

Liberalismo y democracia: la reforma constitucional en Brasil

Ruy Mauro Marini

... En la democracia, la constitución, la ley, el mismo Estado sólo son una autodeterminación del pueblo, un contenido determinado del pueblo, en cuanto este contenido es constitución política.

Es evidente que todas las formas políticas tienen a la democracia como verdad y que, en consecuencia, no son verdaderas en cuanto ellas no son democracias.

Marx, Crítica de la filosofía del Estado de Hegel

Así como la voluntad particular actúa siempre contra la general, el gobierno hace un esfuerzo continuado contra la soberanía [popular, RMM]; cuanto más aumenta ese esfuerzo, más se altera la constitución...

Rousseau, Contrato social

Resumen

Son poco usuales los estudios que, desde una perspectiva sociopolítica, abordan temáticas que convencionalmente se consideran circunscritas al campo jurídico. En este escrito, Marini se propone un estudio a fondo de la Constitución brasileña de 1988, requisito que él considera indispensable para proyectar, sobre bases sólidas, el rumbo que tomará el actual proceso de revisión de que es objeto la Carta Magna y cómo influirá en el futuro del proceso democrático brasileño. Desde los conceptos de la teoría política clásica, Marini da cuenta de la "historia constitucional" del país y analiza ampliamente la coyuntura de la que surge la Constitución actual.

Abstract

Evaluations that look upon thematics that are conventionally considered restrictive to the legal sphere seem rather unusual when seen from a sociopolitical perspective. Here Marini puts forward a concise evaluation of Brazil's Constitution of 1988. A study that the author considers indispensable to project the path that the revision process of the Constitution will follow and the way in which it will influence the future of the Brazilian democratic process. Marini gives account of the Constitution's historical background from the concepts of classic political theory.

La Constitución brasileña de 1988 fue promulgada en el marco de la transición de la dictadura militar a la democracia representativa, que se abre con la amnistía política de 1979 y culmina con las elecciones presidenciales directas de 1989. Sin embargo, desde su promulgación, en octubre de 1988, ella ha sido objeto

de constante cuestionamiento por parte de sectores significativos de la élite dirigente y, en particular, de los equipos gobernantes.

En el debate que se libra al respecto, son muchos los ataques –provenientes sobre todo del centro y de la derecha– que sufre la actual Constitución, sin que por ello ésta se haya hecho acreedora a una defensa más explícita por parte del conjunto de la izquierda. De hecho, en la medida en que es expresión de la correlación de fuerzas que regía en el periodo inmediato al término de la dictadura militar y, por lo mismo, contiene concesiones de parte de las diversas fuerzas políticas en aras de la transición democrática, la Constitución de 1988 es en muchos aspectos redundante, confusa y abre más de un flanco a los cuestionamientos y críticas que se le hacen. Ello no impide que represente la contribución más original y avanzada que ha dado el constitucionalismo brasileño a lo largo de su historia.

Conviene, pues, dedicarle un momento de análisis y reflexión con el propósito de conocer qué es finalmente esa Constitución, e indagar cómo el proceso revisionista que está en curso puede incidir en la consolidación y la profundización de la democracia en Brasil.

Tres vertientes de la teoría política

La lucha contra la dictadura militar, tal como se desarrolló a partir de las elecciones de 1974, cuando las distintas corrientes opositoras decidieron hacer uso pleno de los mecanismos electorales, se enmarcó ideológicamente en el binomio autoritarismo-democracia. Desde el punto de vista doctrinario, la fuente de inspiración de ese binomio es la distinción kelseniana entre dos modos de producción jurídica: *autónomo* y *heterónomo*, según la ley sea o no el resultado de la acción de aquellos a quienes se aplica.¹ Desde el punto de vista político, dicho binomio llevó a que se enmascarara el carácter de clase de los combates librados en contra de la dictadura (que eran asumidos abiertamente como enfrentamientos al bloque burgués-militar), reduciéndolos a la crítica abstracta del autoritarismo, así como, de manera más concreta, a algunos de sus efectos económicos y sociales.²

¹ H. Kelsen. *Teoria geral da lei e do Estado*, inspirándose en la distinción kantiana entre normas autónomas y heterónomas: cit. por Norberto Bobbio. *Estado, governo, sociedade. Para uma teoria geral da política*, Río de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1987, p. 106.

² Especialmente el problema de la distribución del ingreso, que fue tema central del debate a partir de la divulgación de los resultados del censo de 1970, los cuales revelaron un notable aumento de los índices de desigualdad. El blanco de las críticas de los intelectuales opositores fue la tesis sustentada por el ministro de Hacienda Delfim Neto y expuesta por Carlos G. Langoni en diversos escritos; según esta tesis, el empeoramiento de la distribución del ingreso debía ser considerado como un hecho positivo. (Cf. princi-

En la medida en que ahí se ligaba autoritarismo y estatismo, ello favoreció la vinculación subordinada de las luchas populares al movimiento contra la desestatización que entonces desencadenó la burguesía, lo cual condujo a que se legitimara la hegemonía de ésta en el bloque opositor. Esa hegemonía se expresó en el predominio que asumieron, en el seno de dicho bloque, los objetivos representados por la afirmación de los principios de la democracia liberal.

La Constitución de 1988 —asi como, antes de ella, la campaña pro elecciones presidenciales directas de 1984— fue el fruto natural de ese proceso. En amplia medida, ella restableció el carácter autónomo del orden jurídico-institucional brasileño, pese a las impurezas y limitaciones que la vida le impuso.

En efecto, es necesario admitir que, en su origen, la Constitución no nació de una asamblea soberana, elegida *ex profeso*, sino del otorgamiento del poder constituyente al Congreso Nacional, por decisión de un gobierno de dudosa legalidad.³ Ello explica, por ejemplo, que algunos delegados no hayan sido elegidos en tanto que tales, como fue el caso de los llamados senadores "biónicos" que, designados por el general-presidente en turno, resultaron cooptados por la constituyente congresista. Asimismo, el proceso electoral del cual resultó la Asamblea Constituyente cercenó la posibilidad de conformar una auténtica representación popular. Ello debido a que no se contempló la posibilidad de elección de candidatos independientes que fuesen propuestos por las organizaciones sociales y de clase y por la ciudadanía en general, para escapar al sistema partidario artificial impuesto por la dictadura militar. Se contrarió así mucho de lo que habían postulado sectores progresistas de la sociedad civil, en los debates previos a la convocatoria de la Asamblea Constituyente.⁴

A su vez, la coyuntura en que se realizaron los comicios legislativos de 1986 contribuyó a deformar la configuración de la representación política en la

palmente, *Distribuição da renda e desenvolvimento econômico no Brasil*, Río de Janeiro, Expressão e Cultura, 1973). Con raras excepciones, la intelectualidad opositora sometida a la ideología desarrollista dominante, se mostró incapaz de romper la falsa relación que así se establecía, limitándose a vincular el tema de la distribución a la política económica de la dictadura. Una síntesis de los intentos de crítica a la tesis Delfim-Langoni puede encontrarse en R. Tolipan y A. Tinelli (coords.), *A contravérsia sobre a distribuição da renda e desenvolvimento*, Río de Janeiro, Zahar, 1978. Un análisis crítico de los términos en que se planteó el debate fue objeto de un informe que, en colaboración con Rodrigo Cárcamo y José Luis Homem da Costa, presenté a la Fundación Friedrich Ebert en Brasil, titulado *Distribuição da renda, desenvolvimento econômico e movimentos sociais no Brasil*, Río de Janeiro, 1987, mimeo.

³ Tras la muerte del presidente electo, Tancredo Neves, en 1984 sin que llegara a tomar posesión del cargo, debería asumir la presidencia de la República el presidente de la Cámara de Diputados, Ulysses Guimarães, y convocar a nuevos comicios. Empero, por presiones diversas, en particular de los militares, el cargo fue entregado al vice-presidente José Sarney, quien presidiera antes el partido oficial de la dictadura, la Alianza Renovadora Nacional (Arena).

⁴ Véase, por ejemplo, vanos, *Constituinte e democracia no Brasil hoje*, São Paulo, Ed. Brasiliense, 1985, incluyendo mi ensayo "Possibilidades e limites da Assembleia Constituinte", pp. 17-43.

