

# I CARRERAS POLÍTICAS DE LOS GOBERNADORES BRASILEÑOS

## THE CAREERS PATHS OF BRAZILIAN GOVERNORS

JANINE FONTELES

Universidad de Salamanca, España

*janine.fonteles@gmail.com*

### INTRODUCCIÓN

El desarrollo y la consolidación de la democracia, la extensión del sufragio y el fortalecimiento del Estado hicieron que la clase política ganase importancia a lo largo del tiempo. Oligarquías aristocráticas, militares, líderes religiosos, entre otros liderazgos que eran conocidos hasta entonces, fueron sustituidos por la élite política que se fue desarrollando y ocupando los espacios políticos en el Estado moderno. Debido al importante papel que desempeñan en el sistema político democrático, se torna necesario una mirada científica más atenta para con estos individuos y sus carreras.

Los estudios sobre las élites políticas de Brasil se concentran básicamente en los diputados federales, senadores y dirigentes partidarios. Sin embargo, todavía hay un largo camino que recorrer para tener una noción más consistente de la composición de la élite política brasileña. Por tanto, el estudio del político y de su carrera es un campo que debe ser estudiado con el objetivo de entender mejor la democracia, su proceso de desarrollo, e, incluso, su representación política.

La carrera política de los gobernadores estatales brasileños sigue siendo una

incógnita. Poco se sabe acerca de los ocupantes del puesto de jefe del poder ejecutivo estadual. Para Manuel Alcántara,<sup>1</sup> la mayoría de los estudios sobre profesionalización de la política se concentra en las élites presidenciales, así como en integrantes de legislaturas de ámbito estatal. Las élites estatales y municipales están menos documentadas, a pesar de constituir el contingente más numeroso.

La observación del perfil social y de la carrera política de los gobernadores permite un entendimiento más refinado de la élite política nacional, complementando el abanico de estudios que recae sobre los demás cargos de la carrera política. El retrato de ese grupo dirigente nos dará pistas importantes para observar procesos en el campo político en particular y en la sociedad en general. El presente texto pretende disminuir la laguna de investigación existente al dedicarse a un campo todavía poco estudiado científicamente. Este artículo es un compendio de las ideas centrales de la tesis doctoral que está siendo desarrollada por la autora sobre el perfil y la carrera de los gobernadores de Brasil, que tiene como objetivo identi-

<sup>1</sup> Alcántara, Manuel (2012): *El oficio de político*. Madrid: Tecnos.

car la existencia de diferentes modelos de perfiles y carreras políticas en los mismos.

## VARIABLES Y PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS

Los datos recogidos para la realización de este trabajo se refieren a los gobernadores estaduais elegidos en las elecciones realizadas entre 1982 y 2014 en Brasil. La unidad de observación son los gobernadores elegidos de todos los estados de la federación brasileña (26 estados y el distrito federal). El criterio para completar el banco de datos fue la victoria en la disputa electoral para el referido cargo, independientemente de haber asumido o no el mandato. Esto significa que el mismo individuo puede haber sido contabilizado dos o tres veces de acuerdo con la cantidad de elecciones en las que tuvo éxito. Se realizó una investigación prosopográfica por medio del análisis de las biografías de los gobernadores y los datos presentados por el Tribunal Superior Electoral, el Senado Federal y la Cámara de los Diputados.

Las variables explicativas contemplan dos ejes: perfil y carrera política del gobernador. El perfil fue trazado con base en informaciones como edad, género, estado civil, nivel de escolaridad, formación académica y color/raza/etnia. Por su parte, la carrera política fue verificada a partir de los siguientes datos, así ordenados: a) edad de inicio de la carrera política en el primer cargo político ocupado; b) inserción en movimientos sociales; c) presencia de familiares políticos; d) cargo político inmediatamente anterior y posterior al de gobernador; e) tiempo de afiliación previo al cargo de gobernador; f) número

de partidos a los cuales estuvo afiliado; g) situación política actual (hasta 2015).

Se observó el desarrollo de la carrera política por medio del examen de los cargos políticos ocupados, ya sean de libre nombramiento o electivos. El primer cargo ocupado aparece como puerta de entrada en la esfera política. Conforme al tipo de cargo (libre nombramiento, legislativo o ejecutivo) con el cual se haya producido el ingreso en la carrera, se pueden constatar indicios de la relación del político con el partido.

El desarrollo de la carrera contempla el cargo político inmediatamente anterior y posterior al de gobernador. De esta forma, se pretende hacer un mapeo del camino recorrido por los gobernantes estaduais a lo largo de la carrera.

Se muestra el contexto histórico en el cual se fue desarrollando el papel de gobernador y su importante actuación en momentos cruciales de la política brasileña. Además se evidencia su perfil y algunos aspectos relevantes de su carrera política.

