

# ECUADOR Debate

## CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,  
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,  
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

**Director:** Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP  
**Primer Director:** José Sánchez-Parga. 1982-1991  
**Editor:** Fredy Rivera Vélez  
**Asistente General:** Margarita Guachamin

## ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

## SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

## ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

## PORTADA

Magenta

## DIAGRAMACION

Martha Vinueza

## IMPRESION

Albazu Offset

ESTE NÚMERO DE LA REVISTA CONTÓ CON EL APOORTE DE LA  
FUNDACIÓN HEINRICH BÖLL STIFTUNG



ISSN-1012-1498

Quito-Ecuador, agosto del 2004

PRESENTACION / 3-6

## COYUNTURA

Fuerzas armadas ecuatorianas: 2004 / 7-19

*Diego Pérez Enríquez*

Los desafíos del sistema multilateral después del 11-S y la guerra de Irak / 21-32

*Mabel González Bustelo*

Conflictividad socio – política / 33-40

Marzo 2004 – Junio 2004

## TEMA CENTRAL

¿Por qué se deslegitima la democracia? El desorden democrático / 41-82

*J. Sánchez Parga*

Antipolítica, representación y participación ciudadana / 83-102

*César Montúfar*

La legitimidad para unos es ilegitimidad para otros: polarización y golpe de estado en Venezuela / 103-118

*Margarita López Maya*

Bolivia: La erosión del pacto democrático / 119-136

*Stéphanie Alenda*

Credibilidad política e ilusiones democráticas: Cultura política y capital social en América Latina / 137-160

*Marcello Baquero*

Proceso decisorio y democracia: impases y coaliciones en el gobierno de Lula / 161-186

*Luzia Helena Herrmann de Oliveira*

## DEBATE AGRARIO

El mercado de tierras en el cantón Cotacachi de los años 90 / 187-208

*Fernando Guerrero*

## **ANÁLISIS**

El eterno retorno del populismo en el pensamiento político ecuatoriano / 209-232

*Pablo Andrade A.*

La emergencia de *Outsiders* en la región andina: Análisis comparativo entre Perú y Ecuador / 233-250

*Marco A. Córdova Montúfar*

La reelección legislativa en Ecuador: Conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-1998) / 251-270

*Andrés Mejía Acosta*

La agenda 21 y las perspectivas de cooperación Norte-Sur / 271-282

*Andreas Otto Brunold*

## Proceso decisorio y democracia: impases y coaliciones en el gobierno de Lula\*

Luzia Helena Herrmann de Oliveira\*\*

*En Brasil, los grupos de intereses tienen el hábito de presionar a las esferas de poder y eso ocurrió tanto en la reforma de la Seguridad Social cuanto en la reglamentación de la soya transgénica. Sin embargo, cuando los mecanismos decisorios son más negociados, ocurre una publicitación mayor de las cuestiones en juego y la política sale fortalecida.*

**E**l objetivo de este artículo es analizar el proceso legislativo durante el primer año de gobierno de Lula, procurando problematizar dos cuestiones de naturaleza teórica. La primera es el debate en torno a lo que se acordó llamar presidencialismo de coalición, concepto que ha prevalecido en la literatura política brasileña desde hace cerca de una década. Esa teoría, de cuño neo-institucionalista, se basa en un exhaustivo volumen de datos sobre el proceso político decisorio, con el fin de demostrar que el sistema político brasileño construido con la democratización de 1988 no es tan frágil como se imaginaba – sea en virtud de la implantación del sistema presidencialista, sea en virtud de la alta fragmentación del sistema partidario vigente- y afirmar que

la estructura institucional ofrece capacidad gubernativa y eficacia al Estado.

La segunda es la relación que se establece entre las estructuras institucionales y la democracia propiamente dicha o, dicho de otro modo, entre las estructuras en vigor y los valores políticos que las sustentan. Esta es una cuestión de carácter eminentemente normativo, que fundamenta uno de los dilemas cruciales de los sistemas representativos modernos. Como afirma Giovanni Sartori (1962, p.28), una ambigüedad intrínseca permea las democracias, pues, si ellas “asumen en demasía el punto de vista de los gobernados, corren el riesgo de atrofiar y paralizar al gobierno; si por el contrario, procuran absorverlos demasiado en el Estado, prodriamos decir, que el parlamento asume exagerada-

---

\* La versión en portugués de este artículo aparece publicada en la Revista Brasileira Direito Constitucional, Vol. 3, 1er. Semt. 2004. Traducido al castellano por María Judith Hurtado.

\*\* Dra. en Ciencias Sociales. Profesora de Ciencia Política de la Universidad Estadual de Londrina

mente el punto de vista del gobernante y corre el riesgo de no desempeñar ya su función representativa". Por tanto, lo que se pretende discutir es el modo cómo el actual diseño institucional brasileño ha influenciado en la construcción efectiva de la democracia en el país, sea por favorecer la función representativa, sea por fortalecer la toma de decisiones del gobierno.

La perspectiva aquí adoptada es que la victoria electoral de Lula trae datos nuevos para el examen de la realidad, mostrando con mayor claridad cuestiones que permanecían ocultas durante toda la década de los 90. Con la victoria de Lula se hizo más nítida la segmentación política de la sociedad brasileña y las luchas trabadas a nivel del Estado. De este modo, el estudio del proceso legislativo de implantación de dos políticas de gobierno en el 2003, es útil para mostrar el constreñimiento impuesto a los actores por el diseño político institucional.

### **El presidencialismo de coalición en el Brasil posterior al 88**

Desde el inicio de la década de los 90, uno de los temas centrales de la Ciencia Política en Brasil ha sido la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Un número significativo de estudiosos pasó a observar el funcionamiento de estos dos poderes en sus dinámicas internas, procurando averiguar en qué medida estaba correcta la teoría

tradicionalmente difundida en la literatura política, que problematizaba la falta de institucionalización de los partidos en Brasil y enfatizaba las dificultades de funcionamiento del sistema presidencialista-multipartidario, tal como fue mantenido en la Carta Constitucional de 1988.

Durante la década de los 90 la investigación teórica se volvió primordialmente hacia los mecanismos político-decisionarios del Estado, procurando verificar cuánto "importan las reglas", en la determinación de la conducta de los actores, y cuánto la fragmentación de los partidos en Brasil interfiere, actuando como veto-player que paraliza el proceso de la toma de decisiones.

Según esa interpretación, que hoy goza de gran prestigio en la literatura política brasileña, la Constitución de 1988 fortaleció el poder Ejecutivo al crear mecanismos centralizadores inexistentes en la antigua experiencia democrática del período 1946-1964. Por el contrario, la actual legislación constitucional ofrece una extensa gama de poderes legislativos al Ejecutivo<sup>1</sup>, invirtiendo la antigua relación de fragilidad y dotándolo de amplia capacidad decisoria. Sumadas a eso otras prerrogativas institucionales que igualmente actúan como mecanismos centralizadores para el presidente de la República. Es el caso del Reglamento Interno del Congreso Nacional, que al garantizar gran autonomía a los liderazgos partidistas, facilita la formación de alianzas entre Ejec-

<sup>1</sup> La capacidad legislativa del Ejecutivo llega hasta el derecho de enviar a la Cámara de Diputados proyectos de ley ordinaria, leyes complementarias, enmiendas constitucionales, proyectos presupuestarios y medidas provisionales.

tivo y Legislativo, entregando al primero el "poder de la agenda" (FIGUEIREDO Y LIMONGI, 1996; 1998),

Bajo la óptica del presidencialismo multipartidario, son los gobiernos de coalición quienes garantizan la estabilidad política, gracias a las alianzas entre el poder Ejecutivo y los partidos presentes en el parlamento que forman la base gobiernista y dan sustentación a las políticas de gobierno. Pero como observa Vicente Palermo (2000), no hay consenso en la teoría sobre el modo como se establecen esas relaciones<sup>2</sup>. Para algunos investigadores, la relación es impositiva, pues al aliarse los líderes partidarios que tienen el control de la Mesa Directiva del Congreso Nacional, el poder Ejecutivo da el tono y el ritmo del proceso legislativo, direccionando la pauta de la discusión de acuerdo a los temas que interesan al gobierno (FIGUEIREDO Y LIMONGI, 1996; 1988). En la visión de otros, sin embargo, ocurre una relación de negociación explícita. Por ejemplo, para Rachel Meneguello (1998, p.166) hay en la estructura política actual "una dinámica circular entre la arena electoral y la arena gubernamental que define la relevancia de los partidos para los gobiernos, constituyéndose un *círculo virtuoso* de fortalecimiento de la acción partidaria".

En cualquiera de los casos se trata de un acuerdo en que los incentivos ofrecidos por el poder Ejecutivo favorecen la cooperación parlamentaria. Entrega de ministerios a los partidos alia-

dos (MENEQUELLO, 1998,; AMORIN NETTO, 2000), liberación de viáticos presupuestarios de acuerdo al apoyo que recibe (CHAGAS, 2002) y otros recursos disponibles y rutinariamente utilizados por el Ejecutivo garantizan el apoyo partidario a las políticas de gobierno.

Y aún las normas fuertes y unilaterales, como el derecho del Ejecutivo a dictar medidas provisorias (art. 62 de la Constitución Federal) son percibidas por algunos como mecanismos de delegación del poder Legislativo al Ejecutivo, con el propósito de minimizar la pauta legislativa y posibilitar un espacio de tiempo (en el cual las reglas entran en vigor) para que los grupos descontentos se movilicen en un proceso semejante a la "alarma de incendio". Según Amorín Netto e Tafner (2002, p.18) "se trata ciertamente, de un mecanismo institucional de ajuste *ex post* más adecuado y conveniente a un Legislativo como el brasileño. En su ausencia, la única alternativa que restaría al Congreso para hacer valer sus preferencias sería una permanente obstrucción al Ejecutivo". Pero también aquí se trata de una posición bastante polémica, pues otra parte de los científicos políticos brasileños tiende a definir la abusiva expedición de medidas provisorias como un acto de usurpación del poder (PESSANHA, 2002).