Constituyente. Bajo el signo del Plan Cruzado –que produjo al principio gran entusiasmo y motivó la adhesión de la población al gobierno– el resultado electoral confirió aplastante mayoría al Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), en el poder desde el año anterior mediante las elecciones presidenciales indirectas que consagraron la recomposición del bloque burgués-militar.

Es natural, pues, que pese a uno u otro gesto de independencia, la Constituyente realizase sus trabajos al interior del marco institucional heterónomo impuesto en 1964, es decir, bajo la presión de un ejecutivo centralizador y la tutela de las Fuerzas Armadas. Es natural también que, en el cumplimiento de su misión de recoger, armonizar y subordinar a la burguesía los intereses y aspiraciones de las fuerzas sociales presentes en la sociedad brasileña, ella recurriese al arsenal jurídico proporcionado por la teoría política burguesa.

En el estudio de esa teoría, es habitual tomarla como un todo relativamente homogéneo, producto de las contribuciones parciales de distintos pensadores. En realidad, ella presenta tres vertientes claramente diferenciadas y en gran medida contrapuestas. El no reconocerlo conduce a que, en los debates que se libran actualmente sobre la democracia, ésta sea entendida esencialmente como una forma de organización del Estado que garantiza los derechos de los ciudadanos y les asegura a éstos mecanismos de intervención en la designación de los gobernantes y, por esa vía y sólo por ella, en la opción por determinadas políticas. La participación directa en la determinación de esas políticas –en particular, de las que, afectando a la economía, determinan las condiciones materiales de vida de la población– es algo que no ha llegado a plantearse prácticamente.

En otros términos, se ha dado la tendencia, si no a confundir, por lo menos a yuxtaponer liberalismo y democracia. La democracia sería algo adjetivo, un conjunto de procedimientos y mecanismos capaces de calificar y, en ciertos casos, corregir el liberalismo, entendido como un tipo de relación entre el Estado y la sociedad civil que conduce a una cierta forma de estructuración de los poderes del Estado. Ello corresponde a una concepción equivocada y estrecha que, por un lado, no distingue de manera suficiente lo que es esencial a ambos conceptos y que, por el otro, se limita a definir la democracia por sus aspectos formales, contrariamente a plantearla como un modo –podríamos incluso decir un método– de ejercicio del poder.

En efecto, la democracia sólo está realmente considerada en una de las tres vertientes de la teoría política burguesa, en función de la diferenciación que, como indicamos, se verifica en ésta. Veamos en qué consiste esa diferenciación.

Hay más afinidad entre el contratualismo de Hobbes y el historicismo de Hegel –quienes sobresalen en la vertiente *autoritaria*– que, por ejemplo, entre

el contratualismo de Hobbes y el de Locke, quien se destaca en la vertiente *liberal*. Del mismo modo, es notable la distancia entre la noción de contrato presente en Hobbes y Locke respecto a la que informa la concepción *democrática* de Rousseau.

El eje del problema reside en la relación existente entre el Estado, expresión manifiesta del poder, y la sociedad civil, entendida a la manera hegeliana como la esfera de la economía y las clases sociales. Esa relación tiene su punto nodal en la cuestión del *origen y ejercicio de la soberanía*, tomada en tanto que poder supremo. Aunque para Hobbes, Locke y Rousseau la soberanía, por definición, sea atributo esencial del pueblo, los tres difieren respecto a la capacidad de delegación de que ella puede ser objeto. Esa capacidad es *absoluta* para Hobbes, *limitada y condicional* para Locke y prácticamente *nula* para Rousseau.

Es por ello que mientras Hobbes ve a la sociedad civil desamparada ante el Estado,⁵ Locke (y, radicalizando su propuesta, Montesquieu) busca circunscribir la acción y cohibir los abusos del Estado hacia los ciudadanos, mediante la separación de sus poderes y las limitaciones y controles que éstos ejercen entre sí, llegando a admitir el derecho a la insurrección, en caso de que se configure abuso del poder estatal.⁶ En los extremos, se encuentran Hegel y Rousseau. El primero ve al Estado como la etapa superior del desarrollo histórico y, en este sentido, como la dimensión en la cual la sociedad civil se realiza y se resuelve, superando en provecho del interés general los intereses particulares y corporativos que le son propios; recupera, con ello, el totalitarismo hobbesiano y reduce la división de poderes del Estado a un mero expediente funcional.⁷ Rousseau, a su vez, aunque radicalmente opuesto a la vertiente autoritaria, rechaza también la división de poderes propuesta por el liberalismo al concebir un Estado comisario, simple ejecutor de la soberanía que el pueblo ejerce directamente como voluntad general y de la cual la ley es la expresión.⁸

Se derivan de allí consecuencias decisivas para el análisis de la relación entre el Estado y la economía. González Casanova define al Estado como el poder de disponer de la economía⁹ y está, sin duda, en lo cierto. Sin embargo, la exactitud

⁵ Véase T. Hobbes, *Leviatán ou Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*, São Paulo, Abril Cultural, 1979, en especial el capítulo xxvi. (Existe edición en español; México, Fondo de Cultura Económica.)

⁶ J. Locke, *Tratado del gobierno civil; de su verdadero origen, de su extensión y de su objeto*, Buenos Aires, Claridad, s.f.

⁷ Cf. G.W.F. Hegel, *Filosofía del derecho*, Buenos Aires, Claridad, 1968.

⁸ Véase J.J. Rousseau, *Contrato social*, México, UNAM, 1984.

⁹ "La crisis del Estado y la lucha por la democracia en América Latina (Problemas y perspectivas)", en P. González Casanova y Marcos Roitman R. (coords.), *La democracia en América Latina: actualidad y perspectivas*. Madrid, Ed. Complutense, 1992, p. 22.

de ese concepto varía considerablemente según la vertiente de la teoría burguesa desde la cual nos situemos.

Para el liberalismo, se trata de una noción equivocada. Es así como Locke subordina esa capacidad de disposición a lo que representa, desde su punto de vista, el derecho fundamental del individuo: la *propiedad privada*. En efecto, para él, la propiedad privada antecede al pacto social que da origen al Estado, quedando por tanto fuera de su competencia. Una vez constituido, cabe al Estado tan sólo asegurar las condiciones para que los ciudadanos realicen sin trabas su "actividad laboriosa", vale decir su trabajo, y tengan asegurada la apropiación de su resultado, así como la libre disposición del mismo.¹⁰ En otros términos, para el liberalismo, el *mercado* es la extensión del derecho esencial del ciudadano y se encuentra por eso más allá de la capacidad de acción del Estado; se divorcia, así, la política de la economía.

Ello no está presente para nada en la concepción autoritaria del Estado que plantea la teoría burguesa. La delegación absoluta de la soberanía popular, postulada por Hobbes, retira a los ciudadanos la posibilidad de limitar el poder del Estado,¹¹ del mismo modo como la concepción que Hegel tiene del Estado, en tanto que instancia superior de la evolución del hombre, subordina a él, de modo también absoluto, la voluntad y los intereses de las clases, grupos e individuos.¹²

Pero tampoco lo está, y esto es lo importante, en la corriente democrática burguesa, que tiene en Rousseau su principal representante. Asumiendo como Locke, el punto de vista de la propiedad privada, Rousseau se diferencia por entenderla en términos de propiedad individual, vinculada a la pequeña producción, y ve en la transgresión de ésta la fuente de las desigualdades que percibe

¹⁰ *Op. cit.*

¹¹ "...la introducción de la *propiedad* es un efecto del Estado ...ella sólo puede ser un acto del poder soberano y consiste en leyes que sólo pueden ser hechas por quien tuviere el poder soberano" —afirma Hobbes, agregando: "Cabe al soberano la distribución de las tierras del país, así como la decisión sobre en qué lugares, y con qué mercancías, los súbditos están autorizados a mantener tráfico con el extranjero". para concluir: "Cabe, pues, al Estado, es decir, al soberano, determinar de qué modo deben hacerse entre los súbditos todas las especies de contrato (de compra, venta, trueque, préstamo, arriendo) y mediante qué palabras y signos esos contratos deben ser considerados válidos." (*Op. cit.*, pp. 151-153.)

