adaptación al nuevo contexto democrático así como las condiciones del sistema electoral. Sobre el clivaje fundamental autoritarismo/democracia se irán definiendo nuevas líneas de conflicto alimentadas por factores coyunturales y estructurales.

La separación entre las elecciones presidenciales y de otros cargos ejecutivos y las elecciones proporcionales para los cargos legislativos es un hecho significativo para el análisis de los partidos políticos en Brasil pues permite observar cómo operan ambos procesos. El carácter plebiscitario que asumen las elecciones mayoritarias, sobre todo las elecciones presidenciales, impulsa la polarización mientras que en las elecciones proporcionales para los cargos legislativos se mantiene

el juego de los partidos cuya flexibilidad deriva tanto de las condiciones del sistema electoral como de los tradicionales hábitos políticos. El multipartidismo limitado que se inicia en 1979 bajo control militar se agudiza en 1985 como resultado del proceso de liberalización política y evoluciona hacia un multipartidismo polarizado bajo los efectos de la crisis económica y la inestabilidad social alcanzando su máxima expresión en las elecciones presidenciales de 1989. A partir de 1993 y particularmente con la implementación del Plan Real por parte del entonces ministro de Hacienda del gobierno de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, el sistema de partidos parece alcanzar relativa estabilidad, orientado hacia un multipartidismo moderado que gira alrededor de un espacio ocupado por los partidos que se consideran de centro en el espectro ideológico.

El principal objetivo del gobierno que se inició en 1985 fue liquidar todas las trabas institucionales que el autoritarismo impuso a la participación política, cumpliendo con los compromisos contraídos durante las negociaciones de la transición y bajo la presión de la movilización social de los últimos años del régimen militar. Una de las primeras medidas fue la Enmienda Constitucional de mayo de 1985 según la cual se modificaron las reglas electorales y las restricciones para la formación de nuevos partidos; se trataba más bien de una suspensión de restricciones más que la implantación de nuevas ideas cuyo debate estaba previsto para una Asamblea Constituyente.<sup>2</sup> Se abolió el “voto vinculado” impuesto en 1981, se permitían los cambios de partidos, las alianzas interpartidarias y se reducían los requerimientos para alcanzar representación en el Congreso. Otras medidas relevantes para el restablecimiento de un régimen democrático fueron: elección directa de presidente, elecciones para sustituir a los representantes “biónicos” en el Senado y los municipios y extender por primera vez el derecho de voto a los analfabetos, resolución de importantes consecuencias para la contienda electoral y el sistema partidista. Se introdujo una representación política de 8 diputados y 3 senadores para el D.F. y se convocó a una Asamblea Nacional Constituyente. El resultado inmediato de esta enmienda fue la legalización del **Partido Comunista Brasileiro (PCB)**, del **Partido Comunista do Brasil (PC do B)** y del **Partido Socialista Brasileiro (PSB)**, la aparición del **Partido Liberal (PL)** como escisión del PFL y el **Partido Democrata Cristiano (PDC)**, que se suman a los ya existentes PMDB, PFL, PDS, **Partido Tra-**

**balhista (PT), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) y Partido Democrático Trabalhista (PDT).**

Para analizar las tendencias del sistema de partidos hay que tomar en cuenta dos órdenes de factores: a) estructurales como son las diferencias regionales en cuanto a relevancia política de los estados y la influencia del sistema electoral; b) coyunturales como la crisis inflacionaria que sacudía al país y las luchas internas de la Alianza Democrática. Las primeras elecciones municipales que se llevaron a cabo el mismo año reflejan los efectos de las medidas de liberalización política por la inmediata proliferación de partidos, mientras que la situación económica desbordada por la inflación impulsó una polarización que favoreció a los partidos más radicales como el PT y el resurgimiento de tendencias populistas. El PT logró triunfar en una alcaldía, aumentando considerablemente su votación en otros municipios; la vigencia del populismo conservador se manifestó en el triunfo del ex-presidente Janio Quadros, apoyado por la coalición PDS, PFL y PTB, en São Paulo, derrotando a Fernando Henrique Cardoso, candidato del PMDB. El PDT de Brizola alcanzó al menos 10% de los votos en 8 capitales y obtuvo el gobierno de dos ciudades importantes (Río de Janeiro y Porto Alegre). El PMDB se mantuvo como partido mayoritario y conquistó el gobierno de 19 ciudades aunque se observa un relativo retroceso de su popularidad en los grandes centros urbanos, retroceso que puede ser atribuido a las rivalidades internas propiciadas por el propio presidente José Sarney y a la débil identificación partidaria como consecuencia de la presión del populismo tradicional.<sup>3</sup>

Con las elecciones municipales de 1985 se inició una tendencia centrífuga en la estructura del sistema de partidos que condujo a la fragmentación y polarización política. Cuatro instancias electorales nos permitirán evaluar sus características y evolución en el contexto de la democratización del país: las elecciones de 1986 para renovar el Congreso que se constituiría en Asamblea Constituyente, los gobiernos y Asambleas Legislativas de los estados, las elecciones presidenciales de 1989, las elecciones proporcionales para una nueva renovación de la Cámara de Diputados y del Senado, en 1990 y las elecciones de 1994 en las que confluyeron la elección presidencial, de gobernadores de estado, y las elecciones para los cargos legislativos nacionales y estatales.

