Globethics Repository



Dilemas de la consolidación democrática en Brasil [Dilemmas of democratic consolidation in Brazil]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Moisés, José Alvaro
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-08 11:58:07
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/220853

NUEVA SOCIEDAD NRO.105 ENERO- FEBRERO 1990, PP. 16-28

Dilemas de la consolidación democrática en Brasil

Moisés, José Alvaro

José Alvaro Moisés: Cientista político brasileño. Presidente del Centro de Estudios de Cultura Contemporánea (CEDEC) de la Universidad de Sao Paulo. Autor de libros y ensayos.

El proceso de transición democrática en Brasil, errático y de larguísima duración, contribuyó a ampliar las incertidumbres propias de esta situación, común a varios países latinoamericanos. La tendencia de las fuerzas políticas parece ser la de «adaptarse» a la herencia de la cultura política tradicional del país, incluso a aquella dejada por el periodo autoritario. Paralelamente, otro fenómeno característico de la transición en Brasil es el descrédito en que han caído, en vastos sectores populares, la actividad política, los partidos y sus dirigentes, y las instituciones representativas, especialmente el Legislativo. La crisis abierta por el agotamiento de los regímenes autoritarios, en definitiva, aún no se resuelve por completo en Brasil, cuando las recientes elecciones presidenciales «directas» abren una gran oportunidad para la consolidación democrática.

El primer gran dilema de los países que pasaron (o están pasando) por procesos de transición política consiste - tratándose primordialmente de tareas de ingeniería institucional - en que la estrategia para la construcción de la democracia no es una resultante natural del fin del autoritarismo. Las sociedades, cualesquiera que sean, que salen de la dictadura y pretenden ser democráticas, deben transformarse en uno o varios sentidos para llegar a ser democracias modernas. No se trata, propiamente, de una tarea simple, por dos razones: sea por el peso que la experiencia autoritaria aún ejerce sobre esas sociedades, o bien, a causa de las dificultades que enfrentan las fuerzas políticas relevantes comprometidas con el proyecto de democratización para cumplir con sus tareas estratégicas en un terreno esencialmente movedizo.

Por más obvio que pueda parecer, es necesario insistir sobre este punto. Desde Maquiavelo, en los principios mismos de la formación del Estado moderno, hemos aprendido que nada existe en la historia de los hombres que sea, propiamente, el fruto de un orden natural (el mundo de los hombres es siempre la construcción de los propios hombres). Pero el caso de la creación de normas sociales, reglas de procedimiento e instituciones destinadas a reconocer la legitimidad y a procesar pacíficamente los conflictos que, a partir de su existencia social, surgen entre los hombres o entre grupos de ellos - como es típico en la democracia - es un caso especial, evidentemente más complicado y de difícil adecuación. En primer lugar, debido a que el proceso de creación de instituciones siempre expresa el conflicto - la disputa entre concepciones distintas del mundo y de la existencia social -, que caracteriza a las sociedades modernas, las instituciones son el fruto de la pugna entre las diferentes concepciones que existen sobre cómo debe procesarse ese conflicto. Por otra parte, las instituciones no son simples creaciones de los hombres; una vez instaladas, ejercen una enorme influencia sobre ellos, sobre la orientación de su acción y sobre su capacidad para encontrar soluciones a los problemas públicos más importantes.

Los procesos de consolidación democrática de los países del Cono Sur y del sur de Europa[1] ofrecen un buen ejemplo de lo que son esas dificultades. Como en el caso reciente de Brasil, distintas experiencias de transición política indican que, cuando esos procesos avanzan y se encuentran cerca de su conclusión, el problema de las instituciones más adecuadas a la democracia se vuelve crucial. Entretanto, la institucionalidad: a) remanente de un pasado remoto; b) heredada del período autoritario inmediatamente anterior; y c) en fase de elaboración durante el período reciente - como en el caso brasileño, a través de un proceso de transición errático, incierto y de larguísima duración -, no parece corresponder adecuadamente a las inmensas y complejas exigencias que tienen por delante esos países. Es, en cierta forma, como si una buena parte de los que forman esas sociedades no desearan la dictadura y, sin embargo, aún no logran apreciar suficientemente las instituciones democráticas, y tampoco las defienden, como seria necesario.

Pero a estos factores se les asocian otros: una buena parte de las nuevas exigencias que pesan en la fase de conclusión de los procesos de transición política se debe al hecho de que, aun cuando en diferentes grados, varias de estas sociedades son ahora más modernas y mucho más complejas que en el momento de la instalación de los regímenes militares. Por la misma razón, la sobrevivencia enorme del arcaísmo

[1]La literatura reciente sobre procesos de transición política se refiere a Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, en el Cono Sur; en el caso de Europa, son mencionados Portugal, España, Grecia y Turquía (O'Donnell, Schmitter y Whitehead: 1986; Schmitter: 1985; Weffort: 1988).

político (clientelismo, ventajismo, favoritismo, etc.) contrasta flagrantemente con la emergencia de estructuras económicas y sociales relativamente modernas, tomando en cuenta, además, que las transformaciones que tuvieron lugar durante el período autoritario eran, en sí mismas, enormes y bastantes complejas. (Debe señalarse la importante diferencia que separa a Brasil de los países del Cono Sur, en cuanto a su grado de desarrollo económico reciente; Argentina, Chile y Uruguay no pueden ser íntegramente excluidos de la situación antes descrita, debido a los procesos de modernización que se vivieron en estos países con anterioridad).

Constitución y consolidación democrática

Catorce años después de iniciada la llamada «apertura política», es decir, cerca de 2/3 del tiempo total que duró el régimen autoritario, Brasil promulgó su nueva Constitución. Más allá del significado estrictamente jurídico-formal que debe tener la séptima Constitución del país, la nueva Carta representa, una vez más en la historia, una tentativa de crear condiciones políticas e institucionales que le permitan a la sociedad disponer de mecanismos efectivos para que los distintos grupos que la componen puedan influir, a través de una pugna electoral y de las instituciones representativas (partidos y parlamentos), sobre los caminos que se toman.

