

EL PARTIDO DE LOS TRABAJADORES  
Y EL USO POLÍTICO DEL PODER JUDICIAL  
*The Workers' Party and the political use of judiciary*

MATTHEW M. TAYLOR  
*Universidad de Georgetown*  
\* [taylormm@georgetown.edu](mailto:taylormm@georgetown.edu)

BIBLID [1130-2887 (2004) 37, 121-142]  
Fecha de recepción: abril del 2004  
Fecha de aceptación y versión final: junio del 2004

RESUMEN: Este artículo examina la experiencia del Partido de los Trabajadores (PT), tanto durante periodos en que actuaba como fuerza política opositora como cuando ejercía el poder, para desarrollar un enfoque teórico sobre el uso que los actores políticos hacen de las Cortes. Sostengo que la manera en que los partidos usan las Cortes es el resultado de sus relaciones con el poder ejecutivo, con la arquitectura institucional del poder judicial y con la evaluación estratégica de los diferentes mecanismos judiciales que le sean disponibles.

*Palabras clave:* Cortes, partidos políticos, judicialización, nuevo institucionalismo, poder judicial.

ABSTRACT: This paper draws on the experience of the Brazilian Workers' Party (PT), during periods of opposition and incumbency, to develop a theoretical approach to the use of Courts by political actors. I argue that the use of Courts by political parties is an outcome of their relations with executive incumbents, the institutional architecture of the judiciary, and a strategic evaluation of the different judicial mechanisms that are available to them.

*Key words:* Courts, political parties, judicialization, new institutionalism, judiciary.

## I. INTRODUCCIÓN\*

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

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

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

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

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

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

segunda, constituye un estudio sobre el uso de las Cortes federales por parte del PT mientras estaba en la oposición. En la tercera, evalúo este uso a la luz de la experiencia actual de participación en el gobierno y ofrezco algunas sugerencias especulativas sobre qué patrones de uso de las Cortes pueden continuar bajo el gobierno de Lula y cuáles pueden haber sido *sui generis* para el Partido de los Trabajadores como grupo de oposición.

## II. RELACIÓN CON LA LITERATURA SOBRE LAS CORTES Y LA POLÍTICA

Hoy es común afirmar que las Cortes afectan a las políticas públicas (Ehrmann, 1976; Tate, 1992; Shapiro y Stone Sweet, 2002) y que su influencia en la política ha ido creciendo en el mundo (Tate y Vallinder, 1995). Estas afirmaciones, agrupadas en conjunto bajo la categoría de la «judicialización de la política», también han sido aplicadas de manera amplia a Brasil (Werneck Vianna *et al.*, 1999; Castro, 1997a, 1997b; Arantes, 1997). En algunos casos, estos enfoques asumen un carácter inevitable e involuntario, enfatizando factores causales amplios (o sea, factores más allá del dominio de las opciones y estrategias individuales de los actores), tales como el fracaso de las comunidades totalitarias y la tendencia mundial a la democratización; la influencia ascendente de la jurisprudencia y la Ciencia Política norteamericana; la creación de Cortes con alcance global y el relativo aprecio concedido a los jueces en comparación con los políticos locales (Tate y Vallinder, 1995: 2-3).

La dificultad con dichas «macroaproximaciones analíticas» reside en que la decisión de emplear las Cortes como un medio de resolución de disputas es un acto consciente y constructivo. Al recurrir a éstas, un actor político hace una apuesta importante: acepta someterse al resultado de un juicio particular. Simultáneamente, legitima a las Cortes como un cuerpo que toma decisiones. Si bien esto no implica necesariamente aceptar que sean un cuerpo neutral —en efecto, la literatura sugiere que dicha neutralidad es mítica (Dahl, 1957; Shapiro, 1981; Rosenberg, 1991)— sí sugiere una estimación de que los beneficios potenciales de dicha acción pueden exceder los costos. Como Stone Sweet (2000) ha observado con respecto a las Cortes constitucionales europeas, el aumento en su uso puede generar un ciclo constructivo: los actores políticos pueden encontrarse con un incentivo para acudir a ellas; los jueces pueden producir fallos razonables con la esperanza de fortalecer el mandato institucional de las Cortes y el control de constitucionalidad; y como resultado de la fuerza institucional de las Cortes, los políticos pueden construir políticas que se ajusten a las interpretaciones de la Constitución hechas por parte de la Corte.

Si los actores políticos agraviados evitaran completamente a las Cortes, esto representaría una denuncia del proceso judicial y tal vez, por extensión, una denuncia del sistema político en su conjunto. Ésta es una consideración de importancia en Brasil, como en muchas democracias en consolidación de América Latina, donde la legitimidad del procedimiento ofrecida por el recurso de la oposición política a las Cortes es tan importante como la legitimidad de la política adquirida mediante las decisiones de

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

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

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

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

### III. EL PT EN LA OPOSICIÓN

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

usarse como un medio para demorar o vetar la implementación de políticas a las cuales el partido se opone.

