

# EL HILO de ARiADNA

## EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO



Observatorio Lucentino  
de Administración y Políticas  
Públicas Comparadas



Universidad de Valladolid



FLACSO  
ESPAÑA



# EL HILO de ARIADNA

EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO  
EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

---

Editorial CEASGA  
42190, Soria  
www.ceasga.es  
info@ceasga.es

Diseño interior y portada: CEASGA  
Edición: 2016  
ISBN: 978-84-945128-1-0

Este libro ha sido posible gracias al apoyo de:



Grupo de Investigación: Ciencia, Tecnología, Democracia y Educación

FLACSO  
E S P A Ñ A



GIR: Trans REAL Lab

Universidad de Valladolid



Observatorio Lucentino de Administración y Políticas Públicas Comparadas

Esta obra está sujeta a la licencia Reconocimiento-No-ComercialSinObraDerivada 4.0.



Internacional de Creative Commons

Coordinadores

JUAN R COCA  
JESÚS A VALERO MATAS

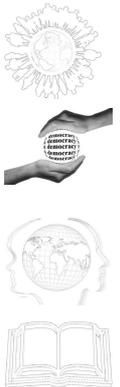
# Índice

---

1. REDES DE CONOCIMIENTO Y PUEBLOS INDÍGENAS DE LATINOAMÉRICA..... 4  
Carlos García Palacios
2. EXCLUSIÓN SOCIAL, DESIGUALDADES E INEQUIDADES EN SALUD Y EL ROL DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS COMO INSTRUMENTO AL SERVICIO DE LA INCLUSIÓN SOCIAL..... 21  
Andrés Cernadas y Luca Chao
3. TRANSFORMACIONES Y MANTENIMIENTOS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA BRASILEÑA ENTRE 2013 Y 2015: DE LAS NUEVAS MOVILIZACIONES DE LA CALLE A LOS VIEJOS FRENO PARLAMENTARIOS ..... 41  
Emerson Urizzi Cervi
4. EL LOGRO DE UNA DEMOCRACIA DE CALIDAD Y UNA REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA COMO RESULTADO DE LA EDUCACIÓN CÍVICA..... 61  
José Manuel Canales Aliende y Adela Romero Tarín
5. BIOTECNOLOGÍAS DEL CUERPO INTERSEXUAL. UNA HIPÓTESIS PARA CONSTRUIR GARANTÍAS JURÍDICAS..... 76  
Daniel J. García López
6. VIOLENCIA ENTRE NIÑOS Y ADOLESCENTES: ANÁLISIS Y PREVENCIÓN..... 99  
Cristina Cuenca Piqueras



# TRANSFORMACIONES Y MANTENIMIENTOS DE LA DEMOCRACIA representativa BRASILEÑA entre 2013 y 2015: de las NUEVAS MOVILIZACIONES DE LA CALLE a los VIEJOS frenos PARLAMENTARIOS<sup>1</sup>



 **EMERSON URIZZI CERVI**

Investigador Flacso-Es  
Becario de post-doctorado CAPES – Brasil

## INTRODUCCIÓN

Las particularidades de las democracias latino-americanas siempre llamaron la atención de la literatura comparada en ciencia política, ya sea por las interrupciones que sufrieron por las dictaduras (en la mayoría militares), o ya sea por las peculiaridades de los arreglos institucionales (Saez y Diez, 2008) o de los pactos sociales (Boschi, 2004; Amorim Neto y Coelho, 2007) que estas forman. En las últimas décadas, en

distintos países de América Latina se percibe un nuevo crecimiento de las manifestaciones de calle ya registradas en períodos anteriores – en especial en momentos de crisis económicas o transformaciones sociales. Este capítulo tiene como objeto de análisis las movilizaciones de calle de 2013 y 2015 en Brasil que, a pesar de que tengan pocas relaciones entre sí, fueron capaces de interferir en las decisiones tomadas en instituciones formales de la democracia brasileña

<sup>1</sup> El trabajo fue desarrollado con apoyo de “CAPES – coordenação de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior – Brasil” en Flacso-España.

– aunque en algunos casos han tenido como resultado lo contrario de lo reivindicado por los manifestantes. El objetivo es discutir a partir de los conceptos de democracia representativa, accountability horizontal y vertical, los efectos prácticos de las movilizaciones populares en Brasil producidos hasta hoy en día, sus potencialidades y sus limitaciones en el cuadro de representación democrática contemporánea.

Al analizar las democracias latino-americanas, O'Donnell (1999) recuerda una diferencia fundamental en relación a los países originarios de la democracia moderna, donde desde el inicio los derechos civiles fueron adoptados de forma extensiva y detallada, acercándose a los derechos sociales más tarde. El autor defiende que en general los derechos civiles y sociales antecedieron a la propia democracia en esta región. En cambio, en el este y el sur este proceso no se verificó de la misma forma, de manera que los procesos democráticos tuvieron otra cara, en especial la menor permeabilidad de los derechos civiles y sociales sobre las instituciones democráticas ya conformadas. Para O'Donnell (1999) eso es lo que explica la baja efectividad de la legalidad estatal y, por consiguiente, de la propia representación del Estado como poder representativo en muchas regiones – no sólo rurales – haciendo crecer lo que se llama “zonas pardas” de la democracia en

las últimas décadas al revés de reducirlas. Eso no significa necesariamente el fracaso de la democracia representativa en países latino-americanos, pero sí que explica el potencial para el surgimiento de nuevas formas de representación, diferentes a las institucionalizadas.

Las democracias representativas no están compuestas sólo por procesos institucionalizados para formación de representaciones, como las elecciones libres y periódicas, por ejemplo. Es constituyente de un sistema democrático otras formas de expresión, como libertad de acceso a la información, reuniones, asociaciones permanentes o movilizaciones temporales. Estas otras formas de representación política sirven como mecanismos de organización de nuevas demandas y que aún no fueron institucionalizadas por el sistema político. Es a partir de ellas que los partidos organizan sus plataformas y planes de gobierno cuando se presentan para disputar elecciones. Se trata de un sistema continuo, que se retroalimenta, pasando de un punto inicial menos institucionalizado y más transitorio hasta llegar a la total institucionalización que son los organismos de representación política del Estado. Por tanto, es posible medir la cualidad de la democracia no sólo por la salud de las instituciones democráticas formales, sino también por la



capacidad que tienen esas instituciones para incorporar rápidamente nuevas demandas, presentadas por canales informales.

