

CORRUPCIÓN ELECTORAL Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN BRASIL

Márlon Jacinto Reis¹

Abstract – This paper intends to address the multiple basis of the reproduction of the electoral corruption in Brazil, especially on its form of abuse of economic power and one of its most generalized expressions: vote buying. Its goal is also to present some empirical data sources capable to serve as an adequate support to a socio-juridical research about this theme.

Resumen - Este estudio se propone a exponer en amplios rasgos algunas de las múltiples bases de la reproducción del fenómeno de la corrupción electoral en Brasil, especialmente en el que atañe al abuso del poder económico y a una de sus expresiones más generalizadamente presentes: la compra del voto. Su objetivo es también el de inventariar algunas fuentes de datos empíricos capaces de propiciar una adecuada mirada socio-jurídica del tema aquí versado.

1. Poder y exclusión social

En Brasil, en términos generales, el acceso al ejercicio del poder a través del mandato político ocurre por medio de la conquista de cargos electivos, caracterizados por la transitoriedad y el voto universal, directo y secreto. El proceso electoral – aquí comprendido como sucesión de fases para la selección de los mandatarios públicos – es influenciado por la distribución (o falta de distribución) efectiva del poder entre los diversos niveles que componen la sociedad, algunos de los cuales se encuentran en permanente conflicto.

Parte significativa de los miembros de la sociedad está excluida – por condicionantes económicos, sociales, culturales y políticos – de la capacidad real de influir de modo conciente y organizado en la definición de los ocupantes de los cargos públicos y de las políticas públicas que habrán de ser adoptadas por ellos². La exclusión social y el individualismo figuran entre los

¹ Juez del Poder Judicial de Maranhão (Brasil), representante internacional de la Asociación Brasileña de Jueces y Fiscales Electorales, vencedor del I Premio Innovare (Fundación Getúlio Vargas, Asociación de los Magistrados Brasileños y Ministerio de la Justicia de Brasil), investigador colaborador del Grupo de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Sector de la Universidad de Zaragoza, Doctorando en “Sociología Jurídica e Instituciones Políticas” por la Universidad de Zaragoza, España.

² El demógrafo Thierry Linard de Guertechin afirma que “Parte significativa de la población está se tornando inútil para el sistema dominante y, literalmente, sin empleo, en una y para una

elementos que impiden el desarrollo de comprensiones más esclarecidas de la realidad política, estableciendo las oportunidades para la manipulación del voto. Numerosas denuncias presentes en los periódicos y dirigidas a la Justicia Electoral brasileña comprueban la supervivencia de prácticas tan drásticas como el cambio directo de votos por dinero.

La desmovilización de amplios sectores sociales contribuye para el incremento de la exclusión, impidiendo el flujo de contactos sociales, informaciones y ayuda mutua imprescindibles al desenvolvimiento de nuevas formas de comprensión de la importancia de la disputa política. Campos *et al* afirman que, en Brasil, la exclusión social se manifiesta generalizadamente:

“De un lado, la vieja exclusión sigue siendo la marca de las regiones geográficas menos desarrolladas, delante de la permanencia de la baja escolaridad, de la pobreza absoluta en el interior de las familias numerosas y de la desigualdad en los rendimientos. De otro lado, la nueva exclusión viene contaminando rápidamente las regiones más desarrolladas, por intermedio del desempleo generalizado y de larga duración, del aislamiento juvenil, de la pobreza en el interior de las familias monoparentales, de la ausencia de perspectiva para parte de la población con más escolaridad y del aumento de la violencia” (2004, 34).

La exclusión, así presentada, actúa como un problema dúplice: por un lado, incorpora las graves consecuencias de la negativa de acceso a los bienes de la vida; de otro, torna inviable el ejercicio o la participación efectiva en el poder político

2. Un breve recorrido por la historia de las elecciones en Brasil

Es interesante emprender ahora una rápida revisión de los principales hechos que marcaron el desarrollo de las instituciones democráticas y especialmente del sistema representativo en la historia jurídica y política brasileña.

Son tres las fases de la representatividad política en aquel país:

Fase I – El sistema de verificación de poderes

Entre las primeras experiencias electorales a lo largo del período colonial y la Primera República (1899/1930) Brasil convivió con el denominado “sistema de verificación de poderes”, en el que el proceso electoral era presidido por el propio Gobierno. Los métodos de selección de los mandatarios, en aquel entonces, combinaban la edición de leyes injustas con el fraude, los abusos de poder y la violencia. En el nivel de la legalidad, pueden ser citados, para ejemplificar, los siguientes instrumentos:

- La Ley de los Círculos, de 1853, en virtud de la cual, por simple decreto, fueron definidas áreas de división territorial para fines

electorales, cuando para esa hipótesis la Constitución de 1824, en su artículo 97, ya exigía la promulgación de ley específica;

- Ley del Tercio, de 1875, que fijaba con antelación la proporción de escaños a ser ocupados por la oposición. Tuvo el mérito de proporcionar alguna representación a las oposiciones, evitando la ocurrencia de las llamadas *Cortes unánimes*;

- Ley Saraiva, de 1881, que estableció las elecciones directas, antes realizada en dos grados, pero que trajo mayores exigencias para la comprobación de la renta, necesaria al ejercicio del voto. Es interesante la circunstancia de que el sistema de votos en diversos grados (o colegios electorales de distintos niveles) fue directamente influenciada por la Constitución de Cádiz, de 1812 (Cândido: 2004, 28).

- Ley Rosa e Silva, de 1904, que autorizó el "voto a descubierto" (Costa Porto, 2000, 270), es decir, suprimió el sigilo del voto.

Es curioso registrar que hasta 1842, cuando el día 4 de marzo fue editado en Decreto nº 157, era posible el voto a través de tercera persona autorizada (Cândido: 2004, 27)³.

A lo largo de todo ese período se utilizaron la "elecciones a punta de pena" – una referencia al objeto utilizado por para escribir las actas –, donde quien de hecho escogía los nuevos mandatarios no eran los electores, sino los componentes de las mesas electorales que simplemente creaban las actas reveladoras del "resultado" del la elección.

Era común el voto de los muertos e de aquellos que no más residían en el pueblo o ciudad. Además de eso "Solamente a partir de las Constituciones de 1934 y 1946, el país pasó a difundir los derechos políticos, con la universalización del voto, exceptuando los analfabetos. Hasta 1930, se acuerde que la democracia tenía características bastante restrictas. A título de ilustración, en ese año, solamente 5,6% de la población brasileña fue a las urnas" (Campos: 2004, 33). En cierta época, los electores cuyo voto fuera de destino dudable podían ser esperados a la puerta de las casillas electorales por

³ Acerca de ese Decreto, Fábio Konder Comparato relata que: "Em 1842, diante do escândalo geral provocado pelo ambiente de violência em que se desenrolara o último pleito, conhecido em nossa história política como "as eleições do cacete", o Governo decidiu baixar um decreto regulador do processo eleitoral, o de nº 157, de 4 de maio. Em que pese às boas intenções governamentais, o Decreto era evidentemente inconstitucional, e a oposição não deixou de denunciar o fato. O art. 97 da Carta estatua que 'uma Lei regulamentar marcará o modo prático das Eleições, e o número dos Deputados relativamente à população do Império'. Um decreto governamental não podia, a todas as luzes, ser aceito como o equivalente de uma lei" (Comparato: 2000, 308).

agresores mercenarios. Este fue el caso de los "capoeiras" (Bahia) y de los "cacetistas" (Rio de Janeiro)⁴.

La violencia que promovían no raro llegaba a las puñaladas e disparos de arma de fuego. Los *cacetistas*⁵ "eram grupos armados que repeliam, da porta das matrizes, os votantes da oposição" (Costa Porto, 2000, 87). Costa Porto nos acuerda de que el año de 1840, en Rio de Janeiro, entró para la historia como aquél en que se dieron las "eleições do cacete" (2000, 87).

A la oposición eran reservados pocos escaños, solamente para legitimar la supremacía del Gobierno. Costo Porto enseña que "en las elecciones de 1848, el nuevo gobierno, dirigido por el Conservador Araújo Lima, disminuyó la bancada liberal a solamente un escaño" (2000, 185). Y además "... en la Cámara de 1850-2, de mayoría conservadora, sólo un liberal fue reconocido, Bernardo de Souza Franco. En 1852, los conservadores, con Itaboraí al frente del Gabinete, obtuvieron la unanimidad en la Cámara ..." (2000, 185).

Entre el Decreto de 26 de marzo de 1824 y la Ley Saraiva, de 1881, la recogida de los votos era realizada el interior de los templos católicos. Se pretendía, con eso, que, por respeto o devoción, allí no se realizaran actos de violencia contra los electores. La estrategia no tuvo éxito. En el Estado de Ceará, quedaron conocidas como "cerca-igrejas" (cerca-iglesias) las hordas que, bajo el sueldo de los *coronéis*, invadían los templos para amenazar y agredir quienes insistieran en ejercer el derecho al voto.

