

## **V. ELECCIONES PRESIDENCIALES EN BRASIL EN 1989**

DANIEL ALBERTO SABSAY

Profesor de Derecho Constitucional y de Derecho Político

Universidad de Buenos Aires

---

\* El doctor Sabsay es Profesor de Derecho Constitucional y de Derecho Político de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Asistió como observador internacional a las dos vueltas de las elecciones brasileñas, integrando una misión del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derecho Humanos.

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.—2. CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO BRASILEÑO DE TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA.—3. LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL.—4. EL DESARROLLO DEL ACTO ELECTORAL.—5. BREVE ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS.

## V. ELECCIONES PRESIDENCIALES EN BRASIL EN 1989

POR

DANIEL ALBERTO SABSAY

Profesor de Derecho Constitucional y de Derecho Político

Universidad de Buenos Aires

### 1. INTRODUCCIÓN

Las elecciones presidenciales en Brasil en 1989 marcan un hito fundamental en la recuperación de las instituciones democráticas de este país, cual es la designación democrática del ocupante del Poder Ejecutivo, luego de haberse producido la de los miembros del Poder Legislativo, en un largo y gradual proceso que también había involucrado con anterioridad a los Estados autónomos y a los municipios.

En el presente informe me ocuparé del proceso de transición hacia la democracia en Brasil, para luego analizar la elección de su Presidente, modalidades, sistema electoral, comportamiento del electorado, etc.

### 2. CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO BRASILEÑO DE TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

El estudio de los caminos emprendidos durante la década del ochenta por muchos de los países latinoamericanos en su tránsito hacia la instauración del Estado de Derecho presentó distintas modalidades.

Entre ellas la de Brasil se caracterizó por su originalidad. Para entenderla debemos remontarnos a la época de su último Gobierno militar iniciado en 1964.

El andamiaje institucional montado por las fuerzas armadas brasileñas se diferenció claramente del resto de los gobiernos *de facto* sudamericanos surgidos durante los años 1960/70. Al respecto debemos destacar dos elementos principales.

El primero lo constituye la existencia de un Parlamento cuya representación si bien estaba limitada a sólo dos partidos (uno oficial y el otro de oposición), de todos modos importaba, aunque de manera incipiente, una cierta aplicación del principio de separación de poderes dentro de un esquema autoritario de ejercicio de la autoridad gubernamental. Característica que con el correr de los años iría tomando una mayor consolidación.

El segundo dato a tomar en cuenta se produce en los años setenta cuando gradualmente se convoca a elecciones populares para la designación de las autoridades municipales y más adelante de las estatales. El proceso culminaría en 1985 con la elección por el Congreso del Presidente y del Vicepresidente de la República. En esta oportunidad resultan electos Tancredo Neves y José Sarney. El primero era uno de los gobernadores elegidos no hacía mucho perteneciente a la oposición, mientras que el segundo era el jefe de una escisión del partido del Gobierno. La imposibilidad de conseguir elecciones directas obligó a la realización de dicho acuerdo entre la oposición y un sector del oficialismo, a fin de obtener la mayoría absoluta de los miembros del Congreso. La muerte de Neves lleva a Sarney a la Presidencia y lo convierte en la figura central de lo que nos animamos a denominar como «segunda fase de la transición».

La segunda fase importaría una apertura política dirigida a todas las agrupaciones, incluyendo aquellas que habían estado proscriptas durante la dictadura. Además, habiéndose alcanzado el levantamiento de todas las trabas institucionales del período militar, sólo restaba lograr la elección presidencial directa y que surgiera de los comicios para la elección de los legisladores un nuevo equilibrio de fuerzas en el Congreso como resultado de la participación de un número mayor de partidos políticos.

Por último, la convocatoria a una Asamblea General Constituyente encargada de la redacción de una nueva Constitución llevaría a un largo período de discusiones dentro de dicho órgano hasta el logro de su sanción el 5 de octubre de 1988. El texto de la nueva Ley Fundamental denota en muchas de sus disposiciones la existencia de un compromiso entre las distintas bancadas. Al respecto, en el capítulo dedicado a las disposiciones transitorias se establece entre otras cuestiones un verdadero calendario político relacionado con la terminación de los mandatos de los gobernantes y con la consulta a la población para que, a través de plebiscitos, ella defina ciertas cuestiones capitales que la Asamblea no pudo decidir.

