



HAL
open science

¿Cuán profesionales son los congresistas brasileños? La política como profesión y su relación con la calidad de la democracia

Helerson Silva

► **To cite this version:**

Helerson Silva. ¿Cuán profesionales son los congresistas brasileños? La política como profesión y su relación con la calidad de la democracia. XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Nov 2012, Madrid, España. pp.274-289. halshs-00874088

HAL Id: halshs-00874088

<https://shs.hal.science/halshs-00874088>

Submitted on 17 Oct 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



**Actas
Congreso
Internacional
América
Latina:
La autonomía
de una región**

**XV Encuentro de
Latinoamericanistas
Españoles**

Actas del Congreso Internacional “América Latina: La autonomía de una región”, organizado por el Consejo Español de Estudios Iberoamericanos (CEEIB) y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), celebrado en Madrid el 29 y 30 de noviembre de 2012.

Editores:

Heriberto Cairo Carou, Almudena Cabezas González, Tomás Mallo Gutiérrez, Esther del Campo García y José Carpio Martín.

© Los autores, 2012

Diseño de portada: tehura@tehura.es
Maquetación: Darío Barboza
Realización editorial: Trama editorial
trama@tramaeditorial.es
www.tramaeditorial.es
ISBN-e: 978-84-92755-88-2

¿CUAN PROFESIONALES SON LOS CONGRESISTAS BRASILEÑOS? LA POLÍTICA COMO PROFESIÓN Y SU RELACIÓN CON LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

Helerson Silva

Resumen

En el marco de la corriente teórica neoinstitucionalista esta ponencia investiga los grados de profesionalización de los diputados federales brasileños y su relación con la calidad de la democracia. Sustentamos que el Legislativo brasileño en el período post transición democrática es muy institucionalizado; la actual organización legislativa en sistema de Comisiones - el nuevo *loci* del proceso de toma de decisiones otrora ocupado por el Plenario en el período democrático 1946-1964 - requiere no solamente una mayor especialización de los parlamentarios que las dirigen más los torna, junto con los miembros de la Mesa Directiva de la Cámara de los Diputados y del Colegio de Líderes que los designan, la nueva elite parlamentaria brasileña. Además del fortalecimiento del sistema partidista, los cambios aportados por la constitución de 1988 - con el predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo - diversificó los horizontes de posibilidades para la construcción y desarrollo de carreras políticas de los parlamentarios brasileños que se procesan non en ruptura con el Legislativo más siguiendo el camino Legislativo-Ejecutivo-Legislativo.

Introducción

274

“[...] ¿Sabes lo que hace un diputado federal? Yo tan poco, mas después (de electo) te lo cuento [...]” Sea la expresión del voto de protesto de un seguimiento de la población desencantada con sus políticos constantemente implicados en escándalos de corrupción, sea la identificación de una clase pobre y marginada con sus candidatos, la elección de Francisco Everardo Oliveira Silva (PR-SP), el payaso Tiririca - el diputado federal más votado en el pleito del octubre 2010 y lo segundo en toda la historia de la Nueva República con 1,3 millones de votos - sitúa el debate en torno del tema de la profesionalización de la clase política brasileña. Ella toma toda su expresión cuando el candidato a la presidencia José Serra (PSDB) afirmó en la misma campaña electoral que había pasado toda su vida preparándose para ser jefe del Ejecutivo más acabó siendo derrotado por Dilma Rousseff del PT. Es que predomina en el electorado brasileño (si no igualmente en Latinoamérica) no solamente la intuición de que “peor do que esta no puede quedarse” - un otro slogan de campaña que ha conducido Tiririca a la Cámara de los Disputados - más igualmente el censo común de que, de todas las maneras, política es una vocación no un *métier*. Sin embargo, contra el mito del político amador, no interrogamos si los parlamentarios brasileños son profesionales más ¿Cuan profesionales son los congresistas brasileños? Así mismo, la investigación sobre los grados de profesionalización de los políticos en una poliarquía tiene sentido solamente se precedida por otra interrogación hecha bajo del campo de dominio de la Ciencia Política ¿En qué medida la profesionalización de los políticos en general y de los parlamentarios en particular contribuye para la calidad de la democracia?

En el marco de la corriente teórica neoinstitucionalista esta ponencia investiga los grados de profesionalización de los diputados federales brasileños y su relación con la calidad de la democracia. Sustentamos que el Legislativo brasileño en el período post transición democrática es muy institucionalizado; la actual organización legislativa en sistema de Comisiones - el nuevo *loci* del proceso de toma de decisiones otrora ocupado por el Plenario en el período democrático 1946-1964 - requiere no solamente una mayor especialización de los parlamentarios que las dirigen más los torna, junto con los miembros de la Mesa Directiva de la Cámara de los Diputados y del Colegio de Líderes que los designan, la nueva elite parlamentaria brasileña. Además del fortalecimiento del sistema partidista, los cambios aportados por la constitución de 1989 - con el predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo - diversificó los horizontes de posibilidades para la construcción y desarrollo de carreras políticas de los parlamentarios brasileños que se procesan no en ruptura con el Legislativo más siguiendo el camino Legislativo-Ejecutivo-Legislativo. El padrón consistente del comportamiento más disciplinado de la parte de los partidos políticos que forman la coalición gobiernista en la Cámara de los Disputados versus la oposición como resultado del arreglo institucional post 1988 contribuye para profundizar la calidad de la democracia por permitir la aprobación e implementación de la agenda de políticas públicas del Ejecutivo visando las camadas más pobres de la población; la reducción de manera substancial del clientelismo o la distribución del patronazgo por parte del gobierno al mismo tiempo en que permite al electorado

la identificación, de forma más clara, de los contenidos programáticos de los partidos políticos de la situación y de la oposición.

I- Sistemas partidistas, carreras parlamentarias y representación política

Como la mayoría de los países latinoamericanos que transicionaran de los regímenes burocrático-militares para un orden constitucional durante la década de los ochenta del siglo XX, el Brasil reataría con una forma de gobierno más democrática interrumpida por el golpe de Estado de 1964. Sin embargo, fue sólo después del ascenso de una izquierda dispuesta a deconstruir el Estado neoliberal y adoptando en su lugar el capitalismo de Estado – una mezcla de defensa del nacional desarrollismo conjugado con la intervención estatal en el campo económico por medio de políticas sociales orientadas a la incorporación de las masas marginadas en el mercado de consumo - que el país conocería, a partir de 2004, un período excepcional de crecimiento de su economía, de consolidación de sus instituciones y de ampliación de la representación política de su sociedad civil. Esto al mismo tiempo en que rompía con la histórica dominación de las elites dirigentes en el poder y con el desdén de los grupos privilegiados con las clases desprovistas. Todavía, la valoración negativa que los ciudadanos brasileños tiene acerca de sus representantes - particularmente en el Congreso Nacional - no coincide con la importancia creciente del Poder Legislativo en el proceso de toma de decisiones en el Brasil contemporáneo principalmente en lo que concierne las políticas públicas orientadas a las camadas más desfavorecidas de la población y llevadas a cabo especialmente en la gestión Lula da Silva durante sus dos mandatos como presidente del país (2003-2010)¹. Aunque las elecciones de diputados federales y senadores se realizaban desde 1820, solamente en el actual régimen el Congreso Nacional se tornó un espacio efectivo de representación política de una sociedad que se hizo pluralista más también de resolución, de forma negociada, de conflictos sociales. El Legislativo ganó más visibilidad con la conducción de importantes procesos políticos de interés nacional: transición democrática (1985); Asamblea Constituyente (1987-1988); promulgación de una Constitución “ciudadana” garantizando amplios derechos nunca antes concedidos a los brasileños (1889) y mismo en la superación de la crisis política que resultó en el *impeachment* de Collor de Mello (1992), el primero jefe del Ejecutivo elegido por medio del sufragio directo del país después de veinte y nueve años sin elecciones presidenciales; aunque en muchos aspectos, sobre todo lo que concierne al oficio del *policymaker*, el Legislativo sigue siendo un poder poco comprendido por los ciudadanos brasileños.

Esto es porque en el largo de ciento sesenta y seis años de autonomía política del Brasil - período que corresponde a su independencia con la metrópolis portuguesa en 1822 hasta la revocación de restricciones previniendo la formación de nuevas organizaciones partidistas a través de la Enmienda Constitucional nº 25 de mayo de 1985 – de los seis sistemas políticos que precederán la Nueva *República*, solamente la breve experiencia de la *Democracia liberal* de los años 1946-1964 puede ser considerada una poliarquía². En todos los demás, los cambios en la estructura del Estado brasileño con la extinción y creación de nuevos sistemas partidistas provocados por una tradición de intervencionismo y de autoritarismo de la parte de las Fuerzas Armadas – el principal actor en la escena política brasileña antes de 1988 – no solamente acentuaran los estilos de dominación personal en el oficio de político (caciquismo, coronelismo, clientelismo) en general, como también contribuirán para la obstrucción del desarrollo de carreras políticas libres de interferencias estatales, partidistas, o del control de poderosas instituciones como el ejército, los medios de comunicación y los grupos económicos así como de los parlamentarios brasileños, en particular. Aunque autoritaria, la formación del Estado brasileño, en sus rupturas, no prescindió de aparejarse con instituciones democráticas; estas, todavía, carecían del elemento esencial para el éxito de la democracia brasileña, es decir, su cultura política.

Desde principios del período Imperial (1822-1889), aunque no existiesen partidos políticos formales, los parlamentarios brasileños, tanto los conservadores como los liberales, estaban deseosos de establecer una monarquía constitucional limitando el poder Ejecutivo, mismo quedándose leales al régimen. Todavía, la disolución de la Asamblea Constituyente de manera autoritaria, seguida de la promulgación de una constitución con toques liberales otorgada por el emperador en 1824, puso fin a la tentativa de descentralización del poder al mismo tiempo en que inauguraría una tradición de intervencionismo del Estado en el campo político. Durante todo el Imperio, el reclutamiento de la clase política fue dominado por un sistema de selección en que prevaleció el criterio censatario que privilegiaba los grupos económicamente abastados: los grandes propietarios rurales, los comerciantes y mismo los intelectuales. De acuerdo con Nicolau (2002: 5-6), Motta (2008: 33) y Carvalho (2009: 30) el proceso de selección del político brasileño durante esta época ocurría de forma indirecta y en dos etapas. En una primera fase, participaban los votantes detentores de una renta mínima (100 mil *réis*) que incluía una minoría de la población masculina, mayor de veinte y cinco años, analfabeta pero libre que escogían los electores, aquellos que deberían tener el doble de esta renta. Estos políticos “elegidos”, en un segundo turno, seleccionaban los parlamentarios del gobierno, es decir, diputados tenedores de una determinada renta (400 mil *réis* anuales) y senadores que deberían

¹Segundo los datos de opinión pública del Latinobarómetro recogidos entre 1995 a 1998 y 2001 a 2010, a la pregunta hecha a 16237 (100%) entrevistados brasileños ¿“Cuánta confianza tiene Ud. en el Congreso?” responderán: mucha 7,2%; algo 22,0%; poca 37,6% y ninguna 33,3.