Relativamente a las elecciones de 1889, Joaquim Nabuco dejó el siguiente relato:

"Una vez, por ejemplo, entré en la casa de un operario, empleado en uno de los arsenales, para pedirle el voto. Se llamaba Jararaca, pero sólo tenía de terrible el nombre. Estaba listo para darme el voto, tenía simpatía por la causa, dijo él; pero votando, era despedido, perdía el pan de la familia; tenía recibido la *chapa de caixão* (un billete electoral grabado con una señal que tornaba posible identificar al elector), y si ella no apareciera en la urna, su suerte estaba acabada en el mismo instante ..." (1999, 187).

Si mismo después de la utilización de algunos o de todos esos mecanismos el resultado electoral todavía no fuera el deseado, existían otras alternativas: con los del Gobierno se empleaba el "esguicho" (o complementación fraudulenta de los votos faltantes); a los opositores se destinaba la "degola" (o simplemente su retirada del rol de los elegidos).

⁴ Es de Costa Porto el siguiente registro: "No final do Império, os capoeiras participavam ativamente das campanhas eleitorais, atemorizando os votantes contrários. José Murilo de Carvalho lembra o depoimento de diplomata francês, para quem as eleições, de então, eram resolvidas a porrete, a faca e a revólver, sendo os capoeiras agentes eleitorais muito úteis: 'votavam um número indefinido de vezes, impediam de votar os adversários de seu chefe, em caso de reclamações ou resistência recorriam à *ultima ratio* certos da impunidade garantida pelos chefes políticos'" (2000, 278).

⁵ El nombre "cacete" designa, en portugués, a palo, bordón o bastón, instrumento utilizado por los agresores para hostigar a los votantes.

La denominada “República Oligárquica” o “Primera República” (1889-1930) fue dominada por el *coronelismo* (hegemonía local das elites rurales), por la *política de los gobernadores* (dominio partidista de los gobiernos locales) y por la *política del café con leche* (sucesión presidencial previamente pactada entre los cafeteros de Sao Paulo y los ganaderos de Minas Gerais).

Los coroneles⁶ operaban como conversores de favores administrativos en poder electoral⁷. Ese panorama político, marcado por la opresión local, funcionó como la base de *legitimidad* para la supremacía política del poder económico, definida por la detentación de la propiedad de la tierra. De ahí viene la conclusión de Walter Costa Porto según la cual “En nuestra Primera República, todos los análisis, sea la del enfoque del coronelismo ‘forma peculiar de manifestación del poder privado’, como lo quería Victor Nunes Leal ..., sea a partir del enfoque clientelar, a partir de la manipulación de bienes públicos, indican el falseamiento de la representación política por el abuso do poder”⁸.

Con el inicio de la industrialización, otros factores políticos empezaron a cobrar reconocimiento. Entre tanto, así como la industrialización no ocurrió igualmente en todo el país, así también las relaciones políticas fueron afectadas de modo diferenciado. Acerca de eso no habla Pang:

“El éxito de Sur y el fracaso del Nordeste para construir un sistema partidario fue apenas uno de muchos factores importantes en la reconstitución del liderazgo político rural. En Centro-Sur los partidos republicanos efectivamente mantuvieron los coroneles locales bajo control, transformándolos en obedientes miembros del partido, mientras el Nordeste de múltiples facciones sintió poco de la integración política de la costa y del *sertao* bajo las reglas de un partido fuerte” (Pang: 1973, 70).

El Tenentismo (1922-1927)⁹ representó la insatisfacción de las clases medias, revelado por la repulsa a la corrupción e al fraude electoral, teniendo por objetivos el fin de la República das Oligarquías, la deposición del Presidente de la República y la autonomía del Ejército. En obra datada de 1922 (diez años antes de la creación de la Justicia Electoral), Edgard Costa ya proclamaba, se refiriendo a las mesas encargadas del servicio electoral que “Estas mesas,

⁶ Brandão Cavalcanti *et al.* explican la formación del fenómeno del *coronelismo*: “Ao término da estamentação militar, a classe dos proprietários rurais (o latifúndio caracterizava o regime territorial) ficou sendo o único estrato dominante ao nível federal, pois já o era, desde o início da República, nos planos municipal e estadual. Sabemos que, com o colapso do mecanismo centralizador do Império, o velho *princípio territorial* (agora reforçado pela pujante expansão dos cafeicultores) emergiu irresistível e naturalmente. Logo que se ausenta, com o 15 de novembro, a pressão imperial, surgirá nos municípios, como chefe político local, o potentado rural mais forte, podendo ter havido ou não concorrência em torno dessa hegemonia. Como veremos, serão os chefes das dominações nesse plano, e apenas nesse, que receberão o nome de *coronéis* ...” (1975, 127).

⁷ “En la Colonia así como en la Vieja República los notables locales utilizaron la autoridad de la cámara para defender, retener y comúnmente para expandir sus intereses personales” (Pang: 1973, 66).

⁸ Walter Costa Porto. Obra citada. p. 21.

⁹ Los movimientos más fuertes del llamado *Tenetismo* fueron el 18 del Forte de Copacabana (1922), la Pevuelta Paulista (1924) y la Columna Prestes (1924-1927).

organizadas en regla por elementos partidarios, no ofrecen las mismas garantías de imparcialidad que ofrecen las presididas por jueces, ajenos e desinteresados que son al resultado del pleito, a las cuales, cada vez más, a la medida que va creciendo el cuerpo electoral, ficaron en minoría" (1922, 17). Y concluía: "Es necesario, por lo tanto, urgentemente, un aumento del número de mesas presididas por autoridades judiciales; cuanto mayor sea ese número, cuanto más preponderaren ellas sobre las constituidas, exclusivamente, por electores, tanto mayor será el coeficiente de la verdad electoral" (Costa, 1922, 18).

De hecho el fraude y el peso de la Administración sobre las elecciones garantizaban en control del poder. Por eso "Entre 1902 y 1930 ningún candidato a la presidencia de la República [apoyado por el gobierno] perdió la elección" (Pang: 1973, 71). La *política del café con leche* llegó a sus estertores en 29 de octubre de 1929, con el crack de la Bolsa de Valores de Nueva York y la consecuente y drástica disminución mundial de los precios internacionales de los productos agrícolas. Era el prenuncio de un nuevo orden social, político y económico – proveniente del surgimiento de otros actores en el escenario brasileño, factor que provocaría fuertes cambios en el modelo político vigente – pero que por mucho tiempo extendería sus bases sobre la conformación o manutención del sistema de patronato político y partidario hasta hoy muy presente en Brasil.

Fase II – Con la Nueva República, nace la Justicia Electoral

La crisis política y económica ocasionó la toma del poder, el 1930, por la Alianza Liberal, dirigida por Getúlio Vargas. Entre los motivos del golpe de Estado estaba la alegación de fraude en las elecciones de aquél año, vencidas oficialmente por Júlio Prestes (candidato del Presidente Washington Luís), en un pleito cuyo resultado fuera completamente adulterado. En su discurso de ingreso en el cargo de Presidente de la República, proferido el 03 de noviembre de 1930, Getúlio Vargas ha dicho que "La vocación burocrática y la caza al empleo público en un país de inmensas posibilidades - verdadero campo abierto a todas las iniciativas del trabajo - no se justifican. Ese, con el caciquismo electoral, son males que tienen de ser combatidos tenazmente" (CPDOC).

Entre las principales ideas que formaban parte del proyecto de país anunciado en aquella fecha estaba la "reforma del sistema electoral, teniendo en cuenta, precipuamente, la garantía del voto" y la "reorganización del aparato judicial, en el sentido de que sea realidad la independencia moral y material de la magistratura, que tendrá competencia para dirigir el proceso electoral en todas sus fases" (CPDOC). En realidad, la "Revolución de 1930" fue producto de un nuevo pacto entre las elites brasileñas, no más representadas con exclusividad por las oligarquías rurales de Minas Gerais y São Paulo¹⁰. Según Luiz Werneck Vianna:

¹⁰ Sin embargo, después de la ascensión de Getúlio Vargas al poder se instaló una dictadura en la que "segmentos relevantes da população assalariada urbana acederam precocemente a

“La revolución de 1930 consistiría, pues, en un retorno a las raíces patrimoniales, obedeciendo al movimiento oculto de las estructuras, y no en una invención con que los dirigentes del orden burgués, delante da crisis de legitimidad de la Primera República, tendrían ampliado el alcance de la universalización del Estado, imponiendo mayor autonomía en cuanto a la esfera de los intereses — en ese caso, los dominantes en São Paulo —, con el fin de permitir la incorporación al sistema de orden de los personajes emergentes de la vida urbana, como militares, empresarios, operarios e intelectuales. Lo que sería el feliz interregno 1889-1930, cuando los intereses encontrarán representación en la política y formaron el Estado, en el contexto institucional de la Carta americana de 1891 e del sistema de dominación formalmente racional-legal de ella derivado, fue, como sabido, el momento republicano en que la esfera pública fue apropiada por la esfera privada e en que se solidarizó aquél sistema de dominación con el orden patrimonial pela vía del sistema político del coronelismo”¹¹.