Las etapas de dicho calendario son las siguientes:

- El presidente Sarney cesaría su mandato el 15 de marzo de 1990, fecha en que asumiría la Presidencia el ciudadano electo a fines de 1989.
- Los actuales gobernadores de los Estados que fueron electos el 15 de noviembre de 1986 cesarán el 15 de marzo de 1991.
- Los actuales prefectos y vereadores (integrantes de los consejos municipales) que asumieron sus cargos el 15 de enero de 1989 cesarán en 1993.
- En noviembre de 1990 se deben renovar totalmente la Cámara de Diputados y parcialmente el Senado federales.
- Por último, el 7 de septiembre de 1993 el electorado deberá decidir, mediante plebiscito, su régimen de Gobierno —República o Monarquía constitucional— y su forma de Gobierno —presidencialista o parlamentaria—. En el mismo año, el Congreso Nacional deberá revisar la Constitución, con el voto de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso Nacional reunidos en sesión conjunta.

Todo este proceso importa un pasaje hacia la plena consolidación de las instituciones y comienza con la elección popular del Presidente y del Vicepresidente de la Nación. Se trata de un acontecimiento de especial magnitud en la vida política de Brasil, pues su electorado procedería a elegir en forma directa a su Presidente por primera vez después de veintinueve años.

### 3. LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL

El **sistema electoral** para la elección del Presidente y del Vicepresidente de la Nación está establecido en la Constitución nacional. Ella dispone que *los mismos deben ser elegidos simultáneamente por sufragio universal directo y secreto*. El constituyente ha adoptado el sistema de doble vuelta o *ballotage*. Conforme al mismo será electo Presidente el candidato que hubiese obtenido la mayoría absoluta de sufragios, exceptuándose del cómputo los votos en blanco y los votos nulos. Cuando ningún candidato hubiese alcanzado dicha cantidad se debe realizar una segunda vuelta electoral entre los dos candidatos más votados en los primeros trein-

ta días después de que hubiesen sido proclamados los resultados de la primera elección.

El empleo del *ballotage* en las elecciones presidenciales incorpora a Brasil a una larga lista de países latinoamericanos donde se practica este mecanismo. Sólo en América del Sur son cuatro los Estados que utilizan la «doble vuelta»: Ecuador, Perú, Chile y Brasil.

La legislación se ocupa de las principales **modalidades de la elección**. Al respecto es de destacar el carácter obligatorio del sufragio. Asimismo se les concede derecho de voto a los brasileños residentes en el exterior.

Los partidos políticos tienen el monopolio en materia de candidaturas a todos los cargos electivos del Estado.

Los ciudadanos sufragan con boletas oficiales que les son dadas por las autoridades de mesa en el momento de su presentación ante ella para la emisión del voto. La boleta contiene una nómina de la totalidad de los candidatos a Presidente oficializados ante la Justicia; antes de cada nombre se incluye un recuadro en blanco donde el elector deberá colocar su preferencia. La distribución de las boletas queda exclusivamente a cargo de la justicia electoral.

Para la realización del **acto electoral** el territorio nacional se divide en secciones electorales de 400 sufragantes cada una, debiendo instalarse una mesa receptora de sufragios por sección.

La mesa está integrada por un presidente, un primer y segundo miembros y un suplente, todos ellos designados por el juez electoral correspondiente. Para el desarrollo del acto se les concede a los partidos políticos las mayores garantías en el nombramiento de fiscales para las distintas etapas del proceso electoral en los diferentes niveles territoriales.

La indicación del lugar de funcionamiento de las mesas está a cargo de los jueces electorales. Esta decisión deberá ser dada a publicidad sesenta días antes de la elección.

Cada elector sufraga exclusivamente con la boleta electoral que le entrega la autoridad de mesa en el momento de su presentación ante la misma para votar.

El escrutinio provisorio es efectuado por Juntas electorales con jurisdicción sobre las distintas zonas en que se divide el territorio. El escrutinio definitivo lo realiza el Tribunal Superior Electoral a quien los Tribunales Regionales le remiten los resultados obtenidos por las Juntas.

La Constitución establece la organización de la **justicia electoral**. Al respecto organiza cuatro niveles judiciales:

- Tribunal Superior Electoral.
- Tribunales Regionales Electorales.