### **Elecciones de 1986: Asamblea Constituyente. Democratización y crisis económica.**

El deterioro creciente de la situación económica comprometía la legitimidad del gobierno encabezado por José Sarney; el traspaso del poder a un gobierno civil sólo había sido una instancia en el proceso de transición y debía completarse con la convocatoria a una Asamblea Constituyente para discutir una nueva constitución que trazara los fundamentos políticos, institucionales, sociales, económicos, culturales, del nuevo orden democrático de Brasil. Los partidos políticos que negociaron la transición política no habían elaborado un proyecto explícito de gobierno, de modo que se vieron sometidos a la presión de la incertidumbre económica y el descontento social, buscando insertarse en el nuevo contexto político. Esta situación generó lo que Campello de Souza denomina “centrismo invertebrado” del proceso partidario-parlamentario, es decir, un proceso caracterizado por la existencia de un vasto centro cuyos límites y columna vertebral son desconocidos, por una arena política e ideológica en la cual todos parecen estar en alianza con todos y sin embargo cada uno está solo.<sup>4</sup> Este concepto atañe particularmente al partido hegemónico durante el proceso de apertura política, el PMDB. La heterogeneidad de su composición, los realineamientos producidos por los cambios de partido en función de intereses políticos coyunturales y las divergencias ideológicas con respecto a las alternativas viables en cuanto a políticas económicas, constituyen los ejes referenciales sobre los que se inscriben las alteraciones que se verifican en esta organización partidista.

A excepción de los partidos claramente definidos desde el punto de vista programático e ideológico, por su base social y su proyecto, en particular el PT, los demás partidos giran en torno de ese ‘centro invertebrado’ respondiendo a los altibajos de la coyuntura económica y de las tensiones políticas. La tendencia a la dispersión y fragmentación partidista se detuvo con las elecciones de noviembre de 1986, convocadas para elegir gobernadores y renovar el Congreso que se convertiría en la Asamblea Constituyente encargada de la redacción de una nueva constitución. El resultado de estas elecciones demostró la estrecha relación que se establecería entre la eficiencia gubernamental y la adhesión partidaria. Después de sucesivos intentos de estabilización económica, el lanzamiento del Plan Cruzado en febrero de 1986 se presentó como la garantía de éxito de la

Alianza en el poder, especialmente para el PMDB.<sup>5</sup> Fue un período de euforia muy breve. A pesar de los síntomas de un nuevo colapso aparecidos a mediados de año el gobierno mantuvo artificialmente la situación hasta las elecciones de noviembre y el triunfo fue casi absoluto para los partidos gobernantes: el PMDB recibió más del 50% del total de votos y ganó 22 de las 23 gobernaciones; el PFL logró la gobernación restante. Ambos partidos alcanzaron el 80% de las bancas del Congreso mientras el PDS quedó con un 5%. Aunque los resultados para el PT y PDT fueron desfavorables en relación a las municipales de 1985, alcanzaron 24 y 16 bancas en el Congreso respectivamente.

**Tabla 1.**

**Resultados generales de la elección de 1986 para los gobiernos estatales, congreso constituyente (Senado y Cámara) y Asambleas estatales, por partido (números absolutos).**

|                    | Gobiernos<br>Estadales | Congreso<br>Constituyente |        | Asambleas<br>Estadales |
|--------------------|------------------------|---------------------------|--------|------------------------|
|                    |                        | Senado(*)                 | Cámara |                        |
| PMDB               | 22                     | 38                        | 261    | 448                    |
| PFL                | 1                      | 7                         | 116    | 233                    |
| PDS                | -                      | 2                         | 32     | 80                     |
| PDT                | -                      | 1                         | 24     | 63                     |
| PT                 | -                      | -                         | 16     | 39                     |
| PCB/ PC do B/PSB   | -                      | -                         | 9      | 8                      |
| PTB/PDC/PL/PSC/PMB | -                      | 1                         | 29     | 67                     |
| Otros              | -                      | -                         | -      | 15                     |
| Total              | 23                     | 49                        | 487    | 953                    |

**(\*) Renovación de 2/3 en 23 estados y 10. elección de senadores en el Distrito Federal.**

**Nota:** la categoría "otros" incluye pequeños partidos regionales, como el PSC y PMB que integran coalición con el PTB y PDC.

Tomado de: Bolívar Lamounier (ed.): De Geisel a Collor: o balanço da transição. São Paulo, Editora Sumaré/IDESP p.189.

La manipulación política del Plan Cruzado garantizó el triunfo del PMDB y del PFL y su presencia mayoritaria en la Asamblea Constituyente. Un hecho adicional colaboró con el triunfo:

las coaliciones electorales, sobre todo en el interior de los estados: 314 de los 495 diputados electos lo fueron por esta vía.<sup>6</sup> Si la mayoría de la Asamblea Constituyente estaba constituida por el PMDB y el PFL, no todos sus representantes tenían una clara filiación partidaria. Los cambios de partido en función de intereses particulares y del éxito del Plan Cruzado revelan la continuidad derivada del proceso de transición. La delegación más grande a la Asamblea Constituyente no estaba constituida por miembros de larga actuación en el PMDB sino más bien en la vieja ARENA. No menos de 217 de los 559 miembros de la Asamblea Constituyente estuvieron antes de 1980 en ese partido que apoyaba al régimen militar. De los 298 representantes de la delegación del PMDB a la Asamblea Constituyente, 40 miembros pertenecían al PDS en 1983 y 42 pertenecieron a ARENA en 1979. Sólo 137 representantes del PMDB habían actuado en el MDB en 1979 y el PMDB en 1983, 47 entraron al PMDB en 1982 y otros 28 elegidos en 1986; es decir sólo el 40% de los miembros del PMDB en la Asamblea Constituyente provenían del “histórico PMDB”.<sup>7</sup> Es fácil deducir la heterogeneidad de las tendencias que convivían bajo un mismo partido. Otros datos significativos sobre filiaciones partidarias son: el presidente José Sarney había sido presidente del PDS, partido del régimen militar y el PFL, escisión del PDS, tenía importantes cargos en el gabinete. De modo que la integración de la Asamblea Constituyente asumió un carácter conservador en la medida en que reflejaba el resultado de la negociación política que llevó a la transición democrática. El fracaso del Plan Cruzado inmediatamente después de las elecciones dejó clara la manipulación política y las diferencias internas de las grandes agrupaciones partidarias se procesaron durante las discusiones de la Constituyente revelando los nuevos clivajes que emergieron en torno a los temas en cuestión.

