

El Brasil de Lula

diputados y magistrados

Leôncio Martins Rodrigues
Maria Tereza Aina Sadek

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

RODRIGUES, LM., and SADEK, MTA. *El Brasil de Lula: diputados y magistrados* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. 150 p. ISBN: 978-85-7982-035-9. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

El Brasil de Lula
Diputados y Magistrados

Leôncio Martins Rodrigues
Maria Tereza Aina Sadek



Leôncio Martins Rodrigues
Maria Tereza Aina Sadek

El Brasil de Lula

Diputados y Magistrados

Esta publicación es parte de la Biblioteca Virtual de Ciencias Humanas del Centro Edelstein de investigaciones Sociales — www.bvce.org

Copyright © 2010, Leôncio Martins Rodrigues y Maia Tereza Aina Sadek
Copyright © 2010 de esta edición on-line: Centro Edelstein de Investigaciones Sociales
Traducción del portugués por Silvana Borean
Año de la última edición: 2004

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida o transmitida por cualquier medio de comunicación para uso comercial sin el permiso escrito de los propietarios de los derechos de autor. La publicación en su conjunto o en parte puede ser reproducida para fines no comerciales a condición de que el origen de la publicación y autor sea debidamente reconocida.

ISBN 978-85-7982-035-9

Centro Edelstein de Investigaciones Sociales
www.centroedelstein.org.br/espanol/index.asp
Rua Visconde de Pirajá, 330/1205
Ipanema - Rio de Janeiro - RJ
CEP: 22410-000. Brasil
Contacto: bvce@centroedelstein.org.br

Rio de Janeiro
2010

SUMÁRIO

El Poder Judicial y la Magistratura como actores políticos	1
Introducción	1
I. Imperativos constitucionales y modelo institucional.....	2
II. Poder Judicial	15
III. El Poder Judicial y la crisis en la prestación jurisdiccional	20
IV. Propuestas de reforma	54
V. Qué piensan los magistrados sobre las propuestas de reforma y sobre la justicia y su participación en la vida pública	67
VI. Perspectivas de reforma.....	85
Bibliografía	96
Lula y los cambios en la clase política brasileña	104
Partidos en la Cámara	104
Introducción	105
Metodología	107
Los problemas de la clasificación profesional y ocupacional.....	108
Conclusiones.....	146
Bibliografía	149

EL PODER JUDICIAL Y LA MAGISTRATURA COMO ACTORES POLÍTICOS¹

Maria Tereza Aina Sadek

Profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de São Paulo e investigadora sénior del Centro de Estudios e Investigaciones Judiciales

Introducción

Los titulares en los principales órganos de comunicación en el primer día del año 2004 anunciaban que todos los estadounidenses que desembarcaran en Brasil deberían ser fotografiados y tener sus impresiones digitales registradas por la Policía Federal. No se piense que se trataba de una decisión del gobierno en respuesta a idénticas determinaciones en los Estados Unidos. Dicha disposición resultó de una preliminar de un juez federal de Mato Grosso, aceptando una acción promovida por un procurador del Ministerio Público Federal.

La decisión del juez provocó un apasionado debate y dividió opiniones. De un lado, se colocaron los que se sintieron vengados, evocando principios de dignidad y sin esconder un ardoroso nacionalismo. De otro, se reunieron los que vieron en la actitud del magistrado una amenaza infantil, la búsqueda de notoriedad fácil, tachándolo de xenófobo, vengativo y ajeno a las consecuencias de su medida en el flujo de turismo y en la entrada de divisas de ahí derivadas.

A pesar de las controversias apasionadas y del fundamento sustantivo y legal de la sentencia — principio de la reciprocidad en las relaciones entre Estados —, este hecho está lejos de ser aislado y se suma a una larga serie de participaciones del Poder Judicial y de sus integrantes en decisiones administrativas y en políticas públicas, especialmente después de la Constitución de 1988. Esta participación política coloca en discusión uno de los temas más relevantes del modelo institucional adoptado en el país: la capacidad de actuar políticamente por parte de integrantes del Poder Judicial, sea cuestionando, sea paralizando políticas y actos administrativos

¹ Este texto es parte del Proyecto ARG/02/009 - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

aprobados por los poderes Ejecutivo y Legislativo, o inclusive determinando medidas independientemente de la voluntad expresa del Ejecutivo y de la mayoría parlamentaria.

Este texto tiene por objeto examinar las condiciones legales, el contexto y las consecuencias de que el Poder Judicial y la magistratura se hayan constituido en actores políticos. Para eso, la exposición se dividirá en seis ítems. En el primero, se presentarán y analizarán los imperativos constitucionales e institucionales que propician la participación de jueces en el terreno público. En el segundo ítem, destacamos las principales características del Poder Judicial brasileño, particularmente después de la aprobación de la Constitución de 1988. El tercer ítem expone las principales críticas al Poder Judicial y busca elaborar un diagnóstico de las deficiencias en la prestación jurisdiccional. En el cuarto, se discuten las propuestas que han sido presentadas sobre la reforma del Poder Judicial. La posición de la magistratura sobre los principales aspectos que obran en los proyectos de reforma está resumida en el quinto ítem, así como su entendimiento sobre temas relacionados con el activismo judicial. Finalmente, se discutirán las perspectivas a mediano y largo plazo en lo que se refiere al Poder Judicial y a la magistratura, teniendo en cuenta el contexto político inaugurado en 2003, con la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva.

I. Imperativos constitucionales y modelo institucional

El ordenamiento jurídico legal provoca consecuencias en la realidad, amoldando instituciones, definiendo derechos y garantías individuales y colectivos, regulando las relaciones entre gobernados y gobernantes, incentivando o inhibiendo comportamientos e imponiendo límites al ejercicio del poder. De la misma forma, el modelo institucional establece parámetros que producen efectos concretos. El mayor o menor grado de participación del Poder Judicial y de sus integrantes en la vida pública está fuertemente condicionado por los imperativos constitucionales y por el modelo institucional. En otras palabras, leyes e instituciones no son meros formalismos, sino, por el contrario, reflejan y condicionan lo real.

1.1 Imperativos constitucionales

Las constituciones que resultaron de los procesos de redemocratización en el siglo XX son muy diferentes de las precedentes, típicas del constitucionalismo moderno. Mientras en las primeras constituciones los principales objetivos eran la limitación del poder de los monarcas, la afirmación del imperio de la Ley y la protección de las libertades individuales, las más recientes se guían por valores democráticos, enfatizando los derechos sociales.² La meta no es sólo limitar el poder absoluto y garantizar derechos, sino ser un instrumento para la realización de la justicia social y para la promoción de derechos. Los textos constitucionales más contemporáneos, a diferencia de los anteriores, no se satisfacen con la construcción de un poder público sometido a la ley e incorporan valores de igualdad social, económica y cultural. En consecuencia, el foco central está en cuestiones concretas, de naturaleza social, política y económica, fortaleciendo la inclinación del Derecho a tornarse pragmático y diluyendo las fronteras entre este y la política. De ahí también la tendencia de las constituciones más recientes a ser extremadamente detalladas, procurando resolver temas vistos como relevantes y especificar metas, regias y políticas de gobierno.

La Constitución brasileña de 1988 llevó al extremo las potencialidades del constitucionalismo, característico de los procesos de redemocratización, incorporando al máximo el paradigma normativo. Efectivamente, además de garantizar los derechos individuales, típicos del liberalismo, consagró también una amplia gama de derechos sociales y colectivos y definió metas. Su “preámbulo” ya anuncia esta orientación: “Nosotros, representantes del pueblo brasileño, reunidos en Asamblea Nacional Constituyente para instituir un Estado Democrático, destinado a garantizar el ejercicio de los derechos sociales e individuales, la libertad, la seguridad, el bienestar, el desarrollo, la igualdad y la justicia como valores supremos de una sociedad fraterna, pluralista y sin prejuicios, fundada en la armonía social y comprometida, en el orden interno e internacional, con la solución pacífica de las controversias”. El artículo 3º explica lo que se pretende alcanzar: “Constituyen objetivos fundamentales de la República

² El paradigma de ese nuevo modelo de constitución es la Ley Fundamental de Bonn de 1949. La Constitución portuguesa de 1976 y la española de 1978 son recurrentemente señaladas como ejemplos que se encuadran en este patrón.

Federativa del Brasil: I. construir una sociedad libre, justa y solidaria; II. garantizar el desarrollo nacional; III. erradicar la pobreza y la marginación y reducir las desigualdades sociales y regionales; IV. promover el bien común, sin prejuicios de origen, raza, sexo, color, edad y cualquier otra forma de discriminación”. Al contemplar la actividad económica, el artículo 170 establece que el orden económico tiene por finalidad “garantizar a todos la existencia digna, conforme los dictámenes de la justicia social”. De la misma forma, en lo que se refiere al orden social, estipula en el artículo 193 que su finalidad es el bienestar y la justicia sociales.

Se trata, como se desprende de esas definiciones, de una Constitución esencialmente programática, con los derechos y deberes individuales y colectivos apareciendo inclusive antes de la organización del Estado, como ocurría en los textos anteriores. La versión final, con sus 245 artículos, acrecentados por 70 en sus disposiciones transitorias³, resultó de casi dos años de trabajo, muchas negociaciones, ardua composición de ideas, intereses divergentes y entramados políticos. Solamente un texto detallista podría sacramentar tantas demandas y garantizar formalmente la reconstrucción de la sociedad y del Estado, teniendo por metas el desarrollo y la igualdad social.⁴

Se creía firmemente, como sostienen Souza y Lamounier (1990), que la Constitución debía “pasar en limpio el país”, procurando respuestas a todos los problemas sociales y atendiendo todas las demandas. En efecto, después de un largo período de régimen militar autoritario (1964-1985), amplios segmentos de la sociedad percibían la elaboración de una nueva constitución como una oportunidad de romper con el pasado.⁵ El texto era

³ Esos artículos tenían por finalidad determinar las “regias” según las cuales los objetivos estipulados en la Constitución deberían ser implementados en el futuro.

⁴ Aun destacando que las constituciones de la segunda mitad del siglo XX son mucho más extensas que sus antecesoras, la Constitución argentina tiene apenas 129 artículos y 17 disposiciones transitorias y resultó de una discusión entre juristas de cada partido antes de ser llevada al Parlamento.

⁵ El Senador Marco Maciel (vicepresidente de la República durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso [1994 a 2002]) observó con agudeza que el legislador hizo una constitución con los ojos volcados hacia el pasado, en una reacción contra la dictadura militar, en vez de abrir ventanas hacia el futuro. Afirmó: “Las constituciones brasileñas son, de hecho, volcadas hacia el pasado. La republicana, para acabar con la monarquía; la de 1946, contra Getúlio Vargas; la de 1988, contra el gobierno militar. En el Brasil, el legislador ha quedado preso del pasado y cío no es bueno. El futuro tiene que ser el espacio

entendido como un medio para instalar un orden democrático, representativo y plural, que podría establecer directivas más sustantivas para el Estado, atribuyéndole funciones redistributivas y transformadoras de la realidad.

En contraste con procedimientos más centralizados, como los adoptados en España y en Portugal para elaborar las nuevas constituciones, la formulación en el caso brasileño ocurrió de forma extremadamente descentralizada. El trabajo comenzó desde el punto cero, ignorándose por completo el proyecto previamente elaborado por una comisión oficial constituida con el objetivo de redactar una propuesta preliminar de Constitución.⁶ En un contexto democrático participativo, como el vivido en la segunda mitad de los años 1980, muchos sectores sociales juzgaban que aceptar sugerencias provenientes de un grupo restringido, aunque compuesto por especialistas y pluralista, sería adherir a una posición elitista o inclusive oligárquica.⁷ Se optó por la creación en El Congreso⁸ de veinticuatro subcomisiones, ocho comisiones temáticas y una Comisión de Sistematización. Los 559 parlamentarios (diputados federales y senadores) fueron distribuidos en las distintas comisiones, además de estimularse la participación extra legislativa, dándose lugar a los más variados grupos de la sociedad civil.

Los temas debatidos en las comisiones fueron extremadamente amplios, variando desde cuestiones institucionales, como las relaciones entre los poderes, hasta problemas específicos, como la jubilación de determinadas categorías de servidores públicos. Como resultado, se llegó a un texto demasiado largo y detallado.

que ejerce el encantamiento para el legislador, que tiene la obligación de tratar de descifrarlo” (O Estado de São Paulo, 5/10/03).

⁶ “Comisión Provisoria de Estudios Constitucionales”, conocida como Comisión Afonso Arinos, creada en julio de 1985 por el primer presidente civil, Tancredo Neves.

⁷ La crítica a la existencia de una comisión partió de diferentes sectores de la sociedad. La Orden de los Abogados Del Brasil, por ejemplo, se manifestó públicamente en contra, calificando al anteproyecto de elitista, fruto de un grupo de “notables” y, por consiguiente, no democrático.

⁸ . No se trataba de una asamblea constituyente exclusiva. Diputados federales y senadores desempeñaron, al mismo tiempo, las actividades legislativas regulares y las típicas de una asamblea constituyente.

En el diseño constitucional, algunas características deben ser destacadas:

- a. todos los principios democráticos básicos que sostienen la fundación de un Estado gobernado por la Ley fueron garantizados;
- b. derechos y garantías fundamentales fueron ampliados de modo de incluir un amplio espectro de derechos supra individuales, tales como derechos difusos (por ejemplo, medio ambiente), derechos colectivos (por ejemplo, protección al consumidor), y fueron creados instrumentos necesarios para la defensa de esos derechos (por ejemplo, acción civil pública);
- c. la preocupación por la desigualdad social y económica provocó la inclusión en el texto constitucional, no sólo de preceptos de igualdad jurídica, sino de medidas afirmativas para disminuir o solucionar esos problemas;
- d. la Constitución amplió la lista de artículos que no pueden ser modificados, ni siquiera por enmienda constitucional (cláusulas pétreas);
- e. el texto fue ambiguo con relación al tipo de gobierno. Mientras, por un lado, afirmó el sistema presidencialista, por otro creó instrumentos típicos del sistema parlamentarista, como las medidas provisorias;
- f. el texto abrigaba simultáneamente tendencias contradictorias. Por ejemplo, al mismo tiempo que defendía la libre competencia, se manifestaba en favor de monopolios e intervención estatal en determinados sectores de la economía.
- g. El texto se definió como temporario, previendo en sus “disposiciones transitorias” la realización de un plebiscito para determinar la forma y el sistema de gobierno.

Desde el punto de vista de la arquitectura institucional, tres ejes básicos sostuvieron la construcción de la Constitución de 1988. Por un lado, la estructura parlamentarista, que sólo fue abandonada casi al final de los trabajos constituyentes, adoptándose, en su lugar, un presidencialismo híbrido. Por otro, el estatismo nacionalista concebido como centro

generador del desarrollo (restricciones a la inversión extranjera). Y, finalmente, el paternalismo, creando un sistema de beneficios para la función pública y ampliando los gastos de la previsión social. Esos parámetros, más tarde, provocarían serias dificultades a la gobernabilidad y al crecimiento económico del país.

El tipo de sistema presidencialista elegido adoptó el principio de la separación e independencia entre los poderes. Ese modelo singular, sin embargo, estimula el conflicto entre los diferentes ámbitos más que la cooperación. Esto es así porque, al mismo tiempo que fortaleció al Poder Legislativo, ampliando su capacidad de fiscalizar y controlar al Poder Ejecutivo, facultó a éste con la posibilidad de legislar por medio de medidas provisorias. Dichas potencialidades aumentaron la responsabilidad del Poder Judicial de ejercer la mediación política entre los otros dos poderes y el control constitucional de los actos legislativos y de gobierno.

En lo que se refiere a los derechos sociales, se trataba, principalmente, de propiciar el rescate de la deuda social, creando una fuente de gastos independiente de recursos y privilegios. La extensión y la complejidad de los derechos garantizados, combinados con la capacidad del Poder Judicial de ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes y actos normativos, propiciaron un aumento sustancial de las áreas de intervención y actuación pública de este poder.

Entre las consecuencias prácticamente inevitables de un texto muy detallado y específico, se destacan los problemas de la gobernabilidad, las innumerables tentativas de modificarlo, el enyesamiento de la actividad del legislador ordinario y la creatividad de la jurisprudencia, además de contribuir para generar miles de acciones de inconstitucionalidad. De hecho, inclusive antes de que la Constitución completara su primer año de vida, el entonces presidente de la República, Sarney, ya la acusaba de tornar al país ingobernable. Y, en la misma dirección, se hicieron propuestas de modificación de capítulos y artículos de la Constitución.

Después de 16 años de vigencia, la Constitución de 1988 ya recibió cuarenta y seis enmiendas⁹, colocándose entre los textos constitucionales

⁹ Enmiendas: *Enmienda 01,31/3/1992*: creó regías para la remuneración de los diputados estatales y de los concejales. *Enmienda 02, 25/8/1992*: fijó para el 21 de abril de 1993 el plebiscito destinado a saber si los brasileños querían el régimen presidencialista o el

parlamentarista y la monarquía o la república. *Enmienda 03*, 17/3/1993: permitió que el presidente de la República y las mesas de la Cámara y del Senado propusieran acción declaratoria de constitucionalidad en el Supremo Tribunal Federal (STF); creó el impuesto a la trasmisión de bienes por causa de muerte y/o clonación y el impuesto sobre el movimiento financiero. *Enmienda 04*, 14/9/1993: pasó a exigir plano de un año para los cambios de las regias de las elecciones. *Enmienda 05*, 15/8/1995: lesquitó a los Estados el monopolio de la explotación de los servicios locales de gas canalizado, permitiendo la concesión. *Enmienda 06*, 15/8/1995: abrió la economía a las empresas extranjeras. *Enmienda 07*, 15/8/1995: abrió la navegación de cabotaje a las embarcaciones extranjeras. *Enmienda 08*, 15/8/1995: acabó con el monopolio estatal de las telecomunicaciones. *Enmienda 09*, 9/11/1995: le sacó a Petrobrás el monopolio del refinamiento y explotación de petróleo. *Enmienda 10*, 4/3/1996: extendió el Fondo Social de Emergencia (FSE) hasta el 30/6/1997. *Enmienda 11*, 30/4/1996: permitió la contratación de profesores, técnicos y científicos extranjeros por parte de las universidades brasileñas. *Enmienda 12*, 15/11/1996: otorgó a la Unión competencia para instituir la Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). *Enmienda 13*, 21/8/1996: determinó que ley complementaria autorizaría el funcionamiento de los establecimientos de seguro, resseguro, previsión y capitalización, así como del órgano oficial fiscalizador, acabando con el monopolio de la Unión sobre reaseguros. *Enmienda 14*, 12/9/1996: creó el Fondo de Desarrollo de la Educación (FUNDEF), obligando a Estados y municipios a gastar, como mínimo, el 15% de los ingresos en la enseñanza básica. *Enmienda 15*, 12/9/1996: dificultó la creación de nuevos municipios. *Enmienda 16*, 4/6/1997: permitió la reelección del Presidente de la República, de los gobernadores y de los intendentes. *Enmienda 17*, 22/11/1997: prorrogó el Fondo Social de Emergencia hasta el 31/12/1999. *Enmienda 18*, 5/2/1998: creó el régimen jurídico de los militares. *Enmienda 19*, 4/6/1998: hizo la reforma administrativa, permitiendo el despido de servidores por mal desempeño o si el gasto en la nómina salarial superara el 60% del ingreso. *Enmienda 20*, 15/12/1998: hizo la reforma de la Previsión Social. *Enmienda 21*, 18/3/1999: prorrogó la COMF, enmienda constitucional 22 que alteró los artículos 98, 102 y 105 de la Constitución Federal, relativos al *habeas corpus*, hasta junio de 2002. *Enmienda 22*, 18/3/1999: creó los juzgados especules en la Justicia Federal. *Enmienda 23*, 2/9/1999: creó el Ministerio de Defensa. *Enmienda 24*, 9/12/1999: acabó con los jueces clasistas en la Justicia de Trabajo. *Enmienda 25*, 14/2/2000: creó regias para evitar abusos en los subsidios de los concejales. *Enmienda 26*, 14/2/2000: estableció que también son derechos sociales la educación, la salud, el trabajo, la vivienda, la recreación, la seguridad, la previsión social, la protección a la maternidad y a la infancia y la asistencia a los desamparados. *Enmienda 27*, 21/3/2000: instituyó la Desvinculación de ingresos de la Unión (DRU). *Enmienda 28*, 28/5/2000: estableció que en cinco años prescribe el plazo para que trabajadores urbanos y rurales reclamen sus derechos de trabajo, hasta el límite de dos años después de la extinción del contrato de trabajo. *Enmienda 29*, 13/9/2000: vinculó ingresos de la Unión, de Estados y municipios a gastos de salud. *Enmienda 30*, 13/9/2000: obligó a Estados y Unión a incluir las deudas de Títulos Públicos en sus presupuestos siguientes. *Enmienda 31*, 14/2/2000: creó el Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza. *Enmienda 32*, 11/9/2001: creó regias para la edición de medidas provisionales. *Enmienda 33*, 11/12/2001: creó la Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) sobre los combustibles. *Enmienda 34*, 13/12/2001: permitió que los profesionales de la salud, y no solamente los médicos, pudieran acumular dos empleos

más revisados del mundo.¹⁰ Obsérvese que la tendencia reformista fue sacramentada en el propio texto constitucional, que preveía en SUS disposiciones transitorias: a) que el 719/1993 el electorado debería definir, a través de plebiscito, la forma (república o monarquía constitucional) y el sistema de gobierno (parlamentarismo o presidencialismo); b) una revisión constitucional a ser realizada después de cinco años, contados a partir de la promulgación de la Constitución, por el voto de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso Nacional, en sesión unicameral.

El plebiscito acabó por consagrar la forma y el sistema de gobierno establecidos en 1988. La revisión constitucional de 1993, por su parte, produjo poquísimos resultados. De las 17.246 propuestas de enmienda constitucional presentadas (más 12.614 enmiendas a las enmiendas), sólo seis fueron aprobada.¹¹ Esto se debió en buena medida a la fuerza de la inercia — los grupos satisfechos con todo el texto hicieron que nada fuera modificado y el Poder Ejecutivo no se empeñó, de hecho, patrocinando

públicos. *Enmienda 35*, 20/12/2001: limitó la inmunidad parlamentaria a la opinión, voz y voto. *Enmienda 36*, 28/05/2002: abrió a las empresas extranjeras la participación en el capital social de las empresas de comunicación. *Enmienda 37*, 12/6/2002: prorrogó la cobranza de la CPMF hasta el 31/12/2004. *Enmienda 38*, 12/6/2002: incorporó a los policías militares del extinto territorio de Rondônia a los cuadros de la Unión. *Enmienda 39*, 19/12/2002: instituyó contribución para la financiación del servicio de iluminación pública en los municipios y en el Distrito Federal. *Enmienda 40*, 29/5/2003: revocó la limitación de las casas de intereses reales al 12% anual; permitió que el sistema financiero pueda ser reglamentado por varias leyes complementarias y no solamente por una, como establecía la Constituição Federal (CF).

¹⁰ A pesar de que la comparación no es muy adecuada, dado que la Constitución norteamericana data del siglo XVIII, aquel texto tiene más de doscientos años y recibió desde 1787 hasta hoy sólo veintiséis enmiendas. Por otro lado, en lo que se refiere al control de la constitucionalidad, la Corte Constitucional alemana, responsable solamente de cuestiones constitucionales, decidió desde su fundación un número menor de acciones que el Supremo Tribunal Federal (STF).

¹¹ Las seis enmiendas hechas por el Congreso Revisor de 1994 fueron: *Enmienda de Revisión 1*: creó el Fondo Social de Emergencia en 1994 y 1995. *Enmienda de Revisión 2*: permitió que Cámara y Senado convoquen ministros a prestar aclaraciones. *Enmienda de Revisión 3*: permitió la opción por la nacionalidad brasileña a los nacidos en el extranjero, de padre brasileño o de madre brasileña, siempre que residan en el Brasil. *Enmienda de Revisión 4*: pasó a exigir al electo pruebas de probidad administrativa. *Enmienda de Revisión 5*: redujo el mandato del presidente de la República de cinco a cuatro años. *Enmienda de Revisión 6*: impidió la reelección del parlamentario que, sometido a proceso de pérdida de mandato, renuncié al mismo.

cambios. En rigor, la izquierda se posicionó contra la revisión, con el argumento de que sería impropio hacer cambios drásticos tan temprano, y que sería conveniente esperar más tiempo. La presidencia de la República, por su parte, entonces ocupada por Itamar Franco, defendía posiciones claramente nacionalistas y estatistas, por lo tanto contrarias a cualquier tipo de modificación en el orden económico. Durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, a diferencia de lo que ocurrió anteriormente, hubo un apreciable cambio constitucional, con la aprobación de treinta y seis enmiendas. Esas modificaciones cambiaron sustancialmente el perfil del país, una vez que acabaron con los monopolios estatales y abrieron la economía. Algunos capítulos de la Constitución fueron remodelados por completo, dados vuelta totalmente: de monopolista y estatizante, la economía pasó a ser abierta y privatista.

En la Cámara de Diputados, actualmente, se tramitan 1.138 proyectos de enmienda constitucional y en el Senado, 237. En el Supremo Tribunal Federal ya fueron juzgadas, o están a la espera de serlo, cerca de tres mil acciones directas de inconstitucionalidad.

A pesar de las dificultades asociadas al establecimiento de parámetros para evaluar una constitución, es razonable admitir que dos Órdenes de cuestiones sean consideradas:

1. el grado de detallismo del texto constitucional (genérica *versus* específica);

2. la extensión de la capacidad de las cortes judiciales de producir impactos sobre el proceso de decisión política, por medio del ejercicio del control de la constitucionalidad. Esta mayor o menor capacidad distingue dos tipos extremos de democracia (“tipos ideales, en la terminología de Max Weber): por un lado, las *democracias constitucionales*, en las cuales el Poder Judicial interviene activamente en el terreno político, y por otro, las *democracias republicanas*, en las cuales los representantes electos tienen la última palabra sobre las decisiones políticas.

	Democracias constitucionales	Democracias republicanas
Constitución genérica	A	B
Constitución detallada	C	D

Las dificultades impuestas por la Constitución para implementar cambios o definir políticas públicas son mayores en la situación “C” y considerablemente menores en la situación “B”. Cuando los principios de la “democracia republicana” prevalecen, los representantes electos tienen un amplio margen de libertad y de discrecionalidad, mientras el Poder Judicial tiene estrecha posibilidad de actuación política. En contraste, cuando existe un predominio de los principios la “democracia constitucional”, se opera un estrechamiento del margen de manobra de los políticos, se verifica el desarrollo de la tendencia de transformar la constitución en un texto programático y, consecuentemente, se amplía el papel político del Poder Judicial.¹²

El caso brasileño inequívocamente debe ser encuadrado en la categoría “C”: no sólo las cortes de justicia ejercen un importante papel en el proceso de decisión política, también la Constitución es excesivamente detallada. El texto de 1988 es tan específico que prácticamente cualquier cambio requiere una enmienda constitucional o, en otras palabras, cualquier política se transforma en cuestión constitucional.¹³

¹² No se trata de determinar cuál entre las cuatro situaciones representaría el modelo ideal. Cada una tiene sus costos y beneficios. La situación “A” normalmente es ejemplificada con la Constitución de los Estados Unidos de América. Se subraya, sin embargo, que ninguna de las nuevas constituciones siguió al norteamericana, siendo todas ellas más ambiciosas en sus objetivos. El nuevo modelo fue primeramente representado por las constituciones de Weimar (1919), Bonn (1949), Italia (1948) y por la 5 República de Francia (1958).

¹³ En los Estados Unidos, cada legislatura y cada gobierno pueden cambiar toda la orientación política, pero la Constitución está por encima de ese tipo de decisión. Las políticas públicas son simplemente leyes ordinarias, estatales, por debajo de la Constitución. Pero, aun allí, debido al hecho de que el Poder Judicial sea poder de Estado y, sobre todo, por tener la atribución de ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes, es siempre posible que una decisión de la mayoría encuentre en el Poder Judicial un obstáculo para su implementación. De ahí la definición común en aquel país de que “La Constitución es lo que los jueces dicen que ella es”. Así, por ejemplo, para restringirnos a situaciones contemporáneas, después de que el presidente George W. Bush sancionó la prohibición del aborto tardío en los Estados Unidos, la nueva ley tuvo su aplicación suspendida en gran parte

1.2 Modelo institucional

Los imperativos de naturaleza institucional derivados de la Constitución de 1988 operan en el sentido de reforzar el papel o el protagonismo político del Poder Judicial y de sus integrantes.

El modelo institucional elegido dota de una aptitud fuertemente política al Poder Judicial. Esta dimensión política del Poder Judicial presenta estrecha ligazón con el presidencialismo. La ingeniería institucional que orienta este sistema de gobierno se basa en el debilitamiento del poder, en estrategias de división y de creación de mecanismos de control de poderes (*checks and balances*). Como resultado, el Poder Judicial es engendrado con una aptitud política, como un poder de Estado. A pesar de haber sufrido este modelo profundas modificaciones a lo largo de la historia y de admitir grandes variaciones empíricas, en el sistema presidencialista el Poder Judicial tiene obligatoriamente una dimensión política.

El Poder Judicial y el magistrado de nuestros días poco se parecen a aquellos cuestionados por Montesquieu. En el Estado liberal de tipo clásico, como consecuencia de la rígida separación entre los poderes, a pesar de que el Poder Judicial fuera un poder, era concebido como un poder “nulo”. Le cabía solamente la estricta ejecución de la “voluntad general”, del texto exacto de la ley. Fue de allí que los jueces personificaron “la boca que pronuncia las sentencias de la ley, seres inanimados que no pueden moderar ni su fuerza ni su rigor” (Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Libro II, cap. VI). El desarrollo de los Estados democráticos y sus políticas de bienestar social forzaron cambios importantes en la ingeniería institucional y la transformación del Poder Judicial en un poder activo.

El activismo judicial no es exclusivo de sistemas políticos presidencialistas, pudiendo también observarse en sistemas parlamentarios.¹⁴ En el presidencialismo, sin embargo, el Poder Judicial presenta condiciones

del país. Decisiones provisionales de jueces federales de San Francisco y Nueva York dieron el derecho a la mayoría de los médicos que realizan ese procedimiento de continuar con la práctica. Las decisiones de las cortes impiden la ejecución de la ley hasta que se reabre una prueba de su constitucionalidad.

¹⁴ A título de ejemplo, en la Inglaterra parlamentaria, la actuación del Poder Judicial fue determinante en la *definición* de las políticas relacionadas con la enseñanza pública y la creación de sindicatos de servidores públicos durante el gobierno de M. Thatcher.

para desarrollar al máximo esta potencialidad, dado que se define como un poder independiente y encargado de ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos de los demás poderes.

En rigor, no sólo el Poder Judicial sino los tres poderes del Estado fueron redefinidos con el transcurso del tiempo: los tribunales judiciales expandieron su actividad política; el Poder Ejecutivo aumentó su capacidad legislativa; el Poder Legislativo tomó para sí algunas funciones de juzgamiento. Esas tendencias acabaron enterrando la tradicional teoría de estricta separación de poderes, dando impulso a la concepción de que, más que funciones distintas, los poderes del Estado deberían funcionar en una relación de pesos y contrapesos.

Además, el nuevo constitucionalismo democrático refleja este proceso, impulsando la tendencia de creciente expansión del ámbito de intervención del Poder Judicial. Este “nuevo” Poder Judicial, con papel activo en la vida colectiva, no depende del sistema normativo, *civil law* o *common law*. La experiencia europea reciente, en países diversos, con diferentes sistemas jurídicos, muestra con claridad la prevalencia de este “nuevo Poder Judicial activo”, coautor de políticas públicas.

En el caso brasileño, la Constitución de 1988, siguiendo estas tendencias, redefinió profundamente el papel del Poder Judicial en lo que se refiere a su posición y a su identidad en la organización tripartita de poderes y, consecuentemente, amplió su papel político. Su margen de actuación inclusive fue ensanchado con la extensa constitucionalización de derechos y libertades individuales y colectivas, en una medida que no guarda proporción con los textos legales anteriores. Se asistió, pues, a dos movimientos simultáneos: por un lado, a una politización del Poder Judicial y, por otro, a una judicialización de la política. De esta forma, la Constitución de 1988 puede ser vista como un punto de inflexión, representando un cambio sustancial en el perfil del Poder Judicial, ubicándolo en el centro de la vida pública y dándole un papel de protagonista de primera naturaleza.

El protagonismo del Poder Judicial, y también de los demás agentes del sistema de justicia, se materializa en un poder hasta entonces solamente disfrutado por los representantes elegidos por el pueblo, ya sea en el Poder Legislativo o en el Poder Ejecutivo. Esto hizo que se exigiera de los

operadores del Derecho un desempeño para el cual no tenían ninguna preparación especial. Más allá de los problemas de naturaleza funcional — en principio más fácilmente superables, ya sea con la experiencia o con políticas de formación educacional y profesional —, el modelo adoptado en 1988, al consagrar una forma singular de separación entre los poderes, un tipo de presidencialismo en el cual el Poder Ejecutivo tiene libertad de legislar por medio de medidas provisorias, un Congreso con fuerza para anteponerse al Poder Ejecutivo, y al constitucionalizar una amplia lista de materias acabó por potenciar las posibilidades de conflicto entre los poderes. En consecuencia, fue extremadamente reforzado el papel de árbitro del Poder Judicial. Como concluye Vieira (1994: 76), “la democracia constitucional brasileña pasó a ser más constitucional que democrática”, o sea, decisiones mayoritarias son limitadas en un alto grado por el Poder Judicial al ejercitar su atribución de control de la constitucionalidad. Esto se refleja tanto en el Supremo Tribunal Federal como en los demás tribunales, siempre que estén en juego cuestiones pasibles de ser examinadas a la luz de los preceptos constitucionales — y estos, en una Constitución detallista, como señalamos, prácticamente abarcan todo.

Así, aunque la Constitución de 1988 no haya modificado ni la estructura ni la composición del Supremo Tribunal Federal, al ampliar la lista de materias que no pueden ser objeto de deliberación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, transfirió a los once ministros de la cúpula del Poder Judicial un enorme poder. De forma similar, como resultado de este nuevo modelo, a la tímida actuación de la Justicia Federal le sucedió una extraordinaria ola de intervenciones de los Tribunales Federales en las más variadas áreas de política pública. Si hasta entonces eran raros los casos de medidas preliminares contra la Administración, después de 1988, los jueces federales pasaron a decidir sobre cuestiones derivadas de políticas públicas, como disputas con el Sistema Financiero la Vivienda, impugnación del Ahorro Forzoso, privatizaciones y muchas otras medidas del gobierno directamente relacionadas con la política presupuestaria y de finanzas públicas. Esta intervención no es privilegio de los Tribunales. Cualquier juez federal de primera instancia tiene la posibilidad de pronunciarse sobre materia constitucional, así como de acoger demandas

que afecten a un órgano o empresa pública. Y esto, independientemente de su jurisdicción territorial.¹⁵

A estos aspectos se debe agregar también la estructura monocrática del Poder Judicial brasileño — una jerarquía en la cual las relaciones de mando y obediencia son sostenidas por la garantía de independencia de cada juez. Este tipo de organización ha estimulado la diversidad de decisiones, sea entre jueces, sea entre tribunales, sosteniendo lo que se denominó verdadera “guerrilla jurídica” o “manicomio judicial”, como expresó el entonces abogado general de la Unión, Gilmar Mendes, en 2001. O sea, como cada juez tiene independencia, sus decisiones no necesariamente necesitan estar de acuerdo con lo establecido por los tribunales superiores, o incluso por el Supremo Tribunal Federal. De esta forma, la disputa política propiamente dicha tiene como terreno no sólo el Parlamento o las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo, sino también fueros y tribunales de justicia.¹⁶

En resumen, se puede sostener que el modelo institucional confirió al Poder Judicial un papel político relevante, legitimando la actuación pública de la magistratura y transformando el terreno judicial en un espacio que abraja y arbitra el enfrentamiento entre las fuerzas políticas.

II. Poder Judicial

La Constitución de 1988 representó un paso importante en el sentido de garantizar la independencia y la autonomía del Poder Judicial. El principio de la independencia de los poderes se tornó efectivo y no meramente nominal. Fue garantizada la autonomía administrativa y financiera del Poder Judicial, cabiéndole a este la competencia de elaborar su propio presupuesto, a ser sometido al Congreso Nacional conjuntamente con el del Ejecutivo.

¹⁵ Para la discusión del modelo de control de la constitucionalidad adoptado en el Brasil y de sus consecuencias para la vida pública y para la gobernabilidad, véase Arames, 1997.

¹⁶ Este terreno ha sido utilizado con mucha frecuencia, particularmente por los partidos de oposición y por todos aquellos que ven sus intereses contrariados por decisiones políticas mayoritarias.

En lo que se refiere a la estructura, hubo una amplia reorganización y redefinición de atribuciones en los diferentes organismos que componen el Poder Judicial. Para comenzar, el Supremo Tribunal Federal (STF), como órgano de cúpula, pasó a tener atribuciones predominantemente constitucionales. Por debajo en la jerarquía se creó el Superior Tribunal de Justicia (STJ), que incorporó parte de las atribuciones antes concentradas en el STF. Fueron constituidos inclusive el Juzgado Especial de Pequeñas Causas y la Justicia de Paz remunerada, en el ámbito de las justicias de los Estados, de los territorios y del Distrito Federal. Desapareció el Consejo Nacional de la Magistratura, para dar lugar al Consejo de la Justicia Federal. El artículo 92 de la Constitución así denominó a los órganos del Poder Judicial: “I. El Supremo Tribunal Federal; II. El Superior Tribunal de Justicia; III. Los tribunales regionales federales y jueces federales; IV. Los tribunales y jueces del trabajo; V. Los tribunales y jueces electorales; VI. Los tribunales y jueces militares; VII. Los tribunales y jueces de los Estados y del Distrito Federal y territorios”.

El STF tuvo su competencia ampliada en el área constitucional, teniendo como objetivo la creación del recurso de instrucción y la considerable ampliación del número de agentes legitimados para proponer acción de inconstitucionalidad (anteriormente, atribución exclusiva del procurador general de la República).¹⁷ Le cabe, en principio, declarar la inconstitucionalidad o no de leyes y actos normativos (o sea, en acción directa contra la ley en atribución jurídico-política propia de una corte constitucional. Le compete también juzgar, en recurso extraordinario, las causas decididas en única o última instancia por otros tribunales, cuando la decisión recurrida contrarié algún dispositivo de la Constitución, declarar la inconstitucionalidad de tratados o leyes federales y/o juzgar válidos leyes o actos de gobierno local contestados en virtud de la Constitución. También se le dio poder para juzgar originariamente las causas en las que la magistratura es directa o indirectamente interesada, pero sin embargo se le quitó la función que había desempeñado desde su creación, de tribunal

¹⁷ Después de la Constitución de 1988 pasaron a ser nueve los posibles titulares de acción directa de inconstitucionalidad: el presidente de la República; la Mesa del Senado Federal; la Mesa de la Cámara de Diputados; la Mesa de la Asamblea Legislativa; el gobernador de Estado; el procurador general de la República; el Consejo Federal de la Orden de Abogados de Brasil; partido político con representación en el Congreso Nacional; confederación sindical o entidad de clase de ámbito nacional.

unificador de la aplicación del derecho federal infra constitucional. Además de eso, la Constitución de 1988 retiró la representación avocatoria de su lista de competencias.

La gran innovación, en lo que se refiere a la estructura del Poder Judicial, fue la creación del Superior Tribunal de Justicia, cuyos principales fundamentos eran descongestionar al STF y asumir algunas de las funciones antes atribuidas al Tribunal Federal de Recursos. Se trata de un órgano colocado por encima de los tribunales federales y de los tribunales de los Estados, con las atribuciones principales de guardar la legislación federal y de juzgar en recurso especial las causas decididas en única y última instancia por los Tribunales Regionales Federales o por los tribunales de los Estados, de los territorios y del Distrito Federal. El STJ tiene sede en la capital federal y posee jurisdicción sobre todo el país. Está compuesto por treinta y tres ministros, nombrados por el presidente de la República, después de la aprobación del Senado.