No creo que todo esto sea poco, sobre todo si se toma en cuenta que cien años después de la proclamación de la República, los diferentes movimientos políticos que se hicieron portadores de las aspiraciones republicanas, hasta ahora, no han sido capaces de imponer, en la cultura política del país, una distinción neta entre la esfera de la vida pública y la esfera de la vida privada. En Brasil, cuando se habla de los negocios públicos, es como si nos estuviéramos refiriendo a un dominio que sólo puede ser ejercido por algunos y no por el conjunto de la sociedad. El predominio de las oligarquías no es sólo una función de períodos históricos específicos, sino que es el resultado de un sistema de dominación cuya dinámica procura impedir la estructuración de la vida pública en el país.

Por todas estas razones, se hace necesario poner mucha atención en el significado real que tiene la nueva Constitución brasileña. Pese a ser el producto de un proceso constituyente agitado y contestado por distintos sectores del espectro político brasileño, más de una vez, sectores ligados al gobierno de Sarney trataron de descalificar los trabajos constituyentes, proponiendo, si bien no su disolución, algo como un nuevo comienzo; una Constituyente que anulara, por ejemplo, muchas de las conquistas sociales. También una parte de la izquierda manifestó, en algunas oportunidades, una tendencia a desvalorizar el significado de la Constituyente, a causa

del inmenso predominio de los conservadores en su composición. El hecho es que el nuevo texto constitucional contiene algunos avances democráticos significativos, en el campo de los derechos individuales y colectivos, en el terreno de la definición del papel del trabajo, en la extensión del concepto de ciudadanía y en el ámbito de las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo.

Nada de esto evita, por cierto, la apreciación de esos avances como insuficientes, frente a las inmensas y complejas aspiraciones populares que se han desarrollado en el país desde los últimos años de los gobiernos militares y, en particular, a partir del movimiento expresado en la campaña de las Diretas-Já! en 1984. Hay que reconocer, además, el carácter claramente conservador de la nueva Constitución en los capítulos referentes a la definición del papel de los militares en la vida política del país y a los mecanismos de representación política de la población. Pero estaría fuera de la realidad negar, incluso con todo eso, que representa un paso importante hacia un régimen más democrático o, cuando menos, que abre las posibilidades para que la construcción democrática pueda tener lugar en el país.

Por otra parte, pese al inmenso desaliento generado en muchos sectores de la sociedad, se puede concluir que la determinación de la duración del mandato presidencial en cinco años, así como la confirmación de la fecha de las elecciones para 1989, con la posibilidad institucional de que una efectiva alternancia en el poder pudiera ocurrir, marca el inicio del proceso de consolidación democrática en el país, estableciendo de esta manera la posibilidad de hacer una separación analítica sutil - aunque importante - en relación a la caracterización del período de duración de la transición política propiamente dicha.

Hablo deliberadamente del inicio del proceso de consolidación democrática en Brasil, y no de su desarrollo ni de su término, porque los avances políticos e institucionales alcanzados son todavía insuficientes: no hemos tenido nada parecido a un cambio efectivo en los procesos de toma de decisiones al interior del Estado. Pero, lo que ha cambiado no puede ser reducido a las características de los regímenes autoritarios: los partidos políticos volvieron a proponerse como mediadores entre lo privado y lo público; el funcionamiento del Legislativo, por limitado que sea todavía, pasó a condicionar la acción del Ejecutivo, y los procesos electorales volvieron a su función de organizar la competencia para la formación de gobiernos. Si la transición política corresponde al interregno que va de un régimen a otro, no caben dudas acerca del sentido del momento que vivimos. Con la promulgación de la nueva Constitución, las reglas que por más de dos décadas caracterizaron la forma de reclutamiento de las élites de poder (obediencia irrestricta a los principios de je-

rarquía, disciplina y cohesión, propias de las instituciones militares) quedaron atrás; al mismo tiempo, nuevas reglas institucionales entraron a vigorizar el país, abriendo, por lo tanto, la posibilidad de que nuevas fuerzas políticas se instalen allí donde se ejercen las funciones de gobierno.

La línea demarcatoria entre el fin de la transición política y el inicio de la consolidación democrática es, por lo tanto, muy tenue; aunque la definición que hemos intentado debería ser suficiente para ver qué hay de efectivamente nuevo en la situación en la cual estamos entrando. Mejor dicho, parece existir consenso entre los analistas acerca de ciertos mínimos institucionales que, si bien no son suficientes para llevar al pleno establecimiento de las condiciones mencionadas, son indispensables para hablar del arranque del proceso de democratización. Tomando los casos de las transiciones más conocidas nos podemos referir a requisitos tales como: a) la remoción de los residuos del autoritarismo; b) el comienzo de la vigencia legal de los derechos políticos; y c) el establecimiento de normas mínimas, aceptadas por la mayoría, para garantizar la amplia participación de la ciudadanía en los procesos destinados a formar gobiernos.

Es decir, para resumir un argumento que podría extenderse muchísimo, llegamos a algo que caracteriza la emergencia de un nuevo régimen en el proceso de transición política. Es cierto que ese proceso solamente va a concluir con la vigencia plena de los principios establecidos por la nueva Constitución, especialmente cuando un nuevo gobierno viene a ocupar el mando del país legítimamente. El hecho de que esa posibilidad esté dada, de ahora en adelante, marca el comienzo del proceso de consolidación democrática en Brasil.