- Jueces Electorales.
- Juntas Electorales.

El Tribunal Superior Electoral está compuesto por siete miembros; tres son elegidos de entre los ministros del Supremo Tribunal Federal por decisión de este mismo órgano; dos, entre los ministros del Superior Tribunal de Justicia; por último, los dos miembros restantes son elegidos por el Presidente de la República de entre una nómina de seis abogados de destacada actuación que le son sometidos a su consideración por el Supremo Tribunal Federal. El presidente y el vicepresidente del Superior Tribunal deberán ser elegidos entre los ministros del Supremo Tribunal Federal.

Se crea un Tribunal Regional Electoral en la capital de cada Estado y en el distrito federal.

La Constitución deja a la Ley la reglamentación sobre la organización y competencia de los órganos judiciales electorales.

Esta organización se adapta a la distribución territorial del poder en Brasil, con sus distintos niveles de Gobierno. Es notable la jerarquía y el número de garantías e inmunidades que se le conceden al Tribunal Superior Electoral (TSE) cuyas decisiones son inapelables, salvo por inconstitucionalidad.

El llamado Código Electoral, que en realidad se trata de una compilación de diversas leyes, regula los aspectos relacionados con la justicia electoral que la Constitución ha dejado en manos de la legislación.

Entre las funciones del TSE se encuentra el registro y la anulación de partidos políticos, de sus candidatos y autoridades, resolver conflictos de jurisdicción entre los demás órganos electorales, conocer en materia de delitos electorales, escrutinio de elecciones, última instancia respecto de los recursos interpuestos contra las decisiones de las demás jurisdicciones electorales, etc.

Se trata de una competencia muy amplia ejercida dentro de un marco de notable autonomía funcional.

#### 4. EL DESARROLLO DEL ACTO ELECTORAL

El 15 de noviembre de 1989 se llevó a cabo la primera vuelta de las elecciones presidenciales brasileñas.

El electorado brasileño procedió a sufragar directamente al titular del Poder Ejecutivo por primera vez después de veintinueve años. En la oportunidad estaban habilitados 82 millones de electores. Semejante magnitud de votantes convierte a Brasil en la tercera democracia del mundo, luego de la India y de los Estados Unidos de Norteamérica.

La campaña electoral se caracterizó por una amplia libertad de expresión a lo largo y a lo ancho de todo el país en donde tuvieron lugar multitudinarias concentraciones a favor de los distintos candidatos. Dos meses antes de la elección la televisión brindó espacios gratuitos de una hora a las diferentes agrupaciones las cuales pudieron exponer sus respectivos programas.

Los comicios se desarrollaron con total transparencia y corrección. La propia organización del comicio en cada centro electoral hacía muy difícil la realización de maniobras fraudulentas. En tal sentido es de destacar que cada elector recién accedía a la boleta única conteniendo todas las candidaturas en el orden que resultó del sorteo de los nombres, en el momento de acceder a la mesa electoral donde debía emitir su voto. Ello, unido a la estricta enumeración de las boletas y la obligatoriedad de que las mismas fuesen firmadas por las autoridades de mesa, prácticamente imposibilitaban las maniobras en esta parte del acto electoral. Además, el acceso de fiscales y veedores de los partidos fue totalmente libre y la actuación de los mismos estuvo rodeada de las más amplias garantías.

El escrutinio provisorio se efectuó de manera pública. En el caso de San Pablo pude presenciar una buena parte del escrutinio de una de las zonas electorales en que se divide el Estado. El mismo se llevó a cabo en el estadio deportivo de Ibirapuera ante una multitud de políticos, fiscales partidarios, observadores y ciudadanos, sin que se pudiera percibir ningún tipo de incorrecciones. Por el contrario, era manifiesta la cordura y la capacidad organizativa que le imprimían al acto las autoridades del tribunal regional electoral. Las manifestaciones que hacemos se ven avaladas por la falta de denuncias de fraude de parte de los partidos y por la prácticamente total ausencia de disturbios durante el desarrollo de la jornada electoral y con posterioridad a ella.