Funcionando a la par del STJ se creó también el Consejo de la Justicia Federal, con finalidad de supervisión administrativa y presupuestaria de la Justicia Federal de primera y segunda instancias.

La Justicia Federal, recreada en 1965, fue mantenida en la Constitución de 1988. Sin embargo, se extinguió el Tribunal Federal de Recursos y se instituyeron tribunales regionales federales, con el objetivo de descentralizar la justicia de segundo grado. Los tribunales regionales federales se componen de, mínimo, siete jueces, nombrados por el presidente de la República.

También componen el Poder Judicial las justicias especiales: la de trabajo, la electoral y la militar. Se confirió a los Estados la organización de su justicia, correspondiéndoles a las constituciones estatales la definición de la competencia de los tribunales, siendo la ley de organización judicial de iniciativa del Tribunal de Justicia. La justicia de los Estados está formada por órganos de primer y segundo grados. Los tribunales representan la justicia de segundo grado. En el primer grado están los jueces de derecho, tribunales del juri, jueces de paz y juzgados especiales.

El gráfico a continuación permite visualizar la estructura, las atribuciones y la composición del Poder Judicial:

STF (Supremo Tribunal Federal) Órgano máximo del Poder Judicial, controla la constitucionalidad de las leyes. Juzga conflictos de la Unión y entre Estados, crímenes comunes del presidente de la República, entre otras causas.	
STJ (Superior Tribunal de Justicia) Garantiza la aplicación de las leyes federales y la uniformidad de su interpretación. Juzga gobernadores y jueces de Cámara, entre otros. Juzga los recursos de los TRF de los TJ. Composición: 33 ministros	
Justicia Federal Juzga causas de interés de la Unión, sobre servidores y servicios, bienes y tributos federales.	Justicia Estadual Juzga materias civiles, de familia, del consumidor, de quiebras y concursos preventivos, de la infancia y juventud, además de materias criminales.
Tribunales Regionales Federales Es la segunda instancia. Juzga recursos de decisiones de los jueces federales y procesos que comenzaron en el mismo TRF. Juzga jueces federales, miembros del Ministerio Público, entre otros. Son cinco TRF en el país.	Tribunal de Justicia Es el órgano de cúpula del Poder Judicial estatal (segunda instancia). Juzga los recursos originados en la primera instancia. Hay un Tribunal de Justicia en cada estado de la Federación. En total son 132 miembros.
Primera instancia Incluye los Tribunales Federales y Juzgados Especiales, Civiles y Criminales. Hay un total de 209 jueces federales en el país.	Primera instancia Jueces estatales y Tribunales del Juri. Hay un total de 1.700 jueces estatales en el país.

El nuevo orden constitucional reforzó el papel del Poder Judicial en el ámbito político, definiéndolo como una instancia superior de resolución de conflictos entre el Legislativo y el Ejecutivo, y de estos poderes con los particulares que se juzguen alcanzados por decisiones que lesionen derechos y garantías consagrados en la Constitución. El protagonismo político del Poder Judicial está inscripto en sus atribuciones y en el modelo institucional. Las atribuciones no sólo fueron aumentadas, también la incorporación de un extenso catálogo de derechos y garantías individuales y

colectivos aumentan los temas sobre los cuales el Poder Judicial, cuando es invocado, debe pronunciarse.¹⁸

Junto con estas modificaciones, también fueron ampliados instrumentos jurídicos responsables por la efectivización de las obligaciones constitucionales. Sobresalen, entre ellos, el *habeas corpus*, siempre que alguien padezca por encontrarse amenazado de sufrir violencia o coacción en su libertad de locomoción, por ilegalidad o abuso de poder (art. 50, LXVIII); el *recurso de amparo*, individual o colectivo (partidos políticos, organizaciones sindicales, entidades de clase o asociaciones civiles), siempre que un derecho efectivo y cierto, no amparado por *habeas corpus* o *habeas data*, este amenazado por la ilegalidad o abuso de poder por parte de la autoridad pública o agente de persona jurídica en el ejercicio de atribuciones del Poder Público (art. 5º, LXIX y LXX); el *recurso de instrucción*, siempre que la falta de norma reguladora torne inviable el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales y de las prerrogativas inherentes a la nacionalidad, a la soberanía y a la ciudadanía (art. 5º, LXXI); el *habeas data*, para garantizar el conocimiento de informaciones relativas a la persona del querellante, que constan en los registros o bancos de datos de entidades gubernamentales o de carácter público, así como para la rectificación de datos, cuando no se prefiera hacerlo por proceso sigiloso, judicial o administrativo (art.5º, LXXII); cualquier ciudadano es parte legítima para proponer alguna *acción popular* que procure anular un acto lesivo al patrimonio público o de entidad de que el Estado participe, a la moralidad administrativa, al medio ambiente y al patrimonio histórico y cultural, estando el actor, salvo que se compruebe mala fe, exento de costas judiciales y de la carga del principio objetivo de la derrota (art. 5º LXXIII); la *declaración de inconstitucionalidad de ley o acto normativo federal o estatal* que hiera las normas constitucionales (art.102º); la *inconstitucionalidad por omisión* de medida para tornar efectiva la norma

¹⁸ Se destaca que fue ampliado el número de actores con capacidad de invocar al Poder Judicial cuando juzguen que las normas constitucionales no están siendo respetadas. Esta lista incluye partidos políticos, asociaciones civiles, entidades de clase, Ministerio Público. En lo que se refleja al Ministerio Público, la institución incorporó tanto poder, que muchos llegan a clasificarla de coarto poder. Dice el artículo 127 de la Constitución: “El Ministerio Público es una institución permanente, esencial a la función jurisdiccional del Estado, incumbiéndole la defensa del orden jurídico, del régimen democrático, de los intereses sociales e individuales indisponibles”.

constitucional será atribuida al poder competente para la adopción de las providencias necesarias y, tratándose de órgano administrativo, para hacerlo en treinta días (art. 103º, IX, § 2º).

III. El Poder Judicial y la crisis en la prestación jurisdiccional

Críticas al desempeño de las instituciones encargadas de distribuir justicia prácticamente acompañaron la instalación y el desarrollo de estas organizaciones en el país. Desde las primeras Cortes, creadas ya en el período colonial, hubo voces que se levantaron mostrando su inoperancia y cuánto distaban de ser un modelo de justicia mínimamente satisfactorio. En los últimos tiempos, sin embargo, se volvió dominante la idea de que estas instituciones, además de incapaces de responder a la creciente demanda por justicia, se tornaron anacrónicas y, peor todavía, refractarias a cualquier modificación. En los análisis más impresionistas se sostiene, inclusive, que las instituciones judiciales quedaron perdidas en el siglo XVIII o, en la mejor de las hipótesis, en el XIX, mientras el resto del país habría adelantado en los años 2000.

La constancia en las críticas a la justicia estatal es un denominador absolutamente común cuando se examinan textos especializados, crónicas y también debates parlamentarios, a lo largo de los cuatro últimos siglos. Este trazo — se destaca — no es singular del Brasil, a pesar de que, entre nosotros, tenga características propias. Prácticamente en todos los países han sido reiterados los argumentos mostrando deficiencias en la prestación jurisdiccional. Dichos argumentos no particularizan ni siquiera a los países más pobres y/o sin larga tradición democrática. Es claro que recurrir a la universalidad de la crítica no significa pretender equiparar, colocando en idéntico nivel, experiencias diferentes, ni disminuir el tamaño del problema. Significa, ciertamente, focalizar una cuestión que es relevante y que ha movilizadado el interés de analistas y dirigentes políticos en todos los lugares del mundo.

Aunque se resalte que el sentimiento de insatisfacción sea antiguo y común a gran parte de los países civilizados, hay, sin embargo, que hacer notar los trazos que han diferenciado la crisis de la justicia en el Brasil y conferido particularidades a los últimos años. La situación reciente difiere de todo el período anterior en, por lo menos, dos aspectos: 1) la justicia se

transformó en una cuestión percibida como problemática por amplios sectores de la población, de la clase política y de los operadores del Derecho, pasando a constar en la agenda de reformas; 2) ha disminuido considerablemente el grado de tolerancia con la baja eficiencia del sistema judicial y, simultáneamente, aumentado la corrosión en el prestigio del Poder Judicial. De hecho, las instituciones judiciales — aunque en menor grado que el Ejecutivo y el Legislativo — a pesar de haber sido criticadas durante un largo tiempo, salieron de la penumbra (¿confortable?) y pasaron al centro de las preocupaciones. Y, por otro lado, se acentuaron las críticas y la caída en los índices de credibilidad.

Es posible sostener que la peculiaridad del caso brasileño, como de la mayor parte de los países latinoamericanos, está en la magnitud de los síntomas, indicando la necesidad de reformas. Son muchísimas las encuestas de opinión retratando la expresiva insatisfacción de la población con la justicia estatal. Relevamientos de institutos especializados (Vox Populi, Data Folha, IBOPE, Gallup) muestran que, en promedio, el 70% de los entrevistados no confía en el sistema de justicia. Recientes investigaciones realizadas por el Instituto de Estudios Económicos, Sociales y Políticos de São Paulo (IDESP) señalan que los indicadores más generales son igualmente válidos para sectores de elite de la población. Entre los empresarios, por ejemplo, el Poder Judicial está muy mal considerado, llegando al 89% los que lo consideran “malo” o “pésimo” en términos de agilidad (IDESP, 1996).

También los operadores del sistema de justicia, tradicionalmente más reservados en sus apreciaciones y vistos como portadores de un fuerte espíritu corporativo, han reconocido que las condiciones presentes son desfavorables.¹⁹ Si no, veamos:

¹⁹ El IDESP realizó una serie de encuestas entre los operadores del Derecho. Todas ellas tuvieron el apoyo de la Fundación Ford y de la Fundación de Amparo a la Investigación del Estado de São Paulo. Los datos relacionados con la opinión de la magistratura, recogidos en 1993, se encuentran en Sadek (1995b). La opinión de los integrantes de los Ministerios Públicos de los Estados (encuesta hecha en 1996) está en Sadek (1997). Los resultados de la encuesta realizada, en 1997, entre los integrantes del Ministerio Público Federal se encuentran en Sadek y Castilho (1998).

Tabla 1
Existencia de crisis en la justicia (en %)

Integrantes	Concuerda totalmente	Concuerda en parte	No concuerda en parte	No concuerda en parte	Sin opinión
Poder Judicial	22,0	54,5	—	20,5	3,0
Ministerio Público de los Estados	27,0	58,0	9,0	2,0	4,0
Ministerio Público Federal	44,0	51,0	3,0	0,5	1,5

Fuentes: Sadek (1995 b); Sadek (1997); Sadek y Castilho (1998)

Magistrados, fiscales y procuradores de la República se han mostrado sensibles a la existencia de una crisis en la justicia. Obsérvese que sólo el 20,5% de los integrantes del Poder Judicial no concordaron con la afirmación según la cual habría una crisis en la justicia. Este porcentaje es significativamente menor entre los miembros del Ministerio Público de los Estados (2%) y del Ministerio Público Federal (0,5%). La distancia en el tiempo en que las encuestas fueron hechas — la primera en 1993 y las dos últimas en 1996 y 1997, respectivamente — puede explicar las diferencias encontradas. En los últimos años, como destacamos, no sólo ha crecido la insatisfacción con el desempeño de las instituciones judiciales, sino que también un mayor porcentaje de sus propios integrantes ha tendido a concordar con la afirmación según la cual hay una crisis en la justicia²⁰. Se subraya, inclusive, que a los operadores del Derecho se los llamó para interferir en el debate y sus asociaciones representativas tuvieron participación activa, sea para proponer cambios, sea para impedir que ciertas modificaciones fuesen aprobadas.

La indiscutible insatisfacción con la prestación jurisdiccional, aunque sea central en la elaboración de cualquier diagnóstico, encubre cuestiones diversas, provenientes de causas diferentes, provocando consecuencias distintas. Conviene, pues, discernir las cuestiones. Se trata, ciertamente, de un problema que no se circunscribe a la institución, produciendo efectos

²⁰ En el ítem V presentaremos con mayor precisión la posición de la magistratura sobre varios de los temas relacionados con la distribución de justicia.

abarcadores, interfiriendo en el orden legal, pasando por la garantía de los derechos individuales y colectivos y hasta interponiendo serios obstáculos a la implementación de proyectos de desarrollo y de inserción de la economía nacional en el nuevo orden internacional.

Con el objetivo de perfeccionar el análisis, consideramos que el sistema de justicia en general y el Poder Judicial en particular, deben ser enfocados a partir de dos dimensiones: una política propiamente dicha y otra relacionada con la solución de conflictos de naturaleza no política. La distinción entre estas dos dimensiones permite aprehender al Poder Judicial en sus funciones básicas, aunque existan áreas de intersección entre ellas: poder de Estado y órgano público constituido con la finalidad de arbitrar disputas y garantizar derechos.

III.1 Diagnóstico: la dimensión política

La extrema visibilidad de los problemas resultantes de la dimensión política del Poder Judicial, en los últimos años, deriva fundamentalmente del hecho de que el país viva momentos de ajuste económico, político y social y de adaptación de toda su infraestructura a las exigencias de inserción en el mercado internacional, bajo el amparo de una Constitución excesivamente detallista. Desde el punto de vista abstracto se puede sostener que esta visibilidad será tanto más grande cuanto más amplio sea el número de decisiones mayoritarias definidas por el Congreso o por el Ejecutivo que modifiquen el *statu quo*. Así, en un país con una amplia agenda de reformas y que adopte un modelo institucional que combina la judicialización de la política y la politización del Poder Judicial, como es el caso del Brasil, los problemas oriundos de la dimensión política del Poder Judicial son más que esperados; se tornan inevitables.

La tendencia a la expansión de la presencia del Poder Judicial en el ámbito público puede confirmarse con el expresivo aumento en el número de acciones directas de *inconstitucionalidad* — el indicador clásico del proceso de judicialización de la política. Desde 1988 al 25/1/2004 fueron interpuestas 3.097 acciones. La primera acción directa de inconstitucionalidad recibida por el STF después de la promulgación de la Constitución de 1988, el 5 de octubre de aquel año, llegó al tribunal un día después. El requirente era, en la época, el gobernador del Estado de Rondônia, y fue promovida contra la ley estatal de la Asamblea Legislativa. Desde el 6 de octubre de 1988 al 5 de

octubre de 1989 se distribuyeron en el STF 45 acciones directas de inconstitucionalidad y fueron juzgadas 26. La prueba de la Tabla 2 muestra que esas acciones representan siempre un total relevante.

Obsérvese, como indica la Tabla 3, que la participación de partidos políticos, de gobernadores de Estado y de confederaciones y entidades sindicales es muy significativa, superando ampliamente el porcentaje de acciones propuestas por el Procurador General de la República, el único agente, antes de la vigencia de la Constitución de 1988, con legitimidad para proponer este tipo de acción. La Constitución de 1988, como ya señalamos, amplió las partes legitimadas para la promoción de esta acción.

Se destaca, también, que son los partidos de oposición los principales proponentes. Según Vianna (1999), desde 1988 hasta 1998, el 74% de las acciones directas de inconstitucionalidad originarias de partidos políticos fueron interpuestas por agrupaciones partidarias de izquierda, contrarias al gobierno. “A partir de abril de 1994, no sólo se verificó un aumento muy significativo de las Adins de las organizaciones partidarias, sino también su aplicación en cuestiones relevantes y de interés general, tales como la Adin N° 1.435, que contesta decreto federal regulando la concesión para explotación de los servicios de telecomunicaciones; la Adin por omisión N° 1.468, sobre el reajuste del salario mínimo; la Adin N° 1.576, contra una medida provisoria que disciplinaba la aplicación de tutela anticipada contra la Hacienda Pública; la N° 1.468; la N° 1.615, contra una resolución del Procurador General de Justicia del Distrito Federal que fijaba normas para la organización de la investigación policial; y la NT 1.620, contestando un artículo de la Ley de Directrices y Bases, entre muchas” (Vianna, 1999: 96).

La utilización del Poder Judicial como terreno para la disputa política tiene mucho más sentido para la minoría que para la mayoría. Durante los dos mandatos del presidente Fernando Henrique Cardoso, los partidos de oposición contestaron en el Poder Judicial todas las medidas tomadas, particularmente aquellas que modificaron el orden económico. De allí surge el significativo aumento en el porcentaje de los partidos políticos en 1995 cuando se contrasta con 1994, el año de la elección. A propósito, es significativo comparar la participación referente a los partidos políticos en 2003, con los ocho años anteriores. Es muy probable que la disminución en la participación de los partidos tenga relación con el hecho de que el principal partido de oposición hasta aquel año se haya transformado en

gobierno. Confirmando esta hipótesis, las decisiones de la mayoría son las que normalmente se contestan. Para ejemplificar con un dato reciente, el PFL (partido de oposición al gobierno Lula) — que durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso propuso poquísimas acciones — cuestionó, el día 28/1/2004, la constitucionalidad de la medida provisoria que reestructuró la administración pública federal, con la creación de 2.797 cargos de confianza y el aumento de la remuneración de algunas funciones.

Esta fase de la “dimensión política” del Poder Judicial es frecuentemente señalada como un componente asociativo²¹ de la ingeniería institucional del país, que contribuye para dificultar la gobernabilidad. En otros términos, la transformación del Poder Judicial en el ámbito político fortalece las posibilidades de veto a las decisiones aprobadas por la mayoría, tornando más problemáticos los procesos de toma y de implementación de decisiones.

²¹ La democracia de consenso se caracteriza por el reparto, la limitación y la dispersión del poder. Véase especialmente Lipjhart, 1991.

Tabla 2
Acciones directas de inconstitucionalidad.
1998 a 2004*

	Distribuidas	Juzgadas
1988	11	1
1989	158	19
1990	255	33
1991	233	66
1992	166	93
1993	162	121
1994	197	87
1995	209	127
1996	159	123
1997	204	130
1998	181	100
1999	187	100
2000	255	80
2001	209	220
2002	205	281
2003	306	405
Total	3097**	2033

Fuente: Secretaría de Informática del STF.

* Datos hasta el 25/1/2004.

** 90 acciones directas de inconstitucionalidad por omisión.

Tabla 3
Acciones directas de inconstitucionalidad por algunos requerientes (en %)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Partidos políticos	14,6	22,3	29,3	21,9	23,2	31,2	29,6	37,8	20,0	15,2
Governador	16,2	28,9	15,8	29,1	15,5	25,4	26,8	27,7	36,3	22,0
Sindicatos	32,3	22,7	37,3	22,8	38,1	24,3	24,5	24,4	25,9	18,0
Proc. Gral. de la República	34,3	22,3	7,6	18,4	14,9	9,5	8,7	5,6	4,4	40,4

Fuente: STF

La proposición de acciones directas de inconstitucionalidad no cubre el amplio potencial de la dimensión política del Poder Judicial. Como indicamos en el ítem II, la concesión de preliminares, la posibilidad de decisiones judiciales paralizando medidas provenientes del Ejecutivo y del Legislativo o inclusive imponiendo determinadas resoluciones completan esa dimensión, provocando reacciones por parte del gobierno, de la clase política y de sectores de la sociedad. En este sentido, son frecuentes las críticas según las cuales se vive en un “manicomio jurídico”, la magistratura actúa “ideológicamente”, como si representara el “verdadero interés del pueblo”, o como si los recursos públicos fueran inagotables, o inclusive de forma ajena a las consecuencias de sus decisiones, ya sea en la economía como para la máquina administrativa.

Para ilustrar, vale la pena recurrir al ejemplo con el cual iniciamos este texto, la preliminar concedida por un juez federal de Mato Grosso, a comienzos de 2004, obligando a los ciudadanos estadounidenses a permitir que la Policía Federal les tomara fotografías e impresiones digitales. Cuestionado sobre las dificultades de la implementación de su preliminar y sobre el hecho de extranjeros que han quedado en la fila de espera por más de 8 horas, dice el magistrado: “Ese es un problema del Ejecutivo. No tiene nada que ver con el Poder Judicial” (diario *O Estado de São Paulo*, 8/1/2004). La Asociación de los Jueces Federales del Brasil, por su parte, divulgó una nota oficial en defensa del juez: “La seguridad del país y la política de control de las fronteras no son de competencia exclusiva del

Poder Ejecutivo. Si éste actúa mal, o deja de actuar, infringiendo preceptos jurídicos, la actuación del Poder Judicial es posible, siempre que sea procurada formalmente por parte legítima” (diario *O Estado de São Paulo*, 08/01/2004). En contraposición, muchos juristas clasificaron la medida como “sin sentido, infeliz y perjudicial a la imagen del Brasil”, además de afirmar que hiere a la Constitución y que el Poder Judicial sería incompetente para decidir sobre cuestiones relativas a la soberanía del país. En la misma dirección fue planteada la cuestión: ¿a quién le cabe la aplicación del principio de la reciprocidad, al gobierno o a los tribunales?, en una clara censura al Poder Judicial y, al mismo tiempo, clamando por reformas.

Independientemente de tomar posición por un lado o por otro, se trata de subrayar que decisiones como esta o como las innúmeras preliminares concedidas en ocasión de las votaciones relacionadas con la privatización de sectores de la economía, son legalmente justificables, institucionalmente posibles y han sido tomadas con frecuencia.

Cabe destacar que la dimensión política del Poder Judicial provoca reacciones, especialmente por parte del gobierno y de los partidos de apoyo del Ejecutivo — independientemente del partido o de los partidos que ocupen esta posición. No es casual que el tema de la reforma del sistema de justicia haya vuelto al debate obedeciendo a los ciclos de decisiones que alteran el *statu quo*, sea por autoría del Ejecutivo, del Legislativo o del Poder Judicial. De todas formas, la dimensión política del Poder Judicial ha sido vista como crítica y vulnerable a cambios. Desde el punto de vista del juego político, se puede realmente sostener que esta dimensión del Poder Judicial ha sido vista como la más problemática y, por lo tanto, como prioritaria en un proyecto de reforma.

III.2 Diagnóstico: la dimensión no política

Esta dimensión contempla las funciones del Poder Judicial relacionadas con su papel de organismo encargado de distribuir justicia. Desde este ángulo, cabe examinar a la institución como una agencia pública prestadora de servicios. Una gran parte de la insatisfacción popular con la justicia se refiere a esta dimensión. A ella se dirigen ácidas críticas, tales como: “la justicia tarda y falla”; “la justicia no es igual para todos”; “la

justicia es elitista”; “más vale un mal acuerdo que una buena demanda”; “para los amigos todo, para los enemigos la ley”; “¡la ley, que ley!”, etcétera.

Para el análisis de esta dimensión, una vez más es necesario distinguir aspectos. Se debe examinar, por un lado, la demanda por justicia y, por el otro, el procesamiento de esta demanda.

III.2.1 La demanda por justicia

En lo que se refiere a la demanda, el crecimiento en los índices de búsqueda de justicia ofrecida por el Estado está altamente relacionado con las rasas de industrialización y el proceso de urbanización. El crecimiento en estos indicadores provoca aumento en el número y en el tipo de conflictos y, consecuentemente, hay una mayor probabilidad de que estos litigios se conviertan en una mayor demanda por los servicios del Poder Judicial. La potencialidad de conversión de litigios en demanda por servicios judiciales depende, a su vez, de la conciencia de derechos y de la credibilidad en la máquina judicial. De esta forma, la mera transformación estructural por la que ha pasado la sociedad brasileña, de predominantemente agraria y rural a industrial y urbana, en un intervalo de menos de cincuenta años, tomando como punto de partida el inicio de la década de 1930, justificaría la multiplicación de los conflictos. Esta potencialidad de conflictos fue, sin embargo, en gran parte contenida por la ausencia de vida democrática y por el descrédito de la justicia. Efectivamente, datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) de 1988 muestran que la mayor parte de los litigios ni siquiera llega a una corte de justicia — sólo el 33% de las personas involucradas en algún tipo de litigio procura solución en el Poder Judicial.

Las dificultades de acceso al Poder Judicial son constantemente recordadas como un factor inhibitor de la realización plena de la ciudadanía²². El desconocimiento de los derechos, por un lado, y la percepción de una justicia vista como cara y lenta, por el otro, alejan de los

²² Cappelletti y Garth (1988: 12), en un texto que se transformó en referencia obligatoria para los estudiosos del sistema de justicia, afirman que “la titularidad de derechos es privada de sentido en la ausencia de mecanismos para su efectiva reivindicación. El acceso a la justicia puede ser encarado como el requisito fundamental — el más básico de los derechos humanos — de un sistema jurídico moderno e igualitario que pretenda garantizar, y no sólo proclamar los derechos de todos”.

tribunales a la mayor parte de la población.²³ Es por eso que se afirma que la gran masa de la población sólo procura la justicia estatal cuando no hay otra alternativa. En estas circunstancias, no se trataría de una utilización voluntaria, para la efectivización de derechos, sino compulsiva. Esto significa que la fase del Poder Judicial conocida por vastos sectores de jurisdicionados no es la civil, sino es, principalmente, la criminal.²⁴

Esta constatación más general no se aplica, sin embargo, a todos los estratos sociales. Existen sectores que buscan la justicia, extrayendo ventajas de sus supuestas o reales deficiencias, así como de los problemas de orden legal. Este es el caso, por ejemplo, tanto de ciertos órganos estatales como de grupos empresariales. Una encuesta conducida por el IDESP entre empresarios, en 1996, mostraba que, aunque la principal crítica dirigida al Poder Judicial fuera su falta de agilidad, esta situación no siempre era evaluada como perjudicial para las empresas. Muchos empresarios llegaron a admitir que la morosidad es algunas veces benéfica, principalmente en el área laboral. A pesar de que, en la mayoría de los casos, los entrevistados afirmaran que eran perjudicados por la morosidad de la justicia, aun así reconocían que litigar compensaba. Teóricamente, en gran parte de las situaciones, un lado ganará y el otro perderá con la lentitud de la justicia.²⁵

²³ Boaventura de Sousa Santo menciona tres factores como responsables por la distancia entre la masa de ciudadanos y la justicia: “Los ciudadanos de menores recursos tienden a conocer peor sus derechos y, por consiguiente, a tener más dificultades en reconocer un problema que los afecta como de índole jurídica; (...) aun reconociendo el problema como jurídico, como violación de un derecho, es necesario que la persona se disponga a interponer la acción. Los claros muestran que los individuos de las clases más bajas dudan mucho más que los otros en recurrir a los tribunales aun cuando reconocen estar ante un problema legal; (...) cuanto más bajo es el estrato socioeconómico del ciudadano menos probable es que conozca a un abogado o que tenga amigos que conozcan a abogados, menos probable es que sepa dónde, cómo y cuándo puede contratar al abogado, y más grande es la distancia geográfica entre el lugar donde vive y la zona de la ciudad donde se encuentran las oficinas de abogacía y los tribunales” (Santos, 1989: 49).

²⁴ Carvalho (1997: 105), basado en datos de encuestas, concluye que el sistema de justicia es inaccesible a la gran mayoría de los brasileños. Para ellos existe el Código Penal, no el Código Civil”.

²⁵ Cuando se solicitó la evaluación de los resultados económicos de las acciones propuestas por sus empresas en los últimos diez años, el 59% respondió que los beneficios superaron los costos, el 11% que los costos superaron los beneficios y el 13% que los costos y beneficios fueron aproximadamente iguales, mientras el 17% no supo evaluar (IDESP, 1996).

Tal como las empresas, también el gobierno y ciertas agencias públicas han sido responsables por el extraordinario aumento de la demanda en el Poder Judicial. Se calcula que el Poder Ejecutivo y el INSS²⁶ responden aproximadamente al 80% de las acciones judiciales. Existe también quien afirme, como lo hizo el entonces presidente de la Asociación de Magistrados Brasileños, juez de cámara Paulo Medina, que “cuanto más esas demandas judiciales son retardadas debido a la estructura morosa del Poder Judicial, más el Poder Ejecutivo se beneficia” (diario *O Estado de São Paulo*, 27/2/1997).

En resumen, se puede sostener que el sistema judicial brasileño en los moldes actuales estimula una paradoja: demandas de *menos* y demandas de *más*. O sea, por un lado, significativos sectores de la población se encuentran marginados de los servicios judiciales, utilizándose, cada vez más, la justicia paralela, gobernada por la ley del más fuerte, ciertamente mucho menos justa y con altísima potencialidad de deshacer todo el tejido social. Por el otro, existen los que usufructúan en exceso la justicia oficial, gozando de las ventajas de una máquina lenta, trabada y burocratizada.

Las deficiencias del aparato judicial sumadas a los ritos procesales crean situaciones de ventaja y/o privilegios, por lo tanto, de desigualdad. Así, la amplia posibilidad de recursos facultada por la legislación favorece al “procesado”, al “deudor”, atrasando una decisión por años. Llega a ser usual entre los especialistas la evaluación de que entrar en juicio, en el caso de quien debe, es un buen negocio, sea este procesado, sector público o particulares.

III.2.2 *La entrada y el procesamiento de las demandas*

A pesar de las críticas, todos los números referentes al Poder Judicial son grandiosos. Son millares de procesos que ingresan cada año y millares de juzgados. De hecho, cuando se observa tanto el movimiento judicial anual como la evolución del número de procesos que entraron desde 1990 a 2002, no hay cómo escapar de una primera constatación: la demanda por una solución de naturaleza judicial ha sido extraordinaria. Aunque en número relativamente menor, lo mismo puede decirse en lo que se refiere a la cantidad de procesos juzgados: el volumen de trabajo de la justicia ha sido apreciable.

²⁶ Instituto Nacional de Seguro Social; es la institución pública responsable por el pago de pensiones y jubilaciones de la Previsión Social.

III.2.2.1 La Justicia de Primer Grado

La tabla 4, a continuación, reúne estos datos sobre la Justicia Común de Primer Grado para el país como un todo, en el período comprendido entre 1990 y 2002, además brinda información sobre el tamaño de la población brasileña.

En este período de 13 años — de 1990 a 2002 — ingresaron, en promedio, en la justicia común, 6.350.598 procesos por año, debiéndose resaltar una tendencia de crecimiento en la demanda por una solución judicial. Efectivamente, mientras en 1990 llegaron hasta el Poder Judicial 3.617.064 procesos, en 2002 este número superó el doble, alcanzando 9.764.616 — un crecimiento del 270%. Hubo un aumento constante en el número de procesos que ingresaron, con una única excepción: el año 1994, cuando se asistió a una reducción del 5,35%. En líneas generales, se puede afirmar que el año 1994 marca una división de aguas con relación a la evolución en el número de procesos. Así, desde 1990 hasta 1993 se verifica una relativa estabilidad en el índice de crecimiento anual; en 1995, prácticamente se repite la cantidad de 1993 y a partir de 1996 se nota un aumento considerable.

Tabla 4
Población; procesos ingresados y juzgados en la
justicia común, de 1990 a 2002

Año	Población	Procesos ingresados	Procesos juzgados
1990	144.764.945	3.617.064	2.411.847
1991	146.815.815	4.250.133	2.947.177
1992	148.866.685	4.560.833	3.214.948
1993	150.917.554	4.419.699	3.347.725
1994	152.968.424	3.423.403	2.533.619
1995	155.019.293	4.266.325	2.970.509
1996	157.070.163	5.901.824	4.106.962
1997	159.121.033	6.964.506	5.472.489
1998	161.171.902	7.719.169	5.188.146
1999	163.998.652	8.717.300	5.791.959
2000	169.799.170	9.463.246	6.164.532
2001	169.799.170	9.489.657	8.063.303
2002	174.799.170	9.764.616	7.506.697

Fuentes: IBGE; Banco Nacional de Datos del Poder Judicial

Durante los años en análisis hubo, en promedio, un proceso por cada 31 habitantes. Este índice sufrió grandes variaciones en el período: fue de un proceso ingresado por cada 40 habitantes en 1990 hasta un proceso ingresado por cada 18 habitantes en 2001 y 2002 — los valores más bajos en esta serie de datos. Aunque estos números se refieran a un promedio y, como tal, escondan diversidades, ellos revelan un ángulo valiosísimo sobre la justicia brasileña: se trata de un servicio público con una extraordinaria demanda y, por lo que todo indica, con una demanda creciente.

El aumento en el volumen de procesos que ingresaron al Poder Judicial es mucho mayor que el que habría que suponer por el crecimiento de la población. Mientras el número de habitantes en el período creció 20%, la demanda por la justicia de primer grado aumentó 270%.

Si se cambia el ángulo y se observan los procesos juzgados, se nota que, *grosso modo*, su evolución acompaña el crecimiento en el número de procesos ingresados, presentando un promedio anual de 4.593.839. Entre 1990 y 2002 hubo un aumento del 311% en los procesos juzgados — un porcentaje superior al crecimiento verificado en los procesos ingresados, gracias principalmente al desempeño observado en 2001.

Sin embargo, si se presta atención a los números referentes a los juzgados por el Poder Judicial año a año, se verifica que el desfase entre el total de procesos ingresados y juzgados es relativamente constante y siempre significativo: en promedio, es juzgado el 72% de los procesos ingresados. Los peores indicadores se refieren a los años 1990 y 1998, mientras que los mejores a 2001, cuando fue juzgado el 85% de los procesos existentes.

III.2.2.2 La Justicia y las variaciones regionales y estatales

Los datos presentados hasta aquí permiten elaborar un primer mapa del Poder Judicial en lo que se refiere a la demanda por sus servicios y a su capacidad de respuesta. El país, sin embargo, presenta enormes variaciones regionales y entre sus unidades federativas. Pruebas de correlación entre indicadores de desarrollo socioeconómico y cantidad de demandas que llegan hasta los servicios judiciales indican que las variables sociales y económicos provocan reflejos en la demanda por el Poder Judicial y en el desempeño de este poder.²⁷

En lo que se refiere a los efectos del índice de Desarrollo Humano (IDH) en la demanda por el Poder Judicial, es posible afirmar que mejoras en este índice tienen correlación positiva con el aumento en el número de procesos ingresados en la justicia (Correlación de Spearman de 0,7333). Es decir, aumentos en los niveles de escolaridad, de renta y en la longevidad contribuyen al crecimiento en la demanda por servicios judiciales.

Con relación a las regiones, el IDH nos permite afirmar que el Nordeste y el Norte reúnen los más bajos indicadores socioeconómicos del país, durante todo el período. En contraste, el Sur, el Sudeste y el Centro Oeste presentan las mejores condiciones en lo que se refiere a las dimensiones captadas por el IDH. Pruebas de correlación indican que

cuanto más alto es el IDH, mejor es la relación entre procesos ingresados y población. O sea, es acentuadamente mayor la utilización del Poder Judicial en las regiones que presentan índices más favorables de desarrollo humano. Así, considerándose el período, se observan los siguientes promedios: en el Sudeste hay un proceso por cada 20 habitantes; en el Sur, uno por cada 23; en el Centro Oeste, uno por cada 31. Esta proporción aumenta extraordinariamente en las otras dos regiones: hay un proceso por cada 137 habitantes en el Nordeste y uno por cada 80 en el Norte. Es, pues, posible concluir que existe una asociación significativa entre el grado de desarrollo socioeconómico y el número de procesos ingresados por habitante (correlación de Spearman de -0,7662).

En cuanto a la participación promedio de las regiones en el total de procesos ingresados se observa que: a) la región Sudeste presenta un mayor número de procesos de lo que haría suponer el tamaño de su población, teniendo, en promedio, el 64% de todos los procesos ingresados en el país, mientras su población corresponde al 43% del total de habitantes en Brasil; b) de la misma forma, la región Sur abriga una fracción del 15% de la población brasileña y tiene, en promedio, el 20% de los procesos ingresados; c) en contraste, la región Nordeste contribuyendo con el 29% de la población brasileña, participa, en promedio, con solamente el 6% de los procesos ingresados; d) la región Norte tiene el 7% de la población y responde, en promedio, por solamente el 3% de los procesos; e) la región Centro Oeste presenta una participación equitativa en lo que se refiere a la población y procesos, un promedio del 6%.

En cuanto a los procesos juzgados, se repiten los datos favorables a la región Sudeste: se encuentra en ella el mayor porcentaje de respuestas del Poder Judicial (el 65%, en promedio, en el período) en el total de sentencias dictadas. Inmediatamente aparece la región Sur con el 22%, en promedio, de los procesos juzgados entre 1990 y 2002. El Nordeste y el Centro Oeste participan con iguales 5%. La menor contribución está en el Norte, con sólo el 2% en el total de procesos juzgados en el país.

No obstante, cuando se examina la relación entre procesos juzgados e ingresados, el mejor desempeño del Poder Judicial está en la región Sur. En esta región, el Poder Judicial juzga, en promedio, el 78% de los procesos que llegan hasta sus puertas. En la región Sudeste este índice es del 72%. En contraste, aparecen las regiones Norte, Nordeste y Centro Oeste, en las

²⁷ Para descripción y análisis de esas correlaciones véase Sadek, Lima y Araújo (2001).

cuales, además de ser menor el número de procesos juzgados, es comparativamente mucho más haja la relación entre procesos juzgados e ingresados (en el Norte son juzgados, en promedio, el 60% de las demandas; en el Nordeste el 56%, y en el Centro Oeste el 59%).

Obsérvese que tanto el promedio nacional como los regionales esconden apreciables diferencias entre las unidades federativas. Las diversidades entre los Estados en el país, algunas veces, son todavía más contrastantes que las observadas entre las regiones.²⁸

III.2.2.3 La justicia y los tribunales

Aunque la justicia de primer grado concentre la mayor parte de los procesos, es también apreciable el movimiento de los tribunales. Destacaremos, en primer lugar, los Tribunales de Justicia de los Estados y del Distrito Federal — la segunda instancia —, inmediatamente, los Tribunales Regionales Federales, el Superior Tribunal de Justicia y, finalmente, el órgano de cúpula del Poder Judicial, el Supremo Tribunal Federal.

III.2.2.3.1 Tribunales de los Estados y del Distrito Federal y territorios

En el período de 1990 a 2000, tanto los números de procesos juzgados como los de ingresados son crecientes, con excepción de los ingresados en 1997 y de los juzgados en 1995. Efectivamente, cuando se compara el inicio de la década con el final, los resultados obtenidos son siempre significativos. Ingresaron, en 1990, 125.388 procesos en los Tribunales de Justicia del país. Este número creció más de cuatro veces en

²⁸ Aunque en un texto como éste no cabe tal grado de especificación, subráyese, sólo para ilustrar, que las variaciones en el interior de cada región son también muy expresivas. En la región Nordeste, por ejemplo, el peor desempeño queda por cuenta de Rio Grande do Norte, que tiene un proceso ingresado por cada 3.731 habitantes —el más alto promedio en el país. El Estado de Rio Grande do Norte escapa por completo, no sólo del patrón nacional sino también del encontrado en la región Nordeste, debido a la excesiva variación en el número de procesos ingresados en el período, que pasaron de 132 en 1990 a 24.162 en 1995. El Estado de Bahia se destaca por el alto promedio en la relación procesos ingresados/habitantes: hay un proceso por cada 282 habitantes. En lo que se refiere a la proporción de procesos juzgados sobre los ingresados, dos Estados llaman la atención: Maranhão y Sergipe. El primero, por el bajísimo número de procesos juzgados —sólo el 24% de los ingresados—, y Sergipe por la situación opuesta, dado que se juzga, en promedio, el 89% de los procesos ingresados.

2000, pasando a 545.398. En cuanto a los procesos juzgados, el año 1990 registraba un total de 114.237; en el 2000 se alcanzó tres veces y media más: 410.304 juzgamientos.