Una de las formas de relación entre las instancias informales de la sociedad y la representación formal del Estado es la llamada *accountability* vertical, o la tradicional rendición de cuentas que consiste en el control ejercido sobre los detentadores del poder político (Ongania, 2010). El calificativo vertical sirve para la diferenciación del *accountability* entre instancias del propio gobierno o entre poderes distintos dentro del Estado, llamado *accountability* horizontal. El término vertical remite a un control o a una capacidad de presentación de las demandas de la sociedad para el Estado. Ongania (2010) recuerda que la rendición de cuentas en una democracia puede ser tanto electoral como social. La última equivale a los mecanismos de control vertical de los políticos que ganaron las elecciones por parte de integrantes de asociaciones o de los movimientos de la ciudadanía. Son mecanismos de control de los gobiernos y de manifestación de demandas de participación ciudadana que no se da exclusivamente por los canales institucionales (Ongania, 2010).

Para Filgueiras (2010) el concepto de *accountability* sirve para marcar una diferencia

entre lo público y lo privado en la medida en que genera formas de administración pública que son abiertas a la sociedad, sea para formulación o para control y evaluación de resultados de políticas públicas. Existen diversas formas de que un gobernante rinda cuentas a sus gobernados. La atención más grande a estos procesos es lo que justifica el concepto de *accountability* (Filgueiras, 2010). En cambio, el descontento con los resultados de políticas públicas o la opinión de que los canales institucionales no están funcionando para transmitir demandas de gobernados a gobernantes puede llevar a nuevas formas de organización, al margen de aquellas ya institucionalizadas, para ejercer presión sobre el Estado.

Tratándose de las relaciones entre el ejecutivo y legislativo brasileños, Oliveira (2009) hace referencia al concepto de *accountability* horizontal para demostrar como un sistema de contrapesos puede prevenir actos arbitrarios e ilegales del Estado. Defiende que en el caso brasileño, así como para varios otros países latinoamericanos, el *accountability* horizontal muchas veces es el punto de partida para la movilización de las fuerzas sociales que están fuera del estado. Fue así como, a partir de una acción del legislativo brasileño, el tema de la corrupción en el gobierno federal movilizó la opinión pública en 1993 y después el presidente



Fernando Collor de Mello sufrió un proceso de impeachment y perdió su mandato (Oliveira, 2009). En 1999 los partidos de oposición intentaron otra vez la abertura de un proceso de impeachment contra Fernando Enrique Cardoso, reelegido en el año anterior después de un cambio constitucional sospechoso en 1997 que le permitió la reelección. En 2005, el entonces presidente Lula también sufrió el mismo proceso de control del legislativo, esta vez sin la orden de *impeachment*, por denuncias de corrupción en su campaña electoral. Ahora, en 2015, la presidenta Dilma sufre otra vez un control del legislativo con la posibilidad de abertura del proceso de *impeachment* por improbidad administrativa en su primer gobierno. En la medida en que estas acciones de *accountability* horizontal a partir de frenos y balances institucionales extrapolan las instancias del Estado, llegan a la sociedad y generan las movilizaciones sociales en la forma de protestas de calle y movilizaciones espontáneas, las democracias latinoamericanas dan muestras de que pueden estar alejándose del modelo de la democracia del delegativa considerado por O'Donnell (1999).



De otro modo, es posible pensar: ¿hasta qué punto las formas institucionalizadas, responsables de los procesos de *accountability* horizontal, de las democracias latinoamericanas podrían estar limitando o incluso dañando la formalización de demandas de la sociedad, a partir de movimientos independientes de las instituciones, por vía *accountability* vertical? Para presentar elementos a una tentativa de respuesta a esta pregunta, a partir de aquí el capítulo se divide en tres partes principales. En la primera se presentan las características principales de las movilizaciones de calle que sucedieron en las principales capitales de provincias de las regiones sur y sudeste de Brasil en 2013 (junio y julio) y en 2015 (marzo, abril y agosto). Estas movilizaciones son consideradas como las nuevas formas de manifestaciones sociales, no institucionalizadas, críticas a los gobiernos e instituciones del estado en general. Tales manifestaciones tienen, por lo tanto, una característica de *accountability* vertical. En la segunda parte, se presentan las respuestas institucionales a las demandas de los



manifestantes, ya sea de los gobiernos, en especial del Gobierno Federal, ya sea de las entidades que representan los intereses de segmentos de la sociedad. El análisis limitará a dos de ellas: La “Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)” y “Ministério Público Federal (MPF)”, aunque existen otras. En todos los casos, lo que predominó en la inclusión de los temas de los manifestantes en las instituciones del estado fue la lucha contra corrupción en los gobiernos y los partidos políticos. En la tercera parte discutimos las acciones del congreso nacional en el punto específico de la lucha contra corrupción en los partidos políticos como forma de uso de las manifestaciones de calle para justificar exactamente lo contrario, cambios en la legislación que reducen la transparencia del sistema de partidos, volviendo más difícil el control externo a los partidos después de los cambios – al contrario de lo que exigió la sociedad en ese momento.

