

Brasil

Elecciones y escenario político

Rogério Schmitt

El artículo, partiendo de la descripción de las instituciones políticas brasileñas contemporáneas, presenta los resultados de las recientes elecciones municipales y sostiene que éstas tendrán menos impacto de lo que se supone sobre la sucesión presidencial de 2002. Examinando el resultado de las tres elecciones presidenciales realizadas en Brasil desde el restablecimiento de la democracia, el autor presenta algunos posibles escenarios electorales y propone cuál será la más probable disputa por la sucesión.

Brasil está ingresando en el siglo XXI en la condición de una de las mayores democracias del mundo. El electorado habilitado para votar es superior a 108 millones de ciudadanos. Hay un ciclo periódico de elecciones libres en las cuales compiten candidatos y partidos políticos de las más diferentes coloraciones ideológicas.

Transcurridos 16 años desde el restablecimiento del régimen democrático, los brasileños ya protagonizaron tres votaciones presidenciales, cuatro para el Congreso Nacional (una de ellas también revestida de carácter constituyente), igual número de contiendas para los ejecutivos y legislativos estaduais, dos plebiscitos (sobre forma y sistema de gobierno) y cinco elecciones municipales.

En 2000, Brasil se convirtió en el primer país en realizar una elección en la que todos los electores votaron a través de sofisticadas urnas electrónicas, procedimiento que virtualmente erradicó los fraudes electorales y que permite conocer los resultados finales de la contienda dentro de un plazo de 48 horas; teniendo en cuenta los episodios que rodearon la elección presidencial norteamericana de fines de 2000, es sin duda una de las marcas más originales y admirables del proceso electoral brasileño contemporáneo.

ROGÉRIO SCHMITT: profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de São Paulo; autor de *Partidos políticos en Brasil (1945-2000)* (Jorge Zahar Editor, San Pablo, 2000).

Palabras clave: sistema de partidos, elecciones, gobierno, Brasil.

Al igual que Estados Unidos y también algunos países latinoamericanos, Brasil es una federación. El sistema político nacional es, por lo tanto, el producto de una compleja combinación entre tres diferentes esferas de poder en un sistema presidencialista de gobierno. En el plano nacional propiamente dicho, el presidente de la República (cargo ocupado desde 1995 por Fernando Henrique Cardoso) coexiste con un Congreso Nacional bicameral. Las elecciones presidenciales se realizan cada cuatro años, según el sistema de mayoría absoluta (dos vueltas), y se permite la reelección del titular por un único mandato consecutivo. Las elecciones de los congresistas se realizan simultáneamente a las presidenciales. La Cámara de Diputados se compone de 513 diputados federales, elegidos por los partidos políticos en los diferentes estados a través de un sistema de representación proporcional por mandatos de cuatro años. El Senado Federal está integrado por 81 senadores, elegidos por mayoría simple en los estados, por mandatos de ocho años, obedeciendo al principio de la renovación alternada (un tercio y dos tercios en cada elección).

En el plano subnacional, Brasil está dividido en 27 unidades federativas (26 estados más el Distrito Federal). En cada una de ellas, el Ejecutivo es ejercido por un gobernador, mientras que el poder de legislar lo desempeña una Asamblea Legislativa unicameral. Esas elecciones se realizan cada cuatro años, en conjunto con las contiendas presidencial y legislativa. Los gobernadores estatales, así como el presidente, se eligen por mayoría absoluta (dos vueltas) por hasta dos mandatos consecutivos. Los diputados estatales, así como sus similares federales, también son elegidos por los partidos políticos a través de un sistema de representación proporcional.

La base de la pirámide federativa está compuesta por los municipios. Brasil tiene más de 5.600 de ellos. Los electores de cada municipio eligen, todos al mismo tiempo, sus respectivos prefectos y cámaras municipales, una vez por mandatos de cuatro años. Los prefectos son elegidos por el sistema de mayoría simple o por el de mayoría absoluta en dos vueltas (dependiendo del número de electores del municipio), mientras que los concejales son elegidos con base en la representación proporcional entre los partidos políticos. Todas las elecciones se realizan en los años pares. La estructuración del calendario electoral brasileño se hace de tal modo que siempre coincidan las elecciones en el plano nacional y estadual (1994, 1998, 2002, etc.). Las elecciones en el plano municipal se realizan, a su vez, en forma separada de todas las demás, con intervalos de dos años de diferencia (1996, 2000, 2004, etc.). Curiosamente (tal vez debido a la fuerte cultura deportiva del país), las elecciones nacionales y estatales coinciden con los años en los que se realiza el Campeonato Mundial de Fútbol, y las elecciones municipales coinciden con la realización de los Juegos Olímpicos.