Tal como era de esperarse, dado el tamaño de su población y especialmente el movimiento en la justicia de primer grado, los promedios relativos al Estado de São Paulo se destacan por su magnitud y por distar de los índices de los demás Estados. Ingresaron al Tribunal de Justicia del Estado de São Paulo, en 1990, 40.467 procesos. Este número subió a 159.558 en el 2000, un crecimiento del 394%. En cuanto a los procesos juzgados, el crecimiento fue igualmente espectacular: mientras en 1990 fueron juzgados 44.247 procesos, en el año 2000 este número pasó a 111.751: un crecimiento del 252%. La magnitud de esos números probablemente explique el hecho de que la lista de espera para la distribución (designación del juez de cámara responsable por el proceso) de procesos en la segunda instancia en el Estado es, actualmente, como mínimo, de tres años.²⁹ Esto significa que, en caso de que no haya un cambio radical, los recursos que están siendo presentados en el tribunal demorarán seis años y cuatro meses, en promedio, para ser juzgados y, en muchos casos, las acciones ya habrán perdido sentido cuando sean dictadas las sentencias.

Analizándose el desempeño de los Tribunales, en lo que se refiere a su productividad, se observa que en 1990, la relación entre procesos ingresados y juzgados fue, en promedio, del 91% — el mejor del período —, en contraste, en 1996 se produjo el peor desempeño, con una relación del 75%. El promedio del período fue del 82%.

El Tribunal de Justicia del Estado de São Paulo participa con el 36% en el total de procesos ingresados en cortes de segundo grado en el país, mientras que su población representa sólo el 22% de la brasileña. Comparándose la proporción de la población del Estado con la del país y la proporción de los procesos de cada tribunal con el total de procesos de la justicia de segundo grado, algunos datos pueden destacarse: a) el Distrito Federal tiene el 1% de la población y el 3% de los procesos; b) Rio Grande

²⁹ En el final de 2003 había cerca de 450.000 procesos aguardando radicación en la segunda instancia del Poder Judicial del Estado de São Paulo. La segunda instancia de ese Estado incluye el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Alzada Criminal y dos Tribunales de Alzada Civil.

do Sul participa con el 6% en la población nacional y el 13% en los procesos; c) Santa Catarina tiene el 3% de la población y el 5% de los procesos; d) Minas Gerais tiene el 11% de la población brasileña y su participación en los procesos es del 6%; e) Rio de Janeiro tiene el 8% de la población y el 10% de los procesos; f) el Estado de Bahía tiene el 8% de la población y el 3% de los procesos; g) Maranhão tiene el 3% de la población y el 0,7% de los procesos.

111.2.2.3.2 La justicia federal de primer grado y los Tribunales Regionales Federales

Tal como pasa en la justicia de los Estados y en sus tribunales, es apreciable el movimiento procesal de la justicia federal. Se trata, en este caso, de una justicia más reciente y que refleja claramente las innovaciones introducidas en la estructura del Poder Judicial por la Constitución de 1988.

La Tabla 5, a continuación, presenta un resumen del movimiento de la justicia federal de primero y de segundo grados, desde 1989 a 2002. Con relación al segundo grado, los datos de los diferentes tribunales están agregados. El país posee cinco Tribunales Regionales Federales. El TRF de la Región tiene sede en Brasilia y jurisdicción sobre el Distrito Federal, Acre, Amapá, Bahía, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima y Tocantins. El TRF de la 2° Región tiene sede en Rio de Janeiro y comprende los estados de Rio de Janeiro y Espirito Santo. El TRF de la 3° Región, con sede en São Paulo, tiene jurisdicción sobre São Paulo y Mato Grosso do Sul. El TRF de la 4° Región engloba los Estados de Rio Grande do Sul, Paraná y Santa Catarina y su sede está en Porto Alegre. Finalmente, el TRF de la 5° Región abarca Pernambuco, Alagoas, Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte y Sergipe y tiene sede en Recife.

El movimiento procesal creció de forma sorprendente, tanto en la primera como en la segunda instancia de la justicia federal. El número de procesos distribuidos en el primer grado aumentó más de cinco veces desde 1989 a 2002, así como el de juzgados. El desfase entre distribuidos y juzgados es siempre considerable. En promedio, se juzga sólo el 57% de los ingresados.

En lo que se refiere a los tribunales regionales, mientras en 1989 fueron distribuidos un total de 96.021 procesos, en 2002, este número pasó a 538.104 — un volumen cinco veces mayor que el del inicio de la serie. El

mayor crecimiento relativo fue verificado en el TRF de la 5ª Región (1.105%) y el menor, en el TRF de la 2° Región (el 295%). El mayor movimiento se observa en el TRF de la 3° región, que posee casi la mitad de los procesos ingresados de todos los otros tribunales. En contraste, el menor número de procesos ingresados se verifica en el TRF de la 5° Región.

Durante todo el período, es alto el desfase entre el número de procesos ingresados y juzgados. Esta observación vale no sólo para el país como un todo, sino también para cada tribunal en particular. La diferencia entre el número de procesos distribuidos y juzgados en estos tribunales es la más alta de todas las cortes de justicia del país.

Tabla 5
Procesos distribuidos y juzgados en la justicia federal de primero y segundo grados

Año	Justicia federal 1° grado	Justicia federal 1° grado	Justicia federal 2° grado	Justicia federal 2° grado
	Distribuidos	Juzgados	Distribuidos	Juzgados
1989	234.301	129.896	96.021	22.765
1990	266.585	172.068	122.017	89.335
1991	724.129	271.740	114.678	85.356
1992	554.382	422.981	194.655	124.609
1993	535.438	328.733	256.895	162.670
1994	528.172	410.013	266.051	188.411
1995	641.450	345.606	285.749	196.171
1996	680.776	377.562	293.956	202.428
1997	901.489	413.272	316.899	213.253
1998	838.643	494.493	357.280	253.107
1999	1.079.158	552.990	548.826	327.702
2001	1.002.095	584.818	545.501	417.657
2002	1.272.551	630.846	538.104	381.423

Fuente: Banco Nacional de datos del Poder Judicial

III.2.2.3.3 Superior Tribunal de Justicia

Se repiten, con relación al STJ, las observaciones hechas anteriormente. Esta corte de justicia, creada por la Constitución de 1988, presenta un movimiento extraordinario. La Tabla 6, a continuación, retrata su movimiento, en el período de 1989 a 2003.

Tabla 6

STJ – Procesos distribuidos y juzgados, en el período de 1989 a 2003

Procesos	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	
Distribuidos	6.103	14.087	23.368	33.872	33.336	38.670	68.576	
Juzgados	3.711	11.742	19.267	31.428	35.105	43.032	62.332	
Procesos	1996	1997	1998	1999	2000*	2001	2002	2003
Distribuidos*	77.032	96.376	92.107	118.977	150.738	184.478	155.958	16.493
Juzgados**	77.629	102.054	101.467	128.042	154.164	198.613	171.980	216.999

* Computadas las bajas por atribución y redistribución de procesos distribuidos en los años anteriores: 3.197 en 1996, 3.154 en 1997 y 3.317 en 1998.

** En el total de juzgados están incluidos los Agraavios Reglamentarios y los Recursos de Aclaratoria, en número de 63.460 demandas.

Fuente: División de Estadística Procesal – STJ

El crecimiento en el volumen de procesos distribuidos es vertiginoso. Los números relativamente bajos referentes a 1989 reflejan el período inaugural de esta corte de justicia. Todo indica que la tendencia al aumento en el número de procesos todavía no encontró su techo. Los números vienen multiplicándose cada año. La misma constatación puede ser hecha en lo que se refiere a los procesos juzgados. Destáquese que, desde 1993, los juzgados han superado los distribuidos (con la excepción de 1995); por consiguiente, en este tribunal no ocurre lo que se verifica en las otras cortes de justicia ya retratadas: un apreciable desfasaje entre el número de procesos ingresados y juzgados.

III.2.2.3.4 Supremo Tribunal Federal

La más alta corte de justicia del país presenta números que sorprenderían a cualquier estudioso del sistema de justicia. En 1940, llegaban hasta el STF 2.419 procesos; en 1950, 3.091; en 1960, 6.504; en 1970, 6.367; en 1980, 9.555; en 1990, 18.564; en 2000, 105.307. Se trata,

40

como se percibe, especialmente a partir de 1980, de un crecimiento extraordinario, que demuestra la intensa utilización de este tribunal. Los números de juzgamientos son igualmente sorprendentes: 1.807 en 1940; 3.371 en 1950; 5.747 en 1960; 6.486 en 1970; 9.007 en 1980; 16.449 en 1990; 86.138 en el año 2000. La Tabla 7, abajo, presenta el movimiento del STF, discriminado por año, desde 1989 hasta 2003.

Tabla 7

STF – Movimiento procesal en el período de 1989 a 2003

Movimiento STF	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	
Procesos recibidos	14.721	18.564	18.438	27.447	24.377	24.295	27.743	
Procesos distribuidos	6.622	16.226	17.567	26.325	23.525	25.868	25.385	
Juzgamientos*	17.432	16.449	14.366	18.236	21.737	28.221	34.125	
Sentencias publicadas	1.886	1.067	1.514	2.482	4.538	7.800	19.507	
Movimiento STF	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Procesos recibidos	28.134	36.490	52.636	68.369	105.307	110.771	160.453	87.186
Procesos distribuidos	23.883	34.289	50.273	54.437	90.839	89.574	87.313	109.965
Juzgamientos*	30.829	39.944	51.307	56.307	86.138	109.692	83.097	107.867
Sentencias Publicadas	9.811	14.661	13.954	16.117	10.770	11.407	11.685	10.840

* Engloba decisiones monocráticas y decisiones colegiadas.

Fuente: Informes Anuales y Secretaria de Informática del STF.

Se desprende de estos datos que ha habido un aumento vertiginoso en el número de procesos recibidos, así como en el de distribuidos, de juzgados y de sentencias de segunda instancia publicadas. El volumen de procesos recibidos de 1989 a 2002 creció 10,89 veces, mientras el de juzgamientos aumentó sólo 4,76 veces. En el año 2003 hubo una significativa reducción en el número de procesos recibidos y acentuado aumento en el de procesos distribuidos y de juzgamientos.

41

111.3 La justicia y los jueces

Todos los datos relacionados con el movimiento del Poder Judicial mostraron un trazo común: el desfasaje entre el número de procesos ingresados y juzgados. Normalmente, se señala al pequeño número de jueces como responsable por esta situación.

Según datos oficiales, relativos al año 2001, están previstos por ley 6.819 cargos de juez para la justicia común de primer grado, pero están cubiertos sólo 5.494; para los Tribunales de Justicia 880, estando cubiertos 862; para los Tribunales Regionales Federales 101; para el Superior Tribunal de Justicia 33, y 11 para el Supremo Tribunal Federal. Como se desprende de estas cifras, las diferencias entre cargos previstos y cubiertos ocurren en la primera instancia y en los tribunales de los Estados. De un total de 6.819 cargos previstos por ley, hay una vacancia del 19,43%. El porcentaje de vacancia llega al 59,6% en Acre, al 42% en el Distrito Federal, al 39,2% en Amazonas. Entre las veintisiete unidades de la Federación, sólo ocho tienen todos los puestos cubiertos. Informaciones referentes al año 2002 indican que la vacancia llegó al 26,1%, debido especialmente al número de magistrados que solicitó jubilación y a la ausencia de concursos de ingreso.

En caso de que todos los cargos previstos por ley estuvieran cubiertos, Brasil habría presentado un promedio de un juez por cada 24.900 habitantes en 2001. Este índice es inferior al encontrado en países más desarrollados, es verdad, pero mejor que el que se verificó en el inicio de la década, en 1990, cuando había un juez por cada 29.542 habitantes. Sin embargo, en virtud de la existencia de puestos previstos pero no cubiertos, la relación juez/habitantes es menos favorable: 30.906. Informaciones relativas al 2002 indican que la situación empeoró; el país pasó desde entonces a contar con un juez por cada 32.393 habitantes.

En lo que se refiere a las unidades federadas, es notable la variación existente. Estas diferencias, como es lógico, resultan imposibles de percibirse cuando se consideran los promedios válidos para el país como un todo. Las proporciones encontradas en los Estados van desde un mínimo de un juez por cada 8.954 habitantes en Amapá, hasta un juez por cada 42.106 habitantes en Pará.

En 2001, considerándose al país como un todo, hubo, en promedio, 1.727 procesos juzgados por juez. Una vez más, este promedio esconde apreciables diferencias estatales — los jueces más productivos están en São Paulo y los menos productivos, en el Estado de Bahía.

En cuanto a los Tribunales de Justicia, el país cuenta hoy con un total de 862 jueces de Cámara. Hay, sin embargo, 18 cargos no cubiertos, lo que sumaría 880 magistrados actuando en la segunda instancia de la justicia de los Estados. El Tribunal de Justicia del Estado de Rio de Janeiro tiene el mayor número de jueces de Cámara: 145; inmediatamente aparece el tribunal del Estado de São Paulo, con 132; después, el del Rio Grande do Sul, con 123. Roraima y Amapá tienen solamente 7 cada uno, y Acre tiene 8 jueces de Cámara.

En lo que se refiere a la relación cargo ocupado por habitante, el promedio nacional es de un juez de Cámara por cada 187.692 habitantes. No obstante, como se trata de una corte que juzga especialmente procesos en grado de recurso, es más importante el análisis de la relación procesos ingresados y juzgados por juez de Cámara. Durante el año 1998, ingresaron, en promedio, para cada juez de Cámara, 408 procesos, mientras fueron juzgados, en promedio, 336. Aunque los datos disponibles no estén completos, faltando informaciones sobre algunos Estados, las diferencias en las proporciones relacionadas con los números de procesos por juez de Cámara en las unidades federativas son apreciables. Así, mientras en Acre hubo, en promedio, 56 procesos ingresados y 51 juzgados por cada juez de Cámara, en São Paulo fueron, en promedio, 766 procesos ingresados y 660 juzgados por juez de Cámara; en Santa Catarina, esta relación fue de 729 ingresados y 600 juzgados por juez de Cámara.

La Justicia Federal de primer grado tenía en 2001 un total de 1.103 cargos asignados y 849 puestos cubiertos. Esta diferencia disminuyó en el año 2002, cuando el número de magistrados federales actuando en la primera instancia pasó a 940. Sin embargo, observándose la relación proceso juzgado por cargo asignado, hubo una reducción: mientras en 2001 el promedio fue de 733 procesos por juez, en 2002 ese indicador se redujo a 671.

Los Tribunales Regionales Federales, en número de cinco, tienen un total de 101 jueces, así distribuidos: 18 en el TRF de la 1° Región; 23 en el TRF de la 2° Región; 27 en el TRF de la 3° Región; 23 en el TRF de la 4°

Región, y, finalmente, 10 en el TRF de la 5° Región. Durante el año 1999, fueron distribuidos, en promedio, 5.495 procesos y juzgados 3.050, por juez. Los mayores promedios se encuentran en el TRF de la 3° Región y los más bajos, en el TRF de la 2° Región. La relación de procesos juzgados por cargo asignado indica que las variaciones entre los tribunales regionales federales es significativa, como muestra la tabla a continuación con datos relativos a 2000, 2001 y 2002.

Tabla 8
TRF – Procesos juzgados por cargo asignado

	2000	2001	2002
TRF 1 ^a	5.615	5.407	2.960
TRF 2 ^a	2.307	2.440	2.568
TRF 3 ^a	4.981	4.503	2.256
TRF 4 ^a	5.760	4.880	3.976
TRF 5 ^a	3.670	3.485	3.967
BRASIL	4.473	4.135	2.298

Fuente: Banco Nacional de Datos del Poder Judicial

Finalmente, restaría señalar que en el Superior Tribunal de Justicia hay 33 ministros — número mínimo prescrito por la Constitución Federal en su artículo 104 — y el Supremo Tribunal está compuesto por once ministros.

111.4 La estructura para el procesamiento de demandas

El segundo aspecto que mencionamos se relaciona con la oferta de servicios de la estructura judicial encargada de procesar las demandas que llegan hasta el sistema oficial de justicia. Este es el ángulo que presenta los síntomas más visibles de lo que se coincidió en llamar “crisis del Poder Judicial”. Se refleja a una estructura pesada, sin agilidad, incapaz de dar soluciones en tiempo razonable, previsibles y a costos accesibles para todos.

También con respecto a este conjunto de problemas, la Constitución de 1988 dio respuestas que, todo indica, fueron insatisfactorias.

De hecho hubo, como ya señalamos, una reorganización y una redefinición de las atribuciones de los diferentes organismos que componen

el Poder Judicial. El Supremo Tribunal Federal, órgano de cúpula del Poder Judicial, pasó a tener atribuciones predominantemente constitucionales, correspondiéndole declarar, en principio, la constitucionalidad o no de leyes y actos normativos (es decir, en acción directa contra la ley en sí misma), atribución jurídico-política propia de una Corte Constitucional. Le cabe, también, juzgar, en recurso extraordinario, las causas decididas en única o última instancia por otros tribunales, cuando la decisión recurrida contraría una disposición de la Constitución; declarar la inconstitucionalidad de tratado o ley federal y/o juzgar válida ley o acto de gobierno local contestado en virtud de la Constitución.

El acceso al STF fue democratizado, ampliándose considerablemente la lista de agentes legitimados para proponer acción directa de inconstitucionalidad, anteriormente integrada sólo por el procurador *general* de la República. Con el nuevo texto constitucional pasaron a ser nueve los posibles titulares de este tipo de acción: el presidente de la República; la mesa del Senado Federal; la mesa de la Cámara de Diputados; la mesa de la Asamblea Legislativa; el gobernador de Estado; el procurador general de la República; el Consejo Federal de la Orden de Abogados del Brasil; partido político con representación en el Congreso Nacional; confederación sindical o entidad de clase de ámbito nacional. Como consecuencia de esta modificación, hubo un aumento significativo en el número de acciones recibidas por el STF. Según la declaración del ministro Sidney Sanches, ex presidente del órgano, ya en los primeros dos años después de la aprobación de la Constitución de 1988 fueron interpuestas más de quinientas acciones de inconstitucionalidad ante el STF, mientras en un período anterior de más de veinte años, fueron registradas apenas poco más de mil acciones.

En virtud de la nueva posición constitucional del Supremo Tribunal Federal, se creó un órgano de máxima importancia, el Superior Tribunal de Justicia, para el cual se transfirió parte de las competencias anteriores de la Corte Suprema. Compete a este tribunal, entre otras atribuciones, “juzgar, en recurso especial, las causas decididas, en única o última instancia, por los Tribunales Regionales Federales o por los Tribunales de los Estados, del Distrito Federal y Territorios, cuando la decisión recurrida contraría tratado o ley federal, o negarle vigencia; si juzga válida ley o acto del gobierno local contestado en virtud de ley federal; o de la ley federal interpretación

divergente de la que le haya atribuido otro Tribunal” (Constitución Federal, art. 105, III).

Componen también el Poder Judicial las justicias especiales: los tribunales y jueces de Trabajo; los tribunales y jueces electorales; los tribunales y jueces militares. La Constitución también se preocupó por descentralizar la Justicia Federal, creando los tribunales regionales federales y los tribunales y jueces de los Estados y del Distrito Federal y territorios. Los tribunales federales regionales sustituyen al antiguo Tribunal Federal de Recursos, creado por la Constitución de 1946, que tuvo expresión política centralizadora durante el régimen militar.

Además, se confirió a los Estados la organización de su justicia, correspondiendo a las constituciones estatales la definición de la competencia de sus respectivos tribunales, mediante ley de organización judicial de iniciativa del Tribunal de Justicia.

Todos esos cambios no fueron capaces de dar respuesta a la inmensa demanda por justicia. El Supremo Tribunal Federal ha recibido, como indicamos, un número creciente de procesos cada año. Las posibilidades de recursos y el crecimiento de las demandas provocado por la democratización en el acceso a esta Corte, hicieron que, después de la Constitución de 1988, su movimiento se multiplicara más de diez veces. El Superior Tribunal de Justicia, por su parte, presenta un crecimiento vertiginoso en el número de procesos distribuidos y en el de juzgados. Los totales referentes a los Tribunales de Justicia también son muy importantes. De la misma forma, el movimiento de la Justicia Federal, tanto de primer como de segundo grados, ha sido bastante significativo.

La misma tendencia ascendente, aunque en menor magnitud, se puede constatar en la Justicia del Trabajo. Esta justicia especial, que siempre atrae muchos demandantes, recibió 1.233.410 procesos en 1990 y pasó a distribuir más de dos millones de procesos en el final de la década.

Como se desprende de este conjunto de informaciones, son absolutamente extraordinarios tanto los números relativos a la demanda como las respuestas dadas por el Poder Judicial en sus diferentes ámbitos e instancias. Desde este ángulo, no habría cómo desconocer que el volumen de trabajo del Poder Judicial es significativo, particularmente cuando se toma en cuenta el número de jueces, jueces de Cámara y ministros.

Por otro lado, se constata un desajuste manifiesto entre la demanda y la oferta de servicios judiciales, en todos los años y en todos los órganos del Poder Judicial, con la única excepción del STJ. Se calcula que, aun si cesaran de ingresar nuevos casos en la justicia, serían necesarios de cinco a ocho años, dependiendo del ámbito del Poder Judicial y de la unidad de la federación, para que fueran puestos al día todos los procesos existentes. ¿Cómo explicar esta situación crítica?

Con frecuencia, se señala al número insuficiente de magistrados como uno de los factores más importantes para justificar la poca agilidad en el desempeño del Poder Judicial. Muchos integrantes del sistema de justicia se apegan a esta carencia para explicar la situación de crisis. Así, cuando fueron indagados sobre los principales obstáculos para una buena prestación jurisdiccional, este ítem fue señalado por el 81% de los magistrados; el 75% de los miembros del Ministerio Público de los Estados y el 84% de los procuradores de la República.³⁰

De hecho, el Brasil presenta una relación bastante desfavorable entre el número de magistrados y el tamaño de su población. Además, el bajo número de jueces es un problema reconocido por el propio poder público. Tanto es así que, en todas las unidades de la Federación, hay vacantes sin cubrir. El porcentaje de vacancia, es decir, de puestos creados y no cubiertos es, como vimos, significativo en todas las regiones y Estados del país, tanto en la justicia de los Estados como en la justicia federal.

A pesar de la innegable desventaja de la situación brasileña cuando se confrontó con la de otros países, estudios comparativos internacionales demuestran que no existe una correlación significativa entre el número de jueces, por un lado, y la eficiencia y la confianza de la población en el sistema judicial, por el otro (Buscaglia *et al.*, 1995). Esta ausencia de correlación no significa afirmar que el número de magistrados sea una variable irrelevante. Ella indica, por cierto, que la llave del problema no se encuentra en este factor. O sea, el mero aumento en el número de magistrados no implica, por sí mismo, mayor productividad.

Aunque sea difícil señalar una única causa como responsable por los problemas de distribución de justicia, sería imposible ignorar el papel

³⁰ Porcentajes obtenidos en las encuestas realizadas por el IDESP (op. cit.) entre esos operadores de la justicia.

desempeñado por los propios magistrados en el ejercicio de sus atribuciones. Nos referimos a dos aspectos: al reclutamiento y a la mentalidad, variables con fuerte influencia en la forma de percibir y de lidiar con las cuestiones relacionadas con la distribución de justicia.

El reclutamiento, en el caso brasileño, es una atribución de la propia institución. El ingreso en la carrera depende de concurso público, para lo cual estarían teóricamente habilitados los doctores en Derecho. La proliferación de facultades de Derecho, especialmente a partir de los años 1970, no fue acompañada de igual preocupación por la calidad de los cursos. Este fenómeno explicaría, en buena medida, el reducido índice de candidatos aprobados en los concursos de ingreso y, consecuentemente, la vacancia observada en todas las regiones del país. Pero ciertamente ahí radica apenas una parte de la explicación. Habría que considerar también factores extraños a una prueba de competencia, como, por ejemplo, una política deliberada para impedir el crecimiento exagerado en el número de integrantes de la institución y sus efectos deletéreos sobre el prestigio y las diferencias típicas de un grupo pequeño y más homogéneo. Esta hipótesis gana más fuerza cuando se considera que el sistema de reclutamiento adoptado en el país permite el acceso de profesionales extremadamente jóvenes³¹, sin la obligación de pasar por escuelas de formación, es decir, sin sujeción a un proceso formal de socialización *interna corporis* que, de alguna forma, pudiera garantizar el control de los recién ingresados, por la jerarquía de la institución.

Con respecto a la mentalidad, se puede afirmar que el Poder Judicial no difiere, en este aspecto, de otras instituciones igualmente cerradas, con rasgos aristocráticos. O sea, una vez seleccionado, el novato recibe un fuerte estímulo para encuadrarse en el conjunto características valorizadas internamente. Desde esa óptica, a un juez que se lo tiene como ejemplar le cabría, antes que nada, la discreción, cierto alejamiento de los “vicios” mundanos. Ese ejemplo se ha mostrado como un punto problemático, dado que, lejos de privilegiar lo sustantivo, se ciñe a la formalidad; en lugar de

³¹ Datos de la encuesta IDESP (Sadek, 1995b) realizada entre la magistratura muestran que el 55% de los jueces ingresó al Poder Judicial con 30 años o menos. Según resultados de la encuesta de Vianna *et al.* (1997) se observa una tendencia de reclutamiento de integrantes cada vez más jóvenes: mientras en 1985-1986 los que ingresaban con 30 años o menos correspondían al 29,3% del total, en los concursos entre 1993-1994 ellos pasaron al 48%.

premiar el compromiso con lo real, incentiva el saber abstracto. Esa desajuste entre lo valorado por la institución y los cambios vividos por la sociedad responde, en gran parte, a la imagen negativa que tiene la magistratura entre la población. Sin embargo, se debe subrayar que en los últimos años han crecido las reacciones internas a ese modelo. Tanto es así que hoy difícilmente se pueda afirmar que la magistratura constituya un cuerpo homogéneo. Por el contrario, no sólo se han multiplicado los grupos internos, sino también muchos jueces se han mostrado críticos de la institución y sensibles a propuestas de cambio, aunque afecten directamente intereses corporativos y tradicionales. Ciertamente, esos grupos no son mayoritarios y su existencia no fue capaz de provocar modificaciones importantes en la formación y en la manera de actuar de esos servidores públicos. Así, las escuelas de la magistratura, por ejemplo, hasta el momento no se constituyeron en espacios para el perfeccionamiento, en el sentido de estar “abiertas” a áreas de conocimiento no tradicionalmente jurídicas. De todos modos, es posible sostener que el magistrado de hoy dista de su par de hace algunos años atrás, y que hemos asistido a una significativa renovación interna, en el sentido de un mayor pluralismo³², y a una consecuente quiebra en el modelo de mentalidad tradicional. Este cambio no necesariamente debe ser visto como apenas positivo. Trae riesgos; especialmente implica una ampliación del espacio de los jueces partidarios de un “derecho alternativo, comprometido con una concepción de justicia social, que tiene en el magistrado un paladín”³³, o inclusive de jueces que, al abandonar la discreción, se guían especialmente por la presencia en los medios y por el ansia de sustituir a la clase política, con mandato popular.

Incluso otros factores podrían ser señalados para la explicación de la falta de agilidad de la estructura burocrática del Poder Judicial. Entre ellos sobresalen: escasez de recursos materiales y/o deficiencias en la

³² La pluralidad de opiniones puede ser confirmada en los resultados de la encuesta realizada por el IDESP en 2000, entre 738 jueces de primera y segunda instancias, en once estados de la Federación. El análisis de las opiniones sobre la reforma del Poder Judicial está en Sadek, Arantes y Pinheiro (2001).

³³ Encuestas del IDESP mostraron que ha crecido el grupo de magistrados que opina que el juez no puede ser un mero aplicador de la ley, debe ser sensible a los problemas sociales. Para la comparación véanse Sadek (1995a) y Sadek, Arantes y Pinheiro (2001).

infraestructura; el conjunto de problemas relacionado con la esfera legislativa propiamente dicha y los ritos procesales.

La cuestión de los recursos materiales normalmente se subraya en diagnósticos elaborados por los operadores del sistema de justicia. Recuerdan ellos que muchos tribunales todavía se desenvuelven en situación muy precaria, que los servicios no están informatizados, que los ingresos de los jueces son inferiores a los de otros graduados en escuelas de Derecho, que el salario pagado al personal de apoyo es insuficiente para el reclutamiento de mano de obra calificada. Magistrados entrevistados por el IDESP (Sadek, 1995a y Sadek, Arantes y Pinheiro, 2001) señalaron la escasez de recursos materiales como el principal obstáculo de una adecuada prestación jurisdiccional (el 86% afirmó que este factor es “extremadamente importante” o “muy importante”). En la misma dirección se pronunciaron los integrantes del Ministerio Público de los Estados: para el 81% este factor aparece como “muy importante” o “importante” para explicar las deficiencias en la justicia (Sadek, 1997). Este tema ha provocado embates entre miembros del Legislativo³⁴ y del Ejecutivo por un lado y del Judicial por el otro. Una vez más, aunque se reconozca que se trata de un factor importante, estudios comparativos internacionales demuestran que no existe correlación significativa entre la cantidad de recursos a disposición de la justicia y la eficiencia en la prestación jurisdiccional. O sea, incrementos en recursos no provocan iguales crecimientos en la agilidad y en la previsibilidad de los servicios prestados.

En cuanto a los problemas relacionados con la esfera legislativa, se considera que la morosidad de la justicia no se debe sólo a Las cuestiones ligadas a la estructura del Poder Judicial, sino también tiene que ver con las normas procesales, es decir, con los efectos y dificultades que pueden derivar de las propias etapas y garantías especificadas por ley. La discusión de esas normas tiene como horizonte la posible simplificación del proceso, con la implantación de procedimientos más rápidos, simples y económicos.

³⁴ Uno de los embates más exacerbados ocurrió en 1996, cuando el entonces diputado federal Antônio Kanclir escribió un artículo sobre el costo presupuestario de la justicia y su extraordinario crecimiento después de la Constitución de 1988. Él mostraba que los gastos de personal pasaron de R\$ 600 millones a R\$ 2,7 billones, o sea, un aumento del 350%, sin que esto correspondiese a una mejora en los servicios prestados (diario *Folha de São Paulo*, 21/4/1996).

Además de la inestabilidad legal que ha marcado al país en los últimos años, el exceso de formalidades también contribuyó para retardar el trabajo de la justicia. Declaraciones de varios miembros del Poder Judicial y de estudiosos señalan en la dirección de la necesidad de una reformulación de la ley procesal vigente, buscando simplificarla y removiendo diversos óbices legales que impiden la agilidad de los diferentes jueces, en los distintos grados de jurisdicción. Con este mismo objetivo, existen demandas de implantación de ritos sumarios, reduciendo el número de audiencias y de pronunciamientos de las partes.

La reducción de las formalidades procesales es vista como extremadamente importante por el 53,2% de los magistrados; el 43% de los integrantes del Ministerio Público de los Estados, y el 40% de los procuradores de la República.³⁵ Según investigaciones comparativas, ese conjunto de problemas se ha mostrado como obstáculo central a la agilidad del Poder Judicial. En el caso brasileño, los datos disponibles sugieren que el número de recursos posibles, más que contribuir para garantía de defensa de derechos, ha propiciado la litigiosidad de mala fe, el retardo de decisiones. De esta forma, se han verificado congestionamientos en la justicia de segundo grado y el atraso, por años, en la obtención de sentencias definitivas.

111.5 Interpretando las demandas y su procesamiento

El volumen de procesos ingresados y juzgados es el primer rasgo que debe ser destacado. ¿Cómo interpretar estos números? A primera vista cabrían exclamaciones resaltando que el Poder Judicial en el Brasil es un servicio público de primerísima magnitud, muy utilizado, presentando una tendencia de crecimiento inclusive en su movimiento ascendente. Si así fuera, por lo menos una entre las siguientes hipótesis tendría que ser aceptada: 1. estamos ante una sociedad con alto grado de conflicto, conflictos estos que desembocan predominantemente en el Poder Judicial; 2. se trata de una sociedad en la cual los derechos consagrados en la ley, cuando son amenazados, son rápidamente reclamados en la justicia estatal; 3. después de la Constitución de 1988 habría ocurrido una efectiva democratización del Poder Judicial, facilitando el ingreso de la población.

³⁵ Resultados obtenidos en Las encuestas realizadas por el IDESP, op. ca.

Ahora se sabe que ninguna de esas explicaciones encuentra encera o medianamente apoyo en la realidad. La sociedad brasileña no posee este grado de organización y autonomía, y el Poder Judicial no sufrió ninguna reforma que implicara la apertura de sus puertas para la mayor parte de la población. De esta forma, la explicación para el astronómico movimiento Judicial debe buscarse en otra parte. O sea, tal vez tengamos que replantear el problema, destacando que, más que con la democratización en el acceso al Poder Judicial, nos enfrentamos con una situación paradójica: la simultaneidad de la existencia de *demandas de más* y de *demandas de menos*, o, dicho de otra forma, pocos procurando mucho y muchos procurando poco o no procurando.

Así, el número enorme de procesos puede estar concentrado en una porción específica de la población, mientras la mayor parte desconoce por completo la existencia de la justicia estatal, salvo cuando es compelida a usarla, como ocurre, por ejemplo, en cuestiones criminales. De esta forma, la institución estaría muy requerida exactamente por aquellos que saben extraer ventajas de su utilización. Y, tal como los datos indican, estos se han servido del Poder Judicial de una forma extraordinaria, provocando un crecimiento significativo en el número de procesos ingresados. Este número es tan alto, que la proporción de procesos por habitante llega a ser bastante baja — uno de los menores promedios del mundo democrático. En caso de que no fuera consecuencia de una situación de indebido aprovechamiento por un sector, estaríamos ante una sociedad marcada por una ciudadanía activa y ante un Poder Judicial comprometido con la posición de un servicio público de primera necesidad, una institución realmente presente en la vida cotidiana de todos o de la manifiesta mayoría de los ciudadanos.

Esta hipótesis que contempla el alto uso de los servicios del Poder Judicial por una parte restringida de la población merece ser mejor trabajada. Faltan, sin embargo, datos más específicos para su discusión. Sería imprescindible calificar a los actores y a los demandados de los procesos, especialmente en el área civil. Solamente así sería posible saber si, de hecho, la utilización del Poder Judicial está o no estrechamente correlacionada con el gobierno, con las agencias públicas y con un grupo específico de la sociedad, exactamente aquel que dispone de más recursos económicos, sociales e intelectuales.

Las informaciones disponibles permiten, no obstante, afirmar que existe una correlación entre grado de desarrollo socioeconómico y número de procesos. Tanto es así que cuanto más alto es el IDH mayor es la cantidad de procesos ingresados. Lo que no se sabe es cómo y dónde ubicar los límites inferiores y superiores de esta asociación. Es decir, a partir de que nivel, mejoras en las condiciones de vida impulsan la búsqueda de soluciones Judiciales, y, en el extremo superior, más allá de que punto el Poder Judicial deja de ser utilizado para la garantía de derechos y pasa a ser empleado principalmente para conseguir ventajas.

El movimiento de los tribunales superiores adiciona datos a favor de esta hipótesis, ya que se configura una situación de demanda alta y creciente. Aunque se sepa que muchos de los procesos que tienen ingreso en estas cortes constituyen sus atribuciones exclusivas, el grueso del movimiento está constituido por procesos en grado de recurso. Ahora bien, los datos disponibles indican que la posibilidad de proponer recursos ha hecho que el número de procesos ingresados se multiplique cada año. De ahí que todos los tribunales se encuentren abarrotados de procesos y sean cada vez mayores los plazos para la distribución y para la obtención de una sentencia final.

Se tornó común afirmar que sin una justicia accesible y eficiente se pone en riesgo el Estado Democrático de Derecho. Lo que pocos osan sostener, completando la primera afirmación, es que, muchas veces, es necesario que se califique de qué acceso se habla. Así, la excesiva facilidad para un cierto tipo de litigante puede transformar a la justicia en una institución no sólo selectiva, sino especialmente inflada y deformada. Es decir, repleta de demandas que poco tienen que ver con la garantía de derechos — esta sí es una condición indispensable para el Estado Democrático de Derecho y las libertades individuales. Desde este punto de vista, cualquier propuesta de reforma del Poder Judicial debería tener en cuenta que tenemos hoy en el Brasil una justicia muy receptiva a un cierto tipo de demandas, pero poco atenta a los pleitos de la ciudadanía. Un verdadero enfrentamiento entre demandas estimuladas por un lado y demandas reprimidas por otro. Tal característica, ciertamente, no se debe exclusiva o principalmente a la voluntad de los operadores del sistema judicial. Tanto es así que es creciente el número de magistrados que se han manifestado a favor de cambios y que han procurado, de alguna forma,

encontrar soluciones. Lo que parece incuestionable es que tenemos actualmente un sistema mucho más comprometido con un exceso de formalismos y procedimientos que con la garantía efectiva de derechos.

IV. Propuestas de reforma

Los problemas con la organización de la justicia son tan antiguos como la existencia de cortes encargadas de solucionar conflictos. Efectivamente, la historia registra que, ya en el siglo I a.C., en la antigua Roma, se reclamaba que sólo había justicia para los ricos, marginando a los plebeyos; que las decisiones judiciales estaban marcadas por la lentitud; que los jueces eran corruptos; que muchas de las decisiones judiciales no eran obedecidas ni por el gobierno ni por los ciudadanos; que había un exceso de leyes, provocando interpretaciones dispares; que había ritos y formalidades en demasía. En respuesta a esas demandas, Sila, al asumir el poder, implementó un paquete de reformas: imprimió características territoriales a las cortes, respetando las peculiaridades locales; instituyó un sistema de acuerdos entre las partes; disminuyó el número de apelaciones y de recursos, admitiendo sólo el doble grado de jurisdicción; impuso penas severas para magistrados, fiscales y policías condenados por corrupción (los magistrados, por ejemplo, eran puestos en una jaula y quedaban expuestos en plaza pública); otorgó para el ciudadano el derecho de habitar en la casa del magistrado hasta haber resuelto la cuestión, en caso de tener un proceso de más de tres meses sin juzgamiento.

No tiene sentido seguir el tenor de las críticas al Poder Judicial a lo largo del tiempo y menos todavía el de los procesos de reformas. El recurso como ejemplo histórico sirve para mostrar que no se trata de un problema nuevo y que tampoco, en este aspecto, el Brasil representa una excepción. De esta forma, enfocando el caso brasileño y sólo los últimos años, es preciso subrayar que el capítulo referente al sistema de justicia de la Constitución de 1988 fue el que recibió el mayor número de propuestas de revisión, en la época de la reforma constitucional de 1993³⁶ — fueron en

³⁶ El proceso de revisión de la Constitución, previsto por el Acta de las Disposiciones Constitucionales Transitorias, se inició el 13/10/1993 y terminó el 31/5/1994. En esta etapa especial, el Congreso Nacional, reunido en sesión unicameral, podría aprobar cambios en la Constitución por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros. Un proceso normal de

total 3.917 enmiendas. Un número nada despreciable pero totalmente incongruente con el resultado alcanzado entonces: ninguna modificación.

Como consecuencia, la propuesta de enmienda constitucional relativa al Poder Judicial se tramita en el Congreso Nacional hace más de una década, a partir de un proyecto presentado por Hélio Bicudo en 1992, entonces diputado federal por el Partido de los Trabajadores de São Paulo (PT/SP). Este primer proyecto sufrió muchísimas modificaciones, hasta finalmente ser votado en la Cámara de Diputados, en junio de 2000. Las modificaciones fueron tantas y de tal magnitud que se puede afirmar que entre el primer proyecto y el aprobado por los parlamentarios prácticamente no hay similitudes. Es más: después del período de revisión constitucional, se sucedieron tres relatores³⁷, y a pesar de que todos ellos pertenecieron a partidos gobernantes, presentaron tres propuestas absolutamente diferentes entre sí. En este momento (febrero de 2004), el texto se encuentra en el Seriado, en la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía, aguardando el informe del relator, pudiendo, inclusive, modificarse completamente.