Aunque presenten entre sí divergencias explicativas, esos estudios tienden a destacar que la estructura institucional vigente en el país desde la democratiza-

2 La controversia no alcanza apenas a la cuestión conceptual sino también a la empírica: Amorín Netto (2000), por ejemplo, no concuerda ni siquiera en que todos los gobiernos brasileños de la década de los 90 puedan ser definidos de esa forma.

ción de 1988 constriñe a los actores, facilitando coaliciones que espontáneamente no se realizarían y organizando apoyos partidarios en un país de débil institucionalización de los partidos. Son análisis fundamentados en consistentes observaciones empíricas del proceso decisorio durante la década del 90.

Durante ese período se realizaron profundos cambios políticos y económicos en el país, cambios que exigieron varias enmiendas constitucionales y que dieron un nuevo perfil al Estado y a la economía. Principalmente en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso se aprobaron leyes que desmontaron el Estado intervencionista y nacionalista brasileño (la llamada era Vargas) incertando al país en la economía globalizada: estabilización de la moneda, políticas de responsabilidad fiscal, privatización de las empresas estatales, apertura de la economía al capital internacionalizado, reforma de la Seguridad Social y reforma administrativa fueron cambios que exigieron altos porcentajes de apoyo partidista.

La verificación de la capacidad del poder Ejecutivo de promover las reformas propuestas llevó a gran parte de los investigadores a creer que la estructura política elaborada en la Constitución de 1988 garantizaría la estabilidad y el acuerdo entre poderes. Sin embargo, trabajos recientes han puesto en duda algunos aspectos de esta teoría. Estudios de caso seleccionados, que procuran desmenuzar el proceso de la toma de

decisión legislativa, han demostrado que la relación entre poderes no es tan previsible como afirman los teóricos de la coalición. Determinados proyectos demandan un arduo proceso de negociación, con un grado de participación del Legislativo mucho mayor del que hacen creer aquellas teorías.

María Helena Castro Santos investigó el trámite de varias políticas de gobierno<sup>3</sup> en el Congreso Nacional para concluir que el proceso de toma de decisiones no es en modo alguno armónico, sino que envuelve un grado de complejidad y conflicto que tiene relación "con la sustancia de las políticas que se enfocan" (1997, p.14). Según ella, "cuanto mayores y más diversificados son los intereses en juego, y cuanto mayor es la importancia estratégica de los actores en juego —lo que varía con la *issue area* enfocada, menores son las oportunidades de que se establezcan patrones de interacción de naturaleza cooperativa entre Ejecutivo y Legislativo" (idem, p.19)

El mismo esfuerzo de investigación fue desarrollado por Marcos Andrés Meilo (2002), que al tomar tres proyectos de reforma del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (Seguridad Social, tributaria y administrativa), notó diferencias en los trámites y en los resultados. Para él, es preciso ir más allá del análisis institucionalista, observando también arenas políticas extra-congresistas para percibir "dónde interactúan los intereses". Según él, fue posible constatar que

---

3 Política salarial en el gobierno de Collor de Mello, política fiscal y tributaria en los gobiernos de Collor e Itamar Franco, y Legislación Presupuestaria de la Unión.

las propuestas de desconstitucionalización<sup>4</sup> presentadas por el Ejecutivo encontraban fuertes resistencias en el Congreso Nacional. Observó también que en los casos más complejos que abarcaban múltiples dimensiones sociales, la dificultad de aprobación se hacía aún mayor, lo que acontecía aún cuando las dificultades para la aprobación estaban concentradas y cuando era mayor la incertidumbre sobre los resultados del proyecto.

En estos trabajos, los dos autores están fundamentalmente preocupados en determinar el grado de gobernabilidad o ingobernabilidad del sistema político brasileño y en cuánto el Legislativo actúa como *locus* del veto paralisante. Entre tanto, observando la actuación del Congreso Nacional desde otro ángulo, el ángulo de la representación política, es posible notar que la pauta legislativa se encuentra mucho más próxima de las demandas sociales, lo que indica que los parlamentarios actúan como canales de expresión de la sociedad en el Estado.

Esto puede ser demostrado con la cuantificación de las leyes sancionadas. Si se compara la iniciativa legislativa del Ejecutivo y del Congreso Nacional en las leyes que fueron aprobadas durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, se verifica que el Legislativo se destaca por la reglamentación de los derechos de ciudadanía (derechos civiles, políticos, sociales y difusos) y, en menor número, derechos socialmente específicos como los derechos corporativos y

los relacionados con los intereses locales. En esas áreas, el Ejecutivo prácticamente no entra y su actuación es mínima. El foco de interferencia del Ejecutivo son los proyectos polémicos, los impopulares y los no-populares, como la legislación económica, la reforma del Estado y los proyectos de ciencia y tecnología. Si se observa la iniciativa de la legislación, se ve que los parlamentarios se encuentran mucho más conectados con las demandas que vienen de la sociedad (OLIVEIRA, 2002).

Trabajos recientes cuestionaron la noción de reciprocidad entre Ejecutivo y Legislativo de la forma como ha sido considerada en la teoría construida a partir de la democratización de 1988. Es curioso cómo los embates políticos fueron poco valorizados por los analistas del presidencialismo de coalición, más es probable que la coyuntura política y económica del inicio de la democratización haya contribuido para el fortalecimiento de esta línea de análisis.

Durante toda la década del 90, Brasil pasó por situaciones que pueden ser consideradas específicas y extraordinarias. La profundidad de la crisis económica vigente al inicio de los años 90 –hiperinflación combinada con el estancamiento económico– restringía la capacidad de maniobra del Legislativo, tornándolo sirviente del poder Ejecutivo. Se trataba de una situación límite en que, salidas poco convencionales (los llamados paquetes económicos, editados como Medidas Provisionales) fueron adoptadas por los presidentes de la

4 O sea, traer para la legislación ordinaria asuntos tratados constitucionalmente por la Carta de 1988.

República y dócilmente acatadas por un Legislativo maniatado. Los acontecimientos de las décadas del 80 y del 90, no solamente en Brasil, sino en gran parte de América Latina y el este europeo, están sintetizados en las palabras de Adam Przeworski (1996, p.152), cuando analiza el proceso político de Polonia: "la estrategia de reformas radicales fue adoptada en Polonia a causa de las presiones urgentes del déficit fiscal y de la hiperinflación. Se basó en un amplio consenso entre las élites, según el cual una profunda transformación económica era inevitable. Aunque se criticasen puntos específicos, no surgió ninguna alternativa coherente"<sup>5</sup>. Comparándose ese período con el gobierno de Lula, parece evidente que la situación política actual adquirió una gran dosis de complejidad.

Sin duda, la victoria de un partido de oposición, de izquierda, con más del

60% de los votos (en 2º lugar) debe ser reconocida como un paso adelante en la democracia brasileña<sup>6</sup>. Con todo, se debe resaltar que la victoria de Lula ocurrió debido a los cambios operados no solo en el candidato y en su partido, sino también en la sociedad. La opción por la centralidad ideológica adoptada por el PT ya en la campaña, fue crucial no solo para garantizar la victoria, sino también para canalizar la insatisfacción de una sociedad ansiosa por cambios, pero cambios radicales. Desde la campaña, el comportamiento del candidato petista ya indicaba que su victoria no acarrearía rupturas drásticas en el modelo económico vigente en el gobierno anterior<sup>7</sup>.

Ese nivel de moderación contrasta con algunas propuestas históricamente defendidas por el partido y por los intereses de los grupos históricamente incrustados en el PT. Intelectuales influ-

---

5 Afirar que había consenso en Brasil es un tanto exagerado, pues los partidos de izquierda se posicionaron abiertamente contra la reforma y un grupo, en el interior del gobierno (la llamada "ala desarrollista" del PSDB) también presentaba discordancias. Pero la izquierda era minoría, había sido derrotada en las elecciones y, de hecho, no presentaba una alternativa. En cuanto al grupo del PSDB, había discordancias en puntos esenciales de la reforma (ver sobre esto en el libro de: BRESSER PEREIRA, 1996).

6 En palabras de Francisco Weffort (2003): "Las elecciones de 2002 fueron el hecho electoral más importante en la historia de la democracia brasileña, no solo porque fueron limpias, en general, y con la participación de más de 100 millones de electores, sino porque la mayoría prefirió un líder de origen proletario en un país de grandes mayorías de pobres, tradicionalmente educados para elegir a los de arriba"

7 Utilizando posturas a veces más entusiastas, a veces más serenas, ese tipo de argumentos aparece en los textos de WEFFORT, 2003; PARAMO, 2003; LAMOUNIER, 2003; SOUZA SANTOS, 2003; REIS, 20003; BRESSER PERIRA, 2003; TOURAINE, 2003 y WERNWCK VIANNA, 2003.

yentes han presentado críticas públicas al gobierno<sup>8</sup> y los sectores organizados se han colocado en contra de las reformas propuestas. Es posible entrever que esa diversidad de expectativas elevará considerablemente el nivel de conflicto dentro del propio partido gobiernista.

Así, se hace oportuno verificar cómo se colocan los canales institucionales de representación, considerándose que deben actuar al mismo tiempo como reflejo de esa diversidad social y órgano de gobierno. Un poder Legislativo actuante hace que el presidente de la República y su cuerpo burocrático pierdan considerablemente su capacidad centralizadora, estableciendo un proceso decisorio más conciliador. Lo contrario, o sea, una estructura institucional que fortalece al Ejecutivo, acarrea un proceso de lógica mayoritaria (LIJPHART, 1984).