El rol fundamental desempeñado por el TSE, sin lugar a dudas tuvo mucho que ver en el éxito del proceso. Este órgano, amparándose en una legislación que le otorga una amplia autonomía y le pone a su disposición todos los elementos necesarios para llevar a cabo su difícil tarea, supo cumplir sus funciones con gran autoridad y admirable ecuanimidad.

El ministro Ressek, presidente del TSE, puso de manifiesto una extraordinaria habilidad para llevar a cabo su difícil función, impidiendo enfrentamientos y actuando con vigor cuando fue necesario, tanto sobre las autoridades gubernamentales como sobre las partidarias.



El comportamiento de la ciudadanía también merece un comentario particular. Al respecto, es de destacar la elevada concurrencia del electorado a las urnas en los dos turnos y la ausencia prácticamente total de todo tipo de violencia.

Inclusive los militantes de las distintas agrupaciones políticas pudieron festejar codo a codo, alentando a sus respectivos candidatos, sin que existieran provocaciones. El electorado compartió una fiesta, la de la democracia, para cuya definitiva consolidación estos últimos comicios representarán uno de los jalones más sobresalientes en un país que registra una larga historia en materia de fraude electoral y de gobiernos *de facto*.

## 5. BREVE ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

En la primera vuelta electoral ninguno de los candidatos obtuvo la mayoría absoluta. Ello obligó a la convocatoria de una segunda ronda, el 17 de diciembre de 1989, entre Fernando Collor de Mello y Luis Ignacio «Lula» Da Silva, los dos postulantes más votados.

Los resultados de la primera vuelta ponen de manifiesto una gran dispersión electoral entre un número importante de candidatos. De algún modo la ciudadanía se comportó como si se tratara de una elección primaria donde se debía definir cuáles serían los «pesos pesados» que concurrirían a la consulta definitiva. Ello fue particularmente perceptible en el campo de la izquierda brasileña, la que concurre a la primera vuelta con tres candidatos importantes, entre otros de menor significación electoral. Así, el Partido de los Trabajadores (PT) postuló a «Lula» Da Silva, quien logró el segundo lugar en la elección general y fue seguido por pocos sufragios por el candidato del Partido Demócrata Trabalhista (PDT), Leonel Brizola. Un poco más atrás pero con un resultado sorprendente se ubicó el senador Mario Covas, del Partido Socialdemócrata Brasileiro (PSDB).

El ganador de la primera vuelta fue Fernando Collor de Mello pero por una cantidad muy inferior de sufragios a la que auguraban las encuestas pocos meses antes del comicio, cuando se llegó a pensar que podía ser electo prescindiendo de una segunda votación.

La reestructuración de fuerzas entre las dos vueltas demostró una gran polarización, ya que, de hecho, el panorama quedó dividido entre las fuerzas de derecha, alineadas detrás de Collor, y las de izquierda, que apoyaban a «Lula».

Ambos candidatos fueron postulados en la primera vuelta por partidos con escasa representación parlamentaria. El primero, por el Partido Reconstrucción Nacional (PRN), y el segundo, por el PT.

La elección significó una derrota aplastante para los grandes partidos: el PMDB y el PDS. Por el primero se había presentado Ulyses Guimarães, figura legendaria, unida de manera inescindible a la restauración democrática, como verdadero paladín en la lucha por su consolidación y ex presidente de la Asamblea Constituyente, obtuvo un deslucido sexto puesto. Esta posición no coincide con la fuerza que tuviera otrora este tradicional partido, que cuenta en la actualidad con 235 diputados y senadores, es decir, casi la mitad del Congreso.

El PDS, que a comienzos de los ochenta había conseguido 21 de las 22 gobernaciones y una amplia mayoría en el Congreso Federal, quedó convertido en una de las agrupaciones menores; en 1986 sólo había logrado 28 diputados y dos senadores. En esta oportunidad, su candidato, Paulo Maluf —ex gobernador del Estado de San Pablo—, quedó relegado a un quinto lugar.

Por su parte, el PFL, partido del presidente Sarney y segunda bancada en el Congreso luego del PMDB, que presentó la candidatura del Aureliano Chaves, ni siquiera logró el 1 por 100 de los sufragios.

Por lo tanto, la alianza PMDB-PFL, que en 1985 había impuesto en el Congreso el tándem Neves-Sarney, quedó reducida a menos del 7 por 100 del total de los sufragios.