Desde el punto de vista más genérico, son dos los objetivos de todas las propuestas de reforma del Poder Judicial: dinamizar y tornar más accesible la protección jurisdiccional prestada por jueces y tribunales. Las soluciones, a los efectos de discusión, podrían dividirse en dos grupos: las judiciales propiamente dichas y las extrajudiciales, que engloban desde sistemas alternativos para la solución de disputas hasta modificaciones legislativas.

IV. 1 Soluciones judiciales

Las propuestas de reforma denominadas judiciales intentan hacer más eficiente al Poder Judicial a partir de intervenciones internas, en la propia institución. Abarcan, de esta manera, soluciones diversas, desde modificaciones en las competencias de sus organismos hasta variaciones en la estructura de la institución. Entre ellas se destacan: transformación del Supremo Tribunal Federal en una Corte de Justicia; introducción del

enmiendas a la Constitución debe respetar la regla de votación en dos turnos, en las dos casas legislativas, por medio de mayoría calificada de 3/5, en las cuatro votaciones.

³⁷ Jairo Carneiro, del PFL (Partido del Frente Liberal) de Bahia, fue elegido relator en 1995. Le sucedieron como relatores los diputados federales del PSDB (Partido de la Social Democracia Brasileña) de São Paulo Aloysio Nunes Ferreira y Zulaiê Cobra Ribeiro.

precedente vinculante; introducción del incidente de constitucionalidad; eliminación de jueces clasistas (jueces que no son técnicos, tanto representantes de la clase patronal como de los trabajadores) en la Justicia del Trabajo; extinción de la Justicia Militar; fin del poder normativo de la Justicia del Trabajo; creación de un órgano de control externo del Poder Judicial. Hagamos un breve resumen de esas propuestas.

En lo que se refiere al perfil institucional del Poder Judicial, la propuesta con mayor potencialidad de modificar las relaciones entre este poder y los poderes propiamente políticos trata respecto de la transformación del Supremo Tribunal Federal en una Corte Constitucional. Esta modificación tendría por finalidad dos objetivos: por una parte, restringir la actuación del órgano a cuestiones estrictamente constitucionales, dejando de ser un tribunal de última instancia para cualquier tipo de demanda y, por otro lado, redefinir el ejercicio del control de la constitucionalidad. Con el primer objetivo, se reduciría significativamente el número de procesos que llega hasta la más alta corte de justicia. De hecho, en el actual modelo cualquier materia puede, a través de recursos, llegar hasta el STF, obligando a sus ministros a tratar con una lista tan amplia de cuestiones que no encuentra paralelo en las demás democracias³⁸. El segundo objetivo — redefinición del control de la constitucionalidad — es capaz de modificar profundamente toda la ingeniería institucional. Los partidarios más radicales de esta modificación se inspiran en un modelo en el cual el control de la constitucionalidad de las decisiones políticas se debe limitar a principios que pongan en riesgo la continuidad democrática y el Estado de Derecho. En este orden institucional alternativo no le cabría al Poder Judicial pronunciarse sobre cualquier cuestión, pasando a prevalecer las decisiones mayoritarias (aprobadas en el Congreso o propuestas por el Ejecutivo) sobre las judiciales. O sea, se reduciría la posibilidad de actividad del Poder Judicial y, al mismo tiempo, serían flexibilizados los preceptos constitucionales y reducido el número de cláusulas pétreas.

³⁸ Para ilustrar el descalabro en la posibilidad de recursos a la más alta corte de justicia del país, bastaría destacar que el STF va a discutir en el primer semestre de 2004 la muerte de una perra. La dueña del animal pide R\$ 50 mil de indemnización por daños morales por la pérdida de la perra, capturada el 11/4/1997 por la perrera de la prefectura de Belo Horizonte y sacrificada antes del plazo de dos días, previsto en ley.

En otra versión, todavía más involucrada con el conjunto de atribuciones de las distintas instancias del Poder Judicial, se reforzaría el papel del Supremo Tribunal Federal y de los Tribunales Superiores, facultando a estas cortes la emisión de Precedentes y atribuyéndoles efecto vinculante a los demás órganos del Poder Judicial y para la administración directa e indirecta de todas las esferas del poder público. De esta forma, se llegaría a la uniformidad de los juzgados y se condicionarían las acciones administrativas del poder público. La decisión de un tribunal superior obligatoriamente tendría que ser seguida por el juzgamiento de un caso similar. Esos precedentes tendrían fuerza de ley.

El precedente vinculante (*stare decisis*) es una de las propuestas que más llama la atención, y es vista por sus defensores como indispensable para garantizar la seguridad jurídica y evitar la multiplicación, considerada innecesaria, de procesos en las variadas instancias. Dicha providencia sería capaz de obligar a los jueces de primera instancia a cumplir con las decisiones de los tribunales superiores, aunque no estuvieran de acuerdo con ellas, e impediría que gran parte de los procesos tuvieran continuidad, desahogando al Judicial de procesos repetitivos. Este mecanismo imposibilitaría la proliferación de juicios idénticos y daría las condiciones para que la Justicia acompañara la evolución de las leyes coyunturales. Sus partidarios recuerdan que más del 80% de los casos llevados al STF, por ejemplo, se tratan de materia ya juzgada. El caso más citado es el hecho de que el Supremo Tribunal Federal haya decidido en 1990 que sea inconstitucional la cobranza de aborto forzoso, creada en el gobierno de Sarney sobre la compra de autos nuevos y la adquisición de nafta, y hasta hoy los ministros han tenido que juzgar más de diez mil veces esa misma causa. Finalmente, los defensores de esta propuesta se apoyan en argumentos según los cuales la introducción del precedente vinculante simplificaría los procesos, reduciendo el tiempo y el dinero gastados en el juzgamiento de acciones similares. Sus oponentes, por su parte, juzgan que la adopción por todos los magistrados de decisiones tomadas por los tribunales enyesaría al Poder Judicial, impidiendo la innovación y transformando los juzgamientos de primer grado en meras copias de decisiones ya tomadas. Entre los que cuestionan el precedente vinculante están los que aceptan el precedente impositivo de recurso (aptitud del juez del grado inferior de juzgar conforme su convicción), un sistema en que el juez no está obligado a seguir la jurisprudencia de los tribunales superiores

y del STF, pero permite que la instancia superior no examine el recurso que contrarie su posición.

Otra modificación de gran amplitud sería la creación del incidente de inconstitucionalidad, que permitiría al Supremo Tribunal Federal, promovido por el procurador general de la República, abogado de la Unión, procurador general o abogado general del Estado, determinar la suspensión de proceso en curso ante cualquier juzgado o tribunal, para pronunciar decisión exclusivamente sobre la cuestión constitucional suscitada, obligando a los demás órganos del Poder Judicial a adoptar la misma interpretación en el juzgamiento de casos concretos.

Estas propuestas encuentran resistencia por parte de la magistratura³⁹, sobre todo de primera instancia; de sectores del Ministerio Público⁴⁰ y de un amplio grupo de juristas. Tales expedientes, en la opinión de sus oponentes, confrontarían dos garantías constitucionales: a) la separación de poderes, ya que daría poder normativo a los tribunales — una prerrogativa del Legislativo —; b) el principio de doble grado de jurisdicción, ya que apartaría de los magistrados el poder de decidir libremente según la ley y su convencimiento personal. Alegan también esos críticos que estas soluciones tienen por objetivo fortalecer el órgano de cúpula del Poder Judicial y propiciar agilidad a los tribunales, implantando una dictadura y, de esta forma, impedirían la autonomía del juez y, consecuentemente, la oxigenación de la institución. Para los adversarios de la propuesta, los precedentes vinculantes transformarían a los jueces de primer grado en meros técnicos, sustrayéndoles todo poder y autonomía. Entidades representativas de abogados llegan a afirmar que la adopción del precedente vinculante implicaría atribuir al STF y a los demás tribunales el “monopolio de la sabiduría jurídica”.

³⁹ La evaluación de los jueces sobre estos y los demás elementos que constan de propuestas de reforma será detallada en el próximo ítem. Sólo se adelanta que una encuesta realizada por el IDESP en 1993 mostraba que sólo el 33,9% de los encuestados estaba a favor del efecto vinculante y 14,6% de la avocatoria (Sadek, 19956). Estos porcentajes no sufrieron modificaciones significativas, según datos de una encuesta realizada en el 2000 (Sadek, Arantes y Pinheiro, 2001).

⁴⁰ Sólo el 22% de los integrantes del Ministerio Público se manifestó totalmente a favor de la atribución de efecto vinculante a los precedentes de los Tribunales Superiores y a la avocatoria para asuntos constitucionales (Encuesta IDESP: “El Ministerio Público y la Justicia en el Brasil”, en Sadek, 1997).

A pesar de las incuestionables consecuencias políticas e institucionales derivadas de la adopción de precedentes vinculantes, es importante que se destaque, no obstante, que no habría cómo negar que una situación que no pone ningún tipo de barrera a los recursos termina por generar abusos y obstrucción de la acción de los tribunales, sirviendo, en la mayor parte de los casos, de instrumento para estrategias dilatorias y, en consecuencia, forzando el retardo de la prestación jurisdiccional.

Una encuesta realizada por IDESP, en noviembre de 1996, entre diputados federales y senadores, mostraba una sustancial receptividad en el Congreso a la propuesta de tornar vinculantes los precedentes, llegando al 72% el índice de apoyo⁴¹. No hubo, en cuanto a este aspecto, modificaciones en la legislatura posterior, tanto que la propuesta llegó a aprobarse por mayoría en la Cámara de Diputados, constando del proyecto de reforma del Poder Judicial enviado para el Senado. En cuanto a los actuales integrantes del Poder Legislativo, se sabe que la base de apoyo al gobierno, principalmente los diputados federales y senadores del PT, no ven con simpatía la adopción de esos precedentes. En el Poder Ejecutivo, como era de esperarse, durante los dos gobiernos de Fernando Henrique Cardoso era muy fuerte el apoyo al efecto vinculante de los precedentes⁴². El gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva se manifestó contrario a los precedentes vinculantes, proponiendo, en su lugar, el precedente impeditivo de recurso.

La Orden de los Abogados de Brasil (OAB), por su parte, se manifestó oficialmente, el 25/2/1997, contra el precedente vinculante que consta en el proyecto de reforma en discusión en la Cámara de Diputados y a favor de una propuesta específica de precedente vinculante. En su Proyecto de Reforma del Poder Judicial se destaca, como uno de los puntos básicos, “la imposibilidad de interposición de recurso por la Administración Pública que exija la discusión de decisión adoptada por el STF”. Se trata, como se desprende del texto, de una aceptación que restringe el precedente vinculante tan sólo a los casos que involucren a la administración pública. Para otras materias, el órgano representativo de los abogados se declaró

⁴¹ Encuesta IDESP: “El Congreso Nacional frente a los grandes temas del momento brasileño”, coordinada por Bolívar Lamounier y Amaury de Souza, noviembre de 1996.

⁴² Sobre la posición de los actuales parlamentarios e integrantes del Poder Ejecutivo no hay encuestas. Se sabe, sin embargo, que el modelo vigente dificulta la gobernabilidad, en la medida que temen los magistrados una posible oposición a las políticas del gobierno.

radicalmente contrario a este tipo de refuerzo de las facultades de las instancias superiores del Poder Judicial.⁴³

En lo que se refiere al conjunto de problemas denominados estructurales, también es amplio el abanico de propuestas, que abarcan desde modificaciones en la estructura del Poder Judicial hasta cambios en las competencias de ciertos órganos.

De esta manera, hay proyectos con el objetivo de transformar al Supremo Tribunal Federal en Tribunal Constitucional, al estilo de los modelos europeos, compuesto por jueces con mandato fijo. Esta transformación haría que el Superior Tribunal de Justicia fuera ampliado, cabiéndole la uniformidad de la jurisprudencia relativa a la legislación federal y a la protección de las libertades fundamentales. Se trata de una propuesta bastante polémica, que encuentra férreos adversarios en el interior de la magistratura y entre juristas. La OAB prevé en su propuesta de reforma del Poder Judicial la “creación de una Corte Constitucional, como órgano de Estado y atribución exclusiva de juzgar materia constitucional” (propuesta publicada el 25/2/1997).

En cuanto a las justicias especiales, la solución que siempre obtuvo un mayor número de adeptos era la que determinaba la extinción del cargo de juez clasista en la Justicia Laboral. Dicha demanda, de hecho, acabó siendo efectivizada, con la extinción de la figura del juez clasista (representante del trabajador y del patronato) por medio de Enmienda Constitucional, en diciembre de 1999, dejando entonces de constar en la Propuesta de Reforma del Poder Judicial. Hay inclusive enmiendas que tienen por objetivo modificar los artículos 111, 112, 113 y 114 de la Constitución Federal para extinguir en el Tribunal Superior del Trabajo la representación clasista en todos los grados de jurisdicción y/o poder normativo de la Justicia del Trabajo.

Otra innovación que cambiaría efectivamente el perfil institucional de la Justicia del Trabajo sería la eliminación de su poder normativo. Esta propuesta tiene por objetivo posibilitar la implantación definitiva de la negociación colectiva en materia laboral. Argumentan sus defensores que,

⁴³ Es importante destacar que la implantación del precedente vinculante limitaría el poder de actuación e inclusive las fuentes de renta de los abogados, ya que procesos largos y con muchos recursos suelen producir honorarios profesionales mayores.

de esta forma, el país daría un salto de calidad en las relaciones de trabajo, asemejándose a lo que ocurre en los países capitalistas avanzados. Allí, la legislación se limita a normas generales, así como es restricta la intervención de tercetos en las relaciones laborales.

En lo que se refiere a la Justicia Militar, hay propuestas que pretenden reducir la competencia de sus jueces, redefiniendo los tipos de crímenes sujetos a su juzgamiento, cuando fueran cometidos por militares o policías militares. En una línea todavía más radical se manifestó la OAB, sugiriendo la extinción de la Justicia Militar.

También vale la pena destacar que hay propuestas cuyo objetivo es incluir a la Justicia Agraria entre los órganos del Poder Judicial.

Propuestas que tienen como parámetro la democratización del Poder Judicial, en el sentido de apertura de sus puertas para los sectores más carentes de la población, prevén la creación de nuevos Juzgados Especiales, sobre todo en la Justicia Laboral. Estos juzgados especiales se implantaron en la justicia federal y comenzaron a operar en enero de 2002, principalmente para causas previsionales.

La creación de un órgano externo de control del Poder Judicial es, sin duda, la propuesta que más discusiones ha provocado. Desde que fue presentada por primera vez encontró ardientes defensores y recibió una avalancha de protestas. Sus adeptos sostienen el argumento según el cual, de los tres poderes, el Judicial es el más estable y el que tiene menos mecanismos de control y de fiscalización, ya sea por parte de la sociedad, como por parte de otros poderes. Esta era la justificación básica de la enmienda elaborada por el entonces diputado federal José Genoíno (PT-SP), en 1993: “La justicia no puede ser entendida dentro de una perspectiva exclusivamente técnico-formal. El principio de la separación de los poderes no puede ser utilizado para consolidar la fragmentación del propio Estado y justificar la imposibilidad de control social sobre una actividad que es pública y de la más alta relevancia”; aseverando inclusive que “no hay Estado Democrático de Derecho sin que la sociedad civil pueda controlar sus instituciones políticas, legislativas y judiciales”.

Inmediatamente después de haber asumido el cargo de Ministro de Justicia, Márcio Thomaz Bastos afirmó que sin una instancia de control externo del Poder Judicial, “la justicia brasileña continuará ineficiente,

lenta, complaciente y feudal”. El control externo, en su opinión, funcionaria primordialmente para la fiscalización de decisiones funcionales y de las áreas financieras de los tribunales. Juzga, también, que se trata de un instrumento que se contrapone al ejercicio del corporativismo (diario *O Estado de São Paulo*, 15/2/2003).

Esa propuesta ya sufrió una serie de modificaciones, tanto en lo que se refiere a la denominación del órgano encargado de ejercer control sobre la magistratura, como a sus competencias y a la participación de miembros externos a la institución.

Hoy, la posibilidad de creación de un organismo de control del Poder Judicial se ve con menos recelo por los integrantes de la magistratura, sea por limitarse a cuestiones administrativas, presupuestarias y disciplinarias, sin interferir en el mérito de las decisiones, o sea por su composición — un órgano mayoritariamente integrado por miembros del propio Poder Judicial. Se destaca, sin embargo, que a pesar de que actualmente sea menor la resistencia a esta propuesta, son muchísimas las voces que se han pronunciado en el sentido de que hiere el principio constitucional de la separación de los poderes, además de enfatizar la existencia de mecanismos “controladores” de la magistratura, tales como la corregiduría y la constante y obligatoria presencia en las actividades jurisdiccionales de integrantes del Ministerio Público y de abogados.

Sería oportuno discutir la eficacia de esas propuestas, clasificadas como judiciales, teniendo en cuenta las dos dimensiones del Poder Judicial: la política y la de prestación de servicios. No necesariamente cada una de las soluciones se refiere sólo a una de las dimensiones. Muchas veces, los efectos se superponen, afectando las dos dimensiones. Además, la evaluación del significado de estas propuestas debe llevar en consideración ventajas en imparcialidad, en agilidad, en costos y en la capacidad del Poder Judicial de producir decisiones que pongan fin a los conflictos que le son presentados.

IV.2 Soluciones extrajudiciales

Estas soluciones contemplan una serie de iniciativas que van desde la esfera legislativa propiamente dicha hasta la creación de nuevos espacios para la solución de disputas. La discusión de ese tipo de propuestas no

significa minimizar el grado de responsabilidad de la estructura del Poder Judicial y de sus integrantes por las deficiencias en la prestación jurisdiccional, sino aprehender la justicia de forma más amplia, inclusive las implicaciones de las leyes y de aspectos culturales en el modelo actualmente adoptado.

Problemas derivados de la legislación han sido repetidas veces señalados como serios obstáculos al buen funcionamiento de la justicia. Operadores del sistema de justicia responsabilizan fuertemente a la legislación por la situación de crisis — esta es la visión del 67,5% de los magistrados, del 78% de los integrantes del Ministerio Público de los Estados y del 73% de los procuradores de la República.⁴⁴ Parece existir un relativo acuerdo con respecto al hecho de que gran parte de la legislación brasileña vigente está desactualizada, habiendo sido elaborada para una sociedad que poco se parece a la de nuestros días, obligando a los jueces a aplicar normas, en muchos casos, antiguas. Se sostiene que el país debería acompañar una tendencia mundial en el sentido de una simplificación de la legislación, de una reducción de la intermediación judicial, de la libre negociación y de la autorresolución de los conflictos.⁴⁵ Según el ex presidente del Superior Tribunal de Justicia, ministro Paulo Costa Leite, por las regias vigentes, una única acción puede generar más de cincuenta recursos — dieciséis de estos solamente en el STJ y STF. En virtud de esta legislación, dice el: “La reforma del Poder Judicial que está en el Senado no va a sacar el proceso del cajón. Solamente cambiando los códigos” (diario *Folha de São Paulo*, 5/2/2002). En la misma dirección se pronuncia el ministro Carlos Velloso del STF, afirmando que nuestra legislación procesal es excesivamente formalista y que está en vigencia en el Poder Judicial un sistema irracional de recursos — el 90% de los recursos que llegan al Supremo Tribunal, en su evaluación, presentan temas redundantes, y la mayoría con origen en el poder público — (diario *Folha de São Paulo*, 16/11/2003).

Las ganancias derivadas de una legislación en armonía con la complejidad de la sociedad y garantizadora de derechos son manifiestas cuando se examinan los efectos de las innovaciones en esta área a partir de

⁴⁴ Encuestas IDESP, *op. cit.*

⁴⁵ En esta dirección son incisivas las conclusiones de los estudios sobre las leyes del trabajo, que muestran su anacronismo, su estímulo al recurso judicial y, consecuentemente, lo mucho que aumentan los costos de transacción en la economía.

los años 1980, con la Ley de Acción Civil Pública (1985); la Ley de Pequeñas Causas (1984), que transformó las mismas en 1995 en Juzgados Especiales Civiles y Criminales; el Código de Proceso Civil (1994), el Estatuto del Niño y del Adolescente (1990) y la Ley Antitrust (1994).

Watanabe (1996: 149) resume el impacto provocado por estas leyes: “a) se facilitó el acceso a la Justicia para la camada más humilde de la población y fue posibilitada la solución molecular de los conflictos de intereses difusos, colectivos e individuales homogéneos, evitándose su fragmentación y la banalización de sus soluciones; se permitió que otros entes públicos, además del Ministerio Público, y También la propia sociedad civil — a través de entes intermediarios, como asociaciones y sindicatos — pudieran llevar al Poder Judicial los conflictos metaindividuales; b) se adoptó la responsabilidad objetiva para la tutela más eficaz del consumidor y del medio ambiente; c) para la protección jurisdiccional más efectiva y tempestiva de los derechos, se creó el mecanismo de anticipación de la tutela diferenciada y específica de las obligaciones de hacer y de no hacer”.

En la esfera legislativa, se volvió imprescindible ajustar la ley a los imperativos de la justicia, sin que esto implique disminuir el respeto al debido proceso legal y al derecho de defensa. La ley procesal brasileña permite, de hecho, una plétora de recursos. Se puede, como recuerdan sus críticos, hasta hacer recurso de declaratoria de despacho a recurso de declaratoria, o sea, el abogado dice no haber entendido los términos de una sentencia y después alega no entender la aclaración hecha por el juez. Esta estrategia tiene claramente como objetivo ganar tiempo, retrasando la sentencia final. Es muy probable que una mayor rigidez en cuanto al número y la oportunidad de los recursos no afecte la ecuanimidad de la justicia.

También con relación a la legislación procesal, hay propuestas que buscan limitar las posibilidades de medida liminar o cautelar. Muchos juristas opinan que todas las situaciones jurídicas son hoy pasibles de quedar en suspenso por medida liminar o cautelar, siendo inclusive hasta ejecutadas en favor del actor antes de haber escuchado al demandado.

Por otra parte, la desburocratización de las exigencias legales se constituye en una demanda que viene ganando adeptos. Se considera que la simplificación de los procedimientos puede significar economía de tiempo y

de costos, sin poner en riesgo garantías propias del debido proceso legal y derechos individuales.

En cuanto a los mecanismos alternativos de solución de disputas, ya vienen implementándose medidas en el sentido de institucionalizar la conciliación, la negociación y el arbitraje. El juicio arbitral, la llamada “Ley Maciel”, ya fue, inclusive, reglamentado. Pero el país todavía está muy lejos de aprovechar todo el potencial de los mecanismos alternativos para la solución de disputas (ADR).

Estas propuestas, clasificadas en judiciales y extrajudiciales, no agotan el amplio abanico de enmiendas que tienen por objetivo modificar el Poder Judicial y el sistema de justicia en general. Hay otras enmiendas, por ejemplo: modificación de los dispositivos relativos a la promoción de los magistrados; introducción de participación del Ministerio Público en el concurso de pruebas y títulos para ingreso en la carreta de la magistratura; modificación del dispositivo referente al carácter vitalicio de la magistratura; establecimiento de investidura temporaria para los ministros de los STF y del STJ; prohibición de realización de sesiones secretas, por los tribunales, para tratar asuntos administrativos; extensión para los Ministerios Públicos de los Estados y del Distrito Federal del mecanismo de confirmación por el Poder Legislativo de la elección del procurador *general*, hoy existente para el Ministerio Público Federal.

Además de los temas que implican cambios Constitucionales y en la legislación ordinaria, existen También aquellos que modificarían al Poder Judicial en el sentido de transformarlo en una máquina más moderna y menos contraria a las innovaciones tecnológicas. Este problema, así como los demás, no es nuevo, pero se ha acentuado en los últimos años. El anacronismo de la máquina judicial fue diagnosticado con agudeza por uno de los más respetados integrantes del Supremo Tribunal Federal, ya en 1975. Victor Nunes Leal, que fue jefe de la Casa Civil durante el gobierno del presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956- 1961) y ministro del Supremo Tribunal Federal, tenía una posición clara sobre la modernización del Poder Judicial, con respecto a transformar la institución en un poder y en un servicio público ágil y eficiente. Cuando fue ministro del STF adoptó el precedente de jurisprudencia, que dio resultados en la aceleración de los juzgamientos. Él escribió, en un artículo publicado por la revista *Visão*, el 15/9/1975, refiriéndose al informe del presidente del STF, Djaci Falcão,

presentado al entonces presidente General Ernesto Geisel (1974-1979): “No quiero examinar, ahora los elevados temas de Derecho Constitucional, Judicial y Procesal. (...) Prefiero pedir atención a un aspecto más oscuro: el funcionamiento de la Justicia como servicio. Tecnológicamente, el servicio público está mucho menos evolucionado o actualizado que el servicio privado, y la Justicia tal vez sea el más atrasado de los servicios públicos. (...) Los juristas, de tanto lidiar con la norma, que es el dato primario de su actividad, tienen cierto pudor de tratar sobre cosas y servicios, como si bastasen jueces y funcionarios (estos, estructurados según tradicionales criterios burocráticos) para hacer andar con celeridad la máquina judicial. (...) Muy importante — y perfectamente factible, con el auxilio de computadoras — sería la clasificación temática de todos los procesos, al entrar en el protocolo de los tribunales. De este modo se podría tener, permanentemente actualizado, un espejo de los temas de Derecho pendientes de decisión, vinculados a los nombres de los respectivos relatores. Con este instrumento a mano, las presidencias de los tribunales y de sus salas o cámaras podrían ordenar mejor los juicios, reuniendo en sesiones próximas procesos de temas idénticos o análogos. Esto permitiría su juzgamiento más rápido y con mejor conocimiento de la materia por todos los jueces. (...) Lamentablemente, el atraso tecnológico de la Justicia es tan grande que se pueden contar con los dedos de una mano, como máximo, los tribunales que utilizan máquinas dactilográficas con memoria magnética, tan eficientes en la preparación de textos que se repiten con pequeñas variables, o en listas que se tengan que modificar con frecuencia. (...) Se dirá que un jurista no tiene competencia para opinar sobre dichos aspectos. Pero lo que yo pediría a los juristas es que se acuerden de llamar a los técnicos de organización de servicios para colaborar en la reforma judicial. Su ayuda, en cuanto a los resultados prácticos, sería tan valiosa como la de los notables del Derecho”. Actualmente, este tipo de problemas alcanza mucho más a la primera instancia que a los tribunales, a pesar de que también en estos todavía no se han aprovechado por completo las ventajas de la informatización. Hay tribunales muy mal equipados que dependen para funcionar de recursos materiales de infraestructura precarios.

Es necesario reconocer que la pauta de reformas es amplia y que difícilmente se obtendrá un consenso. Parece incuestionable que la actual estructura del Poder Judicial no ha sido capaz de atender mínimamente las exigencias de un servicio público volcado a la ciudadanía. Tampoco es

claro, sin embargo, como afirmamos, que el actual modelo provoque perjuicios de una forma homogénea. Al contrario, hay indicios de que la morosidad y la posibilidad de un gran número de recursos, retardando una decisión final, han favorecido a los principales usuarios del Poder Judicial.

V. Qué piensan los magistrados sobre las propuestas de reforma y sobre la justicia y su participación en la vida pública

Entre los operadores del Derecho, los magistrados tienen un papel extremadamente relevante, dictando la palabra final sobre controversias, litigios, delitos y derechos. Su posición con relación a las propuestas de reforma ha sido tomada en cuenta, sobre todo en los últimos años, cuando, de hecho, se organizaron, participando activamente de los debates parlamentarios. No por otro motivo las asociaciones representativas presionan, hacen *lobby* y divulgan sus ideas y propuestas. Por otro lado, percepciones sobre cuestiones relacionadas con la justicia y con el papel en la sociedad orientan tomas de decisión.

Nos referimos, anteriormente, a cambios en el interior de la magistratura. Hoy, parece remoto el tiempo cuando se podía decir que jueces constituían un grupo homogéneo, cerrado y distante de la lucha político-partidaria. En rigor, es posible dibujar, desde el punto vista formal, dos tipos “puros” de magistrados: el que sólo se pronuncia en autos, y el que se manifiesta más allá de autos. Se trata de tipos polares y, como tal, absolutamente distintos. El primero hace culto de la imagen de un juez distante de los dramas del día a día; es casi un ser anodino. El segundo, al contrario, se ufana de su papel social; es casi un militante político.

Como no podía ser de otro modo, hay ventajas y desventajas en las dos imágenes. El juez tradicional hace del símbolo de la justicia — una mujer con los ojos vendados sosteniendo una balanza — un parámetro para su comportamiento. La imparcialidad es el valor máximo. La justicia no distingue porque la ley es igual para todos y el derecho se aplicará independientemente del género, de la edad, del *status* económico, social y político. Una posible consecuencia de ese patrón, marcado por el apego al formalismo, es que los integrantes del Poder Judicial acaben distanciándose de la población y también de los problemas del día a día. Al limitarse a lo

manifestado sólo en autos, dejan de considerar temas de interés de la sociedad y de involucrarse en cuestiones públicas.

El aislamiento consecuencia de ello favorece al individualismo y al corporativismo, un limitarse sobre cuestiones jurídico-legales, alienándose de temas relativos a la realidad y, sobre todo, a la coyuntura. Habría, en ese patrón de comportamiento, una fuerte tendencia a entender la independencia del ejercicio jurisdiccional como aislamiento.

El juez militante, al contrario del tradicional, no es un ser retraído, que se pronuncia sólo en autos. Sus posiciones sobre temas variados son públicas, no huye de los medios de comunicación y tiende a verse a sí mismo como portador de una misión social.⁴⁶ De esta manera, lejos de apreciar el aislamiento, es un actor político, un militante, responsable, por excelencia, de la realización de la justicia social. Este “tipo” de magistrado tiende a desconfiar de los políticos profesionales.

El activismo consecuencia de esto último confunde las fronteras entre aplicación de la ley y política. En este caso, cuestiones jurídico-legales son cuestiones políticas. Configuraciones coyunturales y tendencias ideológicas orientan la lectura y la interpretación de autos.

Las dos imágenes, sin embargo, por más distintas que sean, guardan un rasgo en común: el juez como ser intocable, encima del bien y del mal, un funcionario público especial y singular, no sujeto a intereses provenientes de particularismos, tal como ocurre con los profesionales de la política, sea en el Poder Legislativo, sea en el Poder Ejecutivo.

La construcción de los dos tipos polares, lejos de agotar las variantes en el interior de la magistratura, tiene la intención de mostrar que es posible dividir a los jueces en ambas posiciones y, más todavía, que no se trata, como en el pasado, de un grupo homogéneo, con alto grado de cohesión interna. Esto se refleja inclusive hasta en la percepción de la población sobre los jueces. En los últimos debido a la presencia constante en los medios de magistrados “políticos” y al surgimiento de denuncias contra magistrados, el imaginario popular se vio forzado a modificar la identificación del juez como aquel ciudadano sensato, erudito, justo, poseedor de una moral no pasible de sospechas.

⁴⁶ Los jueces partidarios de un “Derecho Alternativo” están muy cerca de ese patrón.

Las diferencias en el interior de la magistratura pueden ser captadas en los porcentajes de respuestas que se obtuvieron, tanto en lo que se refiere a los temas más directamente ligados a la propuesta de reforma del Poder Judicial, como en cuestiones más generales.

V.1 Opinión sobre propuestas de reforma

Veamos, pues, en primer lugar, cómo se posicionan los jueces con relación a las principales propuestas de reforma. La Tabla 9, a continuación, presenta la opinión de la magistratura obtenida en una encuesta realizada en el año 2000 entre 738 jueces de primera y segunda instancias, de la Justicia estatal, federal y del Trabajo, en once Estados de la Federación, además del distrito federal.⁴⁷

⁴⁷ Los siguientes Estados fueron incluidos en la muestra: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia., Pernambuco, Pará, Goiás, Mato Grosso y Roraima.

Tabla 9
Opinión sobre propuestas de reforma del Poder Judicial

Propuestas	Favorable*	Irrelevante	Contra	n.s./n.r.
Crear Consejo Nacional de Justicia	39,0	21,0	25,5	14,5
CNJ: sólo con miembros del Poder Judicial	48,5	19,0	16,5	16,0
CNJ: incluyendo miembros externos al Poder Judicial	20,0	14,0	47,0	19,0
Limitar período de eficacia de las medidas cautelares	40,0	24,0	31,0	5,0
Extinguir poder normativo de la Justicia del Traajo	29,0	25,5	32,0	13,5
Incorporar la Justicia del Trabajo a la Justicia Federal	14,0	15,0	63,0	8,0
Democratizar el Poder Judicial	65,5	11,5	19,0	4,0
Reducir posibilidades de recursos a los Tribunales Superiores	83,5	4,0	9,0	3,5
Instituir avocatoria para decisiones de constitucionalidad o inconstitucionalidad de ley	34,0	11,0	47,5	7,5
Instituir precedente vinculante	46,0	6,5	33,5	14,0
Precedente vinculante sólo para decisiones de los Tribunales Superiores	32,0	8,0	44,0	16,0
Impedir promoción de juez que retenga autos más allá del plazo legal	41,0	23,5	30,0	5,5
Expandir número de Juzgados Especiales	85,0	7,5	3,0	4,5
Cuarentena para el nombramiento para cualquier tribunal de quien tenga ejercido mandato electivo o haya ocupado cargo de ministro de Estado	80,0	11,0	5,5	3,5
Cuarentena para juez que se jubila	63,5	22,5	10,5	3,5

*Suma de las respuestas “muy positiva” y “positiva”.
Fuente: IDESP, 2000.

Entre las cuestiones, en apenas seis hay posiciones ampliamente mayoritarias — reuniendo más de la mitad de los entrevistados —, sea a favor o sea en contra de la propuesta. Las medidas apoyadas son: la democratización del Poder Judicial; la reducción de posibilidades de recursos a los Tribunales Superiores; la expansión del número de Juzgados Especiales; la cuarentena para el nombramiento para cualquier tribunal de quien haya ejercido mandato electivo u ocupado cargo de ministro de Estado; la cuarentena para que el juez que se jubila pueda intervenir en la misma jurisdicción. En contraste, la propuesta que prevé la incorporación de la Justicia del Trabajo a la Justicia Federal recibe la oposición de la mayoría de los magistrados. Con relación a todas las demás medidas sugeridas, las opiniones se dividen, indicando que los jueces constituyen un grupo con diferenciaciones internas, por lo menos en lo que se refiere al análisis de las propuestas en discusión sobre la reforma del Poder Judicial.

Por otro lado, al compararse las opiniones manifestadas en la encuesta realizada en el año 2000 con las emitidas siete años antes, en 1993⁴⁸, se observa que hubo cambios. Las modificaciones más significativas ocurrieron en las reacciones frente a las propuestas de institución de un gano para ejercer el control externo del Poder Judicial; a la reducción de las posibilidades de recurso a los Tribunales Superiores; a la institución de la avocatoria. En cuanto a la creación de precedente vinculante y a la expansión del número de Juzgados Especiales, se puede sostener que sobrevino una extraordinaria cristalización en la distribución de las evaluaciones. O sea, aunque haya transcurrido casi una década entre una encuesta y otra, los porcentajes de jueces que manifestaron opiniones favorables y contrarias a estos institutos en el año 2000 son bastante similares a los encontrados en 1993.

Pasemos a un análisis resumido de algunas respuestas:

⁴⁸ La encuesta realizada por el IDESP en 1993 abarcó aproximadamente al 20% de los jueces de la Justicia Común y Federal, en cinco Estados: São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná, Goiás y Pernambuco. Fueron entrevistados 570 magistrados, observándose una rigurosa proporcionalidad con relación a la distribución de los mismos entre las instancias y circunscripciones en cada unidad de la Federación.

VI.1 Creación del Consejo Nacional de Justicia para hacer el control administrativo del Poder Judicial

Entre los temas en discusión en la reforma del Poder Judicial, pocos han provocado tanta pasión y ruido como la creación de un órgano de control externo de este poder y, en la eventualidad de su aprobación, su composición. Desde que esta medida se presentó, en el inicio de los años 1990, provocó enorme reacción entre los magistrados, que veían en esta iniciativa serios riesgos para la independencia del Poder Judicial. A pesar de las críticas y resistencias, en todos los proyectos de reforma del Poder Judicial (informes de los diputados federales Jairo Carneiro, Aloysio Nunes Ferreira y Zulaie Cobra Ribeiro) siempre existió un artículo contemplando la institución de un órgano encargado de ejercer el control externo — el Consejo Nacional de Justicia.

El análisis de los porcentajes referentes a esta cuestión muestra que un poco más de un cuarto de los entrevistados está en contra de la creación del CNJ; el 21% lo considera irrelevante, y el 39% se manifiesta favorablemente (entre estos, el 13,5% juzga que es “muy positiva” esta medida y el 25,5%, que es “positiva”).

Una primera lectura de estas proporciones indicaría que es considerable la resistencia a la Constitución de un órgano para ejercer el control externo del Poder Judicial. Finalmente, apenas el 39% aceptaría esta innovación contra el 61% que la juzgó como irrelevante, o nada positiva, o asumió no tener opinión formada al respecto. Sin embargo, el contraste con lo que ocurría en 1993 puede contribuir a aclarar la comprensión de estas respuestas y demostrar que hubo un apreciable cambio. Efectivamente, a comienzos de la década, el 86,5% decía estar en contra de la creación del Consejo Nacional de Justicia y solamente el 12% concordaba.

¿Habría, de hecho, aumentado de forma tan significativa el apoyo a un órgano de control externo? Es razonable suponer que la permanencia del tema en debate y el apoyo de sectores de la sociedad civil generaron ante la magistratura un cierto entendimiento de que se trata de una innovación “inevitable”. De ahí la extraordinaria disminución en el índice de resistencia a la creación del CNJ. Siendo verdadera esta hipótesis, las atenciones pasarían, entonces, a concentrarse mucho más en la composición del órgano.

En efecto, como muestran los datos de la Tabla 9, casi la mitad de los jueces (47%) se manifestó contraria a la inclusión de miembros externos al Poder Judicial y el 48,5% reaccionó favorablemente a un CNJ formado exclusivamente por miembros del Poder Judicial. Se resalta que no fueron observadas asociaciones estadísticamente significativas (al nivel del 5%) entre la aceptación de la creación del órgano de control externo y la instancia de actuación de los magistrados⁴⁹. Entre los que se oponen a este órgano, sin embargo, hay diferencias: mientras el 26% de los jueces de primer grado juzga positivo que el CNJ este formado sólo por miembros del Poder Judicial, este índice aumenta al 49% entre los de segundo grado; e, inversamente, el 41% de los magistrados de primer grado estima que es negativa una composición exclusivamente de miembros del Poder Judicial, contra el 24% de los de segundo grado. Entre los del 39% que se manifestaron favorables a la creación del CNJ, el 67% juzga que el órgano debe estar compuesto solamente por miembros del propio Poder Judicial. En contraposición, de los del 25,5% que son contrarios a la creación del CNJ, el 30% aceptaría el órgano siempre que este compuesto sólo por miembros del Poder Judicial.

La determinación por parte del gobierno de implementar el control externo del Poder Judicial hizo que el tema volviera a ser ampliamente discutido y que jueces, asociaciones y hasta incluso tribunales se manifestaran al respecto, después de la asunción del presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Los once ministros del Supremo Tribunal Federal decidieron el día 5 de febrero de 2004 fijar posición institucional contra el control externo del Poder Judicial. La decisión no fue unánime. En la votación reservada, seis ministros se manifestaron en contra de la fiscalización externa, cuatro a favor y uno admitió un control ejercido sólo por magistrados e integrantes del Ministerio Público y de la Orden de los Abogados del Brasil. Se trata de una posición institucional que deberá ser informada oficialmente al Senado por el presidente del STF. La mayoría de los ministros pensó que el Consejo debe crearse, pero siendo integrado sólo por magistrados.

⁴⁹ En la encuesta de 1993 tampoco se observó una asociación entre instancia de actuación y opinión sobre la creación del Consejo Nacional de Justicia.