El Tribunal Superior Electoral (órgano encargado constitucionalmente de organizar el proceso electoral) reconoce actualmente en Brasil la existencia de 30 partidos políticos. De ellos, 18 obtuvieron alguna representación en el Congreso Nacional (por lo menos un diputado federal o un senador) después

de las elecciones de 1998. Mientras tanto, más de 90% de los diputados federales y más de 95% de los senadores pertenecen solamente a siete agrupaciones partidarias. Estas se distribuyen en un espectro ideológico más o menos nítido, de acuerdo con el tradicional eje derecha-centro-izquierda. Las agrupaciones partidarias más importantes se enumeran abajo. El ordenamiento propuesto obedece al número total de diputados federales elegidos por cada partido en el periodo democrático en curso.

El centrista PMDB (Partido del Movimiento Democrático Brasileño) es una agrupación que se remonta al extinto Movimiento Democrático Brasileño (MDB), que a su vez fue el partido de oposición al régimen militar (1964-1985). El PMDB surgió en 1980 y ha sido el mayor partido brasileño desde el restablecimiento de la democracia. A través del actual senador José Sarney, el PMDB gobernó Brasil entre 1985 y 1990. La agrupación ha formado parte de la base de apoyo parlamentario del gobierno de Cardoso en sus dos mandatos.

El PFL (Partido del Frente Liberal) es la mayor agrupación partidaria de derecha, y la segunda en tamaño en el país. La agrupación surgió en 1985 a partir de una fracción disidente del partido que dio apoyo parlamentario al régimen militar. El PFL formó parte fundamental de la administración del presidente Sarney e integra también el actual gobierno. El vice-presidente Marco Maciel es una de sus principales personalidades.

El PSDB (Partido de la Social Democracia Brasileña) es la tercera agrupación partidaria en tamaño; a ella pertenece el presidente Fernando Henrique Cardoso (electo en 1994 y reelecto en 1998). El PSDB surgió en 1988 como una disidencia del PMDB, y también puede ser clasificado como un partido de perfil centrista. La cuarta agrupación partidaria en actividad es el derechista PPB (Partido Progresista Brasileño), surgida en 1980 (inicialmente como PDS - Partido Democrático Social, posteriormente cambiada por PPR - Partido Progresista Reformador, hasta la adopción de la denominación actual en 1995) para suceder a la Alianza Renovadora Nacional (Arena), que fue el rostro parlamentario del gobierno durante el régimen militar. La mayor expresión política del PPB es Paulo Maluf, ex-gobernador del estado de São Paulo.

El PT (Partido de los Trabajadores), también fundado en 1980, es el mayor de los partidos de izquierda. Su principal líder es Luiz Inácio Lula da Silva, que ya disputó en tres oportunidades, sin éxito, las elecciones presidenciales. El PT ha hecho oposición a los sucesivos gobiernos en el plano federal, y ya es responsable de la administración de diversos estados y municipios brasileños.

La segunda agrupación de oposición es el izquierdista PDT (Partido Democrático Trabajador), igualmente creado en 1980 y cuyo principal referente es Leonel Brizola, ex-gobernador del estado de Rio de Janeiro. El núcleo central

del espectro partidario se completa con el PTB (Partido Trabajador Brasileño). Fundado en 1980, ha integrado la base parlamentaria de apoyo al actual presidente desde el principio.

Alrededor de estos siete partidos principales gravitan diversas agrupaciones de menor tamaño, pero que se constituyen también en actores políticos más o menos relevantes. En el campo de la derecha, sobresalen el PL (Partido Liberal), el PSD (Partido Social Democrático) y el Prona (Partido de la Reconstrucción del Orden Nacional). En la izquierda, se destacan el PPS (Partido Popular Socialista) y el PSB (Partido Socialista Brasileño).

Recientemente, en octubre de 2000, Brasil realizó elecciones para prefectos y concejales en sus miles de municipios. ¿Cuál fue el resultado de este escrutinio? La sumatoria nacional de la votación obtenida para el cargo de prefecto indica que cuatro partidos obtuvieron un excelente desempeño electoral caracterizando, virtualmente, una situación de cuádruple empate político. El PSDB fue el partido preferido por 13,5 millones de electores en la elección de sus candidatos a prefecto. El PMDB viene después, con los votos de 13,2 millones de brasileños. El PFL y el PT aparecen un poco más atrás con, respectivamente, 12,9 y 11,9 millones de sufragios.