²Para una introducción del sistema político brasileño cf. Avelar; Cintra 92007); Motta, 2008.

tener dos veces esta suma fijada. Los diputados cumplían un mandato de cuatro años excepto si la Cámara no era disuelta, práctica común en el Imperio. Los senadores, los cuales servían de forma vitalicia, eran elegidos en lista triple en la cual el emperador designaba el candidato de su preferencia. En las municipalidades, todavía, tanto los concejales como los jueces de paz eran elegidos por los votantes en una sola etapa. Los presidentes de las provincias eran nombrados por el gobierno central. El voto no era secreto y los resultados de las elecciones eran constantemente falsificados.

La “fabricación” del político durante esta época se producía (Motta, 2008: 33) por medio del control tanto del proceso de alistamiento del electorado como de la Mesa Electoral responsable por conducir las elecciones bajo la presión de los miembros de la elite dirigente local, todos empleados del Estado (jefes de policía, jueces de paz, concejales municipales y mismo los curas de la Iglesia). Así, el Gabinete Ministerial nunca perdió una elección y siempre conquistaba la mayoría parlamentaria de manera que el poder conducía a la victoria en las elecciones y no el contrario³. Sin embargo, el Legislativo era subordinado al Ejecutivo y cabía al monarca la alternancia de los políticos en el gobierno ejerciendo la función que debería ser del electorado⁴.

En el último cuarto del siglo XIX, movimientos de inspiración liberal a favor de la abolición de la esclavitud y por el establecimiento de la república no contribuirán de manera significativa para la caída de la monarquía. La abolición por decreto monárquico en 1888 ocurrió cuando la mano de obra del esclavo africano ya no era más determinante para la manutención del sistema de la grande propiedad rural dada la política de blanqueo y sustitución de la raza por medio de la inserción del inmigrante europeo emprendida desde el inicio del siglo XIX. Por otra parte, las elites dirigentes procuraban modernizar el país por medio de la industrialización que racionalizaría el modo de producción de manera a dispensar el excedente de mano de obra hasta entonces empleado, política que acabaría contribuyendo para la formación de un contingente de excluidos. No es una casualidad que el Brasil fue el último país en América Latina a extinguir la servidumbre y establecer una república. En ese contexto, los mismos liberales que se beneficiarían de la exploración del trabajo esclavo – provenientes que eran de las elites oligárquicas como los conservadores – encontrarían en el régimen federalista la solución descentralizadora que buscaban desde la proclamación de la independencia en 1822. Por fin, los clivajes con el Ejército (en búsqueda de modernización e influenciados por el corriente ideológico positivista), la Iglesia (en lucha por la conservación de su hegemonía religiosa) y los propietarios rurales (temerosos con el cambio del régimen) entre 1870 y 1880, sirvieron para minar las bases de apoyo del Estado. Como un castillo de naipes, la monarquía brasileña estaba destinada al derrumbe y cayó bajo el efecto del agotamiento en el arreglo colonial y la influencia del liberalismo económico, no del liberalismo político.

276

La República (1889-1930) heredó las estructuras políticas del Imperio. En el más largo período de la historia política brasileña, cambiaba el régimen pero no los políticos. Sin embargo, la reacción al centralismo del Estado imperial invirtió la lógica del poder. Si durante sesenta y siete años de existencia de la Monarquía Constitucional los políticos brasileños fueran un producto del Estado, en cuatro décadas que duró el arreglo oligárquico, la clase política brasileña fue fabricada en el interior del Partido Republicano. Surgió un sistema unipartidista agregando una coalición de grupos políticos municipales dominados por clanes familiares y coroneles. Los partidos republicanos ejercían el poder de manera vertical desde las capitales hasta los más pequeños municipios del país por medio de un sistema de alianzas interconectando las elites oligárquicas alrededor de una misma organización partidista. Esta ejercía su dominación paternalista de manera horizontal sobre una clientela que pagaba favores con sus votos. El sistema político desplazó la competición que debería ocurrir por medio del sufragio para las disputas dentro de la maquina partidista una vez que la indicación del candidato por el partido ya garantizaba su elección. Así, para ser elegidos y tener estabilidad en el gobierno, los presidentes de la República dependían de los arreglos establecidos con

³Segundo Nicolau (2002:5-6), la Mesa Electoral tuvo el poder de seleccionar los votantes durante cincuenta años, de 1824 a 1875. Aunque diversos autores destaquen que el criterio censitario no sería un obstáculo para la participación de la mayoría de la población brasileña en los sufragios durante ese periodo, lo facto es que la renta poco cambiaba la dinámica de selección anticipada de los políticos. Fue en 1875 que la convocación del electorado por renta se tornó obligatoria y solamente a partir de la reforma electoral de 1881 que la legislación electoral brasileña abolió, antes de muchos otros países, el voto censitario para el votante común aún que tornó más rigurosa los principios de exención de renta para otros grupos. Citando Katz (1997:218-229), Nicolau (2002:7) muestra que hasta el medio del siglo XIX, la exigencia de renta y propiedad para la participación en el sufragio fueran prácticamente generalizadas en Europa, Estados Unidos y América Latina cuando fue gradualmente abolida. El sufragio universal masculino fue establecido en Uruguay (1830), Suiza (1848), Colombia (1853), Australia (1856), Venezuela (1858), Ecuador (1861), Alemania (1867) y Estados Unidos (1870) bien antes de Francia que lo instituyó solamente en la Tercera República (1875). Los países que suprimirán el voto censitario en las últimas décadas del siglo XIX y principios del siglo XX fueron: Chile (1885), Nueva Zelanda (1889), España (1890), Grecia (1894), Finlandia (1906), Austria (1907), Suecia (1909), Portugal (1910), Argentina (1912), Dinamarca (1915), Holanda (1917), Reino Unido (1918), Italia y Noruega (1919), Perú y Bélgica (1920) y Japón (1925).

⁴De acuerdo con Motta (2008), los partidos políticos en el período Imperial eran instituciones de facto y non de derecho debido a una legislación que non previa su existencia. La organización partidista era desprovista de presidentes, secretarios y tesoreros. Existían los concejales, los diputados de las provincias y los diputados generales; los senadores, los presidentes de las provincias, los ministros de Estado, sus auxiliares y sus correligionarios. Los partidos non tenían sedes, escritorios ni tan poco comités organizados. Los programas y proyectos políticos non serían los resultados de congresos, encuentros o seminarios pero de formulaciones de los líderes muchas veces publicados en forma de manifiestos. Segundo el autor, lo máximo de organización que los partidos tuvieran fueran las Comisiones Directoras o los Directorios criados por vuelta de 1870. Sin embargo, como bien a destacado el autor, la ausencia de burocracia del sistema partidista no implicaba en su precariedad más de una organización orientada para la victoria electoral que simplemente la dispensaba.

las oligarquías partidistas de los Estados de la federación. Los gobernadores, de su parte, garantizaban la elección de los diputados federales y senadores que apoyarían los presidentes en el Parlamento (Motta, 2008: 44, 48).

No es paradójico que la República oligárquica establecida por medio del golpe militar fue marcada por el continuismo con las prácticas políticas del régimen precedente: legislación electoral restrictiva y corrupción del sufragio (compra de votos, manipulaciones electorales y falsificación de los resultados de los sufragios), recurrencia de las elites en el poder, estrechamiento de los lazos clientelistas y exclusión de grupos sociales marginados tornando el proceso electivo una mera ficción democrática. Todavía, como lo ha destacado Motta (2008: 44, 45), Nicolau (2002: 21-22 y 26) y Carvalho (2009: 31), la participación del electorado en la República, si comparada con aquella en el tiempo del Imperio, significó un retroceso importante. La reforma electoral de 1881 estableció dos cambios que tornaran el proceso electoral más lejos de la inclusión social: el voto opcional y el obligación de registrarse para votar. Hasta entonces los votantes eran automáticamente registrados aún que tornando el registro obligatorio el elector pasaba a tener que dar prueba de competencia de que sabía leer y escribir, lo que resultó en la exclusión de los analfabetos del sufragio. Estas alteraciones atingirán de pronto ochenta por ciento de los hombres mayores en el período republicano y tuvo como consecuencia una drástica baja en el efectivo del electorado durante el régimen, mismo con la revocación del criterio de la renta y propiedad establecida pela ley Saraiva, la misma que extinguió las elecciones en dos niveles (Nicolau, 2002: 21). Esta legislación se mantuvo vigente por más de un siglo siendo revocada solamente después de la promulgación de la Constitución de 1988 (Motta, 2008: 44)⁵ En el Imperio, la tasa de participación de los votantes superaba los 10% por ciento de una población estimada en diez millones de habitantes. El primero censo realizado en 1872, por ejemplo, registró que votaran cerca de 13% por ciento de la población libre. En 1886, después de la reforma electoral, solamente 0,8% del electorado participó del sufragio. La tasa de participación del electorado en las elecciones directas para diputados en la Cámara del Imperio fue siempre muy baja: 1% en 1881 y 1885; 0,9% en 1886. Ya en la Primera república, el porcentual de votantes circuló en torno de los 3% del total de una población estimada en diecisiete millones de habitantes en 1900 y atingió su punto máximo de 5,6% por ciento en las elecciones de 1930⁶.

Con respecto a las elecciones presidenciales realizadas de forma directa entre 1890 hasta 1930, los datos muestran un estancamiento del proceso de ampliación del electorado brasileño cuya media de participación no superó los 2,3%. De acuerdo con Buarque de Hollanda (2009), el modelo de representación que organizó la escena política republicana se firmó en una base antiliberal, contrario al sistema partidista y a los demás instrumentos de la democracia liberal; eran los Estados de la federación y no el individuo o la población el objeto por excelencia de la representación. La ruptura con el pacto oligárquico que garantizaba la alternancia de los jefes del Ejecutivo en el poder puso término, en 1930, al régimen que ya no más reflejaba ni las estructuras rurales en que había sido engendrada la sociedad brasileña ni la clase política que la mantenía. Los políticos disidentes de la oligarquía republicana se organizaron en una “Alianza Liberal” (formada por dirigentes políticos de Minas Gerais, Rio Grande do Sul y Paraíba) y lanzaron Getúlio Vargas contra el candidato de la situación, Júlio Prestes, de Sao Paulo. La derrota de la oposición en las urnas llevó la coalición opositora a lanzar un movimiento armado que contó con el apoyo de los “tenientes”, facción de las fuerzas armadas que después de una década intentaba derribar el régimen sin éxito. Así, Vargas fue investido en el poder por un golpe de Estado dado por la misma organización militar que lo destituiría en 1945.