Los debates de la Asamblea Constituyente se realizaron entre 1987 y 1988. El deterioro político y la agudización de la crisis económica acentuaron el carácter indefinido del cuadro partidario con representación en el Congreso.<sup>8</sup> A pesar de eso, las discusiones en el seno de la Asamblea Constituyente se convirtieron en el vehículo de decantación de las diferentes tendencias que convivían en las grandes organizaciones, permitiendo orientar posiciones que fueron definiendo un realineamiento partidario sobre bases más firmes. El PMDB fue, sin duda, el partido que sufrió más claramente las consecuencias de la situación económica; su composición tan heterogénea le había permitido aglutinar fuerzas durante las etapas más críticas de la apertura, pero a partir de

1985 esa misma condición dió origen a su debilitamiento. La falta de legitimidad del gobierno de Sarney, la crisis económica y las discusiones de la Asamblea Constituyente desacreditaron al PMDB y fueron el trasfondo de nuevos clivajes ideológicos. Las fragmentaciones partidistas se producen en función de diferencias políticas que luego, en algunos casos, definen posiciones ideológicas. La escisión del PDS que dió origen al PFL fue claramente una división producida por la coyuntura política de 1985; la aparición del PSDB en 1988, como desprendimiento del PMDB respondía a una clara diferenciación ideológica como consecuencia de las discusiones de la Asamblea Constituyente. Los “tucanos” rechazaron las manipulaciones del PMDB como partido del gobierno y procuraron delinear un perfil ideológico más claro.

El clima de euforia y gran expectativa por la democratización que acompañó todo el proceso de la transición y llevó a la convocatoria de la Constituyente derivó en una agenda excesivamente amplia de temas y propuestas de reformas; la nueva constitución debía definir los fundamentos político-institucionales, sociales, económicos y culturales de la *Nova República*. Sin embargo, la crisis de legitimidad que afectó al gobierno Sarney luego del fracaso del Plan Cruzado influyó seriamente en el proceso, al exacerbarse las tendencias centrífugas y manifestarse abiertamente los grupos de interés que respondían a distintos sectores e intereses regionales. Aún así, y según los análisis de D’Alva Kinzo y Amaury de Souza, hubo un ordenamiento ideológico estable de los partidos a lo largo de los debates y las votaciones.<sup>9</sup>

Los realineamientos partidistas definieron claramente tendencias dentro de un continuo derecha-izquierda.<sup>10</sup> La derecha y centro-derecha estaban representadas por la mayoría del PFL y el PDS, junto a partidos pequeños de reciente formación. Sus representantes provenían mayoritariamente de las regiones Norte y NE. La izquierda se concentraba en el PT, los partidos comunistas y socialistas y el PDT; mientras la representación del PT provenía mayoritariamente de la región sudeste, los representantes del PC y de los partidos socialistas provenían de las regiones N y NE. El PMDB constituye el gran partido del centro en el espectro ideológico; sus representantes en la Asamblea Constituyente se ubican en el centro y centro izquierda y pertenecen mayoritariamente a las regiones NE y SE.<sup>11</sup>

La convocatoria a una Asamblea Constituyente había sido uno de los compromisos de la transición política asumido por Tancredo Neves con vistas a una reforma institucional completa.<sup>12</sup>

La amplitud de las discusiones permitió la intromisión de múltiples intereses y presiones como la que se planteó en relación a la forma de gobierno. La propuesta del parlamentarismo y la reducción del mandato presidencial chocaron con las presiones ejercidas por el Poder Ejecutivo. La presión del presidente José Sarney por lograr un mandato de cinco años le llevó a manipular alianzas y conseguir la formación de un agrupamiento político que se denominó **Centrão** y que le dio apoyo parlamentario gracias a los tradicionales recursos del fisiologismo político. Fue un momento crítico en el juego del realineamiento partidario; el PDT y el PT coincidieron con el PFL, el PDS y el ala centro-derecha del PMDB en el voto antiparlamentario y contra los comunistas, socialistas y centro-izquierda del PMDB. La cuestión definió la escisión política del PMDB y un nuevo clivaje ideológico con la aparición del PSDB.<sup>13</sup>

Casi dos años de discusiones en una Asamblea Constituyente con claro predominio de partidos muy heterogéneos influyeron en la composición del cuadro partidario. Cuando las cuestiones eran fundamentales se produjeron disensiones internas, indisciplina partidaria, bloques suprapartidarios bajo la presión de los grupos de interés que buscaban influir en las negociaciones y en las votaciones. El análisis y discusión de problemas relevantes permite afirmar que se constituyeron claros clivajes partidarios. Tal es la conclusión a la que llega María D'Alva Gil Kinzo advirtiendo también que se presentaron diferencias regionales entre las bancadas de un mismo partido sobre algunas cuestiones importantes, tanto en el PFL, el PDS como en el PMDB. La división que dio origen al PSDB tuvo relación con posiciones político-ideológicas que influían en la lucha partidaria a nivel regional o estadual. Los representantes del PMDB pertenecientes a los estados del NE asumieron posiciones más hacia la izquierda o progresistas mientras que los parlamentarios del PMDB provenientes de la región Norte expresaban posiciones más moderadas. Dentro del PSDB también se manifiestan algunas diferencias; los parlamentarios del Sur presentan un perfil más hacia la izquierda, mientras los del SE se manifiestan más moderados.<sup>14</sup>

En muchas oportunidades la necesidad de lograr mayoría parlamentaria para las votaciones obligó a la formación de bloques suprapartidarios y a cruzar líneas regionales. A pesar de ello y de los cambios en la composición de las representaciones de los partidos, el debate en la Asamblea Constituyente contribuyó a definir fronteras entre los partidos aún cuando la gravedad de la situación económica también exacerbó el clientelismo político. Los cambios de partido entre 1987 y