En ese momento histórico surgió la Justicia Electoral¹². El discurso de la superación del fraude electoral, vicio presentado como una de las *causas* de la Revolución de 1930, exigiría nuevo modelo de dirección del proceso electivo, siendo entonces adoptado el *sistema jurisdiccional*. Tenemos que tener en mente, entre tanto, que las relaciones sociales, basadas mayoritariamente en la exclusión y en los vínculos de dependencia clientelísticos, mantenían la vida política bajo el control de los *nuevos coroneles*, ahora multiplicados por la necesidad de ocupación de espacios sociales mucho más complejos que el ultrapasado modelo dominado por los terratenientes.

El histórico dominio electoral del Gobierno, una inmensa desmovilización social y la multiplicación de las características socio-económicas de los jefes locales crearon una política basada en *redes de negocio*, donde los detentadores del poder siguieron siendo los mayores beneficiados.

La cédula oficial (papeletas de votación) y la hoja individual de votación (para el control de la comparecencia del votante) solamente fueron adoptadas el 1955¹³. Hasta aquél entonces, competía a los propios partidos políticos la confección de las papeletas.

um pacote significativo de direitos sociais, por assim dizer, em troca dos direitos políticos confiscados ...” (Cabral: 2003, 32-33).

¹¹ Weber e a interpretação do Brasil. (In: www.gramsci.org/arquiv35.htm).

¹² El Decreto nº 21.076, de 24 de febrero de 1932, instituyó la Justicia Electoral, poniendo fin al *sistema de verificación de poderes* en Brasil. La Constitución de 1934 fue la primera a disponer sobre la Justicia Electoral, que, sin embargo, sería extinta tres años después, por la Constitución de 1937. Con la redemocratización del país, en 1946, la Justicia Electoral volvió a la Constitución.

¹³ “Em 1955, a Lei nº 2.550 criou a folha individual de votação, por iniciativa do Presidente do TSE, Ministro Edgar Costa. Nesse mesmo ano a Lei nº 2.582 instituiu a cédula oficial para as eleições presidenciais, estendida às eleições proporcionais pela Lei nº 2.962, de 30 de novembro de 1956. Foram essas as únicas mudanças no período que, à semelhança da república velha, sob o Governo Wenceslau Braz, consistiu em tentar aprimorar a forma sem tocar na substância” (Mesquita Junior, 2003., 18).

Con la dictadura militar, a partir de 1964, fue mantenida la Justicia Electoral, siendo suprimido, sin embargo, el voto directo para Presidente de la República¹⁴.

Ya bajo la vigencia de la Constitución de 1988 surgieron algunas novedades. Juntas, la nueva Ley de los Partidos Políticos (Ley nº 9.099/1995), la Ley Federal nº 9.504 (o Ley de las Elecciones), editada en 1997 (que concedió a las normas electorales más estabilidad, poniendo fin a una extensa sucesión de leyes casuísticas¹⁵) y la universalización de la coleta electrónica del voto superaron, a pesar de sus imperfecciones, las más comunes formas de fraude anteriormente conocidas.

III – Los movimientos sociales y la reconstrucción de la jurisprudencia y de la normatividad electorales

Otra fase empezó entre 1998 e 1999, cuando los movimientos sociales organizados por la primera vez comenzaron a participar más activamente de los debates electorales. En el 29 de septiembre de 1999 empezó en Brasil la vigencia de la Ley Federal nº 9.840, la primera y única editada directamente como producto de la movilización popular en aquel país. Más de un millón de personas dieron su apoyo a un proyecto de ley de iniciativa popular, presentado en conformidad con las reglas de la Constitución editada once años antes.

Un artículo de la Constitución promulgada tras el término de la dictadura militar tornaba posible la presentación directa de tales proyectos, como uno de los modos de ejercicio de la ciudadanía y del derecho de participación.

La Ley 9.840 incluyó en la Ley Federal 9.504 (conocida como la Ley de las Elecciones) el artículo 41-A, con el siguiente contenido:

Artículo 41-A. Con excepción de lo que dispone el artículo 26 e sus incisos, constituye captación ilícita de sufragio el candidato donar, ofrecer, prometer o entregar, al elector, con el fin de obtener su voto, bien o ventaja personal de cualquier naturaleza, incluso empleo o función pública, desde el registro de su

¹⁴ La dictadura militar intensificó significativamente la exclusión social en Brasil. Campos afirma que “La amplia literatura nacional especializada que trata de ese periodo terminó por analizar los resultados contradictorios provenientes de la relación entre la expansión significativa de la economía y el predominio del régimen político autoritario (1964/1980). En el que se refiere al proceso de exclusión social se observó su significativa transformación, que mismo delante de la mejora de indicadores como escolaridad y pobreza, aumentó la desigualdad socioeconómica en Brasil” (2004, 35).

¹⁵ Solamente entre 1991 y 1995 tres leyes distintas establecieron las normas del proceso de selección de candidatos. Fueron las Leyes Federales 8.214, de 24.7.91; 8.713, de 30.9.93 y 9.100, de 29.09.95. Con respecto al tema, Maria Tereza Sadek há dicho que: “A instabilidade da legislação também tem estimulado a pluralidade de decisões. Nos últimos decênios, não houve praticamente duas eleições regidas por um mesmo texto legal. Mudanças constantes dificultam o desenvolvimento de entendimentos uniformes e a criação de padrões de comportamento. Como, contudo, a legislação modificada a cada eleição, torna-se difícil a sedimentação de regras seguras sobre as diferentes etapas do processo eleitoral” (1995, 64).

candidatura asta el día de la votación, bajo la penalidad de multa de mil a cincuenta mil UFIRS, y casación del registro o del diploma electorales, observado el procedimiento previsto en el artículo 22 de la Ley Complementar nº 64, de 18 de mayo de 1990¹⁶.

A lo largo de la "Campaña de La Fraternidad" llevada a cabo por la Iglesia Católica brasileña en 1996, surgieron las primeras movilizaciones en contra la práctica usual de la *compra de votos*, o el cambio de los derechos electorales activos por dinero, dentaduras, medicinas, materiales para la edificación de casas o simplemente promesas de dádivas futuras de carácter personal.

En muchas cercanías, especialmente en las regiones menos desarrolladas del País, la acción de *comprar votos* era practicada sin mayores consecuencias aún que delante de las propias autoridades del Poder Judicial o del Ministerio Público (Fiscalía) encargados de tareas electorales¹⁷. De hecho, en todas las ciudades, grandes o pequeñas, y en todas las regiones del país, las más pobres o las más ricas, el fenómeno de la corrupción de la formación de la voluntad de los electores hasta hoy día se realiza repetidamente y en grandes proporciones elección tras elección.

De ahí proviene la constatación de Fávila Ribeiro:

"Es todavía con base en esos componentes anacrónicos que se revela facilitada la infiltración del poder económico, con negociaciones de votos al mayor, en que compradores y vendedores no quedan expuestos a medidas legales. Puede que toda la operación sea concentrada con bastante antelación y lejos del local de votación, como pacto de amigos, sin dejar huellas y sin la presencia de testigos" (1998, 137).

Leyes electorales ineficaces y permisivas, altos niveles de injusticia social, la herencia de la esclavitud, el fenómeno del "coronelismo" y diversos otros rasgos culturales y socioeconómicos característicos de la formación histórica brasileña contribuyeron para la generalización de esa forma de obtención de votos. Por esto Fábio Konder Comparato afirma que "Los políticos de la mayoría dominante procuraban adaptar la legislación a las suyas conveniencias personales, practicando aquél abuso de poder que Rousseau

¹⁶ "Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinquenta mil Ufirs, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

¹⁷ "São inúmeras as denúncias de vícios e defeitos internos ao Judiciário, mostrando que, para além de deficiências decorrentes da organização e da legislação, há problemas de natureza ética. Práticas de nepotismo, de abuso de autoridade, de corrupção fazem parte do noticiário sobre a Justiça, em todos os estados. São comuns relatos de juízes submissos aos 'Coronéis', havendo, inclusive, fortes indícios de governadores que interferem diretamente nas atividades do Judiciário. Mesmo membros da magistratura referem-se a esses fatos, em geral contrastando os centros mais desenvolvidos com aqueles onde persistem padrões tradicionais de fazer política" (Sadek: 1995, 64).

consideraba el más corruptor de todos: la manipulación legislativa" (Comparato: 2000, 314).

Al añadirse a la injusticia social una democracia débil se establece una relación de dependencia entre los que poco tienen y otros que mantienen el poder a través de la explotación de las porciones más carentes del pueblo. En países como Brasil, en el que la miseria alcanza proporciones inmensas dentro de la sociedad, esto abre oportunidades ideales para la perpetuación y difusión de semejantes prácticas. Los "cabos eleitorais" (*canvassers*) son agentes profesionales capaces de transferir bloques de votos para candidatos dispuestos a contratar sus servicios. Tratase de una relación *mercantil* ponderadamente estructurada hasta el punto de admitir que una persona desconocida en una cierta ciudad y que ni mismo la haya visitado a lo largo de su campaña, pueda allí alcanzar la mayor parte de los votos.

