



América Latina Hoy

ISSN: 1130-2887

latinhoy@usal.es

Universidad de Salamanca  
España

Taylor, Matthew M.  
El Partido de los Trabajadores y el uso político del poder judicial  
América Latina Hoy, núm. 37, agosto, 2004, pp. 121-142  
Universidad de Salamanca  
Salamanca, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30803707>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, Sonia E. *Engendering Democracy in Brazil: women's movements in transition politics*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1990.
- ARAÚJO, Clara. Potencialidades e limites da política de cotas no Brasil. *Revista de Estudos Feministas*, 2001, vol. 9, n° 1, pp. 231-252.
- BAIOCCHI, Gianpaolo (ed.). *Radicals in Power: The Workers' Party (PT) and experiments with urban democracy in Brazil*. Londres: Zed Press, 2003.
- BARROS, Maurício Rands. *Labour relations and the new unionism in contemporary Brazil*. Basingstoke: Macmillan, 1999.
- BITTAR, Jorge (ed.). *O Modo Petista de Governar*. São Paulo: Cadernos de Teoria e Debate, 1992.
- CHANEY, Elsa. *Supermadre: Women in politics in Latin America*. Austin: University of Texas, 1979.
- CRASKE, Nikki. *Women and politics in Latin America*. Londres: Polity, 1999.
- GODINHO, T. Ação afirmativa no Partido dos Trabalhadores. *Revista Estudos Feministas*, 1996, vol. 4 (1).
- GODINHO DELGADO, Maria do Carmo. *Desigualdade de gênero e participação política das mulheres: A experiência do Partido dos Trabalhadores*. Unpublished masters dissertation, São Paulo: PUC, 2000.
- HAAS, Liesl. Changing the system from within? Feminist participation in the Brazilian Workers' Party. En GONZÁLEZ, Victoria y KAMPWIRTH, Karen (eds). *Radical women in Latin America: Left and Right*. University Park: Pennsylvania State University Press, 2001.
- HTUN, Mala y JONES, Mark. Engendering the Right to Participate in Decisionmaking: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America. En CRASKE, Nikki y MOLYNEUX, Maxine (eds.). *Gender, Rights and Justice in Latin America*. Basingstoke: Palgrave, 2002.
- MACAULAY, Fiona. «Governing for everyone»: The Workers' Party administration in São Paulo 1989-1992. *Bulletin of Latin American Research*, 1996, 15 (2) pp. 211-229.
- The purple in the rainbow: Gender politics in the PT. En BAIOCCHI, Gianpaolo (ed.). *Radicals in Power: The Workers' Party (PT) and experiments with urban democracy in Brazil*. London: Zed Press, 2003a.
- Sexual politics, party politics: the PT's government's policies on gender equity and equality. *Working Paper CBS-46-03*. Centre for Brazilian Studies, University of Oxford, 2003b.
- *Gender politics in Brazil and Chile: The role of parties in local and national policy-making*. Londres: Palgrave/St Antony's, en prensa.
- MOLYNEUX, Maxine. *Women's movements in international perspective: Latin America and beyond*. Londres: Palgrave, 2001.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Programa Coligação Lula Presidente*. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 2002.
- RADCLIFFE, Sarah A. y WESTWOOD, Sallie (eds.). *Viva: women and popular protest in Latin America*. Londres: Routledge, 1993.
- RAI, Shirin M. (ed.). *Mainstreaming gender, democratizing the state? Institutional mechanisms for the advancement of women*. Manchester: Manchester University Press, 2003.
- RAZAVI, Shahrashoub y MILLER, Carol. *From WID to GAD: Conceptual shifts in the women and development debate*. Genève: UNRISD, 1997.
- SACCHET, Teresa. *Making women count: Campaigns for quotas in Brazil*. Department of Government, University of Essex, 2002.

ISSN: 1130-2887

EL PARTIDO DE LOS T  
Y EL USO POLÍTICO D  
*The Workers' Party and th*MATTHEW M. TAYLOR  
Universidad de Georgetown  
\* [taylormm@georgetown.edu](mailto:taylormm@georgetown.edu)BIBLID [1130-2887 (2004) 37, 121-142]  
Fecha de recepción: abril del 2004  
Fecha de aceptación y versión final: junio

RESUMEN: Este artículo examina los cambios durante periodos en que actuaba el partido para desarrollar un enfoque teórico. Sostengo que la manera en que los partidos usan el poder ejecutivo, con la arquitectura de los diferentes mecanismos judiciales.

*Palabras clave:* Cortes, participación judicial.

ABSTRACT: This paper draws on the periods of opposition and incumbency of political actors. I argue that the use of power with executive incumbents, the institutional architecture of the different judicial mechanisms.

*Key words:* Courts, political participation

## I. INTRODUCCIÓN\*

El Partido de los Trabajadores (*Partido dos Trabalhadores* o PT) era el principal partido de oposición en Brasil, desde los primeros días de la Nueva República hasta que el presidente Luiz Inácio «Lula» da Silva asumió en enero de 2003. A pesar de las considerables diferencias internas, demostró ser uno de los partidos políticos más disciplinados entre los partidos notoriamente fragmentados de Brasil. A pesar de ser sobresaliente en la oposición a Cardoso, el PT permaneció como una minoría en el Congreso, sin llegar a ocupar más del 12% de la Cámara de Diputados (Samuels, 2004). Aunque el partido eligió de manera progresiva a un número creciente de representantes y senadores a lo largo de la década de 1990, ni el partido ni sus aliados llegaron a controlar ni la Cámara de Diputados, ni el Senado, ni la Presidencia antes de las elecciones de 2002. Además, no se unió a ninguna de las coaliciones legislativas a favor del gobierno<sup>1</sup>. Como resultado, a pesar de sus vociferaciones, el partido fue excluido considerablemente del desarrollo de la agenda de la política pública federal durante la administración de Cardoso.

