

**LA RELACIÓN ENTRE EL EJECUTIVO DE BOLSONARO Y EL
LEGISLATIVO ANTE EL FIN DEL PRESIDENCIALISMO DE COALICIÓN.
UN ANÁLISIS DE LA TRAMITACIÓN DEL *PACOTE ANTICRIME***

**THE RELATIONSHIP BETWEEN THE EXECUTIVE OF BOLSONARO AND
THE LEGISLATIVE BEFORE THE END OF THE COALITION
PRESIDENTIALISM. AN ANALYSIS OF THE PROCESSING OF THE *ACOTE
ANTICRIME***

Sergio Gamboa Troyano

Graduado en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Estudiante de la Maestría en Gobierno de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Correo: sgamboa@sociales.uba.ar

RESUMEN

El pasado 1 de enero de 2019 Jair Bolsonaro asumió la Presidencia de Brasil conformando un gabinete de Gobierno compuesto principalmente por militares y otras personalidades “independientes”. El nuevo presidente ponía fin a lo que hasta entonces se había conocido como “presidencialismo de coalición” y que se materializaba en gabinetes con alta presencia partidista. El presente artículo identificamos dos diferentes momentos en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo: un primer momento beligerante durante su primer año de gobierno y un segundo momento de lo que parece ser un acercamiento al bloque parlamentario del *Centrão* lo cual no significa una vuelta al coalicionismo. Asimismo para ilustrar la estrategia llevada a cabo por el Ejecutivo durante su primer año analizamos el proceso legislativo de lo que fue una de sus principales propuestas de campaña, el *Pacote Anticrime* presentado por el ahora ex Ministro de Justicia Sergio Moro, para dar cuenta de las causas que posibilitaron su aprobación a pesar de su negativa a negociar con la Cámara de Diputados.

Palabras clave: Palabras clave: Bolsonaro, Presidencialismo y Poder Legislativo

ABSTRACT

On January 1, 2019, Jair Bolsonaro assumed the Presidency of Brazil, forming a government cabinet composed mainly of the military and other “independent” personalities. The new president put an end to what until then had been known as “coalition presidentialism” and which materialized in cabinets with a high partisan presence. This article identifies two different moments in the relationship between the Executive and the Legislative: a first belligerent moment during their first year of government and a second moment of what seems to be an approach to the *Centrão* parliamentary bloc, which does not mean a return to the coalitionism. In addition, to illustrate the strategy carried out by the Executive during its first year, we analyzed the legislative process of what was one of its main campaign proposals, the *Pacote Anticrime* presented by the now former Minister of Justice Sergio Moro, to account for the causes that made its approval possible despite its refusal to negotiate with the Chamber of Deputies.

Keywords: Bolsonaro, Presidentialism, Legislative Power

1. Introducción

El *impeachment* contra Dilma Rousseff en 2016 puso fin en Brasil a 14 años de gobierno ininterrumpido del Partido de los Trabajadores (PT). No obstante fue la victoria de Jair Bolsonaro en las elecciones de 2018 el hecho que materializó el cierre del ciclo progresista del país. Unas elecciones que no solamente conllevaron el triunfo de una figura anómala en la región, sino que también implicaron la mayor fragmentación electoral y partidista de toda la democracia brasileña.

El extremo multipartidismo brasileño, sin embargo, ha sido una variable que ha estado presente en las últimas décadas y no necesariamente ha generado problemas de gobernabilidad. Ello ha sido posible a través de lo que se conoce como presidencialismo de coalición, un elemento clave para explicar la relativa estabilidad institucional brasileña hasta el 2016.

El gobierno de Bolsonaro no representa solamente un cambio radical del rumbo ideológico del Ejecutivo, implica también la existencia de nuevas alianzas y antagonismos en una Cámara de Diputados extremadamente fragmentada. Ante tal tesitura cuesta imaginar un ápice de estabilidad en un gobierno negado al establecimiento de cualquier tipo de coalición formal. En este sentido cabe preguntarse: ¿qué forma ha adoptado el Ejecutivo de Bolsonaro y que tipo de relaciones establece con el Legislativo?

El objetivo del presente trabajo radica en analizar la estructura del gabinete conformado por Bolsonaro en relación a la distribución de fuerzas partidistas existentes en la Cámara de Diputados. El espacio temporal analizado es desde la asunción del presidente Bolsonaro en enero de 2019 hasta la actualidad (septiembre de 2020). En este transcurso de tiempo identificamos dos momentos dispares en cuanto a la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Un primer momento en el que el Ejecutivo se mantuvo a la defensiva en una campaña de minusvaloración y desprestigio constante de la Cámara Baja que, sin embargo, generó una mayor autonomía de las instituciones y diputados/as respecto del Ejecutivo; y un segundo momento en el que el Ejecutivo de Bolsonaro cambia de estrategia y trata de acercarse al mayor bloque parlamentario conocido como el *Centrão*. Asimismo ilustraremos ese primer momento a través del análisis del proceso legislativo del denominado Paquete Anticrimen (*Pacote Anticrime*) presentado mediante un Proyecto de Ley (PL) por el ahora ex ministro Sergio Moro en el mes de febrero del 2019 y que nos permite esbozar el comportamiento de la Cámara de Diputados ante un Ejecutivo opuesto al consenso y caracterizado por la búsqueda de pactos informales a corto plazo.

En la primera sección del trabajo presentaremos un marco teórico en pos de clarificar el concepto de presidencialismo de coalición en base a la diferente literatura especializada en el tema. En una segunda sección analizaremos la reconfiguración de fuerzas partidarias y reparto de roles en la Cámara de Diputados después de las elecciones de 2018, así como la estructura del Ejecutivo de Jair Bolsonaro materializada en su Gabinete de gobierno. En una tercera sección analizaremos el proceso legislativo que siguió el PL presentado por el entonces Ministro Sergio Moro hasta convertirse en Ley para dar cuenta del tipo de relaciones que se establecieron entre el Ejecutivo y el

Legislativo durante el primer año de gobierno de Bolsonaro. En la cuarta y última sección presentaremos las conclusiones del trabajo.

2. Presidencialismo, multipartidismo y coaliciones. Un marco teórico.

En un clásico artículo, de inevitable cita, el politólogo Scott Mainwaring (1995) advertía de la difícil combinación entre presidencialismo y multipartidismo. El autor sigue en parte algunas de las críticas esbozadas años antes por Juan Linz (1990) para quien los sistemas presidencialistas, a diferencia de los parlamentarismos, generaban mayores trabas al sostenimiento de la democracia como pueden ser cuestiones relativas al mandato fijo, la mayor conflictividad entre Ejecutivo y Legislativo (independencia mutua) y la tendencia a seguir lógicas de “ganador único”¹. En la obra anteriormente mencionada, Mainwaring también presenta ciertas reflexiones sobre las coaliciones en los sistemas presidencialistas y señala tres razones que dificultan la conformación de coaliciones estables en estos sistemas: 1) Reducción de la fidelidad de los aliados o socios del gobierno por el hecho de que, a diferencia de los sistemas parlamentarios², es el presidente/a quien ha de conformar el gabinete (*formateur*). 2) Menor tendencia de los diputados/as individuales de apoyar los diversos acuerdos legislativos de su partido con el Ejecutivo. Esto es así porque en los sistemas presidenciales los partidos que apoyan al gobierno, “no son necesariamente jugadores con veto, es decir, estos pueden votar en contra de un proyecto de ley y, presumiblemente, permanecer en el gobierno” (Aleman y Tsebelis, 2012, p. 9). Por último, 3) se genera una falta de incentivos en los partidos políticos que se hace evidente con la ruptura de coaliciones conforme se acercan las siguientes elecciones. Asimismo el presidente tampoco está demasiado incentivando a mantener una coalición al no requerir de una mayoría legislativa para mantenerse en el poder (Serrafero, 2006).

Sin embargo, conviene aclarar que estas cuestiones se inscriben en debates coyunturales muy concretos que afloraron en torno a lo que Samuel Huntington (1991) describió como “tercera ola de democratización”. La situación a día de hoy es bastante diferente y el propio paso del tiempo ha ido refutando muchas de las hipótesis planteadas en aquellos años en relación a las dificultades del presidencialismo en el mantenimiento de la democracia³. A pesar de esta “difícil combinación” entre multipartidismo y presidencialismo, los hechos han revelado que la utilización de coaliciones -electorales y de gobierno- ha estado a la orden del día en no pocas democracias presidencialistas latinoamericanas sin que ello haya conllevado necesariamente falta de gobernabilidad y quiebre democrático (Chasquetti, 2008; 2006). En algunos casos, incluso, la proliferación de coaliciones dentro de estos sistemas ha tendido a neutralizar los *a priori* negativos efectos de la fragmentación partidaria.