El presidente del Superior Tribunal de Justicia, ministro Nilson Naves, se pronunció muchas veces contra la creación de un organismo para ejercer el control externo del Poder Judicial. La institución, por su parte, tal como su presidente, decidió formalmente el 16 de febrero de 2004, por amplia mayoría de votos, posicionarse en contra. Sólo seis de los veintisiete ministros presentes en la sesión votaron por la instalación de un consejo de fiscalización del Poder Judicial formado por jueces y personas externas al Poder Judicial. El presidente del STJ no participe, del escrutinio, obedeciendo las regias del tribunal según las cuales el votaría sedo en caso de empate.

La opinión expresada por los presidentes del STF y del STJ es compartida por el presidente del Tribunal Superior de Trabajo (TST), Francisco Fausto, que sostiene que el “Judicial es un Poder de Estado y no puede sufrir control externo” (diario *O Estado de São Paulo*, 16/11/2003).

Una encuesta realizada por el portal Infojus (www.infojus.gov.br) indicaba, hasta la primera decena de febrero de 2004, que el 47% de los 587 participantes estaba a favor del control externo. La mayoría, el 51%, continuaba en contra. El 2% decía no tener opinión formada. Obsérvese, sin embargo, que a pesar de que la mayor proporción tiene una posición en contra, se trata de un porcentaje que revela la división en el interior de la magistratura y la distancia entre los organismos de cúpula y la base del Poder Judicial.

En lo que se refiere a las entidades, También es posible detectar la ausencia de consenso. Se manifestaron a favor de la creación del órgano de control externo la Asociación de los Jueces Federales (AJUFE) y la Asociación de los Magistrados de la Justicia del Trabajo (ANAMATRA) y en contra, la Asociación de los Magistrados del Brasil (AMB), que, inclusive, solicitó a los senadores que en la eventualidad de crearse el Consejo Nacional de Justicia, sea compuesto sólo por jueces y no tenga poder de determinar la pérdida de cargo de los magistrados. Se destaca que ANAMATRA defiende un control externo mucho más amplio que el previsto en la actual propuesta de reforma, admitiendo una participación social mucho más grande.

VI.2 Extinción del poder normativo de la Justicia de Trabajo

En el total de la muestra, el 29% se manifestó a favor; el 25,5% dijo que lo consideraba irrelevante; el 32% se pronunció en contra y el 13,5% no supo responder o prefirió no emitir opinión sobre esta propuesta. Las diferencias en las evaluaciones son más claras, sin embargo, cuando se agrupa a los entrevistados de acuerdo con el ámbito del Poder Judicial en que actúan. Así, se manifestaron a favor: el 42% de los jueces del trabajo; el 26,5% de los estatales y solamente el 14% de los federales. Se trata de una diferencia relevante, especialmente porque son exactamente los magistrados del trabajo los que menos se oponen a una modificación en las atribuciones de la Justicia del Trabajo. Por otro lado, son bastante semejantes los índices de apoyo a la extinción del poder normativo de la Justicia del Trabajo entre los jueces que actúan en la primera (el 41,5%) y en la segunda instancia (el 42%) en este ámbito del Poder Judicial.

VI.3 Incorporación de la Justicia del Trabajo a la Justicia Federal

La incorporación de la Justicia del Trabajo a la Justicia Federal tiene el rechazo de la mayoría de los entrevistados: el 63%. La mayor resistencia a esta innovación, sin embargo, se encuentra entre los jueces federales: el 86%. Este porcentaje cae al 65% entre los laboristas y el 47,5% entre los estatales. Con relación a esta propuesta existe una asociación significativa (a nivel del 5%) entre ámbito de actuación y opinión sobre la incorporación o no de la Justicia del Trabajo a la Justicia Federal.

VI.4 Democratizar el Poder Judicial

Los entrevistados manifestaron una clara concordancia (el 65,5%) con la propuesta que tiene por objetivo la democratización del Poder Judicial, mediante, por ejemplo, la institución de elecciones para elegir a los integrantes de los órganos de cúpula. Este apoyo, sin embargo, como era de esperarse, es considerablemente mayor entre los jueces que actúan en primer grado cuando se los compara con los de segundo grado (el 51% *versus* el 25%).

VI.5 Reducción de las posibilidades de recursos a los Tribunales Superiores

Entre 1993 y 2000, hubo un cambio en la distribución de las opiniones. Mientras en 1993, el 67% de los magistrados estaba a favor de esta medida, este porcentaje subió al 83,5% en 2000. Entre los entrevistados en el año 2000, el mayor porcentaje de apoyo se observó entre los jueces de trabajo de segundo grado — el 93% —, y el menor entre los jueces federales de primer grado: el 77%.

Ejercicios estadísticos indican que hay diferencias significativas en las evaluaciones emitidas por los magistrados de acuerdo con el ámbito de actuación. Sin embargo no ocurre lo mismo cuando se toma en cuenta la instancia.

VI.6 Avocatoria

Mientras en 1993, apenas el 14,5% de los jueces estaba a favor de la avocatoria para decisiones de Constitucionalidad o inConstitucionalidad de ley, este porcentaje se duplicó sobradamente en el 2000, pasando al 34%. En esta última encuesta, se observa una asociación estadísticamente significativa (al 5%) entre instancia de actuación y evaluación sobre la introducción de la avocatoria. De esta manera, mientras el 31,5% de los jueces de primer grado están a favor de la medida, esta proporción llega al 45,5% entre los que actúan en el segundo grado. La comparación por ámbito de actuación También presentó asociación estadística, con los siguientes porcentajes de aceptación de la medida: el 41% entre los estatales, el 28,5% entre los federales y el 30,5% entre los laboristas.

Ya en 1993, por el contrario, los porcentajes de los que se manifestaban a favor de la medida eran los mismos, independientemente de la instancia de actuación: el 14,5%. Entre los que estaban en contra de la propuesta, sin embargo, había una diferencia: los que actuaban en primera instancia estaban más en contra (el 65,5%) que los que se encontraban en la segunda instancia (el 52%).

VI.7 Precedente vinculante

Entre 1993 y 2000 la distribución de opiniones con relación a la institución del precedente vinculante permaneció prácticamente inalterada: era el 34% de opiniones a favor y pasó a ser el 32%. No obstante, si en 1993 no existía una asociación significativa entre instancia de actuación y evaluación sobre la adopción del precedente, lo mismo se observó en el año 2000. El análisis de la distribución de las respuestas en la última encuesta demuestra una fuerte relación entre esas dos variables. El rechazo al precedente vinculante es casi el doble en la primera instancia cuando se compara a la segunda (el 39% contra el 21%). Por ámbito de la justicia, se nota que los más favorables son los jueces estatales (36%) y los menos, los laboristas (el 29%). Es notable el alto porcentaje de jueces federales que no respondió o que prefirió no manifestarse sobre esta cuestión (el 35%).

Se nota, También, que hay una mayor tendencia a aceptar precedentes vinculantes para decisiones del Supremo Tribunal Federal que para decisiones de todos los tribunales superiores. Así, mientras el 46% concordaría con la institución de precedentes vinculantes para las decisiones del STF, el porcentaje cae al 32% cuando se trata de extender este instituto a todos los tribunales superiores.

Obsérvese que el próximo presidente del STF siempre se destacó como un ardoroso defensor del precedente vinculante. En su declaración a la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía del Senado Federal, el 4/2/2004, afirmó Nelson Jobim que el “precedente vinculante tiene por objetivo la validez, la interpretación y la eficacia de una norma específica producida por el Congreso Nacional, con la sanción del presidente de la República, sobre la cual haya controversia — entre órganos del Poder Judicial o entre esos órganos y la administración pública— que acarree grave inseguridad política. El precedente sería aplicado, también, en el caso de multiplicación de procesos que discutan una cuestión idéntica”. Desde su punto de vista, la adopción del precedente vinculante volvería menos oneroso el proceso judicial, disminuiría el número de procesos, además de tornar más rápida la prestación jurisdiccional.

VI.8 Juzgados Especiales

Esta es la propuesta que recibe la mayor proporción de apoyo (el 85%). Bastaría decir que apenas el 3% de los entrevistados se manifestó en contra. Se destaca, también, que el porcentaje de jueces que se pronunció a favor de esta propuesta en la encuesta realizada en el año 2000 es bastante semejante al verificado en 1993 (el 85% y el 83,5%, respectivamente). Además de esta permanencia de la evaluación positiva, es posible afirmar que no existen diferencias significativas en el apoyo dado a la medida que prevé la expansión de los juzgados especiales, sea cuando se discrimina a los magistrados por instancia, o por ámbito de actuación.

VI.9 Cuarentena para nombramiento para cualquier tribunal de quien haya ejercido mandato electivo u ocupado cargo de ministro de Estado

El alto apoyo a esta modalidad de cuarentena (el 80%) se verifica entre todos los magistrados, independientemente del ámbito de la justicia y de la instancia de actuación.

VI.10 Cuarentena para que el juez que se jubila pueda intervenir en la misma jurisdicción

Comparativamente, es menor la proporción de apoyo a este tipo de cuarentena del verificado en la propuesta anterior (el 63,5% contra el 80%). O sea, los entrevistados evalúan de forma más crítica a los que podrían ingresar en un tribunal que las posibilidades de actuación de aquellos que dejan una corte de justicia. Se resalta, no obstante, que, entre el 63,5% que consideró positiva la cuarentena para que el juez que se jubila pueda intervenir, la amplia mayoría (el 94%) también opina que debe ser observada la cuarentena para nombramiento para cualquier tribunal de quien haya ejercido mandato electivo u ocupado cargo de ministro de Estado.

Se subraya que con relación a esta medida no se encontraron diferencias en las opiniones de los entrevistados cuando fueron analizadas según el ámbito y la instancia de actuación.

VI.11 Prohibición a jueces y fiscales de revelar hechos o informaciones que violen el sigilo legal, la intimidad, la vida privada, la imagen o la honra de las personas

A pesar de que la diferencia entre los porcentajes no es muy grande, la mayoría, el 41,5% de los jueces, se manifestó a favor de esta propuesta, bautizada por sus críticos como la “ley de la mordaza”. Ciertamente, se trata de un índice de apoyo más alto del que harían suponer las discusiones en la prensa y, sobre todo, las manifestaciones de los integrantes del Ministerio Público. Se comprueban, sin embargo, apreciables diferencias en las opiniones cuando estas son analizadas de acuerdo con la instancia de actuación del magistrado: mientras el apoyo a esta medida es del 38% entre los jueces de primer grado, este porcentaje alcanza el 57% entre los magistrados de segunda instancia. Con relación a los ámbitos, no se detectaron diferencias significativas en las evaluaciones.

VI.12 Concentración en el Tribunal de Justicia de todas las acciones que involucran a intendentes

Los dos extremos reúnen, aproximadamente, el mismo porcentaje de respuestas: el 35% de manifestaciones a favor y el 34,5% en contra. La misma distribución de opiniones se observa cuando se examina esta cuestión por instancia de actuación del entrevistado. Hay, no obstante, diferencias relevantes cuando se analizan las evaluaciones según el ámbito: los jueces estatales y de trabajo son más favorables a esta medida que los magistrados federales (el 39,5%, en los primeros casos contra el 20%).

V.2 Percepciones sobre temas generales

Las evaluaciones y percepciones sobre temas que extrapolan las propuestas de reforma son importantes indicadores sobre la forma como los jueces interpretan la realidad y su papel social, además de permitir adicionar preciosas informaciones sobre el grado de homogeneidad y de cohesión internas a la magistratura. Examinemos, pues, las respuestas, que constan en las tablas siguientes.

Tabla 10
Neutralidad del Poder Judicial, por instancia (en %)

Concordancia	Jueces de 1º grado	Jueces de 2º grado	Ministros	Total
1. El Poder Judicial no es neutro; en sus decisiones el magistrado debe interpretar la ley en el sentido de aproximarla a los procesos sociales sustantivos y, así, influir en el cambio social	83,5	79,1	76,1	82,9
2. La no neutralidad del Poder Judicial ameniza las libertades y el cambio social no debe ser objeto de apreciación por parte del Poder Judicial.	16,5	20,9	23,9	17,1

Fuente: Vianna, 1996.⁵⁰

El problema de la neutralidad del Poder Judicial ha intrigado a analistas desde hace mucho tiempo. O sea, ¿cual es el margen de libertad de los jueces? ¿Son ellos estrictos aplicadores de la ley, como insistía Montesquieu, o, al contrario, la interpretación permite el activismo judicial? En otras palabras, es posible, a partir de estas respuestas, revelar el perfil ideológico de la magistratura, si ella está más próxima o más distante del tipo tradicional — aquel que sólo se pronuncia en autos — descrito en el comienzo de este ítem.

En encuesta realizada en 1993 (Sadek, 1995) ya se aceptaba que:

a. el 73,7% de los jueces entrevistados “concordaba completamente” o “concordaba mucho” con la afirmación según la cual “el juez no puede ser un mero aplicador de las leyes, tiene que ser sensible a los problemas sociales”;

b. el 37,7% se ubicó de la misma forma con relación a la afirmación: “El compromiso con la justicia social debe preponderar sobre la estricta aplicación de la ley”.

⁵⁰ Resultados de la encuesta realizada en 1996 entre 3.166 magistrados, en todo el país. Para detalles, véase Vianna (1996).

Se observa, como muestra la Tabla 10, que, tal como sucedía en los resultados de la encuesta hecha en 1993, es ampliamente mayoritario el porcentaje de jueces que se aleja del modelo clásico de magistrado. Aunque la percepción de no neutralidad del Poder Judicial sea proporcionalmente mayor entre los magistrados que actúan en la base de la institución, los porcentajes son, de todas formas, sumamente relevantes para todas las instancias, inclusive para los integrantes de los tribunales. Aunque se hagan las debidas reservas, ya que todos ansían un papel creativo, o interpretativo, huyendo de una función supuesta como meramente técnica, no habría cómo negar que el rechazo a la neutralidad del Poder Judicial trae elementos que contrarían la previsibilidad y la certeza jurídica, confirmando justificaciones para el activismo judicial.

El fenómeno de la judicialización de la política es reconocido por alrededor del 42% de los jueces (suma de “muy frecuentemente” y “frecuentemente”), como muestra la Tabla 11, a continuación.

Tabla 11
Frecuencia de decisiones políticas por parte de jueces (en %)

Se argumenta que en los últimos años los jueces han aceptado la carga de decidir sobre cuestiones que son de carácter esencialmente político y que, por consiguiente, deberían resolverse por los poderes políticos. En su opinión ¿con qué frecuencia ocurre esto?	Nº	%
Muy frecuentemente	63	8,5
Frecuentemente	249	33,6
Ocasionalmente	283	38,2
Pocas veces	89	12,0
Nunca	23	3,1
No sabe/ sin opinión	18	2,4
No respondió	16	2,2

Fuente: IDESP, 2000

La transferencia al Poder Judicial de decisiones que serían clásicamente de responsabilidad del Ejecutivo o del Legislativo, transforma a magistrados en actores políticos y, más que eso, confiere a los integrantes del Poder Judicial la responsabilidad y también la carga de tomar decisiones que se traducen en políticas públicas. Por otro lado, tal posibilidad, combinada

con una percepción crítica del positivismo jurídico, justifica y da a los jueces un papel relevante como actores políticos de primera medida.

La evaluación sobre la politización del Poder Judicial puede desprenderse de las respuestas que surgen de la Tabla 12, a continuación.

Tabla 12

Frecuencia con que las decisiones reflejan la visión política de los jueces (en %)		
Se argumenta, en el sentido opuesto, que también el Poder Judicial se “politizó” mucho en los últimos años, lo que hace que a veces las decisiones se basen más en las visiones políticas del juez que en una lectura rigurosa de la ley. En su opinión ¿con qué frecuencia ocurre esto?	Nº	%
Muy frecuentemente	29	3,9
Frecuentemente	150	20,2
Ocasionalmente	372	50,2
Pocas veces	148	20,0
Nunca	14	1,9
No sabe/ sin opinión	12	1,6
No respondió	16	2,2

Fuente: IDESP, 2000

Es notable que casi la cuarta parte de los entrevistados reconozcan que “muy frecuentemente” y “frecuentemente”, las decisiones reflejan la visión política de los magistrados. La mitad afirma que esto sólo ocurre “ocasionalmente” — lo que no deja de ser una admisión de la influencia de la visión política sobre las decisiones. Obsérvese que sólo el 1,9% de los que se manifestaron dijeron que dicha reflexión “nunca” ocurre.

La Tabla 13 trae informaciones respecto de los tipos de causas más o menos sensibles a la “politización” de los integrantes del Poder Judicial, según la percepción de los propios magistrados.

Tabla 13
Frecuencia de la “politización” en las decisiones por tipo de causa (en %)

	Muy frecuente	Algo frecuente	Poco frecuente	Nunca o casi nunca	No sabe/ sin opinión	No respondió
Laboratorista	17,0	28,1	25,9	12,0	10,7	6,3
Tributaria	10,5	28,1	34,3	9,9	9,2	8,1
Comercial	3,2	14,4	43,9	16,7	12,5	9,5
Prop. industrial	1,9	10,5	35,1	20,1	22,7	9,7
Der. consumidor	12,0	29,6	25,8	13,4	10,9	8,4
Medio ambiente	17,1	28,2	22,1	10,9	12,4	9,2
Locaciones	4,9	15,2	35,1	22,7	12,8	9,3
Previsional	14,7	31,3	27,1	9,6	9,3	8,0
Merc. créditos	12,0	27,4	26,9	10,3	14,6	8,9
Privatización	25,0	31,4	17,5	5,5	11,9	8,6
Reg. serv. públicos	17,9	32,5	20,9	7,4	13,0	8,2

Fuente: IDESP, 2000

Según los jueces, causas relacionadas con la privatización, con la regulación de los servicios públicos, con el medio ambiente y laboralistas son las más susceptibles a la “politización”, es decir, ocurre con más frecuencia que decisiones referentes a esas cuestiones se basen más en las visiones políticas del magistrado que en la lectura rigurosa de la ley. Se destaca que, para el 25% de los entrevistados, en decisiones que involucran a la privatización, la “politización” es “muy frecuente”, siendo que para el 31% es “algo frecuente” y para apenas el 5,5% eso “nunca o casi nunca” se verifica. Inversamente, causas relativas a la propiedad industrial y comercial serían las menos vulnerables a las visiones políticas de los jueces.

Tabla 14

Tensión entre garantizar cumplimiento de contratos y justicia social (en %)

En la aplicación de la ley, existe frecuentemente una tensión entre contratos, que precisan ser observados, y los intereses de segmentos sociales menos privilegiados, que precisan ser atendidos. Considerando el conflicto que surge en esos casos entre dos objetivos, dos posiciones opuestas han sido defendidas:	
	%
A) Los contratos deben ser siempre respetados, independientemente de sus repercusiones sociales;	
B) El juez tiene un papel social que cumplir y la búsqueda de la justicia social justifica decisiones que violen los contratos.	
¿Con cuál de las dos posiciones usted concuerda más?	
Concuerda más con la primeira (a)	19,7
Concuerda más con la segunda (b)	73,1
No sabe/ Sin oponión	2,8
No respondió	4,3

Fuente: IDESP, 2000

El grado de politización puede observarse aun mejor en los porcentajes de respuestas relativos a la tensión entre respeto a contratos y búsqueda de justicia social, tal como surge de la Tabla 14. Se resalta que el 73,1% de los entrevistados se manifestaron a favor de la segunda alternativa — “el juez tiene un papel social que cumplir, y la búsqueda de la justicia social justifica decisiones que violen los contratos”. Apenas el 19,7% afirmó concordar más con la primera afirmación, según la cual “los contratos deben ser siempre respetados, independientemente de sus repercusiones sociales”.

Dichas proporciones, sumadas a las encontradas en las cuestiones anteriores (Tablas 10 a 13), permiten extraer algunas conclusiones:

- a. es significativo el porcentaje de jueces que dista del tipo más tradicional de magistrado — el que sólo se manifiesta en autos;
- b. viene constituyéndose un “tipo” de magistrado “politizado”, que condice con las potencialidades contenidas en el texto constitucional y en el modelo institucional adoptados después de la Constitución de 1988;

c. este “nuevo” tipo de magistrado se atribuye un papel de actor político, corresponsable por políticas públicas;

d. en este papel, el juez se ve a sí mismo como protector de ciertos grupos sociales — los más débiles; es un promotor de justicia social más que un aplicador de la ley.

Finalmente, se puede sostener que las consecuencias de este “nuevo” tipo de magistrado se reflejan tanto en las condiciones de gobernabilidad como en la identidad de la magistratura y en los parámetros relativos a la previsibilidad y a la certeza jurídica.

VI. Perspectivas de reforma

El Brasil de las últimas décadas poco se parece al país del pasado. Muchísimas modificaciones marcaron a la sociedad y al Estado, tanto en la economía como en la política y en el ámbito social. Incluso desde el punto de vista cultural, área en que las transformaciones acostumbra ser más lentas, el contraste es evidente. Ese conjunto de cambios no se verificó con el mismo ritmo ni en igual magnitud. Pero son pocos los aspectos en que la fuerza de los cambios no haya marcado presencia. En este cuadro, el Poder Judicial desentona. Cualquier retrato de ese poder indicará que se está ante una institución muy refractaria a las marcas del tiempo.

La persistencia de rasgos antiguos no corresponde a un deseo de conservación por parte de la ciudadanía. Al contrario, parece no quedar duda de que el Poder Judicial, con su configuración actual, está lejos de atender las necesidades de una sociedad regida por la ley y democrática. La insatisfacción con su desempeño no es nueva y ha sido creciente. Sin embargo, esto no significa que los proyectos de reforma hayan conseguido adquirir el status de prioridad. En una agenda repleta de demandas por cambios, se hace cada vez más claro que fueron otros los objetivos principales.

Las resistencias al cambio han sido apreciables. Pero, por otro lado, el grado de tolerancia con las deficiencias ya alcanzó niveles tan bajos que ponen en riesgo la propia convivencia democrática. Es urgente la evaluación de las propuestas judiciales y extrajudiciales en discusión y de sus efectos sobre la administración y la distribución de justicia. El

problema, ciertamente, no presenta una solución “óptima”, unívoca e incuestionable. Pero esto no significa que mientras exista lo “excelente” nada debe hacerse.

Es innecesario repetir que hay oposición a los cambios. Ventajas vistas como garantías por unos aparecerán como privilegios para otros; derechos serán ahora clasificados como condiciones para el ejercicio del acto de juzgar, ahora como formalización de desigualdades. Sin embargo, a pesar de los obstáculos, ya no se puede atrasar más las reformas que tengan por objetivo perfeccionar el sistema de justicia brasileño. De estas iniciativas dependerán no sólo una mayor credibilidad en el Poder Judicial y una ciudadanía plena, sino también la consolidación del Estado de Derecho y las chances de éxito de inserción de la economía del país en los nuevos parámetros internacionales.

Aunque no adquirieron primada, o inclusive una colocación próxima al liderazgo entre las reformas vistas como urgentes, las cuestiones sobre la justicia pasaron a ocupar un papel destacado en el debate público. Leyes, jueces, tribunales, sentencias y decisiones conquistaron espacio en los medios de comunicación y en las preocupaciones del ciudadano. Desde este punto de vista, es considerable el contraste con períodos anteriores, incluso con aquellos comprometidos con la libertad, la equidad y el respeto a los derechos. Efectivamente, las discusiones se han intensificado, llamando cada vez más la atención no sólo de especialistas y operadores del sistema de justicia, sino también de parlamentarios, de la prensa y de representantes de la sociedad civil. Han sido creadas comisiones para examinar el problema y sugerir soluciones. Inclusive organismos internacionales, en el pasado más preocupados con temas estrictamente económicos, han alertado sobre la urgencia de reformas en el sistema de justicia.

A pesar de este cambio y del relativo consenso sobre la existencia de una crisis en esta área, todavía es bajo el grado de concordancia, ya sea sobre las causas que han provocado la insatisfacción con la administración y la distribución de justicia en el país, como sobre los ítems que deberían constar en una agenda que tuviera por objetivo el perfeccionamiento. Así, la reforma del Poder Judicial y de las demás instituciones que componen el sistema de justicia permanece en el orden del día del Congreso Nacional desde 1992 y nada indica que la votación del *proyecto como un todo* será concluida en el futuro próximo. En tal sentido, las palabras del actual

ministro de Justicia, Márcio Thomaz Bastos, inmediatamente después de su asunción en enero de 2003, reforzaron la indefinición dominante y la ausencia de consensos: “Todo tendrá que recomenzar desde cero”.

El nuevo retorno al punto de partida no significó, sin embargo, que el proyecto aprobado por la Cámara de Diputados en junio de 2000, después de una larga tramitación, a la espera de aprobación en el Senado, fuera completamente abandonado y con el sus supuestos y soluciones. Por otro lado, el discurso del Ministro de Justicia fue atendido. El gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva ha dado señales de que deben ser implementados cambios en el Poder Judicial, aunque esto implique enfrentamientos con la institución y el “recorte o fraccionamiento” de la propuesta de enmienda constitucional.

De hecho, es posible sostener que iniciativas gubernamentales hicieron más concreta la reforma. Entre esas iniciativas, la más importante fue la creación, en mayo de 2003, de la Secretaria de Reforma del Poder Judicial, en el ámbito del Ministerio de Justicia. Esta Secretaria ha coordinado una serie de discusiones sobre el tema y presentado sugerencias de reformas que prescinden de cambios constitucionales, como por ejemplo, mejoras en la gestión de la modernización y la informatización de juzgados, fueros y tribunales.

Después, el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva intensificó acentuadamente las críticas al Poder Judicial. El propio presidente formuló apreciaciones negativas. Las críticas fueron constantes durante todo el primer año de mandato, a punto tal de crearse una situación que algunos llegaron a calificar de crisis institucional. El enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial se inició en abril de 2003, cuando el presidente defendió el control externo del Poder Judicial y la apertura de su “caja negra” (sic). Los jefes de los dos poderes llegaron a estar cuatro meses y medio sin hablarse. El presidente Luiz Inácio Lula da Silva dejó, inclusive, de comparecer en la sesión de conmemoración de los 175 años del Supremo Tribunal Federal. La reconciliación ocurrió el 21 de noviembre de 2003, en una ceremonia de sanción de leyes que crearon 183 tribunales federales y 269 tribunales de trabajo, además de 300 nuevos cargos de procurador de Trabajo. La reaproximación ocurrió exactamente en el momento en que el gobierno decidió dar prioridad ala reforma del Poder Judicial.

Para que se tenga una idea del grado de enfrentamiento entre los poderes, dice el jefe del Ejecutivo el 22 de abril de 2003: “Queremos una Justicia igual para todos y no una Justicia que cuida con más cariño a aquellos que tienen algunos pesos en cuenta bancaria. Muchas veces la Justicia no actúa cumpliendo la Constitución, donde dice que todos son iguales ante la ley. Es lo que llamo Justicia clasista, que pertenece a una clase, que toma posición” (diario *O Estado de São Paulo*, 23/4/2003). En el mismo tono, el 13/5/2003, el Presidente exigió al Poder Judicial agilidad para que procesos contra administradores públicos acusados de corrupción no queden encajonados: “Espero que el Poder Judicial tenga agilidad para que procesos no sean encajonados, para que procesos no demoren, porque el pueblo no puede continuar siendo robado” (diario *Folha de São Paulo*, 14/5/2003). En su discurso para empresarios y políticos, el 20/11/2003, repitió su insatisfacción con el desempeño del Poder Judicial: “Lo que queremos es sólo asegurarnos de que todos nosotros seamos iguales ante la ley. Y si el Poder Ejecutivo tiene fiscalización y el Poder Legislativo tiene fiscalización, ¿por que el Poder Judicial no puede tener el control externo de la sociedad, para que esta pueda funcionar? ¿Cuál es el problema?” (diario *Folha de São Paulo*, 21/11/2003).

Las críticas no eran exclusividad del Poder Ejecutivo. Eu el Legislativo, afirmó en su pronunciamiento del 14/3/2003 el diputado federal João Alfredo, del PT de Ceará, con el aplauso de la mayoría de los parlamentarios: “El Poder Judicial es el único enemigo a cualquier tipo de control social. La lucha por el control externo viene desde la Constituyente. La OAB, la Iglesia católica y las entidades democráticas de este país se han organizado para eso. Ésa es la posición del ministro de Justicia, doctor Márcio Thomaz Bastos, y del abogado Rubens Approbato Machado, presidente de la OAB nacional. No podemos perder la oportunidad de, en esta Legislatura, crear mecanismos de control externo del Poder Judicial”.

Además de las críticas por parte de miembros del Poder Ejecutivo y de parlamentarios, en octubre de 2003, hubo una propuesta de una representante de la ONU de hacer una especie de auditoria en el Poder Judicial, en función de la impunidad criminal. Por otro lado, la secretaria general de Amnistía Internacional, Irene Zubaida Khan, al entregar el informe de la entidad, pidió al presidente Lula la reforma del Poder Judicial, especialmente en el área criminal, y la adopción de políticas que garanticen el acceso de los más

pobres a la Justicia. El documento afirma que las reformas deben “incluir mecanismos independientes de transparencia, supervisión, investigación y de acceso más generalizado a la Justicia”.

Sumado a esto, nuevos resultados de encuestas de opinión han mostrado un alto grado de descontento con el Poder Judicial. La más reciente, patrocinada por el Consejo Federal de la OAB, indica que el Poder Judicial es visto por la población como una institución poco confiable⁵¹.

Reflejando la posición mayoritaria del Movimiento de los Sin Tierra (MST), José Rainha Jr., líder del movimiento, hizo duras críticas al Poder Judicial, inmediatamente después de su liberación: “Tenemos aquí un Estado democrático de derecha, no de Derecho”.

En medio de la lluvia de críticas, *Folha de São Paulo*, diario de circulación nacional, publicó un artículo mostrando las deficiencias del control interno del Poder Judicial — las Corregidurías. Este órgano de fiscalización y seguimiento del trabajo de los magistrados es evaluado de forma negativa por la OAB, por el Ministerio Público e, inclusive, por jueces. Las acusaciones son por falta de transparencia, morosidad y corporativismo. Según la OAB-SP, de las setenta y cuatro presentaciones hechas de enero a octubre de 2003 en el Tribunal de Justicia de São Paulo, menos de la mitad obtuvo respuesta. Entre las que la obtuvieron, el resultado fue el archivo. Afirmó el presidente de la Comisión de Derechos y Prerrogativas de la OAB-SP, José Luís Oliveira Lima: “En los últimos tres años, no recuerdo haber recibido una única información que no fuera de archivo. No se de que tienen miedo los jueces. Los procesos contra abogados pueden ser acompañados por las partes. Los procesos contra magistrados, no”.

Inclusive en lo que se refleje a las Corregidurías, la relación entre el número de presentaciones formuladas en esos órganos y el de procesos instaurados y penas aplicadas es evaluada de forma muy negativa. En 2002, por ejemplo, en São Paulo, las 680 presentaciones dirigidas a la Corregiduría del Tribunal de Justicia resultaron en 20 procesos y 11 punitivos. Proporciones semejantes, o incluso más bajas, se encuentran en los demás Estados y en la justicia federal. Para el presidente de la Asociación Nacional de los Procuradores de la República, Nicolao Dino, “falta voluntad política” a los corregidores para investigar a sus pares.

⁵¹ Encuesta de ámbito nacional realizada por Toledo & Asociados en noviembre de 2003.

Desde su punto de vista, no obstante, “los poderes del órgano son satisfactorios, basta implementar”.

Ésta no es, sin embargo, la opinión de la mayoría de los corregidores. Una encuesta realizada por el mismo diario *Folha de São Paulo*, con 16 de los 28 corregidores de la Justicia de los Estados, a comienzos de noviembre de 2003, revela que prácticamente todos (14 de 16) están en contra de las propuestas de creación de control externo y que la mayoría (62,5%) defiende una ampliación de los poderes de la Corregiduría y un incremento en su estructura como forma de mejorar la fiscalización del Poder Judicial. (*FSP*, 9/11/2003).

Se destaca que las Corregidurías no tienen competencia para fiscalizar la segunda instancia. Los jueces de Cámara, tanto en el ámbito estatal como en el federal, no están sujetos a ningún tipo de control. De la misma forma, no hay órgano de corregidores para el STJ y para el STF. Actos ilícitos son juzgados por los mismos ministros.

Integrantes del Poder Judicial, como no podía ser de otro modo, reaccionaron a las críticas, particularmente las oriundas del Poder Ejecutivo. Las respuestas más ásperas vinieron del presidente del STF, Maurício Correa, que criticó el “centralismo stalinista” del gobierno y los “improperios”, las “manipulaciones políticas” y el “deslumbramiento” con el poder por parte de Lula (revista *Veja*, 3/09/2003). Incluso antes de esa fecha, en junio, en el día de la asunción como presidente del STF, el ministro Mauricio Corrêa atacó la reforma previsional del gobierno. También el presidente de la Asociación de los Magistrados del Brasil, Claudio Baldino Maciel, asumió la defensa de la corporación. Dijo que el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva tiene “vocación para la concentración de poder” y atribuyó a ese motivo la disposición del PT de priorizar la reforma del Poder Judicial en el Congreso. Según él, los ataques ala Justicia son muy comunes en gobiernos autoritarios, que desearían un Poder Judicial sin autonomía y eficacia, para impedir a los jueces “contener los impulsos autoritarios de los gobernantes” (*FSP*, 4/11/2003).

En este clima, marcado por la tensión política, hay fuertes indicios de que, después de más de una década en la fila, la reforma del Poder Judicial haya dejado de ser una más entre las promesas de reforma, pasando a estar incluida, de hecho, en la agenda de prioridades del gobierno y del Poder

Legislativo. Además de las indiscutibles deficiencias del Poder Judicial y de la extensa insatisfacción popular, los enfrentamientos entre el Poder Ejecutivo e integrantes del Poder Judicial y la creación de una Secretaria de Reforma del Poder Judicial contribuyeron para empujar el tema hacia un lugar destacado en la lista de reformas. Se agrega, además, como aspecto favorable a la discusión y a la implementación de cambios, el surgimiento de una ola reformista del sistema de justicia que alcanza a varios países de América Latina.⁵²

En rigor, el tiempo de tramitación de propuestas de reforma en el Congreso y diferencias entre los informes certifican que la reforma del Poder Judicial nunca había sido, realmente, prioridad política para los partidos y para el gobierno. Por otro lado, las divergencias en el interior de la magistratura y las presiones de la OAB impidieron que alguna propuesta llegara a término.

El gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva trajo a un nuevo plano la cuestión del Poder Judicial, haciendo una apuesta ala reforma. Desde el comienzo del mandato, dos hechos indican que las intenciones de reforma van más allá de la mera retórica. De un lado, se repitieron situaciones de enfrentamiento entre los poderes, con el recurrente discurso por parte del Poder Ejecutivo sobre la necesidad de reforma del Poder Judicial. De otro, en mayo de 2003, se creó la Secretaria de la Reforma del Poder Judicial en el interior del Ministerio de Justicia.

Desde el punto de vista del juego político, en la disputa entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, la balanza se ha inclinado claramente en favor del Poder Ejecutivo, que reúne muchísimas ventajas. Para comenzar, son prácticamente unánimes las críticas al Poder Judicial por parte de la

⁵² En la Argentina, el presidente Néstor Kirchner comenzó a promover cambios en el Poder Judicial apenas asumió su cargo. Dos magistrados renunciaron li cargo de ministro de la Corte Suprema de justicia, debido a acusaciones. A comienzos de 2003, el Senado argentino destituyó a un ministro de la Corte Suprema de Justicia. Eduardo Moliné OConnor fue considerado culpable de las nueve acusaciones que pesaban sobre él. El juez creó la “mayoría automática”, por la cual cinco de los nueve magistrados siempre votaban a favor del Poder Ejecutivo durante el gobierno de Carlos Menem (1989-1999). En el Paraguay, el presidente Nicanor Duarte Frutos lideró un proceso denominado “limpeza”. Como resultado, en cuatro meses, desde agosto — cuando asumió el poder — hasta el final de noviembre de 2003, de los nueve ministros de ia Corte Suprema paraguaya, tres renunciaron y tres fueron sometidos a un juzgamiento político en la Cámara de Diputados y en el Senado.

población y del Poder Legislativo. Además, en ocasión de la discusión de la Reforma Previsional, el Poder Judicial quedó con su imagen todavía más desgastada, una vez que sus posiciones fueron vistas como esencialmente corporativas y de defensa de privilegios. La magistratura llegó, inclusive, a amenazar al gobierno con un paro, que acabó siendo cancelado. De todas formas, esa reacción — con trazos de comportamiento fuertemente sindicalista — provocó reflejos negativos en la imagen del Poder Judicial ante la opinión pública.

Desde la óptica del gobierno, la reforma del Poder Judicial daría vigencia a una agenda positiva. En la presente coyuntura, los intereses de la magistratura pueden ser más fácilmente neutralizados e identificados como particularistas, sectarios y contrarios a los principios de la igualdad y de los intereses sociales. La gestión del ministro Mauricio Corrêa en la presidencia de la más alta corte de justicia del país, el Supremo Tribunal Federal, acabó por generar más argumentos para los partidarios de la reforma. El ministro, durante su mandato, reveló un exacerbado corporativismo, un acentuado ánimo para disputas y provocó, con sus manifestaciones y reacciones, una excesiva presencia en los noticieros. La defensa de los intereses de la magistratura, aunque legítima, se vislumbró como reivindicación corporativa en pro, no de derechos, sino de regalías y privilegios. Su liderazgo fue marcado también por repetidos enfrentamientos, sea con el Poder Ejecutivo, sea con el Poder Legislativo. En consecuencia, ocupó un extraordinario espacio en los medios escritos, radiales y televisivos.

Agréguense también a estos factores favorables a la reforma, el impacto provocado por el último escándalo que involucró a jueces, conocido como “Operación Anaconda”. Este caso, al mismo tiempo que colocó a integrantes del sistema de justicia en el banco de los procesados, dio más argumentos en favor de una reforma, pudiendo contribuir para el perfeccionamiento de las instituciones de justicia, particularmente del Poder Judicial y del Ministerio Público. El proceso de prisión del juez federal João Carlos da Rocha Mattos fue ejemplar: aprobado por unanimidad por los jueces de Cámara, el voto de la jueza, la conducción profesional de la investigación por parte del

Ministerio Público Federal y de la Policía Federal, sin filtración a los medios de comunicación.⁵³ Restaría aprovechar el momento.

Por otro lado, se busca aliados ante la propia magistratura, teniendo como base la percepción de que hay un grupo de jueces descontentos con la situación actual⁵⁴ y, también, que es posible valorizar y multiplicar experiencias innovadoras que se han desarrollado en varios tribunales, asentadas en el uso de herramientas de gestión y de tecnología.

Para el gobierno, o Más específicamente, para la Secretaria de Reforma del Poder Judicial, vinculada al Ministerio de Justicia, la reforma debería ser fraccionada. Esto es, deberían ser discutidos y votados primeramente los puntos sobre los cuales hay acuerdo, o por lo menos posibilidades de alcanzar una amplia mayoría de votos. Además, esta estrategia diferencia a los cambios que necesitan de reforma constitucional de los cambios infraconstitucionales.

En lo que se refleje al cambio constitucional, algunos temas son considerados prioritarios para el gobierno: la creación de un órgano de control externo⁵⁵, destinado a fiscalizar las actividades del Poder Judicial; la federalización de los crímenes contra los derechos humanos, transfiriendo la competencia de juzgar crímenes de esa naturaleza, de la justicia estatal a

⁵³ Es muy claro el contraste con investigaciones realizadas en el pasado en Brasília, cuando la relación MPF y prensa dirigió el proceso. El periodista Luis Nassif así resumió la actual investigación: “Si la Operación Anaconda hubiera sido comandada por el exhibicionismo de algunos procuradores brasilienses, habría resultado en tres días de titulares sin sentido y ninguna prueba investigada” (*FSP*, 11/11/2003).