Esta situación pone de manifiesto de manera espectacular el desgaste que sufren los partidos que acceden al Gobierno inmediatamente después de terminada una experiencia autocrática.

Este rasgo que hoy aparece como un elemento insoslayable de toda transición democrática desde 1970 en Europa hasta los últimos casos de América Latina, pocas veces ha alcanzado ribetes tan catastróficos para las fuerzas gobernantes. Habría que remontarse a Perú, donde la victoria del APRA en 1985 sufrió una derrota similar a la del PMDB-PFL para los partidos que cinco años antes habían permitido el acceso de Belaúnde Terry a la primera magistratura nacional. Es decir, dos transiciones —las de Perú y Brasil— que provocaron la transformación del sistema de partidos políticos en ambos países, dada la casi eliminación de las agrupaciones tradicionales. Este cuadro contrasta con las experiencias argentina y uruguaya, donde si bien los partidos que conducen el primer Gobierno de la transición pierden luego la Presidencia de la República, sin embargo conservan un importante caudal electoral (el candidato radical en Argentina logra el 37 por 100 de los sufragios, mientras que en Uruguay el postulante colorado se acerca al 30 por 100 de los votos), nos referimos a las elecciones presidenciales que tuvieron lugar en Argentina y Uruguay en 1989.

El realineamiento de fuerzas ocurrido en Brasil, luego de la primera vuelta, llevó a una división casi perfecta del mapa político brasilero en dos grandes familias políticas, una de izquierda y otra de derecha. Detrás del candidato Collor, del PRT, se alinean todos los partidos que van del centro a la derecha: PDS, PL del candidato Afif Domingos, gran parte del PFL y por supuesto el PRT. En tanto, que «Lula», del PT, logra el apoyo del PDT, el PSDB y el PCB —el partido comunista que había candidatoado a Roberto Freire—. Agrupaciones que forman el Frente Brasil Popular, alianza a la que hay que sumar la mayoría de los dirigentes del PMDB.

Esta polarización es vivida inclusive a nivel de la calle donde el elector, cuando se le pregunta sus preferencias para el 17 de diciembre, ante todo se manifiesta partidario de la izquierda o de la derecha, según el caso. El fenómeno resulta asombroso, ya que habla de una «ideologización» —al menos intuitiva más que racional— en un mundo donde pareciera producirse lo contrario. Asimismo, resulta interesante observar el efecto que provoca la aplicación del *ballotage* en las elecciones presidenciales latinoamericanas. En Brasil y pocos meses después en Chile, un primer análisis nos acerca a la realidad francesa, donde la doble vuelta también ha generado este tipo de fenómeno de polarización en un país caracterizado hasta la V República, por la atomización de sus partidos políticos.

Por su parte, Ecuador y Perú parecen estar ajenos a esta realidad; allí el *ballotage* ha producido efectos distintos cuyas características merecen un estudio particular.

La segunda vuelta fue ganada por Collor de Mello por una escasa diferencia sobre «Lula» de menos del 2 por 100 de los sufragios.

El comportamiento del electorado el 17 de diciembre reveló, en primer lugar, una asombrosa disciplina por parte de los votantes, en relación con los realineamientos decididos por las cúpulas de sus respectivos partidos.

El fenómeno llega a asombrar en el caso de los sufragantes del PDT de Brizola, ya que el desplazamiento de sus votos a favor del candidato del PT resulta perfecto, sin que se produzca la más insignificante pérdida de sufragios.

Asimismo, es notable la división geográfica del electorado, con un norte más conservador y un sur más volcado hacia la izquierda. Sin embargo, esta apreciación queda de algún modo debilitada en relación a elecciones anteriores en el caso del voto del PT. Este partido cuya principal estructura se concentra en el sur industrial del país, sin embargo logra significativos avances en el nordeste —gana en Bahía— y en cambio pierde en San Pablo, a pesar de haber ganado allí las últimas elecciones municipales hace sólo un año.

Una primera prospección en cuanto al futuro previsible del nuevo Presidente nos lleva a reflexionar sobre las dificultades que encontrará en

el Congreso donde cuenta sólo con una pequeña bancada en el Senado y en Diputados. Ello se ve agravado por el hecho de que Collor deberá gobernar junto a un Congreso que mantendrá su actual composición hasta 1991.