¹ Sin embargo, Mainwaring y Shugart (1994) discrepan con Linz sobre la lógica del ganador único la cual, no se da única y necesariamente en los sistemas presidencialistas. Al mismo tiempo, los autores argumentan que en determinadas condiciones (bipartidismo y disciplina partidista) el presidencialismo puede ser un sistema viable.

² En los sistemas parlamentarios el gobierno es conformado por los partidos con representación a través de una votación de investidura. Los llamados acuerdos post-electorales para conformar el Gabinete dotan de una mayor seguridad y estabilidad al gobierno (Mainwaring, 1995).

³ Un punto de inflexión en ese debate lo marca la publicación de *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics* de Shugart y Carey en 1992, quienes “transformaron algunas de las críticas de Linz en ostensibles virtudes del sistema de gobierno presidencial” (Chasquetti, 2002, p. 320)

Si bien los principales estudios sobre coaliciones, escritos en torno al último tercio del siglo XX, estaban circunscritos a los sistemas parlamentarios, poniendo el foco en los incentivos de corte institucional que llevan a los actores políticos a mantenerse dentro de una coalición o a romper con ésta⁴. A finales del siglo XX y comienzos del nuevo milenio proliferan una serie de estudios dedicados al análisis de las coaliciones en los presidencialismos latinoamericanos que, aunque están influenciados en gran medida por los enfoques clásicos de coaliciones parlamentarias, empiezan a construir todo un armazón teórico sobre este fenómeno político-institucional que se volvió una constante en algunas democracias latinoamericanas (Deheza, 1998; Chasquetti, 2001, 2008; Amorim Neto, 1998, 2000, 2006; Cheibub, Przeworski y Saiegh, 2004).

Un punto importante en esta discusión es conceptualizar aquello que entendemos por coalición. Como señala Cruz (2010) conviene distinguir entre coaliciones electorales y de gobierno⁵. Las primeras se caracterizan por perseguir metas comunes como ganar una elección presidencial y/o lograr escaños en el Parlamento, a través de la puesta en común de recursos de distinta índole como puede ser la propia estructura partidaria o el electorado. Las segundas tienen como rasgo distintivo la forma en que el partido ganador reparte los beneficios a los aliados con quienes se coaliguen en el momento postelectoral. Esto suele darse con el reparto de carteras ministeriales entre los partidos aliados conformándose gabinetes de coalición. Como dijimos, en los sistemas presidencialistas es el presidente quien construye su gabinete y, por tanto, la estructura del mismo va a depender de la estrategia adoptada por el *formateur* para llevar adelante su agenda legislativa durante el mandato: o bien a través de decretos o bien mediante la aprobación de leyes (Chasquetti, 2006). Así, de acuerdo con Amorim Neto (1998), la forma que adopte el gabinete va a estar influida por factores como: los poderes legislativos atribuidos constitucionalmente al presidente, el peso parlamentario del partido del presidente, la fragmentación partidaria, la mayor o menor cercanía ideológica del presidente con el resto de partidos y la existencia o no de elecciones a medio término. Estos factores nos permitirán, de acuerdo con el autor, poder hablar de cuatro tipos de gabinetes: los gabinetes de coalición estricta, los gabinetes de coalición laxa o débil, los gabinetes de cooptación y los gabinetes no partidistas. Además de las coaliciones electorales y las de gobierno, cabe mencionar también la posibilidad de conformar coaliciones legislativas, las cuales consisten en pactos eventuales con el fin de que prospere la votación parlamentaria sobre una ley en particular, y coaliciones de crisis (Serrafero, 2006).

Así, siguiendo la conceptualización de Strøm (1990), que es retomada por Chasquetti (2006, p. 169), podemos entender coalición como: “i) un conjunto de partidos políticos que, ii) acuerdan perseguir metas comunes, iii) que reúnen recursos para concretarlas, y iv) distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas”. No obstante, la

⁴ Véase: Riker, 1962; Axelrod, 1970; De Swaan, 1973; Dodd, 1974; Laver y Shepsle, 1990; Laver y Schofield, 1998; o Strøm, 1990. Asimismo Matas Dalmases (2015) y Reniu (2015) han tratado de sistematizar los diferentes enfoques de estos autores clásicos.

⁵ Decimos que conviene señalar estas diferencias ya que la propia arquitectura institucional de los presidencialismos no ofrece ninguna garantía para que las coaliciones electorales devengan coaliciones de gobierno (Mainwaring y Shugart, 1994) acrecentado asimismo por el carácter urgente y coyuntural de las primeras (Reniu y Albala, 2012). No obstante, en la práctica se ha demostrado que una importante mayoría de las coaliciones de gobierno fueron precedidas por “alianzas electorales ganadoras” (Chasquetti, 2008, p. 76-77).

definición dada por Strøm está pensada para los sistemas parlamentarios y, por tanto, habría que matizar que ese conjunto o alianza de partidos que proyecta determinadas metas comunes lo hace alrededor del presidente o *formateur* y que los beneficios que se distribuyen han de materializarse en carteras ministeriales. Es por ello que las coaliciones legislativas y las coaliciones de crisis, en las que prima un carácter esporádico y está ausente toda responsabilidad compartida y rendición de cuentas, quedarían fuera de esta conceptualización (Lanzaro, 2004; Reniu y Albala, 2012; Albala, 2016). En este sentido Jorge Lanzaro distingue entre “presidencialismo de coalición”, concepto acuñado por Sérgio Abranches (1988) para el caso brasileño y compatible con la definición que hemos dado anteriormente, y “presidencialismo de compromiso”:

En el presidencialismo de compromiso hay también un patrón de cooperación, negociaciones, equilibrios interpartidarios y acuerdos específicos. No media sin embargo un pacto envolvente, con ataduras de responsabilidad. Los tratos se establecen en referencia a decisiones ejecutivas y a proyectos legislativos, entre jefes y miembros de los partidos o fracciones de partido, caso a caso y a veces con respecto a decisiones mayores de política nacional. Es un expediente común, en los casos en que se requieren mayorías calificadas para la aprobación de ciertas leyes y resoluciones estratégicas. Estos arreglos influyen en los desempeños parlamentarios y en el temperamento de la administración, condicionando la gestión del presidente y su gabinete, sin que exista no obstante un gobierno compartido. Incluso, puede llegar a haber ministros de distinta filiación, pero éstos no representan a su partido, salvo quizás – como suele ocurrir - en un sentido "emblemático" o "descriptivo", que no comporta necesariamente un arreglo coalicional para la integración del gobierno. (Lanzaro, 2004, p. 24).

De cara a establecer una suerte de sistematización de la literatura sobre coaliciones en sistemas presidencialistas latinoamericanos podemos agrupar los diferentes estudios en dos familias: por un lado tendríamos los primeros estudios centrados en desentrañar aquellas variables independientes capaces de explicar la *formación de las coaliciones* como variable dependiente y, por el otro lado, tendríamos otro grupo de estudios que focalizan el análisis en identificar variables independientes que expliquen o bien el *mantenimiento de las coaliciones o bien la ruptura* de las mismas.

Como señala Adrián Albala (2016), los principales argumentos que se han privilegiado desde una visión neoinstitucionalista se focalizan en el rol de las instituciones a la hora de explicar la conformación de coaliciones. Así, podemos agrupar las explicaciones “clásicas” en dos grandes grupos: aquellas relacionadas con la influencia del sistema electoral y aquellas relacionadas con los poderes constitucionalmente atribuidos a la figura presidencial y a la cámara legislativa:

1) La influencia de *sistemas electorales* poco restrictivos⁶ como el brasileño, que desembocan generalmente en multipartidismo y fragmentación parlamentaria, o sistemas electorales que, por su configuración, incentivan a la formación de alianzas como el sistema binominal chileno⁷. Asimismo la combinación entre el sistema

⁶ En el caso brasileño tenemos circunscripciones de gran magnitud, umbrales legales bajos y sistema de listas abiertas.

⁷ El sistema electoral binominal chileno, que no está vigente desde el año 2018, consistía en la combinación de circunscripciones binominales con la fórmula de conteo D'Hondt pretendiendo, además,

mayoritario en la elección presidencial y sistemas proporcionales en la elección legislativa, genera en muchos casos la necesidad de que el Presidente se coaligue con otras fuerzas políticas si su partido carece de suficiente poder en una cámara legislativa sustancialmente fragmentada. Por otro lado, la existencia de balotaje en la elección presidencial y la simultaneidad de elecciones presidenciales y parlamentarias serían también variables institucionales que incentivan la formación de coaliciones (Mainwaring y Shugart, 1994; Chasquetti, 2001; Garrido, 2003; Lanzaro, 2004).