Posiblemente como resultado de lo anterior, el PT recurrió frecuentemente a las Cortes como modo para imponerse en otros lugares del sistema democrático. La decisión sobre cómo usar las Cortes fue tomada en función de la posibilidad de éxito, pero también en función de consideraciones estratégicas acerca de su expresión como oposición. A lo largo de este artículo, considero la experiencia del PT como fuerza opositora al gobierno y luego como participante en el proceso de gobernar, para argumentar que el uso de las Cortes por parte de los partidos políticos es el resultado de sus relaciones con los responsables de la rama ejecutiva, la arquitectura institucional del poder judicial y de una evaluación consciente de los costos y beneficios de usar diferentes mecanismos judiciales<sup>2</sup>.

Este artículo contiene tres secciones. En la primera, describo cómo mis argumentos se relacionan con la literatura sobre las Cortes y la política; resalto mi enfoque sobre la importancia de las estrategias del demandante y de las normas institucionales. La

\* Estoy particularmente agradecido a Diana Kapiszewski por los comentarios extremamente detallados y valiosos que ella ofreció. También doy mis agradecimientos a Vinícius Buranelli, por su ayuda excelente en la investigación de casos legales y a Leanny Barreiro de Sousa Lemos y Rachel Bowen por sus amplias apreciaciones. Obviamente, todos los errores son responsabilidad del autor.

1. El PT consiguió el control legislativo en el año 2002 al formar una coalición con otros partidos de izquierda y de centro-izquierda para aumentar su participación del 18% en la Cámara. Cabe señalar, para ser exacto, que ningún partido político tuvo mayoría en el Congreso durante la administración de Cardoso; en cambio, la administración de Cardoso formó «la brava» una coalición amalgama de partidos de centro y centro-derecha que le proporcionó una mayoría legislativa. El gobierno de Lula ha reanimado este patrón mediante la formación (también «a la brava») de una coalición de partidos de izquierda y de centro-izquierda.

2. Dadas las limitaciones de espacio, este artículo no trata el tema igualmente interesante de las relaciones de los poderes ejecutivo y judicial, las cuales han sido de vez en cuando contenciosas tanto en la administración de Cardoso como en la de Lula.

segunda, constituye un estudio sobre la participación política mientras estaba en la oposición. La tercera, la participación actual de participación en el gobierno, se centra sobre qué patrones de uso de las instituciones políticas, los cuales pueden haber sido *sui generis* durante la etapa de oposición.

## II. RELACIÓN CON LA LITERATURA

Hoy es común afirmar que la injerencia internacional ha crecido en el mundo (Tate, 1976; Tate, 1992; Shapiro y Stoney, 1997). En algunos casos voluntario, enfatizando factores como las opciones y estrategias internacionales de las comunidades totalitarias y la tendencia ascendente de la jurisprudencia de los Cortes con alcance global y la relación con los políticos locales (Tate y

La dificultad con dichas «mac» de emplear las Cortes como un medio y constructivo. Al recurrir a éstas, someterse al resultado de un juicio como un cuerpo que toma decisiones que sean un cuerpo neutral –en la mítica (Dahl, 1957; Shapiro, 1988)– los beneficios potenciales de dicha (2000) ha observado con respecto en su uso puede generar un ciclo con un incentivo para acudir a ella la esperanza de fortalecer el marco constitucionalidad; y como resultado pueden construir políticas que se por parte de la Corte.

Si los actores políticos agravieran la situación presentaría una denuncia del proceso de deterioro del sistema político en su conjunto. Como en muchas democracias en crisis, la falta de claridad del procedimiento ofrecida por los actores políticos es tan importante como la legitimidad.

las Cortes. Es más, recurrir a las Cortes sugiere una adhesión constitucional, de actitud y de comportamiento, al sistema político; lo cual se considera un pilar fundamental de la consolidación democrática (Linz y Stepan, 1996).

Gran parte de la literatura sobre las Cortes se ha enfocado en los jueces como actores políticos, dejando fuera del análisis las partes de los juicios y también el sistema institucional. La tendencia que existe en los Estados Unidos de explicar decisiones judiciales en base a las actitudes de los jueces (Segal y Spaeth, 1993), ha puesto un fuerte énfasis en cómo las creencias ideológicas de los jueces influyen en su establecimiento de normas y, por lo tanto, en la política.

Las aproximaciones analíticas que se centran en las actitudes de los actores son muy importantes a la hora de explicar los resultados de los procesos en las disputas políticas. Sin embargo, ignoran frecuentemente un factor previo esencial, que consiste en saber cuáles son los demandantes y cómo y en qué nivel optan por involucrar a las Cortes en sus disputas y conflictos. La opción de recurrir a la justicia se determina por las estructuras de oportunidades institucionales (como la facultad de presentar un caso ante el máximo tribunal) y por las opciones estratégicas del demandante (como la decisión de presentar casos en los tribunales inferiores en lugar de presentarlos directamente en el máximo tribunal, si las dos opciones están abiertas).

Con el objeto de considerar estos factores normalmente desatendidos en la literatura sobre las Cortes y la política, este artículo usa el ejemplo de las consideraciones estratégicas del PT con respecto al uso político de las Cortes. Acercándome a los argumentos de Schattschneider (1960) sobre la definición de alternativas como el instrumento supremo de poder, espero ilustrar que los asuntos sobre los cuales las Cortes toman decisiones no son predeterminados. La decisión de llevar un caso a las Cortes es un ejercicio del poder político tan importante como es la toma de decisiones de los jueces en un caso. Es más: las decisiones de los demandantes sobre cuándo, dónde y cómo presentar sus casos están a menudo entrelazadas profundamente con estrategias políticas más amplias determinadas por el sistema institucional.

### III. EL PT EN LA OPOSICIÓN

Hay diversas razones por las cuales un partido de oposición recurriría a la justicia. La razón más obvia es de fundamento legal. Un partido puede buscar impugnar leyes que considera inconstitucionales, que han sido implementadas por medios inadecuados o ilegales, o que, a pesar de tener un proceso legítimo de implementación, amenazan los derechos de una minoría en particular. Todos éstos son usos reconocidos del poder judicial en su función clásica como tercera rama de gobierno. Una segunda lógica se basa en la estrategia política: independientemente de las cuestiones legales subyacentes, un partido de oposición podría buscar el logro de sus objetivos políticos por medio de las Cortes. En este caso, los partidos pueden usar las Cortes para enfatizar su oposición, ya sea para sus adherentes políticos, para los jueces y el sistema legal, para otros partidos políticos o para el público en general. Las Cortes también pueden

usarse como un medio para demostrar que el partido se opone.