La crisis de «gobernabilidad»

Siempre se dice que las situaciones de transición se caracterizan por una atmósfera de inseguridad, de contradicciones y de enormes incertidumbres, las cuales, como sabemos, impactan profundamente la performance de los actores, tornando bastante errático su comportamiento. Pero esa atmósfera - que deberíamos dejar atrás cuando la normalización institucional del país está por concluir - tiende a acrecentarse junto al clima de enorme desaliento que se registra prácticamente entre todos los sectores de la sociedad a consecuencias de la crisis de «gobernabilidad» que Brasil atraviesa.

Para efectos de mayor claridad, debo decir que el concepto de «gobernabilidad» se refiere aquí a la calidad del desempeño - a lo largo del tiempo - de las élites políti-

cas que están en funciones gubernamentales y, de modo particular, a su capacidad de adecuar la consideración de demandas socialmente sancionadas a los recursos (materiales y simbólicos) disponibles. Esta definición sugiere que para verificar la capacidad de gobernabilidad de un determinado gobierno es importante detectar: a) su capacidad de respuesta a situaciones o a estados de cosas que se interpretan socialmente como exigiendo acción gubernamental; b) la efectividad, esto es, la capacidad de vinculación y de acatamiento social de las decisiones adoptadas; d) la eficiencia, esto es, la capacidad de generar efectos significativos a partir de las decisiones; y, finalmente, e) la coherencia de las mismas, en términos de ausencia - a través del tiempo - de efectos contradictorios (Flisfisch: 1988).

En hipótesis se reconoce que un déficit crónico en el desempeño gubernamental puede producir efectos desestabilizadores de gran envergadura, ya sea en los términos de una sustitución del referido gobierno o bien generando el colapso del propio orden democrático.

Entretanto, en el curso de los procesos de consolidación democrática, el problema puede ser aún más grave: son inmensas las dificultades iniciales que deben enfrentar los nuevos gobiernos civiles, mucho más si se toma en cuenta que ciertos recursos políticos que podrían tener el efecto de neutralizar los déficit iniciales de gobernabilidad, son inexistentes. Es el caso, por ejemplo, de una fuerte cultura política democrática, cuyos valores pueden sugerir que la consideración de las demandas sociales se inscribe en la pauta normal del funcionamiento del nuevo régimen y, por lo tanto, hay posibilidades de que se concreten en el futuro. Lo contrario sucede cuando esa cultura política no existe y, además, cuando el desempeño gubernamental ayuda a sobredimensionar las expectativas sociales, sin tomar en cuenta su propia capacidad de satisfacer esas demandas.

En el caso de Brasil, tuvieron lugar - desde los inicios del gobierno civil - esas enormes presiones resultantes de un cuadro clásico de crisis económica de los gobiernos militares: una deuda externa catastrófica, un proceso inflacionario que, por segunda vez en poco más de doce meses, alcanza el alarmante índice de un 1% al día, un enorme déficit público que da muestras de ser estructural, e inmensas dificultades para retomar efectivamente el proceso de crecimiento económico. Son presiones intolerables que, además de exacerbar las tensiones sociales, desenfocan la atención y la acción de las fuerzas políticas relevantes con respecto de sus intereses de mediano y largo plazo, obligando a fijarlas solamente en los problemas de día a día y descalificando, de esta manera, por inadecuados y por estar fuera de las urgencias inmediatas, esos esfuerzos de reconstrucción de la sociedad y las discusio-

nes sobre la liberación de la llamada «deuda social», dimensiones esenciales para que el proceso de democratización alcance una nueva calidad.

Estrategia contradictoria

El gobierno civil (Sarney) mientras tanto, ha respondido a esa especie de cuadro general de «disfunciones» con una estrategia contradictoria, además de quebrantadora, para manejar la crisis económico-financiera: a) exacerba la manipulación electoral de la administración económica, como se hizo evidente en los casos del llamado Plan Cruzado I, del decreto de moratoria y el Plan Macro (Bresser), aplicando muchas veces políticas conflictivas, sustituidas antes de que presentaran algún resultado palpable y tan pronto como se pusieran de manifiesto los efectos identificados con el socavamiento de las bases electorales del gobierno; b) polariza toda la acción gubernamental - incluida aquélla de contenido económico-social más nítido - en torno a cuestiones como la del tiempo de duración del mandato del actual presidente y de los poderes del Ejecutivo - en el nuevo cuadro político -, en visible detrimento de la eficacia y de la agilidad gubernamental necesarias para enfrentar los desdoblamientos de la crisis y la necesidad de definir una nueva estrategia para retomar el desarrollo; c) insiste, finalmente, en modalidades extremadamente tradicionales en la administración de la política, ampliando amenazadoramente el grado de descontrol gubernamental en el uso de los recursos públicos.

Además, independientemente de la evaluación que se haga del discutible papel jugado por los medios de comunicación de masas en la difusión y en la apreciación de estos problemas, son cada vez más frecuentes los acontecimientos y las denuncias sobre los casos de corrupción y de malversación de fondos públicos en medios gubernamentales, lo que tiende a acentuar enormemente el descrédito del gobierno frente a la población, terminando con la confianza popular que existía en los políticos y socavando gravemente la credibilidad en las instituciones democráticas, inclusive en aquéllas que, durante el período constituyente, estuvieron por definición en una fase de recuperación y/o de institucionalización.

Toda vez que el primer gobierno civil instalado después del autoritarismo representa, teóricamente, a las fuerzas políticas que, hasta entonces, se sumaban al lado de la «resistencia democrática», una parte de la expectativa pública se alimenta de la posibilidad de una amplia renovación de las prácticas políticas. Como, por el contrario, el gobierno Sarney pasó a adoptar, abiertamente, procedimientos que tendieron a acentuar el carácter patrimonial y clientelista del sistema político, el resultado es una especie de hiperinflación de la crisis de gobernabilidad. La corrup-

ción, asociada al favoritismo, tiende a incrementarse en la medida en que la «administración electoral de la economía», en vez de fortalecer la relación de los partidos con la sociedad, privatiza la práctica política al acentuar el «clientelismo estatal» (Santos: 1987; Campello de Souza: 1988).