1990 son un reflejo de la situación en la que se entrelazan las actitudes tradicionales de los políticos con la necesidad de neutralizar los efectos de la crisis económica que lleva a la pérdida de posiciones; la presión de los intereses regionales y sectoriales estimuló, a su vez, la infidelidad partidaria. Existe una gran movilidad de la representación partidaria de un partido a otro, falta de identidad que afectó sobre todo al PMDB. Si en 1986 el PMDB tenía el 54% de las bancas en el Congreso, en 1990 sólo contaba con el 25.6% e igualmente le sucedió al PFL.<sup>15</sup> La Tabla 2 refleja las pérdidas y ganancias de representantes de los principales partidos en el curso de un mismo período legislativo y es clara la diferencia entre los partidos disciplinados, ideológicamente programáticos como el PT y PC do B cuya representación se mantiene igual y los partidos heterogéneos, dependientes de su relación con el estado y cuyo objetivo se orienta al triunfo electoral, como el PMDB, PFL o PDS.

**Tabla 2.**  
**Composición del Congreso por partido, 1987-1990.**

| Partido      | Feb. 1987  | Sept. 1988 | Enero 1990 | Oct. 1990  |
|--------------|------------|------------|------------|------------|
| PMDB         | 305        | 235        | 200        | 153        |
| PFL          | 134        | 125        | 108        | 103        |
| PDS          | 37         | 34         | 32         | 35         |
| PSDB         | 0          | 48         | 61         | 72         |
| PDT          | 26         | 28         | 35         | 43         |
| PTB          | 19         | 29         | 26         | 32         |
| PT           | 16         | 16         | 16         | 17         |
| PL           | 7          | 7          | 19         | 13         |
| PDC          | 6          | 13         | 17         | 22         |
| PCB          | 3          | 3          | 3          | 3          |
| PC do B      | 3          | 5          | 6          | 6          |
| PSB          | 1          | 6          | 8          | 10         |
| PRN          | 0          | 0          | 24         | 34         |
| Otros        | 2          | 10         | 15         | 24         |
| <b>TOTAL</b> | <b>559</b> | <b>559</b> | <b>570</b> | <b>570</b> |

Tomado de: Scott Mainwaring: **Brazil. Weak Parties, Feckless Democracy.** En: Scott Mainwaring y Timothy R. Scully: **Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America.** Stanford University Press, 1995. p. 376.

No sólo por la cantidad de cuestiones sino por el contexto político y social en el que se desarrollaron los debates, la Constitución aprobada en octubre de 1988 planteaba algunos problemas de implementación que obligaron a la inclusión de cláusulas con el objeto de permitir la revisión constitucional a través de la votación de enmiendas. Una cuestión tan importante como la forma de gobierno fue momentáneamente resuelta en favor del presidencialismo pero se postergó una resolución definitiva para un plebiscito a realizarse en 1993.

Desde el punto de vista del sistema de partidos algunas decisiones de la Asamblea Constituyente introducidas en la Constitución influirían en su funcionamiento, sobre todo la ampliación del “mercado político” al extender el derecho de voto a los analfabetos y el voto

opcional a menores entre 16 y 18 años. Se mantuvo el sistema tradicional de representación proporcional y se establecieron elecciones de 2 vueltas para los cargos ejecutivos en todos los niveles de gobierno, excepto municipios pequeños. La constitución también reforzó la representación de los estados pequeños en la Cámara Federal al señalar un mínimo de 8 diputados por estado sin tomar en cuenta el tamaño y un tope de 70 diputados para los estados mayores. El número se establece proporcionalmente a la población y con los ajustes necesarios reglamentados por las leyes complementarias. Se crearon 3 nuevos estados en regiones escasamente pobladas; se eliminaron todas las restricciones para la formación de partidos o a la infidelidad partidista e incluso al acceso de partidos pequeños al Congreso, excepto bajo la condición de ser partidos de alcance nacional, es decir, tener el 3% del voto nacional.

Un tema importante para comprender el funcionamiento del sistema partidista brasileño es la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En contra de la tradicional centralización del Poder Ejecutivo, la Constitución aprobada afirma el reforzamiento del Poder Legislativo, a pesar del triunfo del presidencialismo; restó control al Poder Ejecutivo sobre asuntos presupuestarios, recaudación tributaria y toma de decisiones en el ámbito legislativo, permitiendo la ingerencia de los lobbies y grupos de presión. La posibilidad de gobernar por “decreto” también fue limitada aún cuando se mantiene la facultad de promulgar “medidas provisionales” tratándose de asuntos graves y urgentes. Las iniciativas presidenciales requieren acuerdo parlamentario y éste de una cadena interminable de negociaciones por la composición heterogénea de los partidos y la necesidad de coaliciones. En el marco de una situación económica grave y de tendencias centrífugas que afectaban el sistema político estos requerimientos constitucionales crearon una situación de “parálisis decisoria” y de “impases institucionales” que hicieron temer por la continuidad del proceso e influyeron directamente en los resultados electorales, en la composición de los partidos y en las alteraciones del sistema partidista.

Desde una perspectiva más amplia se puede observar que la fragmentación y dispersión de los partidos acompaña todo el proceso de transición política. En la reestructuración del sistema implementada por el último gobierno militar en 1979, al clivaje autoritarismo/democracia que se había expresado a través de ARENA y MDB, se fueron superponiendo líneas de conflicto tradicionales como el regionalismo y nuevas definiciones sociales y económicas exacerbadas por

las fluctuaciones en la situación económica. La tendencia a la fragmentación temporalmente contenida en 1986, estalló en los años críticos de la hiperinflación, aflorando los viejos hábitos políticos potenciados por la profundidad de la crisis económica y la necesidad, por ende, de competir por los recursos del Estado. Podría definirse la situación como de un centrismo invertebrado con síntomas de multipartidismo polarizado: reflujo constante del PDS y PFL, una agremiación partidista de centro como el PMDB rebasada por sus diferencias internas y los nuevos partidos ideológicos de izquierda.