2) El poder constitucionalmente atribuido al presidente también puede explicar la necesidad del mismo de conformar coaliciones para llevar adelante su agenda legislativa. Mainwaring (1999, p. 65) habla de poderes *reactivos* para hacer referencia a las cualidades del Presidente para vetar decisiones del Legislativo y de poderes *proactivos* para designar aquellos que facultan al presidente -y al Ejecutivo en general- para legislar y marcar la agenda del Congreso. De acuerdo con estas teorías, cuanto mayor poder legislativo sea atribuido al presidente, menores serán sus incentivos para conformar coaliciones (Mainwaring y Shugart, 1994; Alemán y Tsebelis, 2012). Sin embargo, paradójicamente, existen casos que, paradójicamente, ilustran la situación de que, aunque el presidente tenga conferidos amplios poderes, las coaliciones han sido una constante en dicho país. Como afirma Detlef Nolte (2003, p. 52) “el poder de acción del presidente no depende exclusivamente de sus poderes constitucionales”, sino que hay otras variables a tener en cuenta como puede ser el apoyo electoral-partidario”. En un contexto multipartidista, el partido del presidente está lejos de ocupar una posición preponderante en el Congreso. Es por ello que conviene complementar aquellas variables relativas a las prerrogativas del presidente con variables que den cuenta de los poderes atribuidos a la cámara legislativa, el papel de las diferentes instituciones de ésta y el comportamiento de los diferentes representantes (Figueiredo y Limongi, 2000; Mustapic, 2002; Morgenstern y Nacif, 2002; Jones *et al*, 2002; Amorim Neto, Cox y McCubbins, 2003; Calvo y Tow, 2009; Saiegh, 2010; Calvo y Alemán, 2010).

Si bien durante mucho tiempo la mayoría de los estudios sobre coaliciones de gobierno en sistemas presidenciales se centraron en tratar de explicar la formación de los mismos, Daniel Chasquetti (2006) señala tres variables institucionales y otras tres variables derivadas de la forma que adopta el gobierno de coalición para analizar la *ruptura* de las mismas:

- 1) Una primera causa que explica la eventual ruptura de una coalición tiene que ver con el carácter fijo del mandato y la posibilidad del quiebre de la coalición a medida que dicho mandato va llegando a su fin.
- 2) La segunda posible explicación radica en la existencia de reelección presidencial. Normalmente la ausencia de dicha institución puede desincentivar a los integrantes de la coalición a apoyar al presidente.
- 3) En tercer lugar puede darse cierta correlación entre la magnitud de la circunscripción electoral y la posibilidad de quiebre coalicional. Esto tiene gran incidencia en el caso chileno y su sistema electoral binominal (que estuvo vigente hasta marzo de 2018), el

el favorecimiento de un sistema bipartidista de competencia entre dos grandes bloques coalicionales y la reducción del número de partidos relevantes en el país (Siavelis, 2004).

cual favorece altamente la formación de coaliciones y que, además, mitiga los efectos negativos del mandato fijo en la supervivencia de las mismas.

Por otro lado tenemos las tres variables relativas a la forma concreta que adquiere el gobierno de coalición.

4) En primer lugar, la conformación de una gran coalición reduce la probabilidad de ruptura. Esto contradice uno de los grandes lugares comunes en los estudios de coaliciones en los sistemas parlamentarios: la mayor idoneidad de lo que Riker (1962) denominó coalición mínima ganadora. Los estudios de coaliciones en sistemas presidenciales han revelado que la construcción de una gran coalición es más razonable para contrarrestar los efectos del mandato fijo, y la sistemática reducción de apoyos que conlleva, conforme se van acercando las elecciones.

5) En segundo lugar parece existir correlación entre mayor número de socios y aumento de probabilidad de quiebre.

6) Por último, la mayor congruencia o cohesión ideológica en el gabinete reduce eventuales tensiones que impidan la supervivencia de la coalición (Axelrod, 1970; Alemán y Tsebelis, 2012).

En suma, hasta aquí hemos querido dar cuenta del panorama teórico y conceptual de los estudios sobre coaliciones en sistemas presidencialistas latinoamericanos. Si bien, como dijimos, las explicaciones sobre dichas cuestiones han venido mayormente desde visiones institucionalistas, no hay que perder de vista factores como el contexto político, social y económico del país y la incidencia que estos tienen sobre la opinión pública a la hora de explicar el mantenimiento o ruptura de una coalición. El problema que entrañan estas explicaciones, si se quiere extra-institucionales, radica en las dificultades metodológicas a la hora de medirlas. Lo que parece claro es que en contextos multipartidistas la aparición del presidencialismo de coalición ha sido una constante que, sin embargo, adopta ciertas particularidades en función del país en que se desarrolla. En lo que sigue nos centraremos en el caso brasileño, país que dio lugar a la denominación del “*presidencialismo de coalizão*” (Abranches, 1988), pero que a partir de las elecciones de 2018 y el consiguiente ascenso de Jair Bolsonaro parece haber sido sustituido por una suerte presidencialismo tecnocrático de compromisos informales a corto plazo⁸.

3. Brasil en la era Bolsonaro: multipartidismo extremo, gabinete ideológico e inestabilidad gubernamental.

El 28 de octubre de 2018 tuvo lugar en Brasil la segunda vuelta de las elecciones presidenciales en las que Jair Bolsonaro, candidato del Partido Social Liberal (PSL), logró el triunfo sobre Fernando Haddad, candidato del Partido de los Trabajadores (PT), ex-ministro en las presidencias de Lula da Silva y Dilma Rousseff, ex alcalde de São

⁸ En un reciente artículo Amorim Neto y Alves Pimenta (2020) comparan el actual gobierno de Bolsonaro con los gobiernos de Jânio Quadros (1961) y Fernando Collor (1990) y lo definen como un gobierno con ministros en su mayoría no partidistas, un gabinete altamente militarizado, una situación de minoría en el Congreso y relaciones muy hostiles con gobernadores clave.

Paulo y última esperanza de un PT erosionado después del *impeachment* que puso fin a la presidencia de Dilma Rousseff en 2016. Un juicio político que fue promovido y apoyado por un histórico socio de gobierno del PT, el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), que era además el partido del entonces vicepresidente brasileño Michel Temer y que pasó a ocupar la presidencia entre 2016 y 2018 (Goldstein, 2016). Este hecho inauguró en Brasil un viraje a la derecha, a través de la implementación de una agenda marcadamente neoliberal, y una recomposición total del gabinete de gobierno. La victoria de Jair Bolsonaro no hizo más que afianzar el fin del ciclo progresista en Brasil y, con ello, la llegada al poder de una figura aún difícil de catalogar⁹, con dudoso compromiso democrático y un discurso político reaccionario que hace de la polarización su principal arma. En lo que va de gobierno, el presidente brasileño parece que “no ha logrado componer una consolidada y mecánica gobernabilidad” (Salas y Vollenweider, 2019), lo cual se hace evidente, como veremos, en la continua inestabilidad ministerial acuciada más aún si cabe por la irresponsable gestión de la crisis de la COVID-19. Los problemas tanto dentro del Ejecutivo como entre Ejecutivo y Legislativo, llevan a Bolsonaro a jugar la carta de crear una sensación de constante campaña electoral y polarización que, al parecer, le está beneficiando en términos de aceptación durante la epidemia según el Instituto Datafolha¹⁰, al menos entre sus propios votantes.

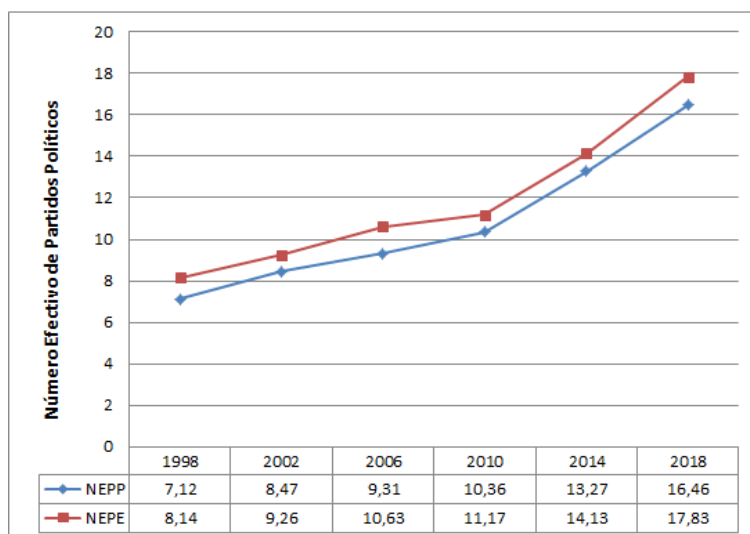
Hoy, a pesar de las prerrogativas que la Constitución brasileña confiere a la figura presidencial, Bolsonaro está lejos de lograr un gobierno estable y un equilibrio entre los tres poderes. Una de las razones es el récord en fragmentación parlamentaria lo cual dificulta toda configuración de mayorías en la Cámara de Diputados. Como puede verse en el Gráfico 1, el crecimiento del Número Efectivo de Partidos Políticos tanto electoral como parlamentario ha sido continuo los últimos años, llegando en 2018 al 17,83 y 16,46 respectivamente. Esto lleva a una situación inédita, difícilmente esquivable recurriendo a la figura del decreto, que precisaría de grandes pactos para garantizar cierta gobernabilidad. Sin embargo, este no parece ser el camino a recorrer por el *Palácio do Planalto*, con un presidente al timón que no logra cohesión ni siquiera habiendo conformado el gabinete de Gobierno con menos presencia partidista¹¹, y por ende con más ministros/as *independientes*, de los últimos años. Cortoplacismo, pactos en los que prima la eventualidad e informalidad y la recurrencia al decreto para la aprobación de las medidas más comprometidas (Gómez y Castro, 2020), parecen ser las estrategias llevadas a cabo por el presidente Bolsonaro.