⁵⁴ La estrategia del gobierno ha sido neutralizar al actual presidente del STF y dialogar con el futuro presidente de la corte, el ministro Nelson Jobim, que ya se manifestó a favor de muchos puntos que constan en la lista de items prioritarios de la reforma como, por ejemplo, la creación de un órgano de control externo del Poder Judicial. En la misma línea, el gobierno se ha aproximado al ministro Edson Vidigal que, en 2004, presidirá el Supremo Tribunal de Justicia y que defiende las mismas posiciones de Jobim.

⁵⁵ Actualmente el Poder Judicial no está sujeto a ningún control externo. La fiscalización existente es interna. Cuando un magistrado tiene su conducta bajo sospecha, es juzgado por sus propios colegas, que deciden sobre su alejamiento. De 1977 a 1987, durante el régimen militar, existía el Consejo Nacional de justicia, compuesto exclusivamente por ministros del STF, sin el poder de decretar la pérdida del cargo del juez en el caso de falta grave. Durante la Constituyente, los partidos de oposición defendían la creación de un órgano de control externo del Poder Judicial. Pero los magistrados, con el apoyo del llamado “centrão”, consiguieron impedir su recreación.

la federal; la cuarentena de entrada y de salida de los magistrados, prohibiendo a personas que hayan ocupado altos puestos en el Poder Ejecutivo ser nombradas para los tribunales y, por otro lado, a magistrados jubilados actuar como abogados en los tribunales de los cuales salieron, durante tres años; el precedente impeditivo de recursos; uniformidad de los criterios de concursos para juez y fiscal en el país, eliminando así distorsiones hoy existentes entre las unidades de la Federación; y autonomía de las defensorías públicas, desvinculando al Poder Ejecutivo de esas carretas que prestan asistencia judicial gratuita.

Estos temas están lejos del consenso. Así, por ejemplo, como mostramos, si bien es considerable el apoyo a la creación de un consejo para ejercer la fiscalización del Poder Judicial, también son apreciables las divergencias en cuanto a la composición de ese órgano. Según el informe de la diputada Zulaiê Cobra Ribeiro, aprobado en la Cámara de Diputados y en discusión en el Senado, el Consejo estaría compuesto por 15 miembros: 9 jueces, 2 representantes de la OAB, 2 miembros del Ministerio Público y 2 ciudadanos, uno indicado por la Cámara y el otro por el Senado. El gobierno y el PT preferirían un consejo en que los jueces fueran minoría, pero, frente a las resistencias, especialmente por parte de la magistratura, han apoyado la propuesta que tramita en el Congreso. Los magistrados, por su parte, como vimos en el ítem anterior, están divididos. Se pondera, sin embargo, que ya es posible registrar cambios y, más que esto, es muy probable que el resultado contrario al control externo verificado en el Poder Supremo se modifique en mayo de 2004. En ese mes se producirá la jubilación forzosa del actual presidente de la corte, Mauricio Correa, que es radicalmente contrario al control externo. El sustituto del ministro será indicado por el presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Además, en el STF, el principal aliado del gobierno para la creación de un órgano de control externo es el actual vicepresidente del tribunal, Nelson Jobim, que asumirá la presidencia del tribunal. La misma tendencia deberá verificarse en el STJ, con la jubilación forzosa de su actual presidente.

El gobierno, por su parte, ha insistido cada vez más en la necesidad de la aprobación inmediata de un órgano de control externo, con poder, inclusive, para despedir a jueces corruptos. Para el ministro de Justicia, Márcio Thomaz Bastos, “el control interno es la conciencia. El control efectivo tiene que ser externo, exterior a quien tiene que ser controlado (...)

No podemos pensar en los jueces como ángeles ni como demonios. Ellos son seres humanos (...) Retirar de las atribuciones del CNJ la posibilidad de decretar la pérdida del cargo, significaría desestructurarlo” (diario *Folha de São Paulo*, 11/2/2004).

La posición oficial del PT, partido mayoritario, con relación a la reforma del Poder Judicial es de apoyo al informe aprobado en la Cámara, con algunas modificaciones. Propone la creación de auditorías en todos los Estados para recibir reclamos y denuncias contra integrantes u órganos del Poder Judicial. En la visión del partido, las auditorías serán el embrión del Consejo Nacional de Justicia, institución que deberá fiscalizar y controlar las actividades administrativas del Poder Judicial. En las palabras del actual presidente del PT, José Genoíno, “la marca del PT en la reforma es el control externo, para dar transparencia y democratizar al Poder Judicial”. En la misma dirección se ha pronunciado el presidente de la Comisión Especial de Reforma del Poder Judicial, en la Cámara de Diputados, José Eduardo Cardozo (PT-SP). Se trata de defender el control externo conforme lo previsto en el informe de la reforma preparado por la diputada Zulaiê Cobra Ribeiro (PSDB-SP), aprobado por la Cámara.

Hace también parte de la propuesta del PT la sustitución del precedente vinculante, que consta en el informe aprobado en la Cámara, por el precedente impeditivo de recursos. En este caso, si el juez decide de acuerdo con sentencias ya existentes de los tribunales superiores, las partes involucradas quedan impedidas de recurrir a otras instancias.

La Comisión Especial incorporó la propuesta del diputado federal Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP) de adopción del presupuesto participativo en el Poder Judicial. Magistrados de todas las instancias serían consultados sobre las prioridades en la aplicación del dinero disponible.

En virtud de las modificaciones en la correlación de fuerzas, es posible sostener que parece cada vez más difícil descartar algunas modificaciones constitucionales, entre ellas, la creación de un órgano de control externo del Poder Judicial. Los de los otros poderes — Ejecutivo y Legislativo — se someten al control directo de los ciudadanos a través del voto. No será fácil encontrar argumentos para que el Poder Judicial permanezca inmune a evaluaciones externas.

Así, gana cada vez más vigor la hipótesis según la cual las fuerzas de cambio alcanzarán al Poder Judicial. Para eso, bastaría recordar que muchos cambios ya están en curso y que no dependen de modificaciones constitucionales. La Secretaria de Reforma del Poder Judicial ha insistido en trabajar también en cambios infraconstitucionales y en aquellos que no dependen de acciones legislativas, sino que garantizarían una modernización en la gestión y, consecuentemente, un Poder Judicial más ágil.

Agilizar el Poder Judicial implicará también cambios en el Poder Ejecutivo. El más importante entre ellos será modificar la orientación de la Abogacía General de la Unión en lo que se refleje a recursos inútiles, que sólo postergan la decisión judicial final y no rinden beneficios reales al gobierno. Para medir el alcance de esa medida, bastaría constatar que, hoy, el 80% de los procesos involucra algún tipo de interés de la administración pública. Cuando hay jurisprudencia firmada, los recursos son, de hecho, un mecanismo cuyo único objeto es abarrotar los tribunales y retardar la prestación jurisdiccional. En las palabras de Sérgio Renault, secretario nacional de la Reforma del Poder Judicial, “la administración pública no puede tener la misma visión de una empresa privada, es preciso que tenga en cuenta el costo/beneficio de todo el Estado” (diario *O Estado de São Paulo*, 5/2/2004).

Finalmente, es necesario decir que pocas veces el debate estuvo tan acalorado, tantos buscaron negociar y así modificaron sus posiciones iniciales, y proyectos, o por lo menos ítems de proyectos, ganaron en concreción, a plinto tal que se puede afirmar que difícilmente una institución tan cristalizada como el Poder Judicial permanecerá inmune a cambios. Lo que resta es saber si esas modificaciones serán capaces de garantizar efectivamente una justicia más rápida, imparcial y de amplio acceso.

Bibliografía

- ADORNO, Sérgio F. de Abreu (1988). *Os aprendizes do poder: O bacharelismo liberal na política brasileira*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- ADORNO, Sérgio F. de Abreu (1990). *Violência urbana, justiça criminal e organização social do crime*. São Paulo, Núcleo de Estudos de Violência, USP, mimeo.

- ADORNO, Sérgio F. de Abreu (1994). “Cidadania e administração da justiça criminal”, en *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, Anpocs/Hucitec/IPEA.
- ADORNO, Sérgio F. de Abreu (1994b). “Crime, Justiça Penal e Desigualdade Jurídica: as mortes que se contam no Tribunal do Júri”, en *Revista USP, Dossiê Judiciário*, N° 21.
- ADORNO, Sérgio F. de Abreu (1996). “Violência, justiça penal e organização social do crime”, en *Seminário Lei e Liberdade*, Rio de Janeiro, año 15, N° 47.
- ARANTES, Rogério Bastos (1997). *Judiciário e Política no Brasil*. São Paulo, Sumaré/FAPSP/EDUC.
- ARANTES, Rogério Bastos (1999). “Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 14, N° 39.
- BOBBIO, Norberto (1992). *A era dos direitos*. Rio de Janeiro, Campus.
- BOBBIO, Norberto (1997). *Os intelectuais e o poder*. São Paulo, UNESP.
- BOBBIO, Norberto (1999). *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*. São Paulo, ícone.
- BONELLI, Maria da Glória (1995). “Condicionantes da competição profissional no campo da justiça: a morfologia da magistratura”, en SADEK, M. T. (org.), *Uma introdução ao estudo da justiça*, São Paulo, IDESP/Sumaré.
- BOURDIEU, Pierre (1998). “A força do direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico”, en *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- CAMPILONGO, Celso (1989). “Magistratura, sistema jurídico e sistema político”, en FARIA, J. E. (org.), *Direito e justiça: a função social do Judiciário*. São Paulo, Ática.
- CAMPILONGO, Celso (1991). “Acesso à justiça e formas alternativas de resolução de conflitos: serviços legais em São Bernardo do Campo”, en *Revista Forense*, 315, Rio de Janeiro, jul./set.
- CAMPILONGO, Celso (1994). “O Judiciário e a democracia no Brasil”, en *Revista da USP*, N° 21: 116-125, São Paulo, marzo-mayo.

- CAPPELLETTI, Mauro (1990). “Constitucionalismo moderno e o papel do Poder Judiciário na sociedade contemporânea”, em *Revista de Processo*, Nº60: 110-117, oct.-dic.
- CAPPELLETTI, Mauro (1991). “O acesso à justiça e a função do jurista em nossa época”, em *Revista de Processo*, Nº61: 144-160, ene.-mar.
- CAPPELLETTI, Mauro (1994). “Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal e acesso à justiça”, em *Revista de Processo*, Nº 74: 82-97, abr.-jun.
- CAPPELLETTI, Mauro y BRYANT, Garth (eds.) (1978). *Access to Justice*. Milan/Alphenandenrij, Dott Giuffrè/Sijthoff and Noordhoff.
- CAPPELLETTI, Mauro y BRYANT, Garth (eds.) (1988). *Acesso à justiça*. Porto Alegre, Sérgio Fabris.
- CARVALHO, José Murilo (1980). *A construção da ordem: a elite política imperial*. Rio de Janeiro, Campus.
- CARVALHO, José Murilo (1996). “Cidadania: tipos e percursos”, em *Estudos Históricos*, vol. 9, Nº 18, Rio de Janeiro.
- CASTELAR, Armando (org.) (2000). *Judiciário e Economia no Brasil*, São Paulo, Sumaré.
- CASTRO, Marcus Faro de (1991). “Equidade e Jurisdição Constitucional: notas sobre a determinação normativa dos direitos constitucionais”, em *Revista de Informação Legislativa*, 28, Nº 111, jul.-set.
- CASTRO, Marcus Faro de (1992). “Direito, Economia e Políticas Públicas: Relações e Perspectivas”, em *Ciências Sociais Hoje*, ANPOCS/Rio Fundo.
- CASTRO, Marcus Faro de (1993). “Política e Economia no Judiciário: as ações diretas de inconstitucionalidade dos partidos políticos”, em *Cadernos de Ciência Política* Nº 7, UNB.
- CASTRO, Marcus Faro de (1997). “O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política”, em *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, Nº34: 147-156, jun.
- DALLARI, Dalmo de Abreu (1985). “O Poder Judiciário como instrumento de realização da justiça”, em *O Poder Judiciário e a Nova Constituição*, Porto Alegre, AJURIS.
- ENCIMAR, J. J. G., MIRANDA, J., LAMOUNIER, B. y NOHLEN, D (1992). *El proceso Constituyente. Deducciones de cuatro casos recientes: España, Portugal, Brasil y Chile*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda (1980). “Cultura Jurídica e Democracia: a favor da democratização do Judiciário”, em LAMOUNIER *et al.* (org). *Direito, Cidadania e Participação*. São Paulo, T.A. Queiroz.
- FARIA, José Eduardo (1984). *Sociologia Jurídica (Crise do Direito e Praxis Política)*. Rio de Janeiro, Forense.
- FARIA, José Eduardo (org.) (1989a). *Direito e Justiça - A Função social do Judiciário*. São Paulo, Ática.
- FARIA, José Eduardo (1989 b). “Ordem Legal X Mudança social: a crise do Judiciário e a formação do Magistrado”, em FARIA (org.) (1989).
- FARIA, José Eduardo (1991). *Justiça e Conflito*. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais.
- FARIA, José Eduardo (1993). *Direito e Economia na Democratização Brasileira*. São Paulo, Malheiros Editores.
- FARIA, José Eduardo (1994). “O Desafio do Judiciário”, em *Revista USP, Dossiê Judiciário*, Nº 21.
- FARIA, José Eduardo (1995). *O Poder Judiciário no Brasil: Paradoxos, Desafios e Alternativas*. Brasília, Conselho da Justiça Federal.
- FARIA, J. E. y LIMA LOPES, J. R. (1989). “Pela democratização do Judiciário”, em FARIA (org.) (1989).
- FERRAZ Jr., Tércio S. (1994). “O Judiciário frente à divisão dos Poderes: um princípio em decadência?”, em *Revista USP*, Nº21.
- FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves (1994). “O Poder Judiciário na Constituição de 1988: Judicialização da Política e Politização da Justiça”, em *Revista de Direito Administrativo*, vol. 198.
- GARAPON, Antoine (1999). *O juiz e a democracia*. Rio de Janeiro, Revan.
- IDESP (2000). *Relatório de Pesquisa “Justiça e Economia”*, São Paulo.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho (1994). *A sociologia do direito no Brasil*. Rio de Janeiro, Lumen Juris.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho (1996). “Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo”, em *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 9, N° 18.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho *et al.* (1997). *Juízes: Retrato em preto e branco*. Rio de Janeiro, Letra Capital.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho *et al.* (1988). “Lawyers in Brazil”, em ABEL y LEWIS (eds.), *Lawyers in society: the civil law world*. Berkeley, University of California Press.

KANT DE LIMA, Roberto (1983). “Por uma Antropologia do Direito, no Brasil”, em FALCÃO, J. (org.), *Pesquisa Científica e Direito*, Recife, Massangana.

KANT DE LIMA, Roberto (1989). “A cultura jurídica e as práticas policiais”, em *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 10, vol. 4.

KOERNER, Andrei (1994). “O Poder Judiciário Federal no sistema político da primeira república”, em *Revista USP, Dossiê Judiciário*, N°21.

LAMOUNIER, Bolivar (1992). “Redemocratização e estudo das Instituições Políticas no Brasil”, em MICELLI, Sérgio (org.), *Temas e Problemas da pesquisa em Ciências Sociais*, São Paulo, Sumaré.

LEAL, Victor Nunes (1975). *Coronelismo. Enxada e Voto (O município e o Regime Representativo no Brasil)*. São Paulo, Alfa-Omega.

LINHARES, Leila y LESSA, Renato (1991). *Consenso e identidade: Os advogados e sua Ordem*. Rio de Janeiro, OAB/RJ.

LIPJHART, Arend (1991). “Presidencialismo e Democracia Majoritária”, em LAMOUNIER (org.), *A Opção Parlamentarista*. São Paulo, Sumaré.

LOPES, José Reinaldo Lima (1989). “A função política do poder Judiciário”, em FARIA (org.) (1989).

LOPES, José Reinaldo Lima (1994). “Justiça e Poder Judiciário ou a Virtude confronto a instituição”, em *Revista USP, Dossiê Judiciário*, N°21.

MACEDO Jr., Ronaldo Porto (1995). “A evolução institucional do Ministério Público Brasileiro”, em SADEK (org.), *Uma Introdução ao estudo da justiça*. São Paulo, IDESP/Sumaré.

MIRANDA, Jorge (1978). *A Constituição Portuguesa de 1976*. Lisboa, Livraria Petrony.

MIRANDA ROSA, F. A (1996). *Sociologia do Direito: o fenômeno jurídico como fato social*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.

MORAES FILHO, Evaristo (1986). *A ordem social no novo texto constitucional*. São Paulo, LTR.

OLIVEIRA, Luciano (1985). “Práticas judiciárias em comissariados de polícia em Recife”, em *Revista OAB - A Instituição Policial*, Rio de Janeiro, N° 22, jul.

OLIVEIRA, L. y ADEODATO, João Maurício (1996). *O Estado da Arte da Pesquisa Jurídica e Sócio-Jurídica no Brasil*, Brasília, Conselho da Justiça Federal.

OLIVEIRA, L. y PEREIRA, Affonso (1988). *Conflitos coletivos e acesso a Justiça*. Recife, Fundação Joaquim Nabuco/Massangana.

PAOLI, Maria Célia (1994). “Os Direitos do trabalho e sua justiça: em busca das referências democráticas”, em *Revista USP. Dossiê Judiciário*, NI 21.

PINHEIRO, Armando Castelar (org.) (2003). *Reforma do Judiciário - Problemas, Desafios, Perspectivas*. Book Link.

PIOVESAN, Flávia (1995). “A atual dimensão dos direitos difusos da Constituição de 1988”, em PIOVESAN *et al.* (orgs.), *Direito, cidadania e justiça*. São Paulo, Revista dos Tribunais.

RAWLS, John (1981). *Uma teoria da justiça*. Brasília, UNB.

REALE, Miguel (1995). *Por uma constituição brasileira*. São Paulo, Revista dos Tribunais.

SADEK, Maria Tereza (org.) (1995 a). *O Judiciário em debate*. São Paulo, IDESP/Sumaré.

- SADEK, Maria Tereza (org.) (1995b). *Uma Introdução ao Estudo da Justiça*. São Paulo, Sumaré/Ford.
- SADEK, Maria Tereza (1997). *O Ministério Público e a justiça no Brasil*. São Paulo, IDESP/Sumaré.
- SADEK, Maria Tereza (1999). *O Sistema de Justiça*. São Paulo, Sumaré.
- SADEK, Maria Tereza (org.) (2000). *Justiça e Cidadania no Brasil*. São Paulo, Sumaré.
- SADEK, Maria Tereza y ARANTES, Rogério (1994). “A Crise do Judiciário e a Visão dos juizes”, en *Revista USP, Dossiê Judiciário*, N° 21.
- SADEK, Maria Tereza y CASTILHO, Ela Wiecko de (1998). *O Ministério Público Federal e a Administração da Justiça no Brasil*. São Paulo, Sumaré.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1977). “The law of the oppressed: the construction and reproduction of legality in Pasargada”, en *Law & Society Review*, Denver, 12 (1).
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1988). *Discurso e Poder*. Porto Alegre, Sérgio Fabris.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1989). “Introdução à sociologia da administração da justiça”, en FARIA, J. E. (org.), *Direito e Justiça: a função social do Judiciário*. São Paulo, Ática.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1990). “O Estado e o direito na transição pós-moderna: para um novo senso comum sobre o poder e o direito”, en *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra, 30, jun.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1970). “Raízes da Imaginação Política Brasileira”, en *Revista Dados* N° 7, Rio de Janeiro, IUPERJ.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1987). *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro, Campus.
- SILVA, José Afonso (1990). “Defesa da Constituição”, en *Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*, N° 61, pags. 39-46.
- SLOTNICK, Elliot E. (1991). “Judicial Politics”, en CROTTY, William (ed.), *Political Science: Looking to the future*, vol. IV, cap. 3, Evanston, Illinois, North-Western University Press.
- SOUZA, Amaury de y LAMOUNIER, Bolivar (1990). “A feitura da nova Constituição: um reexame da cultura política brasileira”, en LAMOUNIER, Bolivar (org.), *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo, Sumaré y CNPq.
- TRUBEK, David (1971). “Law, planning and development of the Brazilian capital market”, en *Yale Law School*, New Haven.
- TRUBEK, David (1972). “Toward a social theory of Law: an essay on the study of Law and Development”, en *Yale Law Journal*, N°82.
- TRUBEK, David (1978). “Unequal protection: thoughts on legal services, social welfare and income distribution in Latin America”, en *Texas International Law Review*, vol. 13.
- VENÂNCIO FILHO, Alberto (1982). *Das arcadas ao bacharelismo*. São Paulo, Perspectiva.
- VIANNA, F. J. Oliveira (1987). *Instituições Políticas Brasileiras*. São Paulo, Edusp/Itatiaia, vol. 2.
- VIANNA, Luis Werneck *et al.* (1997). *Corpo e alma da magistratura brasileira*. Rio de Janeiro, Revan/IUPERJ.
- VIANNA, Luis Werneck *et al.* (1999). *A Judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan.
- VIEIRA, Oscar Vilhena (1994). “Império da Lei ou da Corte”, en *Revista USP, Dossiê Judiciário*, NT 21.
- ZALUAR, Alba (1991). “Gênero, justiça e violência”, en *Revista Dados*, Rio de Janeiro, 34, N° 12.
- ZALUAR, Alba (1999). “Violência e Crime”, en MICELI, Sérgio (org.), *O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)*. vol. 1. Antropologia, São Paulo, Sumaré/ANPOCS.

LULA Y LOS CAMBIOS EN LA CLASE POLÍTICA BRASILEÑA

Leôncio Martins Rodrigues

Partidos en la Cámara

PC de B — Partido Comunista de Brasil
PDT — Partido Democrático Laborista
PFL — Partido del Frente Liberal
PL — Partido Liberal
PMDB — Partido del Movimiento Democrático Brasileño
PMN — Partido de la Movilización Nacional
PP — Partido Progresista — ex PPB (Partido Progresista Brasileño)*
PPS — Partido Popular Socialista
PRONA — Partido de Reedificación del Orden Nacional
PSB — Partido Socialista Brasileño
PSC — Partido Social Cristiano PSD — Partido Social Democrático
PSDB — Partido de la Social Democracia Brasileña
PSDC — Partido Social Democrático Cristiano
PSL — Partido del Solidarismo Libertador
PST — Partido Social Laborista
PT — Partido de los Trabajadores
PTB — Partido Laborista Brasileño
PV — Partido Verde

(* El PP se presentó en las elecciones de 2002 como PPR. Después cambió para PP. En verdad, ese partido es el resultado de múltiples fusiones. En sus orígenes está la antigua ARENA (Alianza Renovadora

* El PP se presentó en las elecciones de 2002 como PPR. Después cambió para PP. En verdad, ese partido es el resultado de múltiples fusiones. En sus orígenes está la antigua ARENA (Alianza Renovadora Nacional) que apoyaba a los gobiernos militares. En este trabajo utilizamos el último nombre.

Nacional) que apoyaba a los gobiernos militares. En este trabajo utilizamos el último nombre.

Introducción

Este trabajo tiene como objeto estudiar las transformaciones en el sistema político brasileño después de las elecciones nacionales de octubre de 2002. La intención, más precisamente, es verificar las modificaciones sociales producidas en el equipo gobernante y en la Cámara de Diputados electa en la misma ocasión. La hipótesis es de un significativo cambio de las fuentes ocupacionales y profesionales de reclutamiento para la clase política y para los principales puestos de la alta administración del Estado originados básicamente por el crecimiento del PT, de los partidos considerados de izquierda y de la victoria de Luiz Inácio Lula da Silva para la Presidencia¹. Más exactamente, la investigación se centra en las modificaciones ocurridas en la composición social de los ministerios y secretarías nacionales y en la composición de la fracción de la clase política representada por los diputados federales.

El cambio en la elite gobernante — perceptible por la prueba de las ocupaciones/profesiones, escolaridad y orígenes políticos del grupo que hoy ocupa los altos puestos del Estado — derivó directamente de la elección de Lula para la Presidencia y fue de carácter más radical que lo que se verificó en la Cámara de Diputados. La existencia de presiones políticas y de diversos *lobbies*, no es preciso enfatizarlo, influye en la elección presidencial de sus ministros y auxiliares de alto escalafón administrativo. Pero a pesar de las presiones externas que parten de varios sectores políticos y sociales, la elección de los ministros y auxiliares de alto nivel depende, en última instancia, de la voluntad del Presidente, es decir, de una elección individual. Se trata de una consecuencia de las reglas del juego de los sistemas presidencialistas. Además de los compromisos propiamente político-partidarios, las idiosincrasias de cada presidente, las amistades y simpatías

¹ En la primera vuelta, Lula obtuvo el 46,4% de los votos válidos disputando con otros cinco competidores. José Serra, del PSDB, se quedó con el 23,2%. En la segunda vuelta, Lula recibió 52,7 millones de votos (61,3%). Serra llegó a 33,2 millones (38,7%). Las elecciones para todos los cargos ejecutivos brasileños, con excepción de las elecciones para intendentes de municipios con menos de 200 mil electores, son mayoritarias y efectuadas en dos vueltas cuando ninguno de los candidatos obtiene más del 50%.

personales influyen en el perfil del equipo ministerial, elevando de modo desproporcionado hasta, inclusive, el espacio ocupado por el sector de los políticos de cada Estado en la composición del equipo gubernamental (en el caso de São Paulo). Directamente, la naturaleza de ese equipo no es consecuencia de las opciones del electorado. Los ministros no son elegidos sino designados. Consecuentemente, la composición de los altos escalafones gubernamentales, que depende legal y legítimamente de la voluntad de una sola persona (el Presidente), siempre sufre modificaciones radicales en comparación con la del gobierno anterior cuando cambia la composición partidaria vencedora.

Por eso, en ese nivel del sistema de poder, es decir, en la esfera del Ejecutivo, las modificaciones del sector de la clase política en el gobierno después de enero de 2003, cuando se inició el mandato de Lula, fueron más fuertes y profundas que lo ocurrido en el área del Poder Legislativo, donde 513 sillas están siendo disputadas en elecciones proporcionales que dependen del voto de decenas de millones de electores. De esta manera, los cambios en el grupo de diputados federales, después de la victoria de Lula y del crecimiento del PT, fueron relativamente menos pronunciados que los que se procesaron en la esfera del Ejecutivo Federal: derivaron del esfuerzo de cada político y de su partido, de la disposición del electorado, del éxito de sus estrategias electorales y no de un acto de voluntad del Presidente. Esto no elimina el hecho de que la lucha por un cargo en la Cámara de Diputados por la lista del Partido de los Trabajadores o por la de otro partido de izquierda, con el apoyo de Lula, no haya aumentado las chances de éxito de los candidatos.

Los cambios en el personal político serán examinados en tres capítulos: el primero trata de las modificaciones administrativas en el *grupo dirigente* del gobierno federal brasileño, en los que mandan; el segundo expone las modificaciones de naturaleza político-partidaria en la Cámara de Diputados; el tercero examina comparativamente los cambios en la composición *socio-ocupacional* de las legislaturas electas en 1998 y en 2002 para la Cámara de Diputados. Los cambios en el Senado de la República serán examinados más superficialmente y sólo en lo que se refiere a la actual legislatura. Las elecciones para la Cámara de Diputados se realizarán de cuatro en cuatro años (siempre en octubre) conjuntamente con otras disputas para distintos cargos legislativos y ejecutivos. En total, son 513 puestos distribuidos

desigualmente por colegios o circunscripciones de ámbito estatal (mínimo de ocho, máximo de setenta diputados) por el sistema proporcional de lista abierta, es decir, de voto nominal en la persona de un candidato y no en la lista presentada por los partidos.

Dado el elevado número de candidatos elegidos en las 27 unidades de la Federación brasileña, la composición de la Cámara de Diputados refleja más adecuadamente las transformaciones en la clase política que el Senado de la República, con 81 senadores (tres por unidad de la Federación), con mandato de ocho años de duración. En distinta proporción, la composición del Senado refleja el contexto político existente en la elección pasada. La renovación de ese órgano, realizada cada cuatro años, una vez por un tercio y otras por dos tercios, contribuye para reducir la influencia de tendencias electorales coyunturales en su composición.

Metodología

La investigación sobre la cual se basa este trabajo recurrió a diferentes fuentes de informaciones destinadas, principalmente, a definir las ocupaciones y profesiones de los parlamentarios, sus orígenes y carreras políticas. Algunas están en los sitios de Internet del Congreso Brasileño (www.camara.gov.br y www.senado.gov); otras resultaron de la búsqueda vía Internet. Utilizamos también la publicación *Deputados Brasileiros-Repertório Biográfico*, del Centro de Documentación e Información de la propia Cámara de Diputados, que se refiere a la 51ª Legislatura (1999-2003), electa en octubre de 1998. Otras fuentes importantes fueron el *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*² y el Tribunal Superior Electoral (TSE) (www.tse.gov.br).

La distribución de los parlamentarios entre las bancadas partidarias en la Cámara Federal y en el Senado se hizo según las listas partidarias por las cuales fueron electos. *Posteriores cambios de partidos y otras modificaciones en la composición de las bancadas partidarias no fueron considerados.* De otro

² Se trata de un valioso trabajo de investigación biográfica sobre los principales políticos y personalidades de la vida pública brasileña, organizado por Alzira Alves de Abreu, Israel Beloch, Fernando Lattman-Weltman y Sérgio Tadeu de Niemeyer Lamarão, del Centro de Investigación y Documentación Histórica (CPDOC), de la Fundación Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001, V vols. Utilizamos 2 ed. revisada y actualizada.

modo, dados los frecuentes cambios de lista, los datos tendrían que ser actualizados a cada momento, tornando imposible el análisis³. De todos modos, creemos que la utilización de ese criterio refleja más adecuadamente las disposiciones del electorado en el momento de la elección que las transferencias individuales de partido hechas posteriormente, las cuales obedecen a las estrategias de los parlamentarios para la permanencia y ascenso en la clase política y son desconocidas para la mayoría de sus electores.

Tratándose de una publicación destinada a un público extranjero, reducimos al máximo las referencias personales cuyos nombres sólo tienen algún significado para los familiarizados con la política del Brasil. Reducimos también las citas de autores. Los datos de naturaleza cuantitativa sobre los resultados electorales, cuando no haya indicación de fuente, son todos del TSE (Tribunal Superior Electoral) o de la propia Cámara de Diputados, en los sitios de Internet arriba indicados.

Los problemas de la clasificación profesional y ocupacional

Todo estudio que considere las profesiones y ocupaciones de los agentes que son objeto de análisis depende no sólo de la exactitud de las informaciones específicas sobre cada caso sino también de los criterios de incorporación a segmentos mayores que puedan ser englobados para correlacionarlos con otras variables. Por eso, existe siempre una cierta dosis de arbitrio en la creación de categorías socio-ocupacionales más amplias. En esta investigación, considerando el hecho de que los individuos frecuentemente cambian de actividad profesional en el transcurso de sus vidas y a veces tienen más de una ocupación, optamos por registrar solamente las profesiones y ocupaciones ejercidas por el futuro político cuando fue electo por primera vez, es decir,

³ El cambio de partido después de la elección es un acontecimiento común (y muy criticado) en el sistema político brasileño. La elección de Lula y los cambios en el equipo gubernamental aumentaron las migraciones partidarias en esta Cámara de Diputados. Como, por un lado, ningún dispositivo legal impide la migración partidaria y, por otro, las sanciones morales, electorales y políticas son bajas o inexistentes, los diputados buscan los partidos que creen les darán mayores posibilidades de éxito en la carrera política, lo que tiende a aumentar los cambios de partido después de realizada la elección. Así, cerca de un año después de las elecciones de 2002, 127 diputados ya habían cambiado de partido (un quinto de la Cámara). Los cambios fueron en la dirección del refuerzo de la base de sustento parlamentario del presidente Lula. En la asunción del Congreso, en febrero de 2002, el gobierno contaba con 254 diputados. En octubre de 2003, pasó a 389.

cuando la gran mayoría de los parlamentarios comienza a dedicarse completamente (o casi) a la actividad política, pasando a vivir no solamente para la política sino también de la política. Creemos que ese criterio produce una percepción más adecuada del *status* social de los parlamentarios antes de adoptar la política como profesión.

Ese criterio asumido hizo que el número de las actividades ocupacionales y profesionales vistas en las tablas supere al de parlamentarios, resultando una suma de porcentajes superior al 100%.

Para fines de análisis, las muchas decenas de ocupaciones y profesiones ejercidas por los parlamentarios se agregaron a categorías de actividades similares y semejantes más amplias, cuya construcción obedeció a los intereses de la investigación. Esas categorías fueron:

Empresarios. El grupo de los “empresarios”, definidos de modo amplio, se divide en tres subgrupos: 1) los empresarios urbanos; 2) los empresarios rurales, y 3) los empresarios con actividades mixtas, es decir, urbanas y rurales. Fueron incluidos entre los *empresarios urbanos* todos los diputados que eran (o son) propietarios, ejecutivos, socios, directores y gerentes de empresas, de firmas y de compañías privadas industriales, comerciales y de servicios del medio urbano, inclusive propietarios de hospitales, de empresas de comunicación, de establecimientos de enseñanza, directores de clubes deportivos y corredores de inmuebles.

Entre los *empresarios rurales* están todos los propietarios de tierras, hacendados, productores rurales, administradores de haciendas, agropecuarias y pecuarias. Los parlamentarios que tenían emprendimientos urbanos junto con otros rurales, o de los negocios o emprendimientos que abarcaban la combinación de los dos sectores, como el *agro-business*, aparecen bajo la rúbrica de *empresarios mixtos*. La dimensión de la empresa o de los negocios, aunque fuera un dato importante, no se tuvo en cuenta en razón de la dificultad de obtención de datos seguros sobre los 513 casos. No es preciso resaltar que el criterio que utilizamos para la inclusión en el bloque de los empresarios tendió a elevar el número de propietarios, de hombres de negocios, de todos, en fin, que tienen propiedades y realizan alguna actividad con fines lucrativos ligada al mercado.

Profesionales liberales y profesiones intelectuales. Las profesiones liberales están compuestas básicamente por médicos, abogados e ingenieros,

pero incluyen dos dentistas, un farmacéutico y un veterinario, en un total de 143 casos. En las profesiones que denominamos “intelectuales” están principalmente las de nivel superior de escolaridad y/o de cultura, como economistas, psicólogos, sociólogos, etc. En total, son veinte casos de “profesiones intelectuales”.

Los maestros. La categoría de los maestros comprende todo tipo de actividad docente, del sector público o privado, de todos los niveles de magisterio, incluyendo a profesores de cursos de ingreso y de escuelas técnicas. (Los propietarios de establecimientos de enseñanza fueron incluidos en la categoría de empresarios urbanos.)

Las ocupaciones de Estado. En este grupo están los diputados que tuvieron algún empleo en la administración del Estado. En la inmensa mayoría de los casos, se trata básicamente de políticos que tuvieron altos cargos en el sector público federal, estatal, municipal, empresas autárquicas, empresas estatales, etc. Cinco casos de oficiales de la policía militar fueron incorporados en este bloque que representa la burocracia pública.

Comunicadores. Incluye a todos los profesionales de la comunicación de medios masivos, que, por facilidad de expresión, están siendo denominados aquí como “comunicadores” (locutores de radio, presentadores de TV y periodistas). Los propietarios o socios de canales de televisión, de diarios o estaciones de radio fueron incluidos en el bloque de los empresarios urbanos.

Ocupaciones religiosas. Son los pastores y curas.

Clases medias. Comprende a todos los parlamentarios del sector de servicios con actividades no manuales, que requieren generalmente nivel medio de escolaridad. Bancarios y técnicos forman la mayoría de este bloque ocupacional, que tal vez podría clasificarse, con las debidas reservas, como “clase media media”.

Trabajadores manuales y labradores. Comprende a todos los que se desempeñaban en un trabajo manual como asalariados. Se trata de un grupo muy pequeño de trece personas (2,5% del total de la Cámara), formado por siete metalúrgicos y un gráfico; los labradores, o sea, trabajadores agrícolas, son sólo cinco de este bloque.

Políticos. Bajo esta designación se incluyó a los parlamentarios que entraron muy temprano a la política y nunca hicieron otra cosa que no sea

política. Así se clasificó a todos los parlamentarios que fueron electos muy jóvenes, antes inclusive de obtener un diploma de nivel superior y de haber ejercido alguna actividad profesional distinta de la ocupación de algún cargo público derivado de un nombramiento de naturaleza política. Generalmente llegaron a la Cámara de Diputados en función del apoyo de parientes o maridos (en el caso de las diputadas) que eran jefes políticos importantes y que estaban, de este modo, garantizando la continuidad de la familia en el campo político.

Antes de cerrar esta parte quiero mencionar el extraordinario trabajo de recolección de datos, organización de tablas y lecturas críticas de los originales efectuado por mis auxiliares de investigación, João Carlos da Silva y Maria Liene de Melo, sin los cuales este trabajo probablemente todavía estaría en la computadora.

I. Transformaciones en la elite gobernante

El cuadro que resultó de las elecciones nacionales de 2002 contrasta fuertemente con el que salió de las elecciones de 1998, con la victoria de Fernando Henrique Cardoso, crecimiento del PSDB (de centro), del PFL (de derecha) (Rodrigues, 2002).

En las elecciones de 1998, una coalición de centro-derecha, que tenía al PSDB y al PFL como eje principal de sustento del Ejecutivo, gobernó el Brasil por ocho años. En octubre de 2002, una alianza mayoritariamente de centro-izquierda pero también con apoyo de políticos de derecha, se estableció en torno de la candidatura de Lula⁴.

A pesar del éxito del PT y de la expansión de los partidos de izquierda (excepción hecha al PDT, de Leonel Brizola), el bloque de centro-izquierda permaneció minoritario en la Cámara de Diputados y en el Senado, forzando al gobierno de Lula a adicionar otros partidos y facciones de centro y de derecha en su base parlamentaria de apoyo y, consecuentemente, en su ministerio. El resultado de esa operación de inclusión de otras listas partidarias para el apoyo del gobierno fue la formación de una mayoría parlamentaria oficialista más inestable e ideológicamente más heterogénea que la del gobierno anterior. A pesar de

⁴ Los casos más notorios fueron el del senador José Sarney, ex presidente de la República, y de Orestes Quercia, ex gobernador del Estado de São Paulo.

ello, aun con la entrada en el gobierno de Lula de personas de otra formación ideológica con relaciones en el medio empresarial⁵ entendemos que lo que ocurrió con las elecciones de 2002, conjuntamente con un cambio de naturaleza político-ideológica, fue una fuerte modificación en los orígenes sociales de la fracción de la clase política representada en el Legislativo federal y en los altos escalafones del Estado.

La hipótesis es la relación entre el ascenso de las nuevas fuerzas políticas y los cambios de naturaleza socio-ocupacional en la elite gubernamental y en la fracción parlamentaria de la clase política. La idea es que la elección de Lula a la Presidencia de la República — dadas las características del modelo presidencialista brasileño — fue el elemento decisivo para el cambio en la *elite gobernante* pero tuvo menor importancia para cambios que ya estaban en curso en la Cámara de Diputados y en el Senado.

En el caso de la conquista de la Presidencia, se está ante un factor electoral sujeto a elementos de incertidumbre más acentuados como los que comúnmente se producen en las batallas por un solo cargo, tales como: efectos del marketing político, existencia de recursos materiales para las campañas, revelación de hechos que pueden sacudir la figura de los candidatos, variaciones bruscas en los humores del electorado, existencia de segunda vuelta con nuevas alianzas, etc. Todos ellos son eventos capaces de revertir rápidamente ciertas tendencias electorales, derrumbando candidatos hasta entonces favoritos. Sin embargo, los cambios en la composición de la Cámara de Diputados, aunque afectados por la influencia de factores coyunturales, parecen más dependientes de alteraciones sociales y políticas de curso más lento que se procesaban hace más tiempo en la sociedad brasileña: surgimiento de un electorado de masas, expansión de la población urbana, aumento de la información política, fortalecimiento de los sindicatos y asociaciones de la sociedad civil, aceleración de las tasas de movilidad social, etcétera.