La Asamblea Nacional Constituyente fue un escenario especial para el ejercicio de la nueva política democrática. Tuvo la capacidad de convocar a todos los sectores sociales y provocó una movilización sin precedentes a través de los diversos grupos de interés y los lobbies creados en torno a la discusión. Cuestiones de índole social, económica y política, regional, racial, religiosa, fueron debatidas y obligaron a fijar posiciones a los representantes partidistas. Sin embargo, los clivajes partidarios que se constituían alrededor de temas relevantes podían sufrir la interferencia de intereses regionales y llegar a producir clivajes político-ideológicos y divisiones de partido, así como verse afectados por la conducta individual de los representantes, condicionada por intereses privados y relaciones clientelistas.

En líneas generales la polarización política y la fragmentación partidista que se venía reflejando en las elecciones desde 1985 se agudizó no sólo por la crisis económica sino por el deterioro político; el desprestigio del gobierno de Sarney y de los partidos que lo sostenían favoreció el triunfo de los partidos de izquierda en las municipales de 1988. Las opciones del electorado no parecen definidas por las preferencias partidarias sino por el estado de cosas vigente y, consecuentemente, su rechazo. El cambio de gobierno en la ciudad de São Paulo es un ejemplo de ello: si en 1985 el triunfo de Janio Quadros representaba al populismo conservador, en 1988 fue desplazado por el triunfo de la candidata del PT. El PMDB ganó 5 alcaldías pero se redujo a 20 el total de ciudades bajo su control, el PDT ganó en 5 ciudades y el PT alcanzó el gobierno en 3. Esto significó el fin de la dominación de un solo partido que caracterizó a la oposición bajo el sistema bipartidista del régimen militar.<sup>16</sup>

El descontento social por la crisis económica, el rechazo al gobierno de José Sarney y a la actuación de los partidos políticos que lo apoyaban, alimentaron un clima propicio para la

búsqueda de alternativas fuera del esquema tradicional de poder. Si la opción militar estaba fuera de las expectativas inmediatas, la proyección de liderazgos populistas encontró suficiente base de sustentación.

### **Elecciones presidenciales de 1989. Collor vs. Lula. Derecha e izquierda?**

Las primeras elecciones presidenciales directas de 1989 marcaron el punto de inflexión de este proceso combinado de crisis económica, inestabilidad política y polarización en el sistema de partidos. El clima de frustración por las expectativas no cumplidas durante los primeros años de la *Nova República* agudizaron la crisis moral y política. Los fracasos para contener la inflación, las denuncias sobre corrupción, una situación social de crecientes desigualdades, marginalidad y desempleo, acentuaron la desconfianza en la clase política y en las instituciones representativas, propiciando la emergencia de personalidades políticas respaldadas no tanto por los partidos sino por una vasta red de relaciones clientelistas. Si bien esta circunstancia puso de relieve nuevamente la inestabilidad del sistema de partidos, no parece haber significado un retroceso en cuanto a la participación política; sobre un total de 147 millones de habitantes, 82 millones estaban calificados para votar. Por mandato constitucional, los analfabetos y jóvenes entre 16 y 18 años estaban autorizados a ejercer su derecho al voto. El aumento de la población más esos factores implicó un incremento de 5 o 6 veces el número de votantes respecto a 1960, últimas elecciones presidenciales, un aumento cuantitativo de grandes proporciones en el marco de una sociedad de grandes desigualdades sociales y económicas.

La separación de las elecciones de los cargos ejecutivos, particularmente las presidenciales, refuerza el carácter plebiscitario de la elección, borrándose más claramente las líneas que separan a los partidos en la medida en que cada candidato debe apelar a ganar apoyo a nivel nacional. El clima de incertidumbre favoreció el lanzamiento de la candidatura de Fernando Collor de Mello, ex-gobernador del estado de Alagoas (NE), mientras los candidatos del PDT, Leonel Brizola y del PT, Luis Inácio Lula da Silva, entablaban sus negociaciones con el resto de los partidos. Con el

lema “*caça aos marajás*” es decir, guerra a la corrupción y apoyado por una agrupación improvisada para disputar las elecciones, el **Partido de Reconstrucción Nacional (PRN)**, el ascenso de Collor de Mello fue meteórico. A mediados de 1989 ya contaba con el 45 % de las preferencias electorales. Varios factores explican el éxito de Collor además de los ya apuntados de frustración por la crisis económica y el descrédito de los partidos políticos. El uso hábil de los medios de comunicación fue uno de los más importantes. Fernando Collor de Mello es el ejemplo más destacado de un candidato producto de la video-política y del marketing político. Por las características de su campaña y el tono de su discurso, Collor de Mello se ubica en la categoría de los “outsiders” del sistema partidista cuyo triunfo se explica por la crisis político-institucional y el poder de los recursos materiales sobre la organización del partido. Como representante del “neopopulismo” latinoamericano, su irrupción se ve favorecida por la crisis de credibilidad política y su campaña agudiza el carácter plebiscitario de las elecciones presidenciales en la medida en que busca eludir la mediación de los partidos políticos.<sup>17</sup> No sólo logró capitalizar el descontento general con un discurso moralizante sino que las primeras reformas políticas, redistribución del ingreso y modernización del sector público atrajeron a una amplia franja del electorado integrada por jóvenes ubicados en los segmentos pobres y de bajo nivel de instrucción de la sociedad, con acceso limitado a una información calificada, excepto los espacios de radio y TV.<sup>18</sup>

