

PROCESO DE CAMBIO POLITICO Y ELECCIONES EN BRASIL

Por MARTIN SANTIAGO HERRERO

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.—III. EL SISTEMA ELECTORAL BRASILEÑO.—IV. LAS ELECCIONES DE 1986: VALORACIÓN DE LOS RESULTADOS.—V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION

El objetivo principal de este trabajo es presentar el análisis de las líneas básicas de los resultados de las últimas elecciones generales celebradas en Brasil, el pasado 15 de noviembre de 1986. Con ello se pretende contribuir al conocimiento de un tema de gran trascendencia para América Latina, pues no cabe duda que el significado de dichos comicios se ha caracterizado por su enorme importancia respecto del desarrollo democrático de la región.

El trabajo, por tanto, está estructurado de la siguiente manera. En el primer apartado se realiza una introducción histórica general de la evolución político-constitucional y su estrecha conexión con los cambios acaecidos en el sistema de partidos brasileño. En consecuencia, este apartado se convierte en un excelente marco de referencia para el análisis del proceso electoral, recogido en el segundo apartado del presente estudio.

En el apartado tercero se aborda directamente el examen de los resultados obtenidos por las diversas formaciones en los pasados comicios, examinando las implicaciones de los mismos en relación con el futuro de la estructura político-institucional, y trazando, particularmente, un breve perfil de las consecuencias inmediatas que se derivarán de la nueva composición del poder legislativo brasileño.

Finalmente, en el apartado de conclusiones se recogerán los puntos más relevantes del proceso descrito, así como de las futuras tendencias del proceso de transición política en Brasil, las cuales dejarán el camino abierto sobre una serie de interrogantes que están aún por resolver en tal proceso.

II. ANTECEDENTES HISTORICOS

En enero de 1808, huyendo de la invasión napoleónica, la Corte portuguesa se trasladó al Brasil. El traslado de la familia real ocasionó en estos territorios profundas transformaciones (1), convirtiéndose finalmente la colonia ultramarina en reino en 1815. El príncipe regente fue coronado en el propio Brasil con el nombre de Juan VI.

No obstante, las tendencias absolutistas del monarca provocaron cierto malestar popular, particularmente entre los liberales, que en 1817 organizaron la Revolución de Pernambuco, encabezada por Domingo José Martins. Aunque la rebelión fue sofocada, el descontento popular obligó al monarca a abandonar el Brasil, dejando el país en manos de su hijo Pedro. Este, el 7 de septiembre de 1822, y tras la imposición del régimen constitucional, proclama la independencia del país en el acto conocido como «Grito de Ipiranga». Proclamado ese mismo año emperador del Brasil, Pedro I consigue dominar a las tropas portuguesas radicadas en el país que pretendían luchar contra la independencia.

En 1823 se reunió la primera Asamblea constituyente, que Pedro I disolvió en represalia a las críticas de los hermanos Andrade. Un año después Pedro otorga una Constitución elaborada por una comisión elegida por él mismo.

La Constitución de 1824 preveía la existencia de cuatro poderes: el legislativo, ejecutivo, judicial y moderador. El legislativo residía en una Asamblea bicameral constituida por una Cámara baja electiva por sufragio indirecto y censitario y un Senado nombrado por el emperador. El ejecutivo se componía por el emperador y sus ministros, organizándose el poder judicial de manera independiente. En última instancia, el emperador seguía mante-

(1) Entre las importantes reformas que se produjeron podríamos citar la creación de un Tribunal Supremo, la primera imprenta, la ampliación de las facilidades docentes, la inauguración de la Biblioteca Nacional y la apertura del Jardín Botánico. Igualmente, desde el punto de vista económico, las transformaciones también fueron notables, produciéndose un considerable saneamiento de la Hacienda y fomento del avance industrial y agrícola. Asimismo, se produjo la apertura comercial para todos los puertos del Brasil, medida que procuraba satisfacer los intereses de Inglaterra, país con el que don Juan había ratificado dos importantes tratados de comercio en 1810.

niendo el control de las instituciones recién creadas a través del ejercicio del denominado poder moderador.

Las discusiones entre los partidos políticos, el intenso sentimiento republicano y la creciente impopularidad de Pedro I, derivada en parte por la imposición de la Constitución, provocaron innumerables protestas que determinaron la abdicación del emperador el 7 de abril de 1831, en favor de su hijo Pedro de Alcántara.

Según disponía la Constitución, el heredero sólo podría ocupar el trono a partir de los dieciocho años. En el momento de la abdicación Pedro II tenía sólo cinco años, de modo que la reforma de la Constitución parecía inevitable. Dicha reforma se produjo el 12 de agosto de 1834, consagrando la desaparición de los senadores vitalicios y reformando la organización territorial, que convertía así a Brasil en un Estado semifederal.

De acuerdo con el Acta adicional de 1834, se transformó también la Regencia, designando para ella a un solo miembro, eligiéndose a tal efecto a Pedro de Iraujo Lima, que rigió el Gobierno hasta el 23 de julio de 1840, fecha en que Pedro II fue proclamado emperador. Con él se inició en Brasil una de sus épocas más progresistas y brillantes.

Diferentes razones, entre las que cabe mencionar la proclamación de la libertad de todos los esclavos sin compensación para sus propietarios y la fuerte oposición en medios militares condujeron, en último término, a la deposición del emperador, proclamándose la República en Brasil el 15 de noviembre de 1889.

Tras la proclamación se instituyó un Gobierno provisional (2), que entre sus primeros actos decretó la modificación de la bandera, el reconocimiento de todos los tratados internacionales vigentes, la separación Iglesia-Estado y la obligatoriedad del matrimonio civil. Más tarde se convocó la Asamblea constituyente de la República, que elaboró, por una comisión presidida por Rui Barbosa, un proyecto de Constitución que, finalmente, se proclamó el 24 de febrero de 1891.