¹² Dice Hegel: "La esencia del Estado es lo universal en sí y para sí, la racionalidad del querer...Su obra en general, considerada en relación con el extremo de la individualidad como multitud de individuos, consiste en una doble función. De una parte, debe mantenerlos como personas y, en consecuencia, hacer del *derecho* una realidad necesaria; y después promover el *bien* de aquéllos, el cual cada quien cuida por sí, pero debe tener un lado universal: proteger la familia y dirigir la sociedad civil. Pero, de otra parte, debe conducir ambas...a la vida en la sustancia universal; y, en este sentido, como poder libre debe intervenir en las esferas subordinadas y conservarlas en imanencia sustancial." (*Enciclopedia das ciencias filosóficas*, Río de Janeiro, Athena Ed., 1936, tomo 3, p. 503.)

en la sociedad civil.¹³ La solución residiría, pues, en el establecimiento de la perfecta igualdad entre los productores, es decir, una sociedad de pequeños productores sobre cuya base se haría posible el ejercicio de la democracia directa, cuyo fundamento es la no delegación por el pueblo de su soberanía y, en consecuencia, su derecho a revocar libremente el mandato de sus representantes.

Así, si Hobbes subordina la economía a la política y Hegel subsume una en la otra, Rousseau las vuelve idénticas en la práctica cotidiana de la ciudadanía. Señalemos, sin profundizar en ello, que Marx se acercará considerablemente a la identidad rousseauiana, aunque sobre una base radicalmente distinta: la *propiedad individual* basada en la *propiedad colectiva* de los medios de producción.¹⁴ Esto es lo que le permite hacer la crítica radical del Estado liberal burgués y –rompiendo con la identidad rousseauiana entre democracia y pequeña propiedad, lo que llevó a la burguesía a asimilar su doctrina– concebir a la democracia como una acción de masas ejercida desde abajo, cuyo objetivo central es la socialización de la economía, supuesto necesario de la lucha por la igualdad.¹⁵

¹³ Ver, particularmente, *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade dos homens*, São Paulo, Abril Cultural, 1973. Es cierto que la confusión entre propiedad individual y propiedad capitalista está presente también en Locke y, en general, en toda la economía política antes de Ricardo, constituyéndose en una característica de la ideología burguesa.

¹⁴ En efecto, la crítica de Marx va dirigida en contra de la *propiedad privada capitalista*, no de la propiedad en sí, que es por él asumida como concepto social básico, tanto a nivel abstracto, cuanto como criterio de periodización de la historia humana. Así, sostiene que "...decir que no se puede hablar de una producción –y tampoco de sociedad– en la que no exista alguna forma de propiedad, es una tautología. Una apropiación que no se apropia nada es una *contradictio in subjecto*" *Introducción general a la crítica de la economía política/1857*, Córdoba Argentina, Cuadernos de Pasado y Presente, (p. 8). Refiriéndose a la pequeña propiedad individual, que precede a la propiedad capitalista (la cual, en tanto que base de la pequeña industria, "es una condición necesaria para el desarrollo de la producción social y de la libre individualidad del propio trabajador"), Marx señala: "Este régimen supone la diseminación de la tierra y de los demás medios de producción. Excluye la concentración de éstos y excluye también la cooperación, la división del trabajo dentro de los mismos procesos de producción, la conquista y la regulación social de la naturaleza, el libre desarrollo de las fuerzas *sociales* productivas" (*El Capital*, México, FCE, 1973, tomo I, p. 647). Tras examinar el paso a la propiedad privada capitalista y la supresión de ésta, concluye: "Esta [la supresión de la propiedad capitalista, RMM] no restaura a la propiedad privada ya destruída, sino una *propiedad individual* que recoge los progresos de la era capitalista: una propiedad individual basada en la *cooperación* y en la *posesión colectiva de la tierra y de los medios de producción producidos por el propio trabajo*" (*Ibid.*, p. 649).

¹⁵ A nivel abstracto, la crítica de Marx al Estado burgués y su separación respecto a la sociedad civil puede encontrarse principalmente en la *Crítica de la filosofía del Estado de Hegel*, México, Grijalbo, 1968, así como en "La cuestión judía" y "La sagrada familia", en *La sagrada familia y otros escritos filosóficos de la primera época*, México, Grijalbo, 1958; desde un punto de vista más concreto, cabe destacar su trilogía sobre Francia, en especial su estudio sobre la Comuna de París: *La guerra civil en Francia*, varias ediciones. Respecto a la cuestión de la igualdad, ver principalmente *Crítica del programa de Gotha*, varias ediciones.

Autoritarismo y liberalismo

La tradición constitucional brasileña, gestada en el seno de la teoría política burguesa, presenta como influencias determinantes a la corriente autoritaria, primero, y a la liberal, después. La Constitución imperial (1824) nació del otorgamiento del monarca (resultando por tanto de su poder soberano), el cual fue, a su vez, consagrado en ella como cuarto poder del Estado: el poder moderador, preeminente a los tres poderes habitualmente definidos por el liberalismo.¹⁶ Con ello, la separación de poderes comparece allí tan sólo como un expediente de carácter funcional, a la manera hegeliana.

Los desarrollos posteriores del Estado imperial y su sistema de gobierno no modificaron esencialmente esa concepción; la misma adopción del parlamentarismo en el segundo reinado (1840-1889), no tuvo otro propósito que permitir el ejercicio más moderno —o, si se prefiere, más europeo— del poder absoluto del monarca. El régimen de trabajo esclavo sobre el cual reposaba la sociedad brasileña no puede ser ignorado como factor determinante para la existencia de ese tipo de Estado. Pero su marcado carácter oligárquico se exacerbaba en la medida que, al adoptar el criterio censitario progresivo en el plano electoral, excluía a las capas medias y a la población obrera y campesina del país.

La primera constitución republicana (1891) aunque expresaba de modo más claro la concepción liberal en la línea de la constitución norteamericana, no rompió radicalmente con la inspiración autoritaria que presidió a la formación del constitucionalismo brasileño. Su origen muestra el carácter transaccional que revistió: aprobada en tiempo *record* por una asamblea constituyente restringida (la restricción más importante fue la prohibición del voto a los analfabetas, excluyendo así a la mayoría del electorado potencial), la cual resultó de un proyecto decretado por el gobierno militar provisional.

En esa perspectiva, la adopción del principio liberal de estructuración de los poderes del Estado no implicó una ruptura total con el orden anterior, generando el presidencialismo exacerbado (que algunos, significativamente, llaman de "presidencialismo imperial") que pasó a caracterizar a la vida política brasileña y fusionó en la persona del presidente de la República las funciones correspondientes a los poderes moderador y ejecutivo.¹⁷ No obstante presentar ciertos

¹⁶ El poder moderador es definido como "la llave de toda la organización política y es delegado privativamente al Emperador, como jefe supremo de la nación y su primer representante, para que incesantemente vele sobre la mantención de la Independencia, el equilibrio y la armonía de los demás poderes políticos" (artículo 98). El monarca era también jefe del poder Ejecutivo (artículo 102). Cf. *Constituições do Brasil*, compilación de Campanhole, A. y Hilton Lobo Campanhole, São Paulo, Ed. Atlas, 1994, del que nos serviremos en lo sucesivo para reseñar las constituciones que preceden a la de 1988.

¹⁷ Cabe señalar que no han faltado incluso quienes sostuvieran que el poder moderador reside en la

avances –la separación entre Estado e Iglesia y la libertad de culto, entre otros– ella aseguró la plena dominación de la oligarquía terrateniente y exportadora, dado que, aunque suprimiera el criterio electoral censatario abriendo espacio a las capas medias, ratificó la exclusión de la población obrera y campesina al negar el derecho de voto a los analfabetas.

Tras la revolución de 1930 que culmina en la dictadura de Getulio Vargas, en el marco del llamado *Estado Novo*, la emergencia del Brasil moderno se institucionaliza mediante las constituciones de 1934 y 1937. En lo esencial, la ideología nacionalista y estatizante –con el marcado acento social teñido de corporativismo de que eran portadoras las capas medias encabezadas por los jóvenes militares y la intelectualidad urbana–, se expresó fundamentalmente en la Constitución de 1934. Esta consagró el principio del voto universal, extensivo a las mujeres –aunque, mediante la exclusión de los analfabetas, siguió negado para el grueso de la clase obrera y el campesinado–, junto a una legislación social avanzada que aun hoy día rige en buena medida las relaciones laborales y la burocracia.