Los medios por los cuales los partidos pueden alcanzar en éstas cuestiones de legalidad. Sin embargo, también las instituciones judiciales (procedimientos disponibles para los demandantes) (Linz y Stepan, 1996) de los partidos. En otras palabras, las Cortes como un instrumento de poder, con las oportunidades y sanciones que ofrece, como con los objetivos estratégicos de riesgo y oportunidad potencialmente asociados a las Cortes.

El PT y sus miembros fueron parte de los dos gobiernos de Fernando Henrique Cardoso. El partido *per se* está formalmente afiliado al Supremo Tribunal Federal. Los líderes nacionales claves del PT, como el presidente de la Cámara de Diputados y del Senado, fueron miembros de las Cortes federales inferiores en estos periodos. Miembros del partido fueron parte del gobierno de Cardoso como el Fiscal General de la seguridad social, privatización y el uso electoral del presupuesto. Muchos de los miembros fueron enormemente frustrada por el uso de las Cortes antes de prestar juramento como jueces. Entre ellos, Mendes –anteriormente ministro de Justicia– de las Cortes por parte de la oposición. La democracia originada de la ideología del PT (Freitas y Suwwan, 1997).

Parte del recurso del PT ante las Cortes es puramente legales. Ocasionalmente, el recurso típico de una minoría frías («recurso de inconstitución» en el Congreso y como un recurso de «recurso de la Constitución» por parte de la oposición).

Sin embargo, gran parte del uso del PT en la estrategia política, fundamentada en la priorización de la política de «reformar la democracia» virtieron en un lugar de debate. En 1995, por el Congreso la reforma de la Constitución en la Cámara manifestó: «La reforma de la Plaza de los Tres Poderes (el Poder Ejecutivo, el Tribunal Federal, las oficinas pro-

Supremo» (Madueño, 1998a)<sup>3</sup>. Miembros del equipo del PT anotaron que el partido «usaba las Cortes del modo que mejor le conviniera», obligado solamente por el deseo de no arriesgar su recurso ante el poder judicial, pero haciendo «cualquier cosa (que pudiera) para inhabilitar» las políticas con las cuales no estaban de acuerdo<sup>4</sup>.

Los objetivos tácticos que condujeron al uso político de las Cortes por parte del PT se entienden mejor desde la perspectiva del objetivo estratégico total del partido para detener las políticas con las cuales no estaba de acuerdo, complicar la implementación de la política de la administración de Cardoso y ganar poder político a nivel nacional y regional. Al usar las Cortes, el PT adoptó diferentes instrumentos legales para alcanzar los objetivos tácticos de:

1. comunicar las implicaciones de una política y su oposición a ella al público y a los miembros y adherentes del PT;
2. demorar la implementación de una política mediante un proceso judicial o una apelación;
3. inhabilitar una política mediante objeciones exitosas que rescindieran parcial o totalmente las leyes que apoyaban la política; y/o
4. desacreditar las políticas mediante alegatos de incongruencia, así como también sembrando la incertidumbre sobre la posibilidad de implementación.

La justicia federal ofreció al Partido de los Trabajadores varias oportunidades y mecanismos institucionales para lograr estos objetivos tácticos y estratégicos. Los cuatro más ampliamente usados se describen a su vez en la próxima sección. Es importante tener en cuenta dos advertencias respecto a la citada descripción. Primero, éstos no son los únicos instrumentos usados por el PT en sus recursos ante la Corte; además, aunque algunos de estos instrumentos fueron usados por su propia cuenta, a veces se usaron juntos.

### III.1. La Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADIN)

El instrumento legal más destacado empleado por el PT durante la presidencia de Cardoso fue el de la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADIN), la cual ofreció a un grupo selecto de demandantes, incluyendo partidos políticos nacionales, la posibilidad de objetar la constitucionalidad de leyes o decretos directamente ante el máximo

3. Frase atribuida al diputado Marcelo Déda (PT-SE).

4. Entrevistas del autor. A lo largo de este artículo, yo dependo de las entrevistas llevadas a cabo en noviembre y diciembre de 2003 con miembros del partido PT, miembros del personal del PT, y periodistas y asesores políticos fuera del PT. Con el fin de obtener las entrevistas y manejar información delicada de una manera responsable, que no comprometa la posición personal o profesional de los entrevistados, he prometido mantener el anonimato de éstos. Uso citas directas sólo cuando señalo puntos particularmente sobresalientes y específicos de estas conversaciones, pero no las atribuyo a individuos específicos.

tribunal de Brasil, el Supremo Tribunal Federal. En los casos discutidos aquí, la ADIN es el único instrumento legal para la decisión de recurrir a las Cortes. Los recursos legales de la delegación del PT en la ADIN, después eran aprobadas formalmente por el presidente del partido.

El PT fue un demandante en la ADIN durante la administración de Cardoso, produciendo una gran cantidad de demandas responsables de aproximadamente el 40% de los recursos legales durante el período. El PT fue el demandante o codemandante en más de la mitad de las demandas presentadas por los partidos políticos durante el período. Los temas de temas, pero el 40% de sus objetivos fueron reformas durante la presidencia de Cardoso, incluyendo la reforma social y privatización. Éstos eran los temas más importantes—el servicio civil—fue claramente el más importante. Las demandas legales y políticas en la ADIN fueron aprobadas en la Constitución de 1988 y Cardoso como «insostenibles» y «irrealizables».

El uso de la ADIN por parte del PT fue uno de los cuatro objetivos tácticos descritos más ampliamente divulgado por la prensa, generalmente en la arena, dejando claro que el PT estaba presente desde todos los frentes disponibles. La ADIN fue una buena herramienta para demorar la implementación de las políticas. El PT tenía menos éxito que otros de retardar la implementación de las políticas.

5. Ver M. F. CASTRO (1997b) y otros. La ADIN fue un instrumento legal que estaba regulado claramente, o por lo menos se esperaba que lo estuviera, con la misma prontitud. El mandato de seguridad, que era una herramienta nativa potencial a la ADIN, ya que también era un instrumento legal. Los entrevistados del PT anotaron, el mandato de seguridad ser complejo el proceso de admisión en la ADIN.