⁹ Existen a día de hoy, sin embargo, bastantes estudios centrados en la figura de Bolsonaro desde distintos enfoques. Véase: Tible, 2018; Rezende, 2018; Goldstein, 2019; Hunter y Power, 2019; Anderson, 2020; Troyano, 2020.

¹⁰ “Aprovação a Bolsonaro cresce e é a mais alta desde início de mandato” (14/08/2020). Pesquisa de avaliação do presidente. Datafolha. Disponible en: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2020/08/14/da7301f937d9224fe7ddf4cc81bcd87ab.pdf>

¹¹ Recordemos que una de las variables que influye en la inestabilidad del gabinete es, según Chasquetti (2006), la presencia de muchos partidos políticos en su seno.

Gráfico 1. Número Efectivo de Partidos Electoral (NEPE) y Parlamentario (NEPP) Cámara de Diputados Brasil (1998-2018)¹².



Fuente: elaboración propia en base a datos del Tribunal Superior Eleitoral

A poco de asumir en el cargo de la presidencia, el ex militar anunció que su gabinete estaría compuesto por un total de 22 ministerios. Una situación bastante diferente si lo comparamos con los gabinetes conformados por Dilma Rousseff en sus dos mandatos. A pesar de que tanto en las elecciones de 2010 como en las de 2014 el Número Efectivo de Partidos Políticos era menor que en 2018, Rousseff estableció un gabinete con 37 ministerios en el que habían representados 9 partidos en su primer mandato y un gabinete con 39 ministerios, aunque posteriormente lo redujo a 31, en el que había 10 partidos representados. Después del *impeachment*, Michel Temer redujo considerablemente la magnitud del gabinete nombrando a 23 ministros (todos hombres) repartidos entre 8 partidos, de los cuales algunos de ellos habían formado parte de la coalición de gobierno de Rousseff y que votaron a favor de su destitución (PP, PSD y PRB), aunque también partidos que se habían situado en la oposición al anterior gobierno pero que también votaron a favor del *impeachment* (PSDB, DEM y PSB).

Si bien entre los 22 ministerios del gabinete de Bolsonaro hay 4 partidos representados¹³, no podemos sostener que se dé una suerte de gobierno coalicional pues el reparto de carteras ministeriales no fue para nada proporcional al no existir correspondencia entre cuota ministerial y número de escaños. En otras palabras, el gabinete conformado por Bolsonaro presenta una *Tasa de Coalescencia* de 0,36 al principio de su mandato (Véase Anexo 1)¹⁴. Cabe matizar que tampoco es lo buscado por un Presidente que dice representar la *nova política* al tratar de superar la política coalicional a la cual compara con la corrupción. Su alternativa es una suerte de “presidencialismo plebiscitario” con el que busca “establecer conexiones directas con sus votantes y al mismo tiempo que descuida las instituciones en una especie de cruzada

¹² Calculado en función del Número Efectivo de Partidos Políticos de Laakso y Taagepera (1979).

¹³ En un principio los partidos representados eran Demócratas (DEM), Partido Social Liberal (PSL), Partido Novo y Movimiento Democrático de Brasil (MDB). A día de hoy (septiembre de 2020), si bien siguen manteniéndose 4 partidos representados estos son: DEM, PSL, NOVO y el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB).

contra cualquiera que le ofrezca resistencia” (Pereira, 2020). Pero, aun así, Bolsonaro se enfrenta a la situación paradójica de que, a pesar de su discurso, debe garantizarse el apoyo de ciertos partidos clave. Uno de ellos es el partido *Democratas* (DEM).

Esta formación liberal conservadora que ocuparía una posición de centro derecha, antes conocida como *Partido del Frente Liberal* (PFL), partió en un principio con tres carteras ministeriales dentro del gabinete de Bolsonaro: Casa Civil, Salud y Agricultura, aunque posteriormente devino en dos: Agricultura y Ciudadanía y Acción Social.

Otro importante papel dentro del gabinete lo forma el PSL, partido a través del cual Bolsonaro se presentó a las elecciones presidenciales. Un partido que había estado presente en las elecciones de 2002, 2006, 2010 y 2014 pero que nunca logró sobrepasar el 1% de los votos. En 2018 sin embargo consigue un 11,7% de los votos en las elecciones parlamentarias y 52 escaños en la Cámara de Diputados. Un partido, por tanto, poco institucionalizado y sin ninguna experiencia previa de gobierno, lo cual genera las condiciones para la aparición o relevancia de grupos internos o facciones (Panebianco, 1990). Es lo que efectivamente ocurrió cuando entraron al partido Eduardo y Flavio Bolsonaro, hijos del Presidente, quienes trataron de acaparar el máximo poder posible sobre todo a partir de que salieran a flote acusaciones de financiación ilegal del partido y que mancharon a dos de los tres miembros del PSL que Bolsonaro incluyó en su gabinete de gobierno: el vicepresidente del partido Gustavo Bebianno que ocupaba la Secretaría General de Gobierno y que fue finalmente sustituido; Marcelo Álvaro Antonio, Ministro de Turismo que fue denunciado pero sigue en el cargo¹⁵. No obstante, el hecho de que la Justicia estuviera investigando al partido dentro del cual Bolsonaro logró la presidencia se convirtió en un lastre para el ex militar por mucho que su gente más cercana, concretamente sus hijos, trataran de hacerse con el poder dentro del mismo. Es lo que llevó al propio Bolsonaro a declarar que el PSL estaba “quemado”¹⁶ abandonando el partido y creando un partido a su medida denominado *Alianza Para Brasil*¹⁷.

Los otros dos partidos con representación en el gabinete eran en un principio *Partido Novo* y MDB, que ocupaban respectivamente los ministerios de Medio Ambiente y de Ciudadanía. No obstante a día de hoy el MDB no está presente dentro del gabinete, habiendo ocupado el Ministerio de Ciudadanía Onyx Lorenzoni (DEM), quien ostentaba anteriormente el cargo de Ministro Jefe de la Casa Civil y que a día de hoy ocupa el general del Ejército brasileño Walter Souza Braga Netto. Por otro lado el PSDB entró al

¹⁴ La *Tasa de Coalescencia* fue desarrollada por Amorim Neto (2000) en base al *Índice de Proporcionalidad* de Richard Rose (1984) y es un número que indica la proporcionalidad del gabinete en función de la correspondencia entre cuota ministerial y bancadas. Cuanto más cercana a 1 sea la tasa mayor será la proporcionalidad del gabinete.

¹⁵ “Otra denuncia por fraude electoral contra el ministro de Turismo de Bolsonaro”. *La Vanguardia*. (10/10/2019). Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20191010/47888962467/otra-denuncia-por-fraude-electoral-contra-el-ministro-de-turismo-de-bolsonaro.html>

¹⁶ “Bolsonaro pide a un seguidor que olvide al partido que le llevó al poder”, *Agencia EFE* (08/10/2019). Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/politica/bolsonaro-pide-a-un-seguidor-que-olvide-al-partido-le-llevo-poder/20000035-4082493>

¹⁷ “Bolsonaro abandona el PSL y anuncia la creación de un nuevo partido”. *Europa Press* (12/11/2019). Disponible en: <https://m.europapress.es/internacional/noticia-bolsonaro-abandona-psl-anuncia-creacion-nuevo-partido-20191113040520.html>

gabinete ocupando la cartera de Desarrollo Regional a cargo de Rogerio Simonetti Marinho.