Una de las principales innovaciones de la Carta de 1934 es el énfasis otorgado a las Fuerzas Armadas y la atribución a ellas del derecho de intervenir en el orden político, así como la creación del Consejo Superior de Seguridad Nacional (después, Consejo de Seguridad Nacional), el cual tenderá a convertirse en cuarto poder del Estado.¹⁸ La Constitución de 1937 acentuará el carácter corporativo y centralizador del régimen aunque, curiosamente, pese a que éste se apoya fundamentalmente en los militares (y, por supuesto, en la policía política), no hace explícito el derecho de intervención política que les proporcionara la carta de 1934 y que ellos ejercían *de facto*.

La mención a esta facultad de los militares reaparecerá en la Constitución de 1946 (artículo 177) que, en el contexto liberal predominante en la posguerra y reivindicado tras el derrocamiento de Vargas (1945), conserva el fuerte presidencialismo consagrado en la tradición constitucional brasileña, al tiempo que

prerrogativa que tenía el emperador de, en tanto que jefe supremo de las Fuerzas Armadas, encarnar el principio esencial del Estado, lo que llevó a la corriente más reaccionaria del constitucionalismo brasileño a considerar que ese principio es encarnado, de hecho, por éstas (dado que es el jefe del Ejecutivo quien quedará, posteriormente, investido de esa prerrogativa). Esa idea se hizo explícita cuando, a principios de los años setenta, la dictadura militar buscó su institucionalización y apuntó a la creación de un Estado de cuatro poderes, en el que los tres poderes tradicionales del Estado liberal quedarían bajo la tutela de las Fuerzas Armadas.

¹⁸ En el artículo 62 se leía que las Fuerzas Armadas “se destinan a defender la Patria y a garantizar los poderes constitucionales, el orden y la ley”, mientras el artículo 159 disponía que “todas las cuestiones relativas a la seguridad nacional serán estudiadas y coordinadas por el Consejo Superior de Seguridad Nacional...”.

mantiene y amplía las libertades públicas y los derechos sociales, así como mucho del corporativismo que se impusiera al país después de 1930.

Las constituciones militares del periodo que sigue al golpe de Estado de 1964, es decir, las de 1967 y 1969 (esta última, enmienda de la primera, se caracteriza de hecho por la incorporación de los nuevos instrumentos represivos que a fines de 1968 pusiera en práctica la dictadura), no modifican esos rasgos estructurales del Estado brasileño, los cuales se podrían resumir en centralismo, nacionalismo, corporativismo y vocación social, así como –y esto es determinante– exclusión de las mayorías mediante el recurso a la prohibición de voto a los analfabetas, aunque esbozen la reestructuración del sistema de poderes.¹⁹

Liberalismo y democracia

La Asamblea Constituyente instaurada en 1987 se propuso, desde el comienzo, reducir las atribuciones del Ejecutivo y poner al Congreso Nacional como eje del Estado. Contribuyó para ello la fuerte tendencia parlamentarista que se manifestó en sus debates, mediante la cual la élite política intentó capitalizar en su provecho la aversión de la sociedad al presidencialismo extremo que la dictadura se había dado como ropaje.

Sin embargo, el presidencialismo acabó por prevalecer gracias al concurso de intereses dispares: el presidente de la República en ejercicio, José Sarney, temió por la duración de su mandato; las Fuerzas Armadas, elemento integrante del Poder Ejecutivo, se empeñaron en la defensa de las prerrogativas del mismo; los partidos y organizaciones populares, con raras excepciones, entendieron a la articulación parlamentarista como la cancelación de las elecciones presidenciales directas, su aspiración más sentida; y finalmente, tras cierta vacilación, la misma burguesía se preocupó por la preservación del bloque burgués-militar y

¹⁹ Las constituciones otorgadas por la dictadura a fines de los años sesenta no osaron romper con la tradición liberal, limitándose a reunir en manos del presidente de la República una enorme suma de atribuciones: fue por la vía indirecta que el principio del cuarto poder se hizo presente en ellas. Esto aparece ya en la misión atribuida a las Fuerzas Armadas de –además de ocuparse de la defensa nacional– asegurar también “la garantía de los poderes constituidos, de la ley y del orden” (artículo 92. & 2o. de la Constitución de 1967; y artículo 91 de la de 1969), lo que se mantenía, empero, en la línea de la Carta de 1946 y fue reiterado en 1988. Sin embargo, la gran novedad del periodo fue el nuevo papel del que fue investido el Consejo de Seguridad Nacional, en la Constitución de 1969: a pesar de ser allí definido como un órgano asesor del presidente de la República (artículo 87), le correspondía tomar decisiones imperativas en materias específicas (concesión de tierras, establecimiento o explotación de industrias de interés para la seguridad nacional, etcétera) y, especialmente, “establecer los objetivos nacionales y las bases de la política nacional” (artículo 89 y sus incisos, cursivas del autor, RMM). La importancia atribuida al CSN, aunada al peso que asumieron a partir de entonces los órganos corporativos militares –estados mayores y cuerpos de oficiales– y la “comunidad de inteligencia”, encabezada por el Servicio Nacional de Informaciones, permite decir que, en la práctica, el Estado pasó a contar como un cuarto poder.

prefirió mantener los ventajosos lazos que bajo el régimen anterior construyera con la pesada máquina burocrática encabezada por el Ejecutivo.

De todos modos, el resultado de los trabajos de la Constituyente fue un compromiso.²⁰ El sistema presidencialista se mantuvo, pero en un contexto en que gran parte de sus atribuciones se desplazaron hacia el Legislativo. Paralelamente, tras discusiones bizantinas y sofismas de redacción, las Fuerzas Armadas mantuvieron su capacidad para "garantizar la ley y el orden" (artículo 142) cediendo, empero, terreno respecto al Consejo de Seguridad Nacional; en su lugar, se creó el Consejo de Defensa Nacional como órgano de consulta del Ejecutivo, transfiriendo a él las atribuciones más significativas en el área de la seguridad nacional, aunque con carácter propositivo (artículo 91).

No obstante, si la tónica de la Carta de 1988 respecto a la organización de los poderes del Estado es un liberalismo acentuado, ella introduce en la tradición constitucionalista brasileña un elemento innovador: la incorporación de dispositivos francamente democráticos.

Ello no se expresa propiamente en la ampliación de las garantías y derechos individuales, ya que éstos hacen más a la concepción liberal. No obstante, es de señalarse que esa ampliación es considerable, mediante incluso la adopción de figuras jurídicas nuevas, como el *habeas data* (que da al ciudadano el derecho de conocer las informaciones recabadas sobre él por el Estado) (artículo 5o., LXXII), el mandato de seguridad colectivo (que permite a sindicatos y otras asociaciones solicitar la suspensión de medidas que consideren lesivas a los intereses de sus miembros) (artículo 5o., LXX) y el mandato de *injunção*, que hace aplicables los dispositivos constitucionales carentes de reglamentación que aseguren el ejercicio de derechos y libertades otorgados por la Constitución, así como de los que se refieren a la nacionalidad, la soberanía y la ciudadanía (artículo 5o., LXI). En esta misma línea, se inscribe la supresión de cualquier tipo de censura (artículo 5o., LXI) y el derecho amplio de huelga, sólo negado a los militares (artículo 9o. y 42, & 5o.), así como la severidad adoptada en contra de la práctica del racismo y de la tortura (artículo 5o., XLII y XLIII).

Su carácter democrático —que aparece ya en el parágrafo único de su artículo 1o., donde se declara: "Todo el poder emana del pueblo, quien lo ejerce por medio de representantes elegidos o *directamente*.." ²¹ reside principalmente en la institución de mecanismos vinculados a la *democracia directa* y en el fortalecimiento de los instrumentos de *participación popular y vigilancia ciudadana*. Es así como, junto al restablecimiento del sufragio universal y directo

²⁰ En adelante, nos atendremos al texto publicado como *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília, Senado Federal, 1988.