Los medios por los cuales los partidos de oposición recurren a las Cortes y el éxito que puedan alcanzar en éstas, están determinados en cierto grado por cuestiones de legalidad. Sin embargo, también pueden estar determinados por las mismas instituciones judiciales (procedimientos formales e informales, normas y oportunidades disponibles para los demandantes) (North, 1990: 3-9) y por las estrategias políticas propias de los partidos. En otras palabras, la decisión por parte de un partido político de usar las Cortes como un instrumento para expresar su oposición puede tener tanto que ver con las oportunidades y sanciones proporcionadas por las Cortes para dicha expresión, como con los objetivos estratégicos internos del partido y el balance resultante de riesgo y oportunidad potenciales que los miembros del partido ven en dicho uso de las Cortes.

El PT y sus miembros fueron demandantes activos en la justicia federal durante los dos gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002). Si bien el partido *per se* está formalmente registrado sólo como un demandante en casos remitidos al Supremo Tribunal Federal, una investigación de casos legales presentados por líderes nacionales claves del PT, abogados asociados con el PT y miembros del PT de la Cámara de Diputados y del Senado, demuestra que el partido también usó activamente las Cortes federales inferiores para impugnar políticas a las que se opuso durante estos periodos. Miembros del partido usaron las Cortes para oponerse a los acuerdos del gobierno de Cardoso con el Fondo Monetario Internacional; para impugnar la reforma de la seguridad social, privatización y otras medidas; y para oponerse al supuesto uso electoral del presupuesto. Mientras tanto, la administración de Cardoso se sentía enormemente frustrada por el uso de las Cortes por parte de la oposición. Tres horas antes de prestar juramento como ministro del Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes –anteriormente ministro de Justicia de Cardoso– criticó públicamente el uso de las Cortes por parte de la oposición como resultado de una «cultura espuria y antidemocrática originada de la ideología totalitaria de ciertas corrientes políticas...» (Freitas y Suwvan, 1997).

Parte del recurso del PT ante las Cortes se fundamentó indudablemente en intereses puramente legales. Ocasionalmente el PT defendió su uso de las Cortes como el recurso típico de una minoría frente al «tractor del gobierno que aplasta a la oposición» en el Congreso y como un expediente en contra de la «furia de destrucción de la Constitución» por parte de la alianza en el Congreso (Freiras, 1997).

Sin embargo, gran parte del uso de las Cortes por el PT formaba parte de una estrategia política, fundamentada en su firme oposición a la coalición de Cardoso y a su priorización de la política de «reforma neoliberal». En algunos casos, las Cortes se convirtieron en un lugar de debate público posterior. Por ejemplo, una vez promulgada por el Congreso la reforma de seguridad social de Cardoso, el líder principal del PT en la Cámara manifestó: «La reforma salió de la plenaria de la Cámara y ahora atravesará la Plaza de los Tres Poderes (la cual divide los edificios en los que residen el Supremo Tribunal Federal, las oficinas presidenciales y el Congreso) para ser debatida en el

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

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

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

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

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

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

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

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

tribunal de Brasil, el Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>5</sup>. De los cuatro instrumentos discutidos aquí, la ADIN es el único en el cual la dirección del PT centralizó formalmente la decisión de recurrir a las Cortes. Casi todas las ADIN fueron preparadas por los abogados de la delegación del PT en el Congreso a solicitud de los dirigentes del partido; después eran aprobadas formalmente por el directorio ejecutivo del PT y firmadas por el presidente del partido.

El PT fue un demandante en 130 ADIN contra el gobierno federal durante la administración de Cardoso, produciendo, en promedio, más de una ADIN por mes y siendo responsable de aproximadamente 1 de cada 4 ADIN presentadas contra el gobierno federal durante el período. El PT fue también el más activo entre los partidos políticos en producir solicitudes de ADIN durante la presidencia de Cardoso: aparecía como demandante o codemandante en más de la mitad de todas las objeciones constitucionales presentadas por los partidos políticos<sup>6</sup>. El PT presentó la ADIN a través de un rango amplio de temas, pero el 40% de sus objeciones constitucionales estaban relacionadas con tres reformas durante la presidencia de Cardoso: servicio administrativo civil, seguridad social y privatización. Éstos eran temas en los cuales un adherente principal del PT —el servicio civil— fue claramente afectado. Estos temas mezclaron consideraciones contenciosas legales y políticas en cuanto a la posibilidad de justificar los derechos otorgados en la Constitución de 1988, descritos por defensores de la administración de Cardoso como «insostenibles» y defendidos por el PT como «derechos adquiridos».

