

Producción legislativa y representaciones políticas de la élite parlamentaria brasileña

Débora Messenberg

Resumen

El presente trabajo discute los contenidos valorativos de la producción legislativa y de emisiones discursivas de la élite parlamentaria brasileña de 1989 a 2006. Se pretende comprender, a partir de los sumarios de los proyectos enviados por los miembros de la élite parlamentaria del periodo y sus discursos acerca de la política y del ser político en Brasil, de qué manera diferentes matices socioculturales interfieren en el proceso de construcción y consolidación de sus carreras e identidades como políticos.

El análisis del contenido y del volumen de las propuestas de iniciativa de los parlamentaristas de élite, así como de sus emisiones discursivas acerca de sus *performances* o desempeños como legisladores, revela que sus respectivos *ethos regionales* modelan significativamente sus prácticas y representaciones acerca de la política y del ser político en Brasil. Estos resultados reafirman la perspectiva de que los fenómenos políticos están cargados de múltiples usos y significados, y su aprehensión en su complejidad y actualidad requiere interpretaciones que reconozcan también la importancia de la esfera de los valores y de la valoración subjetiva de los actores sociales acerca de sus acciones e instituciones políticas.

El análisis de la vida política brasileña, a partir de un recorte sociocultural, permitió la construcción de la facción original de los protagonistas del Poder Legislativo, exponiendo una faceta aún poco explorada de nuestro sistema político.

Palabras clave: élite parlamentaria, producción legislativa, representaciones, identidades regionales.

Abstract**Legislative production and political representations of Brazilian parliamentary elite**

This paper discusses the value contents of the legislative production and the discursive emissions of the Brazilian parliamentary elite between 1989 and 2006. The aims are to understand, from the *résumés* of the projects sent by members of the parliamentary elite of that term, and from their speeches about Brazilian politics and the political being of Brazil, in what ways different sociocultural nuances interfere with the construction and consolidation process of their careers and identities as politicians.

The content analysis and the volume of initiative proposals by elite Parliament Members, as well as their discursive emissions about their performances as legislators, reveal that their respective *regional ethos* significantly model their practices and representations of Brazilian politics and of the political being in Brazil. These results reaffirm the perspective that political phenomena are charged with multiple uses and meanings, and in order to apprehend their complexity and relevance it requires interpretations that would also acknowledge for the importance of the field of values and of subjective assessment by social actors about their actions and political institutions.

The analysis of Brazilian political life, from a sociocultural cutback, allowed for the construction of the original faction of the leading members of the Legislative Power, exposing a yet not much explored side of our political system.

Key words: parliamentary elites, legislative production, representations, regional identities.

Por una mirada “sociológica” de la política

Existe cierto consenso entre los estudiosos de la política nacional de que la actual producción científica en el área ha sido formulada hegemoníamente bajo la influencia de la perspectiva “institucionalista” o “neoinstitucionalista”. A pesar de que este modo de pensar no se define como un conjunto homogéneo, predomina en dicho proyecto teórico la acepción de que la acción colectiva en defensa de ciertos intereses es consecuencia lógica del comportamiento egoísta racional. Los elementos socioculturales son, por así decir, dispensables para el análisis de la acción y de las estructuras políticas, ya que éstas pueden ser explicadas suficientemente por la racionalidad instrumental (Przeworski, 1991; Tsebelis, 1998; Downs, 1999; Olson, 1999).

Sin dejar de reconocer la innegable contribución que estos estudios han venido promoviendo para la comprensión de la dinámica interna de las ins-

tituciones políticas brasileñas, estamos de acuerdo con Perissinotto (2004) en que “el institucionalismo de escuela racional en Brasil ha sido utilizado fundamentalmente para destacar a las instituciones políticas y a sus actores, sin ninguna referencia a los ‘factores sociales’ que afectan al proceso político. Es esta ‘exageración’, a pesar de los avances que ha propiciado este enfoque, lo que produce análisis extremadamente ‘politicistas’ y ‘formalistas’...” (Perissinotto, 2004: 210). Esto se debe, según el autor, a cierto reduccionismo que implica interpretaciones de índole institucionalista en relación con el proceso decisorio. Éste es considerado “a partir de una perspectiva que toma en consideración únicamente a las instituciones políticas y a los actores directamente involucrados en ese proceso, y reduce el problema de la gobernabilidad a la existencia de sanciones institucionales” (Perissinotto, 2004: 228). Esta crítica puede ampliarse con la constatación de que al reforzar la autonomía de las artimañas institucionales y constitucionales en relación con los aspectos socioculturales de las sociedades, el enfoque institucionalista relega cualquier consideración analítica acerca de los valores que orientan las acciones sociales y que son centrales para la comprensión de cómo los actores interpretan y vivencian las propias instituciones políticas.

Como nos recuerda Souza (2003), las ideas no se contraponen a las estructuras materiales de forma antagónica por el simple hecho de que esas estructuras materiales son recorridas por ideas y valores que le dan, por así decir, “sangre y carne” (Souza, 2003: 44). Sólo se comprende, entonces, la acción de los actores sociales contra el telón de fondo de la topografía moral de su época y de la cultura en las cuales se encuentran insertos. Por otra parte, esas fuentes motivacionales se encuentran en general implícitas, manifestándose antes en prácticas sociales e instituciones, que en doctrinas normativas. Esto se incrementa todavía más con la dificultad de pensar las ideas sin sus correspondientes estratos conductores, esto es, aquellos grupos sociales o intelectuales capaces de trasladar ciertas ideas o visiones del mundo a la realidad. Este aspecto es particularmente interesante, en la medida en que al identificarse los trazos valorativos auténticos de un grupo y vinculándolos con el comportamiento político concreto de sus miembros, es posible captar el peso específico de las diferentes orientaciones valorativas en el direccionamiento de sus conductas políticas y sus consecuencias en la definición y operación de la política en el país. Esta observación es preciada para los estudios sobre élites, considerando que, como nos ha enseñado Bourdieu (1996), el sentido de distinción es una facultad de las clases o fracciones dominantes. Son éstas las que definen los esquemas clasificatorios, en gran parte inconscientes, que habrán de servir como orientación de comportamiento a todas las clases y fracciones sociales bajo su yugo.

En efecto, si el enfoque institucionalista aportó ganancias interpretativas en términos de la comprensión de las especificidades institucionales del campo político y de los patrones de interacción entre los agentes políticos y los resultados de esas interacciones en las decisiones políticas, es preciso admitir la permanencia de serias lagunas en la literatura respecto a la comprensión de los valores que orientan y fundamentan las acciones de los actores en el campo político, y también acerca de las formas de su socialización para la política. Éstas son, sin duda, dimensiones menos significativas para el análisis de las acciones políticas en una sociedad, en la medida en que se reconoce que las respuestas de los actores políticos a situaciones sociales objetivas pasan necesariamente por sus percepciones y evaluaciones subjetivas acerca de esos fenómenos.

Presumir que una vez establecidas las reglas de la competencia a partir de un molde constitucional se hace posible no sólo predecir patrones de interacción entre agentes racionales, sino también determinar cuáles de los resultados esperados de esas interacciones implican dejar de reconocer las múltiples y complejas articulaciones entre ideas, prácticas e instituciones sociales. El proceso decisorio trasciende el momento específico y el *locus* formal de la toma de decisión, y contempla una serie de acciones surcadas por relaciones de poder y de dominación, las cuales son resultado, por su parte, de motivaciones valorativas cualitativamente distintas que se encuentran en el origen de conductas aparentemente homogéneas.

Antes de negar la posibilidad del diálogo entre las contribuciones oriundas de las investigaciones de corte “institucionalista” y las inspiradas en modelos “socioculturalistas”, existe aquí la convicción de que los análisis políticos que reconozcan la heterogeneidad cultural como conjuntos de orientaciones subjetivas que afectan la acción política de los ciudadanos y todo el funcionamiento del sistema, tienen mucho que contribuir para profundizar el debate acerca de los comportamientos políticos y del funcionamiento de esas instituciones. Del mismo modo, las vertientes “sociológicas” de la política brasileña tienen mucho que ganar al voltear al campo empírico y comprobar cómo obligaciones morales e intereses materiales e ideas se ejecutan y se consumen en la vida práctica.

Tal es la disposición que orienta el presente trabajo, o sea la de ubicar las contribuciones hechas por estos dos tipos de investigación en un cuadro interpretativo más abarcante, capaz de aliar rigor metodológico cuantitativo a procedimientos analíticos de corte más cualitativo y menos lineales en el análisis de la producción legislativa de la élite parlamentaria brasileña.

La élite parlamentaria brasileña (1989-2006): un recorte regional

Desde finales de la década de 1990, esta autora ha venido realizando una amplia investigación bibliográfica y empírica que busca revelar quiénes son, cómo actúan políticamente y qué piensan los actores sociales que formaron y forman parte de la élite parlamentaria del Congreso Nacional Brasileño después de la promulgación de la actual Constitución. No solamente se intenta identificar a los actores, sus trayectorias y prácticas políticas, sino también comprender sus representaciones acerca de la política y del ser político en Brasil.

Se puede definir a la élite parlamentaria brasileña como un grupo selecto de congresistas, cuyos miembros se destacan de los demás participantes del Congreso Nacional (CN) en función de las posiciones que ocupan, de los intereses que representan, y/o de la reputación alcanzada. Son, en fin, los parlamentaristas que, disponiendo de determinados recursos de poder, ejercen influencia terminante en las principales decisiones del Congreso Nacional y del Estado, interfiriendo de manera decisiva en los rumbos de la sociedad.

¿Cuáles serían, por otra parte, los atributos personales, políticos y las formas de actuación que permiten a algunos congresistas cumplir de manera parcial o completa con las ya mencionadas condiciones de ingreso a la élite parlamentaria? ¿Cuál es el perfil de ese grupo, esto es, existen características comunes que hacen posible su configuración en tanto segmento particular?

Para responder estas cuestiones se llevó a cabo una amplia investigación acerca del perfil sociocultural, económico e ideológico de los miembros de la élite parlamentaria, sus trayectorias políticas, producción legislativa y representaciones políticas, entre los años de 1989 a 2006. Los resultados de esta larga investigación fueron publicados en parte en el libro titulado *A elite parlamentar do pós-Constituinte: atores e práticas*, São Paulo, Brasiliense, 2002. De modo específico, se enfoca el periodo que abarca los años de 1989 a 1994, momento extremadamente rico y crucial de la historia política brasileña, marcado por la revitalización del Parlamento después de veintiún años de dictadura militar. Se cree haber contemplado, al final del trabajo, las cuestiones propuestas en cuanto a la definición de los atributos que recubrieron el perfil y las prácticas de los miembros de la élite parlamentaria del post-Constituyente, así como de los mecanismos institucionales que posibilitaron la existencia y la reproducción de este selecto grupo.

Con el objetivo de actualizar y renovar las informaciones contenidas en el libro arriba citado y profundizar en temáticas todavía no suficientemente exploradas, se emprendió una nueva investigación del perfil de los parlamentaristas que formaron parte de la élite parlamentaria brasileña a lo largo de los años 1995 a 2004. Se intentó no solamente identificar a los ac-

tores y sus prácticas políticas, sino también comprender de qué manera diferentes matices socioculturales interfieren en el proceso de construcción y consolidación de sus carreras e identidades como políticos. Los resultados de esta investigación se encuentran parcialmente publicados en el artículo “A elite parlamentar brasileira (1989-2004)” [“La élite parlamentaria brasileña (1989-2004)”], publicado en la revista *Sociedade & Estado*, Brasília, vol. 22, núm. 2, mayo-agosto, 2007, pp. 309-370.

Para identificar y seleccionar a los parlamentaristas que formaron parte de la élite parlamentaria del CN [Congreso Nacional] a lo largo del periodo considerado, se adoptó, inicialmente, como criterio para la determinación de los estratos de muestra, la filiación partidista.¹ Considerando la importancia de este aspecto en el control del proceso decisorio y en la organización de los trabajos legislativos, no existió duda de que ése era el mejor recorte que podía efectuarse para garantizar la representatividad de la muestra. Por otra parte, durante el análisis de los datos primarios y secundarios se observó que para esclarecer las distinciones internas de la élite, el criterio más rico y esclarecedor era el de la región electoral —entendida no únicamente como el lugar de representación del congresista, sino principalmente en tanto *locus* de la construcción de su carrera y de su ser político—.

