



El Parlamentarismo Europeo y el Presidencialismo Latinoamericano cara a cara

Fund. Manuel Giménez Abad – Zaragoza -18.03.2010

EL MODERNO SISTEMA DE GOBIERNO PRESIDENCIAL BRASILEÑO

Octavio Amorim Neto

- **Poder Ejecutivo: el centro de gravedad del régimen político.**
- **La centralidad del Poder Ejecutivo deriva no solo de la estructura constitucional, sino también de factores históricos y del patrón de carreras legislativas.**

1946-1964 vs. 1988-2010

- Entre 1988 y 2007 nada menos que el 83,3% de las leyes promulgadas fueron de la autoría del Ejecutivo.
- En la primera experiencia democrática que vivió Brasil (1946-1964), las leyes de la autoría del Ejecutivo correspondieron a apenas el 38,5% del total de leyes promulgadas (Figueiredo y Limongi, 2007).
- Solamente en el último cuarto de siglo, Brasil pasó a tener lo que Fabbrini denomina como moderno gobierno presidencial (y democrático).

Las relaciones Ejecutivo-Legislativo

- Una vocación trágica: casi todos los presidentes que no consiguieron formar o mantener una mayoría parlamentaria no lograron terminar sus mandatos constitucionales.
- Lula, en 2003-2006, es la primera excepción.
- Aún así, el año 2005 estuvo marcado por una grave crisis política que tuvo su origen en la deficiente organización de la base de apoyo del jefe de Estado en la Cámara de los Diputados.

Volviendo a 1946 para entender 1988: La racionalización del presidencialismo

- Con la Constitución de 1946 el presidente poseía apenas el poder de iniciativa exclusiva en cuestiones administrativas.
- Con la Constitución de 1988 el jefe del Ejecutivo pasó a tener las siguientes nuevas prerrogativas:
 - iniciativa exclusiva de proyectos presupuestarios,
 - iniciativa exclusiva de proyectos tributarios,
 - proposición de enmiendas constitucionales, poder de editar decretos con fuerza de ley (las medidas provisionales),
 - facultad de editar leyes por delegación del Congreso, solicitud de urgencia para proyectos de ley en tramitación
 - y la imposición de restricciones a las enmiendas presupuestarias del Congreso (Figueiredo y Limongi, 2007; p. 151)

Volviendo a 1946 para entender 1988: La racionalización del presidencialismo

- La organización del Congreso se modificó considerablemente de un régimen a otro.
- El aspecto fundamental de esta cuestión se refiere a los derechos de los líderes partidarios en la Cámara de los Diputados frente a los derechos de los Diputados considerados de forma individual.
- La novedad planteada por el nuevo reglamento de esta Cámara aprobado inmediatamente después de la promulgación de la Constitución de 1988, es la gran concentración de derechos y recursos parlamentarios en manos de los líderes.
- Entre 1946 y 1964 éstos tenían apenas un poder restringido de retirar proyectos de ley de las comisiones por medio de procedimientos de urgencia.
- En el post-1988, además de la ampliación de este poder, el liderazgo de los partidos pasó a tener las siguientes prerrogativas:
 - determinar la agenda del plenario,
 - representar a todos los miembros de su partido en el Legislativo,
 - restringir enmiendas y votaciones por separado,
 - nombrar y sustituir a miembros de las comisiones permanentes,
 - nombrar y sustituir a miembros de las comisiones mixtas que analizan medidas provisionarias,
 - y nombrar y sustituir miembros de las comisiones mixtas que analizan el presupuesto (Figueiredo y Limongi, 2007).

El Presidencialismo de Coalición

- **Con respecto a los poderes presidenciales relacionados con la formación del gobierno, el principal es el que le da al jefe del Ejecutivo la facultad de nombrar y cesar libremente a los ministros de Estado.**
- **Los presidentes brasileños usan los nombramientos ministeriales como uno de los principales recursos para construir su base de apoyo en el Poder Legislativo.**
- **Ese expediente es necesario en virtud de la alta fragmentación partidaria verificada en Brasil, que hace que la existencia de un partido presidencial mayoritario sea muy poco frecuente en las dos Cámaras del Congreso.**
- **Sin embargo, se observa una gran variación en la manera cómo los presidentes componen partidariamente sus gabinetes.**

Presidentes e seus Ministérios	Período de Duração	Partidos Representados no Ministério	Apoio na Câmara (nominal)	Proporcionalidade na Distribuição das Pastas	% de Ministros sem Filiação Partidária
SARNEY 1	(03/85-02/86)	PMDB-PFL-PTB-PDS	93,5	0,66	18,0
SARNEY 2	(02/86-03/90)	PMDB-PFL	69,3	0,64	14,0
COLLOR 1	(03/90-10/90)	PMDB-PFL-PRN	50,3	0,40	60,0
COLLOR 2	(10/90-01/92)	PFL-PDS-PRN	29,6	0,40	60,0
COLLOR 3	(01/92-04/92)	PFL-PDS	26,2	0,30	60,0
COLLOR 4	(04/92-10/92)	PFL-PDS-PSDB-PTB-PL	43,7	0,46	45,0
ITAMAR 1	(10/92-01/93)	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PDT-PSB	61,6	0,62	20,0
ITAMAR 2	(01/93-05/93)	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PDT-PSB-PT	67,4	0,59	38,0
ITAMAR 3	(05/93-09/93)	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PSB	53,3	0,51	38,0
ITAMAR 4	(09/93-01/94)	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PP	58,6	0,48	52,0
ITAMAR 5	(01/94-01/95)	PMDB-PFL-PSDB-PP	55,3	0,22	76,0
FHC I-1	(01/95-04/96)	PSDB-PMDB-PFL-PTB	56,3	0,57	32,0
FHC I-2	(04/96-12/98)	PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB-PPS	76,6	0,60	32,0
FHC II-1	(01/99-03/99)	PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB-PPS	74,3	0,70	23,8
FHC II-2	(03/99-10/01)	PSDB-PMDB-PFL-PPB-PPS	68,2	0,59	37,5
FHC II-3	(10/01-03/02)	PSDB-PMDB-PFL-PPB	62,0	0,68	31,6
FHC II-4	(03/02-12/02)	PSDB-PMDB-PPB	45,1	0,37	63,2
LULA 1	(01/03-01/04)	PT-PSB-PDT-PPS-PCdoB-PV-PL-PTB	49,3	0,64	17,2
LULA 2	(01/04-07/05)	PT-PSB-PPS-PCdoB-PV-PL-PTB-PMDB	62,0	0,51	14,3
LULA 3	(06/05-08/05)	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PL	59,8	0,56	15,1
LULA 4	(08/05-09/05)	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PL	69,0	0,55	19,3
LULA 5	(09/05-04/06)	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PP-PRB-PL	69,0	0,52	19,3
LULA 6	(04/06 -)	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PP	58,4	0,52	22,5