En virtud de la nueva Constitución se adoptó el régimen federativo, por el que se instituía una República federal constituida por veinte Estados, dotados de una amplia autonomía, así como un distrito federal que junto con la capital —Río de Janeiro— gozaban de una administración especial (3).

(2) La Jefatura del Gobierno provisional la ocupó Deodoro da Fonseca, apoyado en las diferentes carteras ministeriales por Benjamin Cortant Botelho, Eduardo Wandenolk, Rui Barbosa, Campos Sales, Aristides Cobo, Quintino Bocainva, Delmetrio Rivero y Floriano Peixoto.

(3) Véase R. BARBOSA: *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, São Paulo, Saraiva, 1934.

Se reconocía, de igual forma, el sistema de gobierno presidencial junto con la aceptación del principio de separación de poderes, quedando el legislativo formado por un Congreso federal bicameral: el Senado y la Cámara de los Diputados. Además, se instituyó el sufragio universal y se establecían amplias libertades individuales.

Durante el régimen republicano se sucedieron varios presidentes (4) y, en líneas generales, la República experimentó etapas de gran prosperidad. Sin embargo, al término de la primera guerra mundial, y a pesar del auge económico originado por el café en años anteriores, la caída del precio de las materias primas sumió al Brasil en una fase de grandes dificultades financieras, que favorecieron el inicio de un período caracterizado por varias revoluciones y el descontento popular.

Ante la difícil situación económica y social, el asesinato de João Pessoa, candidato a vicepresidente por la Alianza Liberal, desencadenó una revolución (5) que despojó de poder al presidente Washington Luis, unos días antes del término de su mandato. Así se extendió por todo el país una revolución que, bajo la dirección de una junta militar encabezada por el general Tarso Fragoso, ocupó el poder el 24 de octubre. En tal situación, en las elecciones presidenciales de 1930 se nombró como presidente a Getulio Dornelles Vargas, inaugurándose la segunda República.

Con el pretexto de fraude electoral se inició una nueva revolución que, aunque sofocada, inclinó a Vargas hacia un retorno al régimen constitucional. Así, tras la aprobación de un «Código electoral», el presidente convocó en noviembre de 1933 una Asamblea constituyente que elaboró la Constitución de 16 de julio de 1934.

El texto fundamental aprobado seguía los principios del de 1891, aunque introducía ciertas modificaciones. Por ende, se fortalecían los poderes del gobierno federal atribuyéndole mayor capacidad legislativa; se dotaba de nuevas competencias al Tribunal Supremo federal y se introducían las jurisdic-

(4) Los presidentes del régimen republicano fueron los siguientes: Deodoro da Fonseca (1891-94); Floriano Peixoto (1894); Prudente de Moraes (1894-98); Manuel Ferraz de Campos (1898-1902); Francisco de Paula Rodrigues Alves (1902-1906); Affonso Augusto Moreira Penna (1906-10); Hermes Rodrigues da Fonseca (1910-14); Wenceslao Braz Pereira Gomes (1914-18); Epitacio Pessoa (1919-22); Arthur da Silva Bernardes (1922-26), y Washington Luis Pereira de Sousa (1926-30).

(5) Con anterioridad a la revolución apareció un movimiento político de tendencias reformistas denominado *tenentismo*, cuya aparición supuso, en opinión de ciertos autores, un importante avance para el ascenso de la pequeña burguesía a la vida política brasileña. En este sentido debemos citar a B. FAUSTO: *A Revolução de 1930*, São Paulo, Brasiliense, 1972, y V. DANTA ROSA: *O sentido do Tenentismo*, São Paulo, Ed. Alfa-Omega, 3.ª ed., 1976.

ciones electorales; se reforzaba el poder legislativo, privando al presidente de su participación en el mismo, aunque seguía reconociendo su capacidad de veto, y, en última instancia, se establecía mayores garantías para las libertades individuales.

Empero, a pesar del proceso descrito, el presidente Vargas, con el apoyo de las fuerzas armadas, implantó el «Estado Nuevo» (6), reorganizando el Brasil según una base corporativa. Además, impuso al país una nueva Constitución basada en el modelo fascista italiano, que reforzaba los poderes del presidente y decretaba la elección a la Cámara de los Diputados por sufragio indirecto. Incluso en el recién creado Consejo federal, representativo de los Estados, diez de sus miembros eran nombrados directamente por el presidente.

El marco institucional señalado y la tendencia presidencial al totalitarismo provocaron numerosos conflictos y tensiones, que se mitigaron superficialmente por el considerable progreso económico. No obstante, el descontento producido por el régimen de Vargas originó una revolución que provocó la renuncia de éste. El ejército entonces entregó la dirección provisional del Gobierno al presidente del Tribunal Supremo, José Linares, y organizó las siguientes elecciones, que supusieron el triunfo de E. Gaspar Dutra.

La nueva Asamblea constitucional aprobó una nueva Carta Magna el 18 de septiembre de 1946. El nuevo texto seguía manteniendo el sistema federal. El poder legislativo también mantenía su estructura bicameral y el modelo de separación de poderes se recogía en esta norma fundamental como el de 1934, estableciéndose, finalmente, la elección presidencial por sufragio universal.

La disolución del Partido Comunista en 1947 agudizó los conflictos provocados por la fuerte crisis económica y social, de tal manera que en las elecciones celebradas en 1950 Getulio Vargas obtuvo la mayoría, respaldado por los partidos laboral y social-progresista. En su nuevo mandato, el presidente emprendió un proyecto de desarrollo económico, conocido como el *Plan Salte*. Sin embargo, a comienzos de 1954, y como respuesta aparente a una aguda crisis política, Vargas se suicidó, siendo su cargo ocupado por el vicepresidente, João Café Filho, contando con la simpatía de la Unión Democrática Nacional.