El recorte de la élite en términos regionales pretende exponer realidades sociales distintas, de donde emergen tipos singulares de parlamentaristas. Éstos, por su parte, portan en su pensar y en su hacer política marcas de su identidad cultural/regional, la cual, al mismo tiempo que los distingue, no evita que compartan con “otros culturalmente” una serie de características que los particularizan como miembros de la élite del Congreso Nacional Brasileño. Cabe destacar que a pesar de que dicho recorte posibilita la alineación de informaciones relacionadas con particularidades regionales de los parlamentaristas de la élite del CN, se debe tener en mente que éstas pueden, o no, ser compartidas por los demás congresistas de las respectivas regiones. Con esta

¹ Para la definición del universo de los congresistas que en algún momento integraron la élite parlamentaria durante los años considerados, se establecieron cuatro criterios fundamentales, que son: la ocupación de puestos estratégicos en el CN (Presidente y Primeros Secretarios de las Mesas Directivas, liderazgos partidistas y de gobierno); relator y/o autor de las principales propuestas que fueron convertidas en ley durante el periodo o de las principales CPI; Presidente de Comisiones Permanentes y/o Comisiones Especiales y CPI; y parlamentaristas señalados como miembros de la élite por la mayoría o la totalidad de los congresistas entrevistados en un *survey* realizado con representantes indiscutibles de la élite parlamentaria del post-constituyente. A partir de ese universo, se calculó la muestra estratificada utilizando el Método Proporcional de C. P. Paul, siendo determinados los estratos según la filiación partidista. Se alcanzó, así, una muestra de 85 parlamentaristas, distribuidos de acuerdo con el total de representantes de cada partido en la élite, para el periodo de 1989 a 2006.

salvedad, se pretende dejar en claro que las marcas de la identidad cultural/regional observada en la acción y en el pensar de estos parlamentaristas, no son signos “genéticos” que impregnen inexorablemente a todos los que ahí se construyen como políticos. Pero sí son registros de la historia político-cultural brasileña y, por consiguiente, productos del dinamismo y de las contradicciones que distinguen el desarrollo de tal proceso en las diferentes regiones del país, terminando por influir directamente en el pensar y hacer política de esas colectividades.

Otro aspecto relacionado con este recorte metodológico es elocuente con respecto a la construcción de tres agrupamientos en la élite, que fueron clasificados de la siguiente manera: el agrupamiento de la élite del Nordeste, el del Sudeste y el del Sur. Se podría indagar sobre la ausencia de los agrupamientos de parlamentaristas de la élite del Norte y del Centro-Oeste, a lo que se podría contraargumentar que tal ausencia resulta de la baja participación, a lo largo del periodo en análisis, de los representantes de esas regiones en el seno de la élite parlamentaria, haciendo inviable la construcción de los respectivos agrupamientos.²

De esta forma, y para fines de este artículo, se emprenderá el análisis de los contenidos de la producción legislativa de los miembros de la élite, entre los años 1989 a 2006, y de sus emisiones discursivas acerca de la política y el ser político en Brasil, como elementos explicativos de identidades regionales diferenciadas y demarcadores de estilos diversos de hacer política.

Para la comprensión de los contenidos valorativos presentes en la producción legislativa de la élite parlamentaria del post-Constituyente, se optó por el tratamiento de ciertas cuestiones empíricas y analíticas que condujeran necesariamente a la consideración de las formas de identidad tejidas por ese segmento político. Se partió no solamente del análisis de los contenidos de los sumarios de sus propuestas, sino también de las emisiones valorativas presentes en el discurso de esos actores sociales, así como de la realización de entrevistas con algunos de sus miembros.

El discurso se entiende aquí de acuerdo con la perspectiva de Maingueneau (1993), o sea: “bastante menos que un punto de vista, (el discurso) es una organización de restricciones que regulan una actividad específica. Su

² En realidad, y de acuerdo con los criterios de selección adoptados, no hubo el reclutamiento de ningún representante del Centro-Oeste en la muestra de la élite parlamentaria. En cuanto a los representantes del Norte seleccionados, éstos no se encontraban en número suficiente para garantizar la construcción de un tipo ideal de parlamentarista de la élite del CN de esa región. Cabe resaltar, sin embargo, que las informaciones obtenidas en la investigación de la producción legislativa de los representantes nortistas de la élite serán computadas, como no podría dejar de ser, aunque no discutidas en el análisis general de la élite parlamentaria del CN.

enunciación no es una escena ilusoria donde habrían de ser dichos los contenidos elaborados en otro lugar, sino un dispositivo constitutivo de la construcción del sentido y de los sujetos que se reconocen ahí” (Maingueneau, 1993: 50). La dimensión discursiva como objetivación de la identidad social de un grupo incorpora, así, constantemente otras construcciones en un movimiento dinámico de explicitación y reconocimiento de las diferencias. De esta forma, cuando hablan de sí y de sus prácticas, los actores reafirman y demarcan sus singularidades.

La acción legislativa del CN y de la élite parlamentaria: contenidos y distinciones

De acuerdo con el artículo 59 de la Constitución, el proceso legislativo comprende la elaboración de las siguientes especies normativas: decretos legislativos, resoluciones, enmiendas a la Constitución, leyes complementarias, leyes ordinarias, leyes delegadas y medidas provisorias. La excepción de las dos últimas normas, cuya iniciativa es exclusiva del Ejecutivo, y de las dos primeras, las cuales según si el caso tiene entre sus miembros u órganos del Parlamento la reserva de su iniciativa, las demás especies normativas pueden ser presentadas tanto por representantes de uno o de otro Poderes, con restricciones específicas, así como por diferentes grupos e instituciones políticas. Para los fines de este estudio, el análisis se concentrará en las especies normativas cuya iniciativa parlamentaria no sea constitucional ni regimementealmente vetada, posibilitando, de este modo, la investigación comparativa entre el ejercicio de la función legislativa del CN y el de la élite parlamentaria en el periodo enfocado.

Los Cuadros 1 y 2, a continuación, informan acerca de la producción legislativa del Congreso entre los años 1989 a 2006. El Cuadro 1 indica el total de proyectos y propuestas de iniciativa de los parlamentaristas susceptibles de volverse especies normativas, mientras que el Cuadro 2 presenta solamente las proposiciones que efectivamente se transformaron en normas jurídicas a lo largo del referido intervalo de tiempo.³

Al compararse las informaciones de los Cuadros 1 y 2, se observa inicialmente el número restringido de especies normativas aprobadas (850), ante el volumen de propuestas presentadas por los parlamentaristas a lo largo de esos años (38 358). En términos porcentuales, esto significa que apenas 2.2% de las propuestas inducidas por los congresistas obtuvieron aprobación en el

³ No se incluyen ahí las propuestas que, a pesar de haberse transformado en norma jurídica durante el periodo focalizado, fueron presentadas antes de 1989.

Cuadro 1
Propuestas de iniciativa de los congresistas presentadas al Congreso Nacional, Brasil, 1989 a 2006

Tipos de propuesta	Año																	Total (%)	
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005		2006
Proyecto de ley ordinaria	3 163 (87.7)	1 572 (87.7)	2 549 (84.3)	998 (81.4)	851 (85.6)	488 (83.1)	1 639 (75.2)	1 431 (80.8)	1 494 (81.7)	929 (83.7)	2 848 (84.5)	1 798 (83.0)	2 111 (82.2)	1 504 (84.0)	3 198 (83.6)	2 081 (83.7)	1 923 (79.4)	1 319 (81.9)	3 1896 (83.1)
Proyecto de ley complementaria	323 (8.9)	122 (6.8)	213 (7.1)	73 (5.9)	37 (3.7)	28 (4.8)	79 (3.6)	71 (4.0)	92 (5.0)	39 (3.5)	131 (3.9)	94 (4.3)	112 (4.4)	77 (4.3)	150 (3.9)	125 (5.0)	134 (5.5)	84 (5.2)	1 984 (5.2)
Propuesta de enmienda a la Constitución	43 (1.2)	25 (1.4)	105 (3.5)	66 (5.4)	37 (3.7)	19 (3.2)	348 (16.0)	191 (10.8)	164 (9.0)	104 (9.4)	281 (8.3)	167 (7.7)	208 (8.1)	135 (7.5)	316 (8.3)	185 (7.4)	203 (8.4)	138 (8.6)	2 735 (7.1)
Proyecto de decreto legislativo	39 (1.1)	32 (1.8)	51 (1.7)	33 (2.7)	21 (2.1)	24 (4.1)	42 (1.9)	35 (2.0)	32 (1.7)	11 (1.0)	53 (1.6)	48 (2.2)	48 (1.9)	37 (2.1)	59 (1.5)	41 (1.7)	85 (3.5)	24 (1.5)	715 (1.9)
Proyecto de resolución	40 (1.1)	42 (2.3)	104 (3.4)	56 (4.6)	48 (4.8)	28 (4.8)	72 (3.3)	42 (2.4)	46 (2.5)	27 (2.4)	57 (1.7)	60 (2.8)	88 (3.4)	37 (2.1)	103 (2.7)	54 (2.2)	78 (3.2)	46 (2.8)	1 028 (2.7)
Total	3 608 (100.0)	1 793 (100.0)	3 022 (100.0)	1 226 (100.0)	994 (100.0)	587 (100.0)	2 180 (100.0)	1 770 (100.0)	1 828 (100.0)	1 110 (100.0)	3 370 (100.0)	2 167 (100.0)	2 567 (100.0)	1 790 (100.0)	3 826 (100.0)	2 486 (100.0)	2 423 (100.0)	1 611 (100.0)	38 358 (100.0)

Fuente: Prodases/Banco de datos de la investigación.

Cuadro 2

Propuestas de iniciativa de los congresistas presentadas al Congreso Nacional que se transformaron en norma jurídica, Brasil, 1989 a 2006

Tipos de propuesta	Año																	Total (%)	
	1989 (%)	1990 (%)	1991 (%)	1992 (%)	1993 (%)	1994 (%)	1995 (%)	1996 (%)	1997 (%)	1998 (%)	1999 (%)	2000 (%)	2001 (%)	2002 (%)	2003 (%)	2004 (%)	2005 (%)		2006 (%)
Leyes ordinarias	15 (48.4)	12 (37.5)	14 (56.0)	18 (47.4)	26 (45.6)	38 (71.7)	54 (84.4)	30 (54.5)	25 (69.4)	24 (58.5)	31 (64.6)	29 (60.4)	48 (73.9)	49 (71.0)	42 (68.9)	15 (65.2)	42 (79.2)	38 (74.5)	550 (64.7)
Leyes complementarias	2 (6.5)	2 (6.2)	1 (4.0)	1 (2.6)	4 (7.0)	1 (1.9)	1 (1.6)	4 (7.3)	4 (11.1)	3 (7.3)	1 (2.1)	—	3 (4.6)	—	1 (1.6)	1 (4.4)	2 (3.8)	3 (5.9)	34 (4.0)
Enmiendas a la Constitución	—	—	—	2 (5.3)	2 (3.5)	—	—	4 (7.3)	1 (2.8)	—	—	3 (6.2)	8 (16.7)	3 (4.6)	2 (2.9)	1 (1.6)	2 (3.8)	2 (3.8)	5 (4.1)
Decretos legislativos	1 (3.2)	3 (9.4)	—	1 (2.6)	2 (3.5)	5 (9.4)	—	—	—	1 (2.4)	—	—	1 (1.5)	—	—	—	2 (3.8)	2 (2.0)	17 (2.0)
Resoluciones	13 (41.9)	15 (46.9)	10 (40.0)	16 (42.1)	23 (40.4)	9 (17.0)	9 (14.0)	17 (30.9)	6 (16.7)	13 (31.7)	13 (27.1)	11 (22.9)	10 (15.4)	18 (26.1)	17 (27.9)	5 (21.7)	5 (9.4)	4 (7.8)	214 (25.2)
Total	31 (100.0)	32 (100.0)	25 (100.0)	38 (100.0)	57 (100.0)	53 (100.0)	64 (100.0)	55 (100.0)	36 (100.0)	41 (100.0)	48 (100.0)	48 (100.0)	65 (100.0)	69 (100.0)	61 (100.0)	23 (100.0)	53 (100.0)	51 (100.0)	850 (100.0)

Fuente: Prodasen/Banco de datos de la investigación.

CN; lo que en principio se muestra como una proporción bastante reducida, debe ser, sin embargo, relativizado, ya que durante el periodo focalizado el CN legisló ampliamente sobre materias de iniciativa del Ejecutivo. En términos más precisos, 83% de las leyes aprobadas después de la promulgación de la Constitución de 1988 fueron presentadas por el presidente de la República, y 75% de todos los proyectos de ley sometidos al Congreso por los diferentes presidentes fueron aprobados durante su mandato, la gran mayoría de ellos el mismo año en que fueron enviados (Figueiredo y Limongi, 2007). Incluso considerando que el volumen de proyectos de ley ordinaria presentados por el Ejecutivo hubiese sido mucho menor que el de las iniciativas parlamentarias, es indudable, ante la información aquí presentada, la enorme capacidad del Ejecutivo para garantizar la aprobación de sus propios proyectos.

Para abundar sobre el volumen de la producción legislativa del CN brasileño, debemos apuntar que en un cotejo con el Congreso estadounidense —otro Parlamento de intensa actividad propositiva— se advierten desproporciones igualmente grandes entre el número de leyes ordinarias sancionadas de iniciativa parlamentaria y el número total de proyectos presentados por los congresistas. De acuerdo con Figueiredo y Limongi, durante el periodo de 1963 a 1969, el Congreso estadounidense presentó porcentajes de aprobación de proyectos de ley variables de 3.5% a 6.5%. En la década de 1990, la aprobación de los proyectos se mantuvo en la media, alrededor de 5.4%.⁴ Esta información refuerza la tesis de que, tomados de manera aislada, ni la intensidad de la actividad propositiva de los congresistas, ni el volumen de leyes aprobadas, son suficientes para una evaluación rigurosa de la *performance*, o desempeño, de los Parlamentos. Esto debido a que la cantidad de propuestas legislativas no informa nada sobre su importancia real para la sociedad. Además, una producción de leyes muy elevada puede indicar incluso la inadecuación y fragilidad de la legislación vigente, o quizá de las propias instituciones democráticas.