6. La decisión de «compartir» la ADIN con otros demandantes fue ampliamente divulgada. Las demandas generalmente son llevadas al mismo relator en la ADIN. Los partidos, el PT previno que el relator aceleró la consideración del STF de la ADIN a una decisión rápida.

7. Una *liminar* es una forma de recurso legal que puede causar el retardo del caso. En general, la *liminar* es una forma de recurso legal que puede causar perjuicio.





de privatización, los cuales —una vez creada la estructura legal del Programa Nacional de Privatización (*Programa Nacional de Desestatização*)— se emprendieron más por medios administrativos que por alguna ley específica nacional. Y, como se discute en la siguiente sección, la AP pudo ser una herramienta legal útil cuando se aplicaba como parte de una estrategia legal más amplia.

### III.3. Esfuerzos de base amplia en los tribunales inferiores

La dirección del PT usó ocasionalmente la naturaleza atomizada de las Cortes inferiores para crear objeciones judiciales de base amplia contra políticas claves, mediante el uso simultáneo de una variedad de tipos de procesos en distintos tribunales inferiores del poder judicial. El objetivo fue triple. Primero, crear un «acontecimiento» político que llamara la atención hacia la política que estaba siendo cuestionada y hacia la amplitud de la oposición a la misma. Segundo, intentar generar desafíos legales tan amplios que el gobierno encontrara difícil defenderse contra todas las objeciones de manera oportuna. Y, tercero, al «pulverizar (las objeciones) al máximo», incrementar la posibilidad de dar con un juez simpatizante en al menos uno de los muchos casos presentados.

El objetivo de estas objeciones «pulverizadas» fue el de practicar una jugada de números. Todo caso llevado ante un tribunal inferior es asignado al azar a un juez, quien decide si otorga una *liminar* (en caso de ser aplicable) y si formula una decisión a favor del mérito del caso<sup>10</sup>. Varios factores podrían determinar la buena voluntad de un juez de un tribunal inferior para contrarrestar una política del gobierno de Cardoso: conformidad con el argumento legal del demandante, afinidad con los objetivos políticos del demandante, deseo de salir en la prensa, resentimiento con la posición de la administración de Cardoso respecto de los salarios y beneficios judiciales o una combinación de todos estos factores.

Dada la estructura institucional de la justicia brasileña, los jueces de los tribunales inferiores tienen bastante libertad. Procedimientos formalistas y la ausencia de una decisión judicial obligatoria (o sea, la falta de lo que es llamado en portugués de *súmula vinculante* o precedente vinculante), combinado con las preferencias distintas de los jueces individuales, implican que diferentes jueces, actuando bajo circunstancias diferentes, pueden llegar a interpretaciones distintas de combinaciones muy semejantes de casos y leyes. Al distribuir sus objeciones a lo largo del poder judicial federal, el PT incrementó las probabilidades de dar con un juez que pudiera decidir en su favor. Segundo, dada la percepción bien fundamentada de que es más probable que el juez promedio de los tribunales inferiores comparta por lo menos algunos de los criterios

10. La excepción de esta regla ocurre en los fines de semana, cuando un juez está normalmente «a solicitud». Los partidos políticos ocasionalmente se aprovecharon de este hecho para presentar casos ante jueces que creían que simpatizaban con sus argumentos, siendo éste un proceso judicial que entraba en vigor en el fin de semana.

programáticos del PT (o, tal vez, los jueces de los tribunales superiores, para aumentar las posibilidades de alinearlos con el PT).

Un buen ejemplo del uso de la estrategia de base amplia fue el caso del racionamiento eléctrico de la administración provisional (*medida provisória*) en 1994. La medida provisional que implementó el racionamiento durante una semana de editoriales y cuando todo lo demás falló, el PT en el Congreso en Brasilia se opuso a la medida provisional; lo presentó ante los partidarios y aliados a lo largo del país, presentando demandas, ascendiendo a cientos de casos en los tribunales inferiores del PT. A finales de mayo, había aprobado la ley y más de una quinta parte de los casos fueron otorgadas por el Primer Tribunal. El presidente se había opuesto repetidamente a la medida, pero en un caso su juicio político (*impeachment*) se estaba considerando.

En resumen, justamente como lo haría de nuevo al año siguiente, el PT intentó complicar la implementación de la medida provisional, divulgar, demorar y debilitar la medida de Cardoso. Si bien no inhabilitó a Cardoso, las acciones amplias para promover el caso del PT sobre sus efectos potencialmente negativos sobre su opositor político principal.

Es interesante anotar que en 1994, cuando el PT estaba tratando una nueva estrategia a partir de la experiencia del Partido Liberal (PSL) presentó una ADIN (Acción Directa de Inconstitucionalidad) contra la medida provisional, aunque miembros del personal del PT presentaron una gran cantidad de casos amplios en los tribunales inferiores (entrevista del autor)<sup>11</sup>. El hacerle caso a los tribunales inferiores socavados por un partido, por lo menos, impugnó los términos, de un modo que el PT encontraba más perturbadoras que la ADIN: la ADIN del PSL fue rechazada por el PT (con otros tres partidos de

11. Acción Directa de Inconstitucionalidad.

### III.4. Juicios contra figuras públicas

Finalmente, los miembros del PT fueron activos en presionar juicios e investigaciones contra figuras públicas, aunque nunca con un claro control central público de los líderes del partido. En entrevistas con militantes, un reclamo recurrente fue el de presentar juicios contra figuras públicas sobresalientes. Ésta no era una estrategia política, sino una respuesta legal legítima a actos punibles de altos funcionarios del gobierno. Miembros del partido expresaron un grado alto de convicción sobre este punto, anotando que líderes políticos «sabían en lo que se metían» cuando tomaban posesión de sus cargos.