Ahora bien, es cierto que esta distribución de cargos ministeriales no puede entenderse como una coalición, pero ello no significa que Bolsonaro pueda prescindir de algún tipo de mayoría multipartidista para gobernar (Abranches, 2018). Esto puede comprobarse siguiendo el viraje de la estrategia de Bolsonaro conforme su mandato iba transcurriendo:

1) En una primera instancia pensó que le bastaría configurando un gabinete de personalidades afines representantes de poderes fácticos no partidistas pero con importante influencia incluso en los propios partidos: militares, evangelistas, ortodoxos neoliberales y grandes terratenientes. Algo así como una “articulación temática por bancadas y no por partidos” (Goldstein, 2019, p. 240). Este modo de gobernar “a la minoritaria” llevó, sin embargo, al presidente a continuos choques con el Legislativo¹⁸ y al desgaste de un Ejecutivo a la defensiva más centrado en la colusión que en la coalición (Abranches, 2020). Esta situación desembocó en una Cámara de Diputados muy activa e incentivó a los distintos actores políticos a presentar bastantes iniciativas legislativas que si bien el Presidente tiene el poder de vetar, el mismo veto puede ser revertido por la Cámara Baja. Un punto importante en este primer momento fue la incapacidad de Bolsonaro de tejer una buena relación con uno de los actores clave en el parlamento brasileño: la Presidencia de la Cámara de Diputados. Dicho cargo lo ostenta Rodrigo Maia, integrante del partido *Demócratas* (DEM), a quien en un principio trató de seducir nombrando 3 ministros de dicho partido, pero que conforme la legislatura se iba desenvolviendo, los roces entre Maia y el Ejecutivo se iban agudizando ante las continuas faltas de respeto del presidente al poder legislativo. Sin embargo, Maia jugó y juega un papel determinante en el éxito o fracaso de la gran mayoría de procesos legislativos y el poder que detenta explica la consecución de mayorías para la aprobación de reformas complicadas y polémicas como la del sistema de pensiones por jubilación o, como veremos, el *Pacote Anticrime*. En suma, a pesar de la beligerancia de Bolsonaro con el legislativo en este primer momento, su condena a entenderse con Maia implica una primera debilidad de una estrategia minoritaria y defensiva.

2) Por lo anterior, por la incapacidad del Presidente de cohesionar su gabinete inestable y por los errores cometidos destituyendo al Ministro de Salud Luiz Mandetta (DEM) en plena pandemia así como al Ministro de Justicia Sergio Moro, parece ser que Bolsonaro ha optado por virar en su estrategia y replantearse su obcecación a negar la necesidad de las coaliciones. Es quizás lo que está detrás de su acercamiento al más importante bloque parlamentario que integra diversos partidos conocidos como el *Centrão*: el liderado Arthur Lira del Partido Progresista (PP) y que aunaba un total de 221 escaños¹⁹. La buena relación del presidente Bolsonaro con el líder del importante bloque parlamentario garantiza al ejecutivo una gran cuota de apoyos dentro de la Cámara Baja. Sin embargo, en julio de 2020 tanto MDB como DEM efectuaron su abandono del

¹⁸ Como comenta Perry Anderson (2020), el intento de Bolsonaro por movilizar en vano protestas callejeras contra una política pactista generó el enfado de “los diputados en venta al mejor postor del *Centrão*” (p. 205).

¹⁹ Los partidos que integraban en un principio dicho bloque eran: DEM, PP, MDB, PL, PSD, SOLIDARIDAD, PROS, PTB y AVANTE.

bloque parlamentario disminuyendo, por tanto, la magnitud del mismo a 156 escaños²⁰. Esta alianza entre Bolsonaro y el *Centrão*, que tiene como contraparte para el Ejecutivo la cesión de diversos cargos administrativos, es también parte de la estrategia de Bolsonaro por asegurarse ante los sucesivos petitorios de *impeachment* en su contra. Asimismo en febrero de 2021 hay convocada una votación en la Cámara de Diputados para elegir a quien será el nuevo Presidente/a de la Cámara sustituyendo a Rodrigo Maia. Existe la posibilidad de que uno de los postulados sea el propio Arthur Lira, lo cual beneficiaría considerablemente a Bolsonaro siempre que se mantenga esta suerte de alianza con el bloque liderado por aquel²¹. Por último, otra de las evidencias de este cambio de rumbo en el Gobierno bolsonarista es la creación de un nuevo ministerio en junio de 2020, el Ministerio de Comunicaciones, dirigido por Fábio Faria perteneciente al Partido Social Democrático, uno de los principales integrantes del bloque liderado por Lira.

En conclusión, si bien es cierto que la estrategia de Bolsonaro en su relación con la Cámara de Diputados parece haber cambiado con su acercamiento al *Centrão*, esto no significa necesariamente una vuelta al presidencialismo de coalición. Si volvemos al Anexo 1 y examinamos la composición del gabinete a principios de septiembre de 2020 veremos que a pesar de la entrada de un partido más al gobierno la Tasa de Coalescencia es aún menor que en enero de 2019 (0,28 frente a 0,36), lo cual indica que sigue manteniéndose intacta la voluntad de Bolsonaro a configurar un gabinete proporcional como sería propio en el presidencialismo de coalición. No obstante, en el presente trabajo solamente nos estamos fijando en la composición del gabinete de gobierno. Quizás un estudio profundo de los distintos niveles inferiores al Ministerio, que también son de designación política como por ejemplo las Secretarías, podría darnos más información sobre cómo el Ejecutivo de Bolsonaro reparte beneficios a cambio de apoyos. A pesar de la retórica anti-coaliciones del presidente brasileño la realidad es que, ante la Cámara de Diputados más fragmentada de los últimos años, es imposible pretender gobernar sin conformar algún tipo de mayoría. Negar recurrir a grandes pactos y optar por un gabinete tecnócrata y militarizado es para Bolsonaro *nova política*, cuando esto se asemeja más bien a la estructura propia de los aciagos tiempos de las dictaduras militares. Su cambio de estrategia no parece encaminarse a la conformación de algún tipo de coalición, más bien es un intento desesperado de tratar de situar al Ejecutivo presente en el Legislativo después de varios meses en los que la Cámara Baja venía adoptando una posición bastante proactiva.

En el siguiente punto analizaremos detenidamente la tramitación de una de las grandes promesas de campaña de Bolsonaro, el *Pacote Anticrime* presentado por el ahora ex ministro Sergio Moro. Creemos que el proceso legislativo del citado Proyecto de Ley puede ilustrar ese primer momento (que ahora Bolsonaro trata de remediar acercándose al *Centrão*) caracterizado por un Ejecutivo desorientado, por su mala relación con la Cámara Baja, y dividido, por los roces en este caso entre el Presidente Bolsonaro y el Ministro Moro a propósito del Proyecto de Ley.

²⁰ “Como racha no centrão afeta governo Bolsonaro e sucessão no Congresso?” BBC News Brasil (29 de julio de 2020). Disponible en: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53578384>

²¹ “Expoente do centrão, Arthur Lira vira líder informal do governo na Câmara” UOL (03 de junio de 2020). Disponible en: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/06/03/expoente-do-centrao-arthur-lira-vira-lider-informal-do-governo-na-camara.htm>

4. La aprobación del *Pacote Anticrime* ¿Éxito del gobierno de Bolsonaro?

Durante la campaña electoral previa a las elecciones de 2018, el discurso punitivista del bolsonarismo fue uno de los temas que tuvo más repercusión. La Ley y el Orden fue uno de los mantras repetido por el actual presidente brasileño en campaña electoral y Sergio Moro fue el encomendado para “ejecutarlo” como Ministro de Justicia. En consonancia con ello, el flamante ministro de Justicia, que tuvo un preponderante papel en la investigación de operación Lava Jato, presentó en febrero de 2019 el llamado “*Pacote Anticrime*”, un conjunto de proyectos de Ley en diversas materias con el objetivo de reducir el crimen organizado, la corrupción y el crimen violento. Si bien la batería de propuestas del Ministro Moro se realizó mediante varios proyectos de ley, aquí haremos hincapié en uno de ellos: el PL 882/2019²² en el cual se incluyen la gran mayoría de las medidas planteadas por Moro y su equipo: 1) Presunción de legítima defensa a agentes de seguridad pública en casos de conflicto armado o riesgo inminente. Además se prevén atenuantes en la pena a agentes de seguridad que se excedan si actúan por “miedo, sorpresa o emoción violenta”. 2) Alteración de la definición legal de “organización criminal” para incluir toda asociación de más de cuatro personas que se valgan de la violencia o la intimidación para desarrollar actividades criminales o económicas. Asimismo Moro recurre a un recurso poco común en la legislación penal general como es citar en el propio precepto a organizaciones criminales como *Primeiro Comando da Capital (PCC)*. 3) Permitir la prisión provisional del condenado en Segunda Instancia sin haber agotado todas las vías posibles para recurrir. 4) Régimen cerrado a condenados por malversación, corrupción pasiva o activa y robo cualificado. Esto implica un pretexto para catalogar de “criminales habituales” a ciertos sectores sociales vulnerables y aplicarles un régimen penal más estricto. 5) Aumento de la pena máxima de 30 a 40 años. Asimismo se aumentan las penas y se endurece la estancia en prisión a los condenados por la comisión de crímenes mediante armas de fuego. 6) Inclusión de acuerdos de “no persecución penal” (*Plea Bargain*), es decir, acuerdos judiciales a cambio de beneficios con el fin de reducir la pena. 7) Creación de un Banco Nacional de Perfil Genético en el que almacenará durante 20 años el ADN de aquellos que ingresen en prisión.