- **Gabinetes formados desde la toma de posesión de Sarney en marzo de 1985 hasta el final del primer mandato de Lula en diciembre de 2006.**
- **Son siempre composiciones multipartidarias con mayor o menor grado de fragmentación y heterogeneidad ideológica.**

“Tasa de Atropello” de los Principales Partidos Brasileños, 1990-2005

Gabinete(s)	N de votaciones	PC do B	PPS	PSB	PT	PDT	PL	PSDB	PMDB	PTB	PFL	PP
Período												
Collor 1	9	NA	NA	NA	100	100	NA	33,3	22,2	0	0	0
3/90-10/90												
Collor 2	2	NA	NA	NA	100	100	NA	50,0	0	0	0	0
10/90-1/91												
Collor 3 + 4	38	NA	NA	NA	73,7	52,6	NA	36,8	5,3	10,5	15,8	23,7
2/91-10/92												
Franco 1-5	25	NA	NA	NA	72,0	52,0	NA	8,0	4,0	16,0	16,0	20,0
10/92-12/94												
Cardoso I - 1 + 2	161	NA	NA	NA	88,2	79,5	NA	1,8	3,1	4,3	1,8	6,2
1/95-12/98												
Cardoso II - 1-4	131	NA	NA	NA	89,5	74,5	NA	1,9	1,9	3,8	2,8	4,8
1/99-12/02												
Lula 1	72	2,8	2,8	1,4	1,4	9,7	1,4	27,8	2,8	1,4	33,3	90,3
1/03-1/04												
Lula 2	51	13,3	13,0	0	2,0	27,5	4,0	45,5	6,1	0	37,1	6,1
1/04-7/05												

Iniciativas Legislativas

- Durante el primer mandato de Cardoso (1995-98), se registraron “tasas de atropello” de los partidos que ostentaban cargos ministeriales compatibles con la existencia de un cartel legislativo.
- Sigue habiendo un cartel bajo el segundo mandato de Cardoso.
- Se verifica igualmente un cartel con el primer gabinete de Lula. Es interesante indicar que este cartel no existiría sin el PMDB, que, sin embargo, no estaba representado en el gabinete.
- No existe un cartel con el segundo gabinete de Lula, lo que es bastante revelador de la fragilidad parlamentaria del gobierno entre enero de 2004 y julio de 2005.

Presidente/gabinete	ILO
Período	
Collor 1	0.4
3/90-10/90	
Collor 2	0.72
10/90-1/91	
Collor 3 + 4	0.96
2/91-10/92	
Franco 1-5	0.66
10/92-12/94	
Cardoso I - 1 + 2	0.78
1/95-12/98	
Cardoso II – 1-4	0.56
1/99-12/02	
Lula 1	0.4
1/03-1/04	
Lula 2	0.48
1/04-7/05	

Patrón de gobernabilidad existente en Brasil

- El patrón de gobernabilidad existente en Brasil depende de una elección estratégica hecha por el presidente a la luz de las condiciones políticas particulares a las que se enfrenta.
- Brasil, de hecho, tiene dos fórmulas gubernativas: gobiernos multipartidarios mayoritarios (o carteles multipartidarios) y gobiernos multipartidarios minoritarios (o ausencia de un cartel).

Conclusión

- **El análisis del presidencialismo brasileño ofrece un importante mensaje a los estudiosos de instituciones políticas comparadas.**
- **El principal es mostrar que los presidentes tienen muchas más opciones que los primeros-ministros en lo que concierne a la formación de los gabinetes y a los instrumentos decisorios.**
- **Los primeros ministros se ven impelidos, la gran mayoría de las veces, a componer gabinetes eminentemente partidarios y a usar instrumentos ordinarios de legislación**
- **Los presidentes brasileños pueden formar gabinetes con las más diversas geometrías políticas**
- **Gabinetes basados en distintos criterios de reclutamiento ministerial y de recompensa política a los partidos que apoyan al Ejecutivo, y que se valen frecuentemente de instrumentos extraordinarios de legislación.**

Conclusión

Los regímenes parlamentaristas tienden a tener un patrón más cerrado o estructurado de formación y gestión de gobierno.

Los sistemas presidencialistas disfrutan de un patrón abierto.

Esto se verifica en el sentido de que los presidentes pueden organizar su lista de ministros de las más diversas maneras y usar con gran libertad una gran caja de herramientas decisorias.

Brasil es probablemente un caso extremo de tal apertura.