En las siguientes elecciones, celebradas en 1956, resultó elegido Juscelino Kubitschek de Oliveira (7), candidato del Partido Social Democrático, grupo

(6) Véase M. ARRAIS: *O Estado novo e suas diretrizes*, Río de Janeiro, José Olympo Editora, 1938.

(7) La elección de Kubitschek provocó una nueva reacción de la Unión Democrática Nacional, que vio en ella una nueva manera de perpetuar el «modelo Vargas» en el poder. Así, hasta la toma de posesión del candidato electo, el Gobierno lo des-

político creado por Vargas que aglutinaba elementos conservadores y progresistas (8).

Desde este momento la situación se agrava y en 1961 se elige como presidente a Janio Quadros, candidato de la Unión Democrática Nacional, que dimite meses más tarde. El vicepresidente, João Goulart, es nombrado presidente, pese a que su mandato queda sujeto a lo estipulado en ciertas reformas constitucionales que limitaban los principios del régimen presidencial. Este régimen fue más tarde restablecido por un referéndum, en 1963.

En la primavera de 1964 el presidente Goulart anuncia una serie de reformas que suponían la expropiación de las tierras no cultivadas. El 31 de marzo de ese año Goulart es derrocado y el ejército toma el poder.

Tras la destitución del presidente se adoptó, el 9 de abril de 1964, el primer Acta institucional, que aunque deja en vigencia la Constitución de 1946, anula las garantías constitucionales durante seis meses (9).

Entre tanto, el Congreso designa al general Humberto Castelo Branco para desempeñar las funciones presidenciales, hasta el final del mandato de Goulart, en enero de 1966. Se adopta también el Estatuto de los Partidos Políticos, en un intento de eliminar del paisaje político brasileño a los partidos minoritarios.

A continuación de las elecciones para gobernadores, Castelo Branco asumió poderes especiales con la aprobación del segundo Acta institucional, el 27 de octubre de 1965. Este Acta suponía fundamentalmente la modificación del procedimiento de reforma constitucional en favor del presidente, legitimando, además, al Congreso en la elección del presidente de la República.

Como consecuencia de la aplicación del nuevo Acta se constituyen dos nuevos grupos políticos: la Alianza Renovadora Nacional (ARENA) y el Movimiento Democrático Brasileño (MDB).

empeñó el vicepresidente de la Cámara de los Diputados, Carlos Luz. Posteriormente, las tareas de gobierno las desempeñó el vicepresidente del Senado, Neren Ramos, como consecuencia de un golpe militar dirigido por el general y ministro de la Guerra Henrique Teixeira Lott.

(8) En relación con el mandato de Kubitschek es interesante la lectura de P. GÓMEZ APARICIO: *La doctrina de Kubitschek en marcha*, Ed. Casado, Madrid, 1959.

(9) A pesar de la gran diversidad de estudios respecto al período que abarca el proceso político brasileño hasta 1964, cabe mencionar los siguientes: U. CHACÓN: *Estado e povo no Brasil. As experiências do Estado Novo e da democracia populista 1937-1964*, Olympo Ed., Río de Janeiro, 1977; J. W. F. DULLES: *Political Military Crises. 1955-1964*, Texas University Press, Austin, 1970; I. L. HOROWITZ: *Revolución en el Brasil. Política y sociedad de Vargas a Goulart (1930-1964)*, Colección Popular, México, 1966, y T. E. SKIDMORE: *Politics in Brazil 1930-1964: An Experience in Democracy*, Oxford University Press, Londres, 1970.

El tercer Acta institucional, de 5 de febrero de 1966, señaló las fechas de las elecciones presidenciales y legislativas, adoptándose posteriormente el 6 de diciembre el cuarto Acta institucional. Dicha norma recogía todas las modificaciones incluidas en la vida política brasileña desde 1964 y preveía un procedimiento acelerado de reforma constitucional. En base al mismo, se promulgó un nuevo texto constitucional el 24 de enero de 1967 (10).

En la nueva norma destacaban las siguientes características: debilitamiento del principio federal, fortalecimiento de los poderes del presidente y restricciones para las garantías constitucionales.

Según se establecía en el tercer Acta institucional, las elecciones presidenciales y legislativas se celebraron en marzo de 1967. De los comicios presidenciales se eligió como presidente a Arturo da Costa e Silva, arrojando las legislativas el siguiente resultado: ARENA obtuvo 227 diputados y 48 senadores, mientras que el MDB consiguió 132 diputados y 18 senadores.

El 14 de diciembre de 1967, después de la negativa del Parlamento a la concesión de la privación de la inmunidad parlamentaria a un diputado, Costa e Silva promulga el quinto Acta institucional, modifica la Constitución de 1967, asume plenos poderes, recorta las facultades del Parlamento y anula la libertad de prensa.

El 1 de septiembre Costa e Silva sufre una trombosis y una junta militar promulga la Constitución de 18 de octubre de 1969, que seguía las líneas marcadas por la de 1967, manteniendo la posición del presidente en clara limitación de las facultades del poder legislativo. El Parlamento, no obstante, ratificó esta Constitución y designó como presidente al general Emilio Garrastasu Medici, contando con el apoyo de la Alianza Renovadora Nacional (ARENA).

Se acentúan en este período las acciones subversivas contra el gobierno (11), que convoca el 15 de noviembre de 1970 las elecciones legislativas para la renovación de un tercio del Senado y la totalidad de la Cámara de los Diputados. Los comicios se celebran por sufragio directo y en los mismos participan los dos únicos partidos legalmente autorizados: la Alianza Renovadora Nacional (ARENA), progubernamental, y el Movimiento Democrático Brasileño (MDB), el partido «tolerado» de la oposición. Se produce un debilitamiento en los resultados del grupo ARENA, como consecuencia de los votos nulos o en blanco registrados, que se interpretan ya como un rechazo al modelo del bipartidismo imperante.