El reducido número de leyes complementarias aprobadas es, no obstante, revelador de la débil disposición del CN para legislar sobre materias para las que la propia Constitución ordena regulación. Ciertamente, sólo la Carta de 1988 prescribe la elaboración de 51 leyes complementarias (Fraga y Oliveira, s/f). La mayoría de éstas debe regular dispositivos constitucionales relacionados principalmente con materias de orden fiscal y tributario, la organización de Poder Judicial Federal y los de competencia legislativa exclusiva de la Unión (art. 22 CF). Sin embargo, a lo largo de los años que están siendo

⁴ <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnottec/pdf/005771.pdf>

enfocados, 64 leyes complementarias fueron aprobadas, siendo apenas un poco más de la mitad de éstas (34) de iniciativa parlamentaria. Destaca, no obstante, la disposición de muchos parlamentaristas para presentar proyectos para regular los dispositivos constitucionales que requieren legislación complementaria. Como se evidencia en el Cuadro 1, 1 984 proyectos de ley complementaria fueron presentados entre 1989 y 2006; sin embargo, solamente 1.7% llegaron a ser sancionados. La débil producción de leyes complementarias en el periodo indica, a fin de cuentas, que ni el Ejecutivo ni el Legislativo se interesan mucho en legislar sobre materias cuyo contenido polémico o complejo —en particular las de naturaleza fiscal y tributaria— requeriría amplias y difíciles negociaciones, las cuales podrían desgastar aún más la imagen ya profundamente debilitada de ambos Poderes, especialmente en los primeros diez años después del post-Constituyente.

Los proyectos de enmienda a la Constitución también obtuvieron una aprobación bastante reducida. Solamente treinta y cinco de los proyectos de enmienda presentados por parlamentaristas fueron sancionados. Al contrario de lo que se alardea con respecto a las contradicciones e idiosincrasias existentes en el texto constitucional —las cuales dificultarían la gobernabilidad del país—, y a pesar de los requisitos para la presentación y aprobación de tales proposiciones, parece que el Congreso del post-Constituyente no se mostró muy afecto a aprobar materias que tuvieran en miras alterar la Constitución Federal.

En cuanto a los decretos legislativos y a las resoluciones, se observan índices de aprobación de sus proyectos más expresivos que entre las demás especies normativas, respectivamente 2.4% y 20.8%. La explicación de esto radica en la propia naturaleza y en el contenido de las materias reguladas por esas proposiciones, cuya competencia es privativa del CN o de cada una de sus Cámaras. Al tratarse de forma no exclusiva, sino en gran parte —especialmente las resoluciones— dentro de asuntos relacionados con el funcionamiento y organización interna del CN, se dispensa la sanción del Presidente de la República, dejando de estar sujetas a su veto; los proyectos de decreto legislativo y los de resolución presentan condiciones más favorables de tramitación y de aprobación.

Si uno se detiene en el contenido de las normas jurídicas sancionadas⁵ (Cuadro 3), surge información importante acerca de la producción legislativa del periodo. De entrada hay que destacar la variedad de contenidos de los proyectos y propuestas aprobados, particularmente entre las leyes ordinarias.

⁵ La definición y clasificación del contenido de las propuestas de iniciativa parlamentaria fueron pautadas de acuerdo con sus respectivos sumarios, habiendo sido considerados apenas los aspectos principales de los proyectos, y no sus posibles desbordamientos hacia otras áreas.

Cuadro 3

Contenidos de las propuestas de iniciativa de los congresistas transformadas en norma jurídica en el Congreso Nacional, Brasil, 1989 a 2006

Contenidos de las propuestas	Tipos de contenido														Total	
	a (%)	b (%)	c (%)	d (%)	e (%)	f (%)	g (%)	h (%)	i (%)	j (%)	k (%)	l (%)	n (%)	o (%)		q (%)
Leyes ordinarias	39 (7.1)	16 (2.9)	37 (6.7)	20 (3.6)	111 (20.2)	10 (1.8)	1 (0.2)	9 (1.6)	13 (2.4)	34 (6.2)	27 (4.9)	25 (4.5)	6 (1.1)	120 (21.8)	82 (14.9)	550 (100.0)
Leyes complementarias	—	12 (35.3)	1 (2.9)	4 (11.8)	5 (14.7)	—	—	—	2 (5.9)	1 (2.9)	1 (2.9)	3 (8.8)	—	—	5 (14.7)	34 (100.0)
Enmiendas a la Constitución	3 (8.6)	2 (5.7)	3 (8.6)	4 (11.4)	8 (22.9)	—	—	—	1 (2.9)	—	1 (2.9)	2 (5.7)	4 (11.4)	—	7 (20.0)	35 (100.0)
Decretos legislativos	—	—	—	—	2 (11.8)	—	—	1 (5.9)	1 (5.9)	1 (5.9)	—	—	12 (70.6)	—	—	17 (100.0)
Resoluciones	—	10 (4.7)	—	—	2 (0.9)	—	—	—	—	—	—	—	189 (88.3)	13 (6.1)	—	214 (100.0)
Total	42 (4.9)	40 (4.7)	41 (4.8)	28 (3.3)	128 (15.1)	10 (1.2)	1 (0.1)	10 (1.2)	17 (2.0)	36 (4.2)	29 (3.4)	30 (3.5)	211 (24.8)	133 (15.6)	94 (11.1)	850 (100.0)

Fuente: Prodases/Banco de datos de la investigación.

Cuadro 3 (conclusión)

Contenidos de las propuestas*

- a) Alteraciones en la legislación laboral.
- b) Alteraciones en la legislación fiscal/tributaria (ingresos-gastos/impuestos).
- c) Alteraciones en la legislación de seguridad social (salud, previsión y asistencia social).
- d) Alteraciones en la legislación electoral/partidista (justicia electoral, organización/funcionamiento de los partidos, propaganda electoral, etcétera).
- e) Reglamentación de políticas sectoriales (educación, informática, vivienda, medio ambiente, industria, agricultura, deportes, sistema financiero, etcétera).
- f) Reglamentación de la política salarial/precios (tarifas públicas).
- g) Solicitud de acciones de control y fiscalización de los gastos públicos (acciones del Tribunal de Cuentas de la Unión y Propuestas de Fiscalización y Control).
- h) Reforma del Estado (privatización, quiebra o mantenimiento de monopolios, extinción de órganos públicos).
- i) Reglamentación de acciones/funcionamiento de órganos y empresas públicas (atribuciones, estructura administrativa, remoción de funcionarios, actuación del servidor público, etcétera).
- j) Reglamentación de derechos y obligaciones individuales y colectivos.
- k) Reglamentación de acciones de la iniciativa privada.
- l) Solicitud/reglamentación de acciones públicas de interés estatal/municipal.
- m) Solicitud de información al Poder Ejecutivo/Judicial (por escrito y/o convocatoria de miembros del poder público para dar informes).
- n) Reglamentación de materias privativas del CN/Cámara/Senado (artículos 49, 51 y 52 de la CF, proceso legislativo, creación de CPI, solicitud de estudio de materias por las comisiones, etcétera).
- o) Rendición de homenajes (cambio de nombres de monumentos/carreteras/parques, solemnidades, pensiones especiales).
- p) Transcripciones de textos periodísticos/discursos para los Anales de la Cámara, del Senado o del CN.
- q) Otros (alteraciones de dispositivos constitucionales, leyes o códigos anteriores a 1988 y diversos).

* Se incluyen todos los contenidos observados en las sinopsis de las propuestas de los parlamentarios del CN que se transformaron en norma jurídica, así como las que se verificaron en las propuestas de la élite que no se transformaron en norma jurídica y que se muestran en el Cuadro 5.

De entre los principales asuntos tratados en estas leyes figuran: rendición de homenajes (21.8%), reglamentación de políticas sectoriales (20.2%), alteraciones en la legislación laboral (7.1%), alteraciones en la legislación de seguridad social (6.7%) y reglamentación de derechos y obligaciones individuales y colectivos (6.2 por ciento).

Con excepción del contenido “rendición de homenajes”, que remite a acciones de cuño más ornamental y personalista, los contenidos de mayor incidencia entre las leyes ordinarias de iniciativa parlamentaria recaen sobre temáticas de carácter universal, aunque también estén presentes normas relacionadas con la atención de demandas específicas de ciertas categorías sociales y/o profesionales.⁶ Este cuadro se contrapone no sólo a la imagen común acerca del predominio de leyes de corte clientelista y corporativista en la producción legislativa del CN, sino también a los contenidos más frecuentes de las propuestas presentadas por los congresistas.

Cabe destacar además que en el Cuadro 3 están expresados los contenidos de las normas jurídicas aprobadas, y no los referentes a las propuestas que fueron introducidas en el CN por los parlamentaristas. Además de eso, el elevado porcentaje de leyes ordinarias de contenido ornamental (21.8%) sugiere que la producción legislativa de los parlamentaristas dirigida a sus bases electorales no es despreciable. Más que eso, significa decir que los contenidos de las propuestas sancionadas pueden no coincidir con los que están en la mayoría de los proyectos ofrecidos a tramitación. En la realidad, éstos no son coincidentes.

¿Qué es lo que se desprende, entonces, de esta afirmación? Por un lado, la prevalencia de las leyes de sustrato más universalista entre las normas jurídicas introducidas por los congresistas apunta a una “percepción” más amplia entre ellos⁷ —y mayor de lo que en general se reconoce— de las necesidades sociales y los derechos de ciudadanía. A propósito, la Constitución Federal es el ejemplo más ilustrativo de esto. Por otro lado, a pesar de que las leyes de iniciativa parlamentaria aprobadas en el CN indiquen la configuración de un Parlamento más representativo, el contenido de las propuestas presentadas puede contradecir ese movimiento.

⁶ Esta es también la conclusión a la que llegan Figueiredo y Limongi (1996), Ricci (2003), y Amorim Neto y Santos (2003) —incluso utilizando un sistema de clasificación de las leyes diferente del aquí empleado— cuando apuntan que la superioridad del número de leyes sociales de carácter universal o amplio es significativamente mayor que el de las leyes referentes a segmentos sociales específicos.

⁷ Por lo menos en lo que se refiere a las materias sancionadas, no necesariamente a lo que fue propuesto.

Es conocido en la cámara, y clasificábamos esos proyectos estadísticos. La prensa definía con simplismo el trabajo parlamentario de dos formas: o el sujeto era considerado un parlamentario auténtico, que trabajaba en el plenario, debatía —como era mi caso—, estaba siempre presente en los procesos decisorios, siempre presente en las discusiones de todo lo que era proyecto. Pero había un grupo al que el Doctor Ulises llamaba el valle de los caídos, ése es el término que usábamos. Es el bajo clero, que era el personal que permanecía en la séptima, la décima o la vigésima silla del plenario de la Cámara, permanecía en la parte sombría, en esa parte de arriba, y a eso es a lo que llamábamos el valle de los caídos. Era el sujeto que no tenía espacio, que no conseguía espacio. Como la prensa juzgaba el trabajo parlamentario por el número de proyectos que presentaba, entonces tú tenías la necesidad de presentar proyectos, aunque fueran para mantener la estadística [...] Te vas a encontrar diputados con más de mil proyectos. Los encomienda a la Cámara y ya está. Al parlamentario sólo le interesa para efectos de tramitación. También te vas a encontrar proyectos a los que yo llamaba proyectos región, el candidato regional necesita tener proyectos para que pueda decir: estoy trabajando por la región. Entonces tendrías dos grandes tipos de proyectos, [...] con algunas variaciones, pero tú tenías dos grandes tipos, es algo de lo más curioso: uno era los proyectos de autorización para la universidad, proyecto de ley autorizando al Poder Ejecutivo a instalar en la ciudad de Santa María la universidad de no sé qué. Lo que tampoco es un proyecto para tramitar. Era un proyecto para que el diputado tomara la declaración suelta y la llevara a su base electoral y dijera: ¡hey, miren esto! (Nelson Jobim)

Puedes tener un diputado de un solo gran proyecto, como por ejemplo Dante de Oliveira. Dante de Oliveira fue el autor de la enmienda de las directas, que terminó no siendo aprobada, pero estabilizó su carrera política. Y puedes tener parlamentaristas que presenten veinte proyectos al día, que son esos estadísticos que buscan divulgación en la Voz do Brasil, ahora TV Câmara, sólo por haber tenido la iniciativa. (Miro Teixeira)

En efecto, entre la mayoría de los congresistas existen dos perspectivas diferentes que abarcan la elaboración de sus propuestas legislativas. Existe una producción que sirve como demostración pública de su interés para con las bases electorales, o incluso como justificación de su trabajo ante la prensa, y otra dirigida a problemas y cuestiones más amplias, nacionales, la cual es objeto privilegiado de discusión en el Parlamento, y amerita seguimiento y divulgación intensos por parte de sus autores. En la realidad, se está en la presencia de prácticas políticas diferenciadas. Como bien destaca Bezerra (Bezerra, 1999), en su calidad de miembros del CN y de participantes del proceso legislativo, los parlamentaristas terminan mayoritariamente por engendrar frentes de actuación distintos: uno de éstos los acerca a la condición de políticos nacionales, que participan de la discusión y toma de postura frente a

los principales problemas del país y cuyas atribuciones se encuentran definidas constitucionalmente; el otro los remite a la condición de políticos locales (representantes del estado, del municipio, de la comunidad y de los electores), a los que corresponde la defensa de los intereses de sus bases electorales.