Por eso fueron empezadas las actividades de movilización entre organizaciones y redes de la sociedad civil¹⁸. Un anteproyecto de ley fue escrito por tres voluntarios: Aristides Junqueira Alvarenga (Abogado), Dyrceu Aguiar Dias Cintra Junior (Juez) y José Gerim Cavalcanti (de la Fiscalía Federal). El texto incorporaba un procedimiento célere para las demandas en las que atribuyera a alguien la práctica de la corrupción electoral, establecía el concepto de "captación ilícita de sufragio" y vedaba además el uso electoral de los bienes y servicios del gobierno. En todos casos, el texto imponía la pérdida de la situación de candidato y el deber de pagar una multa a quién fuera descubierto en la práctica de la corrupción electoral.

Formularios para la recogida de firmas fueron enviados para los diversos integrantes de la red. Entre 1998 y 1999 fueron recogidas las rubricas exigidas para la presentación del proyecto (la Constitución brasileña exige el mínimo de participación de 1% de todo el electorado). Nacieron con ese movimiento los "Consejos Populares de Combate a la Corrupción Electoral", redes locales creadas con la finalidad de promover la educación para el voto y la denuncia de casos de corrupción electoral a la Justicia.

El Código Electoral existente desde el 1965 (fue editado un año tras el golpe de Estado que instituyó la dictadura) ya disponía sobre algunas puniciones para los practicantes de la corrupción en las elecciones. Una norma de naturaleza criminal (artículo 299 del Código) admitía pena de prisión de hasta 4 años, además de la pérdida del diploma electoral, si obtenido.

¹⁸ Bajo el liderazgo de la Comisión Brasileña Justicia y Paz (CBJP), organismo vinculado a la Conferencia Nacional de los Obispos de Brasil (CNBB), la Orden de los Abogados (OAB) y la Asociación Jueces para la Democracia (AJD). Luego otras instituciones de la sociedad civil se juntaron ellas, de las que se destacan, la Central Única de los Trabajadores, la Federación Nacional de Periodistas, la Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura, la Asociación Brasileña de Organizaciones No Gubernamentales, La Unión Nacional de los Auditores Fiscales, las Asociaciones Nacionales de Procuradores de la República y de Promotores de Justicia, además de aproximadamente otras ochenta organizaciones y movimientos.

Paradójicamente, el rigor de esta regla era tan sólo aparente, por eso que la aplicación de los principios inherentes al Derecho Penal, acrecida del gran número de recursos enjuiciables, tornaba casi imposible la aplicación efectiva de cualquier penalidad relativa al mandato injustamente obtenido. De otro modo, las pequeñas sanciones criminales escasamente aplicadas no llegaban a producir efectos sociales pedagógicos, pues las medidas punitivas eran invariablemente cambiadas por puniciones alternativas, sin grande impacto social.

Otra ley, editada el 1990, consideraba al *abuso del poder económico o político* como acción de que podría derivar la casación de del mandato. La interpretación de los tribunales hizo ineficaz la letra de la ley, tornando obligatoria la *prueba de la alteración del resultado de la elección y la comprobación de la participación personal del candidato en la práctica del acto delictuoso*.

Una regla igualmente interesante tornaba necesario el enjuiciamiento de dos diversas demandas, con plazos superpuestos, una para producción de pruebas, otra para juzgamiento del mérito. El fin más constante de estas acciones judiciales era la extinción sin juzgamiento del mérito a la vista de la pérdida del objeto por razón del término del mandato.

Además de las fallas en la legislación, la manutención del ciclo de *compra de votos* perdura gracias a una cultura en la que el propio pueblo, los candidatos y las autoridades consideran "normal" la reiteración de las actividades de corrupción de la voluntad del electorado.

El contenido de las decisiones judiciales ha cambiado substancialmente desde la movilización de la sociedad civil organizada y la siguiente edición de la Ley 9840. Algunas de las indicaciones de esos efectos pueden verse en los propios juzgados del Tribunal Superior Electoral:

"El caso ahora puesto a la apreciación y juzgamiento es tal vez el más significativo de cuantos tenemos visto, siendo emblemático, para hacer uso de un lenguaje actual. En la medida en que la legislación fue alterada en el artículo 41-A de la Ley nº 9.504/97, por iniciativa popular, proporcionando nuevo enfoque al bien jurídico a proteger, se hace necesaria la intervención de la Justicia Electoral de un modo más eficiente y eficaz" (REspE nº 19.739 – BA).

"La decisión del Tribunal Regional Electoral se refiere al artículo 41-A de la Ley nº 9.504/97 solamente para registrar la nueva postura ético-moral de la sociedad y las mutaciones de la ciencia del Derecho, tal como el advenio del dispositivo citado en la legislación electoral, a través de ley de exclusiva iniciativa popular". (REspE nº 21.176-AL).

"Como ya he dicho en el precedente citado (MC nº 970), las alteraciones de la Ley nº 9.504, de 1997, entre las cuales la introducción del artículo 41-A, vieron al encuentro de la voluntad de la sociedad de ver prontamente juzgados y punidos los ilícitos electorales. En este sentido, lo interés a prevalecer es el de excluir

inmediatamente del certamen aquél que, a lo largo de la campaña electoral, haga incursión en el tipo captación ilícita de sufragio. Por eso, el legislador, diversamente de cuando trató de las declaraciones de no elegibilidad (*inelegibilidade*), no ha subordinado al agotamiento de los recursos los efectos de la decisión que anula diploma por infracción al referido artículo 41-A" (Min. Sálvio de Figueiredo, na MC nº 1.049).

La Ley 9840 y el movimiento social de que ella proviene tuvieron, así, grande influencia sobre el Tribunal Superior Electoral, hasta el punto de originar cambios en otros ámbitos de sus precedentes. Lo más importante ejemplo está en una modalidad procesal existente hace muchos años, pero que estuvo a lo largo del tiempo sometida a una interpretación que le impedía de actuar positivamente: tratase de la acción de impugnación de mandato electivo.

De otra parte, la orientación jurisprudencial anterior fue alterada para tornar posible la casación a la vista de la prueba de la compra de votos, sin que se siga dependiendo de la demostración de la alteración del resultado de las elecciones. Por otro lado el rito procesal fue igualmente cambiado para otro mucho más célere, en sustitución al anterior, que mucha vez permitió la pérdida del objeto de la demanda a la vista del término del mandato.

3. Exclusión y abuso del poder económico y político

La comprensión de "abuso del poder económico y político" como mecanismo de acceso a la victoria electoral debe ser obtenida a partir del norte sociológico fornecido por el concepto de exclusión social. La exclusión social y económica está vinculada a la exclusión política. De eso provienen dos distintas distorsiones, que muchas veces se presentan acompañadas, para pervertir la validez del proceso electoral brasileño:

- a) el abuso del poder político o administrativo, caracterizado por la desviación ilícita de los mecanismos de gobierno (corrupción) para fines partidistas o electorales;
- b) el abuso del poder económico, caracterizado por la ruptura de la legitimidad y legalidad del proceso electoral a través del manejo de las riquezas materiales como forma de romper el equilibrio en las elecciones.

En el primer caso tenemos el comportamiento de aquellos que, estando en el ejercicio del poder político o teniendo el apoyo de quienes detengan este poder, reciben el beneficio directo de los bienes e servicios componentes del Poder Público, desviados de sus finalidades iniciales para privilegio de una campaña. Es la situación del candidato que inaugura obras a las vísperas del día de las votaciones, destina materiales de su despacho para la impresión de material de propaganda electoral, presiona funcionarios para que integren su comité de campaña, abastece vehículos de electores con carburantes adquiridos con dinero público, utiliza el su provecho vehículos adquiridos o alquilados por

el poder público, establece vínculo entre su proyecto electoral y los programas sociales del gobierno etc.

En el segundo caso están todas las conductas basadas en el desnivel de los recursos materiales y es también causa de un desequilibrio en las condiciones de acceso a las oportunidades electorales. Un interesante ejemplo deriva de la comparación entre el resultado de una investigación realizada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y las investigaciones con respecto a casos de corrupción electoral en Brasil revela un grabe indicativo de la relación inmediata entre exclusión social e abuso del poder económico. Según datos de la OMS "14,4% de los brasileños ya perdieron todos los dientes. Entre las mujeres de bajos ingresos, con más de 50 años, este índice llega a un 55,9%"¹⁹. Por otro lado, observando datos referentes a las elecciones del año 2000, se ve que fueron denunciados y comprobados casos de corrupción de electores a través del ofrecimiento de dentaduras artificiales en muchos lugares del país y por lo menos en tres regiones muy distintas. Ello ocurrió, por ejemplo, en las ciudades de Sobral (Nordeste)²⁰, Ribeirão Corrente (Centro-Oeste)²¹ y Monte Alegre dos Campos (Sul)²². En las elecciones del 2002, dos diputados del Estado de Amapá perdieron su mandato tras la comprobación del ofrecimiento de bienes y ventajas a electores, entre los cuales estaba justamente la donación de dentaduras postizas.