No obstante, cuando se compara el número total de prefectos y concejales elegidos por esas mismas cuatro agrupaciones, el cuadro es significativamente distinto. Teniendo como base esos criterios, el PMDB (1.257 prefectos y 11.373 concejales), el PFL (1.028 prefectos y 9.649 concejales) y el PSDB (990 prefectos y 8.518 concejales) fueron los mayores vencedores. El PT (187 prefectos y 2.485 concejales), incluso habiendo conquistado el gobierno de varias capitales de estado (como, p. ej., la ciudad de San Pablo, la mayor del país y la segunda en dimensión de América Latina) y de otros municipios de central importancia, no está tan nítidamente consolidado a lo largo de todo el territorio nacional como sus principales adversarios. El número total de mandatos electivos (prefectos y concejales) elegidos por el PT fue incluso inferior al de otras agrupaciones como el PPB, el PTB, el PDT, el PL y el PPS.

La mayor parte de los analistas políticos, sin mencionar los propios partidos, se adelantaron a proclamar que el veredicto extraído de las urnas en las elecciones municipales determinaría en gran medida el cuadro sucesorio para las futuras elecciones presidenciales y del congreso de 2002. Basados en esa hipótesis (antes presupuesta que demostrada), se hicieron los pronósticos más diversos. Algunos favorables a los partidos y candidatos de oposición y otros a la coalición que apoya al gobierno de Cardoso. Ese tipo de razonamientos, en cualquiera de sus versiones, no es necesariamente verdadero, tal como traté de argumentar.

El sentido común indica, de hecho, que el resultado de las elecciones de 2000 configuró una especie de mapa político del país a partir del cual los partidos y candidatos comienzan a elaborar estrategias y alianzas teniendo en cuen-

ta la próxima disputa electoral. Es necesario recordar, con todo, que desde el punto de vista del elector, la lógica que orienta la elección de un candidato a prefecto es considerablemente diferente de la que predomina en la elección de un candidato presidencial. Sucesivos sondeos de opinión pública, y también análisis académicos basados en datos agregados, han mostrado reiteradamente que el elector brasileño, de manera general, vota antes que nada por candidaturas individuales, influido por las características personales de los postulantes a los diferentes cargos. El voto partidario e ideológicamente orientado también existe, pero su influencia todavía no es tan decisiva como el voto de carácter personalista (aunque presente una tendencia de crecimiento a lo largo del tiempo).

Más específicamente, en las elecciones para los cargos ejecutivos (presidente, gobernador y prefecto), la dirección del voto está fuertemente influida por la evaluación que hace el elector de la administración que está terminando. Electores que evalúan positivamente al gobierno en el final del mandato tienden a votar por el/los candidato/s apoyados por él en las elecciones. Al contrario, aquellos electores que, por cualquier razón, tienen una evaluación negativa de los gobernantes, tienden a votar por el/los partido/s de oposición. De este modo, el resultado de las recientes elecciones municipales brasileñas no se puede considerar necesariamente un buen elemento de predicción de las elecciones del año que viene. En el contexto de la federación brasileña, un voto conferido por un elector a un candidato de un partido cualquiera en una elección para prefecto o gobernador, no se traduce necesariamente en un voto de este mismo elector por otro candidato de aquel mismo partido en la elección presidencial. La evaluación de la opinión pública sobre el desempeño del gobierno en el final del mandato prevalece sobre la filiación partidaria de los candidatos que postulan volver a ocupar ese cargo inmediatamente.

Por todas estas razones, creo que deberían hacerse estimaciones más rigurosas de los resultados de las próximas elecciones presidenciales no basándose en el resultado de las recientes elecciones municipales, y sí a partir de la consulta de la serie histórica de las elecciones a este cargo. Es lo que haré a continuación. La historia de las tres últimas elecciones presidenciales en Brasil puede dividirse, claramente, en dos fases. La primera correspondió a la contienda de 1989 (una elección «soltera», es decir, la única realizada en ese año, y definida en dos vueltas), mientras que la segunda se refiere a las elecciones realizadas en 1994 y 1998 (contendidas realizadas en conjunto con elecciones para otros cargos, y definidas en la primera vuelta).