Durante el interregno que marcó la ascensión de Vargas en 1930 hasta la implantación del Estado autoritario en 1937, surgirán los primeros partidos políticos “ideológicos” y de masa del Brasil. Esos se organizaron visando particularmente las elecciones de diputados a la Asamblea Constituyente de 1933. El campo político brasileño quedó polarizado por dos partidos que reflectaban las corrientes ideológicas extremistas que surgirán en Europa en principios del siglo XX y que tentaban movilizar sectores sociales modernos y urbanos de la población especialmente representada por la clase operaria emergente de los procesos de aceleración industrial y crecimiento urbano. En la extrema derecha del espectro ideológico, la conservadora *Acción Integralista Brasileña*, de Plínio Salgado, se organizó en 1932 inspirada en el *Movimiento Fascista* italiano de Mussolini; en el otro extremo se encontraba la *Alianza Nacional Libertadora*, frente de izquierda formada por el Partido Comunista, sesión brasileña de la Internacional Comunista, bajo el liderazgo de Luís Carlos Prestes. A pesar de las diferencias, ambas las organizaciones partidistas convergían en la crítica del liberalismo y en la defensa de un Estado centralizado. Durante ese período surgirán importantes avances en la legislación con la creación del Código Electoral en 1932 que instituyó el voto secreto (en orden de combatir los fraudes electorales), concedió a las mujeres el derecho de participación en el sufragio y estableció el sistema de representación proporcional en dos turnos simultáneos; candidatos sin partidos podrían participar de los sufragios. A fin de moralizar y organizar el proceso electivo el Código instituyó la Justicia Electoral responsable por todo el trabajo electoral: alistamiento, organización de las mesas de votación, conteo de

⁵De acuerdo con los datos del IBEG, la tasa de adultos analfabetos en Brasil ha bajado mucho poco antes de 1950. Durante 1965 a 1920, la tasa de analfabetismo permaneció en 65%; en 1930 ella pasó a 60% y en 1940 a 56%. Fue solamente a partir de la década de 1950 que el contingente de analfabetos pasó a ser inferior a los 50% de la población adulta: 48% en 1950, 39% en 1960, 33% en 1970, 26% en 1980, 20% en 1991, 13% en 2000 y 9,7% en 2010, o sea, 14,1 millones de analfabetos para una población estimada en más de 190 millones de personas.

⁶De acuerdo con el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) durante las décadas de 1910 y 1930 el censo de la población brasileña no fue realizado.

votos, reconocimiento y proclamación de los elegidos. Además, la Justicia Electoral regularía en todo el país las elecciones en nivel federal, de las comunidades autónomas (Estados) y municipios⁷. Más la exclusión que tocaba el electorado durante el Imperio y la República oligárquica también atingió el sistema partidista. El Partido Comunista fue destituido tres años después de su fundación en 1922 y quedaría en la clandestinidad durante seis décadas cuando fue restablecido en 1985. No obstante, la implantación de un régimen semifascista por Vargas en 1937, suprimió todos los partidos políticos y no permitió que ninguno de estos cambios se tornasen efectivos hasta la caída del régimen, o sea, durante once años – entre octubre 1934 y diciembre 1945 – el “Estado Nuevo” prohibió las elecciones en Brasil.

La coyuntura nacional e internacional contraria a los gobiernos autoritarios en la Segunda Guerra mundial contribuyó al agotamiento de la dictadura Varguista. El golpe militar de 1945 paradójicamente favoreció el establecimiento de una democracia liberal que duró dieciocho años - de 1946 hasta 1964 – la cual puede ser considerada el primero período de democratización del Brasil. Mismo teniendo como primero jefe del Ejecutivo un general del Ejército (Eurico Gaspar Dutra), elecciones libres para presidente fueran realizadas en 1945, 1950, 1955 y 1960, contando con la participación de las mujeres⁸. En esa primera experiencia democrática diputados y senadores fueran electos para una Asamblea Constituyente que promulgó una nueva constitución en 1946. Esta mantuvo la exclusión de los analfabetos del proceso de selección electoral y establecería el voto obligatorio aún que ampliaría el electorado por medio de la reducción de la edad mínima del elector a dieciocho años. Se creó el Tribunal Superior Electoral (TSE) más solamente en 1950 el Congreso Nacional estableció una legislación moderna la cual tornaba los partidos políticos entidades jurídicas de derecho público⁹.

Entre 1945 hasta 1966, las mayores bancadas del Congreso Nacional eran provenientes del Partido Social Demócrata (PSD), vinculadas a los interés de los propietarios agrarios, del Partido Laborista (*Trabalhista*) Brasileño (PTB), ligados a los sindicatos – los dos fundados por Vargas – y de la Unión Democrática Nacional (UDN), partido ‘antivarguista’, conectado al empresariado y las clases medias de las grandes ciudades y que era contraria al proyecto de desarrollo industrial nacional al mismo tiempo en que criticaba el intervencionismo estatal en nombre del proteccionismo. PSD y PTB formarían una coalición en soporte de las políticas de desarrollo nacional durante los gobiernos populistas de Vargas (1951-1954) y Kubitschek (1956-1960) todavía a partir del 1950, los comunistas pasarían a apoyar la coalición PSD/PTB como alternativa de implantación de reformas sociales en Brasil. La influencia de la izquierda y su proyecto reformista en sectores sociales que comenzarían a tornarse expresivos como las organizaciones conectadas a los grupos populares, sindicatos, ligas campesinas, movimientos estudiantiles, sectores progresistas de la Iglesia católica y partidos políticos de izquierda contribuirían para profundizar la crisis política que culminó con el golpe de Estado de 1964 (Motta, 2008: 76-77; Santos, 2002: 246-247). Como lo ha observado Santos (2009: 241-258) el sistema presidencialista durante el período 1946-1964 se caracterizó por la predominancia del Ejecutivo sobre el Legislativo. Todavía, la prerrogativa constitucional de iniciativa de la ley sobre el *budget*, garantida a este último poder (art. 75 de la Constitución de 1946), prevenía la dependencia que podría existir de la parte de los diputados hacia al Ejecutivo a fin de promovieren sus carreras políticas. Además, la ausencia de restricciones para el encaminamiento de enmiendas por parte de los parlamentarios hechas de manera individual tornaba el Plenario de la Cámara de los Diputados el eje del proceso de toma de decisiones del régimen. Esto tuvo como consecuencia la poca relevancia tanto de los líderes de los partidos políticos cuanto de los partidos como entidades colectivas. En cuanto a los primeros, su poder de seleccionar los miembros de las Comisiones Parlamentarias dependía más de la observancia escrutada de fidelidades políticas do que del grado de especialización del parlamentar en materia de políticas públicas. Con respecto a los últimos, el arreglo institucional pragmáticamente los dispensaba, una vez que para obtener apoyo excedente como una garantía contra la posibilidad del comportamiento indisciplinado por parte de su base gubernamental, el jefe del Ejecutivo negociaba individualmente con los parlamentarios de la oposición. Ese padrón en las relaciones Ejecutivo/Legislativo, lo primero funcionando en orden de optimizar la agenda del Legislativo a su favor; lo segundo marcado por fracciones partidistas y formación de amplias e importantes coaliciones con partidos políticos opositoristas durante la Democracia Liberal de 1946-1964, contribuyó al desarrollo del clientelismo de Estado por favorecer la distribución del patronazgo de la parte del Ejecutivo a parlamentarios dispuestos a recibir todo tipo de ventajas, lo que no aportó beneficios para la democracia.

Durante el período comprendido entre la deposición de João Goulart (1964) y la elección de Tancredo Neves (1985), el régimen militar mantuvo las instituciones políticas del régimen precedente más trató de dirigir el proceso electoral de manera a adecuarlo a sus intereses y que visaran la obtención de una mayoría favorable tanto en el Ejecutivo como en el Congreso Nacional. La legislación electoral cambió la duración de los mandatos y purgó derechos políticos. En nombre de la seguridad nacional decretó elecciones indirectas realizadas por los Colegios electorales para presidente da república, gobernadores y alcaldes retirando de la población el derecho de elegir sus representantes para el Ejecutivo. Instituyó candidaturas natas, el voto vinculado, las sublegendas y cambió el cálculo que establecía el número de diputados en la Cámara de manera a favorecer unos Estados de la federación y menos

⁷Tribunal Superior Eleitoral, História das Eleições no Brasil. (www.tse.jus.br).

⁸En el período pos transición democrática, elecciones presidenciales ocurrieran en 1989, 1994, 1998, 2002 y 2010.

⁹Tribunal Superior Eleitoral, História das Eleições no Brasil. (www.tse.jus.br).

otros. Además, suprimió los partidos políticos (1965) y creó un sistema bipartidista teniendo, de una parte, la Alianza Renovadora Nacional (ARENA), partido gobiernista formado a partir de la unión de los diputados conservadores salidos de otros partidos del período anterior, especialmente de la UDN y, de otra parte, el Movimiento Democrático Brasileño (MDB), el partido de la oposición compuesto por los diputados reformistas del PTB y que reivindicaba el Estado de derecho, la protección de la economía nacional y medidas de protección social (Motta, 2008:98-100)¹⁰. La ARENA dominó las elecciones hasta 1974 cuando los ‘emedebistas’ lograron elegir dieciséis de las veinte y dos vagas en el Senado forzando el régimen a promover la apertura política “lenta” y “gradual” por medio del fin de la censura, la amnistía política, la revocación del Acto Institucional número 5 y de la liberalización controlada del sistema partidista a partir de 1979.

Durante el periodo Monárquico, la República oligárquica, el Estado Nuevo dictatorial de Vargas y la dictadura de 1964-1985, ni los dueños del poder ni la mayoría de la población libre podrían ser considerados ciudadanos porque no existía la cultura igualitaria del individuo hacia las leyes. La existencia de igualdad política, como la ha afirmado Dahl (2006) en el prefacio de su obra *On Political Equality* es una premisa fundamental de la democracia pero la distribución de recursos que los ciudadanos pueden usar a fin de influenciar las decisiones públicas no lo es tan evidente. En esa perspectiva, para ser democráticos, faltaba a esos regímenes las seis características apuntadas por el autor (2006: 9-10) y qué mismo pasando a existir en la Democracia Liberal de 1946-1964 y en la Nueva República analizada a seguir necesitaban ser profundizados, a saber: (1) la participación efectiva de los brasileños en el proceso de toma de decisiones; (2) la igualdad del voto; (3) el conocimiento esclarecido de las alternativas políticas y sus consecuencias por la población; (4) el control final de la agenda política; (5) la inclusión social y finalmente (6) la cultura de los derechos fundamentales.

A partir de un abordaje socio-histórica procuré demostrar, en una primera parte, la relación entre los regímenes políticos y los sistemas partidistas brasileños para el desarrollo de carreras parlamentarias en perspectiva comparada. La estabilidad del primero es condición necesaria para el establecimiento del segundo más no lo es condición suficiente para la consolidación de la democracia. La carencia de una cultura política democrática al interior de las instituciones brasileñas fue el principal obstáculo para la implantación y consolidación de la democracia en el pasado del Brasil y lo sigue siendo para la mejoría de la calidad de la democracia y de sus políticos en el presente tiempo.