A pesar del intento del Ejecutivo por presentar este proyecto como una novedad que buscaba modernizar el sistema penal y procesal brasileño, uno de los principales escollos de Moro era la existencia de un Proyecto de Ley en tramitación y que fue presentado en la Cámara de Diputados a finales del mandato de Michel Temer en junio de 2018 que buscaba modificar cuestiones similares a su *Pacote Anticrime*. Este proyecto de mayor rigor legal y profundidad, el PL 10.372/2018²³, fue elaborado por un grupo de trabajo (*Comissão de Juristas*) presidido por el que fue Ministro de Justicia de Temer hasta febrero de 2017 y miembro en la actualidad del Supremo Tribunal Federal (STF) Alexandre de Moraes (PSDB). Un proyecto que fue poco mediatizado si lo comparamos con la campaña lanzada por el bolsonarismo para publicitar el “paquete Moro” que costó 10 millones de reales y que fue finalmente suspendida por el Tribunal

²² Disponible en:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E7EEDFC2242F5F712534E9786FC41182.proposicoesWebExterno2?codteor=1712088&filename=PL+882/2019

²³ Disponible en: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1666497&filename=PL+10372/2018

Federal de Cuentas (TCU) ante la denuncia de varios diputados de la oposición, concretamente Orlando Silva (PCdoB), Paulo Teixeira (PT) e Marcelo Freixo (PSOL)²⁴.

Desde que el Proyecto de Ley del gobierno fue presentado, Sergio Moro trató de utilizar su influencia para acelerar los trámites lo máximo posible. Tal fue el propósito de sus reuniones en los primeros compases del 2019 con figuras como Rodrigo Maia (recordemos, Presidente de la Cámara de Diputados) y Davi Alcolumbre, Presidente del Senado, ambos militantes de *Demócratas* (DEM). En ese momento el principal problema de Moro era la existencia del PL de 2018 que, con el inicio de la nueva legislatura, había sido *desarchivado*²⁵ por los diputados/as que en su día lo presentaron ante la Cámara Baja. Para Moro lo idóneo hubiera sido que Maia utilizara sus prerrogativas dentro del parlamento para *cajonear* el proyecto de 2018, pero el Presidente de la Cámara de Diputados no estaría por la labor de facilitar tanto las cosas al Ejecutivo. Es por ello que Maia recurrió al artículo 142 RICD que habilita al Presidente de la Cámara a promover la tramitación conjunta de “dos o más propuestas del mismo tipo que regulen materias idénticas o afines”. Para pesar del Ministro de Justicia, la decisión tomada por Maia de tramitar conjuntamente los dos proyectos de ley implicaría una dilatación de los plazos y la consiguiente imposibilidad de aprobar rápidamente su propuesta. Asimismo, con objeto de la armonización de ambas propuestas, Maia constituye un Grupo de Trabajo el 14 de marzo de 2019 compuesto por diversos diputados/as pertenecientes a distintos partidos y coordinado por Margarete Coelho (PP) que tendría de 90 días -prorrogables- para presentar sus conclusiones. Además se acordó que el texto final elaborado por el citado grupo de trabajo tendría que ser convalidado por el Plenario de la Cámara.

Cabe matizar que el comportamiento de Rodrigo Maia no significa necesariamente que el mismo no estuviera de acuerdo con el contenido del Proyecto de Moro o que deliberadamente quisiera entorpecer las acciones del Ejecutivo. Al contrario, su actitud puede leerse como una estrategia encaminada a conformar los consensos suficientes para la aprobación del *Pacote Anticrime* al tener en cuenta que el proyecto de Moro no generaba entre los diputados/as de la Cámara Baja las simpatías que sí podía suscitar el PL 10.372/2018 de Alexandre de Moraes. De hecho en una ocasión el propio Maia alegó que muchas de las medidas presentadas en el texto del Ministro de Justicia, salvo las más polémicas, no eran más que un “copia y pega” del PL presentado el año anterior²⁶.

Entre el 17 de abril y el 28 de mayo de 2019 se celebraron diversas audiencias públicas ante especialistas de la sociedad civil. Producto de todas esas reuniones, el 3 de julio de 2019 el Relator del Grupo de Trabajo, Capitão Augusto (PL), presentó el texto final ante

²⁴ “TCU suspende campanha publicitária de Moro pelo pacote anticrime”. Veja (8 de octubre de 2019). Disponible en: <https://veja.abril.com.br/politica/tcu-suspende-campanha-publicitaria-de-moro-pelo-pacote-anticrime/>

²⁵ En Brasil, cuando finaliza una legislatura y existe algún proyecto de ley en tramitación, el mismo queda automáticamente archivado en virtud del artículo 105 del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados (RICD). Sin embargo existe la posibilidad de desarchivarlo al inicio de la nueva legislatura siempre que así lo solicitara cualquiera de los firmantes del Proyecto de Ley en cuestión en un plazo de 80 días.

²⁶ “Maia diz que projeto do Moro é ‘Copia e cola’ e que Ministro ‘confunde as bolas’” (20/03/2019). Folhapress. Gazeta do Povo. Disponible en: <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/maia-diz-que-projeto-de-moro-e-copia-e-cola-e-que-ministro-confunde-as-bolas-9v7aadjftixyn4s7lndl1ubzs/?ref=link-interno-materia>

los diputados y diputadas del grupo para su posterior votación precepto a precepto durante las siguientes reuniones. Después de esas votaciones quedó establecido el texto que se presentaría ante el Plenario de la Cámara de Diputados. Basta ojear el documento²⁷ para darse cuenta de que la gran mayoría de las medidas rechazadas por los diputados/as del Grupo de Trabajo fueron las del Proyecto de Ley presentado por Moro, lo cual no le sentó demasiado bien al Ministro.

Una vez se conformó un texto depurado de muchas de las medidas originales de Moro, y que por tanto tenía probabilidades de obtener un voto a favor por el Plenario, fue el propio Maia quien decidió mandar el proyecto al Plenario sin necesidad de constituir una Comisión Especial, luego de recibir el visto bueno por parte de la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía (CCJC)²⁸.

Hasta el momento de la votación en el Plenario, el principal objetivo del Gobierno de Bolsonaro se basó en tratar de concienciar a la sociedad civil de que el endurecimiento de la legislación penal y procesal sería la mejor receta ante la criminalidad incesante del país. Con dicho propósito en mente el Gobierno lanzó en octubre de 2019 una campaña para promocionar el mencionado paquete anticrimen con el lema “La Ley tiene que estar por encima de la impunidad” (la campaña que, como dijimos, fue suspendida por el TCU). Con esto el Gobierno además de introducir el tema de la lucha contra la criminalidad en la agenda pública, buscaba que ante una eventual votación a favor del Proyecto en el Plenario, poderlo reivindicar como suyo y, por tanto, como una victoria. Esto era un punto muy importante para el Gobierno teniendo en cuenta que el texto final votado era, en su gran mayoría, contenido del proyecto presentado en 2018. Asimismo durante esos meses previos a la votación en Plenario, Moro agotó todas las vías posibles para reintroducir en el texto algunas de las medidas rechazadas por el Grupo de Trabajo tras sucesivas reuniones con Rodrigo Maia. Finalmente logró incluir cinco enmiendas que versaban sobre el permiso para grabar conversaciones entre preso y abogado bajo autorización judicial, infiltración de agentes para conseguir evidencia (algo muy típico -y polémico- de la justicia de EEUU), prohibición de régimen penitenciario progresivo para presos pertenecientes a organizaciones criminales, etc. Una de las medidas que no logró reintroducir fue la famosa prisión en Segunda Instancia por lo que el Ejecutivo recurrió a tratar el tema por separado mediante una Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC).

A pesar de esta modificación de última hora acordada “a puerta cerrada” entre Maia y Moro²⁹ y después de más de 10 meses de negociaciones en los intersticios de la Cámara de Diputados, el 4 de diciembre de 2019 tuvo lugar la votación del paquete anticrimen en el Plenario. Con un quórum de 419 diputados/as, 409 de los votos fueron a favor, 9 fueron en contra y 2 fueron abstenciones. Los votos en contra vinieron principalmente

²⁷ Véase en el siguiente enlace el cuadro comparativo entre la legislación en el momento de la votación, las propuestas de la PL 10.372/2018 y la PL 882/2019, la propuesta de armonización por el Relator y la consiguiente votación a favor o en contra del Grupo de Trabajo: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/legislacao-penal-e-processual-penal/documentos/outros-documentos/quadro-comparativo-das-decisoes>

²⁸ Es requisito de todo proyecto de ley recibir el visto bueno de esta comisión encargada de evaluar la admisibilidad constitucional del mismo.