Ahora bien, por muy funcional que ese estilo de hacer política resulte para la articulación política de las oligarquías regionales con el sistema político global, es necesario reconocer que uno de sus resultados más importantes es la exacerbación de las dificultades que plantea la gobernabilidad: poca gente mantiene su apoyo, y menos su credibilidad, a un gobierno que, de acuerdo a las propias expectativas que él mismo proyecta, debería conducir al país hacia la democracia; pero, entretanto, no sólo no controla los abusos administrativos dentro de su propio campo, sino que descalifica el espacio público como la esfera donde las decisiones cruciales de la sociedad deben ser tomadas. Los resultados no pueden ser peores, ya sea a causa de la visible y gradual pérdida de apoyo popular del gobierno encargado de llevar a cabo la transición, o bien porque, como es bien conocido, tumbar gobiernos en Brasil a través de las denuncias sobre el llamado «mar de lama» (un mar de corrupción) es una tradición bien establecida.

Desconfianza popular frente a la democracia

Pues bien, esos factores agravan el descrédito en amplios sectores de la población frente a: 1) los políticos, y 2) las instituciones representativas, especialmente, el Legislativo y las propias actividades del que fue Congreso Constituyente. Este desprestigio encuentra su origen tanto en el desgobierno del país, como en la campaña más o menos ostentosa levantada por los sectores conservadores, por los medios de comunicación y por el propio gobierno; pero resulta inevitable reconocer que termina afectando la imagen de los partidos políticos en tanto instituciones de intermediación entre las demandas del pueblo y el Estado, y al propio sistema político.

El fenómeno de la desconfianza popular con respecto de la política no es reciente en Brasil. Mientras tanto, evidenciado a partir de la experiencia de la Constituyente, parece presentarse como una reversión de las expectativas. El análisis de los resultados de algunas encuestas publicados por la prensa, en 1987 y 1988, pese a revelar una expectativa inicial relativamente equilibrada frente a la nueva Constitución (con una proporción similar de respuestas negativas y positivas; DATAFOLHA: 1987), indican que una parte importante de la población fue parcialmente decepcionada por los resultados de los trabajos constituyentes.

Nada menos que un 70,5% de los entrevistados por el Instituto Gallup en la región metropolitana de Sao Paulo respondieron, en la primera semana del mes de noviembre de 1988, que «no se sentían representados en la Constituyente» contra apenas el 21,1% que sí se declaraban representados. Estos resultados, además, fueron confirmados por otra encuesta, realizada en la segunda quincena de enero de 1989 por el diario O Estado de Sao Paulo, en la que el 66% de los entrevistados consideran «incompetentes/muy incompetentes» a los políticos que preparaban la nueva Constitución, mientras que las preferencias por la opción de «competente/ muy competente» llegaron anteriormente a menos de 1/3 de los entrevistados, es decir, un 30%. (Gallup: 1987; O Estado de Sao Paulo: 1988).

Podría cuestionarse la validez de esos resultados considerando que, en la época en la cual las entrevistas fueron hechas, los trabajos del Congreso Constituyente aún no habían comenzado a producir resultados importantes (los relacionados, por ejemplo, con los derechos sociales e individuales, el papel del Estado en la economía y los mecanismos de participación directa de la población en los negocios públicos). Sin embargo, llama la atención la coincidencia de resultados similares obtenidos en encuestas realizadas inmediatamente después de finalizados los trabajos de la Constituyente, en las vísperas de la promulgación de la nueva Constitución.

¿Cómo interpretar estas señales que, paradojalmente, contrastan decididamente con el amplio apoyo que el proceso de transición viene obteniendo en Brasil? Una primera línea de interpretación sugiere que nos encontramos frente a los efectos de un «system blame», cuyo sentido, en último análisis, sería justificar la ineficacia del incipiente régimen democrático que está naciendo en Brasil, a través de una atribución de culpas al propio sistema democrático. Esta interpretación fue sugerida, recientemente, por Campello de Souza, tomando como punto de partida las hipótesis de Zimmerman, que explican la degeneración por la que pasaron las democracias europeas durante el periodo entre guerras (Campello de Souza: 1987; Zimmerman: 1986).

Zimmerman hace un trabajo extremadamente interesante para demostrar que, más que la crisis económica de 1929, lo que llevó al colapso del sistema democrático en países como Alemania y Austria en aquella coyuntura, fue la estimación negativa del funcionamiento de la democracia, «tan propagado que, cuando algunos sectores salieron en su defensa, los sostenedores de las virtudes democráticas se encontraban, a esas alturas, reducidos a una minoría incapaz de impedir la ruptura del régimen». Al mismo tiempo, sus investigaciones demuestran que, en el caso de países como Holanda, Suecia y Bélgica, cuyos regímenes democráticos sobrevivieron

bien al enorme impacto de la depresión económica hacia el final de los años 20, ocurría exactamente lo contrario: una intensa actividad política destinada a encontrar nuevas salidas institucionales para procesar las demandas socioeconómicas de la población, ligada al desarrollo de una política de alianzas y de coaliciones gubernamentales, sirvieron para generar soluciones que reforzaron el régimen democrático y no lo debilitaron, extendiendo de esa forma el grado de credibilidad pública en sus virtudes para así resolver los problemas concretos de la población.

Ausencias y carencias

En el caso de Brasil, Campello de Souza sugiere que de los factores mencionados, existen varios que se han conjugado para crear las condiciones a partir de las cuales se justificaría el «system blame»: a) la ausencia de cualquier política consistente de reformas socioeconómicas a partir del advenimiento de la Nueva República; b) la conservación del fuerte papel del Estado en la economía, haciendo que casi todas las expectativas de cambios socioeconómicos dependan de iniciativas tomadas por él en ese terreno; y c) la dificultad existente para distinguir claramente entre el desempeño del gobierno y el funcionamiento del propio sistema político.