II – Proceso de toma de decisiones, profesionalización y circulación de parlamentarios en el período post transición democrática (1988-2012)

279

Como en el primero período democrático que Brasil ha conocido entre 1946 - 1964, el sistema político brasileño post 1988 pasó a adoptar una vez más la forma presidencialista de gobierno con el principio de representación proporcional de lista abierta a fin de orientar el proceso de transformación de los votos en escaños legislativos. Sin embargo, al contrario de lo que ocurrió durante la Democracia Liberal de 1946-1964, las alteraciones constitucionales establecidas por los militares en el período dictatorial (1964-1985) en orden de garantizar la preponderancia legislativa del Ejecutivo sobre el Congreso Nacional resultó en dos cambios significativos en relación al período democrático precedente (Limongi y Figueiredo, 1998: 82). Estos ocurrieron por medio de las ampliaciones: (1) de los poderes presidenciales (principalmente lo que concierne el control por parte del Ejecutivo de la iniciativa del Legislativo en materias distributivas)¹¹; y (2) de los recursos legislativos a disposición de los líderes de los partidos a fin de dirigieren sus bancadas políticas. De esta manera, el arreglo institucional establecido por diversos agentes políticos durante la Constituyente (1987-1988) ha puesto, de manera asimétrica, el eje del proceso de toma de decisiones en el Brasil contemporáneo tanto en el Ejecutivo cuanto en el Legislativo. Así, la Constitución de 1988 consolidó un sistema de gobierno en que el jefe del Ejecutivo necesita de mayoría parlamentaria a fin de gobernar aún que el Congreso Nacional se presenta fragmentado por un sistema político multipartidista que lleva al jefe del Ejecutivo a establecer largas alianzas partidistas a fin de hacer aprobar su agenda de políticas públicas, dilema institucional que Abranches (1988) capturó con maestría bajo la definición del *presidencialismo de coalición*, lo que modificaría las bases del sistema político nacional cambiando profundamente su funcionamiento en comparación con la Democracia Liberal de 1946-1964. A pesar de la coyuntura política aparentemente impracticable, el *modelo organizacional diverso* – en la definición de Limongi y Figueiredo, (2004) - en el proceso de toma de decisiones en el Brasil contemporáneo tiene funcionado con más beneficio para el fortalecimiento del Congreso Nacional y de las carreras parlamentarias de que en el sistema presidencialista de 1946-1964.

De una parte, la ampliación de los poderes presidenciales transformó al jefe del Ejecutivo en el principal legislador del Brasil post 1988¹². Cintra (2007: 67) afirma que entre 1989 a 2001 Fernando Henrique Cardoso, en su primero

¹⁰Tribunal Superior Eleitoral (www.tse.jus.br)

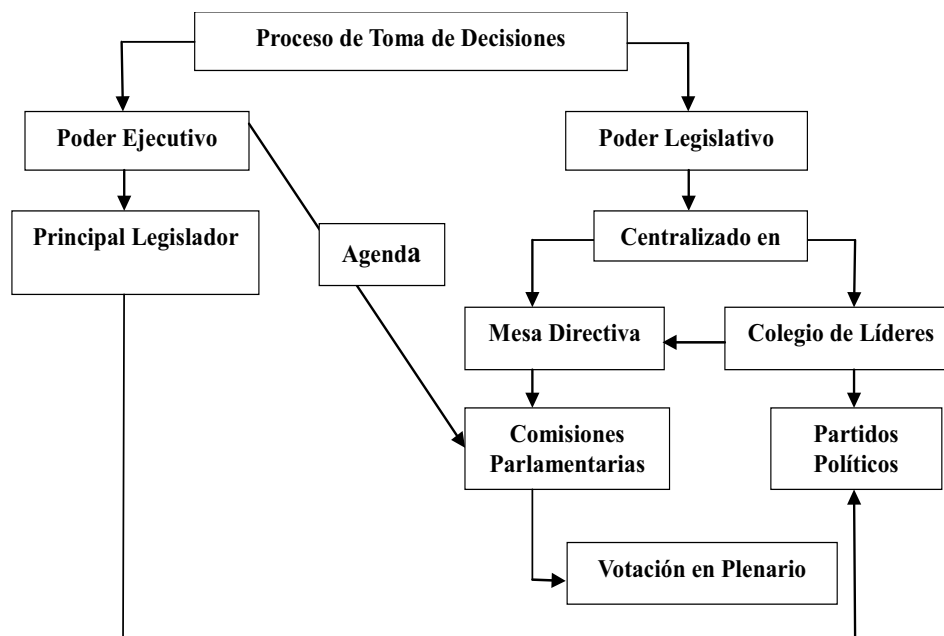
¹¹Entre las prerrogativas más importantes se encuentran: (1) el poder distribución de recursos (tributación, planificación presupuestaria y alteraciones en la burocracia; (2) la demanda de urgencia constitucional a fin de aprobar las leyes; (3) el decreto (Medidas Provisionales) y (4) el monopolio del gobierno en las proposiciones concernientes a las legislaciones en materias de políticas públicas desarrolladas por parte del PT a partir de 2003.

¹²La pesquisa realizada por Anastasia, Melo y Santos (2004) muestra que solamente en Argentina el Ejecutivo no tiene exclusividad en iniciar las leyes. Bolivia, Paraguay, Chile y Venezuela no conceden a sus jefes del Ejecutivo la prerrogativa de editar decretos con fuerza de ley.

gobierno, logró aprobar 64,7% de las leyes encaminadas por el Ejecutivo a la Cámara de los Disputados en cuanto Lula da Silva, mismo sin la mayoría en el Congreso, obtuvo tajas mayores de aprobación de la agenda de políticas públicas en su segundo gobierno (66,7%). En contraste, Amorim Neto (*apud* Cintra, 2007: 132) nos informa que en el primero periodo democrático brasileño (1946-1964) las leyes de autoría del Congreso correspondieran a 57% del total de leyes promulgadas; solamente 43% partieran del Ejecutivo. Además de Figueiredo y Limongi (1995; 1999), varios autores como Meneguello (1998), Pereira (2000) y Santos (1997; 2002) han señalado, de manera positiva, que la transferencia de poderes decisorios del Legislativo para el Ejecutivo – como legado del régimen militar de 1964 – tornó el comportamiento de los partidos políticos más disciplinado en las votaciones nominales en el Plenario (voto simbólico), las decisiones en la Cámara Baja más previsibles y la transferencia de ventajas por parte de los parlamentarios para sus bases electorales más difícil de producirse.

De otra parte, la ampliación de los recursos legislativos a disposición de los líderes de los partidos políticos fortaleció el sistema partidista y la Cámara Baja. Surgirán tres nuevas instituciones que pasaran a inhibir tanto el comportamiento individual del parlamentar cuanto las negociaciones clientelistas por parte del Estado con legisladores hechas de forma individual, a saber: (1) el Colegio de Líderes, (2) el control de la cantidad de enmiendas presentadas en el Plenario por legisladores individuales y (3) el encaminamiento del voto por parte de los líderes de los partidos políticos. En esa nueva lógica del poder Legislativo el Colegio de Líderes junto con la Mesa Directora del Congreso Nacional tiene las prerrogativas de designar los miembros de las Comisiones Parlamentarias, definir la agenda del Legislativo y nominar los miembros de la Cámara Baja y del Senado para la formación de las Comisiones Mistas que aprecian las Medidas Provisionales y el *budget* del gobierno. La centralización del proceso de toma de decisiones del Legislativo en esas dos instituciones cambió el *loci* de poder del Plenario que solamente ratifica decisiones tomadas en otras instancias: las Comisiones Parlamentarias y los partidos políticos (Figueiredo y Limongi, 2004). Eso quiere decir que en orden de hacer aprobar su agenda, el jefe del Ejecutivo necesita negociar no más con parlamentarios de forma individual como acontecía en la Democracia Liberal de 1946-1964 – el Congreso funcionando como *veto player* durante ese período – más con entidades colectivas que son los partidos políticos. Eso es posible solamente se el jefe del Ejecutivo establece coaliciones a fin de obtener mayoría en la Cámara Baja formando de un lado la base de su gobierno y de otro delimitándose la oposición. De esta manera, como lo ha demostrado Santos (2002: 238, 243), de cara a la conducta monopolista del Ejecutivo, el comportamiento cohesivo de una leyenda partidista es del interés de cada uno de los diputados como forma de conferir credibilidad al chantaje de abandono de la base gobiernista que no tendría credibilidad hecha por parlamentarios individualmente *vis-à-vis* de un actor poderoso como el presidente de la república.

280



Elaborado por el autor

La organización de la división del trabajo legislativo de acuerdo con el modelo de Comisiones Parlamentarias de forma dependiente de cara al Ejecutivo y los partidos políticos contribuyó para la formación de una nueva elite parlamentaria compuesta de la Mesa Directora de la Cámara de los Disputados¹³ y del Colegio de Líderes¹⁴. El

¹³La Mesa Directora de la Cámara de los Diputados es la responsable por la dirección de los trabajos y de los servicios administrativos del Legislativo. Está formada por un Presidente y dos Vicepresidentes. Su Secretaría esta composta por cuatro Secretarios y cuatro suplentes. No está permitido a los miembros efectivos de la Mesa ejercieren el liderazgo partidista, ni participaren de Comisiones Permanente, Especial o de Investigación (art. 14 del Regimiento Interno). Actualmente, preside la Mesa Directora el Diputado Marco Maia (PT/RS). Las Comisiones

efecto de ese nuevo arreglo institucional se puede notar en una mayor circulación de parlamentarios inexistente durante la Democracia Liberal de 1946-1964 y cuyas consecuencias son importantes para las carreras políticas de los congresistas. Esa ocurre a través de tres fenómenos políticos relacionados entre sí y que son: (1) la “partidización” de los puestos ministeriales por el Ejecutivo Federal, (2) el tránsito entre las esferas distintas del poder implicando en una mayor diversificación de las carreras políticas no en ruptura con el tipo Legislativo/Ejecutivo más en continuidad con el camino Legislativo-Ejecutivo-Legislativo y (3) la ampliación del grado de pericia de los diputados federales.

1. “Partidización” de los puestos ministeriales

La actual configuración del Congreso Nacional lleva el jefe del Ejecutivo a cooptar parlamentarios de manera a distribuir puestos ministeriales entre los miembros de los principales partidos políticos brasileños – esos funcionando como partidos “parlamentaristas” – a fin de implementar su agenda de políticas públicas visando obtener en cambio el soporte de la mayoría parlamentaria de que necesita. Surge así, (Santos, 2002: 238) un padrón consistente entre gobierno versus oposición, con razonable disciplina entre la coalición gobernante y alta disciplina por parte de la oposición¹⁵. Además de la necesidad del Ejecutivo de racionalizar los recursos políticos disponibles entre los partidos para los distribuir y de los conocimientos especiales requeridos para ocupar el puesto ministerial, con la “promoción” del congresista a ministro de Estado el Ejecutivo opera, en situaciones especiales, en sentido de aumentar el status del parlamentar a fin de que ese influya el bloc político a que pertenece a favor del gobierno. La consecuencia de ese cuadro institucional apunta para el hecho de que no habría más sentido en dedicarse al estudio del perfil socio-ocupacional y/o socio-económico de los parlamentarios de manera insolada del sistema partidista, es decir, de la participación de los partidos políticos como coaliciones en el gobierno. El análisis de ese fenómeno en el largo tiempo revela una mayor democratización en la distribución de puestos ministeriales y participación de los partidos políticos en el proceso de toma de decisiones en el Brasil contemporáneo.