²⁹ "Moro se reúne com Maia para tratar de tramitação do pacote anticrime". Gazeta do Povo (4 de diciembre de 2019). Disponible en: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/breves/moro-reuniao-maia-pacote-anticrime/>

de diputados particulares de la oposición descontentos por la posición global de su partido al respecto, en particular del PT y PSOL. Sin embargo, el voto a favor de muchos de los partidos de la oposición no puede ser leído como un apoyo al Gobierno de Bolsonaro, más bien trataron de justificar el voto a favor en que el proyecto era producto del consenso y la deliberación democrática. De hecho el debate previo a la votación es un claro ejemplo en el que se puede ver que, al menos entre los diputados/as allí presentes, se instaló un discurso de que la aprobación del paquete anticrimen no debía ser entendido como una victoria del Gobierno sino como una victoria de Brasil “que pertenece a la población y a la seguridad pública” como sostenía un diputado del Partido Republicano del Orden Social (PROS), partido poco sospechoso de ser afín al gobierno de Bolsonaro.

Concluida la votación en la Cámara de Diputados el proyecto pasó al Senado, donde fue aprobado rápidamente sin sufrir ningún cambio sustancial en el contenido a pesar de que Moro prosiguió sin éxito su intención de reintroducir otras medidas que fueron rechazadas por el Grupo de Trabajo (como el acuerdo de culpabilidad, la exclusión de ilegalidad para policías o la ampliación de los supuestos de legítima defensa). Ya solo faltaba la sanción de Jair Bolsonaro. No obstante, el Presidente optó por incluir un total de 24 vetos al Proyecto aprobado por el Senado³⁰. Algunos de estos vetos ocasionaron ciertos roces entre el Presidente y su Ministro de Justicia que tendrían como “punta del iceberg” la dimisión de Moro el 24 de abril de 2020 a causa de las injerencias de Bolsonaro. No obstante el conflicto entre Moro y Bolsonaro en este caso no vino tanto por los vetos sino por los “no vetos”, especialmente por no vetar aquellos preceptos relativos al “Juez de Garantía”, enmienda introducida por un diputado del PSOL, Marcelo Freixo, en el Grupo de Trabajo con la que el Ministro no simpatizaba.

Finalmente el 24 de diciembre de 2019 quedó sancionada la Ley número 13.964, una ley de corte punitivista en lo penal pero muy diferente a las intenciones iniciales del Ministro Sergio Moro. Ha podido quedar claro que un parlamento extremadamente fragmentado no tiene por qué ser sinónimo de parlamento dividido. Las mayorías están presentes solamente hay que construirlas. Sin embargo, como vimos, la tramitación del paquete anticrimen coincide con el primer año de gobierno de Bolsonaro y su negación a todo tipo de acuerdo con otras fuerzas lo cual, dadas las condiciones, es un suicidio político. Es por ello que los consensos para aprobar la ley tuvieron que ser contruidos por el Presidente de la Cámara Rodrigo Maia. Si bien Sergio Moro se reunió en diversas ocasiones con los actores presentes en la Cámara, su actitud siempre fue intransigente y no logró pasar de pactos a corto plazo. En suma vimos un Ejecutivo débil, inexperto o, si se quiere, ingenuo, con una actitud a la defensiva que generó lo contrario a lo que pretendía: lejos de amedrentar al Legislativo lo fortaleció.

5. Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos tratado de fundamentar que, al menos de momento, el gobierno de Bolsonaro dista mucho de lo que un día se llamó presidencialismo de coalición. Al menos durante su primer año y medio de gobierno, Bolsonaro adoptó una estrategia basada en obtener apoyos puntuales sin necesidad de

³⁰ En el siguiente enlace puede verse un estudio del Senado de los vetos realizados por el Presidente:
<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8060620&ts=1594005741701&disposition=inline>

establecer pactos duraremos lo cual vimos analizando la estructura de su gabinete, dominado principalmente por personas de perfil “independiente” y no partidista. Ello, en un contexto de histórica fragmentación parlamentaria, lejos de conducir a una suerte de inmovilidad legislativa desembocó en una Cámara de Diputados bastante proactiva. Pudimos comprobarlo analizando el proceso legislativo del llamado *Pacote Anticrime*, cuya aprobación se debió más a la voluntad por establecer consensos del Presidente de la cámara legislativa Rodrigo Maia y a los diputados/as que al propio Ejecutivo. Esto puede orientar futuros trabajos en los que el foco de estudio se ponga en las iniciativas legislativas presentadas por diputados/as particulares durante el gobierno de Bolsonaro es pos de probar con mayor profundidad dicha hipótesis.

A pesar del recelo de Mainwaring y Shugart (1994) hacia la combinación de presidencialismo y multipartidismo, Figueiredo y Limongi demostraron en el 2000 que, a pesar de lo anterior, en el caso brasileño “los partidos son disciplinados y el presidente puede contar con el apoyo del Congreso para desarrollar su agenda legislativa” (p. 154). Hoy, veinte años después, la situación es bien diferente. Aunque sea pronto para determinar de manera exacta lo que parece ser un cambio de rumbo estratégico de Bolsonaro hacia la conformación de algún tipo de mayoría legislativa con su acercamiento al *Centrão*, si esto efectivamente ocurriera podríamos comprobar si la afirmación de Figueiredo y Limongi se cumple incluso con un presidente que parece moverse mejor entre la polarización y la polémica que en la arena negociadora.

Referencias.

Abranches, S. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31(1), 5-38.

Abranches, S. (2018, 24 de noviembre). *Uma coalizão para chamar de sua*. O Globo. <https://oglobo.globo.com/brasil/artigo-uma-coalizao-para-chamar-de-sua-23257009>

Abranches, S. (2020, 15 de mayo). *Bolsonaro em modo defesa*. O Globo. <https://oglobo.globo.com/opiniaao/artigo-bolsonaro-em-modo-defesa-24433590>

Albala, A. (2016). Presidencialismo y coaliciones de gobierno en América Latina: Un análisis del papel de las instituciones. *Revista de ciencia política* (Santiago), 36(2), 459-479.

Alemán, E., y Calvo, E. (2010). Unified government, bill approval, and the legislative weight of the president. *Comparative Political Studies*, 43(4), 511-534.

Alemán, E., y Tsebelis, G. (2012). Partidos políticos y coaliciones de gobierno en las Américas. *Política. Revista de Ciencia Política*, 50(2), 5-32.

Amorim Neto, O. (1998). Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries. In the XXI International Congress of the Latin American Studies Association. Chicago.

Amorim Neto, O. (2000). Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, 43(3), 479-519.

Amorim Neto, O. (2006). The presidential calculus: Executive policy making and cabinet formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, 39(4), 415-440.

Amorim Neto, O., Cox, G. W., y McCubbins, M. D. (2003). Agenda Power in Brazil 's Câmara dos Deputados, 1989–98. *World Politics*, 55(4), 550-578.

Amorim Neto, O. y Alves Pimenta, G. (2020). The first year of Bolsonaro in office: same old story, same old song?. *Revista de ciencia política*, 40(2), 187-213

Anderson, P. (2020). Brasil. Una excepción: 1964-2019. Ediciones AKAL.

Axelrod, Robert (1970). Conflict of interest. A theory of divergent goals with applications to politics. Markham, Chicago.

Calvo, E., y Tow, A. (2009). Cajoneando el debate: el papel de los presidentes de las comisiones en la productividad del Congreso argentino. *Desarrollo Económico*, 451-477.

Chasqueti, D. (2001). Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación (pp. 319-359). Buenos Aires: Clacso.

Chasqueti, D. (2006). La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11), 163-192.

Chasqueti, D. (2008). Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. Buenos Aires, Argentina: Clacso.

Cheibub, J. A., Przeworski, A., y Saiegh, S. M. (2004). Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism. *British Journal of political science*, 34(4), 565-587.

Cruz, F. (2010). Relaciones e interacciones partidarias en coaliciones de gobierno. Los casos de la Alianza, la Concertación y el Frente Amplio. *Revista Debates Latinoamericanos*, 8, 15.

Deheza, G. I. (1998). Coaliciones de gobierno en el sistema presidencial. In *América Latina*. Paper presentado en el XIX Congreso Internacional de Latin American Studies Association, Washington DC (pp. 28-30).

De Swaan, A. (1973). Coalition theories and cabinet formations: A study of formal theories of coalition formation applied to nine European parliaments after 1918 (Vol. 4). Jossey-Bass.

Dodd, L. C. (1974). Party coalitions in multiparty parliaments: A game-theoretic analysis. *The American Political Science Review*, 68(3), 1093-1117.

Figueiredo, A. C., y Limongi, F. (2000). Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil. *Comparative Politics*, 151-170.