La elección presidencial de 1989 marcó el esperado retorno del derecho de elección popular directa. Interrumpidas durante la vigencia del régimen militar, la última elección presidencial directa había sido en el lejano 1960. El gobierno de Sarney (electo todavía de modo indirecto), luego de un inicio en el cual disfrutara de enorme popularidad, presentaba bajas tasas de aprobación popular, en correspondencia con la herencia mensual de elevadísimos índices inflacionarios. Los candidatos de los dos partidos de la coalición que

entonces confería a Sarney amplia mayoría en las dos bancas del Congreso obtuvieron un pobre desempeño en las urnas: Ulysses Guimarães (PMDB) y Aureliano Chaves (PFL) no pasaron de 4,7% y 0,9% de los votos válidos, respectivamente. Los seis candidatos más votados fueron todos, claramente, de oposición al Gobierno Federal: Fernando Collor de Mello (PRN), con 30,5% de los votos; Luiz Inácio Lula da Silva (PT), con 17,2%; Leonel Brizola (PDT), con 16,5%; Mário Covas (PSDB), con 11,5%; Paulo Maluf (PDS), con 8,9%; y Guilherme Afif Domingues (PL), con 4,8%. En la segunda vuelta, Collor de Mello (gobernador de un pequeño estado nordestino y candidato por un partido que jamás obtuviera hasta entonces ni siquiera un diputado federal) conquistó el cargo máximo del país, derrotando a Lula por 53% a 47% de los votos válidos.

La tumultuosa presidencia de Collor de Mello no duró siquiera tres años. Al final de 1992, el Congreso Nacional aprobó su *impeachment*. El vicepresidente, Itamar Franco, asumió en su lugar y completó el resto del mandato presidencial, que era hasta entonces de cinco años. El derechista Partido de la Reconstrucción Nacional (PRN), que diera abrigo al proyecto político del ex-presidente, enseguida se evaporó por completo del escenario político brasileño. Franco realizó un gobierno de coalición nacional y llegó al final de su administración disfrutando de elevados niveles de aprobación popular, gracias a un exitoso plan de estabilización económica (conocido como el Plan Real), el cual fue dirigido por su entonces ministro de Hacienda, Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Cardoso obtuvo así buenas credenciales para disputar la sucesión presidencial de 1994 como candidato apoyado por el Gobierno Federal y por una alianza entre su PSDB, el PFL (que postuló el candidato a vicepresidente) y el PTB. FHC fue elegido en la primera vuelta, con 54,3% de los votos válidos. El principal candidato de la oposición fue una vez más Lula da Silva, por el PT. Incluso derrotado, Lula aumentó su votación en casi 10 puntos porcentuales, alcanzando 27% de los votos válidos. En la tercera posición hubo una sorpresa: el folklórico Enéas Carneiro, del Prona, con 7,4% de los votos, superando a los políticos tradicionales de los grandes partidos. Orestes Quércia (PMDB), Leonel Brizola (PDT) y Esperidião Amin (PPR) no consiguieron siquiera sobrepasar la franja de 5% de los votos válidos.

La elección de 1998 fue prácticamente una repetición de la anterior. Cardoso, dirigiendo un gobierno marcado por amplias reformas en la economía del país, fue reelegido con 53,1% de los votos válidos. La alianza victoriosa esta vez contó también con la presencia del PPB. El PMDB, mayor partido brasileño, no lanzó ningún candidato presidencial y oficialmente no declaró apoyo a nadie. El petista Lula, teniendo ahora al pedetista Brizola como candidato a vice, llegó al umbral de 31,7% de los votos válidos. La mayor novedad de esta contienda fue la presencia del cearense Ciro Gomes, por el PPS (con el apoyo del PL). Un disidente del PSDB, Gomes, fue preferido por 11% de los electores en aquella ocasión.

Faltando poco más de 18 meses para la contienda presidencial de 2002, abundan las especulaciones sobre quiénes serán los protagonistas de la sucesión de Cardoso. En el campo de la oposición, hay menos incertidumbre. El PT, muy probablemente, elegirá a Lula da Silva para una cuarta tentativa presidencial. Tal como en años anteriores, Lula viene liderando todas las encuestas de intención de voto realizadas antes del comienzo de la campaña. Esta vez, sin embargo, quizás haya una disputa dentro del partido contra el senador paulista Eduardo Suplicy (que no tiene, no obstante, un buen desempeño en los sondeos de opinión). Todo indica que Lula va a ser el candidato del PT. Si sus chances de llegar a disputar un previsible segundo puesto en 2002 son elevadas, pues es un nombre muy conocido por el electorado, también son muy altas sus posibilidades de derrota. Más allá del rechazo de la fracción expresiva del electorado al nombre del líder petista, el partido todavía no parece preparado para obtener apoyos de partidos de centro a la candidatura de Lula.

Las evidencias apuntan al pronóstico de que Ciro Gomes (PPS) será nuevamente candidato a la presidencia, sostenido por el buen desempeño en la elección anterior y por un perfil político de oposición, pero que se muestra más moderado y abierto a conversaciones con partidos que integran la base gubernamental. A Gomes le falta, sin embargo, una estructura partidaria más sólida. Su PPS es uno de los partidos con menor representación en el Congreso.