Claudio Gonzalves Couto (2001) da una contribución importante en esta discusión, cuando analiza la implementación de la agenda política del gobierno Fernando Henrique Cardoso. Según él, el poder Ejecutivo utilizó ampliamente los instrumentos legislativos de que disponía con la finalidad de garantizar la aprobación de los proyectos. Pa-

ra entonces, dio inicio una amplia agenda constituyente, por medio de propuestas de enmiendas constitucionales, y adoptó intensivamente la práctica de ediciones y reediciones de medidas provisorias, que garantizarían la agilización en la toma de decisiones por el Ejecutivo. Como afirma Couto (2001, p.10), el gobierno de Fernando Henrique Cardoso combinó como instrumento decisorio, dos agendas fundadas en principios distintos: "una constituyente y ultra conciliadora – la de las reformas constitucionales-. Otra delegativa y mayoritaria – la de las medidas provisorias reeditadas."<sup>9</sup>

Al ponderar cuánto esa práctica habría afectado al proceso democrático brasileño, el autor adopta una postura equidistante. Por un lado afirma que las reediciones de las medidas provisorias ocurrían porque los parlamentarios que tenían el control del proceso legislativo consentían de modo tácito en no llevarlas a la discusión del Congreso Nacional, haciendo de este modo que la pauta legislativa fuese desobstruída para que los temas constitucionales fuesen votados. Se trataba por tanto, de una forma de delegación. Por otro lado, él recuerda que tal práctica es perjudicial

8 Ver las siguientes entrevistas y artículos de: FAUSTO 2003; OLIVEIRA, 2003; TAVARES, 2003; SICER, 2003. Ver también los reportajes: **Herencia** para el gobierno, afirman los intelectuales, *Folha de Sao Paulo*, de 2003, A9; 15 de marzo; El Seminario del PT se convierte en tribuna de la izquierda anti-reforma, *Filha de Sao Paulo*, 23 de mayo 2003, A 15; Economistas del PT quieren inversión en la economía, *Folha de Sao Paulo*, 12 de junio 2003, A13; Manifiesto petista que pide "crecimiento ya", *Folha de Sao Paulo*, 30 de mayo, A8.

9 El autor ofrece las reediciones del periódico y no las ediciones originales. Es preciso recordar que la reedición fue prohibida con la Enmienda Constitucional nº 32, de septiembre de 2001.

a la democracia, por tres motivos: primero porque el Congreso Nacional solamente puede actuar después que las medidas hayan sido adoptadas, lo que limita el poder del debate; segundo, porque vanaliza un procedimiento que debería ser extraordinario empobreciendo el debate parlamentario sobre temas de extrema importancia; tercero, porque las reediciones serían cuestionables desde el punto de vista constitucional.

Las cuestiones levantadas por Claudio Couto merecen profundización y el momento actual de la política brasileña favorece esa investigación. La estructura institucional del país apunta hacia una dualidad decisoria<sup>10</sup> en que ya sea que prevalezca la centralización del Ejecutivo, con las medidas urgentes; ya sea que prevalezca una búsqueda de consensos que impone decisiones ampliamente negociadas entre los dos poderes. Es necesario indagar cuánto esa lógica dual interfiere en el desarrollo efectivo de la democracia del país.

Con el objeto de analizar políticamente ese proceso, a continuación se va a describir la tramitación de dos proyectos gobiernista presentados y aprobados en 2003: la Enmienda Constitucional que cambió las normas de la jubilación de los funcionarios públicos y la aprobación de la Medida Provisoria que reglamentó la producción y comercialización de la soya genéticamente modificada (transgénica) en el país. La selec-

ción de apenas dos proyectos se debe al método de investigación adoptado. Por tratarse de una interpretación parcial, los estudios de caso presentan la limitación de impedir generalizaciones. No obstante, como posibilitan la investigación en profundidad, ellos logran muchas veces aprehender elementos de la realidad que pasan desapercibidos en análisis más amplios.

### **La lógica dual del presidencialismo brasileño**

El Proyecto de Enmienda Constitucional que reformó la Seguridad Social (PEC-40) establecía nuevos criterios para la jubilación de los servidores públicos federales, estatales y municipales, completando la reforma del sistema de seguro social brasileño que fue iniciada por Fernando Henrique Cardoso<sup>11</sup>. La Ley MP 131-2003 liberó la siembra y comercialización de la soya transgénica de la cosecha 2003 - 2004. Los proyectos fueron considerados prioritarios por el gobierno y demandaron un gran esfuerzo del poder Ejecutivo para que fuesen aprobados. Ambos se refieren a temas públicos relevantes y extremadamente polémicos, que involucran intereses sociales en conflicto.

Las enmiendas constitucionales exigen un alto porcentaje de votos favorables (en Brasil la exigencia es de 3/5 del Congreso Nacional), pues en la demo-

10 El autor se refiere a las reediciones de MPs y no a las ediciones originales. Es preciso recordar que la reedición fue prohibida con la Enmienda Constitucional nº 32, de septiembre de 2001. El término es de Castro Santos (1997), que percibe ese problema institucional.

11 Enmienda Constitucional n.20, de septiembre de 1998.

cracias representativas las decisiones constitucionales deben pasar por la aprobación de una mayoría cualificada, con el fin de proteger a las minorías políticas de los riesgos de esas decisiones. Como dice Sartori (1994, p.290), riesgos de opresión, pero también “consecuencias de la incompetencia, estupidez o de intereses siniestros”. Sin embargo, un problema relativo a la cuestión decisoria es que a medida que crece el cuerpo deliberativo, aumentan también las dificultades de la toma de decisiones, pues cuanto mayor es el número de las personas involucradas, tanto más difícil es conseguir un acuerdo. De este modo, la reducción del cuerpo decisorio siempre es preferida cuando el objetivo político es garantizar la rapidez y la eficacia del proceso<sup>12</sup>. En la legislación brasileña, el caso más expresivo de esa reducción es el art.62 de la Constitución Federal, que da al presidente de la República la prerrogativa de dictar medidas provisionarias con fuerza de ley.

### Tramitación de la PEC-40<sup>13</sup>

Una vez iniciado el nuevo gobierno, en enero de 2003, aparecieron en los medios de comunicación las primeras noticias de que el gobierno federal pretendía hacer cambios rigurosos y

sustantivos en la legislación de la seguridad social, como la elevación de la edad mínima para jubilarse, la elaboración de un cálculo (factor de previsión social) que acabaría con la integralidad de los salarios de los jubilados y la aprobación de la PL-9, proyecto de ley iniciado durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, que proponía la fijación de un valor máximo único para todas las jubilaciones (de los trabajadores del sector público y del sector privado) y la creación de fondos complementarios de la Previsión Social. El argumento de los líderes del gobierno era que los gastos de los jubilados estaban inviabilizando la gestión del Estado en el sector, y que era necesario promover una radical disminución en los costos.

Se sabía que no sería una tarea fácil hacer la reforma, pues se trataba de una medida impopular que restringía derechos sociales ya consagrados. Sectores de la sociedad, como los militares, los jueces, los profesores, los fiscales y los sindicatos de los servidores públicos, inmediatamente se posicionarían en contra de la reforma. Y la misma bancada parlamentaria petista se dividió: en entrevista del diario *Folha de Sao Paulo* el diputado Ivan Valente, del grupo más a la izquierda del partido, atacó el proyecto de la reforma, afirmando que “los

12 Según Sartori (1994, p.296): “Considerando todo, al escoger una regla mayoritaria particular, tenemos que llegar a un equilibrio entre la conveniencia (reducción de los costos decisorios) y la seguridad (reducción de los riesgos extremos); y ese equilibrio es alcanzado en definiciones mayoritarias diferentes en función de la importancia mayor o menor de las cosas que tienen que ser decididas”

13 Esta sección fue redactada con base a una investigación sistemática del diario *Folha de Sao Paulo* de 2003 y en el Informe de la Investigación de Daniela Rangel (becaria del Programa PIBIC-UEL) sobre la tramitación de la PEC-40

partidos conservadores apoyarían una reforma con ese techo, precedencia complementaria privada, única, y así en adelante”<sup>14</sup>. Otro agravante era que la base gobiernista se componía de una multitud de pequeños partidos<sup>15</sup> (15), que no presentaba un número suficiente para garantizar la aprobación de las Enmiendas Constitucionales. La mayoría de la bancada era del propio PT (105 parlamentarios en el Congreso Nacional), seguida por el PTB (29), PL (27), PDT (26) y PSB (26).

Una de las estrategias del gobierno fue entonces, unirse a los gobernadores que, en condición de mandatarios ejecutivos estatales también tenían gran interés en la aprobación del proyecto<sup>16</sup>. Después de sucesivas reuniones, se estableció un acuerdo entre ellos y el proyecto fue entregado a finales de abril al Congreso Nacional, en un gesto simbólico en que el presidente de la República entró en la Cámara Federal acompañado de los 27 gobernadores. Nótese que un buen número de gobernadores era afiliado a los partidos de oposición al gobierno federal (el PSDB había elegido ocho gobernadores, algunos en estados políticamente importantes, como Sao Paulo, Minas Gerais), lo que demuestra el carácter conciliador de la actitud.