Durante los cinco años del gobierno de José Sarney (1985-1989), se mantuvo la coalición partidista que posibilitó las articulaciones políticas que permitieron la transición democrática. Su base de apoyo, que se formó a partir de la *Alianza Democrática*, contó con apenas dos partidos políticos del centro derecha y de la derecha: el PMDB y el PFL. Esa coalición logró obtener 55,8% de los escaños en la Cámara Baja y en el Senado garantizando el control de las políticas gubernamentales en el período Sarney tanto en el Legislativo como en el Ejecutivo, una vez que de los diecinueve puestos ministeriales existentes durante la primera mitad del gobierno Sarney, el PMDB ocupó doce ministerios y el PFL seis, lo que corresponde a 63% de los puestos ministeriales para el primero partido y 32% de los cargos disponibles para el segundo; el ministro de las finanzas no tenía vínculos partidistas (Figueiredo y Limongi, 2004: 91; Fleischer, 2007: 313; Meneguello, 1998: 89, 91.).

La primera coalición formada en el período post transición democrática en soporte a Collor de Mello (1991-1992) y que participó del gobierno se restringió a los partidos políticos situados a la derecha del espectro ideológico: el PFL y el PDS. A partir de 1992 todavía, la coalición formada por el PMDB, PSDB y PT se reveló importante no solamente para la emergencia de una oposición al gobierno como también fue decisiva para el proceso parlamentar que resultó en el *impeachment* del presidente (Salum Jr; Casarões, 2011: 198). Notase la inhabilidad del primero jefe del Ejecutivo en establecer coaliciones en su gobierno. Itamar Franco (1992-1993), por ejemplo, procuró reconstruir las relaciones desgastadas del Legislativo con el Ejecutivo por medio de la formación de una larga coalición compuesta por los partidos PSDB, PFL, PMDB, PTB y PSB y logró conquistar 58 % de los escaños del Congreso Nacional. Franco, que recibió de Collor de Mello un gobierno centralizado en nueve ministerios (tres entre los cuales eran militares), los duplicó en su primero año de gobierno aumentando el poder de negociación con los partidos de manera a aprobar con más eficacia la agenda del Ejecutivo. Los dieciocho ministerios fueron distribuidos entre los cinco partidos de su base aliada en el Congreso Nacional. En cambio, Franco contó con elevado apoyo nominal en el Plenario de la Cámara de los Diputados y que llegó a 61,6% en su primero año de gobierno (Meneguello, 1998: 121; Amorim Neto apud Cintra, 2007: 134).

Durante sus dos términos, Fernando Henrique Cardoso fue apoyado por coaliciones de centro-derecha. Su primero mandato (1995-1998) contó con larga alianza formada por el PSDB, PMDB, PFL, PTB y PPB (ese último incluido solamente a partir de 1996) y que garantizó al presidente un largo bloc parlamentario compuesto por 390 diputados y que sirvió de sustentación para sus políticas, principalmente aquellas visando las alteraciones en la constitución y en particular el dispositivo permitiendo la reelección del jefe del Ejecutivo. Mismo con bajos índices de popularidad,

Permanentes (en un total de 20) son órganos técnicos que emiten un dictamen conclusivo al respecto de proposiciones y proyectos de ley, o sea, sin la necesidad de votación en el Plenario.

¹⁴El Colegio de Líderes está formado por los liderazgos de los partidos de coalición y por la minoría opositora al gobierno.

¹⁵La excepción a la regla viene del bloc de presión “evangélico”, grupo de más de ochenta parlamentarios provenientes del Protestantismo históricos y del Pentecostalismo que se encuentran dispersos por diversos partidos políticos más que juntos constituyen la tercera fuerza política en la Cámara de los Diputados después del PT y del PMDB. Bajo el liderazgo de los parlamentarios pentecostales, la *Frente Parlamentaria Evangélica* – en que se constituyó ese bloc en 2003 – rompe con la coalición gobernante de manera a desestabilizar el Gobierno cuando se trata de defender los intereses morales de su base religiosa.

Cardoso fue reelecto para un segundo termo (1999-2002) por medio de la coalición formada por el PSDB, PMDB, PFL y PPB, de manera a conquistar, en 1999, 347 escaños, más de los 308 votos que necesitaba a fin de aprobar las reformas constitucionales. En los dos gobiernos se verifico la formación de “gabinetes” de coalición basados en criterios partidistas para la selección de sus miembros. En 2002, por ejemplo, el PFL abandonó la coalición y consecuentemente los cargos que ocuparan en el gobierno (Anastasia et al, 2004:158).

La elección de Lula da Silva y la llegada al poder de los partidos políticos de izquierda (PT, PCdoB) permitirán cambiar no solamente el horizonte ideológico de las coaliciones gobernantes precedentes más también desarrollar políticas públicas de carácter anti-liberal. Durante su primero mandato (2003-2006) el PT obtuve 48,5% de escaños en la Cámara Baja. Los ministerios se encontraran sobre-representados por el PT y la coalición gobernante no tuvo representantes del PMDB en el ministerio (Anastasia et al, 2004: 159). Mismo no teniendo mayoría en el Congreso y sofriendo desgaste con los escándalos envolviendo miembros de los dos poderes, Lula fue elegido para un segundo mandato (2006-2010) contando con la más larga y heterogénea coalición de partidos nunca antes articulada en la historia del presidencialismo brasileño la cual fue compuesta por trece partidos políticos (PT, PMDB, PRB, PCdoB, PSB, PP, PR, PTB, PV, PDT, PSC y PAN) además de contar con el PTdoB, PMN y PHS en la base de soporte del gobierno totalizando quince partidos políticos. Sin embargo, su segundo gobierno presentó tajadas de disciplina mayores que los gobiernos precedentes. Ya la base de apoyo del gobierno Dilma Rousseff fue formada a partir de la coalición de nueve partidos políticos que lograran obtener 311 escaños en la Cámara Baja.

Tabla 1. Base de apoyo del gobierno Dilma Rousseff.

PARTIDO	Nº DIPUTADOS
PT	88
PMDB	79
PR	41
PSB	34
PDT	28
PSC	17
PCdoB	15
PRB	8
PTC	1
Total	311

Elaborado por el autor

Los primeros dos años del gobierno PT en el poder (2011-2012) ofrecen un bueno ejemplo de cooptación de parlamentarios del Legislativo por el Ejecutivo y permite demostrar, además de la lógica “parlamentarista” de distribución de puestos ministeriales por el gobierno, un aspecto de la circulación de las elites parlamentarias en la 54a Legislatura (2011-2014). Sin embargo, es importante destacar el grado de profesionalización del parlamentar es la variable más importante cuando se trata del proceso de selección hecha por el Ejecutivo o sea, cuanto mayor es la experiencia del parlamentar, mayores son las chances de ocupar un puesto ministerial tiendo en vista el largo y variado espectro partidista que compone la base gobiernista del jefe del Ejecutivo, lo que no acontecía en el periodo 1946-1964. Presentamos primeramente el grupo de parlamentarios cooptados por el Ejecutivo y que retornaran al Congreso Nacional.

Seis diputados federales con larga experiencia política ocuparan puestos de ministro de Estado y retornaran a la Cámara Baja.

Tabla 2. Diputados federales que ocuparan puestos de Ministros del gobierno.

DIPUTADO	PARTIDO	UF	PUESTO OCUPADO	PERÍODO
Afonso Florence	PT	BA	Desarrollo Agrario	02/02/2011 y 14/03/2012
Iriny Lopes	PT	ES	Políticas para las Mujeres	02/02/2011 a 24/02/2012
Luiz Sérgio	PT	RJ	Relaciones Institucionales	02/02/2011 a 02/03/2012
Mário Negromonte	PP	BA	Ciudades	02/02/2011 a 03/03/2012
Pedro Novais	PMDB	MA	Turismo	02/02/2011 a 16/09/2011
Alfredo Nascimento	PR	AM	Transportes	06/01/2011 a 07/07/2011

Elaborado por el autor

Otros diez diputados federales fueron nominados secretarios en las comunidades autónomas brasileñas (Estados) y retornaran al Legislativo. Además de la pericia ofrecida, estos parlamentarios poden proyectar sus carreras políticas transitando del Legislativo para el Ejecutivo sin la pérdida de sus cargos en la institución legislativa.

Tabla 3. Diputados que ocuparan secretarías en los ‘Estados’.

DIPUTADO	PARTIDO	UF	CARGO OCUPADO	PERÍODO
Armando Vergílio	PSD	GO	secretario de las Ciudades	01/03/2011 - 01/08/2011
Asdrubal Bentes	PMDB	PA	secretario de Pesca	03/02/2011 - 29/08/2011
Eliene Lima	PSD	MT	secretaria de Ciencia y Tecnología	02/02/2011 - 26/10/2011
Emanuel Fernandes	PSDB	SP	secretario de Planificación	02/02/2011 - 18/11/2011
Leonardo Picciani	PMDB	RJ	secretario de la Habitación	08/02/2011 - 18/11/2011
Luiz Pitiman	PMDB	DF	secretario de Obras	10/02/2011 - 29/07/2011
Marco Tebaldi	PSDB	SC	secretario de Educación	02/03/2011 - 01/03/2012
Pedro Henry	PP	MT	secretario de Salud	02/02/2011 - 16/11/2011
Zenaldo Coutinho	PSDB	PA	secretario de Protección y Desarrollo Social	02/02/2011 - 01/09/2011
Zezeu Ribeiro	PT	BA	secretario de Planificación	02/02/2011 - 12/03/2012

Elaborado por el autor

Dos diputados federales trabajaran en el Ejecutivo municipal y retornaran al Legislativo federal.

Tabla 4. Diputados federales que ocuparan cargos en el Ejecutivo municipal.

DIPUTADO	PARTIDO	UF	CARGO OCUPADO	PERÍODO
João Leão	PP	BA	chef de Estado Mayor de la Prefectura de Salvador	16/03/2011 - 15/03/2012
Walter Feldman	PSDB	SP	secretario municipal de los Deportes, Ocio y Recreación	15/02/2011 - 03/01/2012

Elaborado por el autor

Hasta al medio del gobierno Rousseff, once parlamentarios ocupan puestos en el primero escalón del Ejecutivo: cinco senadores y seis diputados federales que se tornaran ministros del Estado.