Tales prácticas no son excluyentes, sin embargo entrecruzan concepciones peculiares acerca de las funciones parlamentarias de legislación y representación: “Legislar es una actividad dirigida a la nación, representar y ser representante es algo relacionado con el estado” (Bezerra, 1999: 38). Esta es, en general, una percepción compartida por los congresistas y sus bases electorales. Actuar en favor de sus bases, representándolas, significa dar pruebas explícitas de interés y dedicación, ya sea produciendo grandes cantidades de proyectos de ley o de enmiendas al presupuesto, que las beneficien; ya sea atendiendo sus demandas, que varían desde la obtención de partidas presupuestales federales hasta la prestación de pequeños favores particulares. De esta forma se crea una red de expectativas y obligaciones asociadas al desempeño parlamentario, la cual refuerza y traduce cierta concepción de política como “un saber hacer que se objetiva en favores y obras” (Bezerra, 1999: 263), o en la demostración de esfuerzos concretos para la consecución de esos fines. En este sentido, tomando como referencia el sentido común, se tiene que la imagen del parlamentarista eficiente es la de quien lucha, discute y manifiesta de forma clara sus empeños para la obtención de recursos para sus estados y municipios y para la atención de las demandas de sus bases electorales. Ineficientes y omisos son los incapaces de conseguir partidas presupuestales federales, o los que no demuestran interés y persistencia en esa dirección, además de aquellos que no valorizan los vínculos locales por no conceder beneficios particularistas, y por no construir relaciones políticas en términos personales.

No hay duda de que esta concepción de la actuación de los representantes del pueblo y de los estados en el CN, a pesar de que pueda tener mucha fuerza entre los congresistas y en sus respectivas bases electorales, no es unánime en el CN, y ni siquiera en la sociedad. Como se profundizará, muchos de los integrantes de la élite, así como otros diversos parlamentaristas no pertenecientes a ese grupo, actúan políticamente de forma distinta a la dirección que hemos anotado arriba. Además, al interior de la propia sociedad tienen cada vez más presencia concepciones y prácticas políticas diferentes de la perspectiva del trueque de favores y de la dependencia personal. De cualquier modo, es preciso tener en mente que el mantenimiento de relaciones políticas apoyadas en el clientelismo y en el personalismo no puede ser visto como una excrecencia o un resquicio de un orden oligárquico que ya debería haber sido superado. La verdad es que tales relaciones son pares constitutivos del

universo político nacional, y se han venido reproduciendo porque ordenan y median intereses y vínculos entre partes que se reconocen como participantes de un juego de trueque, así sea con poderes de autoridad desigual. Abarcan, por lo tanto, concepciones específicas acerca de lo que es la representación política y sobre las dimensiones de lo público y lo privado.

Abundando en relación con la información contenida en el Cuadro 3, se advierte la prevalencia de las normas fiscales/tributarias (35.3%) entre los contenidos de las leyes complementarias de iniciativa parlamentaria, destacando las que se destinan a regular el fondo de participación de los estados y Distrito Federal y de los municipios. Las enmiendas a la Constitución sancionadas tratan ya de ordenar privilegiadamente dispositivos relacionados con la reglamentación de políticas sectoriales (22.9%), con énfasis en las áreas de educación, salud y sistema financiero, y con la alteración de la legislación electoral (11.4%), en lo que se refiere particularmente a modificaciones dentro del plazo para la entrada en vigor de leyes modificadoras del proceso electoral.

En lo que se refiere a los decretos legislativos y a las resoluciones, predominan, como no podría dejar de ser, materias de competencia privativa del CN, o de una de las Casas. Entre éstas, y en lo que atañe a los contenidos de los decretos, se verifica la supremacía de normas disciplinadoras de las relaciones jurídicas derivadas de medidas provisorias y de las que regulan la indicación de Ministros del TCU por el Congreso Nacional. En cuanto a las resoluciones, sobresalen las que ordenan acuerdos internacionales (creación de grupos parlamentarios multinacionales) y el proceso legislativo. En el caso de los primeros, la iniciativa correspondió predominantemente a los diputados federales, mientras que los senadores se preocuparon más en legislar sobre alteraciones en el funcionamiento y la organización del CN.

Si se compara la producción legislativa de iniciativa de los miembros del CN con la elaborada por la élite parlamentaria del post-Constituyente (Cuadro 4), se observa de inmediato que una porción considerable de las leyes aprobadas durante el periodo fue de iniciativa de los parlamentaristas de élite. En efecto, los miembros de la élite aquí seleccionados fueron responsables de la introducción de 16.8% de las propuestas de iniciativa de los congresistas transformadas en norma jurídica durante los años de 1989 a 2006.⁸ Esta información confirma la suposición de que la élite parlamentaria no solamente influye de forma decisiva en el control del proceso legislativo, sino que también actúa significativamente en la producción de las leyes.

⁸ Cabe destacar que ese porcentaje corresponde a la producción legislativa de los miembros de la élite seleccionados en la muestra (85 parlamentaristas), y no a la de todos los congresistas participantes de la élite en el periodo. Luego, se supone que el conjunto de las normas jurídicas de iniciativa de la élite en la producción legislativa del CN debe ser aún más elevado.

Cuadro 4

Contenidos de las propuestas de iniciativa de la élite transformadas en norma jurídica en el Congreso Nacional, Brasil, 1989 a 2006

Contenidos de las propuestas	Tipos de contenido											Total			
	a (%)	b (%)	c (%)	d (%)	e (%)	f (%)	h (%)	i (%)	j (%)	k (%)	l (%)		n (%)	o (%)	q (%)
Leyes ordinarias	9 (11.5)	8 (10.3)	8 (10.3)	3 (3.8)	18 (23.1)	3 (3.8)	2 (2.6)	3 (3.8)	5 (6.4)	1 (1.3)	1 (1.3)	1 (1.3)	7 (9.0)	10 (12.8)	78 (100.0)
Leyes complementarias	—	3 (3.7.5)	—	2 (25.0)	1 (12.5)	—	—	—	—	1 (12.5)	1 (12.5)	—	—	—	8 (100.0)
Enmiendas a la Constitución	—	—	—	2 (18.2)	4 (36.4)	—	—	—	—	—	2 (18.2)	1 (9.1)	—	2 (18.2)	11 (100.0)
Decretos legislativos	—	—	—	—	—	—	—	1 (20.0)	1 (20.0)	—	—	3 (60.0)	—	—	5 (100.0)
Resoluciones	—	2 (3.9)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	48 (94.1)	1 (2.0)	—	51 (100.0)
Total	9 (6.3)	13 (9.1)	8 (5.6)	7 (4.9)	23 (16.1)	3 (2.1)	2 (1.4)	4 (2.8)	6 (4.2)	2 (1.4)	3 (2.1)	43 (30.1)	8 (5.6)	12 (8.4)	143 (100.0)

Fuente: Prodases/Banco de datos de la investigación.

Cuadro 4 (conclusión)

Contenidos de las propuestas

- a) Alteraciones en la legislación laboral.
- b) Alteraciones en la legislación fiscal/tributaria (ingresos-gastos/impuestos).
- c) Alteraciones en la legislación de seguridad social (salud, previsión y asistencia social).
- d) Alteraciones en la legislación electoral/partidista (justicia electoral, organización/funcionamiento de los partidos, propaganda electoral, etcétera).
- e) Reglamentación de políticas sectoriales (educación, informática, vivienda, medio ambiente, industria, agricultura, transportes, sistema financiero, etcétera).
- f) Reglamentación de la política salarial/precios (tarifas públicas).
- g) Solicitud de acciones de control y fiscalización de los gastos públicos (acciones del Tribunal de Cuentas de la Unión y Propuestas de Fiscalización y Control).
- h) Reforma del Estado (privatización, quiebra o mantenimiento de monopolios, extinción de órganos públicos).
- i) Reglamentación de acciones/funcionamiento de órganos y empresas públicas (atribuciones, estructura administrativa, remoción de funcionarios, actuación del servidor público, etcétera).
- j) Reglamentación de derechos y obligaciones individuales y colectivos.
- k) Reglamentación de acciones de la iniciativa privada.
- l) Solicitud/reglamentación de acciones públicas de interés estatal/municipal.
- m) Solicitud de información al Poder Ejecutivo/Judicial (por escrito y/o convocatoria de miembros del poder público para dar informes).
- n) Reglamentación de materias privativas del CN/Cámara/Senado (artículos 49, 51 y 52 de la CF, proceso legislativo, creación de CPI, solicitud de estudio de materias por las Comisiones, etcétera).
- o) Rendición de homenajes (cambio de nombres de monumentos/carreteras/parques, solemnidades, pensiones especiales).
- p) Transcripciones de textos periodísticos/discursos para los Anales de la Cámara, del Senado o del CN.
- q) Otros (alteraciones de dispositivos constitucionales, leyes o códigos anteriores a 1988 y diversos).

No se observan grandes diferencias entre los principales contenidos de las normas jurídicas introducidas por la élite y los demás incidentes en la producción legislativa del CN (Cuadro 3). La reglamentación de materias privadas del CN/Cámara/Senado y de políticas sectoriales, así como alteraciones en la legislación laboral, están entre los asuntos cuyas propuestas contaron con los mayores índices de aprobación. Por otra parte, en la comparación entre los porcentajes relativos a las normas jurídicas referidas al contenido “rendición de homenajes”, se observa una diferencia relevante (15.6% del total en el CN y 5.6% en la élite). Más que eso, cuando se extiende el análisis de la actuación propositiva de los miembros de la élite para más allá de los proyectos y las propuestas que se convirtieron en norma jurídica y por delante de los susceptibles de transformarse en leyes,⁹ surgen diferencias tanto entre la actuación propositiva de la élite y la predominante en el CN, como al interior de la propia élite, una vez considerado su recorte en términos regionales. El Cuadro 5, a continuación, presenta el volumen y el contenido de las propuestas presentadas por los parlamentaristas de la élite durante los años de 1989 a 2006.

En términos proporcionales, el volumen de la producción legislativa de la élite (143) entre 1989 y 2006 en relación con el total de las propuestas de su autoría susceptibles de convertirse en normas jurídicas (2415),¹⁰ fue más expresivo (5.9%) que lo observado para el CN como un todo (2.2%). De hecho, el control del proceso legislativo y el prestigio de los miembros de la élite garantizaron, indudablemente, condiciones más favorables para la sanción de sus propuestas.

Existe, no obstante, gran desemejanza en términos del volumen de las propuestas presentadas por cada parlamentarista, lo cual trasciende las diferencias regionales y el tipo de representación. Es decir, entre los representantes de una misma región se encuentran diferencias profundas en cuanto a su

⁹ La referencia aquí es a las propuestas formalizadas en requerimientos escritos sujetos a despachos del presidente de cada una de las Casas, escuchadas en sus respectivas Mesas. Éstas son: solicitudes de encaminamiento de pedido de información al ministro de Estado o cualquier titular de órgano directamente subordinado a la Presidencia de la República, así como las solicitudes de inserción en los Anales de la Cámara de informes, documentos o discursos de representantes de otro Poder. Se trata, además, de los requerimientos escritos, sujetos a la deliberación del Plenario, que aluden a la convocación de ministro de Estado frente al Plenario o a votos de júbilo, elogios o pesar. Véase RICD, arts. 115 a 117. Estos requerimientos se relacionan también con otros tipos de proposición: indicación, consulta, propuesta de fiscalización y control, etc. Véase RICD, arts. 60, 61 y 113.

¹⁰ Número correspondiente a la totalidad de proyectos de ley ordinaria, complementaria, y de las propuestas de enmienda a la Constitución, decretos legislativos y resolución presentados por los miembros de la élite seleccionados aquí, susceptibles de convertirse en norma jurídica.