Otras situaciones revelan el comprometimiento de los pleitos electorales a través del abuso de poder económico. En un caso curioso, ocurrido en Pacajús (CE), la Justicia Electoral anuló el mandato del prefecto en virtud de la distribución de carburantes a electores, en ocasión en que hasta un helicóptero fue utilizado durante la campaña para reforzar la imagen del candidato como hombre poderoso. Pacajús está ubicada en una de las más pobres regiones del país.

¹⁹ Vide la noticia "Um País de Desdentados" in jbonline.terra.com.br/jb/papel/brasil/2004/05/18/jorbra20040518001.html.

²⁰ "Consta no processo que a denúncia chegou à Justiça Eleitoral porque a protética responsável por fabricar as dentaduras não recebeu pelo serviço feito e, por isso, formulou a acusação" (Agência Folha, 18/10/2002)

²¹ "Moradores de Ribeirão Corrente, cidade de 3,5 mil habitantes no interior de São Paulo, denunciaram na polícia o vereador Genésio de Oliveira (PSDB), reeleito pela terceira vez, de ter trocado votos por dentaduras. Eles reclamam que o material utilizado é de péssima qualidade. Vinte e um eleitores já prestaram depoimento na polícia. Genésio, que é protético, disse que vai se defender na Justiça" (Fuente: Agência Estado, 10 de novembro de 2000).

²² Por decisão do Tribunal Regional Eleitoral, Monte Alegre dos Campos (RS) perdeu ontem 27% do seu eleitorado devido a transferências irregulares de títulos. De acordo com o processo aberto pela Justiça Eleitoral, os motivos para a transferência irregular de títulos eram assistencialistas. As promessas de vida melhor em razão da transferência irregular incluíam doações de dentaduras e casas. Não foi identificada uma fonte exclusiva (um candidato ou partido) da atração de eleitores. A maior parte dos eleitores cuja transferência foi indeferida pela Justiça trabalha em pomares e era originária das cidades de Vacaria, Bom Jesus e Caxias do Sul (Fuente: Congresso Nacional).

Con relación a la inaptitud de algunas leyes electorales para la represión a prácticas abusivas, merece referencia la siguiente citación de la jurisprudencia brasileña:

“... Juzgada procedente la representación prevista en el artículo 22 de la LC 64/90 después de la elección y de la diplomación del candidato, *no es posible la casación del mandato electivo*, persistiendo la sanción de inelegibilidad²³ para las elecciones que se realizaren en los tres años subsiguientes a la elección en que verificada la inelegibilidad” (Ac. 11.889, de 23.05.1995, RespEI, rel. Min. Jesus Costa Lima, *Julgados do TSE 5/23*, jun. 1995”.

Adriano Soares da Costa, importante estudioso del Derecho Electoral brasileño hizo el siguiente comentario sobre la susodicha decisión:

“Por esa razón, mismo siendo reconocidamente ilegal la candidatura y la otorga del diploma al Concejal elegido, habiendo la Justicia Electoral reconocido el abuso de poder económico y político que desequilibró la elección en su favor, impidiendo la libertad del voto y la democracia, aún así podrá el beneficiario de toda esa inmoralidad ejercer su mandato libremente, empero sabiendo que no podrá ser candidato a otro cargo a lo largo de los próximos tres años. Muy triste y constreñido, ejercerá el Concejal su mandato, que tiene cuatro años de duración (!), al cabo de los cuales podrá nuevamente concurrir al mismo cargo, o quién sabe, al cargo de Prefecto, talvez ahora se valiendo de un abuso mucho más grande de poder económico y político, pues se sabe suficientemente recompensado con tal procedimiento” (2000, 156).

Además del ejemplo citado, otros puntos pueden ser indicados como elementos caracterizadores de la ineficiencia de los instrumentos legislativos que deberían regular la represión a actos de abuso de poder en las elecciones:

a) establecimiento de un período muy escaso (solamente tres años, contados de la fecha de la elección), para la inelegibilidad aplicada como consecuencia de esa práctica²⁴. Como los mandatos tienen cuatro u ocho años de duración, mismo condenado el practicante del acto abusivo ya puede volver a la carrera política en las elecciones inmediatamente siguientes;

b) exigencia del agotamiento de los recursos como condición para que se de la aplicación de la inelegibilidad, permitiendo que la medida no quede efectivamente aplicada en virtud del uso de los muchos recursos permitidos por la ley²⁵;

²³ *Inelegibilidade* es una modalidad de sanción electoral prevista en la Constitución de la República Federativa de Brasil y, por delegación de esta, en la Ley Complementaria nº 64/1990, de la cual deriva la denegación de acceso a la candidatura.

²⁴ “Cuidando de representação visando à apuração de alegada prática de abuso do poder político e econômico, que resultara na inelegibilidade por três anos (cfr. art. 22, XIV, da LC n. 64/90) dos representados, certo é que o aludido prazo expirou em 1º.10.2003, sendo patente, nos termos da jurisprudência desta Corte, perda de objeto da ação” (TSE – AAG 3493, de 14.10.2003).

²⁵ “A JURISPRUDÊNCIA DA CORTE É PACÍFICA NO SENTIDO DE QUE O PRAZO DE INELEGIBILIDADE CONTA-SE DAS ELEIÇÕES EM QUE OCORRERAM OS FATOS

c) exigencia de prueba de la potencialidad del acto abusivo de influir en el resultado de las elecciones, impidiéndose la punición del acto de corrupción electoral por su simple ocurrencia²⁶.

Otra fragilidad presente en el modelo legal de organización de las elecciones en Brasil es la adopción del sistema de votación con listas abiertas. Este modelo – hasta hoy adoptado para los cargos en el Parlamento municipal, estatal y federal – es responsable por la personalización de las campañas políticas, caracterizada por la preponderancia de los intereses individuales de los candidatos sobre las banderas ideológicas de los partidos políticos²⁷.

Sobre eso Luís Felipe Miguel afirma que “En todo el país, los diputados federales son escogidos por el sistema de representación proporcional con listas partidarias abiertas, que incentiva la competición interna a los partidos y personaliza la campaña electoral. El país es dividido en distritos electorales multinominales, de tamaño variable, que son los propios estados y el Distrito Federal” (Miguel: 2003,122).

Pero hay otra característica del Derecho Electoral brasileño que tiene un contenido simbólico aún más importante para el desarrollo del tema de este trabajo. Tratase de lo que dispone el artículo 1, inciso I, alinea “g” de la Ley Complementaria nº 64/1990 (conocida como Ley de Inelegibilidades):

“Art. 1 – Son inelegibles²⁸:

I – para cualquier cargo:

g) los que tuvieran su rendición de cuentas relativas al ejercicio de cargos o funciones públicas juzgada improcedente por irregularidad insanable y por decisión del tribunal competente contra la que no se pueda presentar recurso, excepto si la cuestión hubiera sido sometida a la apreciación del Poder Judicial, para las elecciones que se realizaren en los 5 (cinco) años siguientes a la fecha de la decisión”.

ABUSIVOS, DEPENDENDO PARA SUA APLICAÇÃO QUE TENHA OCORRIDO O TRÂNSITO EM JULGADO DA DECISÃO” (TSE - AAG 1123, de 31.08.1998).

²⁶ “Para a configuração da prática do abuso de poder haverá de ser verificada a potencialidade de os fatos influenciarem no resultado do pleito, por meio de investigação judicial eleitoral da Lei das Inelegibilidades” (TSE – AAG 4081, de 25.09.2003).

²⁷ Según Boschi, “A utilização de representação proporcional é também uma característica marcante da matriz institucional brasileira: a Câmara de Deputados é eleita por um sistema proporcional de lista aberta através do qual os eleitores votam nos seus candidatos. Como se pode deduzir, o sistema de lista aberta favorece o personalismo em detrimento dos partidos durante a realização de campanhas eleitorais” (2004, 9). Comparato considera que “A fórmula idealizada por Assis Brasil – listas partidárias abertas e voto nominal (6) – viria a ser o principal fator de enfraquecimento dos partidos políticos” (2000, 311).

²⁸ Las palabras inelegible y inelegibilidad constituyen neologismos brasileños. Significan, respectivamente, “que no puede ser votado” y “la condición de aquél que no puede ser votado”. Las inelegibilidades están previstas en la Constitución y en la Ley Complementar nº 64/90. Tratan de ciertas condiciones subjetivas – como las que impiden la segunda reelección para unos cargos – o de medidas punitivas aplicadas en contra aquellos que hayan practicado actos de abuso de poder en las elecciones.

Esta regla, aparentemente moralizadora, de hecho torna posible la candidatura de personas que, habiendo anteriormente ejercido un cargo público, de ello sacaron provecho para practicar actos de corrupción administrativa.

El daño a la Administración Pública, mismo estando comprobado y reconocido por el organismo competente, no da lugar al impedimento a una nueva candidatura. Basta que el interesado demande en Juicio contra la decisión que le rehusó las cuentas públicas para que se suspenda la aplicación de la medida. Y como la ley establece que los 5 años de inelegibilidad se cuentan a partir de la decisión del organismo responsable por juzgar las cuentas, basta conseguir que el proceso judicial no sea definitivamente decidido en ese periodo para que la norma legal no tenga cualquier aplicación real.