Tabla 5. Senadores que ocupan cargos de Ministro del Estado.

SENADOR	PARTIDO	UF	CARGO OCUPADO	PERÍODO
Edison Lobão	PMDB	MA	Minas y Energía	desde 02/02/2011
Garibaldi Alves Filho	PMDB	RN	Seguridad Social	desde 03/02/2011
Gleisi Hoffmann	PT	PR	chef de Estado Mayor	desde 14/06/2011
Marcelo Crivella	PRB	RJ	Pesca	desde 06/03/2012
Marta Suplicy	PT	SP	Cultura	Desde 11/09/2012

Elaborado por el autor

Tabla 6. Diputados federales que ocupan cargos de Ministro del Estado.

DIPUTADOS	PARTIDO	UF	CARGO OCUPADO	PERÍODO
Aguinaldo Ribeiro	PP	PB	Ciudades	desde 06/02/2012
Aldo Rebelo	PCdoB	SP	Deporte	desde 31/10/2011
Gastão Vieira	PMDB	MA	Turismo	desde 16/09/2011
Maria do Rosário	PT	RS	Secretaria de los Directos Humanos	desde 02/02/2011
Mendes Ribeiro Filho	PMDB	RS	Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento	desde 23/08/2011
Pepe Vargas	PT	RS	Desarrollo Agrario	desde 14/03/2012

Elaborado por el autor

Otros cuatro parlamentarios han sido nominados en sus respectivas comunidades autónomas (Estados): un senador y cuatro diputados federales.

Tabla 7. Senador que ocupa puesto en una Comunidad Autónoma (Estados).

SENADORES	PARTIDO	UF	CARGO OCUPADO	PERÍODO
João Alberto	PMDB	MA	secretario-chef de Programas Especiales del Estado Mayor	desde 30/09/2011

Elaborado por el autor

Tabla 8. Diputados federales que ocupan puestos en las Comunidades Autónomas (Estados).

DIPUTADOS	PARTIDO	UF	CARGO OCUPADO	PERÍODO
Pedro Paulo	PMDB	RJ	Chef del Estado Mayor ¹⁶	desde 09/02/2011
Vilmar Rocha	PSD	GO	Chef del Estado Mayor	desde 09/02/2011
Rui Costa	PT	BA	Chef del Estado Mayor	desde 05/01/2012

Elaborado por el autor

Veinte nueve diputados federales han sido nominados secretarios en sus respectivas Comunidades Autónomas (Estado).

Tabla 9. Diputados que ocupan cargos en los ‘Estados’.

DIPUTADOS	PARTIDO	UF	PUESTO OCUPADO	PERÍODO
Carlos Melles	DEM	MG	Transportes e Obras Públicas	desde 03/02/2011
Rodrigo Garcia	DEM	SP	Desarrollo Social	desde 02/05/2011
Júlio Lopes	PP	RJ	Transportes	desde 01/03/2011
Cezar Silvestri	PPS	PR	Desarrollo Urbano	desde 02/02/2011
Bilac Pinto	PR	MG	Desarrollo Regional y Política Urbana	desde 03/02/2011
Alexandre Cardoso	PSB	RJ	Ciencia y Tecnología	desde 03/02/2011
Átila Lira	PSB	PI	Educación y Cultura	desde 03/02/2011
Beto Albuquerque	PSB	RS	Infraestructura y Logística	desde 04/02/2011
Danilo Cabral	PSB	PE	Ciudades	desde 14/02/2011
Márcio França	PSB	SP	Turismo	desde 03/02/2011
Alexandre Silveira	PSD	MG	Gestión Metropolitana	desde 03/02/2011
Paulo Bornhausen	PSD	SC	Desarrollo Económico Sustentable	desde 01/03/2011
Sérgio Zveiter	PSD	RJ	Trabajo y Renta	desde 23/03/2011
Thiago Peixoto	PSD	GO	Educación	desde 02/03/2011
João Rodrigues	PSD	SC	Agricultura	desde 01/03/2011
Edson Aparecido	PSDB	SP	Desarrollo Metropolitano	desde 03/02/2011
José Aníbal	PSDB	SP	Energía	desde 03/02/2011
Júlio Semeghini	PSDB	SP	Gestión Pública	desde 02/02/2011
Leonardo Vilela	PSDB	GO	Medio Ambiente y Recursos Hídricos	desde 09/02/2011
Luiz Carlos Haully	PSDB	PR	Economía	desde 04/02/2011
Nárcio Rodrigues	PSDB	MG	Ciencia, Tecnología y Educación Superior	desde 02/02/2011
Nilson Pinto	PSDB	PA	Promoción Social	desde 02/02/2011
Silvio Torres	PSDB	SP	Habitación	desde 09/02/2011
Magela	PT	DF	Desarrollo Urbano y Habitación	desde 04/02/2011
Maurício Rands	PT	PE	Chef del Gobierno	desde 15/02/2011
Paulo Tadeu	PT	DF	Chef del Gobierno	desde 04/02/2011
Luiz Carlos Busato	PTB	RS	Obras Públicas, Irrigación y Desarrollo Urbano	desde 07/02/2011
Maurício Dziedricki	PTB	RS	Economía Solidaria y Apoyo a Micro e Pequeña Empresa	desde 15/02/2011
Pedro Fernandes	PTB	MA	Ciudades y Desarrollo Urbano	desde 05/04/2011

Elaborado por el autor

Finalmente, cuatro diputados federales se encuentran nominados para las secretarías en sus respectivas municipalidades.

Tabla 10. Diputados que ocupan cargos en nivel municipal.

DIPUTADOS	PARTIDO	UF	CARGO OCUPADO	PERÍODO
Betinho Rosado	DEM	RN	Agricultura, Pecuaria e Pesca	desde 08/02/2011
Gean Loureiro	PMDB	SC	Chef del Gobierno	desde 08/11/2011
Jorge Bittar	PT	RJ	Habitación	desde 03/02/2011
Rodrigo Bethlem	PMDB	RJ	Asistencia Social	desde 01/03/2011

Elaborado por el autor

Los sesenta y seis parlamentarios que ocuparan o ocupan puestos en el Ejecutivo (municipalidades, las comunidades autónomas o en el nivel federal) representan 11% del total de Congresistas en las dos Cámaras. Del total de parlamentarios que retornaran o permanecen en el Ejecutivo, solamente 13 son del PT (2,19% del Congreso

¹⁶ En portugués, Casa Civil.

Nacional). Luego después sigue el grupo de los veinte uno parlamentarios que componen la coalición gobiernista: PMDB con 12, PR con 2, PSB con 5, PCdoB y PRB con 1 cada. El PDT, PSC y PTC no ocuparan cargos en el Ejecutivo. Notase que el único representante del PRB, el obispo de la Iglesia Universal del Reino de Dios, el senador Marcelo Crivella, es paradigma en lo que concierne la estrategia del Ejecutivo en cooptar un parlamentar en orden de contener la rebeldía partidista en su base gobiernista. Crivella recibió el ministerio de la Pesca a fin de negociar la adhesión del bloc “evangélico” a las reformas del Estatuto del Meio Ambiente implementadas por el gobierno en cambio de la prohibición de la venta de bebidas alcohólicas en los estadios de futbol en la Copa del Mundo en el 2014 en Brasil. Finalmente vienen los partidos PSD, de Gilberto Kassab, con 8 diputados federales asignados al Ejecutivo; PP con 5 y PTB con 3, seguido por los partidos de la oposición PSDB con 12, DEM con 3, PPS con 1.

2. Diputados federales candidatos a puestos de alcaldes

Podemos afirmar que la primera motivación del diputado federal electo es trabajar visando la continuidad de su carrera política en general y particularmente su reelección al Legislativo. Los indicadores para medir la ambición de los políticos latinoamericanos en perspectiva comparada avanzadas por Alcántara (2012:99-100) a través de la encuesta del proyecto sobre elites parlamentarias latinoamericanas (PELA) bajo su dirección mediante la pregunta acerca del futuro político presumible de los 1.715 diputados entrevistados entre el periodo 2009-2011 revelan, en el caso brasileño, que 93,5% responderán afirmativamente que les gustaría continuar en la política después de su mandato como diputado federal. Siendo la institución legislativa altamente concurrente y el mandatos de diputado federal de cuatro años relativamente corto, un otro aspecto de la circulación parlamentaria es la posibilidad de los congresistas tentaren extender sus carreras políticas buscando cargos en el la esfera Ejecutiva particularmente a través de la disputa por los puestos de alcaldes en las municipalidades brasileñas sin que esto implique en la pérdida de sus mandatos parlamentarios. Después que la Constitución de 1988 cambió el status de los municipios brasileños de unidades administrativas inferiores para autónomas, el oficio de alcalde pasó a hacer parte del horizonte político de los congresistas ejerciendo una grande atracción electoral particularmente para los diputados federales (Matos, 2009). Las elecciones para alcaldes en todos los 5.568 municipios brasileños coincide con el final del segundo bienio de cada nueva legislatura en el Congreso Nacional. Así, noventa y uno congresistas - 86 diputados federales y 5 senadores - pertenecientes a diecisiete partidos políticos distintos competieran en las elecciones del 8 octubre 2012 visando el puesto de alcalde en sesenta y cinco municipalidades brasileñas¹⁷. De las veinte siete unidades federativas que componen el Brasil, solo no hubo congresistas disputando las municipalidades de cuatro capitales: Belo Horizonte (Minas Gerais), Cuiabá (Mato Grosso), Florianópolis (Santa Catarina) y Palmas (Tocantins). En la Cámara Alta, solamente cinco senadores (6,17% del total del Senado) presentaron sus candidaturas para el puesto de alcalde: uno del PSDB; dos del PT y dos del PCdoB. En la Cámara Baja, al contrario, ochenta y seis diputados federales intentarían orientar sus carreras para el Ejecutivo es decir, 16,76% del total de los 513 congresistas (solamente cinco entre ellos para el puesto de vice alcalde). Entre ellos, sólo ocho diputados federales son del sexo femenino (9% de los candidatos), es decir, uno décimo del total de ochenta y siete parlamentarios que disputaran las elecciones. En el universo de postulantes el PT tuvo el mayor número de candidatos que se presentarían: trece (11 diputados federales y 2 senadores); seguido por el PSDB con doce (11 diputados federales y 1 senador), después el PMDB con once candidaturas; el PSB con diez y, finalmente, el DEM con 8 representantes¹⁸.