Cuadro 5

Contenidos de las propuestas de la élite, por región electoral, Brasil, 1989 a 2006

Región electoral	Tipos de contenido																	
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m	n	o	p	q	Total
Norte	4 (4.3)	4 (4.3)	8 (8.7)	9 (9.8)	19 (20.7)	2 (2.2)	—	—	12 (13.0)	1 (1.1)	2 (2.2)	3 (3.3)	1 (1.1)	9 (9.8)	8 (8.7)	8 (8.7)	2 (2.2)	92 (100.0)
Nordeste	65 (5.5)	69 (5.9)	75 (6.4)	75 (6.4)	206 (17.5)	20 (1.7)	2 (0.2)	9 (0.8)	73 (6.2)	91 (7.7)	28 (2.4)	23 (2.0)	106 (9.0)	147 (12.5)	70 (6.0)	64 (5.4)	59 (5.0)	1 176 (100.0)
Sudeste	104 (9.5)	105 (9.6)	60 (5.5)	46 (4.2)	177 (16.2)	20 (1.8)	4 (0.4)	9 (0.8)	74 (6.8)	60 (5.5)	25 (2.3)	8 (0.7)	165 (15.1)	120 (11.0)	43 (3.9)	23 (2.1)	52 (4.7)	1 096 (100.0)
Sur	19 (3.5)	48 (9.0)	26 (4.9)	25 (4.7)	105 (19.6)	8 (1.5)	11 (2.1)	5 (0.9)	48 (9.0)	30 (5.6)	14 (2.6)	13 (2.4)	81 (15.1)	48 (9.0)	11 (2.0)	18 (3.4)	26 (4.8)	536 (100.0)
Total	192 (6.6)	226 (7.8)	163 (5.6)	155 (5.3)	507 (17.5)	50 (1.7)	18 (0.6)	23 (0.8)	207 (7.1)	182 (6.3)	69 (2.4)	47 (1.6)	353 (12.2)	324 (11.2)	132 (4.6)	113 (3.9)	139 (4.8)	2 899 (100.0)

Fuente: Prodasen/Banco de datos de la investigación.

Contenidos de las propuestas

- a) Alteraciones en la legislación laboral.
 - b) Alteraciones en la legislación fiscal/tributaria (ingresos-gastos/impuestos).
 - c) Alteraciones en la legislación de seguridad social (salud, previsión y asistencia social).
 - d) Alteraciones en la legislación electoral/partidista (justicia electoral, organización/funcionamiento de los partidos, propaganda electoral, etcétera).
 - e) Reglamentación de políticas sectoriales (educación, informática, vivienda, medio ambiente, industria, agricultura, transportes, sistema financiero, etcétera).
 - f) Reglamentación de la política salarial/precios (tarifas públicas).
 - g) Solicitud de acciones de control y fiscalización de los gastos públicos (acciones del Tribunal de Cuentas de la Unión y Propuestas de Fiscalización y Control).
 - h) Reforma del Estado (privatización, quiebra o mantenimiento de monopolios, extinción de órganos públicos).
 - i) Reglamentación de acciones/funcionamiento de órganos y empresas públicas (atribuciones, estructura administrativa, remoción de funcionarios, actuación del servidor público, etcétera).
 - j) Reglamentación de derechos y obligaciones individuales y colectivas.
 - k) Reglamentación de acciones de la iniciativa privada.
 - l) Solicitud/reglamentación de acciones públicas de interés estatal/municipal.
 - m) Solicitud de información al Poder Ejecutivo/Judicial (por escrito y/o convocatoria de miembros del poder público para dar informes).
 - n) Reglamentación de materias privativas del CN/Cámara/Senado (art. 49, 51 y 52 de la CF, proceso legislativo, creación de CPI, solicitud de estudio de materias por las Comisiones, etcétera).
 - o) Rendición de homenajes (cambio de nombres de monumentos/carreteras/parques, solemnidades, pensiones especiales).
 - p) Transcripciones de textos periodísticos/discursos para los Anales de la Cámara, del Senado o del CN.
 - q) Otros (alteraciones de dispositivos constitucionales, leyes o códigos anteriores a 1988 y diversos).
-

disposición propositiva,¹¹ así como también entre los senadores y diputados tomados de manera aislada. Esto lleva a suponer que la diversidad en relación con el volumen de las propuestas presentadas por los congresistas se encuentra directamente vinculada con las convicciones que éstos tienen respecto del ejercicio de las funciones parlamentarias. Para comprenderlas, se hace necesario investigar el contenido de sus respectivas propuestas, ya que a partir de éste, y no del volumen, es que afloran aproximaciones y distanciamientos entre las formas de actuación legislativa de los miembros de la élite.

Si es evidente la gran variedad de las propuestas de la élite, es también notoria la efectiva correspondencia de la mayor parte de su contenido con las tres principales funciones parlamentarias, que son: representación, legislación y fiscalización. Tomando los principales contenidos de las propuestas de la élite presentadas entre 1989 y 2006, se tiene que las propuestas más incidentes fueron las siguientes: reglamentación de políticas sectoriales (17.5%), solicitud de informaciones al Poder Ejecutivo o Judicial (12.2%), reglamentación de materias privativas del CN/Cámara/Senado (11.2%), alteraciones en la legislación fiscal/tributaria (7.8%) y reglamentación de acciones/funcionamiento de órganos y empresas públicas (7.1 por ciento).

El predominio de materias reguladoras de políticas sectoriales se relaciona con el propio contenido de estas propuestas, que abarcan proyectos variados, los cuales privilegian tanto la distribución de la recaudación entre la Unión, los estados y municipios, como establecen límites o exenciones de pagos de impuestos para diferentes segmentos sociales. Así, el significativo número de propuestas de corte fiscalizador a lo largo del post-Constituyente es fácilmente comprensible si se tiene en cuenta el cuadro político turbulento configurado en el país durante los primeros años de la década de 1990.¹² En la misma dirección se justifica, en parte, la incidencia de propuestas relativas a asuntos privativos del CN/Cámara/Senado, dado que corresponde a ambas Casas decidir sobre la pérdida de mandato de sus parlamentaristas, exclusivamente a la Cámara de los Diputados instaurar proceso contra el presidente de la República, al Senado Federal procesarlo y juzgarlo, y al Congreso fiscalizar todos los actos del Ejecutivo. Merece destacarse también el número de propuestas relacionadas con la reglamentación de las acciones y el funcionamiento de órganos públicos. Tales materias versan prioritariamente sobre

¹¹ A modo de ilustración, se puede citar el volumen de las propuestas legislativas de Nelson Carneiro y Ulysses Guimarães, cuyas carreras en el CN abarcan el mismo número de años (44 años). Mientras que el primero presentó cerca de 1575 propuestas a lo largo de su carrera política, el segundo ofreció a tramitación 82 propuestas.

¹² Se refiere aquí particularmente al proceso de *impeachment* del Presidente Fernando Collor de Mello en 1992, y a la CPI del Presupuesto, en 1993.

la actuación y remoción de servidores públicos, y la creación y redistribución de funciones entre los diferentes organismos de la administración federal, principalmente después de la privatización de diversas empresas públicas.

Cabe observar que, si la fiscalización del Ejecutivo por el Legislativo se hace formalmente vía solicitud de información a los responsables de los primeros escaños de la administración federal, o mediante la elaboración de propuestas de fiscalización y control, las cuales pueden o no contar con el auxilio técnico del TCU, es preciso destacar que a pesar de ser considerable el porcentaje relativo a la solicitud de informaciones (12.2%), en lo que se refiere a las propuestas de fiscalización y control,¹³ su incidencia fue, sin duda, irrisoria (0.6 por ciento).

A despecho de no haber tenido durante la dictadura ni en los años anteriores a la promulgación de la nueva Constitución dispositivos legales que permitiesen una efectiva fiscalización de los actos del Ejecutivo, tal circunstancia ya no puede ser utilizada como justificación para una actuación deficiente del Legislativo en esa área a partir de octubre de 1988. Se encuentra expreso en el texto constitucional (art. 50 y art. 72) que el Congreso y sus respectivas Casas, por la iniciativa de los parlamentaristas y comisiones, pueden convocar a ministros de Estado y titulares de órganos públicos para que brinden esclarecimientos sobre asuntos relacionados con la materia en tramitación, pertinente a las atribuciones del CN o sujeta a su fiscalización. De la misma forma pueden los congresistas presentar propuestas que se destinen al ejercicio del control por parte del Legislativo de actos del Ejecutivo, los cuales engloben aspectos financieros, presupuestarios, contables, operacionales y patrimoniales de la Unión, bajo sospecha en cuanto a su legitimidad, economicidad y otros atributos que el autor de la propuesta considere relevantes. Estos son, innegablemente, instrumentos poderosos a disposición de los parlamentaristas para una eficiente fiscalización de los actos y hechos ocurridos en la administración federal.

Sin embargo, éstos no han sido utilizados por parte de la élite de forma tan intensa como se podría suponer, sobre todo en un contexto de efervescencia política, marcado por el *impeachment* y por la CPI del presupuesto. En realidad, sería ilusorio esperar que muchos de esos parlamentaristas actuaran contra sí mismos, teniendo en consideración que gran parte de ellos constituía la base de apoyo o eran líderes de los gobiernos de la ocasión, y algunos se encontraban incluso involucrados en las denuncias de corrupción

¹³ Definidas así sólo después de la Constitución de 1988, pero cuyo contenido fue registrado aquí a despecho de esa denominación.

que se propagaban en el CN. En la práctica correspondió a los miembros de la oposición, en particular a los más identificados ideológicamente con la izquierda o centro-izquierda, mayor disposición para proponer medidas fiscalizadoras de las acciones del Ejecutivo.

Otro ejemplo de la “benevolencia” de la élite para con el Ejecutivo se revela en su inexpressiva actuación propositiva ante los asuntos relacionados con la reforma del Estado y la reglamentación de la política salarial y de precios. En conjunto, sobre estos temas trataban menos de 3% de las propuestas de la élite durante el post-Constituyente. Tal cuadro lleva a suponer la existencia de cierta creencia en el Parlamento, aparentemente de larga duración, de que existen asuntos específicos, aunque no constitucionalmente definidos, para la iniciativa legislativa de los poderes.

Es interesante observar que propuestas a las que pueden estar vinculadas más claramente acciones de corte clientelista (rendición de homenajes y reglamentación de acciones públicas de interés estatal/municipal) figuran entre las menos incidentes de la élite (11° y 15° puestos). En otras palabras, si para la mayor parte de los congresistas la elaboración de proyectos con miras benefactoras directas para sus municipios y estados es condición *sine qua non* para su supervivencia política, entre los miembros de la élite —tomados en su totalidad— tal práctica no se vuelve prevaleciente a lo largo de su trayectoria en el CN. De esta constatación se desprende que la élite parlamentaria está compuesta principalmente por congresistas cuya representación sobrepasa su cuna política.

Esto no es de sorprender, ya que muchos de esos parlamentaristas triunfaron en elecciones mayoritarias, las cuales exigían del candidato votaciones bastante diversificadas en lo que se refiere a tipos de elector y distritos electorales. No obstante, incluso entre los que sólo disputaron elecciones proporcionales, parece que mientras mayores son la visibilidad e influencia de su actuación en el CN, mayor es el radio de su representación y menor se muestra la necesidad de preservar vínculos locales de forma tan estrecha. Este hecho no resulta, sin embargo, en su alejamiento por completo del juego político local, pero sin duda sí en la remodelación de sus relaciones con las bases. En efecto, cuando un parlamentarista se inserta en la política nacional, termina por establecer cierto distanciamiento en relación con la política municipal y estatal, a pesar de que de manera preliminar este distanciamiento pueda ser simplemente físico. De cualquier forma, y especialmente entre aquellos cuyo prestigio político está fundado en relaciones personales, esto implica una grave amenaza a su supervivencia política, que puede, no obstante, suavizarse en caso de que continúe atendiendo las exigencias municipales y estatales, preferencialmente a partir de la inclusión de enmiendas al presupuesto de la

Unión, de la prestación de favores particulares a electores y del control y la distribución de cargos públicos en sus localidades electorales.

Como se ve, las relaciones clientelistas pueden asumir varias facetas, muchas de ellas incluso de difícil registro. Por otra parte, lo que se observa —a la luz de la actuación propositiva de los miembros de la élite en el CN y de sus relatos acerca de sus trayectorias políticas— es que si muchos, especialmente los de perfil más conservador, mantienen todavía relaciones políticas de tipo personal para con sus representados, esa no es la principal fuente de apoyo de sus carreras en el Parlamento.