### **LAS MANIFESTACIONES DE 2013 Y 2015 EN EL INTENTO DE UNA NUEVA CONFIGURACIÓN DE LA DEMOCRACIA BRASILEÑA**

Las manifestaciones de calle ocurridas en Brasil en 2013 sorprendieron por la velocidad en el crecimiento del número de involucrados en ellas. Sin embargo, es necesario dividir las

movilizaciones en por lo menos dos partes. En *primer lugar*, aquellas ocurridas principalmente en el mes de junio de 2013, en la ciudad de São Paulo, que reunieron decenas de millares de personas (principalmente estudiantes) en manifestaciones de calle contra el aumento de la tarifa del transporte público. En *segundo lugar*, las movilizaciones concentradas en el mes de julio de 2013, que se da cuando ocurre un avance en la escala de participación, con centenares de miles de personas en algunas capitales del país (principalmente en las regiones del sudeste y del sur) que van a las calles con una pauta muy variada de demandas. En este momento las demandas, aunque muy heterogéneas, están marcadas por aspectos materiales, como precio y calidad de los servicios públicos comisionados a la iniciativa privada (transporte público) y, después, pasan a ser demandas abstractas más generales como la mejora de la calidad de la administración pública, reducción de la colección de impuestos, y, principalmente, discurso anticorrupción centrado ya no más en los gobiernos locales, y sí en la administración federal.

Con respecto a la transición de la primera a la segunda parte de las movilizaciones, Castells describe así:

“*Esponaneamente. Um grito de*



*indignação contra o aumento do preço dos transportes que se difundiu pelas redes sociais e foi se transformando no projeto de esperança de uma vida melhor, por meio da ocupação das ruas em manifestações que reuniram multidões em mais de 350 cidades”* (Castells, 2013, p. 182).

La transformación de una pauta específica en una variada también llamó la atención de Alzamora e Braga (2014), que describen como “inicialmente en relación con el aumento de la tasa de pasajes urbanos en São Paulo, se caracterizaron por la multiplicidad de temas observables alrededor de las calles del país y registrados en la red” (Alzamora & Braga, 2014, p.20). Otros autores como Secco (2013) y Souto Maior (2013) tienen la misma visión: por un lado, una perplejidad por la velocidad de las movilizaciones espontáneas. Todos los autores destacan, con mayor o menor énfasis, la ausencia de liderazgos institucionalizados o instituciones formales delante de las movilizaciones. En contraste, en el momento en que las manifestaciones crecen, hay una oposición a la participación de liderazgos políticos o partidos en las calles. Por otro lado, la rápida transformación de las demandas, que deja de ser sobre temas sensibles a segmentos sociales urbanos de baja renta y habitantes de periferias

de las grandes ciudades – como tarifa y calidad de los servicios de transporte público – lleva a temas que están presentes en la agenda de preocupaciones de la clase media urbana de las grandes ciudades, en especial la reducción de tasas y cuestiones relativas a la ética en el tratamiento de presupuestos públicos, en especial, la cuestión de la lucha contra la corrupción.

Algunos cambios de rutas, comunes en las demandas de movilizaciones continuadas de masa, se destacan en el caso de las jornadas de 2013 en Brasil. En primer lugar, según lo presentado anteriormente, la transformación de una pauta que se centraba en cuestiones más inmediatas de los servicios públicos prestados a la población de baja renta de las grandes ciudades (transporte público) para una pauta más genérica de lucha contra la corrupción en los gobiernos y la mejora de la calidad de gerencia del Estado. Otras transformaciones que tendrán impacto en las consecuencias futuras de las jornadas son:

- i) el cambio de foco de los gobiernos locales, en especial las administraciones de ciudades que manejan el sistema de transporte público y son responsables de las tarifas y la calidad del servicio, para el gobierno federal, especialmente el ejecutivo federal, que ya venía sufriendo un proceso de desgaste por continuas denuncias de corrupción en la



contratación de empresas para la realización de obras y servicios públicos

- ii) cambio de posición de los medios de comunicación tradicionales, especialmente las redes nacionales de televisión, en lo referente al tema.

Al principio, las manifestaciones fueron marginadas por los medios de comunicación, que las definían como acciones ilegales que dañaban el tránsito en las grandes ciudades. Tanto que la organización precaria de las movilizaciones de calle se hizo por medio de la comunicación por redes digitales, lo que Malini y Antoum (2013) llaman de superación de la sociedad de la cultura unificada, con la reproducción de procesos culturales homogéneos. Con la adherencia de un contingente más grande de personas, pasando de decenas de millares a centenas de millares a cada nueva jornada, hubo un nuevo encuadre de las movilizaciones en las noticias. Estas pasan a ser manifestaciones legítimas de insatisfacción popular, en especial en lo referente a las

cuestiones abstractas de la calidad de los servicios públicos y lucha contra la corrupción en la esfera federal. La presencia de los gobiernos municipales, de manera general, fuera disminuida en las transmisiones de los medios de comunicación de masa. La marcación temporal del cambio en las movilizaciones de 2013 se dio en 21 de julio, cuando el “Movimento Passe Live” (MPL) anuncia en su página web de una red social que no convocaría más protestas como consecuencia de las transformaciones en la pauta de demandas. Lo que por una parte indica la variedad de movilizaciones, marca también la imposibilidad de control real que las pocas organizaciones formales tenían sobre los resultados de las calles<sup>2</sup>.

Las movilizaciones resonaron en Brasilia y en 21/6/13 la presidenta Dilma Rousseff (PT) hizo un pronunciamiento en una cadena nacional de radio y televisión de 10 minutos en los cuales reconoció las demandas de los manifestantes, además de reconocer el derecho a la manifestación. Pero, respecto a las medidas a ser



<sup>2</sup> Este rechazo a las instituciones políticas es identificado por Nobre (2013) como un rechazo al propio sistema político. Él indica un desacuerdo entre el sistema representativo y la sociedad. A pesar del rechazo de los manifestantes, las movilizaciones sensibilizaron a las instituciones formales. Muchos alcaldes de grandes ciudades no autorizaron el aumento de la tarifa de transporte público en aquel momento. En São Paulo, donde empezaron las protestas, y en la ciudad de Rio de Janeiro los alcaldes anunciaron a finales de junio que reducirían las tarifas del transporte público. En el apogeo de las manifestaciones de masa, última semana de junio, el número de manifestantes en las protestas en las calles de capitales de provincias y grandes ciudades de 25 provincias brasileñas llegaba a un millón y cuatrocientos mil (Nobre, 2013).