La elección presidencial en dos vueltas favoreció la tendencia a la polarización política; en la primera vuelta Collor recibió el 30,4 % de los votos válidos y Lula, 17,8 %. Los partidos que los apoyaban tenían menos del 5% de las bancas en la Cámara de Diputados, y los otros dos candidatos cuyos partidos (PMDB y PFL) tenían el 61% de representantes recibieron sólo el 5% de los votos. La segunda vuelta desató una campaña muy fuerte en la que cada contendiente no escatimó recursos para desacreditar al adversario. La polarización ideológica fue interpretada como un enfrentamiento entre derecha e izquierda. Como en el caso de la Asamblea Constituyente se puede distinguir un realineamiento ideológico dentro de un continuo derecha-izquierda. La filiación partidista se presentó igualmente clara en aquellos partidos más definidos ideológica y programáticamente como el PT y demás partidos de izquierda como el PSB, PCB y PC do B que junto al PDT de Brizola y sectores del PSDB y PMDB formaron el FRENTE BRASIL POPULAR, y al que adhirieron los trabajadores calificados y nuevas clases medias profesionales,

empleados del sector público, categorías de alto ingreso y conjunto de fuerzas sociales y de la porción más organizada de la sociedad. El PDS, PFL, PTB, PDC, PL, PRN, y sectores del PMDB dieron su apoyo a Collor; fue una alianza tácita entre sectores de las élites de la burguesía industrial y financiera, sectores de las clases medias tradicionales, la tecnoburocracia del sector privado y público y la burocracia militar, amplias franjas de sectores populares o asalariados no calificados, “sectores no organizados” de la sociedad civil.<sup>19</sup> La polarización perjudicó a muchos partidos, sobre todo a aquellos ubicados en el centro del espectro político como el PMDB. También los votos del PSDB se dividieron en la segunda vuelta.

**Tabla 3.**  
**Elecciones presidenciales de 1989.**

|                                      | <b>Partido</b> | <b>No. de votos</b> | <b>% voto total</b> |
|--------------------------------------|----------------|---------------------|---------------------|
| <i>Primera vuelta</i>                |                |                     |                     |
| <b>Fernando Collor de Mello</b>      | PRN            | 20.611.011          | 28,5%               |
| <b>Luis Inácio da Silva</b>          | PT             | 11.622.673          | 16,1%               |
| <b>Leonel Brizola</b>                | PDT            | 11.168.228          | 15,5%               |
| <b>Mario Covas</b>                   | PSDB           | 7.790.392           | 10,8%               |
| <b>Paulo Maluf</b>                   | PDS            | 5.986.575           | 8,3%                |
| <b>Guilherme Afif Domingos</b>       | PL             | 3.272.462           | 4,5%                |
| <b>Ulysses Guimaraes</b>             | PMDB           | 3.204.932           | 4,4%                |
| <b>Roberto Freire</b>                | PCB            | 769.123             | 1,1%                |
| <b>Aureliano Chaves</b>              | PFL            | 600.838             | 0,8%                |
| <b>Ronaldo Caiado</b>                | PSD            | 488.846             | 0,7%                |
| <b>Otros</b>                         |                | 2.111.569           | 2,9%                |
| <b>Total votos válidos</b>           |                | 67.626.649          | 93,6%               |
| <b>Blancos y nulos</b>               |                | 4.654.260           | 6,4%                |
| <b>Electorado</b>                    |                | 82.074.718          |                     |
| <i>Segunda vuelta</i>                |                |                     |                     |
| <b>Fernando Collor de Mello</b>      | PRN            | 35.089.998          | 50,0%               |
| <b>Luis Inácio ("Lula") da Silva</b> | PT             | 31.076.364          | 44,2%               |
| <b>Total votos válidos</b>           |                | 66.166.362          | 94,2%               |
| <b>Blancos y nulos</b>               |                | 4.094.339           | 5,8%                |
| <b>Electorado</b>                    |                | 82.074.718          |                     |

Tomado de: Scott Mainwaring: **Brazil, Weak Parties, Feckless Democracy**, op. cit. p. 373.

Desde el punto de vista regional las elecciones de 1989 reflejaron también la división entre las áreas más atrasadas y más desarrolladas de Brasil. Al clivaje derecha-izquierda se superpone el de regiones atrasadas/interior y regiones más modernas/centros urbanos, sin que pueda generalizarse una correspondencia entre ambos. El apoyo inicial a Collor se concentró en los estados del Norte, NE y Centro-Oeste, áreas en las que se evidencia una afirmación de los liderazgos populistas, mientras Lula lograba su base de apoyo principal en las regiones S y SE,

aunque también con un sólido respaldo en el NE. Pero en la segunda vuelta Collor logró penetrar en los estados más modernos, ganando incluso en capitales de estado y grandes ciudades del interior mientras Lula afianzó su elección en el NE. El triunfo de Collor, aunque por un pequeño margen de votos, en los estados más dinámicos y, en particular, en las regiones interiores de dichos estados, incluyendo la ciudad de São Paulo, revela el entrecruzamiento de los clivajes y, sobre todo, el manejo de los recursos políticos.

**Tabla 4.**  
**Las elecciones presidenciales de 1989, por región.**

| <i>Regiones</i> | <i>Candidatos de primera vuelta</i> |                              |             |                            |                          | <i>Candidatos segunda vuelta</i> |             |
|-----------------|-------------------------------------|------------------------------|-------------|----------------------------|--------------------------|----------------------------------|-------------|
|                 | <i>Collor</i>                       | <i>ProCollor<sup>1</sup></i> | <i>Lula</i> | <i>ProLula<sup>2</sup></i> | <i>Otros<sup>3</sup></i> | <i>Collor</i>                    | <i>Lula</i> |
| <b>Norte</b>    | 50.5                                | 11.5                         | 18.7        | 16.5                       | 2.8                      | 70.5                             | 29.5        |
| <b>Nordeste</b> | 38.5                                | 7.2                          | 22.8        | 27.3                       | 4.2                      | 55.7                             | 44.3        |
| <b>Sudeste</b>  | 25.8                                | 19.5                         | 17.8        | 34.5                       | 2.4                      | 48.3                             | 51.7        |
| <b>Sur</b>      | 23.4                                | 16.9                         | 8.0         | 50.0                       | 1.7                      | 50.6                             | 49.5        |
| <b>Centro-O</b> | 43.0                                | 15.6                         | 16.3        | 22.9                       | 2.2                      | 63.3                             | 36.7        |
| <b>Brasil</b>   | 30.4                                | 15.8                         | 17.2        | 34.1                       | 2.5                      | 53.0                             | 46.9        |

<sup>1</sup> Los candidatos pro Collor son de los partidos PDS, PL, PFL, PTB y PDC.