Sugiere Campello de Souza que las apreciaciones negativas del funcionamiento del nuevo régimen democrático - por poco consolidado que se encuentre -, si no han sido inducidas directamente por los medios de comunicación de masas, han sido manejadas como para extenderse ampliamente al interior de la sociedad; además, ciertas condiciones específicas del proceso de transición política intensificaron ese proceso: Sarney llegó a la jefatura del Estado por una circunstancia accidental; esa circunstancia, asociada a la dinámica de formación de Alianza Democrática, impidió que el gobierno civil obtuviera una base consistente de apoyo parlamentario. Todo esto sin decir que los fracasos gubernamentales en la crisis económica dañaron enormemente la apreciación del gobierno, llevando, por lo tanto, a la pérdida de esperanzas en la población, que veía la llegada de un nuevo gobierno como un camino eficaz para la obtención de cambios socioeconómicos favorables. Además, el manejo electoral del Plan Cruzado, al lado de los efectos de una crónica fragilidad del sistema partidario, estarían encargados de socavar las bases de una eventual confianza popular en los mecanismos democráticos.

El análisis de Campello de Souza, sin embargo, no parece enteramente plausible, aunque lo compartimos en parte.

Por dos razones principales:

1) En primer lugar, sería difícil imaginar que el incipiente régimen de democracia política que comenzó a nacer en Brasil, luego de la «retirada» de los militares, pudiera alcanzar índices muy elevados de aprobación popular, por lo menos hasta la demostración de su capacidad, si no de iniciar, por lo menos de favorecer la adopción de una política mínimamente persistente de reformas socioeconómicas. En este sentido, el diagnóstico de Campello de Souza se une a las innumerables críticas provenientes de diferentes fuerzas de oposición a la Nueva República (PT, PDT, etc.), según las cuales, el fracaso de la reforma agraria, por ejemplo, para no mencionar la enorme frustración provocada por el bloqueo a la distribución que llevaba implícito el Plan Cruzado, fue una especie de «palada de cal» lanzada sobre las esperanzas populares, en cuanto a cambios efectivos en la economía y en la sociedad promovidos por la Nueva República. Si esto es verdad, no explica, internamente, las causas del desapego a la democracia: ¿Por qué esto generaría actitudes típicas del «system blame» y no, por ejemplo, una oposición más intensa y amplia al gobierno de Sarney? Por otra parte, tomando en consideración que muchas encuestas de opinión realizadas en el país en las últimas décadas han revelado un alto compromiso popular con las elecciones (Cardoso y Lamounier: 1978) e, incluso, un índice bastante alto de identificación partidaria, ¿cómo explicar que los fracasos del gobierno civil puedan transferirse al propio régimen democrático? ¿No sería más razonable esperar que las desilusiones causadas por la actuación del gobierno de la Nueva República, más que socavar las bases del régimen democrático, deberían ampliar los márgenes de ilegitimidad y desconfianza popular del gobierno de Sarney?

2) Pero, aparte de todo esto, más que la eventual incapacidad que han tenido los partidos políticos - especialmente aquéllos que sirvieron de base para la formación de Alianza Democrática (PMDB y PFL) - para universalizar la concepción de que la democracia, si no realiza, al menos crea las condiciones necesarias para los cambios, parece haber ocurrido otra cosa. Los actores democráticos (o los que decían serlo), a los cuales les estaba confiada la tarea de dirigir la transición del autoritarismo a la democracia, habiendo optado por la desmovilización del movimiento de las Diretas-Já! (en el que se apoyaron los primeros pasos de la transición pactada), crearon la imagen simplista - y las correspondientes expectativas - de que, una vez cerrado el cielo autoritario, automáticamente se inauguraría un período de cambios profundos en la sociedad y en el Estado. Ampliamente sustentada por las fuerzas que coincidían en Alianza Democrática, inclusive por los sectores progresistas del PMDB, la tendencia que se llamó «mundançismo» (de mudança= cambio) reforzó esa interpretación. Era como si todo empezara a transformarse, en el campo econó-

mico-social, con la simple llegada de la coalición civil que llevó a la Nueva República al gobierno.

«Corta duración»

Sin embargo, hubo en los hechos, una agenda de cambios político-institucionales a nivel del sistema político global: término de la censura, reconocimiento tácito de l as centrales sindicales, fin de la ley de Seguridad Nacional, inicio de la revisión de la legislación electoral, etc. Esa agenda fue abierta y, de inmediato, cerrada debido a las propias características de Alianza Democrática, que nació de un pacto de «no competencia» entre las élites tradicionales del país. Aparte de esto, la Alianza nunca incluyó, claramente, cualquier cambio en el terreno socioeconómico: haberlo hecho habría representado, en aquella fase de transición política, correr el riesgo de situar a los sectores conservadores en la oposición al régimen, situación que los «moderados» no deseaban. Además, debe mencionarse que la anticipación en la carrera por la sucesión al cargo de presidente de la República, terminó con cualquier posibilidad de que los partidos formadores de la coalición gobiernista enfrentaran unidos la situación representada por un posible ciclo de cambios más profundos.

Los partidos de Alianza Democrática ya estaban divididos y, por decisiones tomadas por ellos mismos, no existía posibilidad de que a través de los canales institucionales se pudiera asegurar una legítima competencia electoral entre ellos. Aparte de esto, ya era evidente que las responsabilidades se distribuían en forma diferenciada; se puede decir que todos los partidos políticos, y no solamente los que formaban la Alianza Democrática, colaboraron para que se produjera esta situación: es raro encontrar, durante ese período, algún ejemplo de fuerza política relevante o de algún partido que se haya preocupado de trabajar las implicaciones, para el futuro orden institucional de la formidable experiencia de participación popular representada por el movimiento de la campaña de las Diretas-Já! La movilización antiautoritaria se dispersó, sin que su impulso hubiera servido, en algún sentido, para institucionalizar las formas permanentes de participación popular en el régimen que estaba naciendo[2].