tomadas para atender las demandas, Dilma no fue tan específica, ya que sabía que las contestaciones a las demandas no dependerían sólo del Ejecutivo, sino también del congreso nacional. Prometió un pacto nacional con representantes en el congreso nacional, gobernadores y alcaldes de capitales de provincias para mejorar la calidad de la gestión, luchar contra la corrupción y ofrecer condiciones de infraestructura para que las municipalidades actualicen el sistema de concesión de servicios públicos, en especial en el área del transporte. En la práctica, en lo referente a la lucha contra la corrupción, la presidenta Rousseff recordó que el ejecutivo había enviado al congreso en abril de 2013 un proyecto de ley para mejorar los mecanismos de control y punición de los involucrados en corrupción. Dependería de los parlamentarios la discusión y aprobación de la ley – lo que se dará en tiempo record para los padrones brasileños, como se verá a continuación. En el mismo

período, otras instituciones se organizaron para presentar ofertas de actualización del sistema de lucha contra la corrupción en Brasil, además de la modernización de las reglas de organización de los partidos políticos y de las elecciones en el País. Destacan, principalmente, las propuestas presentadas por “Ordem dos Advogados do Brasil” (OAB) y “Ministério Público Federal” (MPF) en esta dirección – ambas serán objetos de análisis en el apartado siguiente.

A partir del agosto de 2013, con la institucionalización de las demandas, sea en forma de reducción o mantenimiento de las tarifas de transporte público, sea en la forma de pactos políticos en defensa de una agenda que incorporó demandas de lucha contra la corrupción, las movilizaciones pierden fuerza. En 2014, año de elección nacional<sup>3</sup>, la sociedad se dividió entre los que defendían mantener el mismo gobierno (con reelección de la presidenta Dilma Rousseff) o la sustitución para una de las



<sup>3</sup> Si tomamos los resultados electorales de 2014 para medir el efecto de las manifestaciones de 2013, la conclusión será que fueron casi nulos, pues en general los partidos y los votantes tuvieron comportamientos muy parecidos con los registrados antes de las manifestaciones, en 2010. En 2010, Dilma Rousseff (PT) consiguió 46,9% de los votos en la primera vuelta; José Serra (PSDB), 32,6% y Marina Silva (PV), 19,3%. En la segunda vuelta Rousseff ganó con 56,1% y Serra se quedó con 43,9%. En 2014, Dilma Rousseff hizo 41,6% de los votos en la primera vuelta; Aécio Neves (PSDB), 33,5% y Marina Silva (PSB), 21,3%. En la segunda vuelta Rousseff hizo 51,6% contra 48,4% de Aécio Neves. En la elección para el congreso nacional también se mantuvieron los estándares anteriores, con crecimiento del perfil conservador entre los elegidos en partidos de tamaño medio de centro-derecho. Esta tendencia había sido iniciada en la elección 2006 y no se cambió después de las manifestaciones de 2013.

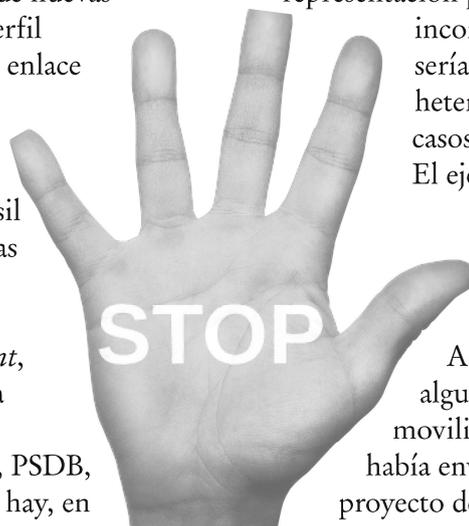
<sup>4</sup> Al principio de la campaña presidencial de 2014, Marina Silva, ahora en PSB, era candidata a vice-presidente de Eduardo Campos (PSB). Con la muerte de Campos en un accidente del aire durante la campaña, Silva asumió el puesto de candidata a presidencia en el día 19 de agosto, obteniendo prácticamente el mismo resultado electoral que había obtenido en el conflicto anterior para el presidente, en 2010.

opciones de la oposición, especialmente Aécio Neves (PSDB) o Marina Silva (PSB)<sup>4</sup>. Al final, Dilma Rousseff ganó a Aécio Neves en la segunda vuelta con la menor diferencia de votos en elecciones presidenciales después de la redemocratización. La pequeña diferencia ayudó a encender las movilizaciones postelectorales de calle. En 2015 la sociedad brasileña vuelve a las calles en por lo menos tres grandes movilizaciones de masa que reunió centenas de millares de personas en capitales de provincias y grandes ciudades, en especial de las regiones sur y sudeste. La primera ocurrió en marzo, después en abril, y, por fin, en agosto de 2015. Ahora la pauta es más específica: la corrupción, específicamente en el gobierno federal. La organización se queda a cargo de nuevas organizaciones políticas con perfil opositor al gobierno y sin enlace explícito con partidos de oposición, aunque existan semejanzas en los discursos. Una de ellas, “Movimento Brasil Livre” (MBL), organizado en las redes sociales, defiende la substitución inmediata de la presidenta, sea por *impeachment*, sea por nuevas elecciones. Es la misma agenda que moviliza el principal partido de oposición, PSDB, en principio de 2015. También hay, en

las manifestaciones de 2015, una crítica al sistema de representación política, considerado ultrapasado, con elecciones que no son capaces de representar las demandas sociales. Hay, incluso, una demanda por ampliación en la transparencia de las organizaciones de los partidos políticos.