<sup>2</sup> Los candidatos pro Lula son de los partidos PDT, PSDB, PMDB, PCB y PV.

<sup>3</sup> Otros candidatos, representantes de diez pequeños partidos o coaliciones.

Tomado de: Amaury de Souza, El sistema de partidos políticos. En: Helio Jaguaribe (comp), La sociedad, el Estado y los partidos en la actualidad brasileña. I. México, F.C.E., 1992, p. 206.

El triunfo de Collor de Mello en las primeras elecciones presidenciales después del proceso de transición política plantea algunos problemas desde el punto de vista de la institucionalización de un régimen democrático y en particular sobre la estabilidad de una democracia de partidos. En primer lugar, no cabe duda de que los cuatro años de crisis económica y descontento social de la *Nova República* contribuyeron a restar legitimidad al gobierno de la transición y a debilitar los intentos de reestructurar las bases del sistema político. El sistema de partidos sufre una clara

tendencia a la dispersión y fragmentación con el recrudescimiento de viejos hábitos de la cultura política que contribuyen a desacreditar el funcionamiento de las instituciones. Esta tendencia condujo a la polarización política e ideológica de 1989, a acentuar el personalismo en las relaciones políticas. Sin embargo, la participación política inducida por la presión social contribuyó a definir con mayor claridad lineamientos ideológicos alrededor de las organizaciones partidistas. La crisis de los partidos tradicionales como el PDS, PMDB y PFL contrasta con el fenómeno de los partidos emergentes con perfil ideológico más definido como el PT, PDT y PSDB. Si bien el triunfo de Collor de Mello rebasa los límites del sistema partidista, no se produjo sin la movilización de los partidos y de sus definiciones en torno al programa propuesto de reforma del estado y modernización de la economía. Pero también se articuló no sólo gracias a la empresa político-electoral que logró desarrollar sino también a las alianzas regionales que implementó en base a la movilización de las maquinarias políticas de los partidos en los estados y municipios siguiendo los modos tradicionales del fisiologismo político.<sup>20</sup>

Desde diferentes enfoques se han dado varias interpretaciones a las elecciones presidenciales de 1989. Por una parte se trató de un voto de reprobación general a la administración de José Sarney, representante de la tradicional política de clientelismo y corrupción. El éxito de Collor, candidato sin partido, conquistando al electorado con los recursos de la TV y con un discurso anti-partido, anti-corrupción, puso en evidencia la crisis político-institucional que arrastraba el país a pesar de haberse promulgado una nueva Constitución y de mantenerse la rutina electoral. La hipótesis de José Alvaro Moisés es que la crisis de legitimidad y credibilidad se expresó en un voto protesta cuya intención no era el rechazo a la política o al régimen democrático sino que, reforzado por un alto grado de participación, la indignación moral de los votantes debe interpretarse como un reclamo de responsabilidad pública a los políticos y de participación democrática.<sup>21</sup>

Para Luis Carlos Bresser Pereira las elecciones presidenciales de 1989 reflejan los nuevos clivajes político-ideológicos derivados de la crisis de la *Nova República* que se expresan en la confrontación entre tradición y modernidad. José Sarney rompió el pacto democrático con los sectores modernos de la sociedad (empresarios industriales, clase media intelectual y trabajadores)

que hizo posible la transición política. Ligado por su origen a los sectores más conservadores y atrasados, no logró articular un plan de recuperación económica (a excepción del Plan Cruzado) que permitiera superar la crisis económica que se arrastraba desde 1979. Sectores de una burguesía arcaica, intereses regionales comprometidos con el clientelismo político y grupos de la burocracia administrativa ligados a los militares ocupan amplios espacios del gobierno y representan el regreso de las élites políticas más retrógradas ante la infidelidad de Sarney al pacto democrático, progresista y moderno. La crisis de legitimidad política y la agudización de las tensiones sociales como consecuencia de la situación económica hicieron posible la emergencia de Collor de Mello cuya propuesta de reforma del estado, liberalización comercial y privatización definió una línea de conflicto entre lo arcaico y lo moderno. Sin descalificar la distinción entre izquierda y derecha en las elecciones de 1989, Luis C. Bresser Pereira apunta a una combinación de este clivaje ideológico con la diferenciación entre arcaico y moderno: existe una izquierda arcaica y otra moderna, así como una derecha arcaica y otra moderna. Hay más distancia entre lo arcaico y moderno que entre izquierda y derecha modernas; ambas dan prioridad a la eficiencia y a una razonable equidad social y se distinguen por el mayor o menor énfasis en el mercado o en el Estado. La derecha arcaica estaría representada por la concepción del orden y el desarrollismo burocrático-autoritario del régimen militar mientras que la izquierda arcaica se expresaría en el populismo distribucionista. En Brasil, la transición democrática se fue operando desde la derecha arcaica hacia la izquierda arcaica a través de los partidos que constituyeron la Alianza Democrática (PFL y PMDB). El gobierno de Sarney comenzó comprometido con la alianza democrática entre la izquierda arcaica representada por el PMDB y los empresarios y a partir de 1987 se asoció a los sectores más arcaicos de la derecha. Ante el fracaso de ambas configuraciones de poder, la campaña de Collor de Mello basada en propuestas de eficiencia económica y reforma del estado pero también de lucha contra la pobreza y la desigualdad, introdujo un nuevo elemento en las definiciones ideológicas. Se inscribe en el campo de la derecha moderna, conservadora pero con claros ingredientes populistas; su origen en la derecha oligárquica del coronelismo del NE y en la derecha arcaica burocrático-autoritaria del régimen militar implica, sin embargo, una serie de contradicciones que obstaculizan cualquier proyecto de modernización.<sup>22</sup> En el marco de esta diferenciación, el programa de Lula, identificado con una

economía estatal centralizada, y la vigencia del corporativismo representaba lo tradicional en el orden económico mientras el PT y los partidos que lo acompañaban conforman el eje político-ideológico de izquierda.