Por todas estas razones, afirmo que la hipótesis del «system blame» no es aplicable a la situación de Brasil: al contrario de los países mencionados por Zimmerman, los

[2]El PT, por ejemplo, sólo pasó a defender la convocación de una Asamblea Nacional Constituyente después de finalizada la campaña de las «diretas», y sin haber incluido en la agenda de temas que orientó su participación en aquella campaña, ninguna discusión sobre el carácter del régimen democrático que se quería conquistar.

cuales, en la segunda mitad de este siglo ya habían hecho cerca de 50 años de avances democráticos, la tradición democrática brasileña fue siempre muy frágil, existiendo pocas demostraciones de confianza popular en la capacidad de los mecanismos democráticos para resolver los problemas concretos de la población. Por esto, cuando se vuelve evidente que el desempeño gubernamental en el campo socioeconómico es tolerable, y no desastroso como lo es actualmente, más que de defender las instituciones democráticas de los ataques que les puedan ser dirigidos, se trata de crear las condiciones efectivas para que esas instituciones existan, lo que implica que los actores de la democracia logran obtener algún grado de participación popular en el proceso de su construcción.

Por ejemplo, es cierto que cuando los partidos políticos son culpabilizados por los males del país - como lo hizo insistentemente el presidente Sarney - la democracia pierde. Pero pierde mucho más: a) cuando esos mismos partidos son incapaces de diferenciarse por la falta de proyectos distintos frente a cuestiones de fondo sobre la construcción de la democracia en el país, como la cuestión del sistema de gobierno más adecuado para enfrentar los aspectos negativos de la tradición brasileña sobre la hipercentralización del poder (caso del PT); y b) cuando los partidos más identificados con la tarea de dirigir la transición no consiguen diferenciarse del perfil del gobierno civil, incluso cuando ese perfil se contrapone frontalmente a la continuidad de la transición y a los principales puntos programáticos del partido (caso del PMDB).

El «país» y el «país formal»

Sin minimizar los factores ya mencionados, mi propia hipótesis explicativa sobre la desconfianza popular frente a la democracia y acerca de cómo la «resistencia democrática» ha venido generalizando la lucha contra el autoritarismo en el país, por una parte, y ha ampliado notablemente la valorización por parte de la sociedad en general del régimen democrático, por otra, no ha resultado suficiente, sin embargo, para definir una estrategia adecuada para la construcción institucional de la democracia en un país con las tradiciones políticas de Brasil.

Las condiciones de tradición política brasileña implican, para llevar adelante una tarea de esa naturaleza, enfrentar, por lo menos, dos cuestiones estratégicas: a) en primer lugar, es necesario considerar que la cultura política tradicional brasileña implica un componente fuertemente antipolítico: la población no participa (a no ser en raras ocasiones, como en el momento electoral), no se siente representada y tiene un acentuado sentimiento de que la política es una actividad propia de las éli-

tes, lejana, por lo tanto, fuera de su alcance; y b) aparte de esto, la propia tradición político-institucional reconoce la distancia histórica que casi siempre ha existido, en los hechos, entre el funcionamiento de las instituciones políticas y las experiencias y expectativas populares, integrando un pesado componente artificial. La diferencia entre el «país» y el «país formal» no es solamente una fórmula efectista, sino que evidencia una disyuntiva que nunca ha sido enfrentada por las élites o por los partidos políticos. Por lo tanto, cualquier estrategia que se proponga enfrentar los problemas de la construcción de la democracia en el país, debería, en alguna forma, comenzar por ahí.

La hipótesis aquí presentada implica un doble diagnóstico para el caso de Brasil: por una parte, se trata de diferenciar el inmenso apoyo obtenido por la propia idea de transición del enorme desaliento que hoy se verifica en distintos sectores de la sociedad luego de la gestión del gobierno de Sarney.

Este diagnóstico reconoce que las virtudes más importantes del régimen democrático, desde el punto de vista popular (como el derecho de cambiar gobiernos cuando ya no cumplen con las aspiraciones del pueblo) aún no han sido asimiladas ni experimentadas por el pueblo brasileño que, como todo lo indica, ni siquiera ha superado los prejuicios antidemocráticos que permanecen como herencia de la cultura política tradicional. Pero es evidente que las situaciones de transición implican un fenómeno de crisis global, que no tiene que ver solamente con la crisis de agotamiento del régimen autoritario, sino también con un difícil proceso de recuperación de las identidades de los actores políticos. Este proceso no es lineal. Siempre se conservan áreas donde la innovación no ha llegado y que, por lo tanto, requieren de transformaciones.

No nace lo nuevo

El cuadro que se describe en las páginas anteriores hace pensar en una observación clásica de Antonio Gramsci en relación a situaciones de desagregación y/o de reconstitución social y política. «La crisis - dice Gramsci - consiste en que muere lo viejo sin que pueda nacer lo nuevo y, en ese interregno, pueden ocurrir los más diversos fenómenos de morbidez» (Gramsci: 1970). ¿Qué apreciación se puede hacer de ese conjunto de «fenómenos de morbidez»?

Parece evidente, para comenzar, que se trata de efectos cuya incidencia se intensifica en la medida en que el proceso de transición errático y de larguísima duración tiende a ampliar, dramáticamente, las incertidumbres propias de esas situaciones.

Al prolongarse el período de indefiniciones que es propio de la fase en la cual aún no existe un consenso normativo en el país, la tendencia de las fuerzas políticas relevantes parece ser la de «adaptarse» a la herencia de la cultura política tradicional, incluso de aquella dejada por el período autoritario.