El uso de la ADIN por parte del PT fue motivado por una combinación de los cuatro objetivos tácticos descritos más arriba. Primero, el uso de la ADIN fue rápido y ampliamente divulgado por la prensa, generando considerable fanfarria y trazando una línea en la arena, dejando claro que el PT se oponía a cierta política y estaba combatiéndola desde todos los frentes disponibles. Segundo, la ADIN ofreció oportunidades más bien buenas para demorar la implementación de una política no deseada. A pesar de que el PT tenía menos éxito que otros demandantes que presentaron ADIN, logró *liminares*<sup>7</sup> que retardaron la implementación de la política en aproximadamente 1 de cada 7 demandas

5. Ver M. F. CASTRO (1997b) y M. TAYLOR (2004) para más detalles sobre la ADIN. Otros tipos de casos en los cuales el STF tenía jurisdicción original fueron menos atractivos para el PT, porque no estaban regulados claramente, o porque no parecían ofrecer las mismas oportunidades de éxito o la misma prontitud. El mandato de *segurança coletiva*, incluido en la Constitución de 1988, fue una alternativa potencial a la ADIN, ya que también podría ser manejado por los partidos políticos. Pero como los entrevistados del PT anotaron, el mandato de *segurança coletiva* no fue usado frecuentemente por ser complejo el proceso de admisión en el STF, y porque era mucho más lento que la ADIN.

6. La decisión de «compartir» las ADIN (o sea, de presentar las solicitudes de ADIN en *tándem* con otros demandantes) fue ampliamente táctica, dado que las ADIN que tratan el mismo tema usualmente son llevadas al mismo relator en el STF. Al presentar las ADIN conjuntamente con otros grupos o partidos, el PT previno que el relator se encontrara en varias solicitudes similares de ADIN, y así aceleró la consideración del STF de la política en objeción, mejorando las oportunidades de una decisión rápida.

7. Una *liminar* es una forma de anticipar los efectos de una decisión judicial, antes del juzgamiento del caso. En general, la *liminar* es concedida cuando la espera por una decisión en el mérito del caso pueda causar perjuicio.

que presentó (en contraste con 1 de cada 5 demandas en todas las ADIN contra el gobierno federal presentadas durante el mismo período; ver Taylor, 2004).

Hay dos decisiones separadas en la mayoría de las ADIN: una sobre la *liminar* y otra sobre el mérito del caso. El efecto de una *liminar* es provisional, suspendiendo la eficacia de una parte de la ley hasta que el mérito del caso pueda ser decidido, pero la decisión sobre el mérito es definitiva, inhabilitando la ley cuestionada. El PT no fue exitoso en inhabilitar políticas públicas por completo, al ganar en el mérito de la ADIN sólo tres veces durante este período, logrando mucho menos que otros demandantes. Pero el simple hecho de presentar una ADIN, si no desacredita las políticas del gobierno completamente, lanza dudas sobre su implementación y mantiene el tema a la vista pública. Al preguntarle sobre la razón por la cual el PT había tenido un índice de éxito muy inferior sobre las ADIN en comparación con el Colegio de Abogados de Brasil, un miembro del partido dijo: «(Nosotros) pretendíamos crear un hecho político, generar un tema de discusión y un debate».

De este modo, para el PT, el propósito de presentar una ADIN no fue solamente cuestionar la legalidad o constitucionalidad de una política del gobierno, sino también expresarse públicamente. Las oportunidades relativamente buenas de lograr una *liminar* temporal y las dudas sobre la implementación de una política estimulada por una decisión pendiente sobre el mérito de una ADIN, ayudaron a retardar la implementación y adaptación de políticas en algunos casos. Mientras tanto, al explicar sus índices bajos de éxito, miembros del PT manifestaron que el partido no era el principal guardián de la constitucionalidad. El partido escogió sus luchas cuidadosamente y permitió (y algunas veces fomentó) que el Ministerio Público<sup>8</sup> y otros demandantes presentaran ADIN en casos de violaciones constitucionales más obvias.