²¹ Las cursivas son del autor.

a todos los niveles y su extensión a los analfabetas y jóvenes mayores de 16 años, la Constitución creó tres nuevas formas de intervención de la ciudadanía en el plano de las decisiones políticas: el *plebiscito*, adoptado normalmente para modificaciones en la organización político-territorial a nivel estatal y municipal (artículo 18) y, con carácter excepcional y en fecha prefijada, para decidir sobre la forma de Estado y de gobierno; el *referendum*, a aplicarse en situaciones no especificadas (artículo 49, XV), y la *iniciativa popular* en materia de legislación complementaria y ordinaria, en la esfera federal y municipal (artículo 61).²²

Cabe observar que el recurso a la democracia directa ha sido bastante limitado en lo que se refiere a cuestiones constitucionales propiamente dichas, ya que aunque la carta de 1988 previó su revisión global por el Congreso en un plazo de cinco años, sólo llamó a la población a opinar en la materia con carácter excepcional (sobre la forma de Estado y gobierno), mediante el plebiscito de abril de 1993. Vimos, antes, el carácter restrictivo que otorga a los plebiscitos. En cuanto a los proyectos de ley de iniciativa popular, tienen su competencia limitada a materias relativas a la legislación complementaria y ordinaria. Por otra parte, se mantuvo el principio de la inelegibilidad de los analfabetas y la prohibición a los conscriptos de votar y ser votados (artículo 14, & 2o.), además de ampliarse las restricciones a la elegibilidad de los militares (artículo 14, & 8o.).

La vigilancia ciudadana ganó un arma importante con los cambios introducidos en la figura de la *acción popular*, la cual, además de ser gratuita, incluye entre sus fines la defensa no sólo del patrimonio público, sino también de la moralidad administrativa, del medio ambiente y del patrimonio histórico y cultural. Paralelamente, se extendió a los partidos, confederaciones sindicales y entidades de clase la facultad de proponer *acciones de inconstitucionalidad*.

Pese a estos avances, la participación popular se plantea, por lo general, mediada por la intrincada red de relaciones existentes entre los poderes del Estado y sigue determinada en sus resultados por el juego de sutilezas y

²² Esta puede ejercerse mediante la presentación a la Cámara de Diputados de un proyecto de ley respaldado por un mínimo de uno por ciento del electorado nacional distribuido en no menos de cinco Estados, según establece el & 2o. del artículo en cuestión; en términos cuantitativos, ello implica hoy la recolección de cerca de 800 mil firmas, cifra ciertamente exagerada aun considerando el tamaño del electorado brasileño, tanto más si recordamos que las enmiendas populares presentadas a la Asamblea Constituyente no requerían sino 30 mil. Herencia directa de Rousseau, que se recogió en algunos textos constitucionales de la Revolución francesa (como la Declaración Constitucional de 1789 y la Constitución de 1793), el principio de la iniciativa popular en materia legislativa aparece en constituciones como la suiza de 1874, la de Weimar, la italiana de 1948, la cubana de 1976, la española y la portuguesa, ambas de 1978. El número de firmas exigido puede ir de diez mil, como en Cuba, hasta 500 mil, como en España. (Cf. C. Michiles, *Democracia e participação popular. As emendas populares na Constituinte de 1987-1988*, Brasilia, Universidad de Brasilia, 1987, tesis de maestría, p. 19 y ss. Véase también M. A. Benevides, *Mecanismos de participação popular na Constituição: referendo, plebiscito e iniciativa legislativa*, ponencia presentada al XX Encuentro de la Asociación Nacional de de Ciencias Políticas y Sociales -ANPOCS-, 1988.)

complicidades que entre ellos se desenvuelve. La capacidad del pueblo para influir directamente en la formulación e implementación de las políticas públicas, a través de mecanismos que garanticen su participación en el plano de la toma de decisiones y en el de su ejecución, es todavía precaria, como precaria es también su posibilidad de fiscalización en materia presupuestaria y financiera.

Siempre que estas cuestiones son abordadas, el texto constitucional de 1988 cuidó de restringir su alcance (apelando al corporativismo) y de enmarcarlas en el sistema de relaciones internas del Estado, sin admitir la interferencia directa de las fuerzas populares en el aparato estatal. Así, en lo que respecta a los *derechos sociales*, la Constitución planteó el principio de la participación de los trabajadores y empleados en los colegiados de los órganos públicos "en que sus intereses profesionales o de seguridad social sean objeto de discusión y deliberación" (artículo 10). El asunto es retomado en función de la seguridad social (Título VII, Capítulo II), donde se prescribe la participación de la comunidad en la gestión, principalmente trabajadores, empresarios y jubilados, aunque al legislar sobre sus partes integrantes (salud, asistencia y previsión social), esa prescripción sólo se hace explícita en relación a las dos primeras (artículo 198, inciso II, y artículo 204, inciso II, respectivamente).

Con referencia a la *educación*, el texto evoca vagamente la "colaboración de la sociedad" (artículo 205), así como la "gestión democrática de la enseñanza pública" (artículo 206, VI). En los demás capítulos relativos al orden social, no se hace alusión alguna a la participación ciudadana, ni siquiera en una cuestión tan sensible como la del medio ambiente (Capítulo VI).

Confrontada con ese parámetro laxamente corporativo adoptado para el orden social, la posición de la Constitución en relación al *orden económico* oscila entre dos extremos. Es así como determina que la *política agrícola y de reforma agraria* sea "planeada y ejecutada en la forma de la ley, con la participación de trabajadores y productores rurales", así como de los demás sectores (artículo 187). Sin insistir en la imprecisión del término "productores" —que, en la tradición semántica de la clase dominante brasileña, se aplica a los propietarios en general— el artículo en cuestión generaliza tanto y adopta un concepto tan amplio de participantes que se vuelve de difícil aplicación. En el otro extremo, está todo lo referente a la política económica en general y de desarrollo urbano, respecto a lo cual el texto constitucional no menciona ni por descuido la participación popular.

Sin embargo, lo más grave en relación al orden económico —además de restringir la capacidad del Estado para realizar *actividad económica directa* (artículo 172), lo cual abrió la puerta a la privatización de las empresas públicas— es lo que se plantea, discretamente, en el capítulo relativo a los derechos sociales. Tras reiterar allí el derecho a la *participación de los trabajadores en las*

ganancias de la empresa, la Constitución prácticamente les cierra a éstos la posibilidad de participar en su gestión, al reservar esa hipótesis a situaciones excepcionales a ser definidas por la ley (artículo 7o., XI).

Observemos, finalmente, que el control ordinario de la utilización de los recursos públicos (sin considerar el instrumento de la acción popular, de por sí excepcional) quedó circunscrito al interior del propio aparato del Estado, teniendo allí preeminencia el Congreso Nacional con el auxilio del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) (artículos 70 y 71); esa línea da a los estados y municipios la pauta a seguir. La iniciativa popular en materia de fiscalización es reconocida a los ciudadanos, sindicatos, partidos y asociaciones, pero se encuentra limitada a la facultad de denunciar las irregularidades detectadas ante el TCU (artículo 74, & 2o.).

En suma, aunque el texto constitucional parta del principio de que el poder emana del pueblo —el cual lo ejerce mediante representantes electos o directamente—, lo va castrando progresivamente, a medida que lo aplica. Esto empieza por la exclusión de la intervención popular en materia constitucional, sigue con la limitación que impone a los instrumentos de democracia directa y su subordinación a la iniciativa y/o decisión final del propio aparato de Estado, y culmina con el carácter insuficiente, limitativo o hasta prohibitivo de las disposiciones sobre la participación popular en la gestión y control de la economía y del Estado, así como en la formulación y acompañamiento de las políticas públicas. Es por ello que la presencia de la vertiente democrática burguesa en la Constitución de 1988, que es su aspecto más novedoso, no llega a contrariar su esencia liberal.

La lucha contra la dictadura

Como quiera que sea, la flexibilización a que estas nuevas o renovadas figuras jurídicas someten al Estado brasileño, volviéndolo más permeable a la iniciativa popular, no tiene precedentes en la historia constitucional del país. Ella no cayó del cielo, sino que en gran medida deriva del alto grado de diversificación y enriquecimiento a que accedió la sociedad civil, tanto por efecto de las transformaciones en la estructura y las condiciones de existencia de las clases sociales, cuanto a consecuencia del nuevo desarrollo del movimiento de masas en el marco de la resistencia popular a la dictadura. Dicho movimiento de masas acentuó sus iniciativas reivindicativas y democráticas a medida que el curso de la redemocratización iba abriendo brechas en el sistema de dominación del bloque burgués-militar.