## MATRIZ CONSTITUCIONAL

La Constitución Federal de 1988 consagró la República como principio fundador del Derecho brasileño. Por lo tanto, dicho principio supone un pilar importante del sistema político nacional desde 1989 (artículo 60). Al lado del principio republicano, el artículo primero de la Carta Magna, consagra la naturaleza indisoluble de la federación brasileña, siendo la forma de Estado por la cual se distribuye el poder y la autonomía de los entes políticos que la componen:

unión, estados y municipios. De este modo, la federación tiene las siguientes características: descentralización político-administrativa; constitución rígida; existencia de órgano representando los estados-miembros (Senado); autonomía financiera y, finalmente, órgano constitucional de control de las leyes, evitando invasión de competencias.

En Brasil, en razón del Pacto Federativo surgido en la transición entre el Imperio y la República, el Estado unitario imperial fue sustituido por la Federación compuesta por entidades territoriales autónomas (estados), dotadas de gobierno y administración propios. El federalismo brasileño tuvo inspiración norteamericana y se basa en la unión de colectividades políticas autónomas, prevista en la Constitución federal. Al principio, el federalismo se configuró como acomodación de las élites, y la autonomía que poseían los estados era de cierta forma, relativa. Se basaba en la falta de autonomía de los municipios y en la prevalencia de algunos estados, como por ejemplo, la hegemonía de São Paulo y Minas Gerais durante la República Vieja (República del Café con Leche).

Los estados miembros están dotados de constituciones propias, aunque subordinadas a la del Estado nacional y son regidos por el jefe del poder ejecutivo estadual, denominado gobernador. Desde la colonización, hasta los días de hoy, el cargo de gobernador adquirió funciones específicas en relación a las demandas públicas. El papel ejercido por esos líderes regionales en la formulación de las políticas nacionales ha sido una referencia obligatoria en cualquier tentativa de caracterización del proceso político en Brasil.

## CONTEXTO HISTÓRICO Y EL PAPEL DE LOS GOBERNADORES

La fuerza de los gobernadores en el sistema político ha oscilado a lo largo de la historia brasileña. A continuación se destacan algunos períodos en los que más se nota la fuerte actuación de estos políticos.

El surgimiento de los gobiernos estaduais como actores en el escenario político-económico tuvo inicio con la Proclamación de la República en 1889. Desde entonces, la historia federativa brasileña ha estado marcada por serios desequilibrios entre los niveles de gobierno.

En el período inicial de la República, predominó un modelo en el cual los estados poseían amplia autonomía, cooperaban poco entre sí y el gobierno federal disponía de frágiles poderes. Ese período —conocido como República del Café con Leche— se caracterizó por la hegemonía de los estados de São Paulo (productor de café) y Minas Gerais (productor de leche) en la conducción de los rumbos del país. El poder de los gobernadores disminuyó con la ascensión de Getúlio Vargas al poder en 1930. La nueva Constitución de 1937, de inspiración fascista, suspendió todos los derechos políticos, abolió los partidos y las organizaciones civiles. El presidente Getúlio Vargas recibió poderes para confirmar o no el mandato de los gobernadores electos, nombrando interventores. El Congreso Nacional, las Asambleas Legislativas y las Cámaras Municipales fueron cerrados. El poder de los estados acabó debilitado con el fin del federalismo y del proceso de elección de los gobernadores, que pasaron a ser nombrados por el poder central.

Los gobernadores volvieron a tener un papel destacado en el escenario político con el retorno del régimen democrático en 1945. El período entre 1946 y 1964 fue el primer momento de mayor equilibrio en la federación, tanto desde el punto de vista de la relación entre las esferas de poder, como de la práctica democrática: retornaron las elecciones directas para los cargos ejecutivos y legislativos; el Congreso Nacional volvió a actuar; se produjo una reestructuración entre las fuerzas sociales del sistema político; las elecciones para la Cámara Federal eran concomitantes con las elecciones a gobernador, de tal forma que se producían articulaciones entre los candidatos a los dos cargos para obtener apoyo mutuo; y los gobernadores tenían por función mantener el control de las bases políticas de los diputados federales, distribuyendo cargos públicos y controlando los diputados estatales.

El golpe militar en 1964 puso fin a este modelo, implantando un sistema con gran centralización política, administrativa y financiera. Por medio de actos institucionales, el gobierno militar; suspendió las garantías constitucionales; estableció elecciones indirectas, fortaleció el ejecutivo; suspendió mandatos políticos y decretó el estado de sitio, sin consultar al Congreso; los gobernadores pasaron a ser indicados por el presidente, con la aprobación de la Asamblea Legislativa, y los alcaldes, a su vez, eran indicados por los gobernadores.

La elección directa para los gobiernos estatales fue restablecida en 1979 por medio de una enmienda constitucional. En 1982, los partidos de oposición al régimen militar conquistaron victorias importantes en las elecciones directas para

gobernador. Los gobernadores elegidos en 1982 movilizaron fuertemente a la sociedad civil en un movimiento por el fin de la dictadura. La redemocratización concluyó en 1985, con la elección de Tancredo Neves por el Colegio Electoral, que marcó en el país un nuevo momento en el federalismo, como resultado de la unión entre fuerzas descentralizadoras democráticas y grupos regionales tradicionales. El objetivo central era fortalecer los gobiernos estatales y democratizar el plano local.