### III.2. La Acción Popular (AP)

Un segundo instrumento fue el de la Acción Popular (AP), usado frecuentemente por los miembros del partido, algunas veces con alguna coordinación nacional (pero no muy a menudo), para impugnar políticas federales en las Cortes bajas. La AP fue creada en la Constitución de 1988 como un medio de hacer más democrático el proceso de desafiar al gobierno. Bajo la Constitución «cualquier ciudadano... puede proponer (una) Acción Popular que busca anular una ley que considera nociva para el patrimonio público... para la moralidad administrativa, para el medio ambiente y para el patrimonio histórico y cultural» (Constitución Federal, 1988: 11). Presentar una AP es gratis y puede ser propuesta virtualmente con cualquier evidencia disponible. Aunque la Constitución prohíbe litigios de «mala fe» por medio de la Acción Popular, en la

8. El Ministerio Público es un cuerpo acusatorio independiente en Brasil. A diferencia de algunos otros países, los fiscales no trabajan bajo el control directo del Departamento de Justicia, y aunque el fiscal principal es designado por el presidente, otros miembros del ministerio tienen libertad y autonomía considerables.

práctica, las AP han sido convocadas apresuradamente como un medio de cuestionar las leyes y las políticas de forma rápida.

La AP fue usada ampliamente por miembros de los partidos políticos porque a diferencia de cualquier otro instrumento legal, ofrecía a las fuerzas políticas en oposición la oportunidad de lograr una *liminar* contra el presidente en las Cortes bajas, sin privilegios especiales ni para él ni para sus colaboradores. Aunque miembros del PT presentaron a menudo Acciones Populares en la justicia federal, más a menudo, cuando la queja tenía que ver con la política federal, las AP fueron usualmente presentadas en el primer distrito jurisdiccional regional de Brasilia.

Si bien los abogados del PT acompañaron el progreso de Acciones Populares claves presentadas por miembros del partido en Brasil, la decisión de presentar una AP, a diferencia de la decisión de presentar una ADIN, es más a menudo de tipo individual o regional. No existe ninguna norma constitucional o legal estricta que requiera el consentimiento del partido (como sí la hay en caso de la ADIN, para cuya presentación se requiere la firma del presidente del partido). El PT tampoco tiene normas formales que rijan la presentación de las AP por parte de miembros del partido. Por lo tanto, el uso de las AP representó típicamente objetivos individuales más específicos, pero como éstas con frecuencia se conformaron con las preferencias políticas del partido en general, fueron frecuentemente representativas de los objetivos del PT.

Así, por ejemplo, de una muestra de 22 AP presentadas ante las Cortes de Brasilia por miembros del PT entre 1995 y 2002, el asunto en referencia coincidía considerablemente con las metas políticas del PT y con otras objeciones legales del PT. Nueve de las AP buscaron detener procedimientos de privatización; siete acusaron a la administración de Cardoso de actos ilegales administrativos<sup>9</sup>; cuatro pretendieron revertir medidas de Cardoso sobre el servicio civil y dos alegaban el uso de dinero público por parte del gobierno para propósitos electorales.

Aunque a menudo con las AP, las *liminares* aparecían rápidamente, pocas veces el mérito de las AP fue establecido tan rápida y definitivamente como pudo ser en las ADIN, las cuales se deciden en el máximo tribunal de Brasil y no pueden ser apeladas. Como resultado, el objeto principal del uso político de las AP era reiterar las preferencias políticas y la oposición a la política, así como también desacreditar las políticas de la administración, en vez de ser un medio de retardar o inhabilitar su implementación. Una desventaja de usar las AP fue el hecho de que algunas veces éstas se perdieron en la baraja: como las AP se presentan en las Cortes de instancia inferior, a menos que se otorgue una *liminar* contra una política prominente, la AP tiene poco valor como noticia y de modo fácil y rápido puede desaparecer de la vista pública entre muchos otros pleitos pendientes contra el gobierno.

Sin embargo, la ventaja de las AP sobre las objeciones constitucionales por medio de las ADIN consistió en que las AP permitieron a los miembros del partido no sólo impugnar leyes o decretos específicos, sino también cuestionar el medio por el cual una política se implementaba. Las AP fueron particularmente útiles en impugnar procedimientos

9. El término legal en Brasil es *improbidade administrativa*.

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

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

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

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

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

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

programáticos del PT (o, tal vez, la oposición a las políticas de Cardoso) que los jueces de los tribunales superiores, recurrir a los tribunales inferiores era un medio de aumentar las posibilidades de al menos una victoria temporal.

Un buen ejemplo del uso de esta táctica fue la oposición del PT al programa de racionamiento eléctrico de la administración de Cardoso, implementado por medida provisional (*medida provisória*) en mayo de 2001. El PT se oponía activamente a la medida provisional que implementó ese programa. Miembros del partido hablaron en contra del racionamiento durante un debate en el Congreso, lo criticaron en páginas editoriales y cuando todo lo demás falló, acudieron a la acción legal. El cuerpo legal del PT en el Congreso en Brasilia redactó el borrador de una petición contra la medida provisional; lo presentó ante un tribunal inferior y lo distribuyó ampliamente entre los partidarios y aliados a lo largo de Brasil. El resultado fue una gran cantidad de demandas, ascendiendo a cientos, muchas de las cuales «reflejaron» la demanda del PT. A finales de mayo, había aproximadamente 200 demandas pendientes en contra de la ley y más de una quinta parte había llevado a una *liminar*. Varias de estas *liminares* fueron otorgadas por el Primer Tribunal Federal Regional de Brasilia, cuyo juez presidente se había opuesto repetidamente a la administración de Cardoso, exigiendo en un caso su juicio político (*impeachment*).