#### **INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS DEMANDAS POST-MOVILIZACIONES POR ENTIDADES DE REPRESENTACIÓN SOCIAL**

A pesar del rechazo a las instituciones formales, se transmitieron las demandas de las manifestaciones a las instancias formales de representación política. Estas no fueron incorporadas por completo, lo que sería imposible debido a la gran heterogeneidad - incluso en algunos casos antagonismos - de las demandas. El ejemplo más claro de respuesta de las instituciones a las demandas genéricas de los manifestantes fue el proyecto de ley conocido como “Lei Anticorrupção”. En abril de 2013, algunos meses antes de las movilizaciones, el gobierno Dilma había enviado al congreso nacional el proyecto de ley 39/2013 con una propuesta



de nueva ley para combatir la corrupción en las esferas del poder público brasileño. Entre abril y junio la propuesta se quedó en los cajones de las comisiones del parlamento. En el congreso brasileño son comunes los casos de propuestas que se tramitan durante años, hasta decenios, para que se tome una decisión respecto a ellas – que no siempre es la votación en plenario. Muchas se archivan después de perder la validez. No fue el caso del proyecto de la “Lei Anticorrupção”. Después del pronunciamiento de la presidenta en una cadena nacional, en 21/6, informando al País que había una propuesta de lucha contra la corrupción tramitándose en el congreso, los parlamentarios aceleraron las votaciones en las comisiones y el proyecto fue aprobado (casi por unanimidad) en la Cámara de Diputados y en el Senado en tiempo record de poco más de un mes.

En el día 1º de agosto de 2013 la presidenta sancionó la ley 12.843, conocida por “Lei Anticorrupção”. La innovación de esta ley es que incorpora al sistema penal brasileño la posibilidad de castigo del agente corruptor, no solamente la persona física, sino también la persona jurídica – las compañías. Hasta entonces la justicia brasileña tenía mecanismos principalmente para investigar y juzgar los agentes públicos implicados en actos de corrupción, no los que corrompen, los que están

fuera del Estado, los corruptos que son de la iniciativa privada. A partir de esta ley, las compañías implicadas en actos de corrupción pasan a ser juzgadas y a ser obstaculizadas a continuar firmando contratos o dando servicios al poder público. Antes, solamente sus directores – y en algunos casos – eran imputados, no las compañías. La ley 12.846/13 se considera un importante instrumento para la Controladoria Geral da União (CGU) controlar contratos de prestadores de servicios o licitaciones firmadas por el poder público.

Sin embargo, un callejón sin salida en el campo legal obstaculizó que jueces aplicasen inmediatamente la ley 12.846/13. Esto porque consideraciones técnicas defendían que había la necesidad de regulación de algunos artículos de la ley, por medio de un decreto presidencial. Sin la regulación, no sería posible poner en práctica la “Lei Anticorrupção” en Brasil. Lo que ocurrió fue que el gobierno Dilma no consideró una emergencia la regulación hasta la marcha de marzo de 2015 de los movimientos anti-gobierno, que pedían la substitución de la presidenta, los cuales habían obtenido la adhesión de centenares de millares de personas en las calles. La manifestación anti-gobierno Dilma sucedió en un domingo, día 17/3/15, y al día siguiente, lunes, día 18/3/15, el gobierno federal publicó el decreto 8.420/15, que regulaba



la "Lei Anticorrupção". Coincidencia o no, en 2013, después de la movilizaciones de junio y julio el congreso discutió y aprobó la ley en un período record de un mes. En 2015, después de más de un año a la espera del decreto, el ejecutivo publicó la regulación 24 horas después de la primera de las grandes manifestaciones de la calle del año. Es después de esto que el país comienza a tener una ley de lucha contra la corrupción actualizada y que puede ser aplicada por jueces.

Más allá de la iniciativa del gobierno y del congreso, otras instituciones también contribuyen para la institucionalización de demandas expresadas en las manifestaciones de 2013 y 2015. Serán presentadas aquí las dos principales iniciativas, bajo la responsabilidad de la "Ordem dos Advogados do Brasil" (OAB) y del "Ministério Público Federal" (MPF). En común las dos propuestas tienen el hecho de ocuparse de la corrupción entre el poder público y las compañías que prestan servicios con contratos firmados con el Estado; también abordan la necesidad de control de los agentes públicos y de los partidos políticos. A pesar de estas semejanzas, las instituciones divergen, incluso con OAB considerando inconstitucional

algunos puntos del manifiesto del MPF.

En 17 de marzo, el día de la primera gran manifestación de 2015 de oposición al gobierno Dilma, la OAB divulgó al público el "Manifiesto à Sociedade Brasileira Contra a Corrupção"<sup>5</sup>, en el cual identifica la corrupción como el problema más grande del país y presenta una serie de medidas que considera necesarias para la lucha eficaz contra la corrupción. La primera de ellas es la regulación de la ley 12.846/13 "Lei Anticorrupção" que todavía no era aplicada. El decreto presidencial que regula la ley fue publicado en el día siguiente. Además, la OAB todavía sugiere como medidas básicas para el país:

- A) la criminalización de la "Caixa 2" (uso de dinero no declarado) de los partidos y candidatos en las elecciones. En Brasil los recursos no declarados son tratados como infracciones administrativas y no en la esfera criminal en estos casos.
- B) Ampliar la aplicación de la ley complementaria 135/10, conocida como "Lei da Ficha Limpa"<sup>6</sup>. De acuerdo con esta ley, los políticos juzgados por un colegiado y considerados responsables de improbidad

<sup>5</sup> Texto completo en: <http://www.oab.org.br/noticia/27909/oab-apresenta-plano-de-combate-a-corrupcao?argumentoPesquisa=formsof{inflectional,%20%22manifesto%22}%20and%20formsof{inflectional,%20%22brasileiros%22}>. Acceso en 06/11/2015.





- administrativa o de otros crímenes no pueden ser candidatos a las elecciones. La propuesta de OAB era ampliar el efecto de la ley para todos los funcionarios contratados para cualquier servicio público, en especial los que ocupan posiciones comisionadas – indicados por los elegidos. Una vez encuadrado en la ley, la persona no podría ser nombrada a un cargo público o tendría que dejar la posición.
- C) Y, por fin, pérdida inmediata de cargos públicos y bloqueo de patrimonio para los casos en que se constatan señales externas de riqueza incompatible con la renta de funcionario. Como es posible percibir, la propuesta de la OAB está centrada en la lucha contra la corrupción de los funcionarios y partidos políticos. Exceptuando la reglamentación de la ley 12.846/13, casi no se efectuó nada de la propuesta. En algunas provincias los legislativos provinciales aprobaron leyes que extienden la “Ficha Limpa” para sus gobiernos. El Senado Federal, desde 2013, adopta el criterio “Ficha Limpa” para contratación de nuevos funcionarios. Pero, son medidas puntuales, no totalmente institucionalizadas.