Derecha-izquierda, arcaico-moderno, interior-centros urbanos, autoritarismo-democracia constituyen el conjunto de clivajes cuya interacción influye en el sistema de partidos. En el contexto de una gran inestabilidad económica y política, el cuadro partidista también se manifiesta inestable y reacciona bajo el impacto de coyunturas muy cambiantes. Mientras el PT y los partidos agrupados en su torno definen el campo de la oposición con una clara organización y definición ideológica, las alteraciones más importantes se producen en el seno de los partidos en el gobierno (PDS, PMDB y PFL) cuyo fracaso político y económico en la dirección de la *Nova República* condujo a la crisis generalizada y a la polarización política de 1989. Simultáneamente con el resurgimiento del modo tradicional de la política basado en el clientelismo de estado y el personalismo en las relaciones, los profundos desacuerdos sobre la naturaleza de los problemas y las políticas apropiadas para resolverlos dieron origen a nuevas fragmentaciones que contribuirían a delinear fronteras ideológicas más definidas en el campo de los heterogéneos partidos del centro político del sistema.

Lo que resulta claro es que, a pesar de la “desilusión” de la sociedad con la actuación de los partidos, la participación abrumadora de la ciudadanía significó una clara evidencia del papel que jugaron las organizaciones políticas partidistas en todo el proceso. La participación electoral se convirtió en una vía de incorporación al sistema político, así como había sido la vía de resistencia al régimen militar. El resultado más importante parece haber sido la adhesión a nuevos valores políticos ligados sobre todo a la participación democrática. El rechazo o protesta hacia los partidos se relaciona más con las expectativas frustradas por su actuación que con la vigencia de un sistema político democrático. Así parecen confirmarlo las encuestas de investigación que bajo el título **Cultura Política e consolidação democrática no Brasil** llevaron a cabo conjuntamente el CEDEC, Data Folha y el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de São Paulo entre 1989-1990.<sup>23</sup> Las encuestas también analizan el grado de percepción del electorado respecto a los partidos y los candidatos, demostrando en qué medida la polarización en las elecciones de 1989 fue resultado de la crisis económica y política y se produjo más allá del sistema de partidos,

situación que podría asemejarse a la polarización social que se produjo bajo el gobierno de Goulart y que no pudieron contener los partidos políticos.

**Las elecciones de 1990: renovación del Congreso y elección de gobernadores de estado. Fragmentación y realineamiento partidario.**

El gobierno de Collor de Mello enfrentó un grave desafío económico y la debilidad política derivada del precario apoyo en el Congreso. La estrategia fue la apelación a medidas drásticas requeridas por la gravedad de la situación económica. Un plan de estabilización que comprendió la confiscación de ahorros bancarios, disciplina fiscal y monetaria hizo descender momentáneamente la inflación. La reforma del estado sobre la base de la reducción de la burocracia pública, la privatización de empresas estatales deficitarias y la reducción del proteccionismo a las empresas privadas fue parte de su programa de modernización anunciado en la campaña electoral.<sup>24</sup>

A pesar de recurrir a las “medidas provisionales” previstas en la Constitución, la implementación de su proyecto requería apoyo parlamentario. Los principales partidos derrotados en las elecciones presidenciales tenían, sin embargo, el mayor número de representantes y constituyeron un bloque parlamentario de “centro” para apoyar el plan de estabilización económica del Poder Ejecutivo. Aún así, la situación político-institucional era precaria en la medida en que el gobierno de Collor debía negociar el apoyo permanentemente con un Congreso que ha ganado, gracias a la nueva Constitución, un gran poder. Por otra parte, las limitaciones impuestas por la Constitución a ciertos proyectos gubernamentales obligaban a recurrir a las enmiendas constitucionales y a la legislación complementaria, mecanismos previstos, pero que también requieren acuerdo parlamentario.

Se esperaba que las elecciones de 1990 conducirían a una mayor transparencia de las fuerzas políticas. La elección de gobernadores de estado, diputados federales y estatales y un tercio de los senadores no produjo la misma polarización política que las elecciones presidenciales de 1989 sino más bien un reacomodo de las líneas partidistas con tendencia a una mayor fragmentación. Si en 1986 había 13 partidos con representación en el Congreso, en 1990 el número aumentó a 19. En las Tablas 5, 6 y 7 se pueden ver los resultados de las elecciones legislativas de 1990 en una perspectiva comparativa con respecto a las elecciones similares de

1982 y 1986 y en las que se destacan no sólo las alteraciones en el número de representantes sino el aumento del número de partidos con representación.

El PMDB y el PFL perdieron representación mientras aumentó en la mayoría de los partidos. Los partidos de la coalición de izquierda, PT, PCB, PDT, PSB, crecieron de 50 a 108 representantes. Los partidos menores que apoyaron a Collor de Mello (PTB, PDC, PL, PSC, PMN, PRS, PST, PSD) también aumentaron su representación de 33 a 107; los pequeños partidos que aparecen son el resultado de las clásicas divisiones que se operan por efecto de las relaciones clientelistas y que, gracias al sistema electoral, alcanzan representación en el Congreso.