En resumen, justamente como lo hizo durante varios procedimientos de privatización y como lo haría de nuevo al oponerse en 2002 a un nuevo impuesto sobre el consumo de electricidad, el PT intentó usar impugnaciones legales de rango amplio para complicar la implementación de las medidas de racionamiento de 2001. Así logró simultáneamente divulgar, demorar y desacreditar una política crucial de la administración de Cardoso. Si bien no inhabilitó completamente la política, pudo usar las impugnaciones amplias para promover el debate público sobre el racionamiento, llamar la atención sobre sus efectos potencialmente desiguales y ganar unos cuantos puntos en contra de su opositor político principal.

Es interesante anotar que en el ejemplo del racionamiento, el PT fue forzado a adoptar una nueva estrategia a partir de junio de 2001, cuando el minúsculo Partido Social Liberal (PSL) presentó una ADIN contra las medidas de racionamiento. En ese entonces, aunque miembros del personal del PT hubieran preferido esperar para que creciera la cantidad de casos amplios en la Corte, el partido decidió presentar su propia ADIN (entrevista del autor)<sup>11</sup>. El hacerlo de otro modo significaría ver los casos en los tribunales inferiores socavados por una decisión del STF. Presentar una ADIN le permitió al partido, por lo menos, impugnar el programa de racionamiento en el STF bajo sus propios términos, de un modo que sometería a prueba las cuestiones de tipo legal que el PT encontraba más perturbadoras. En este caso, el PT probablemente acertó en presentar la ADIN: la ADIN del PSL fue rechazada en su conjunto, mientras la ADIN presentada por el PT (con otros tres partidos de la oposición como codemandantes) ganó la *liminar*.

11. Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADIN) n° 2473.

### III.4. Juicios contra figuras públicas

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

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

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

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

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

políticos no eran infundadas, pues dos presidentes del Banco Central que habían prestado sus servicios durante el gobierno de Cardoso afrontaron más de 15 juicios por persona, algunos presentados por miembros del PT al final del segundo período de Cardoso (Barros, 2002). Pedro Malan, quien fue ministro de Hacienda de Cardoso durante sus ocho años de gobierno, se convirtió en un pararrayos para los que se oponían a las políticas neoliberales de la administración: él estaba impugnado en más de 20 juicios (en la Corte Federal Regional de Brasilia, en el STJ y en el STF), de los cuales aproximadamente un cuarto fueron presentados por personas asociadas directamente con el PT<sup>13</sup>. Mientras tanto, sin evaluar la validez de los casos en contra de los ministros, una compilación emprendida por el Ministerio Público mostró que para diciembre de 2002 había 39 casos pendientes que alegaban actos punibles administrativos u otros crímenes contra ministros de Cardoso en la justicia federal<sup>14</sup>.

#### IV. LECCIONES DEL USO TÁCTICO DE LAS CORTES POR PARTE DEL PT

El uso de las Cortes por parte del PT durante la presidencia de Cardoso reflejaba una mezcla interesante de metas políticas tácticas y convicciones legales genuinas. En conjunto, esta mezcla permitió al partido usar las Cortes no sólo para resaltar la oposición del partido a políticas claves de la administración de Cardoso, sino también para desacreditar la política, desacreditar las políticas públicas y demorar o inhabilitar las iniciativas políticas del gobierno. En general, el uso de las Cortes por parte del PT demuestra que el poder judicial proporciona un lugar más para la extensión de las políticas: las disputas que no pudieron ser resueltas de una manera que satisficiera al PT tras el proceso deliberatorio en las ramas ejecutivas y legislativas fueron llevadas frecuentemente a los tribunales.

Las metas de expresarse políticamente (divulgar y desacreditar) no siempre coinciden con las metas de la oposición política (demorar e inhabilitar). En algunos casos, estas metas son directamente hostiles. Por ejemplo, presentar una ADIN es una de las vías más probables para retardar o inhabilitar la implementación de una política. Pero según lo observado con los casos del racionamiento de la electricidad, el ruido político más grande no fue creado por una ADIN sino por la gran cantidad de juicios legales contra el plan, iniciados en parte por la Acción Popular (AP) del PT. Una ADIN, independientemente de ser presentada por el PT o por cualquier partido de oposición,

13. Estos datos son el resultado de mi investigación de los casos del Tribunal Regional de Brasilia, del STJ y del STF en los cuales Malan fue mencionado como demandante. La investigación no fue de ningún modo exhaustiva, y es imposible identificar, de ella, la afiliación partidaria de todos los que presentaron un juicio en contra de Malan. Sin embargo, los datos proporcionan una interpretación del uso de los juicios en contra de políticos específicos.