Garrido, A. (2003). Gobiernos y estrategias de coalición en democracias presidenciales: El caso de América Latina Coalition Governments under Presidential Democracies. *Política y Sociedad*, 40(2), 41-62.

Goldstein, A. (2016). La tormenta perfecta: Crisis e impeachment en el segundo mandato de Dilma Rousseff. *Análisis Político*, 29(88), 90-104.

Goldstein, A. (2019). Bolsonaro: la democracia de Brasil en peligro. Marea Editorial.

Hunter, W., & Power, T. J. (2019). Bolsonaro and Brazil's illiberal backlash. *Journal of Democracy*, 30(1), 68-82.

Huntington, S. P. (1991). Democracy's third wave. *Journal of democracy*, 2(2), 12-34.

Jones, M. P., Saiegh, S., Spiller, P. T., y Tommasi, M. (2002). Amateur legislators-professional politicians: The consequences of party-centered electoral rules in a federal system. *American Journal of Political Science*, 656-669.

Laakso, M., y Taagepera, R. (1979). "Effective" number of parties: a measure with application to West Europe. *Comparative political studies*, 12(1), 3-27.

Lanzaro, J. (2004). Presidencialismo y democracia en América Latina: alternativas pluralistas y coaliciones de gobierno. Presidencialismo, sistema de partidos y reforma política: cuatro enfoques desde América Latina. Bolivia, Cuaderno de Diálogo y Deliberación, Corte Nacional Electoral.

Laver, M., y Shepsle, K. A. (1990). Coalitions and cabinet government. *The American Political Science Review*, 873-890.

Laver, M., y Schofield, N. (1998). Multiparty government: The politics of coalition in Europe. University of Michigan Press.

Linz, J. J. (1990). The perils of presidentialism. *Journal of democracy*, 1(1), 51-69.

Mainwaring, S. (1995). Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación. *Revista de estudios políticos*, (88), 115-144.

Mainwaring, S. (1999). Multipartidismo, federalismo robusto y presidencialismo en Brasil. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 1 (2), 58-120.

Mainwaring, S., y Shugart, M. S. (1994). Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica. *Desarrollo económico*, 397-418.

Matas Dalmases, J. (2015). *La formación de un gobierno de coalición*. Valencia, España: Tirant Lo Blanch.

Morgenstern, S. y Nacif, B. (2002). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge University Press

Mustapic, A. M. (2002). Oscillating relations: president and Congress in Argentina. *Legislative Politics in Latin America*, 23-47.

Nolte, D. (2003). El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 23(2), 43-67.

Panebianco, A. (1990). Partidos políticos. *Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza.

Reniu, J. M. Y Albala, A. (2012). Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur. *Estudios políticos (México)*, (26), 161-214.

Reniu, J. M. (2015). *Los gobiernos de coalición*. Editorial UOC.

Rezende, R. (2018). Jair Bolsonaro, populismo de derecha y fin de ciclo político. *Revista Política Latinoamericana*, (7).

Riker, W. (1992). *Teoría de juegos y de las coaliciones políticas*. Diez textos básicos deficiencia política. Ariel, Barcelona.

Rose, R. (1984), "Electoral Systems: A Question of Degree or of Principle?", en A. Lijphart e B. Grofman (eds.), *Choosing and Electoral System: Issues and Alternatives*. New York, Praeger.

Saiegh, S. M. (2010). ¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones. *Política y gobierno*, 17(1), 3-24.

Salas Oroño, A. y Vollenweider (2020, 1 de enero). Brasil: el primer año de gobierno de Bolsonaro. CELAG. <https://www.celag.org/brasil-el-primer-ano-de-gobierno-de-bolsonaro/>

Serrafero, M. D. (2006). Coaliciones de gobierno: entre la ingeniería institucional y la civilización política. *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, 33.

Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press.

Siavelis, P. M. (2004). Sistema electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile: ¿El fin de la Concertación? *Revista de ciencia política (Santiago)*, 24(1), 58-80.

Strøm, K. (1990). *Minority government and majority rule*. Cambridge University Press.

Tible, J. (2018). Estamos todos en peligro: razones y perspectivas de la victoria electoral autoritaria en Brasil. *Revista Política Latinoamericana*, (7).

Troyano, S. G. (2020). Jair Bolsonaro: entre el repliegue reaccionario y el populismo de extrema derecha. *Revista Sociedad*, (40), 132-156.

ANEXO

Anexo 1. Escaños, cuota ministerial y Tasa de Coalescencia³¹ durante Gobierno de Jair Bolsonaro (01-2019 a 09/2020).

Partido y n° de escaños	(I) Cuota ministerial (01/19)	(II) Cuota ministerial (09/20)	Si (I) %	Si (II) %	Mi (I)	Mi (II)	Mi - Si (I)	Mi - Si (II)
PSL (52)	3	2	0,42	0,33	0,13	0,08	0,29	0,25
DEM (29)	3	2	0,23	0,18	0,13	0,08	0,10	0,10
MDB (34)	1	-	0,27	-	0,04	-	0,23	-
PSDB (29)	-	1	-	0,23	-	0,04		0,19
NOVO (8)	1	1	0,06	0,06	0,04	0,04	0,02	0,02
PSD (35)	-	1	-	0,22	-	0,04	-	0,18
Independientes	14	16	0	0	0,63	0,69	0,63	0,69
Total (I): 123/513 Total (II): 153/513	22	23	-	-	-	-	1,27	1,43
$\text{Gabinete} = 1 - \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (S_i - M_i)$ Coalescencia (Neto, 2000) F(x)=							0,36	0,28

Fuente. Elaboración propia

³¹ Para calcular la Tasa de Coalescencia en primer lugar calculamos el Si que corresponde al número de escaños obtenidos por el partido en cuestión integrante del gabinete, dividido entre el número de escaños obtenidos por todos los partidos representados en el gabinete. En segundo lugar calculamos Mi, resultado de dividir la cuota ministerial del partido en cuestión entre el número total de ministerios. La Tasa de Coalescencia será igual 1- el sumatorio de todos los casos de [Mi-Si] *1/2.

Anexo 2. Gabinete de Bolsonaro (enero 2019 y septiembre 2020)

Ministerio	Titular (01/19)	Afiliación (partido, militar o independiente)	Titular (09/20)	Afiliación (partido, militar o independiente)
Casa Civil	Onyx Lorenzoni	DEM	Walter Souza Braga Neto	Militar
Secretaría General	Gustavo Bebianno	PSL	Jorge de Oliveira ³²	Policía Militar
Secretaría de Gobierno	Dos Santos Cruz	Militar	Luiz Eduardo Ramos	Militar
Gabinete de Seguridad Institucional	Augusto Heleno Ribeiro	Militar	Augusto Heleno Ribeiro	Militar
Exteriores	Ernesto Araujo	Independiente	Ernesto Araujo	Independiente
Banco Central	Campos Neto	Independiente	Campos Neto	Independiente
Economía	Paulo Guedes	Independiente	Paulo Guedes	Independiente
Infraestructura	Gomes de Freitas	Independiente	Gomes de Freitas	Independiente
Minas y Energía	Bento Costa Leite Albuquerque	Militar	Bento Costa Leite Albuquerque	Militar
Justicia y Seguridad Pública	Sergio Moro	Independiente	André Mendonça	Independiente
Desarrollo Regional	Gustavo Canuto	Independiente	Rogério Simonetti Marinho	PSDB
Medio Ambiente	Ricardo Salles	NOVO	Ricardo Salles	NOVO
Salud	Luiz Mandetta	DEM	Eduardo Pazuello ³³	Militar
Defensa	Azevedo e Silva Militar	Militar	Azevedo e Silva Militar	Militar
Turismo	Álvaro Antônio	PSL	Álvaro Antônio	PSL
Educación	Vélez Rodríguez	Independiente	Milton Ribeiro ³⁴	Independiente
Agricultura	Tereza Cristina	DEM	Tereza Cristina	DEM
Ciudadanía y Acción Social	Oscar Terra	MDB	Onyx Lorenzoni	DEM
Mujer, Familia y Derechos Humanos	Damara Alves	Independiente	Damara Alves	Independiente
Ciencia y Tecnología	Marcos Pontes	PSL	Marcos Pontes	PSL
Transparencia, Fiscalización y Control	Wagner Rosario	Independiente	Wagner Rosario	Independiente
Abogacía General	André Mendonça	Independiente	José Levy	Independiente
Comunicaciones			Fábio Faria	PSD

Fuente. Elaboración propia.

³² Tras la destitución de Gustavo Bebianno el cargo lo ocupó brevemente el militar Floriano Peixoto Vieira Neto.

³³ Antes que Pazuello ocupó brevemente el cargo Nelson Teich.

³⁴ No obstante han pasado dos ministros más de educación antes que Milton Ribeiro: Abraham Weintraub y Carlos Decotelli.