Otro punto interesante es que, después de presentar la demanda judicial, está autorizada la candidatura. Si después de la elección esta demanda es juzgada improcedente o mismo archivada por imposibilidad jurídica, nada afecta al mandato eventualmente alcanzado.

4. La Ley nº 9.840 y los datos que revela

Como se ha visto, la práctica del cambio de votos por favores administrativos, bienes o ventajas es muy antigua, diseminada y común y si mantiene firme en el Brasil actual, que todavía no fue capaz de extirpar estos problemas. En el Brasil de hoy, el problema sigue fuerte, con graves repercusiones para la adecuada gestión de los aparatos administrativos.

Bruno Wilhelm Speck, de la Universidad de Campinas, resalta la importancia de la Administración Pública en la manutención de esas prácticas:

“La compra de voto aún es una realidad en las elecciones brasileñas. La observación empírica confirma que las elecciones son caracterizadas por una intensa negociación de bienes materiales, favores administrativos, e promesas de cargos. Siendo una práctica antigua, ella ocurre dentro de determinados patrones. Puede ser organizada por integrantes de la propia máquina de campaña del candidato (distribución de cestas de alimentos por el candidato), por auxiliares independientes que, con recursos propios o de terceros, consiguen comprar votos para un candidato (por ejemplo médicos que dan consultas gratuitas) o por cabos electorales, que profesionalizaron la negociación de los votos”.

Y sigue:

“Estos últimos están generalmente ligados a un representante político municipal, y actúan como una especie de intermediario permanente de servicios públicos y otros favores. La dificultad de la interrelación entre la administración y el ciudadano y el carácter opaco de los órganos públicos son la base para este despachante que, al contrario de los otros agentes, actúa no sólo en el período electoral, pero de forma permanente, mismo en años en que no han elecciones” (2003, 156-157).

Encuesta realizada por la organización no-gubernamental Transparencia Brasil en el año de 2002 indica que entre los beneficios ofrecidos a los electores en cambio de sus votos están los favores de la Administración y dinero y los bienes materiales (2002, 1-4).

En un estudio sobre el comportamiento político de una familia de Rio de Janeiro se afirma que "Votos, cargos, nombramientos, pedidos de promoción, interferencia en procesos burocráticos y legales, acompañamiento de pedidos son los principales recursos de que los Silveira disponen para cambiar con los miembros de su red. En contrapartida, reciben donaciones, bienes materiales y ayuda en forma de trabajo en la campaña. Esta es la base que constituye el sistema de dar, recibir y retribuir accesos" (Kushnir: 2000, 105).

Esto produce – cuanto al Parlamento – la adopción de comportamientos que tienen por finalidad no la discusión de temas de interés general, sino la presentación de proyectos inmediatamente relacionados con los intereses del distrito de origen del diputado o senador. Según Ricci "Al señalar para los 'suyos' electores a través de la legislación ordinaria, tratando de elección proporcional y llevando en cuenta los costos de inversión, es de esperarse que, a la medida que aumenten la magnitud del distrito y la población en él residente, prevalezca una práctica distributiva que beneficie grupos amplios e distribuidos sobre el territorio nacional, con vistas a capturar el mayor número posible de electores" (Ricci: 2003, 704).

Con respecto a ese tema, Arretche y Rodden hablan que "Los parlamentarios tienen fuertes incentivos para conseguir que los gastos gubernamentales estén dirigidos para las suyas regiones de origen" (2004, 555).

Eso ocurre porque "... los miembros del Legislativo no se sienten responsables por la formulación de la política nacional y se dedican primordialmente a la representación de intereses regionales, corporativos o clientelísticos" (Moraes: 2001, 47). Muchas veces, cuando llega la hora de convertir en ventajas electorales ese modo de actuación, se materializan los actos capaces de caracterizar la compra del voto.

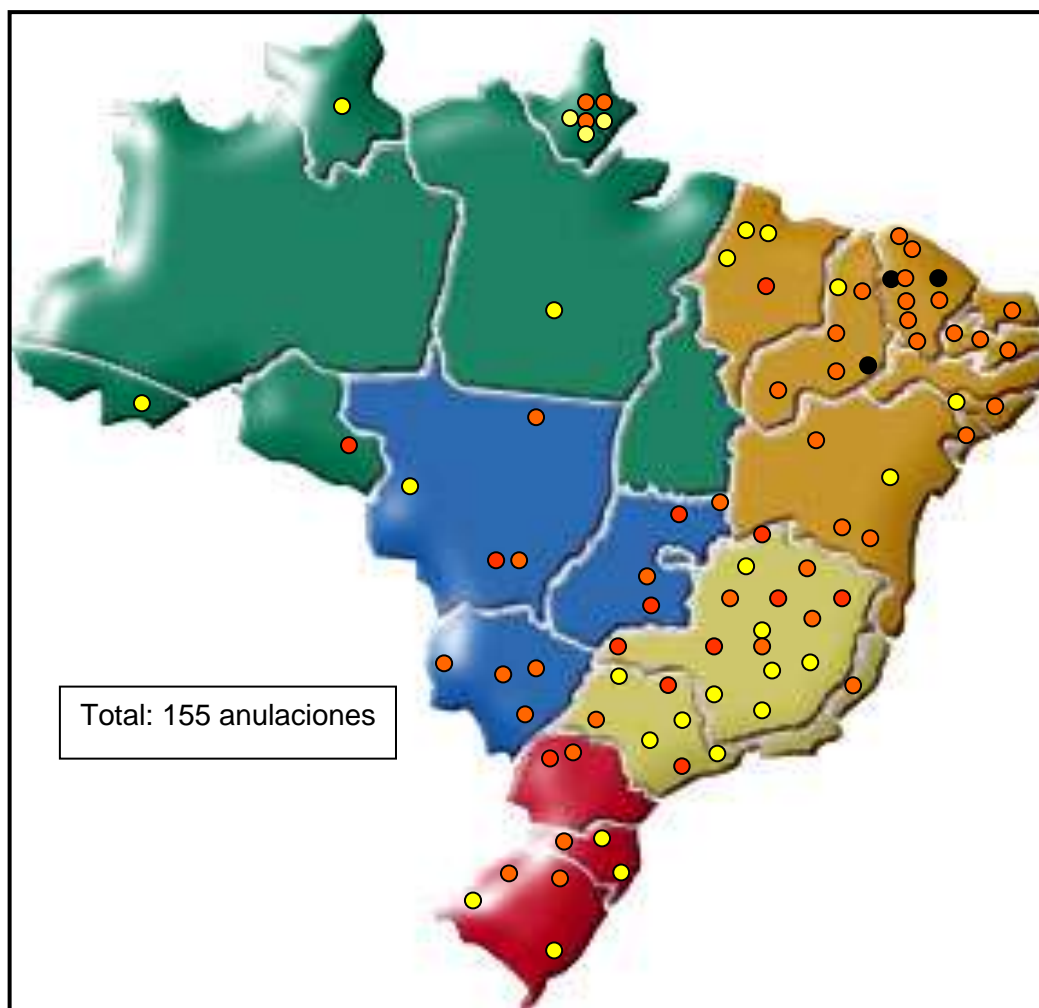
En el año 2000 la Ley nº 9.840 – aquella proveniente de iniciativa popular – tuvo su primera aplicación. Como su finalidad era justamente la de tornar más sencilla la tarea de identificar e punir la práctica de la corrupción electoral, ella aportó datos muy interesantes acerca de hechos relacionados con la "compra de votos" y con desvíos administrativos para fines electorales.

La primera aplicación de la nueva norma a un caso en concreto ocurrió en la ciudad de Monte Alegre de Goiás, en la Región Centro-Oeste. El prefecto de la ciudad y su sustituto inmediato tuvieron sus mandatos casados tras la comprobación de la distribución de bienes y servicios pagos con valores pertenecientes al Ayuntamiento. Un típico caso de uso ilícito de los recursos de la municipalidad para la consecución de ventajas electorales.

Desde el inicio de la vigencia de las normas de iniciativa populares hasta el mes de junio de 2004 (período de investigación empírica) 155 mandatos fueron anulados por un total de 92 fallos judiciales. Miembros de los parlamentos municipales, estatales y federal, alcaldes y hasta mismo un gobernador de Estado fueron obligados a dejar los cargos para los cuales fueron elegidos.

El mapa abajo muestra los lugares donde hubo anulaciones de mandatos con base en la Ley 9.840, estando actualizado hasta mayo de 2004.

Mapa de la Corrupción Electoral²⁹



Los puntos amarillos se refieren a casos en que la anulación del mandato no había sido ejecutada hasta abril de 2004, quedando pendientes del juzgamiento de recursos dirigidos a las instancias superiores. Los puntos rojos hacen referencia a casaciones definitivas y ya ejecutadas. Los puntos negros se

²⁹ Fuente: elaboración propia.

refieren solamente a la aplicación de multas, en casos de renunciación previa a la decisión judicial o de no elección del candidato condenado³⁰.

Muchos de los puntos dicen respecto a más de una anulación de mandatos. La anulación de los mandatos de los *Prefeitos* implica automáticamente en la pérdida de su propio mandato por el *Vice-Prefeito*. El Senador punido con medida de anulación de mandato, por otra parte, lleva consigo a todos sus tres suplentes.