14. Las tres categorías de acusaciones enumeradas aquí fueron *inquéritos civis*, *ações de improbidade administrativa* y *ações por crimes de responsabilidade*. Hubo también 60 casos pendientes contra miembros del Congreso, 17 contra gobernadores, 1.448 contra alcaldes, y 64 contra jueces (correspondencia del autor con el Ministerio Público Federal).

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

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

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

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

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

independientemente de consideraciones políticas estratégicas. Tercera, teniendo en cuenta los enfoques ideológicos diferentes de los dos partidos en comparación con el PT, los temas y los enfoques de las acciones en la justicia también habrán cambiado y es muy posible que las estrategias que guían el uso de las Cortes sean diferentes en las dos situaciones.

### *V.1. Juicios contra figuras públicas*

Pensando en los cuatro tipos de estrategias legales usadas más a menudo por el PT, el último tipo mencionado, las estrategias legales enfocadas a enjuiciar figuras públicas, están limitadas en parte por una nueva ley aprobada en 2002. En una investigación de casos presentados contra el presidente Lula, el ministro de Hacienda Palocci, el presidente del Banco Central Meirelles, el ministro de Planeación Mantega, y el jefe del Estado Mayor Dirceu, encontré entre los tres niveles superiores de la justicia solamente un juicio presentado por un individuo que podría estar claramente vinculado a la oposición (era del PFL)<sup>15</sup>. Esto sugiere un descenso notorio en el citado uso de las Cortes, pero es imposible diferenciar los efectos de la nueva ley, de los efectos de las posibles inclinaciones del PFL y el PSDB en ausencia de dicho cambio.

### *V.2. Objeciones legales de base extensa*

Observando hacia atrás, no encuentro evidencia de que ni el PSDB ni el PFL hayan hecho un gran esfuerzo en los tribunales inferiores semejante al que llevó a cabo el PT que fue muy perjudicial, por ejemplo, contra la privatización o contra las medidas de Cardoso para el sector eléctrico. Existen al menos dos explicaciones potenciales: 1) La administración de Lula no se ha comprometido en políticas que causen irritación en la oposición (como era el caso con las de Cardoso) y, por lo tanto, no ha generado el tipo de oposición extensa requerida para implementar dicha estrategia legal; o 2) el PFL y el PSDB no han adoptado esta estrategia debido a que están imposibilitados o no desean usarla.

Es posible que ambas explicaciones sean en parte correctas. La política económica de la administración de Lula ha sido más bien conservadora durante sus primeros 15 meses de gobierno, siguiendo e incluso mejorando la estricta disciplina fiscal del gobierno de Cardoso, aprobando una reforma controvertida de seguridad social que muy seguramente hubiera objetado si estuviera todavía en la oposición y manteniendo una política monetaria muy ajustada. Sus innovaciones en la política han estado, en gran medida, limitadas a las políticas de bienestar social, tales como «Hambre Cero» (*Zero*

15. La investigación incluye la Corte Federal Regional para el Primer Distrito (Brasilia), el Tribunal Supremo de Justicia y el Supremo Tribunal Supremo Federal. Esto duplica el método usado en mi investigación de casos contra Pedro Malan, mencionado al principio de este artículo.

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

### V.3. *La Acción Popular (AP)*

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

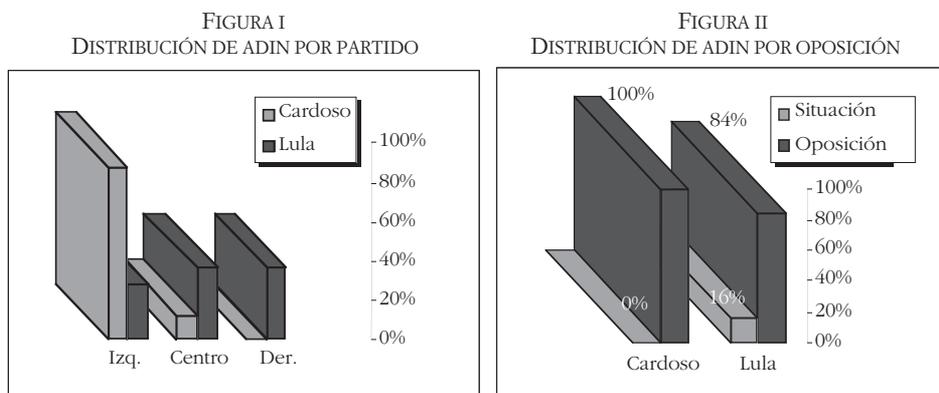
El uso de la AP por parte de los partidos de oposición parece haber disminuido de manera significativa desde la administración de Cardoso hasta la de Lula. Aunque las AP continúan siendo usadas frecuentemente en la política a nivel estatal y municipal, a nivel federal sólo un puñado de AP han sido presentadas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