Las dos experiencias dictatoriales de Brasil (1937-1945 y 1964-1985) consideraban el poder de los gobernantes estatales como una traba a los objetivos del gobierno central. Ambos gobiernos autoritarios intentaron reducir la fuerza política de los gobernadores por medio de la centralización de recursos y la prohibición de elecciones populares para ese cargo.

El sistema político que emergió con la redemocratización en la década de 1980 combinó el multipartidismo, la representación proporcional con listas abiertas, el “presidencialismo imperial” y las grandes coaliciones en el poder ejecutivo. La formación de la base parlamentaria de apoyo al presidente atendió a criterios partidarios y regionales. Se atribuyó a los gobernadores una significativa parcela de responsabilidad en el mantenimiento político del gobierno federal, ya que su actuación influenciaba a los grupos parlamentarios federales en el Congreso nacional.

Para Celina Souza (1998), en su artículo “Intermediación de Intereses Regionales en Brasil: el impacto del federalismo y de la descentralización”, la influencia de los gobernadores sobre los grupos parlamentarios de sus estados en el Congreso

nacional puede, la mayoría de las veces, ser mayor que la de los partidos políticos a los cuales pertenecen. Ese “poder de los gobernadores” se manifestó en el veto a medidas del ejecutivo nacional, en la propuesta de dirigentes para la burocracia federal, en el aporte adicional de recursos para los estados y en la renegociación de las deudas estatales con el gobierno federal.

Después de 1988, varios centros de poder competitivos y desiguales pasaron a tener acceso al proceso decisorio nacional. Los gobernadores de los estados económicamente más fuertes y los alcaldes de las capitales se transformaron en uno de los principales centros de poder. Los estados menos desarrollados, por otro lado, disponen de una compensación política. Poseen mayor representación proporcional en la Cámara de los Diputados en comparación con los estados de las regiones Sur y Sureste.

En el ámbito de los estudios legislativos, el federalismo aparece en la literatura como uno de los múltiples puntos de veto al funcionamiento adecuado del sistema político brasileño. Esto está vinculado al supuesto papel que el gobernador ejerce sobre el comportamiento de los parlamentarios federales, influenciándolos en votaciones congresuales.

Pedro Neiva y Márcia Soares (2010), en su artículo “Influencia de los partidos y gobernadores sobre el comportamiento legislativo de los senadores brasileños”, procuraron identificar si la votación de los senadores en el pleno en el período 1989-2008 recibió algún tipo de influencia de los gobernadores de sus respectivos estados. Los resultados alcanzados por los autores no confirman la influencia decisiva del gobernador, ni siquiera en las mate-

rias de naturaleza federativa. La coalición de partidos gobernantes destaca como la variable más importante en la decisión de voto de los senadores. El hecho de que el gobernador sea de un partido de la oposición no significa que los senadores voten contrariamente al gobierno. El mecanismo cohesivo de las decisiones tomadas en el Senado parece girar en torno al poder ejecutivo.

Incluso aunque los gobernadores, en conjunto, dispongan de fuerza política para presionar al poder ejecutivo, les falta capacidad de coordinación. Las significativas desigualdades regionales en Brasil dificultan la ascensión de una fuerza centralizadora y aglutinante, capaz de organizar la acción colectiva de los jefes de las unidades federativas. Debido a la participación de los gobernadores en diversos procesos políticos del pasado y en importantes periodos de transición democrática, es necesario un estudio más profundo sobre estos individuos por su gran importancia en el sistema político brasileño.

## ANÁLISIS PRELIMINAR DE LOS DATOS DE LA INVESTIGACIÓN

Dada la relevancia de esa élite política y a partir del análisis de los datos de la investigación, se pueden presentar resumidamente los siguientes resultados preliminares:

- a) En relación al perfil del gobernador brasileño, se observa que, en su gran mayoría, se trata de hombres de mediana edad (ni jóvenes ni mayores), casi todos con formación académica superior, especialmente, en las áreas de Derecho, Ingeniería, Economía y

Medicina, elegidos, en su mayor parte por partidos políticos de centro y que suelen ser elegidos en los estados donde nacieron. Un grupo significativo de los gobernadores poseen parientes envueltos en la política.

- b) En lo referente a su carrera es posible concluir que la mayoría de los gobernadores estudiados posee experiencia profesional y política, habiendo ocupado anteriormente cargos inferiores en la escala jerárquica de la carrera, más concretamente los cargos de diputado estadual y alcalde; con una edad media de inicio de carrera

de 34,9 años; con representativa participación en movimientos estudiantiles y sindicales; en su mayoría siguen en el cargo de gobernador por medio de reelección después del término del primer mandato y continúan construyendo su trayectoria política.

l **Janine Fonteles** es abogada y doctoranda en el programa de doctorado de Estado de Derecho y Gobernanza Global, Universidad de Salamanca. Sus líneas de investigación se concentran en el estudio de las élites políticas y carreras políticas.