El proceso fue largo. En 1968 el país asistió a un golpe dentro del golpe, cristalizado en el Acta Institucional No. 5, del 13 de diciembre, que confirió

poderes discrecionales al régimen militar y acabó incorporándolo a su marco jurídico-institucional, dando lugar a la Constitución de 1969. En el contexto de un verdadero terrorismo de Estado, las organizaciones populares y los movimientos sociales que habían sobrevivido al golpe de 1964 fueron prácticamente aniquilados. Es cuando los sectores de vanguardia del movimiento popular, en particular los estudiantes y militares de baja graduación, asumen la práctica de una resistencia abierta, la cual, durante cuatro años, desencadenó acciones armadas urbanas y rurales, que fueron respondidas con creciente violencia por la dictadura. Esos "años de plomo" se extendieron hasta 1972, cuando la guerrilla urbana queda prácticamente eliminada y la insurgencia rural queda aislada.

Ello correspondió a la plena afirmación del régimen militar. Ante una sociedad civil sometida y sobre la base de una economía que presentaba elevadas tasas de crecimiento, la dictadura se decidió entonces a asegurar su consolidación institucional. El cambio de guardia promovido por los comicios de 1974, que llevan a la presidencia al general Ernesto Geisel, da inicio a una liberalización controlada o, como la llamó el mismo Geisel, a una "distensión lenta, gradual y segura". Pero lo que debería ser un movimiento exclusivamente de arriba hacia abajo, debió enfrentarse a la reorganización progresiva y actuante de los movimientos sociales y políticos, los cuales –tras dar por concluida la fase de la resistencia abierta, en que sus destacamentos de vanguardia operaban en la ilegalidad– asumen la lucha antidictatorial dentro del marco legal e institucional vigente.²³

La nueva táctica tendrá en su primera línea de combate al sector social que al finalizar la década de 1960 había surgido como avanzada de los trabajadores: los obreros metalúrgicos. Todavía sin posibilidades de presionar a los patrones y al Estado mediante la huelga, recurso por excelencia de la lucha obrera, ellos empiezan por pequeñas acciones de desgaste en protesta contra la prolongación de la jornada laboral y la intensificación del ritmo de trabajo. En ese entonces, 1973, su movimiento más notable fue el rechazo de los obreros calificados de la Volkswagen a las horas extraordinarias. En ese año y los que le siguieron, la resistencia sorda de los obreros metalúrgicos se extendió a otras ramas y zonas de producción, mediante protestas, paros y operaciones-tortuga. Pero sólo en 1975, tras que Mario Henrique Simonsen, nuevo jefe del equipo económico de la dictadura, denuncia que los índices de inflación habían sido adulterados en el periodo precedente para reducir los aumentos de salario, la clase obrera logra

²³ Sobre el movimiento de masas en el periodo, he tomado como referencia el informe de investigación mencionado en la nota núm. 2.

unificar su lucha y desencadenar una campaña nacional en pro de la reposición salarial.

Desde 1974, sin embargo, el tránsito de la resistencia a la oposición legal se manifestó en los comicios generales, cuando las masas y aun fracciones descontentas de las clases dominantes se unieron para dar, por primera vez, una nutrida votación al único partido opositor reconocido: el Movimiento Democrático Brasileño (MDB). Se configuró así un frente amplio, integrado por las capas medias, sectores de la burguesía y la clase obrera, y respaldado por la corriente progresista de la Iglesia católica, la cual traía de la mano al movimiento sindical rural, al campesinado organizado y a las emergentes asociaciones populares urbanas.

En esa fase del proceso de lucha por la redemocratización, la Iglesia católica asume un papel destacado mediante sus pastorales –en particular la Pastoral de la Tierra, creada en 1975– y sus Comunidades Eclesiales de Base. Estas realizan su primer encuentro de dirigentes a nivel nacional en 1976 y su primer encuentro de representantes elegidos por la base en 1977. La Iglesia incentivó también la organización de las mujeres a través de los clubes de madres que empiezan a constituirse en 1974 y se lanzan, ya en 1975, a una movilización que tendría gran impacto en las luchas sociales del periodo: la campaña en contra de la carestía. Teniendo como instrumento principal al movimiento en contra del alza del costo de la vida, que abarcaba también las asociaciones de vecinos, esa movilización alcanzó su punto culminante en 1979 con las manifestaciones nacionales de la "olla vacía".

El movimiento de mujeres alimentó muchas otras vertientes de la lucha social. Una de las más significativas fue la campaña en pro de la amnistía política, que se estructuró en torno al Movimiento Femenino Pro-Amnistía –fundado en 1975 y actuante hasta 1979–, cuando alcanzó su objetivo y dio lugar a una movilización más amplia y duradera: la lucha por los derechos humanos, donde se destacó la Comisión de Madres en Defensa de los Derechos Humanos, constituida en 1977. Las mujeres también plantearon temas como el de la discriminación y la superexplotación en el trabajo en el I Encuentro de la Mujer Trabajadora, realizado en Río de Janeiro, en 1976, y posteriormente asumido por el movimiento sindical; el de la situación de la mujer negra, mediante sus propias organizaciones, como el Grupo de Mujeres Negras Maria Felipa, creado en 1979, en Río; y reivindicaciones específicas de la mujer, a través del Movimiento de Lucha por las Guarderías, surgido en Minas Gerais en 1978.

Casi al mismo tiempo, pero ganando fuerza hacia fines de la década de 1970, renace también el movimiento negro. Es así como, a partir de 1975, se crean núcleos culturales y de investigación, que convergen hacia el I Congreso del

Movimiento Negro Unificado, que se realizó en São Paulo en 1978. Orientaciones distintas y más de una disidencia surgen en su seno posteriormente, propiciando la formación de nuevos grupos, principalmente en São Paulo, Río y Minas Gerais.

Además de esos factores de carácter clasista, religioso, de género y étnico-culturales, que nutrieron el ascenso de las luchas sociales en Brasil bajo la dictadura, concurren para el mismo fin las movilizaciones populares con intereses específicos e inmediatos. Nos hemos referido ya a la cuestión del alza del costo de la vida; cabe destacar igualmente al movimiento de vecinos el cual, centrado en el problema habitacional y en el tema del medio ambiente, logró convocar también a las capas medias y fusionarlas con los sectores más pobres de la población. El fenómeno es visible desde 1975 en Río de Janeiro, donde dará lugar en 1978 a la Federación de las Asociaciones de Vecinos (FAMERJ) y se extenderá a ciudades de todo el país. De él se desdoblarían movimientos autónomos, como el de los mutuarios bajo la bandera de la conquista de la casa propia, y el movimiento ecologista.

En el mismo ámbito urbano se desarrollaron también otras vertientes: los movimientos de los jubilados y de los homosexuales. El ascenso del movimiento de masas en las ciudades indujo en su conjunto un notable florecimiento de la llamada prensa alternativa, que hizo temblar entonces a los grandes medios de comunicación masiva. Mientras tanto, en el campo, además del movimiento campesino, fue ganando creciente importancia el movimiento indígena, ambos estrechamente ligados a la cuestión de la tierra. Sin embargo, ninguno tuvo la capacidad organizativa, ni irradió tanta influencia hacia la sociedad civil ni impactó de manera tan directa la política oficial como el movimiento obrero.

Señalamos ya que, a mediados de los años setenta, en el contexto de la campaña en pro de la reposición salarial, el movimiento obrero emerge a la superficie de las luchas sociales. La relegitimación de la acción sindical se acentuó en lo sucesivo en el marco de la llamada "distensión", la cual precedió a la redemocratización brasileña y fue resultado de varios factores, en especial de la desarticulación de la izquierda y la expansión económica de 1968-1973 conocida como el "milagro" brasileño. El fin de este último —cuyo desgaste comienza a manifestarse en 1974—²⁴ exacerbó, como es normal en esos casos, las divergencias entre clases y grupos sociales, debilitando la base de sustentación del régimen. Tras la coyuntura de 1977, marcada por presiones obreras, la campaña en pro de la amnistía y el movimiento contra el alza del costo de vida

²⁴ Desde ese año, empiezan a declinar las elevadas tasas de crecimiento industrial y del PIB que habían caracterizado al "milagro": la economía pasa, así, a exhibir un comportamiento errático, lo que se acentuará en la década de 1980, sobre todo después de la recesión de 1981-1983.

en 1978, quedó caracterizado por el primer enfrentamiento directo de los obreros a los patrones y al régimen, en la gran huelga de la industria automotriz.