Como lo ha destacado Matos (2009), Samuels (2003: 211) ya había demostrado que la construcción de las carreras políticas en Brasil no se restringe a la trayectoria exclusiva en una determinada esfera del poder. Todavía la autora muestra, de forma convincente, que esta no se produce apenas en ruptura con el Legislativo. Si los miembros del Legislativo procuran orientar sus carreras para el Ejecutivo (alcaldes, gobernadores y ministros del Estado) también buscan ampliar sus carreras políticas volviendo al poder Legislativo. Comparando los resultados de las elecciones legislativas y la reelección a la Cámara de los Diputados, Matos (2009: 73-74) demostró que en las elecciones legislativas del 1998, 2002 y 2006, el suceso electoral de los diputados candidatos a alcaldes fue más grande en la elección a la Cámara que en las municipalidades: en cuanto 86 diputados fueran electos alcaldes, 132 fueran reelectos diputados; eso significa que los diputados candidatos a alcaldes obtuvieran un 65% mas suceso en ser reelegir a la Cámara de los Diputados y alcanzar más continuidad a su carrera legislativa. De ese modo, se puede afirmar que concurrir al puesto de alcalde confiere más visibilidad al diputado y aumentaría sus chances de reelección a diputado federal.

¹⁷De acuerdo con el Tribunal Superior Electoral (TSE) 138.544.348 millones de brasileños votaran en las elecciones para alcaldes y concejales municipales. En lo que concierne la representación por partidos políticos el PMDB mantuvo su tradición en las ciudades y eligió 885 alcaldes. En la segunda posición vino el PSDB, partido de la oposición que logró elegir 598 alcaldes; el PP y el DEM, otros partidos de oposición elegirán respectivamente 389 y 242 alcaldes. El PT ocupó la tercera posición con la elección de 550 alcaldes. Además del PMDB, el grupo de partidos que componen la coalición gubernista eligió: PSB 370 alcaldes; PDT 268 y PR 239. PSD ha elegido 426; PTB 248.

¹⁸Congreso en Foco 20/07/2012. Los senadores que disputaran puestos de alcaldes en cuatro capitales brasileñas fueran: Cícero Lucena (PSDB de la Paraíba), en João Pessoa; Humberto Costa (PT del Pernambuco), en Recife; Inácio Arruda (PCdoB del Ceará), en Fortaleza; Vanessa Grazziotin (PCdoB del Amazonas), en Manaus y Wellington Dias (PT del Piauí), en Teresina. La senadora Lucimar Sacre de Campos (DEM del Mato Grosso) es contendiente por la municipalidad de Várzea Grande.

Eso es importante porque sólo la circulación de parlamentarios en puestos en el Ejecutivo (municipal, comunidades autónomas o en el nivel federal) no es un factor que contribuyera para la desinstitucionalización del Congreso Nacional. Así, la percepción de que el poder de agenda del Ejecutivo sobre la Cámara Baja disuadiría los parlamentarios de seguir carreras políticas en el Legislativo a fin de procuraran puestos más atractivos en el Ejecutivo - lo que abriría camino para el conflicto entre el oficio del *polycemaker / office seeking* - no existe. Prueba de esto está en el hecho de que 407 diputados federales que llegaran al término de sus mandatos intentaran renovarlos para la Legislatura 2010-2014 en la Cámara Baja; 287 entre ellos lograran reelegirse¹⁹. Mismo el corto periodo de cuatro años de mandato de un diputado federal y que se refleja en la alta tasa de renovación de la Cámara de los Diputados no sería un problema para la profesionalización de parlamentarios como lo apuntaron Figueiredo y Limongi (1996: 26), y Samuels (2000; 2003) cuya tasa de renovación promedia se queda en los históricos 50%²⁰. De cualquier forma, el proceso de toma de decisiones del Legislativo se encuentra reducida a la participación de una pequeña elite parlamentaria compuesta por los miembros de la Mesa Directiva, del Colegio de Líderes y por los presidentes de las Comisiones Parlamentarias. La renovación de los cargos de los miembros de las dos primeras instituciones por un periodo superior a un año y el periodo fijo de un año para los últimos ya garantizan una cierta especialización de los diputados federales además de evitar la concentración del poder de manera personal.

Todos los parlamentarios participan en por lo menos una Comisión. La composición de una Comisión Parlamentaria, de otra parte, exige un alto grado de especialización por parte de sus miembros. Esta, todavía, no se refleja en la concentración de una categoría profesional en su seno. Por ejemplo, se podría pensar que todos los miembros de la Comisión de Constitución y Justicia (CCJ), una de las más concurridas del Congreso Nacional, sería compuesta mayoritariamente por abogados, pero no es así. Del total 132 parlamentarios que componen la CCJ, sólo 36,36% entre ellos son abogados²¹. Sin embargo, en los casos en que no se encuentre la pericia necesaria entre los integrantes de una Comisión Parlamentaria - Permanente o Temporal - puede se buscar un experto fuera de la esfera legislativa, aquellos especialistas que prestan accesoria y que tienen o no vínculos partidistas. De esta manera, la concentración del proceso de toma de decisiones en estas instituciones legislativas estimula la competición interparlamentaria en sentido de que buscan proyectar y dar más visibilidad a sus carreras asumiendo cargos de jefes del Legislativo. Los criterios para acceder a esa esfera del poder - la elite de la elite parlamentaria - depende mucho menos de afinidades partidistas do que de las calidades personales que tiene un diputado federal: edad, nivel de educación, posición social, ocupación profesional, experiencia previa, liderazgo, carisma, grados de inversión personal, capital político y grado de pericia en determinado campo del conocimiento útil en el Legislativo. Aún que el criterio de selección del parlamentario por medio de la elección en una democracia representativa no debe basarse en el mérito personal - el elitismo tomado en el sentido negativo del término - la vía de acceso para la participación del diputado federal en la alta esfera en los procesos de toma de decisiones legislativas en el Brasil contemporáneo ocurre, sin duda alguna, a través de la senda de la meritocracia.

286

3. Grados de profesionalización de los diputados federales

A fin de demostrar los grados de profesionalización de los quinientos trece diputados federales en la Cámara Baja del Congreso Nacional, proponemos una tipología basada en el tiempo de actuación del congresista brasileño en la institución legislativa. A partir de un examen riguroso de la actual legislatura que se inició en febrero de 2011, fueron identificadas cuatro variables las cuales parten del menor para el mayor tiempo de participación del congresista en el Legislativo federal. Las categorías analizadas son: el parlamentario *nuevo* (N), el parlamentario *reelecto* (R), el parlamentario que tuvo un desempeño de forma *no continuado* (NC), el parlamentario *experimentado* (E) y, finalmente, el *parlamentario sénior* (S).

El diputado federal *nuevo* es el político elegido para uno primero mandato en la Cámara Baja (Legislatura 2011-2014). Ser nuevo, sin embargo, no significa inexistencia de experiencia previa en la política. Así, procuramos identificar entre los debutantes en la institución legislativa aquellos que ya tenían o no experiencia política anterior.

El congresista *reelegido* es aquel que ha logrado renovar su mandato parlamentario de manera consecutiva (Legislatura 2007-2010; 2011-2014), de manera a sumar ocho años de experiencia en la institución legislativa, lo equivalente al tiempo de gestión de un senador.

El segundo grupo identificado abarca tres tipos. Primeramente los congresistas que servirán en el Legislativo de manera no continuada, es decir, aquellos que ya fueran diputados federales en una o dos legislaturas y que lograran la elección para el mandato 2011-2014, pero con un intervalo. Sigue después, los congresistas experimentados, es decir, los que fueron reconducidos en la Cámara de los Diputados por tres legislaturas consecutivas abarcando un periodo de doce años (Legislatura 2003-2006; 2007-2010; 2011-2014). Finalmente, el tipo congresista *sénior* corresponde

¹⁹ www2.camara.gov.br (20/12/2010) fuente: DIAP.

²⁰ *Ibidem*. De acuerdo con el DIAP, la tasa de renovación parlamentaria en (%) es la siguiente: 1990 (61,8%); 1994 (54,3%); 1998 (43,9); 2002 (44,8%); 2006 (48,0%), promedia de 50,5%.

²¹ *Ibidem*.

aquellos políticos “viejos de casa”, o sea, los que siguen siendo elegidos ininterrumpidamente y acumularan cuatro o más legislaturas de manera consecutiva sumando entre dieciséis o veinte años de experiencia parlamentaria.

Del total de quinientos trece congresistas que componen la 54a. legislatura (2011-2014), 226 diputados federales fueron elegidos para un primero mandato en el Legislativo. Se nota que la tasa de renovación de la Cámara de los Diputados quedose en 44%, la menor desde las últimas cinco elecciones²². El tipo *parlamentar nuevo* se desarrolla en otras dos categorías: los congresistas sin y con experiencia previa en el Legislativo. De los 194 diputados federales analizados hasta el medio de 2012, 126 se encontraban en el primero grupo de congresistas que tenían debutado sus careras políticas como profesionales del Legislativo federal más cuya experiencia previa en la política o en el Legislativo municipal o regional no se puede comprobar, o sea, 64,94% de los congresistas nuevos. Un segundo grupo es compuesto por los 68 parlamentarios que también debutaran en el Legislativo federal (35,05% del total de ciento noventa y cuatro congresistas nuevos) pero ya tenían experiencia previa en el Legislativo municipal o en las comunidades autónomas (Estados). La diferencia de 14,15% correspondiente a los 32 diputados federales no encontrados en el período estudiado puede deberse a su cooptación por parte del Ejecutivo.

El segundo tipo elaborado a partir de la variable tiempo corresponde a los congresistas que servirán en la legislatura precedente (2007-2010) y que se reelegirán para un segundo mandato (2011-2014) en el Legislativo federal. Del total de 407 diputados federales que competirán en las elecciones, 287 lograran éxito en la renovación de sus mandatos, o sea, 55,94% del total de la Cámara. Entre esos, identificamos 112 diputados federales reelectos para un segundo mandato, o sea, 39% del total de 287 congresistas que renovaran sus mandatos. Como en el tipo precedente, notamos que 30 diputados federales (26,78% del grupo de los 112) también ya tenían experiencia en el Legislativo municipal y/o de las Comunidades Autónomas antes de ingresaren en el Legislativo federal.

El grupo de los congresistas con más tiempo en el Legislativo, se divide en tres tipos. Los que servirán de manera no continuada en el Legislativo fueran trece (2,53% del total de congresistas): nueve diputados federales ya habían servido en la legislatura 2003-2006 (56,25% del total de parlamentarios del tipo no continuado); y cuatro ya habían servido en la legislatura 1998-2001 (25% del total de parlamentarios del tipo no continuado). Identificamos en el tipo del *diputado experimentado* un grupo de 73 congresistas que acumularan tres mandatos consecutivos en la Cámara Baja (14,23%) del total de 513 parlamentarios. Finalmente, bajo la tipología del congresista *senior* encontramos un grupo de 75 parlamentarios que suman cuatro o más mandatos consecutivos en la Cámara de los Diputados, o sea, 14,61% del total de 513 diputados federales. Se nota que juntos, los parlamentarios con mayor tiempo en la Cámara de los Diputados forman un grupo de 161 diputados federales, o sea, 31,38% del total de la Cámara Baja

Es importante destacar que la dinámica de la circulación parlamentaria coloca en destaque un actor político muy importante en la escena legislativa contemporánea aún que completamente despezado por los estudios del legislativo brasileño que es el parlamentar suplente. Hay un gran número de suplentes que construirán sus carreras políticas exclusivamente substituyendo los diputados federales titulares aún que su acción política está muy lejos de la mera substitución. Los suplentes son importantes para las estrategias partidistas que ya anticipan, de manera calculada, la configuración de sus bancadas en la ausencia prevista de un diputado cedido para una otra esfera del poder. Así, un diputado del PT cooptado por el Ejecutivo no será necesariamente substituido por otro del mismo partido. El paradojo en esta figura se debe al hecho de que muchos suplentes permanecen más tiempo en la esfera legislativa que muchos diputados federales mismo no siendo directamente elegido por medio del sufragio universal.