(10) Véase TH. CAVALCANTI y otros: *Estudos sobre a Constituição de 1967*, Río de Janeiro, 1967.

(11) Véase P. BONAVIDES: *A crise política brasileira*, Forense Ed., Río de Janeiro, 1969.

En tanto Medici adopta una considerable serie de reformas económicas, decide designar al general Ernesto Geisel como su sucesor al término de su mandato en enero de 1974. De esta forma, en dicha fecha un colegio electoral elige al designado como nuevo presidente de la República de Brasil, asegurando la continuación de la línea política autoritaria seguida por el régimen militar (12).

La presidencia de Geisel pone de manifiesto la crisis que atraviesan los dos partidos políticos autorizados, así como el distanciamiento y radicalización de la Iglesia católica respecto al Estado, situándose abiertamente en favor de los derechos humanos y las libertades democráticas.

En este contexto se celebran las elecciones legislativas el 15 de noviembre de 1974, que arrojan unos índices de participación más elevados y unos resultados esperanzadores, tras el acercamiento de la oposición al grupo ARENA (13).

Como respuesta a dichos resultados el Gobierno adopta una serie de medidas con el fin de evitar que se produzca de nuevo el acercamiento en las elecciones municipales a celebrar en 1976. En tal sentido, se promulga la denominada *Ley Falção*, que establece un fuerte control sobre la propaganda electoral en radio y televisión. Huelga decir que el Gobierno consiguió un amplio triunfo en las municipales.

No siendo suficiente para el Gobierno esta victoria, y con el objetivo de las elecciones legislativas de 1978, en las que además de la elección total de la Cámara de los Diputados y la renovación de dos tercios del Senado (14), se iban a elegir por primera vez los gobernadores por elección directa, se toman una serie de medidas, entre las que conviene señalar dos de relevante importancia: 1.ª La designación por el Gobierno de un tercio del Senado —los

(12) Cfr. PAU DE ARANA: *La violencia militar en Brasil*, Ed. Siglo XXI, México, 1972, y A. STEPAN: *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*, Yale University Press, New Haven, 1973.

(13) La oposición aventajó en cuatro millones de votos al partido oficial, aunque tal hecho no significó de forma automática el triunfo en los comicios, pues la normativa electoral castiga duramente a los Estados del Este y del Sur, más poblados, para primar las zonas rurales del Norte y Nordeste, donde tradicionalmente el partido oficial gozaba de mayor apoyo.

(14) En lo que se refiere al análisis sobre la evolución y estructura del sistema parlamentario brasileño, pueden citarse los siguientes trabajos: U. ALVARO: *O Parlamento*, Ed. Univ. Gama Folho, Río de Janeiro, 1984; U. A. BARBOSA: *A Câmara dos Deputados como factor de unidad nacional*, Río de Janeiro, 1977; *A Câmara dos Deputados e o sistema parlamentar do Governo do Brasil*, Río de Janeiro, 1977; A. FRANCO: *A Câmara dos Deputados. Síntese histórica*, CDI, Brasília, 1976; E. M. LUZ: *Organização política: Seus fundamentos*, Instituto Documentação Ed., Río de Janeiro, 1975, y R. M. SCHNEIDER: *The Political System of Brazil*, Columbia University Press, 1971.

llamados senadores biónicos—, en suma, designados por los Estados con el placet del Gobierno, y 2.^a El restablecimiento de la elección indirecta para los gobernadores.

Tras el mandato de Geisel, éste designa como su sucesor a João Baptista Figueiredo, que toma el cargo en marzo de 1979, por un período de seis años. El nuevo presidente, con el recelo de los militares, inicia un tímido proceso de liberalización para el restablecimiento de una democracia controlada, promoviendo la disolución de los dos partidos políticos existentes y volviendo al sistema de la elección directa para los gobernadores.

El nuevo sistema de partidos, tras la quiebra del anterior, se puede recoger en el siguiente espectro: el Partido Popular (PP); el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), que constituye un frente amplio con varias tendencias; el Partido Democrático Social (PDS), el partido gubernamental; el Partido de los Trabajadores (PT), presidido y fundado por el líder sindicalista Luis da Silva Lula; el Partido Trabalhista Brasileño (PTB), de carácter populista, sustentado por Janio Quadros y por su presidenta, Ivette Vargas, y el Partido Democrático Trabalhista (PDT), presidido y creado por Lionel Brizola.

La estrategia política de estas nuevas formaciones comienza a dirigirse hacia un intento de agrupación tras las elecciones, esto es, la tendencia del PMDB y del PT de negociar con Figueiredo la elección de un presidente civil.

La respuesta gubernamental no se deja esperar y en 1981 se promulgan una serie de disposiciones sobre procedimiento electoral que, en suma, prohíben las alianzas electorales entre partidos y la anulación de aquellos votos que optasen por candidatos de partidos diferentes.

Con esta falta de vertebración política y el agravamiento de la situación económica se celebran las elecciones municipales y legislativas de 1982, en las que el Partido Democrático y Social consigue la victoria, destacándose los positivos resultados conseguidos por la oposición.

Ya en proceso de transición (15), la sucesión de Figueiredo supuso una división inesperada en el seno del PDS, configurándose una nueva fuerza política autónoma que terminó en la creación del Partido del Frente Liberal. Este nuevo grupo, con el PMDB, formaron la Alianza democrática en apoyo de la candidatura a presidente de Tancredo de Almeida Neves, en oposición al candidato oficial, Paulo Maluf.

(15) Respecto al nuevo proceso de cambio político acaecido en Brasil, pueden consultarse: L. MARTIN: *Le régime autoritaire brésilien et la libéralisation politique: Les limites du changement*, en «Problèmes d'Amérique Latine», núm. 65, París, 1985, y NÚÑEZ RIVERA y otros: *Los regímenes políticos latinoamericanos: Brasil*, UNED, Madrid.