Una segunda estrategia fue cerrar la cuestión partidaria en relación a la reforma. Primero la Ejecutiva Nacional del PT aprobó por 19 votos contra 1 que los parlamentarios del partido deberían votar a favor de las reformas. Después, el líder del PT en la Cámara Federal fue presionado para excluir de las comisiones legislativas por reglamento ligadas a la reforma (CC), Comisión Especial de la Seguridad Social) a los diputados más críticos del partido. En su lugar fueron colocados parlamentarios claramente alineados al gobierno. En julio, el Directorio Nacional del PT se reunió y aprobó (por 52 votos contra 26) la obligatoriedad de los parlamentarios petistas de votar a favor de las reformas propuestas por el gobierno. Una de las victorias importantes del grupo gobiernista en esa reunión fue el rechazo al argumento de “impedimento de conciencia”, que el grupo contrario a la reforma utilizó en base al art.67 del Estatuto del Partido<sup>17</sup>. A partir de entonces se inició un proceso de marginación de la llamada “ala radical” (o sea, del grupo de parlamentarios que se colocaba en contra de las reformas) y que culminó con la expulsión de tres parlamentarios del partido.

Una tercera, fue utilizar los recursos políticos usuales de relacionamiento entre poderes, con el objetivo de atraer

15 PT- PL- PSB- PDT- PPS- PC del B- PV- PMN- PSD- PST- PSL- PSDC- PTB

16 Según el periodista Kennedy Alencar, el gobierno confiaba que el apoyo de los gobernadores acrecentaría en torno a 58 votos a los 296 asegurados con la base gobiernista. Eran necesarios 308 votos para la aprobación de la EC. En el criterio de Plantalto, la presión de los gobernadores era decisiva para la aprobación de cambios en la Seguridad Social y en el sistema tributario, *Folha de Sao Paulo*, 4 mayo 2003, A7

17 Según este artículo, el parlamentario queda libre de obedecer la decisión colectiva siempre que la votación envuelva “graves objeciones de naturaleza ética, filosófica, religiosa o de fuero interno”.

hacia la base gobiernista a algunas decenas de parlamentarios que se mostraban reticentes hacia la reforma. Uno de los recursos fue la presión ejercida sobre la base aliada. Afirmando que la reforma previdenciaria “es la principal cuestión política del año”. Lula<sup>18</sup> amenazó con sacar a los ministros afiliados a la base aliada que se mostraban reticentes con determinados aspectos del proyecto. En caso de ser ejecutada esa medida podría alcanzar a los ministros del PDT, PCdoB y PSB. De hecho, esa era una de las dificultades del gobierno, pues en la Comisión Especial de la Previdencia Social en la Cámara Federal. PDT, PTB y PCdoB designaron diputados contrarios a la reforma. Otro recurso fue procurar ampliar la base aliada en el Congreso Nacional para buscar la adhesión del PMDB y del mayor número posible de parlamentarios. Con el apoyo partidario del PMDB, el número de diputados aliados subiría alrededor de los 325, número suficiente para garantizar la aprobación del EC. Sin embargo, como es sabido que el apoyo partidario no refleja exactamente el número de votos, pues siempre hay un porcentaje de abstención, el gobierno tomó las precauciones procurando atraer para las filas gobiernistas diputados de los partidos de oposición.<sup>19</sup> Un cuadro presentado por el diario *Folha*

*de Sao Paulo*<sup>20</sup> en mayo de 2003, mostraba que la oposición había perdido, desde el día de la elección hasta aquella fecha, 30 diputados federales y 6 senadores.

El Proyecto entregado a la Cámara Federal al final de abril de 2003 presentaba cambios significativos en el régimen de la Previsión Social brasileña, pero se mantuvo el concepto central de la EC-20/1998 que privilegiaba el tiempo de contribución de los trabajadores, aplicándose a partir de entonces un cálculo sobre ese valor. En términos generales, los principales cambios propuestos por la PEC-40 fueron:

- Establecía que el beneficio máximo de las jubilaciones del régimen general de la previsión social sería R\$ 2.400,00 equiparando así el valor del pago a los servidores públicos y a los trabajadores del sector privado. Esa medida incidía inclusive sobre los actuales servidores;
- Determinaba que las jubilaciones y pensiones no podrían exceder la remuneración del servidor en el cargo.;
- Autorizaba a los organismos estatales establecer jubilaciones complementarias a través de fondos de pensión (de carácter público y privado), a ser creados. Esa medida ya estaba

18 Lula amenaza con sacar al ministro que no adhiera a toda la reforma, *Folha de Sao Paulo*, 29 de abril 2003, A4.

19 Ver sobre esa cuestión en la política brasileña en Nicolau (2000), que analiza el grado de disciplina partidaria por partido durante el gobierno FHC, y Mello (1999), que hace un detallado mapeamiento de migración partidaria.

20 Con el PMDB, Lula tiene mayoría para la aprobación de las reformas, *Folha de Sao Paulo*, 15 de mayo 2003, A3.

prevista en el art. 202 de la Constitución Federal de 1988. En 1999, Fernando Henrique Cardoso envió un proyecto de ley que procuraba reglamentar el funcionamiento de los fondos (PL-9), pero la propuesta quedó paralizada en el Legislativo por falta de apoyo político;

- Acababa con la jubilación integral (Para los actuales servidores y para los nuevos) y determinaba que el cálculo se basaría en las contribuciones recogidas por el servidor durante su vida laboral (el “factor previsión social”);
- Instituí la contribución al seguro social de los inactivos y pensionistas; el valor de la contribución se calcularía sobre lo que excediese a la exención. Esa propuesta fue fruto de la negociación con los gobernadores, que defendían la cobranza con el objetivo de garantizar el equilibrio fiscal de los estados. Quedarían exentos del impuesto solo los servidores que permaneciesen activos después de haber completado los requisitos para jubilarse;
- Acababa con la paridad entre la remuneración de los servidores activos y los jubilados. Los criterios de reajuste de las jubilaciones y pensiones pasarían a depender de una ley específica;
- Establecía una remuneración máxima –un “techo”- a ser pagada a los agentes públicos, cuyo valor sería (hasta la aprobación del reglamento específico) equivalente a la remunera-

ción de los ministros del Tribunal Supremo Federal (STF). En los estados y en el Distrito Federal sería establecido un “sub-techo” equivalente al 75% de ese valor máximo;

- Reducía el valor de las pensiones, estableciendo un techo del 70% de los beneficios del servidor a quien ella estuviese vinculada;
- Modificaba las reglas de transición de la jubilación voluntaria (explicadas en la EM-20/1998), determinando que cada año de anticipación del límite de edad (55 para las mujeres y 60 años para los hombres) reduciría en un 5% la remuneración recibida;
- Establecía los tributos estaduais, municipales y federales a recaudarse;
- Definía que los militares tendrían una legislación específica, respetándose el techo igual a del STF y el límite de las pensiones en hasta el 70% del valor de la jubilación.

La intención del gobierno era mantener la propuesta intacta en los puntos por él considerados esenciales (“vamos a negociar, pero el plan es aprobar las reformas como ellas lleguen”)<sup>21</sup> y aprobar el proyecto lo más rápidamente posible. Concomitantemente al trabajo de persuasión desarrollado en el Congreso Nacional, el gobierno lanzó en la TV una amplia campaña publicitaria defendiendo la aprobación integral de la propuesta.

21 Palabras del líder del gobierno en la Cámara Federal, Aldo Rebelo (constatar... *Folha de Sao Paulo*, 4 de mayo 2003, A7.)

Pero la resistencia en la Cámara Federal fue fuerte, inclusive entre los mismos líderes parlamentarios petistas y la base gobiernista más amplia, que iniciaron desde el primer momento una onda de críticas, para combatir varios puntos del proyecto. Parte del PDT se alió a los parlamentarios expulsados del PT y decidieron ir al Tribunal Supremo Federal para impedir la propaganda en la TV, pues la consideraban una forma de manipulación de la opinión pública: “La Constitución es muy clara: la publicidad no puede servir para disputar concepciones, jugando con la sociedad. El recurso público no puede ser para incentivar a la población a una visión unilateral”<sup>22</sup>.

Ciertamente la movilización de la sociedad fue importante para pautar el comportamiento de los parlamentarios durante toda la tramitación del proyecto. Miembros del Poder Judicial (incluyendo varios ministros del STF), de los sindicatos ligados a las más diversas categorías de los funcionarios públicos (inclusive de la CUT, organismo tradicionalmente ligado al PT), militares e intelectuales ejercieron intensa presión política y desarrollaron una amplia argumentación pública en defensa de sus principios. El discurso contra el proyecto transitaba entre el cuestionamiento republicano al respecto de los peligros del desmontaje de la máquina pública y la defensa intransigente de los intereses

corporativos de los grupos alcanzados por la reforma.

El 6 de mayo de 2003 la Comisión de Constitución y Justicia (CCJ) recibió el proyecto para analizar su constitucionalidad. La CCJ compuesta por 57 miembros<sup>23</sup>, votó por la admisibilidad de enmienda, pero, contrariando la intención del Ejecutivo que pretendía votar la propuesta rápidamente, aprobó la realización de audiencias públicas durante los trabajos de la Comisión Especial de la Cámara y en las cinco regiones del país. Fueron 15 votos favorables contra 14; de los favorables, tres votos vinieron de los partidos integrantes de la base aliada al gobierno (PL, PCdoB y PDT).

Las fases siguientes, de tramitación en la Comisión Especial y del debate en plenario, en que los contenidos del proyecto serían puestos en discusión, tornaron visible el grado de complejidad de los intereses envueltos, demostrando que el poder Ejecutivo no conseguía sustentar el proyecto original y era obligado a ceder. Para las audiencias públicas se invitó a miembros del Ministerio Público y de la Justicia, de los sindicatos, de asociaciones de jubilados, de servidores públicos, del empresariado, además de varios representantes de fondos de la seguridad social pública y privada y el ministro de defensa. Los diputados enviaron 457 propuestas de enmienda al proyecto, de las cuáles, más

22 Senadora petista Heloísa Helena, en: Petistas y Brizola van a la Justicia contra la campaña del gobierno, *Folha de Sao Paulo*, 28 de abril 2003, A4.