En los años que siguen, junto al creciente aumento de los efectivos sindicalizados, las huelgas se amplían e involucran a otros sectores, teniendo siempre a la cabeza a los obreros metalúrgicos. Desde 1980, es visible en los círculos sindicales la agitación en torno a la creación de una central única de trabajadores (CUT). Tras algunas divergencias que conllevan escisiones, ésta se constituye en 1983 en el Congreso de las Clases Trabajadoras realizado en San Bernardo, São Paulo, cuna del nuevo movimiento sindical; casi simultáneamente a esta reunión se realizó otra que, con el mismo nombre, tuvo lugar en Playa Grande, São Paulo, y que dio lugar a tendencias que crearían posteriormente otras dos centrales.²⁵

Paralelamente al proceso de reorganización del movimiento obrero, en 1980 tuvo lugar la reformulación partidaria —precedida en el año anterior por la amnistía política— que dio inicio a la redemocratización. Esta conduce en 1985 a la formación del primer gobierno civil tras dos décadas de dictadura militar, con lo que empieza una nueva fase del proceso. En este marco, se llegará a la nueva Constitución y, en 1989, al restablecimiento de las elecciones directas a todos los niveles, con lo que concluye la redemocratización del país.

Constituyente y movilización popular

Es natural que la gran cuestión que la élite política dirigente debía resolver al reunirse la Asamblea Constituyente en 1987, era el encauzamiento de la energía del movimiento popular para someterla a la dinámica interna del aparato de Estado; como vimos, esto se logró en buena medida. Pero ello no impidió que, en el curso del proceso constituyente, la sociedad civil echara mano de su elevado nivel de organización y combatividad para imprimir parcialmente su sello en el texto final. De ahí las ambigüedades de la Constitución de 1988 que señalamos arriba.

La labor de la sociedad civil se vio facilitada por el hecho de que, tras desconocer el proyecto gubernamental que se le había presentado, la Constituyente se dio una forma de organización que permitió trabajar desde lo particular a lo general, estructurándose en 8 comisiones y 24 subcomisiones temáticas. Al propio tiempo, ante la fuerte presión de las organizaciones sociales y clasistas,

²⁵ Sobre el tema, puede verse mi estudio "O movimento operário no Brasil", *Política e Administração*, Rio de Janeiro, II-2, julio-septiembre 1985; hay traducción al español: *Cuadernos Políticos*, núm. 46, México, abril-junio 1986.

ella aceptó el principio de que la sociedad civil pudiese presentar libremente enmiendas –o más precisamente propuestas– como subsidio a la labor de los representantes.²⁶

En la primera fase de sus trabajos, correspondiente al trabajo de las subcomisiones, éstas debieron considerar 122 enmiendas populares, algunas con más de un millón de firmas. Según datos de la Asesoría de la Comisión de Sistematización de la Constituyente y del Servicio de Procesamiento de Datos del Senado, 43 (o sea, el 35 por ciento) lograron aprobarse total o parcialmente (contra 117,400, es decir, 27 por ciento de las que presentaron los representantes electos). Por otra parte, en audiencias públicas, fueron escuchados directamente gran número de testimonios y sugerencias de entidades e incluso de personas de la sociedad civil.²⁷ Además, la práctica de las enmiendas populares se recogió en la Constitución mediante la figura de la iniciativa popular en materia legislativa.

En este contexto, no deja de sorprender que las fuerzas de izquierda, pese a no haber liquidado todavía el legado de la derrota histórica a que fueron llevadas a principios de los años setenta, hayan podido bloquear las iniciativas más osadas de la élite orgánica burguesa, aunque a veces haya sido a costa de alianzas de lo más heterodoxas (como sucedió en el rechazo al parlamentarismo, en que marcharon junto a grupos burgueses, a los militares y al mismo aparato estatal). Más que eso, sorprende que hayan logrado plasmar en el texto constitucional preceptos que atienden a profundos intereses y sentidas aspiraciones del pueblo brasileño.

²⁶ Sobre las enmiendas populares, puede consultarse, además de Michiles, *op. cit.*: Secretaría Nacional de los Plenos pro-participación popular en la Constituyente, *Texto explicativo da emenda popular na constituição*, 1987, mimeo, y Asamblea Nacional Constituyente, *Emendas populares*, Brasilia, Comisión de Sistematización, tomos I y II, 1988.

²⁷ El presidente de la Constituyente, Ulysses Guimarães, diría, al final de los trabajos: "Cerca de 5,4 millones de personas ingresaron libremente al edificio del Congreso Nacional [donde funcionaba la Constituyente, aclaración del autor]". Y añadiría que hubo así un "representativo y oxigenado soplo de gente, de calle, de plaza, de *favela*, de fábrica, de trabajadores, de cocineras, de menores carentes, de indios, de *passeiros*, de empresarios, de estudiantes, de jubilados, de servidores civiles y militares, atestiguando la contemporaneidad y autenticidad social del texto que pasa ahora a regir". Y Florestan Fernandes, en su calidad de diputado constituyente, escribiría: "Por varias vías, gente de diversas categorías sociales, profesionales, étnicas y raciales surge en el centro del palco y asume el papel de agente, de sujeto del discurso. Un indígena, un negro, un discapacitado, un modesto profesor salen de la oscuridad y se codean con los notables, invitados por su saber o compareciendo allí para abogar por las causas de entidades más o menos empeñadas en la auténtica revolución democrática... esas personas cruzan las puertas del Parlamento como paladines de causas particulares de alto significado nacional. No se presentan para cobrar promesas electorales. Despliegan banderas de las grandes esperanzas y las grandes ilusiones, combaten por utopías y luchan por nuestro futuro: literalmente, ponen a los constituyentes frente a exigencias que el fisiologismo, la debilidad y la ausencia de programas de los partidos ahuyentaron del debate constitucional." (*Cit.* por Michiles, *op. cit.*, pp. 135 y 127-128, respectivamente.)

Tal es el caso de los mecanismos de democracia directa y de participación y vigilancia ciudadana, así como la redefinición y ampliación de las garantías individuales y derechos políticos y sociales, y las medidas de corte nacionalista (no comentadas aquí, pero que representan otra de las innovaciones de la actual Constitución). Por limitados que sean los avances realizados, es innegable que abrieron espacios susceptibles de ser ocupados y ampliados a través de una movilización popular lúcida y perseverante.

Esa movilización es, por lo demás, indispensable no sólo para asegurar las conquistas logradas, sino también porque muchas de las cuestiones relevantes que se plantearon en los debates de la Asamblea Constituyente resultaron en soluciones de compromiso o condicionales, a ser decididas en eventos como el plebiscito de 1993, o en las batallas libradas en torno a las leyes complementarias y ordinarias que deben redondear el orden jurídico establecido en 1988, así como en la revisión de su texto prevista por la misma Constitución. En este sentido, queda todavía mucho por hacer, particularmente ahora que, asumiendo que su hegemonía está absolutamente consolidada, la clase dominante y su élite política se disponen a modificar el orden entonces establecido.

Consideraciones finales

Señalamos anteriormente que, desde su promulgación, la Constitución brasileña ha sido objeto de pertinaz cuestionamiento. Ya el ex-presidente José Sarney (1985-1990), bajo cuyo mandato ella vio la luz, la había acusado de volver al país ingobernable. Por su parte, el ex-presidente Fernando Collor de Mello —valiéndose de la convocatoria al plebiscito que, previsto en la misma Carta, visaba a permitir al pueblo opinar sobre la forma de Estado y de gobierno que debería adoptar el país, y que fue resultado de la derrota sufrida en la Constituyente por la corriente parlamentarista— anunció la apertura del periodo de revisión constitucional. Se impuso luego la idea de que, una vez realizado el plebiscito a cuyo triunfo apostaban los parlamentaristas, debería seguir inmediatamente la discusión de un conjunto de dispositivos que, de acuerdo a la élite dirigente, estarían destinados a readecuar el texto constitucional a las nuevas realidades económicas y políticas.