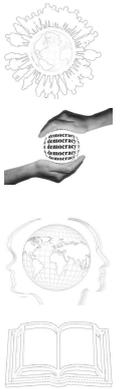
También, a principios de 2015, el “Ministério Público Federal” (MPF) comienza a discutir un conjunto de propuestas para la lucha contra corrupción y ampliación de transparencia de las acciones públicas en Brasil. En enero, la oficina general del abogado general de la república crea comisiones de trabajo formadas por abogados del MPF con el objetivo de presentar propuestas para la lucha contra la corrupción. El día 20 de marzo de 2015, tres días después de OAB, el MPF presenta un conjunto de 10 medidas que la entidad considera fundamentales para mejorar el control de los actos de Estado en Brasil y la punición de los corruptos, estén dentro o fuera del Estado. Las propuestas del MPF son más contundentes que de la OAB. Otra diferencia es que el MPF decide presentar sus propuestas de medidas al congreso nacional en la forma de proyecto de ley de iniciativa popular, lo que sería un incentivo para los parlamentarios para votar la ley. El problema está que en Brasil no es sencillo presentar una propuesta de iniciativa popular. El proyecto de ley necesita recibir las firmas de por lo menos 1% del electorado, distribuido en por lo menos cinco provincias y no puede ser menos que 0,3% de votantes de estas provincias. En la práctica esto significa un

<sup>6</sup> La “Lei da Ficha Limpa” fue la primera, y hasta ahora única, de iniciativa popular aprobada en el congreso nacional brasileño. Apoyado principalmente por la “Ordem dos Advogados do Brasil” (OAB), a través del “Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral” (MCCE) y de la “Conferência Nacional dos Bispos do Brasil” (CNBB), obtuvo más de 3,7 millones de firmas antes de ser votada por los miembros de la cámara de diputados, en 2010.

millón cuatrocientos mil firmas, distribuidas en por lo menos cinco provincias. Aunque el MPF ha utilizado las manifestaciones de abril y agosto de 2015 para recoger firmas de votantes a su propuesta, hasta el mes de noviembre de 2015 el MPF había obtenido quinientas mil firmas, poco más de 1/3 del mínimo para la presentación del proyecto al congreso.

A pesar de la dificultad en alcanzar el número de firmas necesarias, la propuesta del MPF<sup>7</sup> es más completa que del OAB por tratar, también, de la acción en la estructura del poder judicial. En resumen, las medidas principales sugeridas por el “Ministério Público Federal” son:

- A) Mayor prevención de la corrupción, con el establecimiento del máximo de tres años para la transacción de un proceso en el poder judicial, formalización de testes sin conocimiento de los funcionarios para la verificación de su conducta moral y obligatoriedad del poder público en invertir en publicidad para el establecimiento de una cultura de intolerancia a la corrupción en el País.
- B) Criminalización del enriquecimiento ilícito de los funcionarios, también de los políticos en el ejercicio de mandato, que no se prevé en la ley actualmente.
- C) Ampliación de las penas, con transformación en crimen hediondo, para corrupción que implica en altos valores.
- D) Establecimiento de criterios para medir la eficacia del poder judicial, con reducción de algunas estructuras y etapas para la transacción de los procesos.
- E) Mayor celeridad en las acciones de improbidad administrativa. Por ser complejas, implicar funcionarios de diversas esferas, más allá de agentes empresarios, las acciones necesitan, según el MPF, tratamiento específico.
- F) Revisión del sistema de prescripción penal para crímenes de corrupción pública. La sugerencia es ampliar en 1/3 el período para prescripción cuando el crimen daña al Estado.
- G) Reducción en el número de nulidades penales, que dificultan la aplicación de medidas que sancionan algunos agentes involucrados en crímenes de corrupción.
- H) Responsabilización de los partidos políticos por los crímenes de “Caixa 2”, también defendido en la propuesta de OAB.
- I) Prisión preventiva para los casos implicados en la restitución de recursos públicos desviados.



<sup>7</sup> Texto completo en: <http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/10-measures> Acceso en 6/11/2015.



Y, finalmente,  
J) recuperación del beneficio derivado del crimen de corrupción, incluyendo las diferencias entre el patrimonio de los implicados antes y después del crimen, yendo más allá de los valores comprobados de desvío.

Como se ve, la propuesta del MPF es más completa que la de OAB por involucrar una mayor cobranza del poder judicial en las acciones de responsabilización por corrupción. No todas las medidas interesan a los abogados, representados por OAB, que también actúan como defensores de involucrados en actos de corrupción. Por ejemplo, la mayor celeridad en el judicial y la ampliación del tiempo para prescripción de crímenes de corrupción no forman parte de las propuestas presentadas por OAB<sup>8</sup> Por otra parte, el MPF radicaliza la propuesta de OAB en lo que respecta a las medidas de fiscalización y control permanente de los funcionarios, proponiendo una especie de estado de supervisión permanente sobre ellos. Las medidas de criminalización de “*Caixa 2*” y la responsabilización de los partidos para algunos tipos de corrupción están en las dos propuestas. El objetivo común es convertir los partidos

políticos más transparentes y democráticos, por lo tanto la necesidad del MPF en insistir en la presentación de proyecto de ley de iniciativa popular. Sin el apoyo de la población, un proyecto con estos términos no se movería y quizá no sería votado en el congreso nacional. La prueba de esto es que existen distintos proyectos de iniciativa parlamentaria que tratan de los diez puntos del proyecto del MPF que no son discutidos ni votados en el congreso.