Tabla 11. Grados de profesionalización de los diputados federales de acuerdo con el tiempo de actuación en la institución Legislativa

Tipo	Tiempo	Diputados Federales sin experiencia política previa comprobada	Diputados Federales con experiencia política previa comprobada	Total
Nuevo	4 años	126 (64,94%)	68 (35,05%)	194
Reelecto	8 años	82	30 (26,78)	112
Non Continuada	12 años	-	-	13 (2,53)
Experimentado	12 años	-	-	73 (14,23)
Senior	16 años o más	-	-	75 (14,61)
				437

Elaborado por el autor

Con respecto a variable género, la actual legislatura (2011-2014) en el Congreso Nacional sigue mostrando que, en su composición, la profesión de parlamentar federal continua siendo un oficio predominantemente masculino. Del total de quinientos trece congresistas federales en la Cámara Baja, cuatrocientos setenta son del sexo masculino

²²DIAP (www.diap.org.br)

(91,61%) contra solamente cuarenta y tres del sexo femenino (8,38% del total de congresistas). En contraste, en el Senado, las mujeres encuentranse mejor establecidas con nueve parlamentarios e ya representan 11,11% del total de los ochenta y un senadores que componen la Cámara Alta.

En la Cámara de Diputados, las congresistas se encuentran distribuidas por quince partidos políticos en el siguiente orden creciente: PCdoB con siete diputadas federales (aunque una tuvo su candidatura revocada); PT con siete (aunque una es suplente y dos fueran instaladas en lugar de los titulares); PMDB con cinco (dos suplentes instalados en lugar del titular); PP con cuatro; PSD, PSDB y PSB cada uno con tres; PSC, PTB y PDT con dos (aunque una del PTB es suplente) y, finalmente, PPS, PR, DEM, PV y PMV lograran elegir una diputada federal. En el Senado, la mayor cantidad de parlamentarios del sexo femenino gravita en torno del PT (3 senadoras), seguidos por el PC do B, PSD, PSB, PSDB, DEM y PP, cada uno de estos partidos con una representante.

No es una casualidad que la mayor concentración de congresistas del sexo femenino se encuentran en partidos del centro-izquierda del espectro ideológico. La izquierda, compuesta por PCdoB, PT y PDT, ha elegido dieciséis diputadas federales (3,11% del total de congresistas). Agregado a los partidos del centro (PMDB, PV, PPS y PTB) este número sobe para veinticinco (4,87%). Las dieciocho congresistas restantes (3,50%) se encuentran dispersas por los partidos de centro/derecha PSD (3); derecha PSDB (3), PSB (3), PSC (2), PR (1) y mismo de la extrema derecha: DEM (1), PMN (1) y PP (4).

La variable experiencia ha revelado un dado paradójico: aunque el número de congresistas del sexo femenino es muy reducido, la trayectoria política dentro y fuera de la Cámara de Diputados es mayor. El total de congresistas nuevas del sexo femenino es dieciocho (3,50% del total de congresistas) y encuéntrase dispersas en los partidos políticos siguientes: PCdoB (1), PT (1), PDT (1), PMDB (1), PPS (1), PV (1), PTB (1), PSD (2), PSDB (2), PSB (1), PSC (2), DEM (1), PMN (1) y PP (2). Sin embargo, cuatro parlamentarias ya poseían experiencia previa en el Ejecutivo: una de las dos nuevas diputadas del PP (fue diputada en la comunidad autónoma en 2002-2006), la suplente del PTB (fue diputada federal en 2002-2006), del PV (diputada en la comunidad autónoma en 2006-2010) y la congresista del PMN (diputada por el distrito federal en 2006-2010).

Cuanto el éxito en la reelección, siete partidos lograran reelegir nueve parlamentarios del sexo femenino para un segundo mandato en la Cámara de Diputados (1,75% del total de congresistas): PCdoB (2), PT (1), PDT (1), PSD (1), PSDB (1), PR (1) y PP (2). Entre las reelectas, todas las cinco diputadas federales ya tenían experiencia previa en el Legislativo en sus Estados: una del PSDB, del PSD y del PR fueron diputadas comunales en 1998 y las otras dos del PCdoB y del PDT servirán en el mismo puesto en 2002. Sin embargo, la mayor experiencia parlamentaria corresponde a una disminución en el número de partidos más también una concentración de congresista en el partido del gobierno y de su base aliada. Así, ocho congresistas se encuentran en su tercera legislatura consecutiva en la Cámara de los Diputados. Estas mujeres experimentadas corresponden a 1,55% de total de parlamentarios y se distribuyen de la siguiente manera: PCdoB (2), PT (3), PMDB (2) y PSB (1). Entre el grupo de congresistas del sexo femenino, Benedita da Silva del PT es la única diputada federal a obtener tres mandatos no consecutivos. PMDB y PSB tienen cada uno, una parlamentar *senior*, o sea, con cuatro legislaturas consecutivas y representan 0,38% del total de diputados.

Sin embargo, el tiempo en la institución legislativa es una condición necesaria pero no suficiente para el proceso de profesionalización de los parlamentarios. Cuentan no solamente la experiencia previa como también los grados de inversión personal del parlamentar. Todavía, la experiencia previa del parlamentar ya sería inclusive la variable más importante para el electorado brasileño, tomando la elección de candidatos mediáticos como el diputado Tiririca, los futbolistas, los cantores y los artistas de televisión una excepción en la escena política brasileña.

Conclusión

Si la estabilidad del sistema político es importante para el desarrollo de las carreras políticas, la estabilidad de la institución legislativa también. En este sentido, aunque la Constitución del 1988 haya producido cambios al sistema vigente del 1946-1964, el Congreso Nacional se presenta como una institución altamente institucionalizada. Son los parlamentarios brasileños los que disfrutan de mejores condiciones de ejercicio de sus funciones pues dedican tiempo exclusivo a su carrera parlamentaria con un sueldo atractivo, lo que hace la carrera competitiva. Sin embargo, pasado el periodo de la transición democrática y de la consolidación de la democracia en una poliarquía, la política brasileña se encuentra en una etapa de profundización de la transparencia y de la rendición de cuentas de la administración pública (*accountability/responsiveness*). En este sentido la Ley Complementaria n°. 135 del 2010 o “Ficha Limpa” como se la conoce por los ciudadanos brasileños, es un dispositivo que prohíbe que los políticos condenados en decisiones colegiadas de segunda instancia posan candidatearse.

Analizando la discusión bibliográfica sobre la profesionalización de los políticos en Brasil, Cotado y Costa (2011: 18) muestran que existe diferencia entre las carreras parlamentarias de acuerdo con el espectro ideológico del partido político; la variación entre la derecha, el centro, pasando por la izquierda dependiendo del tipo de relación que la organización partidista mantiene con sus cuadros (militantes y líderes políticos) y que exigen formas diferenciadas de

dedicación al partido y principalmente la movilización del personal con perfiles sociales distintos, lo que sigue formas diferenciadas de lanzarse a una carrera política profesional en Brasil. En un sistema político estable y centrado en la organización partidista como es el brasileño sería importante para la calidad de la democracia que los partidos pasasen a incorporar al interior de sus propias organizaciones la cultura política de representación democrática de que son agentes una vez que de los treinta partidos políticos brasileños actuales solamente el PT ha democratizado todos los niveles del proceso de toma de decisiones en su organización partidista. Por eso, sería provechoso para el desarrollo de la calidad de la democracia y de la representación política en el Brasil contemporáneo empezar a cambiar el sistema partidista a partir de la democratización de los partidos políticos.

Bibliografía

Abranches, Sérgio Henrique (1988) "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro". *Dado*, 31, 5-34.

Alcántara, Manuel (2012) *El oficio de político*. Madrid, Tecnos.

Anastásia, Fátima; Melo, Carlos Ranulfo; Santos, Fabiano (2004). *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer.

Cintra, Antônio Octávio (2007) "O sistema de governo no Brasil". En: Avelar, Lúcia; Cintra, Antônio Octávio (Org.) *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 2ª ed. São Paulo, UNESP.

Codato, Adriano e Costa, Luiz Domingos (2011) "A profissionalização da classe política brasileira no século XXI: um estudo do perfil sócio-profissional dos Deputados Federais (1998-2010)". *35º Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais* (ANPOS, Caxambu, MG 24-28 de outubro).

Dahl, Robert A. (2006) *On Political Equality*. Yale University Press, New Haven & Lonon.

Figueiredo, Argelina C.; Limongi, Fernando (1995) "Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 29.

Figueiredo, Argelina C.; Limongi, Fernando (1999) *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora.

Figueiredo, Argelina C.; Limongi, Fernando (2004) "Modelos de Legislativo: o Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada". *Plenarium*, 1, 41-56.

Fleischer, David (2007) "Os partidos políticos" En: Avelar, Lúcia; Cintra, Antônio Octávio (Org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 2ª. ed. São Paulo, UNESP.

Katz, Richard (1997) *Democracy and Elections*. Oxford, Oxford University Press.

Limongi, Fernando & Figueiredo, Argelina C. (1998) "Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão". *Lua Nova*, 44.

Matos, Vera Lucia de Campos (2009). "O Impacto das Eleições Municipais na Representação da Câmara dos Deputados: Deputados Federais Candidatos às Eleições para as Prefeituras dos Municípios". Dissertação. Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e ao Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Biblioteca. URL: <http://bd.camara.gov.br>

Meneguello, Rachel (1998) *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo, Paz e Terra.

Motta, Rodrigo Patto Sá (2008) *Introdução a história dos partidos políticos brasileiros*. Belo Horizonte: UFMG.

Nicolau, Jairo (2002) "A participação eleitoral no Brasil". University of Oxford Centre for Brazilian Studies, Working Paper Series.

Pereira, Carlos (2000) "What Are the Conditions for the Presidential Success in the Legislative Arena? The Brazilian Electoral Connection". Ph.D. Dissertation, The New School University, New York.

Sallum Jr, Brasílio; Paixão e Casarões, Guilherme Stolle (2011). "O impeachment do Presidente Collor: a literatura e o processo". São Paulo, *Lua Nova*, 82, 163-200.

Santos, Fabiano (1997) "Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira". *Dados*, vol. 40, 3, 465-492.

Santos, Fabiano (2002) "Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão". *Dados*, vol. 45, 2, 237 a 264