El levantamiento de datos no llega a las últimas elecciones municipales, ocurridas en octubre de 2004. Desde entonces decenas de nuevas decisiones judiciales fueron editadas, no estando, si embargo, debidamente conocidas y ordenadas estadísticamente hasta ahora. Este trabajo de actualización solamente será posible después que los tribunales concluyan el juzgamiento de los recursos pendientes³¹.

Escogí trabajar con datos constantes de procesos no solamente juzgados, como también cuyos fallos concluyeron por la existencia de la corrupción electoral. Al adoptar ese patrón, asumí el riesgo de no considerar casos reales de ilegalidades que podrían interesar a este trabajo pero que no fueron reconocidos por la Justicia, por ejemplo, por no haberle sido presentada una denuncia. Aún así entendí más prudente coleccionar sucesos sobre los cuales hubo decisiones judiciales que afirmaran la existencia de la ilicitud. De cualquier modo, al seguir esta opción, definí una guía capaz – por lo menos una cierta mirada – de garantizar una línea coherente para la organización e interpretación de los datos. Eso también tiene la ventaja de permitir una verificación de la eficiencia de la propia Justicia Electoral a la vez de aplicar las medidas de anulación de mandatos previstas en ley.

En la tabla abajo las aplicaciones positivas³² de la ley están relacionadas por Estado³³.

Casaciones por Estado³⁴

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Acre	1	1,1	1,1	1,1
	Alagoas	2	2,2	2,2	3,3
	Amapá	6	6,5	6,5	9,8
	Bahia	4	4,3	4,3	14,1
	Ceará	11	12,0	12,0	26,1
	Espírito Santo	1	1,1	1,1	27,2

³⁰ Las localidades no se encuentran en la ubicación exacta en el Mapa.

³¹ Ya se sabe, sin embargo, que el número hoy es muy mayor. Solamente en Sao Paulo, otros 70 mandatos fueron anulados desde fines de 2004 hasta esta fecha.

³² Llamo *aplicaciones o fallos positivos* a las decisiones que, reconociendo la infracción a la ley electoral, determinaron la pérdida de los mandatos.

³³ Brasil está dividido en 26 Estados y un Distrito Federal.

³⁴ Fuente: elaboración propia.

Goiás	5	5,4	5,4	32,6
Maranhao	6	6,5	6,5	39,1
Minas Gerais	16	17,4	17,4	56,5
Mato Grosso do Sul	6	6,5	6,5	63,0
Mato Grosso	3	3,3	3,3	66,3
Pará	1	1,1	1,1	67,4
Paraíba	3	3,3	3,3	70,7
Piauí	6	6,5	6,5	77,2
Paraná	3	3,3	3,3	80,4
Rio Grande do Norte	1	1,1	1,1	81,5
Rondônia	1	1,1	1,1	82,6
Roraima	1	1,1	1,1	83,7
Rio Grande do Sul	4	4,3	4,3	88,0
Santa Catarina	3	3,3	3,3	91,3
Sergipe	1	1,1	1,1	92,4
Sao Paulo	7	7,6	7,6	100,0
Total	92	100,0	100,0	

De un total de 26 Estados y un Distrito Federal en que se divide la República Federativa de Brasil, solamente en cinco de ellos no hubo casaciones con base en la Ley nº 9.840. Fueron ellos Rio de Janeiro, Pernambuco, Amazonas, Tocantins y Distrito Federal. No es demasiado acordar el hecho de que la ausencia de casos de casación de mandatos en estos Estado no implica el reconocimiento de que allí no ocurrieron prácticas ilícitas de captación de electores, sino que las denuncias no llegaron al Poder Judicial Electoral o fueron allí archivadas por deficiencias procesales, falta de pruebas o inocencia.

Los números de fallos positivos por región son los siguientes:

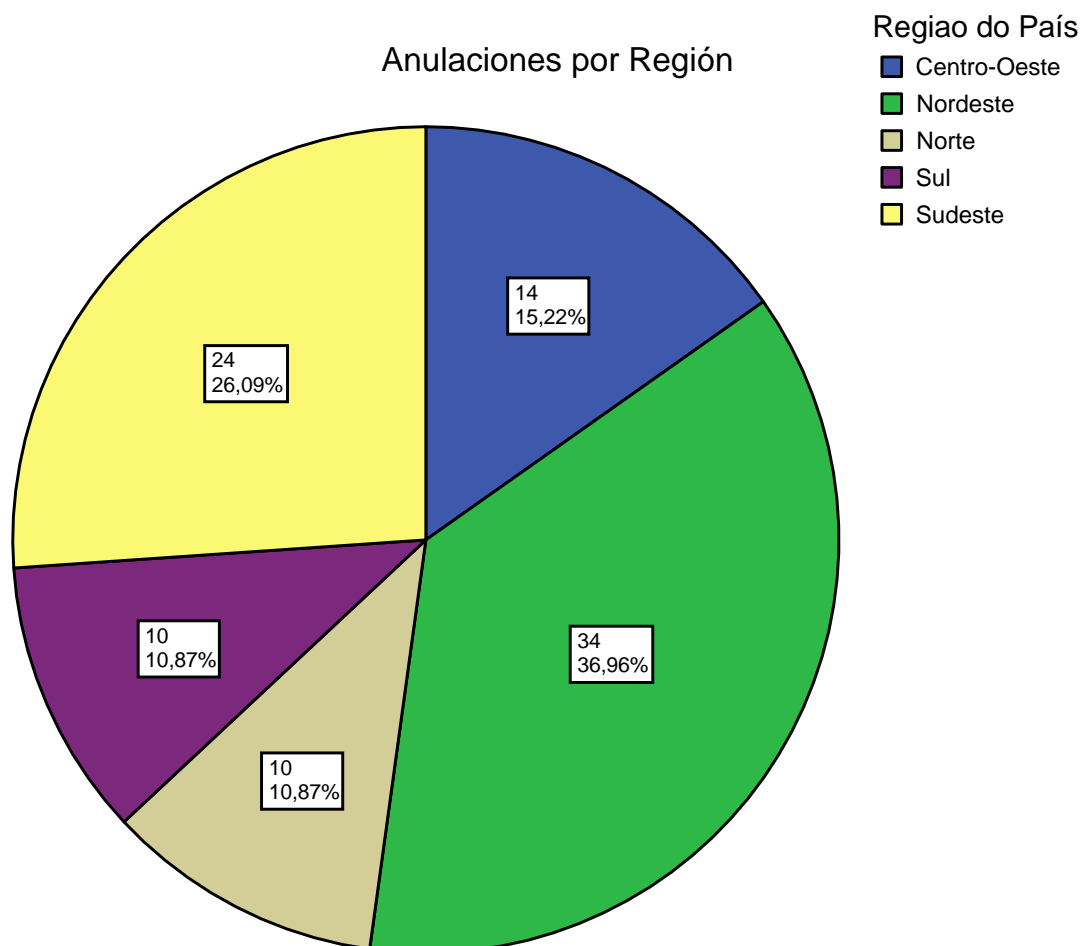
Región del País³⁵

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos				
Centro-Oeste	14	15,2	15,2	15,2
Nordeste	34	37,0	37,0	52,2
Norte	10	10,9	10,9	63,0
Sul	10	10,9	10,9	73,9
Sudeste	24	26,1	26,1	100,0
Total	92	100,0	100,0	

En la Región Sudeste viven 67.740.000 de habitantes, un 67,7 % de la población brasileña total. La aplicación de la ley en un importante porcentual de los casos (27 % del la totalidad) guarda evidente relación con esa particularidad.

³⁵ Fuente: elaboración propia.

Está en el Nordeste la mayoría de los casos de anulación. Con una población de 42.498.000 (28,2 % del total), la región tiene 34 anulaciones de diplomas electorales, lo equivalente a 36,96 % de las decisiones reconocedoras de la corrupción electoral. La región tiene los más bajos indicadores sociales del país.



Otra de las constantes en la distribución de las decisiones judiciales que implicaron en pérdida de mandatos es su mayor referencia a cargos políticos de relevancia local. El jefe del Ejecutivo (prefectos) y los miembros del Parlamento del municipio (concejales) son los principales afectados, en todo el ámbito investigado, por dichas decisiones.

Atingidos por las medidas³⁶

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos Prefecto e vice	61	66,3	66,3	66,3

³⁶ Fuente: elaboración propia.

Concejal	20	21,7	21,7	88,0
Diputado Estatal	3	3,3	3,3	91,3
Deputado Federal	6	6,5	6,5	97,8
Senador e tres suplentes	1	1,1	1,1	98,9
Gobernador	1	1,1	1,1	100,0
Total	92	100,0	100,0	

Como se ve, un 88% de los fallos positivos proferidos con base en la Ley nº 9.840 son referentes a Prefectos o Concejales.

La investigación de las causas de esa realidad puede generar muchas hipótesis, pero la más evidente sería la mayor proximidad entre el candidato y la comunidad.