Tras la pronunciación de un Colegio electoral, Tancredo Neves fue elegido presidente de la República. No obstante, la muerte prematura de éste sin apenas haber tomado posesión de su cargo posibilitó que el vicepresidente, José Sarney, ocupara la presidencia.

En consonancia con el proceso de cambio, el nuevo mandatario se comprometió a celebrar elecciones generales en 1986, cuyos resultados son objeto de estudio en un apartado posterior de este trabajo.

III. EL SISTEMA ELECTORAL BRASILEÑO

El proceso de formación del sistema electoral brasileño arranca en la época imperial con la Constitución de 1824 (16), con la convocatoria de elecciones a diputados y senadores para la Asamblea General, así como para los miembros de los Consejos Gerais de las provincias. De tal modo, nos encontrábamos con una elección primaria por la que los votantes, reunidos en asambleas parroquiales, elegían a los electores de las provincias, los cuales en una elección secundaria elegían a los representantes de la Asamblea General y de la provincia. En ambos casos el voto era censitario.

Este sistema estuvo vigente hasta la promulgación, en mayo de 1842, de un decreto que instituía nuevas normas electorales, que posteriormente fueron modificadas por la Ley número 387, de 19 de agosto de 1846. Esta normativa creó una nueva figura, la Junta cualificadora, que se componía de un presidente (el juez de paz más votado) y cuatro miembros elegidos entre los electores.

Estas modificaciones se vieron más tarde desarrolladas por otros dos preceptos legales, que seguían consagrando el sistema indirecto. Así, la Ley número 842, de 19 de septiembre de 1855, denominada «Ley de Círculos», pues dividía las provincias en tantos distritos (círculos) uninominales cuantos fueran el número de sus representantes a la Cámara de los Diputados, los cuales se elegían por mayoría absoluta en cada círculo. Esta Ley fue rectificada cinco años más tarde por la II Ley de los Círculos, de 18 de agosto de 1860, que designaba distritos (círculos) de tres diputados cada uno, elegidos por mayoría simple.

En el mismo sentido, el Decreto número 2675, conocido como «Ley del

(16) Respecto a la originaria evolución del sistema electoral brasileño, véanse V. NUNES LEAL y H. OLIVEIRA AZEVEDO: *A política brasileira os sistemas eleitorais e o voto distrital no Imperio e na República*, en BRANDÃO CAVALCANTI e outros: *O voto distrital no Brasil*, FGU, Río de Janeiro, 1975, y J. A. PIMIENTA BUENO: *Dereito público brasileiro e análise da Constituição do Imperio*, Ministério da Justiça, 1958.

Tercio», mantenía que las elecciones, tanto para los representantes de la Asamblea General como para los de las Asambleas provinciales, se establecerían votando cada elector a tantos nombres como correspondiesen a dos tercios del número total establecido para la provincia, quedando el tercio restante para la representación de las minorías. Esta normativa tuvo escasa vigencia, al aprobarse la Ley Saraiva o «Ley del Censo», de 9 de enero de 1881, que seguía naturalmente consagrando el sistema censitario y la elección indirecta, además de restablecer el sistema distrital uninominal.

Con el advenimiento de la República (17) se produce un sesgo en este proceso, y los Decretos números 200A y 511, de 8 de febrero y 23 de junio de 1890, respectivamente, suprimían el voto censitario adoptando el voto directo, a pesar de que se mantuvo el sistema distrital hasta 1932.

Como señalábamos anteriormente, el sistema distrital, salvo leves modificaciones (18), se mantuvo hasta la caída de la primera República por la Revolución de 1930 (19). Por tanto, el nuevo gobierno adoptó en febrero de 1932 un «Código electoral» que establecía el voto directo e instituía la Justicia Electoral (20).

En suma, desde 1932 hasta 1964 el sistema electoral brasileño se rige por el principio de representación proporcional. Sin embargo, el sistema sufre diversas alteraciones. Así, la regulación adicional de 1945 introdujo algunas distorsiones en el principio mencionado, determinándose que los escaños sobrantes de la primera distribución se adjudicasen al partido más votado en la circunscripción que se tratara.

No obstante, desde el golpe militar de 1964 se desvirtuó por completo el significado del cuerpo normativo electoral, y aunque el mismo se man-

(17) La Constitución republicana de 1891, en su artículo 28, declaraba que las elecciones para los diputados federales se realizarían mediante sufragio directo. Los senadores, tres por cada Estado, serían elegidos del mismo modo que el de los diputados, con la exigencia de que el candidato para dicha Cámara debería ser mayor de treinta y cinco años.

(18) En relación con dichas modificaciones podemos señalar la Ley núm. 1.269, conocida como «Rosa e Silva», de 15 de noviembre de 1904, que aunque mantenía el sistema distrital, elevó a cinco el número de diputados por distrito y creó el denominado voto acumulativo, que permitía a cada elector acumular sus votos para un mismo candidato.

(19) Diversos autores sostienen que la influencia del *tenentismo* en los movimientos pre-revolucionarios desempeñó un papel muy importante en el ascenso de la burguesía, obteniendo verdaderas posibilidades de representación parlamentaria tras la promulgación de la Constitución de 1934.

(20) La justicia electoral fue finalmente consagrada por la Constitución de 1934, incluyéndola en los órganos del poder judicial y dotándola de amplias competencias para organizar y dirigir el funcionamiento del proceso electoral.

tuvo fue vaciándose de contenido a través de las sucesivas Actas institucionales y del Código electoral promulgado por la Ley número 737, de 15 de julio de 1965. En consecuencia, los representantes a la Cámara alta eran elegidos por mayoría relativa, realizándose la designación para los representantes a la Cámara de los Diputados mediante el sistema proporcional.