De esta forma, pese a que parte de estos actores se encuentran comprometidos con los cambios que podrían instaurar nuevas condiciones para la expresión del conflicto político (y, por lo tanto, cambios en la propia cultura política), aun así tienden a actuar reforzando patrones de comportamiento e, incluso, estilos políticos que son incongruentes con las innovaciones que se desea introducir. Es el caso típico de los partidos políticos que, en la fase de «resistencia democrática» procuran articular su identidad alrededor de temas de modernización política del país (caso del PMDB), pero, una vez instaurada la Nueva República, con la reedición de una serie de prácticas tradicionales, aceptan un modelo de práctica política que, en último término, sigue prefiriendo los beneficios del «clientelismo estatal», del favoritismo y de la prebenda, a la aceptación de la competencia típicamente democrática cuando los resultados son, por definición, inciertos.

Es verdad que esa tendencia recoge una larga tradición política apoyada en la dominación oligárquica de las élites y la preeminencia del Estado sobre la sociedad civil. Recientemente esta cuestión fue retomada para argumentar que lo que preserva el arcaísmo de las instituciones políticas en Brasil es la privatización del espacio público (Castro Andrade: 1988). Se trata de un complejo de cultura política, procedimientos institucionales y mecanismos políticos que preservan la existencia de un sistema oligárquico de dominación. Este sistema consagra y reproduce el gobierno de grupos minoritarios que, utilizando privilegiadamente y en su provecho el aparato del Estado, usan los recursos públicos esencialmente para su beneficio.

Se destaca que, de esta manera, se reducen las posibilidades de intervención del poder público para administrar democráticamente los conflictos básicos de la sociedad, porque los recursos socialmente producidos son utilizados para generar solidaridad y apoyo político-electoral de grupos que están fuera del circulo de poder, pero que no están dispuestos a competir con las élites que dirigen el Estado. En estas condiciones, como enfatiza Castro Andrade, incluso si el sistema político estuviera regulado por reglas jurídico-formales asentadas en elecciones libres, puede ocurrir que no tenga lugar la integración y la consolidación del espacio público capaz de generar una efectiva administración democrática de las demandas sociales y económicas de la población.

Los cambios que si hubo

Por otra parte, la modernización conservadora que fue llevada a cabo en más de dos décadas de autoritarismo excluyente no alteró ese cuadro, aunque haya generado condiciones para posibles innovaciones políticas, las cuales, ahora, tienden a exigir una resolución. Como ya se dijo, un desarrollo capitalista complejo, impulsado por décadas de tasas de crecimiento significativas, terminó por reflejarse en la composición de la sociedad, dándole amplitud a grandes fuerzas sociales que, en el presente, tienden a cobrar las consecuencias de su inserción en la sociedad. Estos cambios ocurrieron en todas partes y en todas las dimensiones de la sociedad, pero resultan más visibles en algunos sectores donde generaron modernidad, acumulación y pobreza (Santos: 1985).

En el campo, por ejemplo, la modernización de la agricultura fue acompañada de un intenso proceso de sindicalización rural y de un crecimiento significativo de las luchas por la posesión de la tierra; en las ciudades, el crecimiento de los distintos sistemas de producción , que antecedió a la actual fase de estancamiento relativo, permitió un crecimiento significativo de diferentes segmentos sociales, que no sólo ingresaron a la lucha por derechos sociales modernos, sino que pasaron a reivindicar una presencia política más concreta. Los trabajadores, las mujeres y los asalariados de clase media, por ejemplo, constituyen hoy una fuerza significativa en el escenario político de nuestros grandes centros urbanos.

La posibilidad de innovación política a la que antes me referí, está representada, precisamente, por la incongruencia entre la creciente presencia de la sociedad civil - más compleja en su organización y más agresiva en sus reivindicaciones y en su capacidad de confrontación con el Estado - y una administración oligárquica y privatizada de las demandas sociales y económicas.

Sucede que la simple reivindicación social, incluso cuando es impetuosa, no genera por sí sola, fuerza e innovación política; tampoco genera un proyecto capaz de construir las alternativas institucionales necesarias para enfrentar a ese privatismo político que funciona como una especie de «estructura sólida». Por esto, el hecho de que las inmensas presiones de esta nueva sociedad civil hicieran surgir un vigoroso impulso participacionista y reivindicatorio, aunque no necesariamente una adhesión explícita y activa a los métodos democráticos, termina por asumir la apariencia de un dilema político.

Movimientismo, corporativismo, clientismo

Aparte de esto, llama la atención el carácter descontinuador, para el proceso de democratización, de tendencias como el movimientismo y el corporativismo las cuales, aunque muchas veces portadoras de una justa aspiración de reforma social, como ha llamado la atención recientemente Francisco Weffort, terminan por conducir a sus protagonistas, no a contribuir en la definición del espacio público donde las exigencias de deliberación democrática en torno de las demandas colectivas pueda realizarse, y sí a una orientación del tipo «sálvese quien pueda» que, en último término, descalifica la actividad política como medio generador de soluciones legítimas para los conflictos de la sociedad (Weffort: 1988).

La actuación de algunos movimientos sociales en la transición vuelve a poner sobre el tapete este problema, aunque esto nada tiene que ver con la legitimidad de sus reivindicaciones. Es el caso, como dice Weffort, de ciertos movimientos huelguísticos en algunas áreas de servicio público: cuando los movimientos sociales no consiguen diferenciar sus intereses inmediatos del efectivo interés público, entonces pierden, frecuentemente, la legitimidad y, casi siempre, el apoyo y la solidaridad de la población.