Dicho esto, alguna evidencia anecdótica sugiere que el PT sabía que a veces, éste no era el caso, el uso de los tribunales era claramente político. Por ejemplo, al final del segundo período de la administración de Cardoso, con respaldo legislativo inusual del recientemente victorioso PT, el gobierno pudo aprobar una ley que daría al presidente, a su gabinete, a los gobernadores y a sus gabinetes y a los alcaldes, un «foro» especial en los máximos tribunales. Los reportes de prensa sostuvieron que Cardoso estaba motivado por la experiencia de su vecino, el anterior presidente de Argentina, Carlos Menem, quien fue puesto bajo arresto domiciliario poco después de dejar su cargo. La administración de Cardoso argumentó que dicho foro especial era fundamental para proteger a los principales servidores públicos federales, quienes de otro modo, debido a su función federal, podrían afrontarse con costos exorbitantes al tener que defenderse de juicios en cualquiera de los más de 500 tribunales federales extendidos a lo largo del país.

El apoyo del PT para esta ley enfatizó el temor del partido de que dichas estrategias legales pudieran ser usadas en contra de la administración entrante de Lula. Además, podía haber reflejado el reconocimiento creciente dentro del partido, de que sus miembros también estaban afrontando una cantidad de casos semejantes a nivel de gobierno estadual y local<sup>12</sup>.

Ciertamente, el tema de los altos costos legales personales del servicio público había entrado en la principal corriente política. Según informes, un presunto candidato a la presidencia del Banco Central rehusó una oferta de la administración entrante de Lula por esta razón (Patú *et al.*, 2002). Inquietudes como éstas sobre la cacería legal de los

políticos no eran infundadas, pues durante sus servicios durante el gobierno de Cardoso, algunos presentados por miembros del PT (Barros, 2002). Pedro Malan, quien durante ocho años de gobierno, se convirtió en una figura política neoliberales de la administración de Cardoso. La Corte Federal Regional de Brasilia, donde cuatro de los miembros del PT fueron presentados. Mientras tanto, sin evaluar la validez de la investigación emprendida por el Ministerio Público, 39 casos pendientes que alegaban corrupción contra ministros de Cardoso en la justicia.

### IV. LECCIONES DEL USO TÁCTICO

El uso de las Cortes por parte del PT es una mezcla interesante de metas y tácticas. En conjunto, esta mezcla permitió al PT la transición del partido a políticas clave y a la desacreditación de la política, desacreditando iniciativas políticas del gobierno. La evidencia muestra que el poder judicial proporcionó tácticas: las disputas que no pudieron resolverse tras el proceso deliberatorio en la Cámara de Diputados, llevando a los casos a ser presentados a los tribunales.

Las metas de expresarse políticamente coinciden con las metas de la oposición. Estas metas son directamente hostiles a las vías más probables para retardar la implementación según lo observado con los casos de corrupción, lo más grande no fue creado por el PT, contra el plan, iniciados en parte dependientemente de ser presentados.

13. Estos datos son el resultado de una investigación del STJ y del STF en los cuales Malan fue el único en ningún modo exhaustiva, y es imposible presentar un juicio en contra de Malan. El uso de los juicios en contra de políticos fue el más común.

14. Las tres categorías de acusaciones administrativas y acciones por delitos políticos: 17 miembros del Congreso, 17 contra gobernanza y 17 contra la independencia del autor con el Ministerio Público.

12. Aunque los mecanismos de investigación no son completamente fiables, una investigación de casos en el STF, el STJ y el tercer Tribunal Regional Federal (TRF), en los cuales miembros principales y diputados nacionales del PT de los Estados de *São Paulo* y *Mato Grosso do Sul* eran demandantes o acusados, encontró que miembros del PT eran acusados en aproximadamente el doble de juicios que en los que eran demandantes, sobre todo en juicios por supuestos actos punibles del gobierno local o en casos de supuestas calumnias. Mi investigación encontró que en el TRF, el STJ y el STF, estos miembros importantes del PT estaban registrados como demandantes en 40 casos y como acusados en 94. La investigación incluyó a todos los diputados nacionales elegidos para los períodos de la Cámara 1995-1999 y 1999-2003, así como también a los siguientes miembros sobresalientes del PT: Luiz Inácio Lula da Silva, Antonio Palocci, Eduardo Suplicy, Marta Suplicy, Guido Mantega, José Dirceu, Ricardo Berzoini, José Genoimio, Aloizio Mercadante, Luiz Dulci y Tarso Genro.



puede en efecto debilitar los esfuerzos hacia la expresión política al limitar la oposición legal a un solo caso en el STF, del cual todo depende. En otras palabras, si la meta es proclamar la oposición, el mejor uso táctico de los tribunales puede no coincidir con la mejor estrategia política y legal.

Una consideración final radica en lo que el uso de las Cortes por parte del PT dice sobre las creencias del partido acerca de las instituciones políticas de Brasil y de las predisposiciones de ellas. Al ser preguntados directamente sobre las predisposiciones de las Cortes, miembros del PT anotaron la parcialidad del STF, cuyos jueces eran todos designados por presidentes a quienes el PT se oponía. Miembros del partido se quejaron de que los miembros del STF ocasionalmente demoraban casos importantes solicitando tiempo adicional para su estudio. Anotaron, además, el modo en que las decisiones a menudo giraban en contra del partido, mientras simultáneamente admitían que no todos los casos iniciados por el PT eran tan fuertes legalmente como los presentados por el Colegio de Abogados o por el Ministerio Público. Por otra parte, ellos también anotaron la importancia de jueces «simpatizantes» de las Cortes bajas, expresando un acuerdo y complacencia general para trabajar dentro de los límites de las instituciones claves y principios del sistema legal. En otras palabras, el sistema podría estar muy parcializado hacia el gobierno, pero no necesariamente excluía por completo al PT. Efectivamente, el uso de la justicia por parte del PT de una manera táctica, dirigida al logro de sus más grandes metas estratégicas, muestra un compromiso para trabajar dentro de los límites del sistema y ratifica así de manera implícita su función democrática.