En 1966 el tercer Acta institucional sustituyó el sufragio universal directo por el indirecto, tanto a nivel federal como estadual. Es obvio que en esta situación se produjo una definitiva ruptura entre la sociedad civil y el poder político.

Las Constituciones de 1967 y 1969 alteraron aún más las normas electorales, adaptando las mismas a las modificaciones introducidas por la descomposición del sistema de partidos (21). De manera que la Constitución de 1969 estableció una proporción en base a los electores de cada Estado, sin tener en consideración la población tal como se había hecho hasta entonces.

En esta dirección, varias enmiendas posteriores fueron introduciendo deformaciones en el criterio de la proporcionalidad, en un intento de legitimar el régimen militar, en el poder desde 1964.

Será necesario apuntar, respecto a lo señalado anteriormente, el análisis realizado por el profesor Da Silva respecto a los factores de desproporcionalidad introducidos en el sistema.

Así, en las elecciones celebradas el 15 de noviembre de 1986 se estimaba la población brasileña en 137.021.000 habitantes, distribuida en veintitrés Estados, el distrito federal y dos territorios:

<i>Estados</i>	<i>Población</i>	<i>Escaños</i>
São Paulo	29.988.000	60
Minas Gerais	14.667.000	53
Rio de Janeiro	12.854.000	46
Bahia	10.788.000	39
Río Grande do Sul	8.528.000	31
Paraná	8.105.000	30
Pernambuco	6.810.000	25
Ceará	5.918.000	22
Maranhão	4.679.000	18
Goías	4.492.000	17
Pará	4.431.000	17
Santa Catarina	4.123.000	16
Paraíba	3.035.000	12

(21) Véase *Partidos políticos y sistemas electorales: El caso brasileño*, II Congreso Ibero-Americano de Derecho Constitucional, México, agosto-noviembre de 1980.

PROCESO DE CAMBIO POLITICO Y ELECCIONES EN BRASIL

<i>Estados</i>	<i>Población</i>	<i>Escaños</i>
Piauí	2.451.000	10
Espirito Santo	2.312.000	10
Alagoas	2.251.000	9
Rio Grande do Norte	2.136.000	8
Amazonas	1.748.000	8
Mato Grosso do Sul	1.632.000	8
Mato Grosso	1.514.000	8
Sergipe	1.303.000	8
Rondonia	943.000	8
Acre	373.000	8
Distrito Federal	1.613.000	8
Amapá	222.000	4
Roraima	105.000	4

Por consiguiente, siguiendo el profesor Da Silva, «se verifica así la desproporción entre, por ejemplo, el Estado de São Paulo, con 29.988.000, esto es, un diputado federal para cada 499.000 habitantes, y el Estado de Acre con una población de 373.000, esto es, un diputado para cada 4.663 habitantes. Por ello, un candidato a diputado federal en Acre, con sus cerca de 130.000 electores, se elige con una cantidad ínfima de votos; en cuanto a São Paulo, con algo más de 16.000.000 de electores, precisa de miles de sufragios» (22).

Esta distorsión en el sistema se ha tratado de corregir en un Anteproyecto de Constitución (23), disminuyendo el número de diputados federales a 420, reduciendo a seis el número de diputados por Estado y elevando el máximo a setenta.

No obstante, y aunque la enmienda constitucional número 22, de 1982, adoptó expresamente el sistema distrital mixto, mayoritario y proporcional (24), la forma en que se materializaba se hacía eco del principio recogido ya en el artículo 148 de la Constitución de 1969, que ha sido definitivamente derogado por la enmienda constitucional número 25, de 1985.

(22) J. A. DA SILVA: *Representação proporcional: Efeitos corporativos no Brasil*, São Paulo, 1987, pág. 25.

(23) O. DUARTE PEREIRA: *Contituinte: Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos*, Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1987, pág. 40, cit. por J. A. SILVA: *Op. cit.*, pág. 26.

(24) Véase I. HAVER DA SILVA: *O voto distrital*, Río de Janeiro, 1986.

IV. LAS ELECCIONES DE 1986: VALORACION DE LOS RESULTADOS

Las elecciones generales convocadas por el presidente Sarney se celebraron el 15 de noviembre de 1986, siendo éstos los primeros comicios que se celebraban en Brasil desde la retirada del régimen militar en enero de 1985.

Naturalmente, dada la importancia respecto al proceso de normalización política de este país, las elecciones tenían un alcance muy amplio, que pretendía cubrir una gran variedad de puestos en diferentes instituciones, tal como se expresa seguidamente:

- La elección de la totalidad de los gobernadores de los Estados que componen la República Federal del Brasil.
- La elección de la totalidad de los miembros de la Cámara de los Diputados del Congreso Nacional, en número de 487.
- La elección de 49 senadores del total de 72 que componen el Senado del Congreso Nacional.
- La elección de 953 diputados estaduais, miembros de las distintas Asambleas Legislativas de los diferentes Estados de la Federación.

Con los objetivos brevemente señalados, las elecciones se celebraron en todo el país en un clima general de calma y tranquilidad, a pesar de algunos escasos incidentes violentos y de la protección llevada a cabo por el Ejército en ciertas zonas del nordeste del país.

El escrutinio se desarrolló con una gran lentitud, debido, entre otras razones, a la enorme amplitud de la elección, a la complejidad del sistema de voto y, en ciertos casos, a problemas de organización. Baste citar, en este último aspecto, el caso de Brasilia, ciudad que votaba por primera vez en su historia.

Asimismo, y a pesar de la complejidad del procedimiento electoral, que radica en las dificultades de los electores para rellenar las papeletas electorales, considerando el bajo nivel cultural de amplios sectores de la población brasileña, la participación resultó elevadísima. No obstante, se debe citar en este punto la obligatoriedad del voto, que se consigna en la documentación personal.