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

de las AP, con raíces en la época durante la cual gobernaban. Dando crédito a este argumento, en marzo de 2004, el senador José Jorge, miembro principal del PFL, sugirió en el borrador de un proyecto de ley de reforma judicial que el proceso mediante el cual las AP eran presentadas contra funcionarios del gobierno debía ser restringido más adelante, requiriendo que las AP contra dichos funcionarios sean presentadas en Brasilia y no a lo largo de la nación.

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

El uso de la ADIN indica que es ligeramente menos probable que la oposición del día de hoy use la ADIN en comparación con su uso por el PT en el período de 1995-1996<sup>16</sup>. Al analizar las ADIN presentadas bajo ambas presidencias, la mayor diferencia parece estar en quién presenta los juicios. En la evaluación de las 48 ADIN presentadas por partidos políticos contra Cardoso entre enero de 1995 y abril de 1996 y las 25 presentadas contra Lula entre enero de 2003 y abril de 2004, encontramos que las diferencias mayores están en los demandantes y en los temas que ellos manejan. Como se ilustra en la Figura I, la distribución de las ADIN por parte de varios partidos es predecible: cuanto más inclinación de izquierda del partido, más probabilidades existen de que presente una ADIN contra Cardoso, mientras si el partido tiende a la derecha, más probablemente presentará una ADIN contra Lula. Dada la dificultad de clasificar a los partidos por ideología en Brasil, la Figura II ilustra la presentación de ADIN por partidos



Fuente: Supremo Tribunal Federal (STF), recopilación del autor. Los partidos de izquierda incluidos aquí son PCDOB, PDT, PSC, PT, PTB y PV; los partidos de centro son PL, PMDB, PP, PSDB; los partidos de derecha son el PFL y PRONA.

16. Es demasiado temprano para decir si la oposición tendrá una tasa de éxito mejor o menor que la del PT. Sin embargo, ese *récord*, cuando se sepa, podría ser una buena prueba sobre la posibilidad de que las ADIN fueron presentadas para efectos de oponerse a la implementación de una política en vez de producir una declaración sobre la política (así como también una prueba de parcialidad potencial de la Corte).

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

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

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

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

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

## VI. CONCLUSIÓN

Unas cuantas ironías vinieron a la luz en el transcurso de este proyecto, lo cual indica más allá de cualquier duda que el uso de los tribunales en Brasil es a menudo altamente político, que la participación en el gobierno está inversamente correlacionada con el uso de los tribunales y que los partidos políticos son estratégicos al elegir cómo hacer un mejor uso de los tribunales.

En cierto número de casos, la oposición a la administración de Lula está adoptando las mismas críticas que usaba la oposición a Cardoso. Por ejemplo, una ADIN presentada por el PSDB en el año 2003, crítica a la administración de Lula por pretender alterar las medidas reguladoras del sector eléctrico mediante una medida provisional, citando como precedente una ADIN exitosa presentada conjuntamente por el Partido Comunista de Brasil (PCdoB) y el Partido Socialista Brasileño (PSB) en 1999 contra el gobierno de Cardoso (guiado por el PSDB)<sup>18</sup>. El PFL y el PSDB alegan repetidamente en sus procesos en la Corte que el uso de medidas provisionales ha sido inconstitucional, haciéndose eco de los reclamos igualmente estridentes del PT durante su período en la oposición. La oposición se quejó en voz alta sobre el hecho de que un designado de Lula en el STF retardó el año pasado las audiencias sobre la ADIN que objetaba la regulación del sector eléctrico de la administración de Lula, haciéndose eco de los reclamos del PT sobre los designados de Cardoso. Si bien las políticas subyacentes de la administración de Cardoso son diferentes a las de la administración de Lula, los partidos de oposición han aprendido que impugnar la constitucionalidad de las medidas provisionales puede ser un medio efectivo de alterar la política.