## V. USO DE LA JUSTICIA MIENTRAS EL PT EJERCE PODER

La experiencia de los primeros 15 meses de la administración Lula sugiere que los partidos políticos siguen usando las Cortes como una extensión de la política ejecutiva y legislativa. La mayor diferencia radica en la sustitución de los partidos en el poder: Lula, el PT y sus aliados de izquierda y centro-izquierda mantienen ahora la Presidencia y una mayoría en el Congreso, mientras el Partido de la Social Democracia Brasileña (*Partido da Social Democracia Brasileira*, PSDB) de Cardoso y su aliado en algún tiempo, el Partido del Frente Liberal (*Partido da Frente Liberal*, PFL), están en la oposición. Esta sección expone brevemente la cuestión relativa al uso de la Corte en esta época (hasta donde hay evidencia disponible al inicio de la nueva administración) y ofrece algunas conjeturas sobre los medios por los cuales los dos partidos, el PSDB y el PFL, puedan llevar a cabo su oposición en la justicia.

Comienzo con tres proposiciones generales. Primera, como partidos que tienen una base popular sustancialmente menos movilizadora que la base del PT, es probable que las estrategias legales del PSDB y PFL enfaticen la acción en el máximo tribunal mediante la ADIN, por encima de las objeciones en los tribunales inferiores. Segunda, dados los cambios en la ley acerca de juicios contra figuras públicas, el número de casos de ese tipo puede haber menguado debido a la disminución en las posibilidades de presentarlos

independientemente de consideraciones sobre los enfoques ideológicos diferentes. Tercera, los temas y los enfoques de las estrategias legales son muy posibles que las estrategias legales sean diferentes en diferentes situaciones.

### V.1. Juicios contra figuras públicas

Pensando en los cuatro tipos de juicios mencionados, las estrategias legales, están limitadas en parte por la selección de casos presentados contra figuras públicas. el presidente del Banco Central, el jefe del Estado Mayor Dirceu, en el caso de un juicio presentado por el PT, solamente un juicio presentado por el PT, a la oposición (era del PFL) de las Cortes, pero es imposible de determinar las posibles inclinaciones del PFL.

### V.2. Objeciones legales de base constitucional

Observando hacia atrás, no es sorprendente que el hecho de un gran esfuerzo en los tribunales que fue muy perjudicial, por ejemplo, el caso de Cardoso para el sector eléctrico. La administración de Lula no se ha basado en la oposición (como era el caso con Lula) de oposición extensa requerida por el PSDB no han adoptado esta estrategia.

Es posible que ambas explicaciones de la administración de Lula en los 15 meses de gobierno, siguiendo el ejemplo del gobierno de Cardoso, aprobando una política monetaria muy ajustada, medida, limitadas a las políticas de

15. La investigación incluye la Corte Suprema de Justicia y el Supremo Tribunal de Justicia de casos contra Pedro M.

*Fome*), las cuales pueden ser polémicas en el proceso establecido para su implementación, pero cuyos fines son considerablemente consensuales. El PFL y el PSDB respaldan ampliamente las políticas legadas por Cardoso y ha sido innecesario el uso amplio de las Cortes para objetar las innovaciones políticas de Lula hasta la fecha, dada la envergadura del respaldo popular y del apoyo, fingido al menos, que todos los partidos dan a dichas metas de bienestar social en ausencia de altos costos. Además, simplemente es improbable que el PFL y el PSDB puedan lograr adhesión extensa en una campaña legal semejante a la que se movilizó en oposición a las privatizaciones de Cardoso, porque los aliados de los partidos en la sociedad civil están menos movilizados, los temas bajo debate ahora son menos polarizadores y los mismos partidos de oposición están ahora menos opuestos a los amplios objetivos de la administración de Lula.

### V.3. La Acción Popular (AP)

A diferencia de la acción de base amplia para llegar a la justicia, la decisión de presentar una AP no requiere del control del partido central (no ocurre lo mismo con las ADIN). En resumen, al igual que los juicios contra figuras públicas, la decisión de presentar una AP puede ser individual y, por lo tanto, aislada de los objetivos o estrategias de la política del partido. Sin embargo, como vimos anteriormente, cuando el PT estaba en la oposición, las AP presentadas por sus miembros coincidían considerablemente con las prioridades de la política del partido. Si bien el partido de manera creíble alegó poco control sobre estos juicios, sí mantuvo algún registro de procesos en marcha.

El uso de la AP por parte de los partidos de oposición parece haber disminuido de manera significativa desde la administración de Cardoso hasta la de Lula. Aunque las AP continúan siendo usadas frecuentemente en la política a nivel estatal y municipal, a nivel federal sólo un puñado de AP han sido presentadas en contra de figuras principales del gobierno. Entre estas AP, la más sobresaliente fue una AP presentada por un senador principal del PSDB contra Benedita da Silva, ministra de Asistencia Social, cuyo viaje a Argentina —pagado con fondos públicos— para asistir a un desayuno de acción de gracias generó conmoción pública; otra AP sobresaliente fue la presentada por un congresista del PSDB en contra de la publicidad pagada por el gobierno sobre la reforma de la seguridad social. En ambos casos, la política no fue el tema principal, sino el abuso de los fondos públicos. Esto contrasta con la muestra de las AP presentadas por el PT en contra del gobierno de Cardoso, las cuales fueron divididas entre las que impugnaban actos punibles administrativos y el mal uso de fondos públicos y las que se enfocaron más en asuntos políticos tales como la privatización y la reforma del servicio civil.

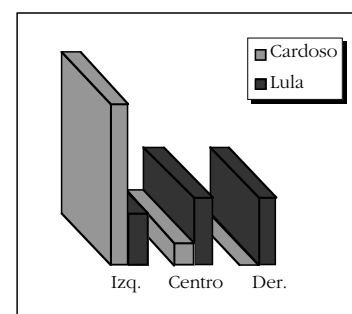
El descenso en el número de Acciones Populares y el cambio en su enfoque pueden reflejar una cantidad de factores diferentes. En un grado menor, pueden reflejar algo de consenso entre el gobierno y la oposición (o al menos una diferencia de opiniones no tan extensa) sobre los objetivos de la política. Pero también pueden ser el resultado de la propia frustración de la oposición (o sea, del PFL y el PSDB) con el uso

de las AP, con raíces en la época de Cardoso. En marzo de 2004, el senador PT presentó el borrador de un proyecto de ley que prohibía que las AP eran presentadas contra funcionarios públicos, requiriendo que las AP con fines políticos no a lo largo de la nación.