Por diversas razones, fundamentalmente técnicas, como decíamos, el escrutinio se llevó a cabo con gran lentitud, y las líneas básicas que arrojaron los resultados definitivos, a grandes rasgos, fueron las siguientes:

1.º Aplastante victoria del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), correspondiendo el triunfo de esta formación política en 22 de

los 23 Estados de la Federación. Dichos resultados suponen, en consecuencia, una victoria absoluta por parte de la coalición gubernamental y, en suma, un control casi absoluto en todo el país del partido mayoritario, el PMDB.

Entre los gobernadores del PMDB elegidos cabe señalar el caso del Estado de Minas Gerais, donde consiguió el triunfo el candidato pemebedista Car-

CUADRO NÚM. 1

ELECCION DE GOBERNADORES

Acre: Flaviano Flavio de Melo (PMDB).
Alagoas: Fernando Affonso Collor de Mello (PMDB).
Amazonas: Amazonino Armando Mendes (PMDB).
Bahía: Francisco Waldir Pires de Souza (PMDB).
Ceará: Tasso Ribeiro Jereissati (PMDB).
Distrito Federal: José Aparecido de Oliveira.
Espirito Santo: Max Freitas Mauro (PMDB).
Goiás: Henrique Santillo (PMDB).
Maranhão: Epitácio Cafeteira Afonso Pereira (PMDB).
Mato Grosso: Carlos Gomes Bezena (PMDB).
Mato Grosso do Sul: Marcelo Miranda Soares (PMDB).
Minas Gerais: Newton Cardoso (PMDB).
Pará: Héllito Mota Gueiros (PMDB).
Paraíba: Tarcísio de Miranda Burity (PMDB).
Paraná: Alvaro Fernandes Dias (PMDB).
Pernambuco: Miguel Arraes de Alencar (PMDB).
Piauí: Alberto Tavares Silva (PMDB).
Rio de Janeiro: Wellington Moreira Franco (PMDB).
Rio Grande do Norte: Geraldo José da Câmara Ferreira de Melo (PMDB).
Rio Grande do Sul: Pedro Jorge Simón (PMDB).
Rondonia: Jerónimo Garcia de Santana (PMDB).
Santa Catarina: Pedro Ivo Figueiredo de Campos (PMDB).
São Paulo: Orestes Quércia (PMDB).
Sergipe: Antônio Carlos Valadares (PFL).

TERRITORIOS

Amapá: Jorge Nova da Costa.
Fernando de Noronha: Gerson da Silva Monteiro.
Roraima: Getulio Alberto de Souza Cruz (PMDB).

FUENTE: Câmara dos Deputados. Coordenação de Apoio Parlamentar, Seção de Distribuição, Atendimento e Informação. Setor de Informações, 1987.

doso, constituyendo su victoria una gran sorpresa, pues los sondeos de opinión previos a los comicios daban como favorito a Itamar Franco, candidato del PFL.

El único Estado en el que se ha producido una derrota para el PMDB fue en el de Sergipe, en el que venció el candidato del PFL, Antônio Carlos Valadares.

A continuación conviene reseñar algunos comentarios respecto a los resultados alcanzados en los Estados de São Paulo, Río de Janeiro y el Distrito Federal, debido, en definitiva, a la importancia y repercusiones que éstos suponen para la vida política del país.

En las elecciones para gobernador del Estado de São Paulo se presentaban cinco candidatos:

- Orestes Quércia, candidato del PMDB, ex alcalde de Campinas, uno de los mayores municipios del Estado.
- Antônio Ermirio de Moraes, perteneciente al PTB.
- Paulo Maluf, del Partido Democrático y Social, ex gobernador de São Paulo y antiguo candidato a las presidenciales de 1985, en las que fue elegido Tancredo Neves.
- Eduardo Matarazzo Suplicy, del PT.
- Y, finalmente, Teotonino Símoes, del Partido Humanista.

La pugna, por tanto, se centró entre el candidato del PTB, Ermirio Moraes, y el candidato del PDS, Paulo Maluf. La estrategia del PMDB, empero, se dirigía a evitar el triunfo de este último candidato por las implicaciones políticas que podía suponer su triunfo. De modo que se inició una tendencia de claro apoyo hacia E. Moraes, tendencia que provocó las protestas del sector izquierdista del movimiento, que apoyaba abiertamente la candidatura de Quércia. En última instancia, triunfó esta postura en el seno del PMDB, volcándose el aparato del partido en apoyo de su propio candidato.

En tal situación, y a pesar de los sondeos de opinión, Quércia consiguió una victoria sustancial sobre sus oponentes, significando la misma el continuismo de la línea política del PMDB y la obstaculización al eventual triunfo de Paulo Maluf.

En Río de Janeiro, el candidato del PMDB, Moreira Franco, consiguió alzarse con la mayoría de votos, seguido por el candidato del PDT, Dancy Ribeiro.

En diferentes medios políticos brasileños se considera la victoria de Moreira Franco como un voto de castigo contra el líder del PDT y gobernador del Estado de Río en los últimos seis años, Lionel Brizola, que erróneamente había convertido la campaña electoral como un enfrentamiento personal entre

su prestigio y el Gobierno federal, acentuándose aún más el enfrentamiento en la proximidad del día de los comicios, al pedirse el voto en favor del mencionado candidato del PDT como una crítica a la política económica seguida por el Gobierno de la nación.

Asimismo, a esta derrota del PDT en Río de Janeiro se suma la sufrida por el candidato de esta formación política en el Estado de Río Grande do Sul, otra zona de influencia de Brizola, en favor del candidato del PMDB, Ferreira de Melo.

Finalmente, conviene hacer una breve acotación al caso de Brasilia, ciudad en donde los resultados electorales se han alejado, en parte, de las previsiones en la intención de voto de los electores. En síntesis, podríamos afirmar como factor fundamental la orientación de izquierda del voto del electorado del Distrito Federal.