23 De la base aliada: 10 del PT, 3 del PSB, 2 del PPS, 3 del PL, 3, del PTB, 2 del PDT, 1 del PV. De la oposición: 9 del PFL y 8 del PSDB; independientes: 8 del PMDB, 2 del PRONA y 1 del PP.

de la mitad partió de la coalición aliada al gobierno.

Durante el mes de julio, el diario *Folha de Sao Paulo*<sup>24</sup> dio la noticia de que el Presidente Lula estudiaba la posibilidad de establecer un nuevo acuerdo político sobre la reforma, en virtud de las presiones hechas por el **Judiciario**. Lo que él pretendía era ceder a la reivindicación por la integralidad de la jubilación, estableciendo una edad mínima más alta y otras exigencias. Días después, el diario divulgaba<sup>25</sup> que eran intensas las negociaciones entre la Cámara Federal, el Ejecutivo y los gobernadores, persistiendo divergencias entre los parlamentarios de la base aliada y los ministros de la Casa Civil y de Finanzas sobre puntos específicos de la reforma. Los parlamentarios defendían la paridad de los reajustes entre servidores activos y los jubilados y la integralidad de los salarios en la jubilación; los representantes del Ejecutivo eran contrarios a las dos cosas pues afirmaban que eso quitaría el carácter a la propuesta original.

El relatorio de la Comisión Especial (de 18 jul. 2003) presentó algunos cambios en relación al proyecto enviado por el poder Ejecutivo, procurando atender parte de las reivindicaciones:

- Fue mantenida la jubilación integral para los actuales servidores, siempre que se cumplan 60 años de edad para hombres y 55 para mujeres, 35 años de aportaciones para los hom-

bres y 30 para mujeres, veinte años de servicio público y diez años en el cargo en el momento de jubilarse;

- Se alteraron los cálculos de las pensiones, estableciéndose un valor igual al recibido por el servidor fallecido hasta el valor de R\$ 1.058,00 y acrecentándose hasta el 70% del valor al que superase este límite;
- Fue creado el bono de permanencia para los servidores (actuales y futuros) que al completar los requisitos para la jubilación voluntaria permaneciesen en actividad;
- Fue extendido a los magistrados, miembros del Ministerio Público y del Tribunal de Cuentas las reglas del descuento del 5% por año de anticipación de la jubilación en relación a los límites de edad mínima fijados en la ley.

Sin embargo, los parlamentarios de la base aliada no concordaron con el informe, pues según ellos, esa nueva propuesta no consideraba las negociaciones que venían siendo hechas en el ámbito del Legislativo, obedeciendo fundamentalmente a las orientaciones del Ejecutivo. Había tres puntos básicos de desacuerdo: primero, el mantenimiento del sub-techo de 75% para los miembros del Judicial, Ministerio Público y Tribunal de Cuentas en el ámbito estadual: la propuesta era 90%; segundo, el valor del piso para la tributación de los inactivos y pensionistas: debería ser más

24 El gobierno cede y crea el proyecto paralelo para la Previsión Social, *Folha de Sao Paulo*, 10 de julio 2003, A4.

25 El texto de la Previsión Social divide al gobierno y a la base en el Congreso, *Folha de Sao Paulo*, 17 de julio 2003, A5.

alto; tercero, no fue aceptado el fin de la paridad en los reajustes. En el plenario, las presiones continuaron hasta que los parlamentarios de la base gobiernista llegaron a un acuerdo con el Ejecutivo, decidiendo presentar una “enmienda aglutinativa sustitutiva global” que completase la solución de esos aspectos pendientes.

La propuesta de enmienda aglutinativa sustitutiva fue aceptada, el informe reescrito y la PEC-40 fue aprobada en las dos discusiones en la Cámara Federal. Ese nuevo proyecto presentaba las siguientes novedades en relación al proyecto original:

- Se mantiene la paridad de reajustes en las jubilaciones para los servidores actualmente activos y para los ya jubilados, acabando con esa regla para los nuevos servidores;
- Los inactivos pasarán a contribuir para la Seguridad Social con una tasa del 11% sobre el excedente de R\$ 1.200 en los estados y R\$ 1.440,00 en la Unión.

La votación en la primera discusión aprobó la enmienda por 358 votos, o sea, 50 votos más de los que eran necesarios. En la segunda discusión fueron 357 votos. En los dos casos, los partidos de la oposición –PSDB y PFL– colaboraron (62 votos en la primera discusión y

60 en la 2ª) y la base aliada presentó un significativo número de votos contrarios (56 en la primera discusión y 58 en la segunda).<sup>26</sup> Conforme el gobierno preveía al inicio de la tramitación del proyecto, el apoyo de los gobernadores fue fundamental, pues sin esos votos, el proyecto no habría sido aprobado. La decisión de la Cámara Federal modificaba significativamente la propuesta original presentada por el Ejecutivo, mostrando que el resultado a que se llegó dependió de una negociación exhaustiva entre el Legislativo, el poder Ejecutivo y los gobernadores. Conforme comentó el periodista Fernando Rodrigues, “la disputa sobre la reforma a la Seguridad Social dio ayer a los diputados gobiernistas una victoria sobre parte del poder Ejecutivo. El presidente de la Cámara, João Paulo Cunha (PT.SP) y los líderes aliados consiguieron traer el eje de la negociación para dentro de casa. Apagaron parcialmente la idea de que los congresistas solo aprobarían una propuesta del Palacio de Planalto y de los gobernadores”<sup>27</sup>.

Después de la aprobación en la Cámara Federal, el proyecto caminó para el Senado, donde las discusiones continuaron. Con el propósito de evitar atraso en la tramitación<sup>28</sup>, el gobierno propuso que los puntos polémicos fuesen organizados separadamente, en la llamada “PEC paralela”. Eso redujo el

26 (27) En diciembre del 2003, mes de votación de la PEC-40 en la Cámara de Diputados, la base gobiernista contaba con 400 diputados, por tanto, la fidelidad partidaria al gobierno fue aproximadamente de 75%. Ver [www.camara.gov.br/internet/Diputado/filiación.asp](http://www.camara.gov.br/internet/Diputado/filiación.asp). CAMARA DE DIPUTADOS – SILEG -Módulo Diputados.

27 La Cámara retoma el eje de la negociación, *Folha de Sao Paulo*, 18 de julio de 2003.

28 En el caso de que el Senado aprobase cualquier cambio en el proyecto, éste tendría que regresar a la Cámara Federal y pasar por nueva votación.

tiempo de la discusión y la PEC-40 fue aprobada como vino de la Cámara Federal. En la primera votación con 55 votos a favor, seis más de los necesarios; y en la segunda con 51 votos, dos más del límite exigido para las enmiendas constitucionales. En los dos casos, la base aliada quedó dividida, con muchos votos contra la enmienda; en los dos casos, los votos de la oposición fueron fundamentales para garantizar la aprobación del proyecto.

Actualmente la PEC-paralela se encuentra en tramitación en la Cámara Federal. Cuatro días después de la aprobación en 2ª discusión de la PEC-40 (de 11 diciembre 2003), el Senado aprobó por unanimidad las modificaciones de ese nuevo proyecto de Enmienda Constitucional de la Previsión Social, que propone una serie de cambios en la legislación recién aprobada. Aunque la Enmienda Constitucional de la Previsión Social (PEC-40) había sido aprobada hace menos de un año, la reforma no terminó todavía. Realmente se trata de un tema polémico y complejo, que envuelve al mismo tiempo diferentes intereses de grupo y problemas más amplios a la política de la previsión social y económica. La observación de los trámites del proyecto muestra que el Congreso Nacional consiguió centralizar ese debate, colocando en la arena política los varios elementos en cuestión.

### La Medida Provisoria 131-2003

En 1995 fue aprobada la legislación de bioseguridad (Ley 8974/95) que establecía normas rígidas sobre la investigación científica de los organismos genéticamente modificados (OGM) y determinaba la creación de un consejo –Comisión Técnica Nacional de Bioseguridad (CTNBio)- que sería la responsable por los criterios técnicos sobre “construcción, cultivo, manipulación, transporte, comercialización, consumos, liberación y descarte” de los OGMs. En el mismo año, la CTNBio fue creada con el decreto n.1752/95.

Entre otras responsabilidades de la CTNBio, el art.2º del decreto 1752/95 determinaba que la comisión debería exigir, siempre que considerase necesario, una documentación adicional para estudio del impacto ambiental (EIA) y un informe del autor del pedido, respecto del impacto sobre el medio ambiente (RIMA) de los proyectos y aplicaciones que involucrasen la liberación de los organismos genéticamente modificados<sup>29</sup>.

En relación a la investigación científica, la legislación de 1995 parecía no presentar controversia; en la década de los 90 la ingeniería genética se desarrolló mucho en Brasil, inclusive se permitieron colaboraciones entre la empresa privada y las instituciones públicas de investigación<sup>30</sup>. Pero el desarrollo de

29 En conformidad con el art.225 de la Constitución Federal.

30 En 1998 la EMBRAPA (Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria), instituto vinculado al Ministerio de Agricultura, estableció un contrato con la empresa internacional Monsanto para llevar a cabo la investigación de los OGMs.

los OGMs se volvió polémico cuando se pusieron en juego cuestiones como la plantación en gran escala con finalidad comercial.