Se cree que los miembros de la élite, precisamente por encontrarse en tal condición y hacer uso de ella, experimentan situaciones de poder privilegiadas, las cuales no solamente facilitan la articulación de los beneficios y partidas presupuestales gubernamentales, sino también la propia divulgación de esas acciones. De aquí se comprende por qué la mayoría de los entrevistados de la élite admitió tener una relación indirecta con su electorado. Ya sea porque muchos de ellos, en función justamente de sus largas carreras, disponen de un reconocimiento inmediato de su figura pública por parte del elector y ya han consolidado redes políticas sólidas, las cuales sustentan la reproducción de sus candidaturas; sea porque construyeron su vida política en el sentido del fortalecimiento de una representación calcada preponderantemente en la defensa de ideas e intereses, y no en la prestación de favores personales. Se configura, entonces, entre esos parlamentaristas, una relativa liberación de un trabajo “cuerpo a cuerpo” y regular con su electorado. En este sentido, el relacionamiento y la prestación de cuentas de gran parte de los miembros de la élite para con sus electores se da, prioritariamente, por medio de su exposición en los medios y por la realización de conferencias, charlas públicas y reuniones con los grupos formadores de opinión.¹⁴

Yo no represento segmento social. Yo soy un diputado que defiende las banderas generales, la opinión pública, los intereses generales de la ciudadanía. Yo no defiende banderas específicas [...] Mi relación con mi electorado se da primeramente a través de los medios. En segundo lugar, por los instrumentos de escucha en el Congreso que son seguidos. Y, tercero, por los debates que yo hago. Entonces, hago muchos debates y seminarios. Participo en muchos debates. (José Genoíno)

Yo ya rebasé con mi electorado todas esas situaciones. Es casi que una relación del patriarca en relación con las personas. Entonces yo ya no tengo aquella rela-

¹⁴ Cerca de 73% de los entrevistados de la élite admitieron que esos eran los principales canales de comunicación con su electorado.

ción que tenía cuando diputado, de la seducción, del voto, de tener que estar atento a eso. Quiero decir, yo, hoy, ya tengo una posición muy por encima de esos problemas. (José Sarney)

Yo no hago trabajo como ese de paternalismo, de conceder favores [...] Mi tipo de acción es una acción colectiva. Yo trabajo en lo macro, yo no trabajo en lo micro, [...] agrandar, recibir, hacer, esa fue mi especialidad, quiero decir, siempre me dediqué a las causas importantes y nunca hice aquel trabajo [...] El que se equivoca soy yo, quiero decir, lo normal es eso que el diputado hace, recibe [...] En mi casa, aquí en Brasilia, estoy ahora con mi familia, pero incluso cuando viví 16 años aquí solo era raro que alguien viniera aquí, de no ser que fuera algún amigo mío, pero no era lo normal con los diez, quince prefectos y todo eso que habían venido. Yo tengo mi vida particular y mi vida política. Esos tipos me respetan, me tienen mucho cariño y yo les tengo mucho cariño, pero no soy dado a ese tipo de actividad, la parte de la política en la que se tiene que ir a fiestas, fiesta de iglesia, fiesta de casamiento, todo eso, a no ser cuando se trata de un caso muy especial y tengo que ir. (Pedro Simon)

El contacto es con esos grupos organizados políticamente. Son esos grupos de clase media intelectualizada. Es periodista, profesor, sindicalista, militar. Esos son los que tú percibes. Fuera de eso, el sentimiento es difuso [...] Toda la vida las personas se quedaban diciendo: “Ah, es porque vas a tener el voto de la élite”. La élite no sirve de nada desde el punto de vista de elección, de masa de elección. Cuando ahora tú ganas, como presidente, en la primera o en la segunda vez, eso atraviesa a toda la sociedad por igual, de lo alto a lo bajo. Ganas en la clase A, B y C, y te sigues hasta allá abajo. Una votación mayoritaria no se concentra en una camada. Por lo menos es lo que yo siento. (Fernando Henrique Cardoso)

Hoy hay fax, hay télex, hay teléfono, hay televisión, que está ahí a todas horas, hoy eso es ya mucho más fácil. Otra cosa buena, que es otra forma que yo siempre quise [...] hablar a grupos, quiero decir, yo hablo siempre que voy al interior a realizar la investigación, hablaba con los concejales, iba a las sesiones de la Cámara, hablaba ante sindicatos de productores o de trabajadores, daba conferencias, hasta en masonería, esa era la forma de comunicar. (Prisco Vianna)

La relación que tengo con mi electorado es una relación muy indirecta. Mi campaña entera está hecha con base en charlas públicas. En la última presenté trescientas treinta y tantas charlas públicas, quiero decir, trabajo como diablo, como moro. No tengo directorio, no tengo plazo electoral. La gente se congrega en el proceso electoral, y esas charlas públicas son, en general, sobre los asuntos del momento, y yo entonces movilizo [...] y cuento con esta movilización a lo largo de los cuatro años. Yo siempre doy dos o tres charlas públicas por semana. (Delfim Neto)

Considerando en las distinciones regionales la actuación propositiva de los parlamentaristas de la élite, no se observan, aparentemente, grandes diferencias entre los contenidos de las materias con mayor incidencia. Tanto entre los parlamentaristas de la élite nordestinos, como entre los *sulistas*, o sureños, y los del sudeste, los tres principales contenidos se relacionan con: reglamentación de políticas sectoriales, solicitud de información a los Poderes Ejecutivo y Judicial, y la reglamentación de materias privativas del CN, Cámara y Senado. Por otra parte, si se califican esos datos a partir de las informaciones obtenidas en las entrevistas y también en relación con la universalidad de esas propuestas, ya sea en lo que dice respecto al público beneficiario, ya sea en cuanto al destino geográfico de las mismas, se verifican distinciones importantes.

El actuar y el pensar político de la élite parlamentaria brasileña: una cuestión regional

Si es indiscutible la supremacía de contenidos más universales en las propuestas de los parlamentaristas de la élite en comparación con los demás miembros del CN, muchos de ellos, en particular los senadores nordestinos, dirigían buena parte de su actuación en el CN hacia la factura de propuestas de tipo ornamental, relacionadas con la rendición de homenajes y con la solicitud de transcripción, en los Anales del CN, de documentos o discursos de representantes de otro Poder o incluso de materias publicadas en la prensa. Como se evidencia en el Cuadro 5, más de la mitad de las materias de contenido ornamental (respectivamente, 53% y 57%) fueron de iniciativa de congresistas nordestinos. Incluso en lo que se refiere al respecto de la reglamentación de políticas sectoriales —que se ubica como el principal contenido de las propuestas de los parlamentaristas de la élite—, se verifica entre los nordestinos mayor incidencia de proyectos dirigidos a la expansión del desarrollo regional en diferentes sectores socioeconómicos, mientras que la naturaleza de estas propuestas entre congresistas del Sudeste o del Sur presenta carácter federal, principalmente en lo que se refiere a marcos regulatorios. En la misma dirección, y a pesar de su reducido número, se advierte que los proyectos relativos a la ejecución de acciones públicas en determinados estados y municipios se encuentran mayoritariamente presentes (49%) entre las propuestas nordestinas. Materias relacionadas con la reglamentación de materias privativas del CN/Cámara/Senado también adquieren realce en la producción legislativa de los nordestinos, principalmente en lo que se refiere a las modificaciones en los regímenes internos de ambas Casas.

Esta situación resulta congruente con la trayectoria de sus carreras políticas, más dirigidas hacia el interior del Parlamento.

Como contraparte, tomando como referencia las propuestas de los parlamentaristas del Sur y las de los del Sudeste de la élite, se verifica entre ellos mayor aproximación en cuanto a los principales contenidos de sus propuestas, especialmente en lo que se refiere a la fiscalización de los actos del Ejecutivo. Como ya se ha subrayado, durante el periodo en análisis el volumen de solicitudes de información al Poder Ejecutivo y Judicial fue significativo entre parlamentaristas de la élite de todas las regiones. Sin embargo, no queda duda de que la gran incidencia de propuestas de control del Ejecutivo entre los representantes del Sur y Sudeste está directamente relacionada con la mayor concentración en esas regiones de parlamentaristas de oposición a los gobiernos del periodo.

En el seno de los congresistas *sulistas* predominó la elaboración de materias de fiscalización del Ejecutivo y propuestas de alteración a la legislación fiscal y tributaria, mientras que entre los del Sudeste fueron igualmente prevaecientes las propuestas de fiscalización, así como también de cambios a la legislación laboral. Las alteraciones a la legislación fiscal y tributaria sugeridas por diversos miembros del Sur abarcaron proyectos diversos, que tenían por objetivo reglamentar tanto la distribución de la recaudación entre la Unión, los estados y municipios, como establecer límites o exenciones de pagos de impuestos para diferentes segmentos sociales. Las propuestas con pretensiones de modificar la legislación laboral, en volumen significativo las de los representantes del Sudeste, ya aludían de manera abrumadora a materias dirigidas a la ampliación de derechos de los trabajadores.

Del análisis del contenido y del volumen de las propuestas de iniciativa de los parlamentaristas de la élite, así como de sus emisiones discursivas acerca de la calidad de sus desempeños como legisladores, se puede inferir que sus respectivos *ethos* regionales modelan significativamente sus prácticas y representaciones acerca de la política y del ser político. Se entiende por *ethos* regional la moldura de ideas y valores que conforman las percepciones y prácticas de los actores sociales sobre la realidad. En tanto categoría subjetiva, el *ethos* permite el establecimiento de juicios de valor acerca de la realidad a partir de su organización, jerarquización y atribución de sentido. Los agentes sociales, en tanto soportes sociales de valores, apprehenden de forma no intencional disposiciones y esquemas valorativos que definen su pertenencia a determinados grupos. La coparticipación de cierto *ethos* reúne a individuos que, más allá de cualquier acuerdo consciente, experimentan “prácticas sociales” semejantes que, por su parte, alimentan estrategias comunes.

Desde esta perspectiva cabe valorar, por ejemplo, el elevado número de materias ornamentales o de interés eminentemente regional/local entre las propuestas de los parlamentaristas nordestinos como revelador no solamente de la atención de reclamos de orden clientelista, sino también como vínculo “umbilical” entre éstos y su “aldea”. Esta relación se reconoce también en el seno de los representantes de la élite del interior de la región Sur del país, aunque ejercida de manera distinta.

Mira, yo creo que uno no puede pensar la actividad política desligado de su región, de su estado y de su ciudad. Yo digo siempre que la patria comienza en el hormiguero que uno habita. Y es en la tierra donde uno vive que uno encuentra estímulo [...] para usar la expresión de Joaquín Nabuco “la opresión de la cuna”. Y es también donde uno recupera sus fuerzas en la adversidad. Entonces yo creo que en la actividad política se tiene que tener siempre esa visión, también la visión de los problemas de la tierra de uno, de la región, y hasta voy a desarrollar un razonamiento. Yo creo lo siguiente, que el político es un ser telúrico. Pero él sólo puede ser telúrico [...] esto no quiere decir que no deba tener una visión universal de los problemas. Entonces con esto lo que quiero decir es que el telurismo y el universalismo no se contraponen, antes se armonizan. (Marco Maciel)

Yo soy mucho la formación del medio de donde provengo, Caxias do Sul, principalmente, que hace 50, 60 años atrás [*sic*] era una ciudad de porte medio. Entonces, yo soy muy hijo de esa formación, de esa manera de ser, de valorizar nuestras cosas, nuestras raíces, la guerra, la religión católica. Los principios morales estaban muy definidos, el valor del trabajo era absoluto. Entonces, yo soy muy diferente de otras regiones donde esas cosas no funcionan. (Pedro Simon)

Es evidente que existen diferencias entre los políticos nordestinos y los de otras regiones. El Nordeste a lo largo de nuestra historia ha sido discriminado, existe un proceso brutal de discriminación de las políticas económicas [...] frente a esto, allá en el Nordeste se yergue siempre y todavía se yergue el azote de los martirios colectivos. Gustavo Barroso, un hombre indiscutiblemente de derechas, pero brillante y una especie de devoto de la tierra nordestina, analizando el cuadro de la sequía nos dejó este pensamiento: “Mientras que otras regiones de Brasil se enorgullecen de hechos antiguos y de riquezas modernas, la gloria del Nordeste es como la de los santos y de los mártires, hecha de dolores y de privaciones”. (Paes de Andrade)

Yo considero que represento al pueblo, al pueblo más desatendido, a los segmentos más humildes, más necesitados, y, sobre todo, considero que represento a aquéllos, a los desiguales. Aquellos que, hoy, son los desamparados. Considero que represento a aquellos que desean una voz que defienda que Brasil sea más justo, que sea más solidario, que sea más distributivo, que sea más humano y

que haya justicia social y trabajo. La relación que tengo con mi electorado es fraterna, amiga, sobre todo porque yo oigo mucho a mi electorado para inspirarme en los trabajos. A pesar de tener hoy esa proyección nacional, yo nunca me desvinculé de mis bases. (Inocencio de Olivera)

En referencia a uno de los mitos más recurrentes en el discurso político, el “culto a la aldea” (Girardet, 1987) está basado en un momento que inspira nostalgia y esperanza de retorno. Dos son los valores fundamentales que garantizan la coherencia y la longevidad de este mito: la expectativa de rescate de la “pureza de los orígenes” y de la “solidaridad”. Pureza e inocencia que se encuentran particularmente en el medio rural, dominio aún no corrompido por la expansión urbana, la cual solapa formas elevadas de sociabilidad. Remite, además, al lugar sacralizado del origen, para donde se debe regresar siempre en busca de la revitalización del cuerpo y del alma.

Así, no causa ninguna sorpresa verificar que el culto a la “aldea” surja de manera más recurrente en el discurso de los representantes nordestinos y *sulistas* de la élite, especialmente en el de los oriundos del interior de esas regiones. Siendo estos sitios donde rige una acción más expandida de control social y donde los valores comunitarios se encuentran menos difusos y están sujetos a un ritmo menos frenético de mutación, se constituyen en terrenos propicios para la propagación y resistencia de las construcciones míticas.

El sentimiento nostálgico suscitado por las imágenes del “culto a la aldea” evoca también una de las principales características del mito, que es la de traer a cuento cierta manera de leer la historia, “con sus olvidos sus rechazos y sus lagunas, pero también con sus fidelidades y sus devociones, fuente jamás agotada de emoción y fervor” (Girardet, 1987: 98). Del mismo modo, alude a sensaciones primarias, las cuales se remontan a un periodo absolutamente decisivo en la formación del individuo, su infancia, y toda la complejidad y riqueza de significados originados ahí. “Pasado individual vivido y pasado histórico reconstituido” (Girardet, 1987: 136) se penetran de manera recíproca en la búsqueda del rescate de la felicidad y seguridad primeros que, a pesar de que hace mucho que quedaron distantes, nunca dejan de crear expectativas en cuanto a su retorno.