El desafío es aún mayor si se toma en cuenta que la nueva Constitución le concede amplísimos poderes al Congreso de la nación, situación bastante atípica en un país presidencialista y que está demostrando hasta qué punto la aceptación de este sistema de Gobierno sólo fue posible debido a la enorme presión de las fuerzas armadas brasileñas, las que se opusieron tozudamente a la adopción del parlamentarismo. Como contrapartida, la mayoría del constituyente le otorgó al Congreso muy importantes atribuciones en materia financiera, cambiaria y monetaria, en cuestiones de planteamiento y programas de desarrollo, así como también en relación con la organización y control de la Administración Pública y del Poder Judicial.

Pero todos estos interrogantes que planteamos sólo encontrarán respuesta con el correr del tiempo, en cuyo transcurso la democracia brasileña deberá enfrentar un importante calendario de elecciones y consultas populares cuyo cumplimiento pondrá a prueba la firmeza de sus instituciones.

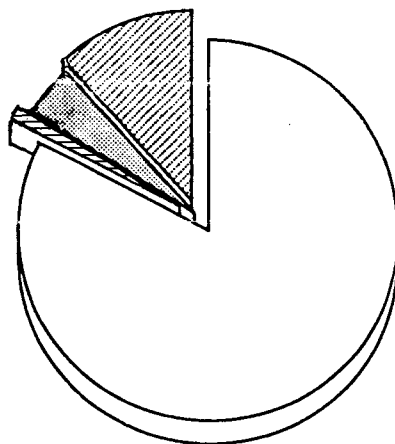
CUADRO 1. TOTAL NACIONAL PARA PRESIDENTE

(Primera vuelta)

CANDIDATOS	VOTOS	%
Collor .....	20.611.011	28.52
Lula .....	11.622.673	16.08
Brizola .....	11.168.228	15.45
Mario Covas .....	7.790.392	10.78
Maluf .....	5.986.575	8.28
Afif .....	3.272.462	4.53
Ulysses Gimaraes .....	3.204.932	4.43
Roberto Freire .....	769.123	1.06
Aureliano Chaves .....	600.838	0.83
Ronaldo Caiado .....	488.846	0.68
Afonso Camargo .....	379.286	0.52
Eneas .....	360.561	0.50
Marronzinho .....	238.425	0.33
P.G. ....	198.719	0.27
Zamir .....	187.155	0.26
Livia Maria .....	179.922	0.25
Endes Mattar .....	162.350	0.22
Gaheira .....	125.842	0.17
Celso Brant .....	109.909	0.15
Pedreira .....	86.114	0.12
Manoel Horta .....	83.286	0.12
Correa .....	4.363	0.01

□ Válidos:	67.631.012	82.40%
▨ Blancos:	1.176.413	1.43%
▩ Nulos:	3.473.484	4.23%
▧ Abstención:	9.793.809	11.94%

**Total de Electores hábiles: 82.074.718**



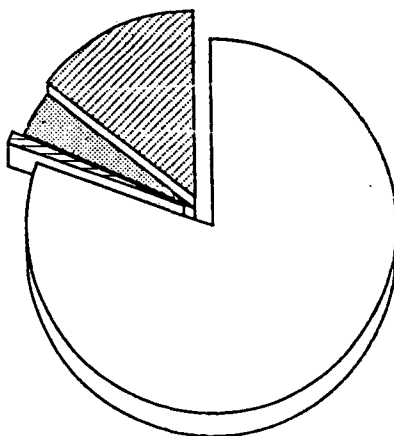
CUADRO 2. TOTAL NACIONAL PARA PRESIDENTE

(Segunda vuelta)

CANDIDATOS	VOTOS	%
COLLOR .....	35.089.998	49.94
LULA .....	31.076.364	44.23
BLANCOS .....	986.446	1.4
NULOS .....	3.107.893	4.42
<b>Total .....</b>	<b>70.260.701</b>	

□ Válidos:	66.166.362	80.61%
▨ Blancos:	986.446	1.20%
▩ Nulos:	3.107.893	3.78%
▣ Abstención:	11.814.017	14.39%

**Total de Electores hábiles: 82.074.718**



**Fuente:** Tribunal Superior Electoral. Gentileza: Dr. José Julio Dos Reis.