En 1998, la empresa Monsanto solicitó al CTNBio la autorización para cultivar comercialmente la variedad de soya RR (Roundyp Ready)- genéticamente modificada para resistir al herbicida glifosate. En el mismo momento, asociaciones ambientalistas y organizaciones de defensa del consumidor entraron en acción en la Justicia con el objetivo de impedir el plantío comercial. Dos sentencias judiciales, provenientes de una medida cautelar y una acción civil pública, determinaron que la Unión debería exigir estudios profundos sobre el impacto de la producción de la soya en el medio ambiente. La sentencia de la acción civil pública determinaba, además, que sería necesario crear normas relativas a la seguridad alimenticia, a la comercialización y al consumo de los alimentos genéticamente modificados.

La Medida Provisoria n.2137 fue dictada en 2002 con la finalidad de hacer más preciso el papel del CTNBio. Como puntos principales, la MP determinaba que ese órgano estaría vinculado al Ministerio de Ciencia y Tecnología y tenía por finalidad prestar apoyo técnico consultivo y asesoramiento al gobierno, así como establecer normas técnicas de seguridad y dar opiniones conclusivas sobre el impacto de los OGMs sobre la vida y sobre el medio ambiente. Correspondería al CTNBbio hacer el control de los riesgos en cada caso específico y elaborar una clasificación según el grado de riesgo. Como esas reglas no fueron elaboradas, el plantío y la comercialización de los OGMs per-

manecieron prohibidos por la Justicia.

En 2003 el problema de los OGMs reapareció con la denuncia de que una gran cantidad de semillas de soya genéticamente modificada había sido contrabandeada de Argentina y cultivada ilegalmente en Brasil. Cerca del 75% de la producción de soya cultivada en Rio Grande do Sul se encontraba en esa situación. Bajo una lluvia de críticas, el gobierno dictó una Medida Provisoria (MP 113) autorizando específicamente esa cosecha. Pero en septiembre de ese mismo año la misma cuestión volvió al noticiero.

Las Medidas Provisionales, según el texto constitucional, son decisiones con fuerza de ley que tienen por objetivo decidir de modo rápido problemas urgentes y relevantes. Con el fin de resolver el problema, en septiembre de 2003, el gobierno dictó la MP 131 liberando el plantío y la comercialización de la soya genéticamente modificada para la cosecha 2003-2004. En la exposición de motivos que explicaba la necesidad de la medida, el principal argumento utilizado fue la urgencia de la decisión, procurando mostrar que los mayores perjudicados, en el caso que la producción del OGMs fuese confiscada y prohibida, serían los pequeños productores de Rio Grande do Sul y la exportación agrícola brasileña:

- En virtud de la importancia de la soya en la agricultura brasileña y en la pauta de exportaciones del país, circunstancias negativas podrían causar daños a ambos;
- Debido a la relación entre productividad y calendario de siembras, no podrían ocurrir atrasos;

- Los beneficiados con la medida serían los pequeños productores que constituyen el 95% de los agricultores de Rio Grande do Sul. Era fundamentalmente ese grupo que había utilizado en la siembra de 2003 las semillas transgénicas tomadas de la cosecha del año anterior (que fueron permitidas con la MP 113). Según el documento, el 8% de los agricultores gauchos se encontraba en esa situación y la Medida Provisoria tenía por objetivo fundamental atender a ese grupo.

El poder Ejecutivo procuró dar un carácter público a la discusión y a su decisión de emitir la medida de emergencia. Pero, obviamente, además de las divisas venidas con las exportaciones y de la cuestión social que envolvía a los pequeños productores, el tema interesaba a grupos económicos poderosos. En referencia a la MP 113, emitida algunos meses antes, la Sociedad Nacional de Agricultura publicó un documento suscrito por 33 entidades ligadas al agro-negocio, tomando posición en relación a los OGMs. Para la asociación “en el mundo globalizado y competitivo de hoy, Brasil no puede prescindir de los avances tecnológicos generadores de ganancias y productividad”. Entre otras cosas el documento afirmaba que debería ser ratificada la competencia del CTNBio como órgano de excelencia técnica y, “en defensa de la renta del productor y de la cadena productiva,

apoyar la decisión interministerial para una solución jurídica de comercialización de la soya de la cosecha 2002/3”<sup>31</sup>.

La autorización de la siembra y comercialización de un OGM por medio de la Medida Provisional provocó un conflicto dentro del propio poder Ejecutivo. El ministro de agricultura, Roberto Rodrigues, en nombre de las asociaciones representantes de la agro-industria, ejerció fuerte presión a favor de la liberación de las plantaciones. La ministra de medio ambiente, Marina da Silva, petista histórica que construyó su carrera política al lado del ambientalista Chico Mendes, se alió a los grupos ambientalistas para impedir la liberación, pero fue derrotada.

El diputado petista Fernando Gabeira, ex-militante del Partido Verde, pidió su desafiliación del PT, explicando en el discurso que dio en la Cámara Federal que una de las razones que lo llevaron a tomar esa actitud fue la decisión del gobierno de autorizar la plantación de la soya transgénica clandestina: “De todas las cuestiones ambientales que me separan en este momento de la relación con el gobierno, seleccioné una, señor Presidente: la medida provisoria que autoriza la plantación de semillas transgénicas introducidas clandestinamente en Brasil. Si tuviésemos el poder de realizar aquí una teleconferencia con 100 estadistas del mundo entero y preguntásemos a ellos lo que harían si plantasen un alimento transgénico introducido

---

31 Posicionamiento sobre Organismos Modificados Genéticamente. Coalición de Asociaciones ligadas a la Agroindustria. Documento de 24 de marzo 2003. [http://www, snagricultura.org.br](http://www.snagricultura.org.br)

clandestinamente en su país, ellos responderían al unísono: 'Yo lo tomaría y lo sacaría de circulación'. Eso fue hecho en Canadá".

La propia base gobiernista se colocó en gran parte contra la medida. El 1º de octubre, seis días después de emitir la MP 131, nueve senadores (del PT y PSB), 47 diputados federales (la mayoría del PT y PV), además de decenas de entidades de la sociedad civil, firmaron una Nota Pública exigiendo la inmediata revocación de la Medida Provisoria y afirmando que el gobierno estaba yendo contra el programa del PT adoptando la "lógica de hecho consumado". El documento defendía el inicio de los debates sobre la cuestión de los OGMs y la reglamentación de un proyecto de bioseguridad plenamente discutido con la sociedad.

Los grupos que más visiblemente se colocaron en debate eran las organizaciones ambientalistas. En octubre de 2003, un grupo de 500 ONGs (Organizaciones No-Gubernamentales) publicó una carta abierta al presidente Lula expresando "en carácter de absoluta urgencia, el inconformismo de la sociedad civil organizada ante las sucesivas decisiones (...) que contradicen el programa de gobierno (...) provocando la erosión de la imagen y de la credibilidad del gobierno en relación a la opinión pública"<sup>32</sup>. Pero había también otras voces de peso cuestionando la postura del gobierno federal. Atendiendo a una solicitud formal de las asocia-

ciones de clase de los jueces federales y procuradores de la República, el Procurador General de la República, Claudio Fonteles, entró en una Acción Directa de Inconstitucionalidad contra la MP 131. El gobernador del Paraná, Roberto Requião, consiguió aprobar en la Asamblea Legislativa una ley que prohibía la presencia de la soya genéticamente modificada en su estado. Aunque el STF haya decidido por la constitucionalidad de la MP 131 y por la preponderación de la ley federal sobre la estadual, esos ejemplos demuestran el nivel de polémica que la cuestión de la liberación de los transgénicos envuelve.

En síntesis, la MP 131 determinaba que:

- Las semillas de soya genéticamente modificadas de la cosecha de 2002 que fueran reservadas por los agricultores para uso propio fuesen usadas en la siembra de 2003;
- Esa soya solo podría ser comercializada hasta diciembre de 2004. La restante tendría que ser destruida;
- Los agricultores deberían firmar un acta de compromiso, quedando como responsables por eventuales daños al medio ambiente. Esa responsabilidad sería dividida con el "comprador de la soya";
- El Ministro de Agricultura podría establecer áreas que quedarían excluidas de esa medida, siendo desde ya prohibidas las áreas indígenas, las de protección de manantiales y de conservación de la biodiversidad;

32 Las ONGs condenan la política ambientalista del gobierno de Lula. *Folha de Sao Paulo*. 22 de octubre 2003. A8.

- El pago de cualquier perjuicio relativo al cultivo de la soya genéticamente modificada (*royalties*), quedaría a cargo del productor;
- Una comisión para verificar el cumplimiento de la MP sería instituida, quedando su coordinación a cargo de la Casa Civil de la presidencia de la República.

El 29 de septiembre del 2003 la Medida Provisoria fue leída en el plenario de la Cámara de Diputados, y se constituyó la Comisión Mixta<sup>33</sup>; se estableció el calendario de tramitación de la materia. Luego de la instalación de la Comisión, se abrió el plazo para recibir las enmiendas y para que la Comisión Mixta se manifestase. Fueron presentadas 109 enmiendas. Es interesante observar que el 40% de esas enmiendas fueron propuestas por parlamentarios de Río Grande del Sur y 15 de entre los 26 parlamentarios que las propusieron tenían vínculos socio-profesionales con el sector agrario. Esa es una indicación de que el debate de la MP 131 giró en torno a los intereses de cuño regional y corpo-

rativo. No hubo un debate profundo sobre los aspectos económicos, ambientales y sociales que el tema envuelve. Por ejemplo, solamente dos de entre los parlamentarios que presentaron enmiendas tienen actuación política relacionada con la cuestión ecológica.