Cabe mencionar, incluso, un ejemplo más dramático: se trata de los casos en los que la acción reivindicativa desborda el terreno de la legalidad y de la legitimidad del conflicto democrático hacia el campo de una confrontación que puede adquirir el sentido de la negación del derecho de los otros. Pienso, especialmente, en los casos de huelgas que se inician con una intensa reivindicación de derechos sociales y terminan con la ocupación de las empresas y, en algunas situaciones, con la práctica de «tomar rehenes» entre el personal administrativo o gerencial. En el fondo, son esos movimientos los que terminan siendo rehenes de su incapacidad para convivir en un mundo diferenciado, donde la lucha en torno de los conflictos políticos obedece a una lógica que pasa, necesariamente, por una convivencia con la pluralidad de concepciones y alternativas.

Pero el problema tiende a permanecer sin solución cuando los partidos políticos - y, en especial, sus liderazgos - en vez de acreditarse en tanto canales de intermediación entre esos movimientos y el sistema político, eligen una forma de actuación que, en último término, descalifica su función representativa: silencian la evaluación que hacen sobre acontecimientos como los mencionados, prefiriendo una forma de participación que, al final, deja a los protagonistas de esos movimientos la tarea de levantar alternativas para esas formas de acción. Al no asumir pública-

mente la crítica que eventualmente reciben las formas de acción antidemocráticas, se descalifican, también, en tanto defensores de una concepción de la política que legítimamente reivindica canales institucionales para que los conflictos a los cuales se refieren puedan ser procesados por la sociedad.

Al mismo tiempo, por el otro lado del espectro político, la práctica del «clientelismo estatal», asociada a rasgos sobrevivientes del populismo, sirve para viabilizar la captura del apoyo de sectores no privilegiados a la apropiación de partes del aparato del Estado por élites partidarias solidarias con los grupos dominantes de la sociedad. El resultado no es alentador: implica el debilitamiento del sistema partidario, la fragilidad de las instituciones representativas y la debilidad de la sociedad civil frente a un Estado privatizado e insensible a las demandas socioeconómicas de la mayoría de la población.

En otras palabras, la enorme crisis abierta por el agotamiento de los regímenes autoritarios, aún no se resuelve por completo en Brasil y, en cierto sentido, hasta se podría decir que sus desdoblamientos revelan dimensiones que, durante todo el período de «resistencia democrática», no habían sido suficientemente percibidos por las fuerzas que se definen democráticas. Pienso, por ejemplo, en las dificultades enfrentadas, en la fase final de la transición, por las fuerzas políticas que, dirigiéndose a los sectores populares, no consiguen obtener el apoyo necesario de éstos para hacer avanzar el proceso de construcción de un régimen de democracia política. Esto explica, en cierto sentido, que tanto los partidos políticos como las instituciones representativas (parlamentos, el federal y los estaduales) permanezcan, en la fase actual del proceso, como instituciones distanciadas de las experiencias y de las expectativas populares. Y deja sin solución uno de los más densos dilemas de la época actual: sin canales efectivos, intermediarios entre la sociedad y el Estado, la democracia no se consolida y la política se mantiene como algo lejano en la vida de los hombres comunes.

Referencias

*Anónimo, O ESTADO DE SAO PAULO. 24/01 - 1988;

*Anónimo, VEJA. 28/09 - 1988;

*Bobbio, N., NOVOS ESTUDOS CEBRAP. 19. p12-25 - 1987; Goldemberg, J. -- Reformismo, socialismo e igualdade.

*Campello de Souza, M. C., A NOVA REPUBLICA BRASILEIRA: SOB A ESPADA DE DAMOCLES. - 1987; Reis; O'Donnell -- A transição política ou o longo percurso dentro do túnel.

*Flisfisch, A., GOBERNABILIDAD Y CONSOLIDACION DEMOCRATICA: SUGERENCIAS PARA LA DISCUSION. - Santiago de Chile, Centro de Estudios del Desarrollo (CED). 1988; Hopkins, J. -- Transiçao e Negociaçao Política: a engenharia da vontade.

*Gallup, I., BOLETIM. 07/11 - 1987; Consolidaçao democrática e Construçao do Estado.

*Gramsci, I., ANTOLOGIA. - México, Siglo Veintiuno. 1970;

*Ibope, I., IBOPE/ISTO É SURVEY. - 1987;

*Lechner, N., LA CONFLICTIVA Y NUNCA ACABADA CONSTRUCCION DEL ORDEN DESEADO. - Santiago de Chile, FLACSO. 1984;

*Marshall, T. H., CIDADANIA, CLASSE SOCIAL E STATUS. - Sao Paulo, Zahar Ed. 1979;

*Moisés, J. A., A TRANSIÇAO POLITICA-NECESSIDADE E LIMITES DA NEGOCIAÇAO. - USP. 1987;

*Moisés, J. A., CIENCIAS SOCIAIS HOJE, 1985. - Sao Paulo, Cortez Ed. ANPOCS. 1985;

*O'Donnell, G., A DEMOCRACIA NO BRASIL, DILEMAS E PERSPECTIVAS. - SP. Vértice. 1988;

*O'Donnell; Schmitter; Whitehead, TRANSITIONS FROM AUTHORITARIAN RULE. - Londres. 1985;

*Schmitter; Lehmbruch, INCERTEZAS DA TRANSIÇAO POLITICA. - CEDEC. 1988;

*Schmitter; Lehmbruch, TRENDS TOWARDS CORPORATIST INTERMEDIATION. - Sage, Londres. 1987;

*Weffort, F., DILEMAS DA LEGITIMIDADE POLITICA. - CEDEC. 1988;

*Zimmerman, E., ECONOMIC AND POLITICAL REACTIONS TO THE WORLD ECONOMIC CRISIS OF THE 1930/S IN SIX EUROPEAN COUNTRIES. - Chicago, Midwest Political Science Association. 1986;

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad Nº 105 Enero-Febrero de 1990, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>.**