Más que reafirmar identidades regionales, esas manifestaciones de los miembros de la élite demuestran cómo realidades y prácticas distintas fundan y se alimentan de ciertas construcciones míticas que, al ir siendo constantemente resignificadas e incorporadas por quien las vivencia, reciben estímulos sucesivos de su permanencia. Además, siendo la construcción de la realidad social de un grupo o de una colectividad un proceso de auto-representación, reconocimiento y diferenciación, éste se consolida al ser cotejado con otras

prácticas simbólicas, asentadas en representaciones similares, complementarias, o incluso antagónicas a las suyas. Se establece, así, el conflicto entre lo mismo y lo diverso, donde cada uno se percibe a sí mismo en relación con los demás. De aquí también se entienden las múltiples distinciones construidas por parlamentaristas del Sudeste acerca de la valoración del ejercicio de la representación política en tanto perteneciente al “plano de las ideas”, o incluso dirigida a intereses sociales bien definidos, que los descargan de compromisos “provincianos”, los cuales podrían ser calificados como clientelistas o arcaicos.

São Paulo está muy lejos justamente de lo que dije antes, de eso de que hablaba, de la familia, de la liga con el Estado. En São Paulo la gente vive muy lejos del Estado, del gobierno, del Estado. La sociedad civil es más amplia. [...] Entonces, lo que es, digamos, mi socialización para con la política, se da en la sociedad civil y no en el Estado. Por lo tanto, es mucho más paulista que nordestina. Incluso los mineiros, que son personas más afines al gobierno. (Fernando Henrique Cardoso)

Mi mandato fue un mandato general. Nació, así, en São Paulo. Yo fui candidato con tesis. Siempre fui un candidato con opinión pública, con tesis, con disputa política. Y yo construí el mandato con ese perfil. Yo no represento a una ciudad, ni a ninguna categoría, porque el mandato se constituyó como un mandato de opinión. Fue así como se constituyó desde el 83. (José Genoíno)

El paulista es el más cosmopolita de todos los políticos brasileños. Es el único que no piensa solamente en São Paulo, porque los otros sólo piensan en sus estados. (Delfim Netto)

Considero que represento principalmente a los profesionistas liberales, a los microempresarios, a los propietarios rurales, a los comerciantes, principalmente, yo diría, al pequeño y microempresario y a los profesionistas. (Francisco Dornelles)

Yo represento un pensamiento de clase media. Mi votación proviene predominantemente de la ciudad de Rio de Janeiro, y estuvo distribuida muy proporcionalmente en todas las urnas de la ciudad, aunque mi elector es básicamente un elector de clase media y lector de periódicos. (Miro Teixeira)

Como bien lo desarrolla Souza (2000), la creencia en la “excepcionalidad paulista” como un desarrollo alternativo de nuestra modernización periférica —en el sentido de la configuración de un modelo “americano” de civilización en oposición al predominio del mundo ibérico y patrimonialista en nuestra formación social— es hegemónica, “no solamente en nuestra auto-comprensión libresca, sino también en las instituciones y prácticas sociales”

(Souza, 2000: 161). La idea de que la capitanía de São Vicente, por haberse desarrollado en medio de un relativo desinterés de la corona portuguesa, logró construir un modelo alternativo de modernización, sin la presencia mercante del Estado como regulador de la vida social y, por lo tanto, capaz de estimular formas autónomas de organización social, conlleva la defensa de una “sãopaulización” de Brasil como una especie de “programa político” de desarrollo (Souza, 2000: 181). En la misma dirección es posible interpretar la defensa de la representación de intereses sociales organizados como el corolario de la tesis liberal clásica, que presupone la acción estatal regulatoria como inhibidora del florecimiento de una sociedad civil activa y moderna.

Lejos de afirmar que las emisiones discursivas de la élite seleccionadas aquí sean expresiones fieles de la realidad, tampoco se admite que sean meras mistificaciones. El universo de las representaciones —formado en la mediación de la práctica colectiva— absorbe, reproduce y resignifica expresiones culturales de larga duración. Por otra parte, como apunta Barthes, “el mito es un habla escogida por la historia” (Barthes, 1989: 132), y es en el desarrollo de ésta que le son atribuidos sus significados. Debe enfatizarse, además, que la permanencia de determinados mitos políticos resulta también de su capacidad de retener “apenas algunas dimensiones de la realidad y despreciar aquellas que pudieran introducir ruidos estridentes y lacerantes de su armonía” (Arruda, 1990: 23). De aquí se desprende que en el discurso mítico, “en tanto *opus operatum* [que] encubre por medio de sus significaciones reificadas el momento constitutivo de la práctica” (Miceli, 1983: 50), se encuentran presentes no sólo principios coherentes y compatibles con las condiciones objetivas, sino también elementos de control y manipulación. En el momento de su emisión, se encuentran imbricados así significados de compleja distinción, los cuales aluden tanto a elaboraciones simbólicas compartidas, como a instrumentos de uso ideológico.

Hechas tales consideraciones, se vuelve evidente en el medio de los congresistas nordestinos la utilización de una retórica más cargada de elementos míticos, en que abundan citas de célebres figuras y pensadores de la política. En contrapartida, en el discurso de los parlamentaristas del Sudeste y del Sur predomina una locución que se pretende más técnica, menos ampulosa y tal vez menos “romántica”, acerca de quiénes son y qué es lo que hacen.

Ahí estaba mi vocación, y hasta ahí llegué caminando. Una larga caminata por encima de espinas, que incluso muchas veces hasta herían las manos y sangraban los pies. (Paes de Andrade)

Ser un político en Brasil es ser juzgado diariamente por tus actitudes, sin indagar en lo [...] que has hecho, en lo que tienes la necesidad de hacer siempre,

diariamente, siempre un hacer positivo. Mi actuación yo diría que es aquello que yo podría dar de mí, porque yo procuro dar el máximo esfuerzo [...], y yo siempre digo que un político no debe tener ideología, debe tener ideario. Y soy un adepto de De Gaulle cuando dice que el sueño de todo político es transformar sueños en realidad. (Inocencio de Oliveira)

Es un apostolado de dedicación exclusiva, no existen los domingos, no existen los días feriados, no hay ningún instante en que un político que es esencialmente político deje de estar preocupado con la temática política. [...] el político que es esencialmente político tiene que dedicarse única y exclusivamente a la tarea política; no puede ser empresario, a no ser que ejerza la actividad política sólo de manera diletante, pero aquel que es político en la acepción de la palabra, tiene que dedicarse 24 horas a su actividad como representante del pueblo. (Mauro Benevides)

El político nace siéndolo. Es una cosa que viene, que está en el ADN de uno. La actividad política es una acción misionera, es una actitud de vida, insisto en eso, es incompatible con otra actividad. [...] Entonces, bajo un punto de vista más particular, significa mucha renuncia también. Quita mucho de la libertad de uno. [...] Porque en política no basta parecer, el político tiene que ser un ejemplo para la sociedad. (Marco Maciel)

El ejercicio de la actividad política es una necesidad. Alguien tendrá que hacerla. Y es mejor que las personas que tienen la disposición para hacerla, la hagan. (Delfim Netto)

Como decía Tancredo, la primera obligación del político es su supervivencia, y tener mandato parlamentario es importante. O para emplear la expresión, incluso, que usaba un viejo político gaúcho, que era el viejo Flores da Cunha, que era un caudillo. [...] “El político sin mandato es la misma cosa que una puta sin cama”, esta frase es clásica. Entonces, con esta frase de Flores, con el mismo sentimiento que era traducido por Tancredo, termino diciendo lo siguiente: “la primera regla del político es su supervivencia”. Entonces, la actividad política parlamentaria está muy ligada a resultados electorales. (Nelson Jobim)

La política, para mí, es una acción vinculada a la libertad humana, al actuar humano, a la creación. Está claro que ella media intereses, se referencia en intereses, en realidades. Pero la política sólo vale la pena si tiene ese grado de creación humana. Una autonomía, vamos a decir así, de actuar, de crear, de las iniciativas, de las negociaciones. Para mí, la política tiene que estar permanentemente en la confrontación y en la negociación. Confrontación y negociación. Tú no puedes tener una política de la monotonía, en donde aceptes lo que está dado. Pero tampoco la política es una guerra, donde tienes que eliminar al otro.

Tú tienes que referenciarte siempre en la confrontación y la negociación, en el actuar político. Por eso es que tienes que tener lado, tienes que tener cara. (José Genoíno)

Incluso si procuraran encubrir intencionalmente, más que revelar, el recurrir a la prolijidad y al uso corriente de expresiones ornamentales o a la adopción de un estilo de oratoria más conciso y pretensiosamente objetivo, son productos de la vida sociocultural. En ese universo emergen continuamente nuevos significados, y muchos no dejan de ser reeditados —así sea bajo nuevos atuendos— con el propósito de garantizar la supervivencia y la demarcación de identidades.

El carácter profético y religioso que envuelve al discurso político de los parlamentaristas nordestinos, aunque no de manera exclusiva, se ve reforzado además por otras expresiones, también de intensa connotación mítica, relacionadas con las nociones de privación y sacrificio. El político es percibido como un individuo cuya vida está marcada por sufrimientos y abnegación, ya que, como “misionero”, termina por no establecer límites claros entre su vida personal y profesional. Además de eso, está sometido a continuas frustraciones, ya que —a pesar del sacrificio de una vida marcada por la no distinción de papeles— no existe por parte de la sociedad el reconocimiento a su dedicación a la causa política, vista esencialmente como la “búsqueda del bien común”.

De acuerdo con Arruda, la noción del sacrificio en política se vincula con un “universo simbólico arcaico que intenta reforzar lo colectivo en contra de lo individual” (Arruda, 1990: 226). De aquí se entiende la constante necesidad de los entrevistados de distinguir al político “bueno” del “malo”, incluyéndose obviamente entre los primeros. El buen político es aquel que piensa colectivamente y vive para la política, mientras que el “mal político” es el que se aprovecha de la política para llevar a cabo sus intereses personales.

A pesar de que dichas manifestaciones corresponden a una retórica rica en jerga política, cuyos significados contradicen frecuentemente la acción de muchos de esos parlamentaristas, ellas son igualmente reveladoras de identidades político-culturales distintas. En otros términos, más allá de la dimensión de mistificación, la presencia más activa y explícita de fuertes componentes míticos en el discurso político de determinados representantes de la élite, alude directamente al universo simbólico en el cual esos congresistas se construyen y se reproducen en tanto políticos, y de donde afloran contenidos plenamente reconocibles para quien los comparte. La eficacia del discurso mítico en términos de su longevidad y capacidad de (re)producir creencias

se encuentra así esencialmente relacionada con el hecho de que a aquel a quien éste va dirigido, no se le propone un conjunto de “ideas” nada más correspondientes a los intereses del enunciador, sino al reconocimiento del oyente como un co-enunciador, alguien “que tiene acceso a lo ‘dicho’, a través de una ‘manera de decir’ que está enraizada en una ‘manera de ser’, o imaginario de un [algo] vivido” (Maingueneau, 1993: 49).

Las emisiones de la élite parlamentaria revelan además la importancia de la retórica en la vida política. Como destaca Teixeira, la retórica es parte esencial del juego político. Más que en cualquier otra esfera, lo que muchas veces se muestra aparentemente como “verborragia desnecesaria”, constituye, en verdad, práctica fundamental establecedora de vínculos, confirmadora de lealtades y demarcadora de singularidades, tanto entre pares como entre éstos y la institución parlamentaria, e incluso en las relaciones instituidas entre representantes y representados (Teixeira, 1998).

Esto ayuda a comprender la gran identificación y preferencia de los miembros de la élite por ejercer, en el Parlamento, actividades directamente relacionadas con la capacidad de oratoria y el uso de la retórica política. Para la mayoría de los entrevistados, el debate, la negociación y la articulación son las acciones parlamentarias a las cuales atribuyen su mejor desempeño y es la tribuna el lugar donde se sienten más a gusto en el Congreso.

Visibilidad, polémica y poder de convencimiento; a pesar de que sean múltiples las determinaciones que implican estos aspectos en la política, es posible relacionarlos también con una de las tres cualidades del hombre político indicadas por Weber, es decir, la pasión. Pasión en el sentido de “devoción apasionada a una ‘causa’, al Dios o demonio que la inspira” (Weber, 1993: 106). Pudiendo añadirse pasión en la perspectiva del placer por el “juego del escenario”, al cual afirma su pertenencia, al mismo tiempo que lo distingue en el seno de la comunidad política.

Frente a la diversidad de las expresiones potenciales que inundan el imaginario político de la élite parlamentaria brasileña, y ante la imposibilidad de hacer un censo de ellas y clasificarlas en su completitud —ya sea en función de los límites de este trabajo, ya sea, principalmente, porque existen límites intraspasables para el conocimiento de los múltiples aspectos que implican las representaciones simbólicas de grupos sociales de los cuales no formamos parte—, nos queda concordar con la lección de humildad de Girardet, la cual afirma que en esta difícil empresa de “transcribir lo irracional al lenguaje de lo inteligible, la extensión y la amplitud de los horizontes entrevistados vienen a subrayar muy irrisoriamente la estrechez del camino recorrido” (Girardet, 1987: 177).