En 9 de octubre, agotado el plazo reglamentario sin que la Comisión Mixta se pronunciase, la MP fue enviada a la Cámara de Diputados. En la Cámara, el diputado Paulo Pimenta (PT) fue designado relator de la Comisión Mixta, y le correspondió dar su parecer sobre la constitucionalidad y el mérito de la MP y de las 109 enmiendas. Fueron aceptadas 18 enmiendas que en su mayor parte provenían del grupo campesino y/o de los parlamentarios de Río Grande do Sul<sup>34</sup>.

En relación al Informe, Paulo Pimenta retomó los mismos argumentos presentados por el poder Ejecutivo en la exposición de motivos para justificar la necesidad de emitir la Medida Provisoria. Según él, como el mayor número de casos de uso clandestino de la soya envuelve a millares de pequeños propieta-

---

33 Comisión Mixta de diputados y senadores, según determinación del art.62 después de aprobada la Enmienda Constitucional n.32. De acuerdo a esa enmienda, la tramitación de la MP tiene inicio en la Cámara de Diputados, y sigue después para el Senado. En los dos lugares se hace una sola votación. Después del 46º día de tramitación, la MP entra en régimen de urgencia, deteniendo la pauta de las votaciones en el Congreso Nacional hasta que sea votada. La MP pierde la eficacia si no es votada hasta los 60 días prorrogables por otros 60 días más, en el caso de que en los dos lugares la votación no haya sido concluída.

34 Parlamentarios ruralistas que presentaron enmiendas incluídas en el informe: Moacir Micheletto (PMDB/PR), Abelardo Lupion (PFL/PR), Luis Carlos Heinze (PP/RS), Onyx Lorenzoni (PFL/RS), Francisco Turra (PP/RS). Parlamentarios de RS, aunque no ruralistas: Darcius Perondi (PMDB), Orlando Desconsi (PT), Nelson Pronza (PPS), Segio Zambiasi (PTB), Yeda Cruius (PSDB). Son 13 enmiendas de esos autores, y varios de ellos tuvieron más de una enmienda aceptada.

rios, la medida adoptada por el gobierno se volvió necesaria para evitar “agrarar la crisis social en las regiones donde el hecho ocurrió”. De ese modo, la MP estaría encuadrada dentro de los requisitos de importancia y urgencia determinados por el art.62 de la Constitución Federal.

Según el relator, la MP tampoco estaría contradiciendo el art.225 de la Constitución Federal que impone el estudio previo del impacto ambiental para los proyectos potencialmente causantes de la degradación del medio ambiente, pues no hay, en el caso de la soya, investigaciones conclusivas ni sobre los perjuicios que se seguirían de la liberación de OGMs sobre el medio ambiente, ni sobre los riesgos humanos que provoca la ingestión de alimentos que contienen OGM en su composición. El segundo argumento principal del informe está en la ausencia de datos sobre los perjuicios y los riesgos que la liberación de las OGMs ocasiona. El texto procura destacar la falta de datos precisos (incluida la ausencia de investigaciones científicas) sobre la cuestión; invirtiendo el raciocinio de los que defienden el “principio de cautela”, procura subrayar la importancia del desarrollo de la ingeniería genética para los intereses estratégicos del país.

El día 14 de noviembre, se concluyeron los trabajos en la Cámara de Diputados con la discusión del informe, en turno único y votación simbólica. El PV intentó provocar la votación nominal presentando una solicitud con 33 firmas, pero el presidente de la Cámara, Juan Pablo Cunha, afirmó que ese número no alcanzaba el mínimo necesario

previsto en el reglamento y rechazó el pedido.

En relación a la medida provisoria original, el proyecto de ley de conversión aprobado por los diputados, contenía los siguientes cambios:

- Extiende por un año el plazo de comercialización de la soya genéticamente modificada. La MP 131 ponía como límite diciembre de 2004 y el nuevo proyecto amplía para diciembre de 2005 con otros 60 días más de posible prórroga, adecuando la ley al calendario de la soya;
- Determina que la soya genéticamente modificada y los productos derivados deberán contener un rótulo con informaciones detalladas para los consumidores, sobre el producto;
- Define que los productores de soya convencional que pretenden hacer préstamos bancarios, deberán firmar una declaración de que es “soya convencional”;
- Establece que en el caso de que la plantación provoque algún daño, los perjuicios serán asumidos “solidariamente” entre el productor y el dueño de la patente. En la MP original los perjuicios deberían ser asumidos entre el productor y el comprador de la soya;
- Define que la soya genéticamente modificada de la cosecha 2003/2004 tendrá registro provisorio, supervisado por el Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento y por el Ministerio del Medio Ambiente. Esa enmienda fue propuesta por los ruralistas que así permiten el registro de la soya genética-

mente modificada producida por los institutos de investigación brasileños (principalmente Embrapa);

- Amnistía a los productores que utilizaron soya transgénica en las cosechas anteriores a 2003;
- Prohíbe en todo el territorio nacional cualquier utilización de tecnologías encaminadas a la producción de "estructuras reproductivas estériles" y cualquier manipulación genética que interfiera en la fertilidad de las plantas por inductores químicos externos.

El nuevo proyecto (Ley de Conversión n.26/03) se remitió al Senado, en donde fue aprobado sin modificaciones. Tres senadoras petistas presentaron un requerimiento intentando suprimir el art. 14 de la ley de Conversión que permite el registro provisional de las semillas genéticamente modificadas. El artículo fue llevado a votación, recibiendo votos favorables del PMDB, PSDB, PDT y PTB; 12 senadores del PTy PSB votaron en contra. El 16 de diciembre el proyecto fue sancionado, con veto parcial del presidente de la República.

Concluyendo, se ve que la Comisión Mixta y la Cámara de Diputados efectuaron cambios significativos en la propuesta original. Se puede decir que la MP fue mejorada, fue reescrita en varios puntos, haciéndose más clara y más detallada. Pero el problema de fondo, que era la legalización de un producto ilegal clandestinamente importado, problema que envuelve una discusión pú-

blica relevante, no fue siquiera tocado por el proyecto de la ley de Conversión. Ciertamente, por tener "fuerza de ley", al entrar en vigor inmediatamente, las medidas provisionales crean una situación de hecho que favorece el mantenimiento de la política adoptada por el poder Ejecutivo, haciéndose difícil su reversión por el Congreso Nacional<sup>35</sup>. También el tiempo exiguo de tramitación dificulta el debate y el proceso de negociación que en general tienden a ser arduos y a envolver a diferentes grupos de la sociedad. En fin, lo que fue posible observar en el proceso de aprobación de la MP 131, es que el Congreso Nacional no ocupó el centro del debate. En ese caso, claramente, la posición del Ejecutivo fue mayoritaria.

### Conclusión

El examen detallado de los dos proyectos aprobados por el Congreso Nacional en 2003 da pistas para responder a las dos preguntas hechas al inicio de este artículo. Los dos proyectos presentan varios puntos en común. En los dos casos, la sociedad se movilizó y el Legislativo se dividió, incluso la base gobiernista, pero el resultado práctico fue sustancialmente diverso. Grupos de intereses tienen el hábito de presionar a las esferas de poder y eso ocurrió tanto en la reforma de la Seguridad Social cuanto en la reglamentación de la soya transgénica. Sin embargo, cuando los mecanismos decisorios son más negociados, ocurre una publicitación mayor

---

35 Ese es uno de los puntos más enfatizados por Figueiredo y Limongi (1998) cuando destacan el carácter mayoritario del sistema político brasileño.

de las cuestiones en juego y la política sale fortalecida. Las medidas provisionarias, al contrario reducen el tiempo de la discusión de las materias y concentran el poder decisorio con el objeto de conseguir la máxima eficacia. Como se vio en el caso de la soya genéticamente modificada, el Legislativo no consiguió colocarse en el centro de la discusión, actuando siempre en función de los plazos reglamentarios y al ritmo del Ejecutivo.

Una cuestión que se coloca en el debate democrático, es cuál es el nivel óptimo de equilibrio entre eficacia y responsabilidad. Durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2001) fueron dictadas 238 MP originarias y 5.035 modificaciones. La Enmienda Constitucional n. 32 que alteró el art. 52 de la Constitución Federal trajo cambios importantes, como el fin de las modificaciones. Pero en la fase final de su mandato –entre septiembre de 2001 y final de 2002- Fernando Henrique Cardoso dictó 102 medidas provisionarias, en una media de 6.8<sup>ª</sup> por mes (ARIAS, 2003). Actualmente el presidente Lula prosigue con un promedio semejante: desde la posesión hasta el día 13 de marzo de 2004 dictó 68 MPs, o sea, mantiene el promedio de 4.53 por mes ([www.planalto.gov.br/](http://www.planalto.gov.br/)). ¿No sería un número excesivo? Una estructura institucional “exageradamente gobernante” – para usar las palabras de Sartori- ¿no estaría en alguna medida impidiendo debates esenciales para la vida democrática?

El segundo problema puesto de relieve es el de la fragmentación del sistema partidario brasileño y el potencial de veto del Legislativo. El examen de la tra-

mitación de la reforma de la Seguridad Social mostró que el poder Ejecutivo consiguió establecer acuerdos y aprobar la reforma. El proyecto aprobado, sin embargo, presentaba significativas diferencias en relación al que fue enviado, mostrando que la participación del Congreso Nacional fue decisiva. Para conseguir mayoría, el gobierno utilizó los varios recursos de que dispone: negoció cargos con el PMDB, con lo que consiguió integrarlo en la base aliada; trajo parlamentarios de la oposición para la base gobiernista (78 diputados); exigió la fidelidad de la base aliada bajo pena de cortar privilegios; y así en adelante. Aunque el número de votos necesarios para la aprobación de las enmiendas sea alto, el gobierno consiguió la mayoría de 3/5, gracias a los votos de la oposición. El porcentaje de fidelidad partidaria fue en torno al 75%, pero para alcanzar este índice fue preciso negociar, lo que exigió del gobierno un trabajo constante de persuasión durante toda la tramitación del proyecto. Eso demuestra que, dependiendo del grado de complejidad de la cuestión discutida, del nivel de los intereses envueltos y de los mecanismos institucionales disponibles, el proceso legislativo puede adquirir un alto grado de incertidumbre.