Más allá de las iniciativas de la sociedad que son institucionalizadas, el congreso brasileño también dió su contribución a las demandas de las movilizaciones de calle de 2013 y 2015. Debatió y votó en poco más de un mes la “Lei Anticorrupção” del gobierno Dilma y se comprometió en discutir una reforma de la ley electoral para convertir los resultados de las elecciones más cercanos a la voluntad popular. Los diputados no pudieron hacer esto en 2013 por la proximidad de las elecciones del año siguiente. Como el congreso estaba en los finales de mandato, no tendría legitimidad para aprobar cambios en el reglamento electoral y partidaria. Por otra parte, la Constitución brasileña determina que para tener validez en una elección, el cambio en la ley tendrá que hacerse

<sup>8</sup> En 19/10/15 el Consejo Federal de OAB, órgano superior de la gerencia de la entidad, rechazó más de la mitad de la oferta hecha por el MPF por considerarlos inconstitucionales.

en, por lo menos, un año de antecedencia. Como el espacio de tiempo era exiguo, los parlamentarios decidieron dejarlo para la responsabilidad de la legislatura siguiente. Una vez más, con velocidad sorprendente, los elegidos en octubre de 2014 e instalados en enero de 2015 aprobaron lo que se llamó "Mini-reforma Eleitoral" en septiembre de 2015, después de sólo cinco meses de trabajo de una comisión especial formada para esto. Como las reglas fueron aprobadas y publicadas un año antes de las elecciones municipales de 2016, estas ya tienen validez. La cuestión es que en el contraste de lo que lo manifestantes de las calles de 2013 y 2015 demandaban, y en la dirección inversa de las propuestas de OAB y MPF, las reformas hechas por el congreso nacional convirtieron los partidos políticos en menos transparentes, menos sujetos a las sanciones judiciales y bajo más control de los "caciques" partidarios.

#### **A TÍTULO DE CONCLUSIÓN: "MINI-REFORMA" POLÍTICA DEL CONGRESO EN LA DIRECCIÓN CONTRARIA DE LAS CALLES**

Como consecuencia de las movilizaciones en Brasil de 2013 y 2015, el congreso elegido en octubre de 2014 e instalado en enero de 2015 decidió comenzar un proceso

de reforma de la legislación electoral y partidaria brasileña. El objetivo, se esperaba, era atender las demandas populares, convirtiendo los partidos más transparentes y las reglas electorales más permeables a los nuevos grupos que buscan representación política. En abril de 2015 se monta una comisión especial en la Cámara de Diputados para discutir la reforma política. Después de un mes de discusión, de manera más acelerada y muy conturbada (con pelea pública entre presidente de la comisión y presidente de la Cámara), los miembros de la cámara de diputados votaron un texto sustituto que modificó algunos artículos de la ley de los partidos políticos (9096/95) y la ley de las elecciones (9504/97). En junio de 2015 la propuesta empezó a ser discutida y votada en el plenario de la Cámara y del Senado. Después de votaciones en dos vueltas en las dos casas y después de revisiones, el proyecto – con muchos cambios en lo que se refiere a la propuesta original de la comisión – fue aprobado y remitido a la presidencia de la república para la sanción a principios de septiembre. El día 29 de septiembre de 2015 el gobierno federal publicó el texto de la ley 13.165/15 que remodela tanto la ley de los partidos como a la ley de las elecciones, con el nombre de "Mini-reforma Eleitoral".

La velocidad de tramitación y votación del



proyecto puede llevar a creer que el congreso brasileño estaba sintonizado con las demandas de las movilizaciones, ya que entre el inicio de los trabajos de la comisión especial, las votaciones del texto en el plenario y la publicación de la ley, pasaron sólo cinco meses, entre abril y septiembre, para reformas en dos leyes que conforman la base de la organización electoral y partidaria del país. No fue lo que sucedió cuando se analiza el contenido de los cambios. De manera general las nuevas reglas fueron en sentido de dar menos transparencia a los partidos, volver los políticos y candidatos menos responsivos a la sociedad y hubo una reducción en los mecanismos de control y punición de los involucrados en desvíos o corrupción en las finanzas partidarias.

Respecto a los cambios principales en el sistema electoral, hubo una reducción en las campañas electorales, pasando de 90 para 45 días. La justificación es una reducción de los presupuestos de campaña. Sin embargo, el efecto será una mayor posibilidad de reelección, dado que el votante tendrá poco tiempo y ocasión para conocer cuáles son las alternativas de candidaturas, que no se integran a las instituciones formales. Al mismo tiempo fueron

mantenidos los límites de gastos y donaciones financieras para las campañas electorales, que por ser muy altos generan una distorsión en la capacidad de influencia de algunos financiadores sobre los candidatos y partidos<sup>9</sup>. En el mismo sentido de la reducción de las campañas, el “Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral” (HGPE), destinado para que los candidatos se presenten a los votantes a partir de emisoras de radio y televisión, fue reducido de 45 para 30 días de duración. Fue abierta una ventana de 30 días para que los políticos en mandatos puedan cambiar de partido seis meses antes de la nueva elección. Con esto, parlamentarios que antes no podían cambiar de partido, podrán pasar a hacerlo en función de sus intereses de corto plazo, o sea, de la reelección. Esto reduce la posibilidad de diferenciación de los partidos por parte de los votantes. En tema de la transparencia, en el uso del dinero público las nuevas reglas son más flexibles y vuelve más difícil el control social y judicial de los partidos. Hasta entonces, partidos que no tenían cuentas aprobadas sufrían suspensión de los repases de nuevas parcelas del “Fundo Partidário”. A partir de ahora no hay más suspensión y los partidos continúan recibiendo los recursos aunque con las cuentas desaprobadas. En todas las direcciones,

<sup>9</sup> La ley aprobada en el congreso fue más allá y constitucionalizó las donaciones por compañías (personas jurídicas) para los candidatos y los partidos. Sin embargo, la presidente Rousseff vetó todos los artículos que previeron donaciones de compañías a las campañas electorales, como ya había opinado la corte judicial federal brasileña – “Supremo del corte constitucional” (STF).



los cambios hechos por el congreso a la organización partidaria y electoral en Brasil han beneficiado a los que ya forman parte del poder instituido y no a favor de cambios institucionales reales.