Una indicación de esos cambios de curso más extenso puede obtenerse de los datos sobre el origen social de los diputados electos en 1986 para la Asamblea Nacional Constituyente. Informaciones sobre la

⁵ La participación de personas de otros partidos se dio principalmente en los ministerios y órganos ligados a la política monetaria y financiera y sirvió tanto para tranquilizar a los sectores empresariales y financieros, nacionales e internacionales, sobre los propósitos del nuevo gobierno.

escolaridad paterna de los constituyentes indicaron que 21% de ellos venían de familias cuyos padres no tenían más de cuatro años de escolaridad (Rodrigues, 1987). En la región Sur (Paraná, Santa Catarina y Rio Grande del Sur), esos casos llegaban al 41% de los parlamentarios, porcentaje indicativo de que gran parte de la clase política brasileña ya estaba viniendo de familias de clase popular; o sea: la tesis del carácter cerrado e inmutable de la elite política brasileña no se sostendría solamente a la luz de ese dato.

Un conjunto de procesos de naturaleza variada, algunos de los cuales fueron recientemente mencionados, indica un cambio en la composición no sólo política sino también social del personal político brasileño. Este proceso, como dijimos, se inició hace cierto tiempo y no comenzó con la victoria de Lula. En realidad, es posible interpretar, de modo un poco teleológico y simplista, pero tal vez no completamente equivocado, el éxito de Lula como resultado de esos cambios sociales. Por eso, por tratarse de un movimiento que ya estaba en curso en dirección de la “popularización” de la clase política brasileña, las transformaciones hoy observadas en la composición de la Legislatura de la Cámara de Diputados elegida en 2002 acaban siendo menos dramáticas que las que vemos en el actual equipo gubernamental.

Al contrario de lo que sucede en la lucha por puestos en el Ejecutivo, para los organismos legislativos, formados por centenas de personas, no existe para los principales partidos la situación del “todo o nada”. De este modo, pueden experimentar grados diferentes de pérdidas de carácter no catastrófico, perjuicios soportables y con posibilidad de recuperación en disputas futuras. Ya los resultados de la lucha por los cargos ejecutivos, en los que sólo un competidor puede ser vencedor y quedarse con todo, dependen más fuertemente de factores coyunturales. Los costos de la derrota son más elevados. Por eso, las elecciones de cuño mayoritario tienden a aumentar los coeficientes de cambio (e inestabilidad) de los sistemas políticos.

Es directa consecuencia de la victoria de Lula para Presidente de la República el profundo cambio en los orígenes sociales del grupo que, en enero de 2003, ocupó los principales puestos del gobierno de la República. Podríamos hablar de una transformación social radical e inédita de la elite política gobernante, afirmación que no debe extenderse a la Cámara de

Diputados, donde las modificaciones — que indudablemente existirán — fueron menores.

El ascenso de los sindicalistas

La percepción más visible de los cambios ocurridos en el contexto político después de las elecciones nacionales de octubre de 2002 proviene del análisis de la composición del nuevo gobierno federal, es decir, de los ministros y secretarios nacionales elegidos por el presidente Lula. Sólo ese aspecto es indicativo de la elocuente modificación del grupo políticamente dominante. De modo algo peyorativo, se podría clasificar al fenómeno como el ascenso de los plebeyos en razón de los orígenes familiares de muchos de los que ocupan los principales cargos de la administración pública brasileña. Parece, sin embargo, más correcto hablar del ascenso de un segmento de las clases medias, o sea, de las clases medias asalariadas de buen nivel de escolaridad, con fuerte peso, de los maestros, médicos y bancarios.

Lo que complica el análisis es la elección del momento (o de la etapa) de vida del nuevo personal gubernamental que se toma como punto de referencia clasificatorio. A pesar del origen familiar muy modesto de algunos, nosotros los definimos antes como un segmento de las clases medias. Ocurre que la mayoría de la elite gubernamental petista, inclusive los que habían venido de familias muy pobres, aun antes de ser electos para algún cargo en el Legislativo o en el Ejecutivo ya habían subido de *status* social. La etapa del ascenso inicial de gran parte de los dirigentes petistas que fueron trabajadores se dio por medio de la militancia sindical, es decir, elección para la comisión directiva de sindicatos importantes y, de allí, para algún puesto en la dirección de la CUT (Central Única de los Trabajadores) ligada políticamente al PT. La victoria electoral para algún puesto (gobiernos estatales, municipalidades, Senado, Cámara de Diputados, asambleas legislativas) completa el proceso de ascenso y el ingreso casi definitivo en lo que podría clasificarse (en términos sociales) de clases medias altas, o de la clase política (en términos políticos).

Por eso, tomando como punto de referencia el momento, es decir, la etapa de la carrera en que los ministros y otros altos miembros de la actual administración federal fueron llamados a integrar el gobierno, desde el ángulo socio-económico, los miembros del alto escalafón petista pueden ser

clasificados, sin mucho margen de error, como de clase media alta en proceso de ascenso político, social y económico⁶. Sin embargo, muchos de ellos tuvieron un origen muy humilde, de clase baja o de clase media baja. Este aspecto se infiere del análisis de la escolaridad paterna, un buen indicador de los orígenes sociales:

De diecisiete altos miembros del Ejecutivo petista de los cuales se tiene información, siete son de familias cuyos padres tienen el primer grado incompleto, siendo uno de ellos analfabeto. Apenas seis terminaron algún curso superior.

Cuadro I
Escolaridad de los padres de los ministros del PT

Analfabeto	1
Primaria incompleta	7
Primaria completa	1
Secundaria incompleta	1
Secundaria completa	2
Curso técnico	1
Superior	5
Total	18

Fuente: Pastore (2003)

Obs.: Están excluidos los casos de ministros de otros partidos.

Entre los integrantes del gobierno que vinieron de más abajo está el propio Presidente, cuya familia emigró del Nordeste para São Paulo después de ser abandonada por el padre. Es también el caso de Benedita da Silva, ministra de Asistencia y Promoción Social, que inició sus actividades como líder comunitaria en el Morro do Chapéu Mangueira en Río, explotando el lema electoral de “Mujer, Negra y Villera”; otro ejemplo es el de la senadora y ministra del Medio Ambiente, Marina da Silva, hija de obreros de la industria del caucho que fue empleada doméstica en el Estado de Acre, en el norte del Brasil. (Con excepción del Presidente, las dos ministras consiguieron terminar un curso de nivel superior.)

⁶ El concepto de clase media, como el de clase social, es siempre impreciso, pero no hay otro medio de clasificación y su ventaja deriva de su misma imprecisión, ya que se aplica a fenómenos de contornos difusos. Sin embargo, finalmente, todos nosotros acabamos por tener aproximadamente una misma idea de lo que se quiere decir con estos conceptos.

El trampolín sindical. La elección de Lula llevó a un número nunca visto de sindicalistas (o ex sindicalistas) al gobierno. La cantidad precisa es difícil de establecer porque el cálculo depende de los órganos de administración considerados de alto y medio escalafón, del momento en que se hace el conteo y de las dificultades para el relevamiento en los variados departamentos y otros órganos del gobierno federal cuya nominación depende de las jefaturas del gobierno federal. En el momento en que escribimos (enero de 2004), y considerando sólo ministros y secretarios petistas, son trece los sindicalistas que ascendieron y se calificaron para el ejercicio del cargo por medio de la actividad sindical.⁷ Pero el diario *Folha de São Paulo*, en censo que incluye los llamados primero, segundo y tercer escalafones del gobierno federal, contabilizó cerca de cuarenta sindicalistas.⁸ Todos vinieron de sindicatos importantes, se “popularizaron” y consiguieron visibilidad política por dirigir movimientos huelguistas importantes antes de candidatearse a un puesto en la Cámara de Diputados o competir para otro cargo público (asambleas legislativas, cámaras de concejales, municipalidades).

El ejemplo más conspicuo es, obviamente, el del propio Lula, que se proyectó nacionalmente, a fines de la década de los setenta, por medio del Sindicato de los Metalúrgicos de São Bernardo do Campo y de Diadema, el más dinámico e innovador del país. Ya en el ocaso del gobierno militar, dirigió, como presidente del Sindicato de los Metalúrgicos, tres grandes huelgas contra las multinacionales de la industria automovilística (1978, 1979 y 1980) en la región del Gran São Paulo. Candidato a diputado federal en las elecciones de 1986, tuvo la mayor votación de la historia del país.⁹

⁷ De los trece ex sindicalistas en posiciones importantes en el gobierno, tres vinieron de sindicatos de metalúrgicos, tres de bancarios, dos de médicos, dos de petroquímicos, uno de maestros, uno de mineros y uno de la dirección de la CUT, de calificación profesional no muy clara. (Se trata de Marina da Silva, hija de obreros de la industria del caucho y ex empleada doméstica, ministra del Medio Ambiente, una de las fundadoras de la CUT en el Estado de Acre). De estos trece, seis son de São Paulo, dos de Rio Grande do Sul. Bahia, Acre, Pernambuco, Minas Gerais y Sergipe contribuyeron con uno cada uno. Cf. *Conjuntura Econômica*, septiembre de 2003, vol. 37, N°09. [Consideramos el Estado en que la militancia sindical y el subsiguiente ascenso político tuvo origen, y no el lugar de nacimiento.]

⁸ “Lula da empleo a más de 40 sindicalistas” (*Folha de São Paulo*, 11/01/2004, p. A6).

⁹ El sindicalismo de la región que proyectó a Lula como el gran líder popular y político de Brasil perdió mucho de su vigor a partir de la década de los noventa. Por un lado, la apertura

Además de los ministerios y secretarías, otros cargos de importancia en el aparato estatal fueron también ocupados por ex directivos de sindicatos, todos, o casi todos, de la CUT¹⁰ Es el caso de la Secretaría Nacional de Trabajo, para la cual fue nombrado un ex directivo del sindicato de los metalúrgicos de São Bernardo y Diadema y miembro de la dirección de esa central; de la presidencia del Consejo Nacional del SESI (Servicio Social de la Industria), ocupado por otro ex presidente de la CUT, ex diputado federal, derrotado en las últimas elecciones; de la Agencia Nacional de Telecomunicaciones, que tiene en la presidencia un sindicalista del sector; de la presidencia de Petrobrás, la empresa estatal responsable de la explotación, importación y refinamiento del petróleo brasileño, la mayor empresa del país. Es innecesario resaltar su importancia en el sistema económico brasileño.

Por otro lado, el crecimiento de la bancada del PT en la Cámara de Diputados llevó a la presidencia de ese órgano a un ex metalúrgico que inició su carrera en el sindicato de los metalúrgicos de Osasco, municipio que integra la región del Gran São Paulo. Todavía en el área legislativa, otro hecho indicativo del ascenso político de ex sindicalistas es la ocupación de la primera vicepresidencia de la mesa del Senado por un ex metalúrgico de Rio Grande do Sul.

En los últimos dos casos citados se trata de posiciones políticamente importantes obtenidas por ex sindicalistas que fueron electos para el Congreso y no nombrados por el Presidente de la República. Pero, de cualquier modo, ambos casos son ilustrativos de la importancia que la vía sindical asumió para el ascenso en la política brasileña.

Los ejemplos anteriores se refieren a los altos cargos en el Ejecutivo y en los legislativos federales. Pero funciones menos importantes en la administración pública federal fueron también adjudicadas a sindicalistas (o

de la economía y la entrada de nuevas terminales (Fiat, Peugeot, Renault, Citroën), que se instalaron en otros Estados, disminuyeron relativamente la importancia industrial de la región. Por otro lado, la modernización tecnológica redujo fuertemente el número de metalúrgicos y debilitó al sindicalismo del llamado ABC paulista (Santo André, São Bernardo y São Caetano).

¹⁰ Formada en 1983, la CUT es hoy, sin duda, la principal central sindical brasileña, con aproximadamente 3.300 sindicatos de la red oficial a ella afiliados, que representan oficialmente a 22 millones de empleados. Existen, en el país, cuatro centrales sindicales más, pero de importancia considerablemente inferior.

ex sindicalistas). Según el diario *O Estado de São Paulo*, en abril de 2002, el número de ex directivos de organizaciones sindicales que ocupaba cargos en el gobierno llegaba a sesenta y seis, de los cuales el 33% estaba en el Ministerio de la Salud y el 13%, en el Ministerio de Trabajo. (En este caso, no sabemos si esos números se refieren básicamente a sindicalistas que tenían funciones en las organizaciones sindicales, es decir, directivos en actividad, o ex sindicalistas, que ya habían hecho su paso para el campo de la política.)

En realidad, un relevamiento más completo de la ocupación del Estado por políticos con algún tipo de vinculación con el movimiento sindical es una tarea que demandaría mucho tiempo y que no podríamos hacer en este momento. Se puede suponer, sin embargo, que el número es elevado. Teniendo en cuenta que la gran mayoría de los miembros del PT tiene o tuvo alguna ligazón con el movimiento sindical, la distribución de cargos (estimados en cerca de veinte mil) en el gobierno federal a miembros o simpatizantes del partido sirve para dar una idea de la influencia de los ex sindicalistas en el actual gobierno.

Cuadro II
Distribución de cargos a partidos

Partidos	%
PT	60,0
PL	8,7
PSB	6,4
PTB	5,5
PC de B	4,8
PDT	4,5
PMDB	2,9
PPS	2,9
PMN	1,9
PV	1,6
PCB	0,3
PPB	0,3
N	311

Fuente: Folha de São Paulo, 16/03/2003

La presencia de ex dirigentes sindicales en los órganos legislativos es un fenómeno habitual en los parlamentos de las democracias del mundo

occidental. El hecho, sabemos, se relaciona con el aumento de la fuerza del sindicalismo en los países desarrollados.¹¹

El elemento paradójico, en el caso brasileño, viene del hecho de que el aumento del número de ex sindicalistas en posiciones importantes en el gobierno federal ocurrió en un momento de declinación del poder sindical, tanto del público como del privado, fenómeno, además, que no es exclusivamente brasileño. Pero la mayoría de los ministros que fueron sindicalistas y que ahora forman parte de la cúpula del gobierno federal ya formaban parte de la clase política como diputados o senadores. Su presencia en el Ejecutivo federal y la existencia de un ex sindicalista en la Presidencia de la República reflejan la fuerza *pasada* de los sindicatos. En otros términos: los ministros ex sindicalistas no fueron llamados al gobierno como resultado de una acción de *lobby* de sus sindicatos.

Examinando la elección de los nuevos ministros y secretarios nacionales del gobierno, se percibe que, para el primer escalafón de la República, no fueron nombrados dirigentes sindicales con puestos en organizaciones sindicales, es decir, en actividad, pero sí ex directivos y ex dirigentes que ya habían efectuado hace años el pase del campo de la representación profesional al de la representación política. En otras palabras: ya no eran dirigentes sindicales sino ex compañeros del Presidente y políticos prominentes del PT, diputados o ex diputados con posiciones en el Legislativo, algunos de los cuales ya habían ocupado puestos ejecutivos importantes, como gobernadores de Estados. En realidad, Lula evitó nombrar para los altos escalafones de la República a dirigentes sindicales en actividad; prefirió antiguos compañeros con experiencia política parlamentaria o administrativa.

A pesar de la ausencia de sindicalistas en actividad en cargos en el gobierno federal, la presencia de ministros y otros altos miembros de órganos gubernamentales que ascendieron vía movimiento sindical — antiguos compañeros de la época combativa de la construcción de la CUT — tiene electoralmente el efecto simbólico de señalar a “las masas” el carácter popular del nuevo gobierno y el compromiso del Presidente con su

¹¹ Para la relación entre la presencia de sindicalistas en el parlamento y en el gobierno de Gran Bretaña véase, por ejemplo, Guttman (1963). Para otros parlamentos, cf. Norris (1996); Norris (1997); Loewenberg y Patrerson (1979); Birbaum (1985).

pasado obrero, además de sugerir que los sindicatos están en el poder o influenciándolo significativamente.¹² Además, funcionalmente, permite al Presidente rodearse de auxiliares de confianza, lo que lo ayuda en las relaciones del gobierno con los sindicatos y otras organizaciones populares.¹³

II. Cambios en la composición política de la Cámara de Diputados

La Expansión del PT. El crecimiento del PT, aunque rápido, no fue fulminante: se extendió durante aproximadamente veinte años contando desde la fundación del partido, en febrero de 1980, hasta el premio máximo de la conquista de la Presidencia de la República, en 2002. En ese período, Lula soportó tres derrotas en la disputa presidencial (1989, 1994 y 1998). Teniendo en cuenta la debilidad inicial del PT, la inexperiencia política y administrativa del propio Lula y de sus principales auxiliares, la ausencia de aliados en gobiernos estatales y, principalmente, la representación muy minoritaria del PT en los legislativos federales y estatales, se ve que no le faltaron ambición y audacia a Lula y al PT en los planes de conquista rápida de la Presidencia de la República o de otros puestos ejecutivos importantes, tales como gobiernos estatales.

Un ejemplo de esa ambición de conquista rápida del poder, saltando por arriba de las etapas intermedias de ascenso político, fue el lanzamiento de Lula al gobierno del Estado de São Paulo en 1982. En esa disputa, Lula se presentó como candidato y obtuvo 1,1 millón de votos, el 10,8% del total de sufragios válidos, lo que se puede considerar bastante razonable dados la falta de recursos financieros y de una máquina partidaria implantada en la gran mayoría de los municipios y el aislamiento político del partido recién

¹² “La CUT no está en el gobierno como apéndice. La CUT está en el gobierno como fuerza determinante de lo que el gobierno puede hacer. La CUT tiene conciencia de que por lo menos un tercio del gobierno es de ex dirigentes de la CUT. La CUT es una de las razones de mi llegada a la Presidencia.” Discurso del presidente Lula el 28 de agosto en São Bernardo do Campo, al conmemorar los veinte años de la Central Única de los Trabajadores (*Conjuntura Econômica*, septiembre de 2003, vol. 57, N° 09).

¹³ Además del sindicalismo, otra fuente institucional de origen de los miembros del actual gobierno fue el movimiento estudiantil. En ese caso, casi todos son de clase media. Mocho militaron en organizaciones clandestinas y soportaron algunos años de prisión en la época de gobierno militar. Once de los ministros del gobierno Lula iniciaron por allí la actividad política.

nacido. En gran medida, esa votación fue dirigida más a la persona de Lula que al partido.¹⁴ A efectos comparativos: en esa misma elección y abarcando otros cargos del sistema político, el PT consiguió sólo ocho puestos en la Cámara Federal (el 1,7% del total de 479). Esos números ya prenunciaban algo que vendría a confirmarse en futuras elecciones y contribuiría para imponer la autoridad de Lula como líder máximo del partido: prestigio y apoyo popular (con trazos carismáticos) muchas veces mayor que el del PT como organización, obteniendo siempre más votos que los candidatos del partido en una misma circunscripción. Ningún otro partido brasileño, ni siquiera el PDT de Brizola, se iguala al PT en cuanto a la subordinación del conjunto del partido a un único jefe político.¹⁵

Pero en ese período de veinte años, no obstante el fracaso de tres tentativas de la conquista de la Presidencia de la República, el PT fue aumentando su fuerza en el sistema político brasileño como un todo. En la Cámara Federal y en el Senado, de modo acentuado y constante, el PT amplió su representación, duplicando prácticamente el número de puestos ganados en cada elección, hasta llegar a transformarse en el mayor partido de la Cámara de Diputados.

En las disputas para gobiernos estatales y municipales, el PT registró constantes e importantes éxitos en elecciones mayoritarias para gobiernos de Estados y de ciudades importantes. Los resultados más espectaculares fueron las victorias, ya en 1988, en las disputas por varios gobiernos municipales de grandes ciudades (entre ellas, Porto Alegre, en cuatro elecciones sucesivas) y, más importante todavía, las conquistas de la administración de la ciudad de São Paulo, cuando el PT venció en dos

¹⁴ Es verdad, sin embargo, que el recién fundado partido tuvo el apoyo de la Iglesia católica y de varios sindicatos importantes, además de contar con el trabajo voluntario de una militancia aguerrida. Otros partidos de derecha y de centro, básicamente electorales, no cuentan con dichos recursos, excepción hecha de los candidatos de las iglesias evangélicas, que tienen una clientela cautiva de votantes en los candidatos recomendados por sus iglesias, y frecuentemente disponen de estaciones de radios y canales de televisión.

¹⁵ Esta afirmación no olvida la presencia de numerosos pequeños grupos “de izquierda” dentro del PT, que consideraban a Lula excesivamente moderado y conciliador para su gusto. Poco a poco esas facciones de izquierda fueron siendo derrotadas, habiendo sido algunas de días forzadas a abandonar el partido. La fuerza del liderazgo de Lula dentro del PT *proviene, entre otros motivos, del hecho de haber sido él siempre el único que ofrecía la mejor oportunidad (tal vez la única esperanza) de que el PT llegara un día al poder máximo de la República.*

elecciones para la municipalidad paulista, coincidentemente, postulando mujeres como candidatas (1988 y 2000)¹⁶.

Sin embargo, en ese campo de batalla para cargos ejecutivos en elecciones mayoritarias en dos turnos, el PT tuvo resultados relativamente erráticos, alternando triunfos y derrotas, de las cuales una de las más significativas fue la derrota en la disputa por el gobierno del Estado de Rio Grande do Sul (2002), Estado en que el PT era fuerte y tenía como candidato al gobernador Olivio Dutra (ex presidente del sindicato de los bancarios), que intentaba la reelección¹⁷.

Pero fue en el campo de las disputas por el Legislativo federal donde el PT, aunque comenzando de modo muy modesto, obtuvo un crecimiento persistente. En las elecciones generales de 1982, como dijimos, se eligieron solamente ocho diputados. En ese momento, el PT parecía un partido de las regiones desarrolladas del Brasil: todos los parlamentarios petistas eran del Sudeste, de los cuales seis eran de São Paulo¹⁸. Para los adversarios y analistas, el PT parecía ser una organización de sindicalistas paulistas, incapaz de extenderse hacia otras regiones.

Este diagnóstico pareció confirmarse en las elecciones siguientes (1986). El número de diputados petistas en la Cámara de Diputados se duplicó: 16 electos (el 3,3% de un total de 487), de los cuales 14 eran del Sudeste y dos del Estado de Rio Grande do Sul, en la región Sur. De los parlamentarios del Sudeste, ocho eran de São Paulo.

Cuatro años después, en las elecciones de 1990, el partido de Lula alcanzó el *status* de “partido medio”, con 35 bancas (el 7%) de un total de 503

¹⁶ En la primera victoria del PT, en 1988, con Luíza Erundina, del ala católica del partido, la intendenta electa se enfrentó constantemente con los militantes del aparato partidario, acusado de pretender intervenir en todo momento en su gobierno. Más tarde, Luíza Erundina entró nuevamente en conflicto con el PT al ser invitada para dirigir un ministerio en el gobierno del presidente Itamar Franco, sin autorización de la dirección petista. Abandonó el PT y se pasó al PSB (Partido Socialista Brasileño), siendo electa diputada federal por ese partido.

¹⁷ Derrotado en las elecciones para gobernador de Rio Grande do Sul, Olívio Dutra fue nombrado por Lula para el Ministerio de las Ciudades, recién creado.

¹⁸ Brasil está dividido en cinco grandes regiones geográficas: Norte, Nordeste, Centro Oeste, Sudeste y Sur, grandes regiones que no tienen existencia administrativa. La región Sudeste, la más importante y desarrollada, comprende São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais y Espírito Santo. Los tres primeros son más desarrollados, con las mayores circunscripciones electorales y mayor número de bancas en la Cámara de Diputados.

de la Cámara de Diputados. Sin embargo, ese número dejaba al PT todavía muy debajo del PMDB de centro y del PFL de derecha, los dos primeros partidos, con 108 y 83 bancas, respectivamente. Pero el PT ya se aproximaba al PDT de Leonel Brizola (46 bancas), hasta entonces la tercer fuerza en la Cámara de Diputados y el principal partido de izquierda en el país.

En 1994, el PT consiguió 49 bancas (el 9,6% de la Cámara), mientras el PDT cayó al séptimo lugar, con 34 diputados (el 6,6%). Ese año, el PT se convirtió, sin duda, en el mayor partido de izquierda del Brasil, superando ampliamente a los dos partidos comunistas que, en realidad, nunca consiguieron crecer significativamente: hasta Las elecciones de 1990, los dos partidos comunistas — o PCB, actual PPS y el PC de B — individualmente nunca llegaron a más del 1% de los diputados en la Cámara. El PC de B, en 1990, ganó 5 bancas. Subió a diez en 1994 pero bajó a 7 en 1998. En 2002 consiguió elegir 12 parlamentarios, siempre en coalición con el PT.

En las elecciones de 1998, el PT, con 59 diputados (el 11,5% de una Cámara ahora con 513 miembros), se convirtió en el quinto mayor partido en la Cámara de Diputados. El PDT brizolista consiguió 25 (el 4,9%). Finalmente, en 2002, el partido de Lula se volvió el primero en la Cámara de Diputados, con 91 bancas (el 17,7%) contra 84 (el 16,4%) del PFL, el segundo mayor partido.¹⁹

¹⁹ Las leyes que reglamentan el número de bancas que corresponde a cada Estado, o sea, la transformación de los votos obtenidos en los colegios electorales en puestos en la Cámara de Diputados, favorecen a los partidos que son fuertes en los Estados menos desarrollados del Norte y Nordeste. El PT, más fuerte en el Sudeste, es el más perjudicado. En las elecciones de 1994, el PT obtuvo 49 puestos mientras el PFL se quedó con 89. Sin embargo, en número de votos, ambos partidos estuvieron prácticamente empatados: el PT tuvo 5.859.000 y el PFL 5.873.000.

Tabla I
Diputados por partidos en la Cámara Federal
(1982 – 2002)

Partidos	1982	1986	1990	1994	1998	2002
PT	1,7	3,3	7,0	9,6	11,5	17,6
PMDB	41,8	53,4	21,5	20,9	16,2	14,6
PFL	—	24,2	16,5	17,3	20,5	16,4
PSDB	—	—	7,6	12,1	19,3	13,6
PDT	4,8	4,9	9,1	6,6	4,9	4,1
PP	49,1	6,8	8,3	10,1	11,7	9,6
PTB	2,7	3,5	7,6	6,0	6,0	5,1
PL	—	1,2	3,2	2,5	2,3	5,1
PSB	—	0,2	2,2	2,9	3,5	4,3
PPS	—	0,6	0,6	0,4	0,6	2,9
(ex PCB)						
PC de B	—	0,6	1,0	1,9	1,4	2,3
Otros	—	1,2	15,5	9,7	2,1	4,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Tribunal Superior Electoral

* PSD, PSC, PRONA, PSL, PST, PSDC, PMN, PV, todos con dos o menos diputados.

No es intención de este trabajo un análisis del sistema partidario pero no se puede dejar de señalar algunas tendencias en la evolución partidaria que ayudan a percibir las relaciones entre los cambios operados en las relaciones de fuerzas partidarias en la Cámara de Diputados y sus consecuencias en las fuentes de reclutamiento de los parlamentarios (que examinaremos en la sección III).

La primera, como destacamos, fue el avance continuo del PT, que, de un pequeño partido con sólo ocho diputados en 1982, llegó en 2002 a la condición de primer partido en la Cámara de Diputados.

La segunda tendencia persistente fue la declinación del PMDB, partido de centro, en el pasado, especie de federación de tendencias políticas unidas por la oposición legal y moderada a los gobiernos militares:

del 53% de los puestos ganados en la Cámara en las elecciones de 1986, el PMDB bajó al 15% en las de 2002.

La tercera es el estancamiento del PDT de Brizola en la condición de pequeño partido, amenazado por la desaparición después de Las derrotas de Leonel Brizola a la Presidencia de la República (en 1989 y 1994).

La cuarta es la estabilidad del PFL en el campo de la derecha. De modo general, al fortalecerse en el Sur y el Sudeste, es probable que ese partido se imponga como el principal partido del campo de la derecha superando el PP.²⁰

Finalmente, en esta evaluación sumaria y probablemente tediosa para el público extranjero, la Tabla I muestra el avance de los pequeños partidos de izquierda, especialmente del PC de B, de pasado stalinista, maoísta y después “albanés”, y del PSB²¹.

El mapa partidario de la Cámara de Diputados después de las elecciones de 2002 puede ser visualizado de modo más rápido y fácil en la Tabla II, donde los triunfos y derrotas de todos los partidos están presentados. En ella se ve que los grandes perdedores, entre 1998 y 2002, fueron el PSDB, el partido del ex presidente Fernando Henrique Cardoso y el PFL, su principal aliado en el gobierno de la coalición centro-derecha.

²⁰ La Tabla 1 no lo muestra, pero el PFL, que parecía el partido de las oligarquías tradicionales del Nordeste, creció en otros Estados, especialmente en Santa Catarina y en Rio de Janeiro.

²¹ El crecimiento del PSB está lejos de significar algún avance del socialismo en Brasil. El aumento del número de diputados de ese partido en la Cámara de Diputados se debe, como ya mencionamos, a la adhesión al PSB de Miguel Arraes, viejo cacique político de gran prestigio popular, que nada tiene de socialista aunque eventualmente pueda ser clasificado como nacionalista y populista

Tabla II
Partidos en la Cámara de Diputados –
Elecciones de 1998 y 2002

Partidos	1998	2002	1998/2002
Derecha			
PFL	20,5	16,4	-4,1
PP/PPR	11,7	9,6	-2,1
Centro			
PSDB	19,7	3,6	-5,7
PMDB	16,2	14,6	-1,6
PTB	6,0	5,1	-0,9
PL	2,3	5,1	+2,8
Izquierda			
PT	11,5	17,6	+6,1
PDT	4,9	4,1	-0,8
PSB	3,5	4,3	+0,8
PC de B	1,4	2,3	+0,9
PPS	0,6	2,9	+2,3
Otros	2,1	4,4	+2,3

De modo general, el análisis de la distribución de las bancas en la Cámara Federal (que representa mejor que otras instancias del sistema político las tendencias del electorado nacional) es indicativa del avance de la izquierda, con todas las restricciones que se pueden hacer a esas clasificaciones ideológicas. Se ve, en la tabla siguiente, el fuerte retroceso de los partidos definidos como de derecha y el correspondiente avance de los que, habitualmente, se tienen como de izquierda. El centro, a pesar de las pérdidas entre 1998 y 2002, contabiliza todavía algún avance. Finalmente, para una mejor apreciación de la evolución de las tendencias, es preciso indicar que el estancamiento del PDT contribuyó a reducir la dimensión de la *performance* del bloque de izquierda.²²

²² No sería preciso insistir sobre las críticas que caben a la utilización de los conceptos de derecha, centro e izquierda. En el caso específico de Brasil, se puede agregar a ellas la propagada falta de representatividad programática e ideológica de los partidos brasileños. A

Tabla III
Tendencias ideológicas en la Cámara de Diputados

	1990	1994	1998	2002	1990-2002
Derecha	49,3	37,6	36,1	29,0	-20,3
Centro	30,6	40,0	42,1	38,4	7,8
Izquierda	20,1	22,4	21,8	32,6	+12,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	
Derecha: PFL, PPB/PP, PSD, PSC, PRONA, PSL, PST, PL (hasta 2002)					
Centro: PMDB, PSDB, PTB y PL (después de las elecciones de 2002).					
Izquierda: PT, PDT, PC de B, PPS, PMN y PV					

Hasta las elecciones de 1998 incluimos al PL en el bloque de los partidos de derecha, según consenso de la mayor parte de los cientistas políticos brasileños. Sin embargo, para la Cámara electa en 2002, los diputados de ese partido fueron incluidos en el bloque de centro en virtud de la alianza del PL con el PT y los partidos de izquierda que están en el gobierno de Lula. En esa alianza, el PL se quedó con la vicepresidencia de la República, ocupada, así por el segundo mayor industrial del sector textil brasileño. La entrega de la vicepresidencia a un gran empresario de Minas Gerais sirvió para aumentar el apoyo a la candidatura Lula en ese Estado (segundo mayor electorado brasileño) al mismo tiempo que ayudaba a reducir el temor que Lula y su partido despertaban en los segmentos más conservadores. No es preciso decir que la entrega de la vicepresidencia a un gran industrial de un partido considerado como de derecha encontró resistencia por parte de la militancia petista tradicional. Pero el ala mayoritaria moderada del PT terminó por imponer su voluntad a las facciones de izquierda. Considerando el sector industrial tradicional de actuación empresarial (sector textil) del vicepresidente José de Alencar, y sus posiciones “desarrollistas”, la alianza PT-PL no deja de recordar la

pesar de esto, entendemos que el uso de ese espectro ideológico es un modo fácil de permitir una visualización rápida de las posiciones partidarias que no desfigura completamente el perfil de los partidos. En el caso de la calificación ideológica de la Tabla III, seguimos la definición que hacen habitualmente los cientistas políticos brasileños y los medios de comunicación de masas.

estrategia pasada del antiguo PCB de alianza con la denominada burguesía progresista para la realización de un frente nacional.

El crecimiento del PT en el Senado federal. El crecimiento petista en el Senado federal, a pesar de tardío, fue casi tan significativo como su avance en la Cámara de Diputados.

Con un número tan pequeño de bancas (tres) en cada Estado para cargos de mucho poder y beneficios, la disputa por una banca senatorial tiende a ser muy exacerbada. Los principiantes en la vida política tienen pocas chances de éxito. Normalmente, la entrada al Senado significa la coronación de una carrera política para ex diputados federales, ex gobernadores y hasta inclusive ex presidentes. Desde el punto de vista político, es un órgano más conservador que la Cámara de Diputados.

Por estas razones, el Senado, en comparación con la Cámara, fue afectado más tardíamente por los nuevos vientos de la política brasileña que favorecieron al PT y a la izquierda en general. Sólo en 1990, el PT consiguió elegir, por São Paulo, un senador.²³ Pero, en 1994, logró cuatro. En 2002, el Senado contaba con 14 senadores petistas (17,3%) de los cuales seis eran mujeres. De esas seis senadoras, cuatro fueron electas por Estados menos desarrollados del Norte y Nordeste (tres de ellas eran maestras).

A propósito, en el conjunto, la proporción de los miembros de la bancada petista en el Senado que fueron maestros es elevada²⁴: contando todas las profesiones y ocupaciones (algunos senadores tuvieron más de una), el 69% fueron maestros, de los cuales casi la mitad provenía del magisterio superior. La proporción de políticos que tuvieron actividades docentes, como veremos en la próxima sección, es elevada también en las bancadas de otros partidos, siendo el magisterio una de las principales fuentes de reclutamiento del personal político de todas las tendencias ideológicas. Sin embargo, la proporción de profesores en el PT y partidos de izquierda, de modo general, tiende a ser significativamente más elevada que en los partidos de derecha. Este punto será desarrollado más adelante;

²³ Se trata del maestro y economista Eduardo Suplicy Matarazzo, de familia adinerada, dueño de una carrera política que incluía el paso por la asamblea legislativa del Estado de São Paulo y por la Cámara de Diputados, además de la disputa de otros cargos públicos.

²⁴ Para el cálculo de las ocupaciones de los senadores petistas, excluimos al senador Saturnino Braga porque fue electo por el PSB, pasándose después al PT.

en este momento corresponde agregar algunas otras informaciones sobre las elecciones nacionales de 2002.

A pesar de haber conseguido controlar el gobierno federal con la elección de Lula, los resultados electorales fueron mucho más modestos para el PT en la lucha por los gobiernos de los Estados. Aunque disputara arduamente la jefatura de los Estados en casi todas Las unidades de la Federación, llegando a la segunda vuelta en varios de ellos (São Paulo, por ejemplo), en el conteo final, el PT consiguió sólo tres gobiernos estatales, todos de pequeños Estados de la Federación, con peso muy reducido en la política nacional (Piauí, Acre y Mato Grosso do Sul). En este nivel de la disputa, el PSDB del ex presidente Cardoso fue el gran vencedor, habiendo conquistado sus candidatos Las gobernaciones de siete Estados, entre ellos São Paulo y Minas Gerais, es decir, el primero y el segundo electorados del país. El PT no consiguió gobernaciones en ningún Estado del Sudeste y del Sur.

Tabla IV
Gobernadores electos por partidos

Partido	1982	1986	1990	1994	1998	2002
PT	—	—	—	2	3	3
PDT	1	—	3	2	1	1
PSDB	—	—	—	6	7	7
PMDB	9	22	8	9	6	5
PDS/PPR/PPB	12	—	2	3	2	—
PFL	—	1	7	2	6	4
PTB	—	—	2	1	—	—
PL	—	—	—	—	—	—
PSB	—	—	—	2	2	4
PCB/PPS	—	—	—	—	—	2
PSC	—	—	1	—	—	—
PRS	—	—	1	—	—	—
PTR/PP	—	—	2	—	—	—
PSL	—	—	—	—	—	1
Total	22	23	26	27	27	27

Para finalizar esta descripción de los triunfos petistas en estos últimos veinte años, conviene realizar un resumen del peso del PT en el sistema político nacional después de Las elecciones de 2002.

Sin contar la Presidencia de la República, el PT tiene actualmente:

- 3 gobiernos estatales, sobre un total de 27;
- 14 senadores, sobre un total de 81;
- 91 diputados federales, sobre un total de 513;
- 147 diputados estatales, sobre un total de 1.059;
- 186 intendentes, sobre un total de 5.527;
- 2.479 concejales, sobre un total de 60.265.

Fuente: *Estado de São Paulo*, 28/10/2002.

III. Transformaciones en la composición social de la Cámara de Diputados

La victoria de Lula, como se vio en la sección I, modificó de modo significativo la composición de la elite gobernante nacional. De modo general, el cambio fue en el sentido de la ampliación de la participación de una parcela del personal político de *clase bafa*, si el punto de referencia fuera los orígenes familiares; de *clase media*, si el punto de referencia fuera el momento de entrada en la clase política, y de *clase media alta*, o más, si el punto de referencia fuera el de entrada al gobierno. En términos de cambio de *status* en la elite política gobernante, la transformación parece acentuada, como creemos haber indicado en la sección I.

Sin embargo, a pesar del crecimiento del PT y de la izquierda en general, en lo que se refiere a la composición socio-ocupacional de la fracción parlamentaria de la clase política, la dimensión de la modificación fue menos acentuada, como procuraremos mostrar a continuación. En realidad, ella da continuidad a las tendencias de cambios que ya se venían produciendo hace algún tiempo. La modificación en la composición de la clase política presente en esta legislatura de la Cámara de Diputados no fue, ni podría ser, tan profunda como las que se produjeron en el sector de la clase política actualmente en el gobierno porque *no babo bruscas y profundas modificaciones en la fuerza de los partidos en la Cámara que contrariaran tendencias anteriores*. Más precisamente: los cambios fueron compatibles con los que suelen ocurrir en elecciones democráticas procesadas en situaciones de continuidad institucional. Solamente coyunturas de ruptura revolucionaria de una continuidad institucional

(como puede ser el caso del desmoronamiento de regímenes autoritarios y/o revoluciones) pueden traer consigo modificaciones radicales que cambien profundamente la elite y/o la clase política.

Las fuentes sociales de reclutamiento político en la Cámara de Diputados

El ritmo y el alcance de la relación de fuerzas partidarias en la distribución de los puestos entre las listas partidarias hicieron que las modificaciones en la composición de la actual legislatura federal fueran relativamente reducidas en comparación con la legislatura anterior. Pero ellas existieron y fueron en la dirección de lo que se podría llamar democratización social o popularización del sector de la clase política representada en la Cámara de Diputados.

La comparación entre la Cámara de Diputados electa en 1998 con la electa en 2002 indica que el abastecimiento de la clase política brasileña continúa procediendo de cuatro grandes grupos ocupacionales y/o profesionales: empresarios, profesiones liberales, maestros y burocracia pública. Desde ese ángulo, no hubo cambio entre las dos legislaturas aunque la proporción relativa de cada bloque profesional y ocupacional se haya modificado en función de la variación en la proporción de los partidos en la Cámara de Diputados. De modo general, con el crecimiento de la cantidad de parlamentarios de los partidos de izquierda, disminuyó el número de empresarios y aumentó el de trabajadores.