## Referencias Bibliográficas

- AMORIM NETO, Octavio  
2000 Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil, *Dados*, v. 43, n. 3, p. 479-519.
- AMORIM NETO, Octavio e TAFNER, Paulo  
2002 Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias, *Dados*, v. 45, n.1.

- ARIAS, Carmem  
2003 *As medidas Provisórias no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Dissertação apresentada no Curso de Mestrado em Ciências Sociais da UEL. Londrina.
- BLONDEL, Jean and COTTA, Maurizio (ed.)  
2000 *The Nature of Party-Government (a comparative European Perspective)*. New York: PLAGRAVE.
- CASTRO SANTOS, Maria Helena de Governabilidade  
1997 Governança e Democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituinte, *Dados*, v.40, n.3.
- CHAGAS, Helena  
2002 Relação Executivo-Legislativo. In: LAMOUNIER, Bolívar e FIGUEIREDO, Rubens (org.), *A Era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editora Associados.
- COUTO, Cláudio  
2001 Gonçalves. O avesso do avesso – conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira, *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4.
- DINIZ, Eli  
2001 Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea, *São Paulo em Perspectiva*, out.-dez, v. 15, n. 4, p. 13-22.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando  
1996 Presidencialismo e seu apoio partidário no Congresso, *Monitor Público*.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando  
1998 Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. *Lua Nova*.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando; VALENTE, Ana Luzia  
2000 Governabilidade e Concentração de Poder Institucional – o governo FHC, *Tempo Social*, v. 11, n. 2, p. 49-63.
- LIPHART, A.  
1984 *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven and London: Yale University Press, 1984
- LIMONGI, Fernando  
1994 O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos (a literatura norte-americana recente). *BIB*, n. 37, p. 3-38.
- MENEGUELLO, Rachel  
1998 *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra.
- MORLINO, L.  
1998 *Democracy between Consolidation and Crisis (party groups and citizens in Southern Europe)*. Oxford University Press.
- MELO, André Marcus  
2002 *Reformas Constitucionais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan.
- MELO, Carlos Ranulfo Felix de  
1999 *Retirando as cadeiras do lugar: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-1998)*. Tese de Doutorado em Ciências Humanas da UFMG. Belo Horizonte.
- NICOLAU, Jairo  
1996 *Multipartidarismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- NICOLAU, Jairo  
2000 Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), *Dados*, v. 43, n. 4, p. 709-735.
- PALERMO, Vicente  
2000 Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo, *Dados*. v.43, n.3.
- OLIVEIRA, Luzia Helena Herrmann de  
2002 Produção Legislativa no Brasil: a relação entre partidos e governos, *Revista dos Triunais*. ano 91, v. 803, set.
- O'DONNELL, G.  
1996 Delegation Democracy. In: DIAMOND, L. and PLATTNER, M. F. (ed.). *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore and London: John Hopkins University Press.
- O'DONNELL, Guillermo  
1988 Accountability Horizontal e Novas Poliarquias, *Lua Nova*, n. 44.
- PARAMIO, Ludolfo  
2003 Perspectivas de la izquierda em América Latina. *Real Instituto Elcano (documentos de trabajo)*, online: [www.realinstitutoelcano.org/documentos/37.asp](http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/37.asp)
- PESSANHA, Charles  
2002 O Poder Executivo e o Processo Legislativo na Constituição Brasileiro. In: VIANNA, L. W. (org.), *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ.

PRZEWORSKI, Adam

1996 Reformas econômicas, opinião pública e instituições políticas: a Polônia na perspectiva do Leste Europeu. In: PEREIRA, B; MARAVALL, J. M. e PRZEWORSKI, A. *Reformas Econômicas em Democracias Novas (uma proposta social-democrata)*. São Paulo: Nobel.

SARTORI, Giovanni

1962 *A Teoria da Representação no Estado Moderno*. Belo Horizonte: RBEP (UFMG).

SARTORI, Giovanni

1994 *A teoria da democracia revisitada (1. O debate contemporâneo)*. São Paulo: Ática.

#### Datos de Prensa

FAUSTO, Ruy

2003 A esquerda na encruzilhada. *Folha de São Paulo*, 11 jan, Caderno Mais!

LAMOUNIER, Bolívar

2003 Lula depende de audácia nas reformas, *Folha de São Paulo*, 3 já. 2003, A11 (Entrevista).

OLIVEIRA, Francisco

2003 Medo venceu a esperança, diz Oliveira, *Folha de São Paulo*, 14 jun. A4 (Entrevista).

Nova classe social comanda o governo Lula, diz sociólogo, *Folha de São Paulo*, (Entrevista).

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser

2003 Lula não está traindo ninguém, *Folha de São Paulo*, 16 fev. (Tendências/Debates).

REIS, Fabio Wanderley

2003 De mais, de menos e na conta. *Folha de São Paulo*, 25 mai. A12 (Entrevista).

SINGER, Paul

2003 Falta debate no governo, diz Paul Singer, *Folha de São Paulo*, 3 fev. A9 (Entrevista).

SOUZA SANTOS, Boaventura

2003 Lula, a utopia realista, *Folha de São Paulo*, 3 fev. A3 (Tendências/Debates).

TAVARES, Maria da Conceição

2003 Política Econômica e emprego, *Folha de São Paulo*, 11 maio B2.

2003 Economista do PT faz crítica a Palocci, *Folha de São Paulo*, 21 abr. A10 (Entrevista).

TOURAINÉ, Alain

2003 Integração Crítica, *Folha de São Paulo*, 5 jan. Caderno Mais!, p.8.

VIANNA, Werneck

2003 O que mudou. *Folha de São Paulo*, 10 fev. A3 (Tendências/Debates)

WEFFORT, Francisco Correa

2003 Democracia e Conservadorismo, *Folha de São Paulo*, 1 jan. A13 (Entrevista).

# AMÉRICALATINAHOY



Vol. 36, abril de 2004

## NUEVAS FORMAS DE PROTESTA POLÍTICA

**Constanza Moreira:** Resistencia política y ciudadanía: plabeditos y referéndums en el Uruguay de los '90

**Daniel Lavine y Catalina Romero:** Movimientos urbanos y desregulamiento en Perú y Venezuela

**Salvador Martí i Puig:** Los movimientos sociales en un mundo globalizado: ¿Alguna novedad?

**Roberto Korzaniewicz y William Smith:** Redes regionales y movimientos sociales transnacionales: patrones de colaboración y conflicto en las Américas

**Donna Lee Van Cott:** Los movimientos indígenas y sus logros. La representación y el reconocimiento jurídico en los Andes

**Javier Auyaro:** ¿Por qué grita esta gente? Los medios y los significados de la protesta popular en la Argentina de hoy

## VARIA

**Scott Mainwaring y Anibal Pérez-Liñán:** Nivel de desarrollo y democracia: el excepcionalismo latinoamericano (1945-1996)

### BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Deseo suscribirme a América Latina Hoy de la que recibiré ..... ejemplar(es) anual(es) a partir del número.....

Nombre / Universidad / Organización.....  
DNI/CIF..... Fax..... Tel.....  
Dirección..... Localidad..... C.P.....  
País..... Correo electrónico.....

Ejemplar suelto..... 15 euros  
Suscripción anual (tres números/año)..... 36 euros

Marque con una X la forma de pago elegida para suscripción:

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Cuenta de librería                       | <input type="checkbox"/> Adjunto cheque a nombre de "Marcial Pons, Librero" |
| <input type="checkbox"/> Pago contra reembolso (sólo para España) | <input type="checkbox"/> Giro Postal  |
| <input type="checkbox"/> Pago al recibir de la factura            | <input type="checkbox"/> Con cargo a mi tarjeta de crédito (clase).....     |
| <input type="checkbox"/> Pro forma                                | Número..... Fecha de caducidad.....   |
- Autorizo a "Marcial Pons, Librero" para que el importe de esta compra vaya con cargo a mi tarjeta de crédito  
Fecha de autorización.....  
Firma.....

Gastos de envío: Al coste total por cada ejemplar pedido se añadirán como gastos de envío 1,80 euros para España y 6,60 euros para cualquier otro país. Estos precios tendrán validez hasta la publicación del próximo número de la revista.  
Enviar a: Marcial Pons, Librero, Departamento de Revistas, C/ San Isidro, 4, E-28037, Madrid (España). Correo electrónico: revista@marcialpons.es

Para ejemplares sueltos:

Marque con una X la forma de pago elegida para suscripción:

- |   |                                      |
|---|--------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Adjunto cheque a nombre de Servicio de Publicaciones/Universidad de Salamanca  | <input type="checkbox"/> Giro Postal |
| <input type="checkbox"/> Transferencia bancaria a nombre de Servicio de Publicaciones/Universidad de Salamanca a la cuenta nº 0049-0047-17-2110148112 del Banco Central Hispano, O.P. de Salamanca, C/Ramara, 4, E-37002, Salamanca (adjúntese fotocopia / del recibo de la entidad bancaria donde se efectúe el ingreso) |                                      |

Enviar a: Ediciones Universidad de Salamanca, Departamento de Ventas, Apartado 325, 007080, Salamanca (España). Correo electrónico: eus@usal.es