### V.4. La Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADIN)

El uso de la ADIN indica que el PT ya no es el único partido que usa la ADIN en comparación con 1996<sup>16</sup>. Al analizar las ADIN presentadas en 2004, parece estar en quién presenta los juicios. En 1996, los juicios por partidos políticos contra Cardoso y Lula presentadas contra Lula entre enero y marzo de 2004. Las diferencias mayores están en los demócratas. Como ilustra en la Figura 1, la distribución de las ADIN es variable: cuanto más inclinación de la corte que presente una ADIN contra Cardoso, más probable es que presente una ADIN contra Lula. Los partidos por ideología en Brasil, la

FIGURA 1  
DISTRIBUCIÓN DE ADIN POR PARTIDO



Fuente: Supremo Tribunal Federal (STF), registros de ADIN, 1996-2004. PSC, PT, PTB y PV; los partidos de centro son PL, PPSD y PFL.

16. Es demasiado temprano para decir que la del PT. Sin embargo, ese *record* de que las ADIN fueron presentadas en la Corte en vez de producir una declaración de inconstitucionalidad en el Congreso, sugiere el potencial de la Corte.

que están dentro de la coalición del gobierno o están fuera de la misma. No hay ninguna ADIN presentada por los aliados de Cardoso durante sus primeros 15 meses; cuatro fueron hechas por los aliados del PT<sup>17</sup>.

En cuanto al tema de las ADIN, el hallazgo clave es una gran diferencia en su enfoque. Las ADIN presentadas por partidos políticos contra las políticas de Cardoso en los primeros 15 meses de su administración, se enfocaron principalmente en la reforma del servicio civil, el *Plan Real* y temas electorales. Como se anotó en la sección previa, el enfoque del PT durante el transcurso de la presidencia de Cardoso fue principalmente en el servicio civil, la seguridad social y temas sobre desnacionalización y privatización.

Las ADIN presentadas contra Lula se han centrado en los impuestos, la agricultura y la regulación del sector eléctrico. La ley tributaria ha sido contenciosa; el PSDB y el PFL objetaban tanto los medios por los cuales la reforma tributaria de Lula fue impulsada para salir de la Cámara, como también el contenido (la ley incrementó la carga tributaria considerablemente sobre los servicios profesionales y fue en contra de los deseos de los gobernadores en algunos Estados liderados por los dos partidos). El evento clave en agricultura fue la decisión polémica del gobierno de permitir la plantación de frijol de soja modificado genéticamente en el año 2003, lo cual condujo a la presentación de una ADIN en contra del gobierno de Lula por parte de uno de sus aliados (el PTB), así como también por parte del PV de izquierda y del PFL. La regulación del sector eléctrico fue el tema que produjo una división que tal vez más se aproximaba a la división entre los gobernantes y la oposición que se demostraba bajo Cardoso. El enfoque más estatista del gobierno de Lula en el sector fue criticado como debilitador de las entidades reguladoras autónomas establecidas bajo Cardoso y causante de llevar a la centralización del sistema regulatorio en el Estado. Irónicamente, el PFL y el PSDB también objetaron considerablemente los cambios que se implementaban por medida provisional (*medida provisória*; un tipo de decreto presidencial supuestamente de emergencia que entra en rigor sin deliberación en el Congreso), una queja expresada frecuentemente por el PT mientras estaba en la oposición.

Es demasiado prematuro poder evaluar los resultados de estos juicios, puesto que el STF tiene todavía que decidir sobre la mayoría de las ADIN presentadas durante el primer período de Lula. Durante la administración de Cardoso, los partidos políticos fueron sin lugar a dudas los peores demandantes en el STF, logrando *liminares* o ganando por los méritos de un proceso en grado inferior a cualquier otro grupo demandante. No hay razón para esperar que le vaya mejor a la oposición que a Lula. La administración de Lula ha designado a tres de los once miembros del STF; es probable que los partidos políticos de oposición sigan usando al STF para divulgar o desacreditar las políticas de Lula tanto como para demorar o inhabilitarlas. Los partidos políticos continúan presentando juicios sólo cuando ellos creen que necesitan expresar su oposición a cierta política y están seguros de que otros actores legales, tales como el Ministerio Público, no lo harán.

17. De éstas, dos impugnan leyes implementadas antes de que Lula asuma, en tanto que las otras dos impugnan políticas de Lula sobre el frijol de soja modificado genéticamente y sobre regulaciones del Congreso en los deportes.

## VI. CONCLUSIÓN

Unas cuantas ironías vinieron con la ADIN, más allá de cualquier duda que exista sobre el uso políticamente político, que la participación en el uso de los tribunales y que el uso de los tribunales para hacer un mejor uso de los tribunales.

En cierto número de casos, la ADIN fue una ironía. Las mismas críticas que usaba la ADIN presentada por el PSDB en el año 2003, para alterar las medidas reguladoras de Cardoso citando como precedente una ADIN del PCdoB y el gobierno de Cardoso (guiado por los procesos en la Corte que el uso de los tribunales haciéndose eco de los reclamos de la oposición. La oposición se quejó de que Lula en el STF retardó el año pasado la regulación del sector eléctrico de la administración de Cardoso son dos de oposición han aprendido que la ADIN visionales puede ser un medio efectivo.

Un segundo conjunto de ironías vino a las que se opuso durante la administración de Lula no ha mostrado nada del servicio civil iniciada por Cardoso. Los litigios pendientes en contra de Cardoso, por ejemplo, considerar una ADIN en la oposición en 1998 (una ADIN para colocar al PT en una situación difícil en esta situación. Roberto Brant, ministro de la administración de Lula recortó pensionados sobre 90 años de edad para solicitar su pensión), alguien más en el pasado gobierno de Cardoso «diablo» (Painel, 2003).