A título de breves conclusiones, las prácticas políticas (institucionalizadas o no) ocurridas en Brasil entre 2013 y 2015 muestran cambios y mantenciones en la democracia representativa. En algún sentido indica una vitalidad de las instituciones representativas, lo que no significa necesariamente algo positivo. Instituciones representativas fuertes, pero que no se abren a las nuevas demandas, al final pueden estorbar el desarrollo de la democracia. La reacción de los parlamentarios brasileños en 2015 en respuesta a las demandas recientes a los cambios en el sistema electoral y partidario es un ejemplo de la acción institucionalizada que bloquea las verdaderas transformaciones. Las decisiones tomadas por los legisladores brasileños sirvieron como freno para las reformas exigidas por las movilizaciones de calle. Estas fueron más allá, fueron en la dirección contraria a la que imponían las demandas de los manifestantes de la calle. Es verdad que el congreso también fue rápido al discutir y aprobar el proyecto

“Anticorrupção”, que fue enviado por el gobierno Dilma en 2013, dando una respuesta, en este caso, a los deseos de la población en las calles. En este caso, el parlamento federal puede ser definido como la institución abierta y legitimadora de las demandas populares al aprobar con agilidad el proyecto de ley del Poder Ejecutivo que combate la corrupción, pero, cerrada a las cobranzas por más transparencia cuando se trata de iniciativa propia para reformar sus propias instituciones (partidos y elecciones).

También es posible encontrar resultados positivos para los manifestantes. El primero es el da propia existencia de las movilizaciones de calle de 2013 y 2015. Después de más de una década sin ese tipo de manifestación de masa, la sociedad se pudo organizar en actuaciones en las grandes ciudades para demostrar su descontento con políticas públicas y con la corrupción en la política. Más importante que esto fue el hecho de que las movilizaciones ocurrieran de manera autónoma en relación a las organizaciones políticas tradicionales, con independencia de los partidos políticos no percibido en movilizaciones anteriores<sup>10</sup>. Más que esto, las movilizaciones reunieron segmentos distintos de la sociedad en momentos también distintos. En



<sup>10</sup> Principalmente en las movilizaciones por “Diretas-Já”, en 1984, respaldado por PMDB, partido de oposición al régimen militar y a las movilizaciones para el impeachment del presidente Collor (1992), también conducida por los partidos de oposición al gobierno.

junio de 2013 dejan las calles jóvenes y estudiantes para pedir condiciones mejores en servicios de transporte público de las grandes ciudades. En julio del mismo año las movilizaciones incorporan otros segmentos sociales que presentan demandas más abstractas, como lucha contra la corrupción y mejor gerencia de los recursos públicos. Las manifestaciones de 2015 no se pueden considerar como continuidad de las de los dos años anteriores. Estas habían juntado un segmento social distinto, con más edad, mayor renta promedio y escolaridad más alta. Por otra parte, el principal mote era hacer oposición al gobierno reelegido de Dilma Rousseff. La clase media urbana brasileña no salía a las calles para manifestarse contra el gobierno desde el fin del régimen militar. Todas las movilizaciones hicieron uso de medios digitales de comunicación, en especial redes de relación, para superar los encuadres impuestos por un sistema de comunicación de masa tradicional que se aproxima de un oligopolio en Brasil. Finalmente, otro punto positivo a separar del período fue la movilización de instituciones, sea de representación de segmento profesional (OAB), sea de representación difusa de la sociedad (MPF), para intentar materializar las demandas abstractas de los manifestantes de la calle en propuestas para mejorar la democracia representativa brasileña. Aunque no han sido acertadas en todo, el manifiesto de OAB y las

diez medidas de lucha contra la corrupción de MPF indican potenciales caminos para la transferencia de demandas sociales a las instituciones estatales – aunque las potencialidades no se hayan concretizado en parte por los frenos de los parlamentarios brasileños.



## BIBLIOGRAFÍA

- Alzamora, G; Braga, C (2014). Las redes sociales, armas de protesta. Twitter y Facebook en las protestas de movimientos sociales en España y Brasil. In: PAVIA, C.F. (Ed.). El uso de las redes sociales: ciudadanía, política y comunicación. La investigación en España y Brasil. Barcelona: Bellaterra: Institut de la Comunicació, Universitat Autònoma de Barcelona. (p.16-28).
- Amorim, O; Coelho, CF. Brasil en el 2007: el desencuentro entre la economía y la política. Revista de Ciencia Política. v. 28. n. 1, 2008 (p. 81 a 102).
- Boschi, R (2004). Instituições Políticas, Reformas Estruturais e Cidadania: Dilemas da Democracia no Brasil. paper. ABCP.
- Castells, M (2013). Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar. 271 p.
- Filgueiras, F (2010). Transparência, publicidade e accountability. Paper presentado V Congreso Asociacion Latinoamericana de Ciencia Política. Buenos Aires: Argentina.
- Malini, F; Antoun, H (2013). A internet e a rua: ciberativismo e mobilização nas redes sociais. Porto Alegre: Sulina. 278 p.
- O'Donnell, G (1999). Teoria Democrática e Política Comparada. Rio de Janeiro: Revista Dados, v. 42. N° 4 (p.5-31)
- Oliveira, L (2009). *Accountability* horizontal em el legislativo brasileiro: mecanismos legais y actividades políticas. Revista America Latina Hoy, n° 53, (p.157-186)
- Ongania, P (2010) La *accountability* vertical: una asignatura pendiente de nuestro sistema político. Paper presentado V Congreso Asociacion Latinoamericana de Ciencia Política. Buenos Aires: Argentina.
- Sáez, M; Díez, F (coord) (2008). Elecciones y política en América Latina. México, Porrúa-Instituto Electoral del Estado de México.
- Secco, L (2013). As jornadas de junho. In: MARICATO, E. et al. *Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. Ed.1. São Paulo: Boitempo: Carta Maior. p.124-138.
- Souto J.L (2013). A vez do direito social e da



*Emerson Urizzi Cervi*

descriminalização dos movimentos  
sociais. In: Maricato, E. et al. *Cidades  
Rebeldes: Passe Livre e as manifestações  
que tomaram as ruas do Brasil*. Ed.1. São  
Paulo: Boitempo: Carta Maior,. p.147-158.