De cualquier modo, la presencia tan constante de estos mecanismos parece certificar la "ausencia de una mayor participación de las personas en Brasil" (Barquero: 2003, 85).

5. Conociendo otros casos concretos

Entre los casos de aplicación positiva de la ley algunos podrían ser destacados:

I - En el Estado de Espírito Santo, el Presidente de La Asamblea Legislativa (Parlamento Estatal) tuvo su mandato perdido. El hizo uso de recursos públicos para pavimentar calles en la ciudad interiorana de Vila Velha, en cuyas obras divulgaba su imagen, su nombre y el cargo que disputaba;

II - En la ciudad de Sousa, una de las más pobres del Estado de Paraíba, el alcalde ofrecía a los empleados públicos sepulturas en el cementerio local como pago por los sueldos retrasados;

III - El Gobernador del Estado de Roraima fue el primero de su grado a ser depuesto por orden judicial tras la comprobación de la donación de bienes a electores en cambio de la votación obtenida. Es también el titular del más alto cargo a sufrir la pérdida de su función como consecuencia de la aplicación de una ley ordinaria. Las pruebas relataban la entrega de "cheques alimentación" en un programa estatal de atención comunitaria y el perdón de deudas habitacionales públicas;

IV - En la pequeña ciudad de Jussiape, en la región Nordeste, hubo la primera demanda en la que el Tribunal Superior Electoral reconoció la suficiencia de la prueba de la simple oferta de algo en cambio del voto como bastante para la pérdida del diploma electoral y, por lo tanto, del cargo electivo. El Prefeito había donado a un elector una caja de agua. Después de la victoria en las elecciones – y afirmando su sospecha de que el elector no había sufragado su nombre – el alcalde retomó para sí el bien donado. El caso fue

descubierto porque el elector, insatisfecho con la devolución forzada del aparato anteriormente recibido en donación, fue presentar una queja al representante de la Fiscalía Electoral, intentando ver devuelta para sí la caja de agua;

V - Un Diputado Federal perdió su cargo en virtud de las actividades de un Consejo Popular de Combate a la Corrupción Electoral. Sus acciones fueron descubiertas y las pruebas presentadas a la Policía Federal directamente por los miembros de la propia comunidad organizados en la red. En el sistema electrónico de votación utilizado en Brasil se puede ver, al votar, la fotografía del candidato. En candidato pagaba 30 reales (€ 15,00) para quienes acertaran entre muchas fotos aquella que fuera exhibida en la urna. Eso probaba que el elector había de hecho escogido al candidato "cierto";

VI - Las leyes electorales brasileñas aceptan que los candidatos contraten personas para actuar en sus comités de campaña. No establece, entre tanto, límites para eso. Asimismo, en la ciudad de Caldazinha, el Prefeito tuvo anulada su elección a la vista del hecho de haber contratado por lo menos 5% por ciento del electorado local;

VII - Ya en Monseñor Tabosa, los electores rellenaban un formulario con su nombre y de sus familiares y después recibían R\$ 10,00 (€ 4,00) cada uno, sin la necesidad de cualquier contraprestación. La Justicia Electoral anuló el mandato alcanzado por la persona así elegida para la Cámara Municipal, entendiendo que de hecho se intentaba encubrir la práctica de la compra de votos;

VIII - En la ciudad de Barro, ubicada en uno de los más pobres rincones del Nordeste, un grande comerciante donaba la cantidad de R\$ 5 mil (€ 2.000,00) para cada uno de sus "cabos electorales"³⁷. Estos eran encargados de transferir al contratante los bloques de votos que decían controlar.

Estos son algunos ejemplos de la diversidad de circunstancias en que se ha verificado la ocurrencia de la compra de votos en la historia reciente de Brasil.

6. Conclusión

Todos los casos susodichos demuestran la importancia de la desviación del aparato administrativo para la consecución de los objetivos electorales. El acceso a los bienes y servicios del poder público aparece como elemento de "construcción" de resultados favorables en las disputas por el voto.

El peso de esas prácticas sobre la Administración ocasiona visiblemente daños a los cofres públicos, a la planificación de las políticas de intervención

³⁷ Intermediario de bloques de electores.

social y de gestión del patrimonio público, sustituyéndolas por la adopción de prácticas partidistas y parciales con fines de manutenção del poder político.

Evidentemente, este artículo contiene solamente algunas primeras observaciones y aportaciones relacionadas con la ocurrencia de la corrupción electoral en Brasil. Sirve, entre tanto, para demostrar la existencia de fuentes empíricas de datos todavía no sometidas a los debidos análisis.

BIBLIOGRAFÍA

Arretche, Marta & Rodden, Jonathan. Política Distributiva na Federação: Estratégias Eleitorais, Barganhas Legislativas e Coalizões de Governo. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 47, no 3, pp. 549 a 576.

Comparato, Fábio K. (2000) Sentido e alcance do processo eleitoral no regime democrático. Estudos Avançados 14 (38), p. 307-320.

Barquero, Marcello (2003). Construindo uma Outra Sociedade: O capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. Revista de Sociologia e Política nº 21. Curitiba. nov., p. 83-108.

Boschi, Renato R. Instituições Políticas, Reformas Estruturais e Cidadania: Dilemas da Democracia no Brasil. Disponible en <http://observatorio.iuperj.br>. Acceso en 25.10.2005.

Brasil é o 74º em desenvolvimento humano. Gazeta Mercantil, 29/06/00, pág. A-4.

Brandão Cavalcanti, Themístocles et al (1975). O Voto Distrital no Brasil. Rio de Janeiro: Editora de la Fundação Getúlio Vargas.

Cândido, Joel José (2004). Direito Eleitoral Brasileiro. Bauru, SP: Edipro.

Chaparro, Fernando (2001). Conocimiento, Aprendizaje y Capital Social como Motor de Desarrollo. Ci. Inf., Brasília, v. 30, n. 1, p. 19-31, jan./abr.

Costa, Edgard (1922). Promptuário da Legislação Eleitoral. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos Editor.

Costa Porto, Walter (2000). Dicionário do Voto. Brasília: EDUNB.

CPDOC – FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro. Verbete: Revolução de 1930. Disponible en <http://www.cpdoc.fgv.br/comum/htm/>. Acceso en 08.09.2005.

Rennó, Lucio R. (2003) Estruturas de Oportunidade Política e Engajamento em Organizações da Sociedade Civil: um estudo comparado sobre a América Latina. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, nov. 2003, 21, p. 71-82.

Labra, Maria Eliana (2002). Capital social y consejos de salud en Brasil. ¿Un círculo virtuoso? Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 18(Suplemento):47-55.

Martins júnior, J. P.; Dantas, H (2004). O índice de participação e a importância da educação. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, Vol. X, nº 2, Outubro, 2004, p. 268-287.

Mesquita Júnior, Geraldo (2003). O Voto no Brasil. Brasília: Editora do Senado.

Miceli Kerbauy, Maria Teresa (2004). Associativismo e comportamento eleitoral na Eleição de 2002. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, Vol. X, nº 2, Outubro, p. 254-267

Miguel, Luís Felipe (2003). Capital Político e Carreira Eleitoral: Algumas variáveis na eleição para o Congresso Brasileiro. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, 20, jun., p. 115-134.

Moraes, Filomeno (2001). Executivo e Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. São Paulo em Perspectiva, 15 (4), p. 45-52.

Nabuco, Joaquim (1999). Minha Formação. Rio de Janeiro: Topbooks.

Pang, Eul-Soo (1973). Coronelismo in Northeast Brazil. Kern, Robert (ed.). The Caciques: Oligarchical politics and the system of caciquismo in the Luso-Hispanic World. Albuquerque: University of New Mexico Press, pp. 65-88.

Pereira de Farias, Francisco (2000). Clientelismo e Democracia Capitalista: Elementos para uma abordagem alternativa. Revista de Sociologia e Política Nº 15: 49-65, nov., p. 49-65.

Ricci, Paolo (2003). O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais? DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 46, no 4, pp. 699 a 734.

Roniger, Luis (1987). Caciquismo and coronelismo: contextual dimensions of Patron Brokerage in Mexico and Brazil. Latin American Research Review. Vol. XXII, Number 2, pp. 71-100.

RIBEIRO, Fávila (1998). Direito Eleitoral. Rio de Janeiro: Editora Forense.

Sadek, Maria Tereza A. (1995). A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil, Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas, nº.4, São Paulo.

Soares da Costa, Adriano (2000). Instituições de Direito Eleitoral. Teoria da Inelegibilidade, Direito Processual Eleitoral, comentários à Lei Eleitoral. Belo Horizonte: Editora Del Rey.

Speck, Bruno Wilhem (2003). A Compra de votos: uma aproximação empírica. Opinião Pública, Campinas, Vol.IX, Nº 1, pp.148-169. ISSN 0104-6276.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. Compra de votos nas eleições 2004. Disponible en: <http://www.transparencia.org.br/docs/compravotos2004.html>. Acceso en 10.01.2006.

"Um País de Desdentados". Disponible en jbonline.terra.com.br/jb/papel/brasil/2004/05/18/jorbra20040518001.html. Acceso en 10.10.2005.