Existen claramente algunas críticas a los grupos de oposición. La oposición en la vez en parte porque el PSDB y el PT

18. Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADIN) n° 2005.

donde han ayudado a la administración de Lula, por ejemplo, a aprobar su reforma de seguridad social. La administración de Lula ha adoptado algunas de las antiguas políticas de Cardoso, lo cual significa que las diferencias políticas son menos agudas de lo que podrían haber sido. La administración de Lula tiene solamente una leve mayoría legislativa, lo cual le impide llevar a cabo cambios profundos y potencialmente divisorios en la política como los efectuados durante la presidencia de Cardoso. El sistema institucional en el cual opera la oposición es también ligeramente diferente, puesto que el STF tiene ahora tres jueces que fueron nominados por Lula y ha habido algunas restricciones sobre los juicios en contra de figuras públicas. Probablemente como resultado del carácter ligeramente menos contencioso de la política de Lula hasta la fecha y en contraste con las reformas neoliberales altamente contenciosas bajo la administración de Cardoso, la importancia de la reforma para los partidos de la oposición puede ser inferior a lo que fue para el PT cuando estaba fuera del gobierno.

Sin embargo, independientemente de la ideología, es claro que los partidos de Brasil acuden frecuentemente a las Cortes como una extensión de sus estrategias políticas en otras partes. Esto es similar al uso político de las Cortes en los Estados Unidos y Europa, aunque los sistemas institucionales en los cuales estas alternativas son usadas son significativamente diferentes y los mecanismos disponibles para hacer tal uso de las Cortes proporcionan incentivos para los partidos políticos en el desarrollo de sus propias estrategias judiciales. Al elegir el modo de usar las Cortes, los partidos políticos de Brasil están restringidos por sus propias características, tales como las raíces de base popular del PT, en comparación con la oposición a Lula, que tiene una base más amplia en la élite. Ese atributo del PT puede explicar su decisión ocasional de usar objeciones legales de base extensa en vez de juicios en máximo tribunal. Las condiciones institucionales también importan: el PT en oposición decidió usar acciones de base extensa en los tribunales inferiores no sólo con la meta de crear más de una repercusión política sino también en base a la jugada de números descrita anteriormente; en ausencia de jurisprudencia vinculante, los juicios individuales en los tribunales inferiores ofrecen buenas oportunidades de dar con un juez que defienda algunos aspectos de una objeción que podría ser rechazada en los tribunales superiores. Si bien algunos jueces de los tribunales inferiores podrían ser conocidos por ser simpatizantes de las metas del partido, la única manera de dar con dichos jueces era la de extender los procesos tan ampliamente como fuera posible.

En el extremo opuesto de la justicia, otro efecto institucional puede ser encontrado al imaginar lo que el sistema político parecería hoy si a los partidos políticos no se les permitiera acceso directo al STF por medio del mecanismo de la ADIN: los procesos relacionados con la política tomarían años para su término; la política sería cuestionada durante más tiempo pero en circunstancias políticas menos acaloradas y los partidos políticos tendrían menos incentivos para usar el STF como un campo de batalla política a corto plazo. Por otra parte, el mecanismo de la ADIN proporcionó a los partidos como el PT un voto en el sistema democrático durante más de 10 años, cuando ellos fueron excluidos completamente del poder en el Ejecutivo y Legislativo. Dicha incorporación en el sistema parece haber sido un elemento importante para proveer

legitimidad a la política y al proceso del desarrollo político de Brasil.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário*.  
BARROS, Guilherme. Ex e atuais direitos. 7 de julio del 2002.  
BRASIL, Sandra; RAMALHO, Cristina. *Paulo*, 4 de abril del 2001.  
CASTRO, Marcus Faro de. O Supremo. *Brasileira De Ciências Sociais*, 1999.  
— The Courts, Law and Democracy. 49, n° 152, pp. 241-252.  
CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA FEDERAL. 1988.  
DAHL, Robert. Decision-Making in a Democracy. *Journal of Public Law*, 1957, vol. 6.  
EHRMANN, Herzlich. *Comparative Law*.  
FREITAS, Silvana de. Oposição usa STF. 15 de febrero del 1997.  
FREITAS, Silvana de y SUWWAN, Leila. 21 de junio del 2002.  
LINZ, Juan y STEPAN, Alfred. *Problems of Democracy in Europe, South America, and Post-Soviet States*. Cambridge University Press, 1996.  
MADUEÑO, Denise. Promulgação de lei. 15 de febrero del 1998.  
NORTH, Douglas. *Institutions, Institutions, Institutions*. Cambridge University Press, 1990.  
PAINEL. *Folha de São Paulo*, 9 de novembro del 2002.  
PATÚ, Gustavo; ALENCAR, Kennedy. 15 de febrero del 1997.  
ROSENBERG, Gerald. *The Hollow Hope*. University of Chicago Press, 1991.  
SAMUELS, David. From Socialism to Socialism. *Journal of the Workers' Party in Brazil*.  
SCHATTSCHNEIDER, Elmer Eric. *The Semi-Presidential System in Latin America*. New York: Holt, Rinehart and Company, 1970.  
SEGAL, Jeffrey y SPAETH, Harold. *The Supreme Court in the United States*. Cambridge University Press, 1999.  
SHAPIRO, Martin. *Courts: A Comparative Study*. Cambridge University Press, 1981.  
SHAPIRO, Martin y STONE SWEET, Alec. *The Politics of the Courts*. Cambridge University Press, 2002.

- STONE SWEET, Alec. *Governing With Judges: Constitutional Politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- TATE, Neal. Comparative Judicial Review and Public Policy: Concepts and Overview. En JACKSON, Donald y TATE, Neal (eds.). *Comparative Judicial Review and Public Policy*. Westport, CT: Greenwood Press, 1992, pp. 3-13.
- TATE, Neal y VALLINDER, Torbjörn. *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press, 1995.
- TAYLOR, Matthew. Veto and Voice in the Courts: The Brazilian Judiciary, Institutional Structures, and Policy Change. *Artículo presentado en la Conferencia Anual del Southern Political Science Association*. New Orleans, enero 2004.
- TRIBUNAL FEDERAL SUPREMO. *Petições Iniciais*. Investigado entre mayo de 2003 de marzo de 2004, <http://www.stf.gov.br/processos/adi/default.asp>.
- WERNECK VIANNA, Luiz *et al.* *A Judicialização Da Política e Das Relações Sociais No Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999.

CORRESPONDENCIA DEL AUTOR con Gilda Pereira de Carvalho, Sub-procuradora General de la República, Ministério Público Federal, 9, 11 y 16 de diciembre, 2003.