Un segundo conjunto de ironías proviene de la adopción parcial del PT de políticas a las que se opuso durante la administración de Cardoso. Por ejemplo, la administración de Lula no ha mostrado ningún deseo de volver atrás con respecto a la reforma del servicio civil iniciada por Cardoso. Sin embargo, hay todavía un número de ADIN y litigios pendientes en contra de Cardoso relacionados con ese tema; si el STF decidiera, por ejemplo, considerar una ADIN que el PT presentó sobre el tema cuando estaba en la oposición en 1998 (una ADIN que está, en este momento, pendiente), eso podría colocar al PT en una situación difícil. El PSDB y el PFL encuentran un humor amargo en esta situación. Roberto Brant, ministro de Seguridad Social de Cardoso, después de que la administración de Lula recortara torpemente los beneficios de seguridad social para pensionados sobre 90 años de edad (como un medio de ver cuántos realmente aparecerían para solicitar su pensión), manifestó: «...si eso hubiera sido hecho por mí o por alguien más en el pasado gobierno, el PT ya hubiera proveído una acción pública y el diablo» (Painel, 2003).

Existen claramente algunas diferencias en el uso de las Cortes por parte de los dos grupos de oposición. La oposición a Lula parece estar enfocada más estrechamente, tal vez en parte porque el PSDB y el PFL mantienen considerable influencia en el Congreso,

18. Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADIN) n° 3090, citando de Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADIN) n° 2005.

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

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

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

legitimidad a la política y al proceso democrático durante un periodo contencioso en el desarrollo político de Brasil.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário e Política No Brasil*. São Paulo: IDESP, 1997.
- BARROS, Guilherme. Ex e atuais dirigentes do BC respondem a 68 ações. *Folha de São Paulo*, 7 de julio del 2002.
- BRASIL, Sandra; RAMALHO, Cristina y COSTA, Luciana. Coluna Mônica Bergamo. *Folha de São Paulo*, 4 de abril del 2001.
- CASTRO, Marcus Faro de. O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização Da Política. *Revista Brasileira De Ciências Sociais*, 1997, vol. 12, n° 34, pp. 147-156.
- The Courts, Law and Democracy in Brazil. *International Social Science Journal*, 1997, vol. 49, n° 152, pp. 241-252.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL. Brasília: Centro Gráfico del Senado Federal, 1988.
- DAHL, Robert. Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court As a National Policy-Maker. *Journal of Public Law*, 1957, vol. 6, pp. 279-295.
- EHRMANN, Herzlich. *Comparative Legal Cultures*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1976.
- FREITAS, Silvana de. Oposição usa STF para barrar governistas. *Folha de São Paulo*, 16 de noviembre del 1997.
- FREITAS, Silvana de y SUWWAN, Leila. Mendes critica oposição ao governo. *Folha de São Paulo*, 21 de junio del 2002.
- LINZ, Juan y STEPAN, Alfred. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.
- MADUEÑO, Denise. Promulgação depende da votação de MP. *Folha de São Paulo*, 6 de noviembre del 1998.
- NORTH, Douglas. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- PAINEL. *Folha de São Paulo*, 9 de noviembre del 2003.
- PATÚ, Gustavo; ALENCAR, Kennedy y ZANINI, Fábio. Lula se encontra com Armínio após rejeitar sua permanência no cargo. *Folha de São Paulo*, 6 de diciembre del 2002.
- ROSENBERG, Gerald. *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- SAMUELS, David. From Socialism to Social Democracy: Party Organization and the Transformation of the Workers' Party in Brazil. *Comparative Political Studies*, a ser publicado.
- SCHATTSCHEIDER, Elmer Eric. *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.
- SEGAL, Jeffrey y SPAETH, Harold. *The Supreme Court and the Attitudinal Model*. New York: Cambridge University Press, 1993.
- SHAPIRO, Martin. *Courts: A Comparative and Political Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1981.
- SHAPIRO, Martin y STONE SWEET, Alec. *On Law, Politics, and Judicialization*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

- STONE SWEET, Alec. *Governing With Judges: Constitutional Politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- TATE, Neal. Comparative Judicial Review and Public Policy: Concepts and Overview. En JACKSON, Donald y TATE, Neal (eds.). *Comparative Judicial Review and Public Policy*. Westport, CT: Greenwood Press, 1992, pp. 3-13.
- TATE, Neal y VALLINDER, Torbjörn. *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press, 1995.
- TAYLOR, Matthew. Veto and Voice in the Courts: The Brazilian Judiciary, Institutional Structures, and Policy Change. *Artículo presentado en la Conferencia Anual del Southern Political Science Association*. New Orleans, enero 2004.
- TRIBUNAL FEDERAL SUPREMO. *Petições Iniciais*. Investigado entre mayo de 2003 de marzo de 2004, <http://www.stf.gov.br/processos/adi/default.asp>.
- WERNECK VIANNA, Luiz *et al.* *A Judicialização Da Política e Das Relações Sociais No Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1999.
- CORRESPONDENCIA DEL AUTOR con Gilda Pereira de Carvalho, Sub-procuradora General de la República, Ministério Público Federal, 9, 11 y 16 de diciembre, 2003.