Comentarios finales

La identificación de prácticas y representaciones distintas entre los miembros de la élite parlamentaria brasileña, y cómo éstas son resignificadas a partir de sus historias culturales, desnuda un universo simbólico y valorativo extremadamente rico que puede fomentar el debate acerca de la importancia de la investigación de la dimensión sociocultural y, asociada a ella, de los papeles desempeñados por las élites en el entendimiento del sistema político brasileño.

Es preciso reconocer que dimensiones de ese orden muchas veces no han sido consideradas analíticamente relevantes para la comprensión de las formas en que se concibe y realiza la política en el país. Actualmente y en su mayoría, los estudios políticos nacionales se concentran, prioritariamente, en la identificación de nuestras instituciones y en el tratamiento de los procedimientos formales que pautan la vida pública. A despecho de la reconocida importancia de esos trabajos, se debe admitir que ellos no son suficientes para la comprensión del modo en que se estructura y se practica la política en el país. A nuestro entender, los aspectos institucionales y normativos se presentan en todas las sociedades mediados por la cultura, aunque pocos investigadores estén dispuestos a investigar esta influencia recíproca.

Incluso análisis de científicos políticos renombrados¹⁵ que dirigen el foco de investigación hacia los valores y las normas que guían el comportamiento de los agentes sociales —y los cuales tienen en la obra *The Civic Culture* de Almond y Verba (1963) su marco fundador— terminan por reafirmar la supremacía de las experiencias históricas de los países occidentales desarrollados como modelos de sociedades universalmente deseables. El paradigma liberal jamás es puesto en cuestionamiento, y el análisis de la diversidad cultural, a partir de la constatación e investigación de las diferentes culturas políticas existentes en cada sociedad, no es objeto de estudio privilegiado.

El proceso de (re)democratización reciente en sociedades no hegemónicas termina por ser formado a la luz de una concepción voluntarista de la historia, la cual atribuye un papel decisivo a las élites dirigentes, en el sentido de la promoción de cambios en las creencias y los comportamientos sociales no compatibles con lo que idealmente se concibe como valores racionales y modernos. Incluso estudios más refinados, como los de Inglehart (1997) y Putnam (1997), que se debaten con la heterogeneidad cultural y su relación con la estructura política, no escapan a la idealización del paradigma liberal.

¹⁵ Como representantes del enfoque culturalista más reciente e influidas por la visión almondiana, destacan las investigaciones de Inglehart (1997), Putnam (1997), y Harrison y Huntington (2002). En Brasil, autores importantes que apoyan esta perspectiva epistemológica son Moisés (1995), Lamounier y Souza (1991), y Reis y Castro (2001).

En el caso del primero, al establecer fragmentaciones metodológicas como la que define los *valores de supervivencia* (materialistas) en oposición a los *valores de auto-expresión* (post-materialistas),¹⁶ a partir de su mayor o menor proximidad con el modelo democrático anglosajón, describe el carácter pluralista de las sociedades, pero no interpreta las complejas y singulares articulaciones entre ideas, prácticas e instituciones sociales en el seno de cada una de ellas. Putnam tampoco escapa al llamado fuertemente normativo y etnocéntrico de ese enfoque, al admitir que solamente en un “suelo fértil”, entendido como un contexto social e histórico donde se encuentren presentes las virtudes y prácticas republicanas, tan bien definidas por Tocqueville, es posible desarrollar instituciones eficaces y responsables (Putnam, 1997: 191).

En términos sintéticos, se puede admitir que la gran limitación que el enfoque culturalista tradicional ha venido reproduciendo es la de no reconocer, parafraseando a Dallmayr (2001), que la democracia no es un paquete de reglas y procedimientos, o simplemente una entre otras opciones igualmente disponibles de régimen. Es, antes, respuesta a ciertos desafíos y posibilidades históricas. No es, pues, un proceso construido *a priori*, sino “vivido” a la luz de las circunstancias estructurales y valorativas de cada sociedad.

El alejamiento de idealismos prescriptivos y la proximidad del realismo de diagnóstico requieren el cuestionamiento de la visión triunfalista de la modernidad occidental en su versión anglosajona, además del emprendimiento de análisis que reconozcan también la heterogeneidad cultural como dimensión analítica fecunda para explicar los valores y las orientaciones intersubjetivas que, a final de cuentas, afectan la acción política de los ciudadanos y todo el funcionamiento del sistema político.

¿Cuál es la ganancia inmediata de esa opción analítica? Se cree que para el caso en estudio, el brasileño, es el descubrimiento de una sociedad distinta de la noción ampliamente difundida por las visiones académicas tradicionales —y reproducida por el sentido común— de nación políticamente atrasada e inacabada.

¹⁶ “Las sociedades que enfatizan los valores de sobrevivencia muestran niveles relativamente bajos de bienestar subjetivo, revelan salud relativamente débil, son deficientes en confianza interpersonal, son relativamente intolerantes con grupos de fuera, demuestran poco apoyo a la igualdad entre los sexos, enfatizan valores materialistas, tienen niveles relativamente altos de fe en la ciencia y en la tecnología, son relativamente débiles en activismo ambientalista y son relativamente favorables para un gobierno autoritario. Las sociedades que enfatizan los valores de autoexpresión tienden a mostrar preferencias contrarias en todos esos tópicos. El énfasis de una sociedad en los valores de sobrevivencia o en los valores de autoexpresión tienen importantes consecuencias objetivas. Veremos que las sociedades que enfatizan los valores de autoexpresión tienen mucho mayor probabilidad de ser democracias estables que las que enfatizan los valores de sobrevivencia” (Inglehart, 1997: 138).

De manera diferente a las interpretaciones que contemplan el sistema político brasileño como resultado de una cultura política de naturaleza patrimonialista,¹⁷ se advierte que la existencia y reproducción de prácticas y representaciones sociales distintas de lo que es preconizado en los manuales de las teorías de la modernización social y de la institucionalización democrática, antes que tergiversaciones de un modelo, son fenómenos que constituyen y regulan en diferentes combinaciones el universo de la política. Su adjetivación como resquicio de un orden arcaico, patrimonialista o conservador no consigue explicar su reproducción en el tiempo y en el espacio, ni mucho menos ayuda a la comprensión de cómo la sociedad brasileña interpreta, elabora y vivencia sus instituciones políticas.

El análisis de la producción legislativa de la élite parlamentaria brasileña a partir de la consideración de cómo diferentes orientaciones valorativas se basan en y reafirman prácticas e identidades culturales distintas, intentó recolocar en pauta un tema caro a la sociología, que es la interpretación del sentido subjetivo que los actores sociales dan a sus propias acciones. Se buscó no sólo dar voz a los sujetos investigados, sino también subrayar su dimensión interactiva. No hay manera de dejar de reconocer que, al tratarse de la élite de uno de los Poderes centrales en las democracias modernas, la comprensión de los códigos valorativos que orientan sus conductas políticas es materia preciosa para el entendimiento de cómo se procesa el ejercicio del poder en nuestra sociedad.

Lejos de pretender haber agotado el tema, la reflexión desarrollada en este trabajo intenta estimular la construcción de nuevos caminos para la investigación de la vida política brasileña. Es preciso rescatar una larga discusión que involucra el (re)conocimiento de nuestras singularidades civilizatorias, entre las que se encuentra, ciertamente, la manera de pensar y hacer política en el Brasil.

Traducción del portugués de José María Vélez

Recibido: mayo de 2012

Revisado: enero de 2013

Correspondencia: SQS 114/Bloco A, Apt. 403/Brasilia-DF/CEP 70.377-010/
Brasil/correo electrónico: debaoramess@gmail.com

¹⁷ O como bien sintetiza Moisés: “un conjunto rígido de patrones político-culturales, dotado de fuerte capacidad de continuidad, combinando trazos heredados de las raíces ‘ibéricas’ —esto es, un sistema de valores autoritarios, jerárquicos y plebiscitarios— con componentes ‘estatistas’ y antiliberales resultantes del proceso de formación del Estado” (Moisés, 1995: 105).

Bibliografia

- Almond, G. A. y S. Verba (1963), *The Civic Culture*, Boston, Little, Brown and Company.
- Amorim Neto, O. y F. Santos (2003), “O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros”, *Dados. Revista de Ciências Sociais*, vol. 46, núm. 4, pp. 661-698.
- Arruda, M. A. do N. (1990), *Mitologia da mineridade*, São Paulo, Brasiliense.
- Barthes, R. (1989), *Mitologias*, Rio de Janeiro, Bertrand-Brasil.
- Bezerra, M. O. (1999), *Em nome das “Bases”: política, favor e dependência pessoal*, Rio de Janeiro, Relume Dumará-Núcleo de Antropologia da Política.
- Bezerra, M. O. (1995), *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*, Rio de Janeiro, Relume Dumará.
- Bourdieu, P. (1996), *Razões práticas: sobre a teoria da ação*, Campinas, Papirus.
- Dallmayr, F. (2001), “Para além da democracia fugidia: algumas reflexões modernas e pós-modernas”, en J. Souza (org.), *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*, Brasília, Editora UnB.
- Downs, A. (1999), *Uma teoria econômica da democracia*, São Paulo, Edusp.
- Figueiredo, A. C. y F. Limongi (2007), “Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira”, en Carlos Ranulfo (org.), *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*, Belo Horizonte, Editora da UFMG, pp. 25-32.
- Figueiredo, A. C. y F. Limongi (1996), *Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal*, São Paulo, Cadernos de Pesquisa Cebrap, núm. 5.
- Fraga, M. y H. Oliveira (s/f), *Legislação infra constitucional necessária à integração de dispositivos constitucionais*, trabalho desenvolvido pela Assessoria Legislativa do Senado Federal, Brasília, Senado Federal (mimeo).
- Girardet, R. (1987), *Mitos e mitologias políticas*, São Paulo, Companhia das Letras.
- Harrison, L. E. y S. P. Huntington (orgs.) (2002), *A cultura importa: os valores que definem o progresso humano*, Rio de Janeiro, Record.
- Inglehart, R. (1997), *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*, Princeton, Princeton University Press.
- Lamounier, B. y A. Souza (1991), “Democracia e reforma institucional no Brasil: uma cultura política em mudança”, *Dados. Revista de Ciências Sociais*, vol. 34, núm. 3, pp. 311-348.
- Maignueneau, D. (1993), *Novas tendências em análise do discurso*, Campinas, Pontes.
- Messenberg, D. (2007), “A elite parlamentar brasileira (1989-2004)”, *Sociedade e Estado*, vol. 22, núm. 2, pp. 309-370.
- Messenberg, D. (2002), *A elite parlamentar do pós-Constituinte: atores e práticas*, São Paulo, Brasiliense.
- Miceli, S. (1983), “Carne e osso da elite política brasileira pós-1930”, en Fausto Boris (org.), *História geral da civilização brasileira, vol. III, Brasil Republicano*, Rio de Janeiro, DIFEL.
- Moisés, J. A. (1995), *Os brasileiros e a democracia*, São Paulo, Ática.

- Nunes, E. (2003), *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- Olson, M. (1999), *A lógica da ação coletiva*, São Paulo, Edusp.
- Perissinotto, R. M. (2004), “Política e sociedade: por uma volta à sociologia política”, *Política & Sociedade*, núm. 5, pp. 203-232.
- Przeworski, A. (1991), *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Putnam, R. D. (1997), *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- Reis, F W. y M. M. M. Castro (2001), “Democracia, civismo e cinismo: um estudo empírico sobre normas e racionalidade”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, núm. 45, pp. 25-46.
- Ricci, P. (2003), “O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?”, *Dados. Revista de Ciências Sociais*, vol. 46, núm. 4, pp. 699-734.
- Souza, J. (2003), *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Editora da UFMG, IUPERJ.
- Souza, J. (2000), *A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro*, Brasília, UnB.
- Taylor, C. (1997), *As fontes do self*, São Paulo, Loyola.
- Tsebelis, G. (1998), *Jogos ocultos*, São Paulo, Edusp.
- Weber, M. (1993), *Ciência e política: duas vocações*, São Paulo, Cultrix.
- Weber, M. (1974), *Economía y sociedad*, México, FCE, vols. I y II.
- Werneck, V. L. y M. A. Carvalho (2004), “Experiência brasileira e democracia”, en S. Cardoso (org.), *Retorno ao republicanismo*, Belo Horizonte, Editora da UFMG.

Acerca de la autora

Débora Messenberg es doctora en sociología por la Universidad de São Paulo, Brasil. Actualmente es profesora adjunta 3 del Departamento de Sociología de la Universidad de Brasília (UnB), Brasil. Sus áreas de interés son democracia, cultura política, modelo político brasileño, élites políticas y Parlamento. Dos de sus publicaciones son “O ‘alto’ e o ‘baixo clero’ do parlamento brasileiro”, *Cadernos Aslegis*, vol. 40, 2010, pp. 79-108; así como “Cultura política e ação social”, *Olho da História*, vol. 14, 2010, pp. 1-14.