2.º Al igual que lo descrito para las elecciones a gobernadores, lo más destacable respecto a las elecciones para el Congreso Nacional es el triunfo arrollador de la coalición gubernamental.

Así, la Cámara Alta, tras los últimos comicios, arrojará la siguiente composición global: al PMDB le corresponderán entre 44 y 46 senadores, mientras que al PFL 15 y 16. Tal composición garantiza a la coalición formada por ambos partidos la mayoría absoluta del Senado. La oposición, sin embargo, en esta Cámara estará muy reducida, subrayándose que algunas de las formaciones que han conseguido representación en la misma —Partido Liberal y Partido Demócrata Cristiano— estarán más en la línea de apoyo del trabajo del Gobierno que de una posición crítica, siendo única excepción el senador del PDT elegido en Brasilia.

Respecto al Congreso de los Diputados, el PMDB ha obtenido 259 escaños, lo que asegura a tal formación la mayoría en la Cámara Baja. No obstante, si a los escaños conseguidos por el PMDB se le suman los del PFL (118) y los 17 del PTB, partido que tradicionalmente ha apoyado las líneas de acción gubernamentales, se colige una abrumadora mayoría en el Congreso, otorgándose así una amplia maniobrabilidad legislativa y constituyente al partido vencedor.

El resto del Congreso se configura como sigue: el PDS alcanza los 32 diputados, colocándose a la derecha del Gobierno, mientras que a la izquierda estarán los 24 escaños del PDT, junto con los 16 del PT.

Además, la Cámara se completará con la representación minoritaria de otras formaciones, en gran parte con carácter exclusivamente regional. Así, el PL ha obtenido seis diputados por los cinco del PDC y un único representante tanto para el PSB como para el PSC, quedando el comunismo brasileño con tres escaños para el PCB y cinco para el PC do Brasil.

En suma, puede sostenerse que de los resultados obtenidos en estas elecciones, la orientación ideológica mayoritaria, que se esperaba como nítidamente conservadora para la Asamblea Nacional antes de los comicios, presenta ahora una tendencia hacia el centro-derecha. Si bien estas tendencias son difíciles de determinar tomando en consideración el amplio arco de orientaciones políticas que acoge en su seno el PMDB, por un lado, y, por otro, el papel que desempeñarán los partidos de izquierdas, a pesar de su escasa representación parlamentaria, en su actitud respecto a las acciones gubernamentales.

3.º En último término, es necesario destacar que, al margen de su abrumadora victoria, el PMDB no ha conseguido la mayoría en muchas de las Cámaras legislativas estaduais, hecho que supone una mayor dificultad para el desempeño de las funciones de los gobernadores electos de dicho partido, particularmente en aquellos Estados en los que éstos carezcan de la mayoría señalada en las Cámaras estaduais. Asimismo, la coalición entre el PMDB y el PFL sólo se estableció a nivel nacional, de manera que en muchos Estados los diputados locales del PFL posiblemente actuarán también con una política de oposición al gobernador.

V. CONCLUSIONES

Se destacan a continuación las principales conclusiones obtenidas en el presente trabajo. En primer lugar, tras el análisis de la evolución político-constitucional brasileña se ha observado la necesidad de la elaboración de una nueva Carta Magna, que permita la creación de una nueva estructura jurídico-constitucional que posibilite, por una parte, una salida a los anquilosados hábitos del tejido político y legitime, por otra, el inicio de una nueva andadura político-social del país, así como su modernización y reorganización económica.

Otro aspecto a tener en cuenta es la necesidad de una sustancial reforma del actual sistema electoral hacia un verdadero sistema de representación proporcional puro, que junto con una nueva Ley de Partidos Políticos se erija en un cauce real de la representación de la voluntad política del pueblo brasileño.

En segundo término, en cuanto a los resultados de las elecciones generales de noviembre de 1986, y en conexión con lo anteriormente expuesto, cabe referirse a la convocatoria de una Asamblea Constituyente cuyo objetivo se centrará en la redacción de una nueva Constitución que, lógicamente,

posibilitara la elección directa del presidente de la República y el establecimiento de su respectivo mandato presidencial.

En tercer lugar, realizando una acotación directa respecto de los resultados obtenidos por las distintas fuerzas políticas en dichos comicios, podemos señalar lo siguiente:

— El triunfo abrumador del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), que le permite el control absoluto del aparato del Estado. En tal sentido, baste citar la mayoría alcanzada por esta formación en las elecciones a gobernadores.

Asimismo, la mayoría absoluta conseguida por este partido en coalición con el Partido del Frente Liberal (PFL) en la Cámara de los Diputados.

De igual manera se estructura la holgada mayoría conseguida por el PMDB en el Senado, la cual le permitirá apoyarse también en el PFL para aquellas decisiones de fundamental trascendencia que requieran la mayoría absoluta de la Cámara Alta.

— El castigo electoral encajado por el Partido Democrático y Social (PDS), formación erigida como verdadero apoyo político de la dictadura.

— En último caso, señalar la derrota del Partido del Frente Liberal, auténtico gran perdedor de las elecciones.

En definitiva, de lo mencionado puede deducirse que de los resultados de los comicios de 1986 se ha estructurado un predominio de centro-derecha en el Congreso Nacional brasileño, aunque a pesar de tal orientación ideológica habrán de tenerse presentes las diferentes tendencias que se acogen en el seno del PMDB, particularmente el ala más progresista de este partido, dirigida por Ulises Guimarães, que puede constituirse, en realidad, como un verdadero freno para la orientación conservadora del Parlamento, especialmente en decisiones de gran relevancia como serán la elaboración de la nueva Constitución, las medidas encaminadas a la modernización político-económica del país y el nuevo techo a establecer para el mandato presidencial.