Dos gobernadores de la oposición han sido mencionados como posibles candidatos presidenciales. El primero es el ex-presidente y actual gobernador de Minas Gerais, Itamar Franco, electo por el PMDB y por ahora sin partido, quien ha sido uno de los mayores críticos del gobierno de Cardoso. El hoy en día gobernador de Rio de Janeiro, Anthony Garotinho, electo por el PDT y ahora afiliado al PSB, intenta convencer como un nuevo líder de la izquierda. Las mayores chances de éxito de ambos están, sin embargo, en la disputa de los mandatos de gobernador en sus respectivos estados.

En el campo del oficialismo, el abanico de opciones electorales para la disputa de la sucesión presidencial es mucho más amplio. El PSDB de Cardoso tiene dos o tres precandidatos con gran capacidad de vencer la convención del partido. El primero de ellos es el senador paulista y actual ministro de la Salud, José Serra. El segundo es Tasso Jereissati, gobernador del estado de Ceará. Es padrino político y amigo personal de Ciro Gomes, y ambos han dicho reiteradamente que no les gustaría enfrentarse en la misma elección. Paulo Renato de Souza, actual ministro de Educación, es un tercer nombre que se puede presentar como alternativa de conciliación.

El PFL, principal socio del PSDB en las dos últimas elecciones, pretende presentar un candidato propio en 2002, que puede llegar a ser el propio vicepresidente Marco Maciel, que solo podría suceder a FHC por un único mandato, por restricción constitucional. La muy exitosa gobernadora del estado de Maranhão, Roseana Sarney (hija del ex-presidente), es otra posible postu-

lante al cargo, así como el gobernador Jaime Lerner, del estado de Paraná. El futuro candidato pefelista, sea quien sea, tendrá que contar con el apoyo de Antonio Carlos Magalhães, senador de Bahía, quien acaba de cerrar su mandato como presidente del Senado Federal.

El PMDB ha sido, hasta el momento, la gran incógnita del juego sucesorio. El partido puede presentar un candidato de perfil gubernamental (tal como el senador José Sarney) como optar por una candidatura independiente (p. ej., del senador por Rio Grande do Sul, Pedro Simon), cuando no de oposición (a través del posible reingreso de Itamar Franco en el partido). Este mismo dilema ya se manifestó en 1998, cuando estas dos facciones trabaron un combate similar que acabó resultando en el distanciamiento formal de la agrupación de las elecciones presidenciales. En la condición de (todavía) mayor partido brasileño, el PMDB tendrá un importante papel que desempeñar. Los demás partidos, sean gobierno u oposición, difícilmente tendrán candidatos competitivos para suceder a Fernando Henrique Cardoso.

Todo el escenario descrito anteriormente se puede volver aún más complejo a través de la posibilidad de formación de coaliciones electorales entre los partidos. Esta es, por lo demás, otra incógnita del escenario electoral: si los principales partidos brasileños optarán mayoritariamente por lanzar candidatos propios (como en 1989) o por asociarse entre sí en apoyo a candidatos comunes (como en 1994 y, principalmente, 1998). En este momento, faltando más de año y medio para las elecciones, el pronóstico más razonable posible (con los elementos de análisis presentados) indica que la próxima elección presidencial tiene todo para ser decidida solo en la segunda vuelta, oponiendo un candidato de perfil oficialista (esto es, de centro-derecha) y otro de características opositoristas (esto es, de centro-izquierda). Como toda elección en dos vueltas, vencerá quien sea capaz de conquistar al elector moderado. Aquél que pragmáticamente decide por quién va a votar a partir de la evaluación que haga del gobierno que termina.

En rigor no hay, no obstante, ningún precedente en toda la historia brasileña a partir del cual sea posible inferir patrones definitivos de estrategias políticas para 2002. Esta será, en verdad, la primera elección presidencial en la cual un gobernante democráticamente elegido estará listo para terminar dos mandatos consecutivos en el poder. En Estados Unidos, con un largo registro de elecciones democráticas, el escenario probable sería la elección del vicepresidente como candidato del partido en el poder. Eso sucedió en 2000 con Al Gore y en 1988 con George Bush. El caso brasileño, sin embargo, difiere mucho del norteamericano. Tal como muchas de las demás democracias latinoamericanas (y europeas), Brasil es un sistema multipartidario cuyo principal rasgo son los gobiernos de coalición. Sea cual fuere el partido del próximo presidente, la formación de un bloque parlamentario mayoritario en el Congreso Nacional va a depender de alianzas con partidos distintos de aquel que venza la elección presidencial.