Los empresarios. Una visión agregada y comparativa de los grandes bloques ocupacionales en la Cámara de los Diputados muestra que el segmento ocupacional de donde salió la mayoría *relativa* de los diputados de las dos legislaturas es el de los empresarios. En la legislatura anterior, los clasificados como empresarios (de todos los sectores) llegaban al 43,5%; en la actual, son el 35,9%, una caída del 7,6%. En números absolutos, bajó de 223 a 184 la cantidad de parlamentarios que tenían la actividad empresarial como única ocupación o como actividad ejercida conjuntamente con otra (recordemos que la definición de “empresario” abarca a los del sector urbano y rural e incluye a todos los propietarios y directores de algún emprendimiento económico, independientemente de la dimensión de la

propiedad o de la empresa).²⁵ De los tres sectores económicos, la caída mayor fue entre los empresarios rurales, lo que indica disminución de la fuerza de hacendados y propietarios rurales en la Cámara de Diputados.

Tabla V
Empresarios en la Cámara de Diputados

Empresarios	51ª legislatura		52ª legislatura	
	Nº	%	Nº	%
Empresarios urbanos	143	27,9	124	24,2
Empresarios rurales	52	10,1	35	6,8
Empresarios mixtos	28	5,5	25	4,9
Parlamentarios	513	43,5	513	35,9

Los profesionales liberales. Después de los empresarios, el segundo medio ocupacional de origen de los diputados es el de las profesiones liberales tomadas en conjunto, siendo los médicos, los egresados de Derecho y los ingenieros los segmentos sin duda más importantes en la Cámara de Diputados. Este segmento profesional, aunque ligeramente, también declinó en el cambio de la 51 a la 52 Legislatura. Individualmente y desde el ángulo de una actividad profesional *efectivamente ejercida* antes de la entrada a la clase política, los médicos componen el grupo más numeroso: el 11,5%, en la Cámara anterior, y el 10,7% en la actual.

Como actividad profesional, el ejercicio de la medicina requiere de habilidades y cualidades individuales que, a primera vista, se alejan de las profesiones que habitualmente facilitan la entrada a la política, es decir, las profesiones de la escritura y de la palabra (egresados de Derecho, periodistas, maestros, sindicalistas, principalmente), actividades ocupacionales que tienen la ventaja de ofrecer un horario flexible de trabajo y el entrenamiento en otras

²⁵ Si hubiera existido la posibilidad de una clasificación por dimensión del emprendimiento o de la rama obtenida, el análisis ganaría más seguridad. En la investigación que efectuamos sobre la legislatura de 1998, tuvimos acceso a las declaraciones patrimoniales de los parlamentarios, lo que permitió más seguridad en la clasificación profesional y percepción de las actividades que efectivamente ejercían antes de la entrada en la clase política. Aunque la obtención de estos datos no permitiera ordenar a los empresarios por dimensión del emprendimiento, permitió la clasificación por dimensión del patrimonio. La correlación entre patrimonio y actividad profesional y ocupacional mostró que los diputados que fueron clasificados en el sector patrimonial más alto eran todos empresarios, lo que permite suponer que en ese grupo la proporción de pequeños empresarios debe ser pequeña.

habilidades que usualmente son importantes para el éxito en la política: oratoria; conocimiento leyes; dominio del idioma, cultura e informaciones generales, básicamente. En principio, serían cualidades diferentes de las que se espera de quien ejerce la medicina. Por eso, es de suponer que estos profesionales tendrían bastante más dificultad para vencer en la política.

Como vimos, no es lo que ocurre. De este modo, es posible suponer que la práctica efectiva de la medicina posee algunos componentes que amplían las chances de elección de los médicos que se sienten atraídos para la vida política. Sin haber tenido la posibilidad de un relevamiento cuantitativamente más preciso de los empleos y actividades ocupacionales que puedan haber servido como triunfos para el ingreso a la clase política de egresados de Medicina, algunos casos que examinamos muestran que la ocupación de cargos en hospitales públicos, o también la propiedad de hospitales y el ejercicio privado de la medicina, proporcionan muchos contactos con pacientes y sus familiares (potenciales electores) y aumentan las chances de éxito en las campañas electorales.²⁶

Por eso, por lo menos como hipótesis, es en ese punto que debe entenderse cómo una actividad profesional que requiere de cualidades tan diferentes de las que comúnmente la actividad política necesita, provee más profesionales para la Cámara de Diputados que, por ejemplo, los “abogados”.²⁷

El sector público. Después de los profesionales liberales, la burocracia estatal es otra fuente de abastecimiento de la fracción de la clase política en la Cámara de Diputados. Este grupo, que era importante en la legislatura electa en 1998, con el 19,9% del total de la Cámara, pasó al 22% de la actual. Entre esas ocupaciones gubernamentales están incluidos

²⁶ Algunos de los más importantes políticos brasileños fueron médicos. Entre los más famosos, se puede citar a los ya fallecidos Adhemar de Barros, que fue gobernador del Estado de São Paulo, y Juscelino Kubitschek, que llegó a Presidente de la República.

²⁷ En la Cámara de Diputados electa en 1998 que investigamos, si la clasificación profesional se realizara sólo a partir de la obtención del diploma (de Derecho, en este caso), los abogados superarían a los médicos. Sin embargo, si la clasificación se realizara a partir del ejercicio efectivo de ambas profesiones, el número de diputados que fueron médicos es más elevado. Una de las razones surge del hecho de que el diploma de Derecho no permite el ejercicio de la profesión si el portador del diploma no es aprobado en un duro concurso organizado por la Orden de Abogados de Brasil. Así, muchos de los parlamentarios que se definen profesionalmente como abogados son, en realidad, “egresados” de Derecho.

funcionarios de todos los niveles de las administraciones federal, estatales y municipales. Tienen preponderancia entre los ex funcionarios públicos los que eran jefes de gabinetes o asesores parlamentarios, es decir, funciones obtenidas por razones políticas, indicados o nombrados por políticos en ejercicio para asesorías, jefaturas de gabinetes, en la administración pública o en órganos legislativos. En la 51° Legislatura, eran el 4,5% de la Cámara. En la 52°, el grupo subió al 5,5%, superando sin duda otras funciones de la burocracia pública, como los inspectores, los fiscales, los comisarios, etc. La proporción relativamente elevada de parlamentarios que ocuparon jefaturas de gabinetes o de asesoría sugiere que esas funciones públicas constituyen una buena vía para el inicio de una carrera política.

El magisterio. Los maestros, tomados en conjunto, forman el cuarto mayor segmento en la Cámara. En la legislatura anterior totalizaban 15,8%. En esta, subieron al 16,8%, un crecimiento modesto del 1%. Los docentes de enseñanza pública superior, que eran la mayoría, tuvieron una pequeña declinación (del 6,4% al 5,8%) mientras la proporción de los diputados que vinieron de la enseñanza superior privada creció ligeramente (del 4,7% al 5,1%). Llama la atención el aumento de los parlamentarios que vinieron de la enseñanza pública de nivel medio: eran sólo cinco en la legislatura pasada y, en esta, subieron a diez (esos últimos datos no constan en la Tabla VI).

Se percibe que estos cuatro grandes segmentos ocupacionales/profesionales sumados completan aproximadamente el 105% de las ocupaciones, lo que no significa decir que todos los diputados tuvieron una de esas actividades antes de pasar a la política. La suma de los porcentajes sobrepasa el 100% porque muchos parlamentarios tuvieron más de una ocupación, algunas de las cuales fueron muy propicias para ser ejercidas simultáneamente porque no son de horario integral y permiten disponer de cierto tiempo libre para ocuparse de la política. Las de más fácil acumulación son las actividades docentes ejercidas con otras profesiones liberales.

Una visión de la distribución agregada de las ocupaciones se encuentra en la Tabla VI. De modo general, para sintetizar las observaciones anteriores, los puntos que nos parece que deben ser destacados cuando se compara la Cámara que resultó de la elección de 1998 con la de 2002, son:

- Reducción comparativamente fuerte de parlamentarios que eran (o aún son) empresarios.
- Pequeña disminución de los profesionales liberales.
- Aumento de la proporción de profesores, funcionarios del gobierno, pastores, empleados no manuales en servicio, obreros, campesinos y “políticos”. En términos porcentuales, los cambios en esos grupos parecen pequeños pero se debe tener en cuenta que esas categorías siempre son poco significativas en los legislativos del mundo occidental.

Los pastores y curas totalizan veinte casos. El número de pastores es bastante más elevado que el de los curas: diecinueve contra un cura. En la elección de 1998, el grupo de religiosos comprendía dieciocho parlamentarios (dieciséis pastores y dos curas). Aquí, estamos considerando solamente a los que tenían como profesión actividades religiosas. Pero el grupo tiene una influencia más amplia. El Departamento Intersindical de Asesoría Parlamentaria (DIAP) estima que la llamada “bancada evangélica” (que abarca a otros parlamentarios evangélicos que no son pastores de profesión) se compone de alrededor de cincuenta diputados. La proporción altamente favorable a los pastores de las iglesias evangélicas y protestantes, en comparación con los sacerdotes de la Iglesia católica, es indicativa de una inversión más profunda de las sectas e iglesias protestantes en la actuación parlamentaria. La Iglesia católica, al contrario, ha invertido más en la organización y actuación extraparlamentaria de organizaciones con actividades de naturaleza social pero con repercusión política fuerte: Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra (MST), Comunidades Eclesiásticas de Base (CEB), Comisión Pastoral de la Tierra (CPT), Consejo Indigenista Misionario (CIMI), Organizaciones No Gubernamentales (ONG), sindicatos, asociaciones de barrio, etc. En el caso de las iglesias evangélicas, más conservadoras, los pastores, además de contar con un electorado disciplinado en sus comunidades, tienen su elección facilitada por el hecho de que muchos pastores son también conocidos por su actuación radial (contamos siete casos de diputados que declararon doble actividad profesional: pastor y actuación radial).

En el caso brasileño, como posiblemente en el de otros países, la instalación de estaciones de radio en las ciudades y municipios es concesión

gubernamental y, consecuentemente, una poderosa arma de control de la clase política por parte del Poder Ejecutivo. La propiedad de una estación de radio, no es preciso decirlo, facilita la popularización de candidatos. En las elecciones de 2002, 21 diputados (4,1%) comenzaron su vida política como locutores radiales y presentadores de televisión. Por otro lado, otros 19 parlamentarios son dueños de estaciones de radio o de canales de televisión. Según una investigación del periódico, en 2001, *Folha de São Paulo* (6/8/2001) políticos controlan 24% de la televisión del país.

Las clases populares y los trabajadores. Este grupo comprende a los obreros, principalmente metalúrgicos, empleados no manuales de servicios y labradores²⁸. Se trata del sector que más creció, pasando del 4,7% en la legislatura anterior al 7,4% en la actual. Todos ascendieron por medio de la actuación en sindicatos o alguna asociación popular.

Los trabajadores industriales están representados casi completamente por los metalúrgicos, que pasaron de seis a siete. (En el grupo de los obreros, hay todavía un gráfico.) Ya los empleados no manuales de servicios (23 en total contra 14 en la Cámara anterior) están representados básicamente por los bancarios, cuyo número pasó de cinco a diez. Son casi todos ex empleados de bancos estatales, en los cuales la actividad sindical es más intensa. (En el actual gobierno, hay dos ex presidentes del sindicato de los bancarios de São Paulo, que forman parte del llamado núcleo duro del gobierno: Ricardo Berzoini y Luiz Gushiken.)

Una última observación debe hacerse sobre una categoría que, en términos porcentuales, es pequeña pero que creció bastante de la legislatura anterior a la actual: se trata del grupo de los que denominamos “políticos”. Fueron así clasificados diputados que nunca ejercieron otra ocupación, a no ser aquellas ligadas a la política, habiendo sido electos para algún cargo antes de terminar la carrera universitaria (algunos obtuvieron el diploma de enseñanza superior después de haber entrado a la clase política; otros, abandonaron por completo los estudios). En la legislatura anterior, encontramos cuatro de estos casos. En la actual, contabilizamos trece (el 2,5% de la Cámara), de los cuales cinco son mujeres. Casi todos, con

²⁸ La lista completa de las profesiones/ocupaciones incluidas en este grupo es la siguiente: bancarios (10); técnicos en general (9); metalúrgicos (7); labradores (5); escribiente (1); técnico agrícola (1); programador de producción (1); delineador naval (1); gráfico (1), además de jugadores/técnicos de fútbol (2).

excepción de una ex maestra y sindicalista, son hijos o esposas de jefes políticos importantes en sus Estados. Los del sexo masculino se encaminaron muy temprano hacia la política, inclusive antes de terminar un curso de nivel superior. Así, fueron electos muy jóvenes para los concejos deliberantes de los municipios, asambleas legislativas y hasta inclusive para la Cámara de Diputados.

De los ocho actuales diputados, seis entraron a la clase política con menos de 25 años y dos con menos de 30 (dos fueron electos directamente para la Cámara de Diputados con 22 y 23 años, respectivamente). Otros cuatro iniciaron la carrera política más de abajo, es decir, comenzando como concejales de sus ciudades.

La carrera masculina de los clasificados como “políticos” difiere típicamente de la “carrera” femenina, aunque en realidad todos han contado con el apoyo de la familia para la primera victoria en una disputa electoral. Las cinco diputadas fueron electas con más edad que los hombres. Sólo una tenía menos de 30 otra tenía 35 y tres, más de 40, todas esposas de jefes políticos. Tres de ellas comenzaron la carrera política postulándose directamente para la Cámara de Diputados; una, para la Asamblea Legislativa y solamente una comenzó “de abajo”, por el Concejo Deliberante de su ciudad. Desde el punto de vista de los movimientos feministas, la elección de esas mujeres no parece significar, por lo tanto, una participación independiente de las mujeres en un campo que hasta hace poco tiempo era básicamente masculino.

En términos de la distribución por región, Norte y Nordeste están un poco por encima de las demás: del grupo de los trece “políticos”, cinco son de Estados del Nordeste; tres son del Norte; tres son del Sudeste; uno del Sur y uno del Centro Oeste.

Tabla VI
Profesiones/ocupaciones e la Cámara de Diputados

Profesión/ocupación	51ª Legislatura		52ª Legislatura	
	Nº	%	Nº	%
Empresarios	223	43,5	184	35,9
Profesiones liberales e intelectuales	162	31,6	158	30,8
Sector público	102	19,9	113	33,0
Maestros	81	15,8	86	16,
Comunicadores	33	6,4	28	5,5
Religiosos	18	3,5	20	3,9
Empleados de servicios	14	2,7	23	4,5
Trabajadores industriales/rurales	10	1,9	13	2,5
Políticos	4	0,8	13	2,5
Otros y sin información	2	0,4	6	1,2
Total de parlamentarios	513		513	

La composición social y las bancadas partidarias. Una creencia común en la opinión pública es que los partidos brasileños no significan nada en términos de representación de intereses y de orientación programática. Efectivamente, hay varios trazos del sistema partidario que fortalecen esta creencia. Sin establecer un orden de importancia de los indicadores, se puede mencionar principalmente:

- Alta tasa de rotación partidaria por parte de los políticos.
- Indisciplina de las bancadas en el momento de las votaciones de materias en los órganos legislativos.
- Falta de coherencia programática e ideológica.
- Coaliciones partidarias ideológicamente inconsistentes en los momentos electorales.
- Alianzas gubernamentales oportunistas que transforman a los adversarios de ayer en aliados de hoy.
- Inexistencia de sólida estructura organizativa partidaria.

- Alta proporción de campañas electorales que giran alrededor de la persona de los candidatos, con poca o ninguna atención a la lista partidaria por la cual compiten.

En la década de los años noventa del siglo pasado, un conjunto de estudios puso en discusión mochas de estas tesis con el objeto de relativizar la idea corriente de que los partidos brasileños eran todos parte de la misma “gelatina general”, amorfos, desprovistos de consistencia político-programática, sin perfil propio. No es el caso en este trabajo de avanzar en la discusión de aquellos estudios.²⁹ Queremos mencionar, sin embargo, tal como las tablas siguientes indican, que desde el punto de vista socio-ocupacional, los partidos brasileños están lejos de ser lo mismo. Diferencias fuertes se verifican en la composición de las bancadas partidarias en la Cámara de Diputados, variaciones que se encuadran en las bases sociales de preferencia ideológica de lo que habitualmente se define como derecha, centro e izquierda.

De los 91 diputados electos por el PT, el 33% eran maestros; el 28,6% eran profesionales liberales y el 25,3% eran del bloque que estamos denominando clases populares y trabajadoras. La proporción de empresarios, en este partido, fue mínima, del 4,4%. El otro partido de izquierda, el PC de B, desde el prisma de la preferencia para participación política de Las personas de clase baja, estaba en segundo lugar, con el 16,7% de parlamentarios que venían de las clases trabajadoras y poquísimos empresarios.

En sentido contrario, en la bancada de los dos partidos considerados más de derecha, o sea, el PFL y el PP, el 54,8% y el 63,3%, respectivamente, de sus bancadas salieron del sector empresarial. Entre los parlamentarios de los dos partidos, la proporción de los que vinieron de las clases populares es de aproximadamente el 2% en cada uno. Los dos partidos de derecha tienen en común el hecho de que la proporción de parlamentarios que vinieron del magisterio es baja, de aproximadamente el 10%. Una diferencia significativa, sin embargo, existe entre los dos partidos: en el PP, la proporción de diputados que fueron de la alta burocracia pública es muy inferior a la del PFL: el 16,3% y el 28,6%,

²⁹ Para un resumen de las tesis “optimistas” y “negativas” y de las posiciones de los principales cientistas políticos sobre el sistema partidario brasileño, cf. Rodrigues (2002).

respectivamente. En realidad, el PP es uno de los que, después del PL, PT y del PSB, menos funcionarios públicos tiene entre sus parlamentarios.

En los dos partidos considerados de centro, el PDSB y el PMDB, prácticamente no hay diputados que hayan venido de las clases medias y populares. Más exactamente: en el PSDB hay un diputado y en el PMDB, ninguno. Como contrapartida, es en esos dos partidos donde se encuentran, en comparación con otros (excepción del PSB), los mayores porcentajes de ex profesionales liberales (más de un tercio). Pero la proporción de parlamentarios que vinieron del medio empresarial es relativamente elevada, aunque inferior a Las de los dos partidos de derecha: aproximadamente un tercio en el PSDB y casi la mitad en el PMDB fueron o son empresarios (Tabla VII). Si la presencia de parlamentarios salidos del magisterio significa alguna cosa, el PSDB parece más “intelectualizado” que el PMDB, con el 21,4% de maestros contra el 10,0% del PMDB.

Con excepción del PC de B, estrechamente ligado al PT, en los demás partidos considerados de izquierda, como el Partido Socialista Brasileño (PSB), el Partido Democrático de Trabajo (PDT) y el Partido Popular Socialista (PPS, ex PCB) hay pocos diputados que vinieron de las clases bajas: menos del 7% en los tres partidos. En el PC de B, la proporción, como dijimos, es de aproximadamente el 17%. Una de Las características de los cuatro pequeños partidos de izquierda (PC de B, PSB, PDT y PPS) es la proporción elevada de diputados (casi la mitad de sus bancadas) que ejercían alguna profesión liberal o intelectual antes de entrar a la política.

Estos datos son indicativos de que, en términos de vías de ascenso social y político, con exclusión del PT, los otros partidos de izquierda ofrecen pocas chances para las personas salidas de las clases populares. En esos pequeños partidos considerados de izquierda, los datos apuntan en la dirección de una composición social de clase media, o de clase media alta. El PDT, por ejemplo, que también en la legislatura pasada tenía pocos empresarios y ningún trabajador entre sus parlamentarios, poseía una bancada compuesta básicamente por abogados (50%).

El PL, hasta las elecciones pasadas era un partido muy pequeño (solamente doce bancas en las elecciones de 1998); amplió bastante su bancada en la elección de 2002 y más todavía después de ella. Electos por su

partido fueron 26 diputados. La proporción de maestros es de solamente el 3,8%, el menor porcentaje entre todos los partidos. La de profesionales liberales y de funcionarios del Estado también es baja en el partido del vicepresidente de la República. En cambio, empresarios y pastores sumados (con el 34,6% cada categoría) completan casi el 70% de la bancada que fue electa. Esta composición da al PL el perfil de un partido de derecha. (El partido del vicepresidente de la República aumentó notablemente el número de sus bancas en la Cámara inmediatamente después de la elección, con la adhesión de varios diputados antes de diplomarse como diputados federales.)

Finalmente, el PTB, sigla del antiguo partido laborista de Getúlio Vargas, hoy incluye (entre los parlamentarios que fueron electos) el 46,2% de empresarios, pocos profesionales liberales y maestros y nadie proveniente de Las clases obreras o de servicios.³⁰

El crecimiento de la llamada “bancada sindical”. El aumento del número de diputados del PT y del PC de B, como difícilmente podría dejar de suceder, elevó el número de sindicalistas en el Congreso, tanto de diputados como de senadores. En la elección de 1998, fueron al Congreso 44 sindicalistas. En la de 2002, el número subió a 60, siendo 53 diputados (10,3% de la Cámara) y 5 senadores (6% del Senado). Del total de sindicalistas, 44 eran del PT y 7 del PC de B. El PPS, el PDT, el PFL y el PP contribuyeron con un sindicalista por partido.

El análisis de la ocupación y/o profesión de los sindicalistas electos bajo los partidos del PT y del PC del B muestra que fueron principalmente sectores de Las clases medias asalariadas sindicalizadas, más que los de las clases populares, que utilizaron la puerta sindical para la entrada en la clase

³⁰ El altísimo índice de cambio de lista partidaria por el cual el candidato llegó a la Cámara dificulta los análisis y debilita las conclusiones sobre la composición de las bancadas en que el cambio partidario es particularmente alto. En el caso del PL, la migración de parlamentarios electos por otros partidos para esa lista comenzó ya en el día de la asunción: el PL eligió a 26 parlamentarios el 6/10/2002; el 1/2/2003, día de la asunción, ya eran 33; el 3/10/2003, el número de los que se ampararon bajo esa lista pro gobierno llegó a 42. El PL, en ese campo, sólo es superado por el PTB, que alcanzó en las elecciones el mismo número de parlamentarios que el PL: el 3/10/2003, el PTB podía contabilizar, en su bancada, 54 diputados. Esa migración fue estimulada por el gobierno para ampliar su base de apoyo en la Cámara de Diputados.

política³¹. El hecho está ligado a la gran expansión del sindicalismo del sector público y de asalariados no manuales de los sectores de la Salud y la Educación, principalmente, lo que explica que el 62,3% de los ex sindicalistas tendrían nivel superior de educación.

Tabla VII
Profesiones/ocupaciones por partido (en %)

Ocupación/ profesión	PT	PFL	PMDB	PSDB	PP	PTB	PL	PSB	PDT	PPS	PC de B	Otros
Empresarios	4,4	54,8	48,0	31,4	63,3	46,2	34,6	31,8	19,9	40,0	8,3	27,3
Profesiones liberales e intelectuales	28,6	28,6	33,3	34,3	28,6	19,2	19,2	45,5	47,6	46,7	50,0	36,4
Sector público	14,3	28,6	26,7	27,1	16,3	23,1	11,5	13,6	23,8	20,0	16,7	22,7
Maestros	33,0	9,5	16,0	21,4	10,2	11,5	3,8	22,7	9,5	13,3	16,7	4,5
Comunicadores	2,2	3,6	5,3	2,9	4,1	11,5	23,1	—	4,8	—	8,3	18,2
Religiosos	—	1,2	1,3	—	6,1	11,5	34,6	9,1	4,8	—	—	—
Clases medias y populares	25,3	2,4	—	1,4	2,0	7,7	11,5	4,5	4,8	6,7	16,7	9,1
Políticos	2,2	3,6	5,3	4,3	—	—	—	—	4,8	—	—	—
Bancada de cada sigla	91	84	75	70	49	26	26	22	21	15	12	22

*En esta tabla fueron agrupados en la categoría “clases medias y populares” los empleados no manuales de servicios, los trabajadores industriales, los rurales o agrarios y un jugador y técnico de fútbol. Fueron excluidos dos casos para los cuales no se obtuvo información.

La ubicación de las profesiones y ocupaciones en segmentos sociales más amplios — que acostumbramos llamar clases sociales — es siempre difícil e imprecisa, frecuentemente subjetiva. En el caso en análisis, además, nos faltan informaciones más exactas, individualizadas, que permitan una percepción más clara del *status* de cada parlamentario. A pesar de ello, con las imprecisiones inevitables, entendemos que 18 sindicalistas (33,9% del grupo) eran de sindicatos de trabajadores de industrias y servicios urbanos, mientras otras 32 sindicalistas (60,4%) eran

³¹ La presencia de trabajadores manuales y operarios en los organismos de cúpula del PT disminuyó rápidamente en la medida en que la proporción de intelectuales, profesores y profesionales liberales aumentaba. Cf. Meneguello (1989); Rodrigues (1990); Keck (1991); Novaes (1993).

de sindicatos típicos de clases medias asalariadas, generalmente con nivel elevado de instrucción.³² Otros tres sindicalistas vinieron de sindicatos de trabajadores rurales.

Las mujeres en la Cámara federal. La proporción de mujeres electas para la Cámara (y también para el Senado) aumentó en casi la mitad en comparación con la legislatura pasada. En total, fueron electas para la Cámara, 43 mujeres, sólo 8,4% del total de diputados, pero 14 más que en la legislatura anterior, o sea, un aumento del 48,3%.

Tabla VIII
Género de los diputados

Género	51ª Legislatura		52ª Legislatura	
	Nº	%	Nº	%
Masculino	484	94,3	470	91,6
Femenino	29	5,7	43	8,4
Total	513	100,0	513	100,0

En el grupo de los sindicalistas electos para la Cámara de Diputados hay siete mujeres: cuatro maestras, dos médicas y una servidora pública. Cinco fueron electas por la lista del PT y dos por la del PC del B. Para el Senado, la llamada “bancada sindical” comprende cinco casos de ex dirigentes sindicales electos en 2002. En este grupo, hay un metalúrgico de sexo masculino y cuatro mujeres: tres maestras y una bancaria.

Las mujeres sindicalistas electas, como acabamos de ver, eran todas de los dos partidos teóricamente más de izquierda, el PT y el PC de B. Pero muchas otras mujeres, como vimos en el análisis del grupo de los “políticos”, fueron electas sin tener ligazones con el sindicalismo. Las listas de los partidos de izquierda fueron también los principales canales de entrada, no obstante, en una proporción menor de lo que sucedió en el caso de la “bancada sindical” en su conjunto. Si contamos todos los partidos

³² Los sindicalistas en la Cámara tenían las siguientes actividades ocupacionales: de los sindicatos de trabajadores manuales: metalúrgicos (7); petroleros (3); trabajadores rurales (3); de subterráneos (1); textiles (1); urbanista (1); electricista (2); papel y cartón (1); gráfico (1); telefónico (1). Incluimos entre los sindicatos de clases medias los de Las siguientes profesiones: maestros (12); bancarios (8); médicos (6); servidor público (3); economista (1); abogado (1); ingeniero (1); arquitecto (1). El número de las ocupaciones supera al de diputados porque uno de los parlamentarios tenía dos actividades profesionales.

considerados de izquierda, en porcentajes redondos, el 51% de las mujeres fueron electas por ellos (35% de ellas por el PT). Pero muchas diputadas llegaron a la actual legislatura por bancadas de otros partidos, de las cuales el 14% lo hicieron por medio del PFL. En parte, como ya se destacó, cinco mujeres, por lo menos, adquirieron una banca en la Cámara de Diputados en función de la influencia política de sus maridos, sin haber tenido, antes de entrar a la clase política, una actividad profesional. De todos modos, acompañando el cambio de los vientos ideológicos, de la elección pasada a la actual aumentó la proporción de mujeres electas por partidos de izquierda (en 1998, el 69% de las diputadas fueron electas por partidos de centro y derecha — PSDB, PSDB y PFL — y solamente el 31% por los partidos de izquierda).

Tabla IX
Diputadas por partido en la Cámara de Diputados

Género	51ª Legislatura		52ª Legislatura	
	Nº	%	Nº	%
PT	5	17,2	15	34,8
PFL	5	17,2	6	14,0
PMDB	8	27,7	4	9,2
PSDB	7	24,2	6	14,0
PPB	0	—	1	2,3
PTB	0	—	2	4,7
PSB	1	3,4	2	4,7
PDT	1	3,4	1	2,3
PC de B	2	6,9	4	9,3
Otros	0	—	2	4,7
Total	29	100,0	43	100,0

Acompañando la declinación de la proporción de empresarios entre los parlamentarios de sexo masculino, hubo también disminución en la proporción de diputadas que tenían actividades de tipo empresarial (21% y 7%). Teniendo en cuenta el fuerte aumento del número de mujeres electas en 2002, la declinación del número absoluto de las ex empresarias (seis para tres) es todavía más significativa que la disminución porcentual. La proporción de mujeres que eran profesionales liberales (abogadas, médicas, ingenieras) o que tenían otra actividad que exige diploma de carreta

superior (psicólogas, sociólogas, etc.) disminuyó proporcionalmente, aunque no numéricamente. También decreció en términos relativos la participación de ex maestras en el bloque de las diputadas.

Teniendo en cuenta el fuerte aumento del número de mujeres electas en 2002, la disminución relativa se explica por los pequeños aumentos de las otras actividades profesionales, ejercidas por las mujeres con exclusividad o en conjunto con otras. Así, hubo un pequeño aumento de las parlamentarias que habían trabajado en la burocracia pública, en comunicaciones o que habían venido de los servicios y/o de las clases populares. Ese aumento se debe, en parte, al crecimiento de los partidos de izquierda. Sin embargo, el cambio que contribuyó fuertemente para reducir la proporción de algunas actividades profesionales de donde había venido buena parte de las diputadas electas en 1998 (docencia, profesiones liberales y sector empresarial) fue el crecimiento del número y proporción de las mujeres incluidas en el rubro “políticas”: cinco diputadas (el 12% de las electas) que nunca habían ejercido una actividad profesional. Llegaron a la Cámara en razón del apoyo electoral del marido, jefe político poderoso, parlamentario o ex parlamentario, que usó su red política para la elección de la esposa.

Tabla X
Profesión/ocupación de las diputadas federales

Profesión/ocupación	51ª Legislatura		52ª Legislatura	
Profesiones liberales e intelectuales	8	27,6	9	20,9
Empresarias	6	20,7	3	7,0
Maestras	12	41,4	16	37,2
Sector público	5	17,2	9	20,9
Comunicadoras	1	3,4	2	4,7
Clases medias y populares	1	3,4	2	4,7
“Políticas”	0	0,0	5	11,6
Sin información	1	3,4	3	7,0
Total de diputadas	29	117,2*	43	114,0*

*La suma de los porcentajes es superior al 100%, pues algunas parlamentarias poseían más de una profesión y/u ocupación.

Conclusiones

El ascenso de ex dirigentes sindicales a los puestos máximos de la máquina estatal, o sea, las modificaciones en el equipo gubernamental, fueron resultado directo de la victoria de Lula, también un ex en la batalla por el cargo máximo de la República. Es posible destacar, en este nivel del análisis, múltiples factores contingentes que eventualmente podrían haber llevado a la nueva derrota de Lula en la tentativa de llegar a la Presidencia de la República. Para intentar explicar el porque, ahora, del éxito de esa cuarta tentativa, tendríamos que lidiar con una multiplicidad de variables de las cuales es difícil, probablemente imposible, comprobar empíricamente cuáles son las más significativas. Pero, sin llegar a tales niveles de refinamiento, se puede destacar, intuitivamente, algunos factores que operaron de modo interactivo en favor del candidato victorioso: dotes carismáticas y comunicativas; superioridad del marketing electoral petista; amplia y flexible política de alianza con partidos y políticos de centro e incluso de derecha; moderación programática en la campaña electoral, expresada entre otras cosas en el *slogan* “Lulinha, paz y amor” y en el nuevo programa de gobierno del PT destinado a reducir el recelo del mercado y también ganar el apoyo de segmentos del sector empresarial y del electorado más conservador; mensajes propagandistas de gran efecto emocional, como el del programa “Hambre Gero” y de “tres comidas por día para todos los brasileños”; éstos y muchos otros factores se combinaron para hacer que la mayoría del electorado brasileño resolviera dejar de lado el “prejuicio de clase contra un político de origen obrero”, indicado antes por la dirigencia petista como una de las explicaciones de las derrotas anteriores de Lula.

Los factores señalados arriba son más de carácter electoral. Pero cumple indicar también otros elementos que operaron del lado de la sociedad civil organizada, o sea, algunos sectores sociales importantes que apoyaron a Lula: la Iglesia “progresista”, de los movimientos sociales y de los sindicatos, especialmente de la CUT. Hubo también apoyo de sectores empresariales en una extensión difícil de mensurar pero probablemente menor del que fue concedido al candidato del PSDB. Esos movimientos, con excepción del MST, perdieron, en los últimos años, gran parte de su fuerza de movilización política pero conservaron la capacidad de provisión

de militantes y de otros tipos de recursos organizativos y financieros, todos ellos mayoritariamente dirigidos hacia el candidato victorioso.

Pero, como los éxitos políticos no dependen solamente de las cualidades de los victoriosos sino también de las fallas y debilidades de los adversarios, se pueden incluir como factores explicativos, del lado del candidato derrotado, la ruptura de la coalición PSDB-PFL, eje del apoyo de los ocho años del gobierno anterior; la falta de carisma personal del candidato José Serra; la hostilidad de los funcionarios públicos, de la mayor parte de la intelectualidad académica y de los asalariados del gobierno de Fernando Henrique Cardoso en razón de los planes de reformas del Estado, de la política económica de contención salarial, de la aplicación de medidas de reforma laboral, de la previsión social y otras que se chocaban contra los intereses de segmentos corporativos poderosos de los altos escalafones del Estado. Se suma a todo esto el crecimiento del desempleo y la caída de los índices salariales en los últimos años del gobierno anterior que llevaron al candidato derrotado, ex ministro de Salud del gobierno de Cardoso, a tener todas las desventajas de presentarse como candidato gubernamental pero sin tener las ventajas de ser de la oposición.

Otros aspectos podrían ser agregados, pero el riesgo de distanciamiento excesivo del tema central de esta investigación sería elevado. Mencionamos aquellos factores explicativos para enfatizar un punto ya señalado en el inicio de este trabajo. La composición del equipo gubernamental del presidente Lula fue el resultado de algo que podría no haber sucedido. La victoria de Lula no fue el resultado de un giro del electorado a favor de la izquierda, aunque esta estuviera creciendo en los últimos años. Basta recordar que el PT quedó solamente con el 18% de las bancas de la Cámara de Diputados. Sumadas a las doce de su aliado más fiel y confiable, el PC de B, el partido de Lula quedaría con aproximadamente un quinto de los lugares en la Cámara de Diputados (103 bancas). Por otro lado, sólo los cuatro grandes partidos de centro y de derecha (PSDB, PMDB, PFL y PP) tendrían 278 (54%) de las bancas, es decir, más que la mayoría.

Sin embargo, si elementos contingentes tuvieron un papel importante en la llegada del PT a la Presidencia, resultando por lo tanto más fácilmente revertibles, no puede decirse lo mismo de los resultados para la Cámara de Diputados y el Senado. Aquí, los cambios operados, básicamente la

disminución de la bancada empresarial, en el plano social, y el crecimiento de los partidos de izquierda, en el plano partidario, parecen relacionarse, de alguna forma, con un telón de fondo de transformaciones más antiguas y difícilmente reversibles de la sociedad brasileña. Sintéticamente, podríamos denominarlas de modernización social. Se trata de un concepto que parece haber pasado de moda por su generalidad pero que vale la pena resucitar para indicar rápidamente fenómenos como urbanización, movilización social, extensión de la escolaridad y de la información política, movilidad social, multiplicación de las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil, ampliación del derecho de voto, etcetera.

Aquí pretendemos, a manera de conclusión, levantar algunas hipótesis (mas sin explorarlas) sobre la relación entre los procesos que parecen más directamente relacionados con la “popularización” de la clase política y el correlativo avance político de la izquierda. Pensamos en el fantástico crecimiento del electorado, en la expansión de asociaciones y organizaciones de la sociedad y en la movilidad social. El electorado brasileño alcanzó 115 millones de personas (elecciones de 2002)³³. Esa expansión se produjo conjuntamente con un fuerte proceso de movilidad social ascendente (Pastore y Silva, 2000) y con la multiplicación de sindicatos y organizaciones sociales, es decir, canales que permitieron la entrada en la vida política de nuevos actores originarios de las clases medias y de las clases trabajadoras.

Se trató de un movimiento de cambio extraordinario de la sociedad nacional que pasó relativamente inadvertido por los analistas políticos y la opinión pública en general. El foco de la atención de los últimos tiempos recayó sobre los índices elevados de desigualdad social, en gran parte por la presión ideológica de la izquierda, de la intelectualidad y de la Iglesia “progresista”, que insistieron con la denuncia de las “elites retrógradas” sin darse cuenta de que los altos índices de desigualdad no bloqueaban otros desarrollos, entre ellos, cambios en la clase política brasileña que iban en el sentido de la declinación de los actores políticos ligados a las clases de alta renta y elites tradicionales. Ese proceso de democratización, que favoreció principalmente a las clases medias asalariadas de escolaridad elevada,

³³ El crecimiento del cuerpo electoral fue fulminante y más rápido que el demográfico. En 1933, el electorado brasileño comprendía 1.466.000 personas; en 1945, 7.460.000; en 1970, 28.966.000 mil; en 1982, 58.616.000 mil; en 1994, 94.782.000, para restringirnos a algunas fechas.

parece irreversible. Pero no es garantía de continuo avance de los partidos de izquierda, en general, y del PT, en particular, porque, como sabemos, los resultados del juego político tienen su dinámica propia.

Bibliografía

- BIRBAUM, Pierre (ed.) (1985). *Les elites socialistes au pouvoir 1981-1985*. Paris, Presses Universitaires de France.
- GUTTSMAN, W. L. (1963). *The British Political Elite*. Nueva York, Basic Books, Inc., Publishers.
- KECK, Margaret (1991). *PT. A Lógica da Diferença*. São Paulo, Editora Ática.
- LOEWENBERG, Gerhard y PATTERSON, Samuel C. (1979). *Comparing Legislatures*. Boston/Toronto, Little, Brown and Company.
- MENEGUELLO, Rachel (1989). *PT: A Formação de um Partido. 1979-1982*. São Paulo, Editora Paz e Terra.
- NORRIS, Pippa (1966). “Legislative Recruitment”, en Le Duc, Lawrence; NIEMI, Richard G. & NORRIS, Pippa (ed.) (1997). *Passages to Power*. Cambridge, Cambridge University Press.
- NOVAES (1993). “PT: Dilemas da Burocratização”, en *Novos Estudos Cebrap*, 35 (marzo).
- PASTORE, José y SILVA, Nelson del Valle (2000). *Mobilidade Social no Brasil*. São Paulo, Makron Books.
- PASTORE, José (2003). “Mobilidade Social dos Partidários do PT”, en *O Estado de São Paulo*, 12/08.
- RADICE, Lianne; VALLANCE, Elizabeth & WILLIS, Virginia. *Member of Parliament. The Job of Backbencher*. St. Martin’s Press. New York.
- RODRIGUES, Leôncio Martins (1987). *Quem é Quem na Constituinte. Uma Análise Sócio-Política dos Partidos e Deputados*. São Paulo, Oesp-Maltese.
- RODRIGUES, Leôncio Martins (1997). “PT: a New Actor in Brazilian Politics”, en DEVOTO, Fernando & DI TELLA, Torcuato (eds.).

Political Culture, Social Movements and Democratic Transitions in South America in the Twentieth Century. Milano, Feltrinelli Editore.

RODRIGUES, Leôncio Martins (2002). *Partidos e Ideologia e Composição Social*, São Paulo, EDUSP.