El plebiscito de abril de 1993 derrotó ampliamente las aspiraciones parlamentaristas de la mayoría de la élite política, que contaban incluso con el apoyo de sectores de la izquierda. Más tarde, el proceso revisionista se vio obstaculizado por los efectos del cambio de gobierno, tras el *impeachment* de Collor, y por la debilidad inicial de su sucesor, el vice presidente Itamar Franco. Esto permitió a quienes no estaban de acuerdo con la revisión —que comprendía ahora a toda la izquierda— bloquearla en el Congreso.

El tema volvió a debate en la campaña electoral de 1994 que dio la victoria a Fernando Henrique Cardoso, quien lo había incluido en su plataforma de candidato y, al asumir la presidencia, lo erigió en pre-condición para los cambios que pretende introducir en la vida brasileña. En ese contexto, la tesis gubernamental más cuestionada ha sido la llamada "desconstitucionalización", que consiste en reducir el texto constitucional a enunciados generales, susceptibles de ser reglamentados por leyes complementarias u ordinarias.

Entre las medidas inicialmente propuestas para el orden económico y social y que, curiosamente, no incluyen todavía el tema de la reforma tributaria –sin duda la más urgente– destacan:

1. En el plano económico y financiero: supresión de la diferencia existente entre empresa brasileña de capital nacional y de capital extranjero; apertura al capital extranjero en la minería y energía hidroeléctrica; "flexibilización" del monopolio estatal en materia de petróleo y telecomunicaciones, con la posibilidad de concesiones de servicios a la iniciativa privada nacional y extranjera; eliminación de las llamadas "vinculaciones", es decir, dispositivos que establecen porcentajes fijos para el gasto público, en relación principalmente a la educación y la salud; exclusión de los dispositivos que determinan transferencias proporcionales de los tributos recaudados por el gobierno federal a los estados y municipios.

2. En relación a la reforma del Estado: retirar del texto constitucional el régimen jurídico único de los servidores públicos; permitir la contratación de servidores sin concurso público y sin derecho a la estabilidad, reservando tales figuras para los llamados funcionarios públicos del Estado: diplomáticos y fiscales de recaudación de impuestos; poner fin al principio de la estabilidad laboral; elevar la edad mínima para jubilaciones en el servicio público.

3. En el orden social: reformar el sistema público de previsión social mediante la supresión de la jubilación por tiempo de servicio; limitación de beneficios a jubilados y pensionistas, cubriéndose el resto a través de la previsión privada, y el aumento de la edad mínima para la jubilación.

La reacción de los partidos de izquierda, sindicatos y organizaciones sociales ha sido, como es comprensible, de rechazo a esas propuestas. Ellas son cuestionadas doblemente:

a) En cuanto al mérito de los cambios que plantean, dado que son en su mayor parte lesivos a las mayorías populares y a la nación, siendo muchos de ellos imposición inequívoca de los capitalistas extranjeros,²⁸ y

²⁸ Para muestra, un botón: en una comida ofrecida en Brasilia a los inversionistas extranjeros por el entonces ministro de Hacienda, Marcílio Marques Moreira el 15 de julio de 1992, el presidente de la Rhodia en Brasil, Edson Vaz Musa, declaró: "Lo que queremos ahora es ser tratados como cualquier otra empresa."

b) En cuanto a las prioridades que ellos suponen.

Así, junto a la crítica a la apertura indiscriminada al capital extranjero, el énfasis en las privatizaciones y las medidas que modifican aspectos del orden social, se considera que una proposición coherente debería priorizar, en el plano económico y financiero, a la reforma fiscal. Sin embargo, los partidos de izquierda tratan frecuentemente de impedir los cambios mediante el bloqueo. Si bien es una táctica a veces justificable en el plano parlamentario, esto no conduce a la discusión franca, al combate abierto, a la movilización popular, la cual supone necesariamente una propuesta alternativa al proyecto de reforma constitucional que interesa a la burguesía y su élite política.

Es preciso, a partir de la movilización popular, forzar un giro en la discusión de los cambios institucionales, que desplace el énfasis hacia la defensa y la ampliación de las conquistas logradas por las masas en el periodo constituyente, especialmente las conquistas democráticas. Son muchos los temas a considerar, en particular:

1. Ampliación de las cuestiones a ser objeto de plebiscito y definición de las que serían sometidas a *referendum*, convirtiendo ambas figuras, según el tema tratado, en mecanismos imprescindibles para cualquier reforma constitucional;

2. Extensión de la iniciativa popular a las cuestiones constitucionales y reducción de los requisitos que ella debe llenar, empezando por el número exigido de firmas, que debe fijarse de preferencia en treinta mil, de acuerdo a la norma que se adoptó para las enmiendas populares;

3. Fortalecimiento de la participación popular en los asuntos que afectan directamente los intereses colectivos, primariamente educación, salud, transporte, medio ambiente y desarrollo urbano, aunque también en la formulación e implementación de la política agrícola e industrial, volviendo efectiva la acción de los interesados en la primera y extendiendo el principio a la segunda;

4. Democratización del proceso electoral, mediante una reforma que implique la adopción del voto distrital, la fidelidad partidaria y la prestación regular de cuentas de los representantes, funcionarios y magistrados en asambleas públicas, las cuales, por otra parte, podrán destituirlos cuando lo estimen conveniente;

5. Desreglamentación de los medios de comunicación, con el fin de asegurar el derecho irrestricto de personas, partidos, sindicatos y organizaciones sociales, así como de instituciones de enseñanza e investigación, a expresar libremente su pensamiento, mediante la mera extensión de lo que dispone el & 6o. del artículo 220 ("La publicación de vehículo impreso de comunicación no depende de permiso de la autoridad") a todos los demás medios de comunicación;

En la práctica, ello significa la desaparición de la expresión capital extranjero en la Constitución (brasileña)¹⁰: *Jornal do Brasil*, Río de Janeiro, 16 de julio de 1992. Esta es una de las reformas constitucionales que propone el actual gobierno.

6. Definición inequívoca de los principios de cogestión y de autogestión para las empresas públicas, descartándose la privatización pura y simple, y de participación de los trabajadores en las decisiones de las empresas privadas, tanto en materia tecnológica y productiva, como en relación a las políticas de inversión;

7. Aplicación forzosa del inciso IV del artículo 7o., relativo al salario mínimo, estableciéndose un periodo de tres años para que, mediante reajustes superiores a la inflación, éste alcance el nivel exigido para atender las necesidades básicas del trabajador y de su familia;

8. Fijación de un plazo de cinco años y de metas a ser progresivamente alcanzadas para la realización de la reforma agraria; ampliación de uno a diez años para el rescate de títulos de la deuda agraria (que indemnizan la desapropiación de tierras requeridas para ese fin), en pie de igualdad con lo que se establece para los títulos de dominio o de concesión de uso a los beneficiarios; sustitución de la exigencia de pago en dinero por la de pago en títulos en el caso de las mejoras introducidas por el dueño de tierras;

9. Aprobación plebiscitaria de un proyecto de reforma fiscal de carácter progresivo, basado en los impuestos directos, simplificador de tasas y tributos y que establezca claras prioridades para el gasto público, así como las vinculaciones a que éste debe estar sometido;

10. Facultades amplias a personas y entidades para intervenir, a través de instancias adecuadas, en la determinación de las fuentes y el destino de los recursos del Estado, así como en la fiscalización de su empleo, mediante el derecho a la información en esas materias y la facultad de proponer acciones de inmediato efecto suspensivo hasta su apreciación por el Congreso o el Judiciario, facultad que deberá contar con mayores facilidades a nivel de los estados y, sobre todo, de los municipios.

Estas y otras medidas deben ser puestas a la consideración del pueblo brasileño, al revés de los temas que la ideología neoliberal del gobierno sometió a la discusión y que interesan exclusivamente a las clases dominantes nacionales y extranjeras y al Estado burgués. Pero no se puede perder de vista que en la cuestión democrática reside el principal reto para el pueblo brasileño, ya que en la medida en que ésta se vaya resolviendo de manera suficiente, le será posible actuar directamente tanto en la configuración del orden jurídico como en la gestión de la sociedad y la economía.

El ascenso y auge del capitalismo —que fundamentan la hegemonía de la teoría política burguesa y, en su seno, del liberalismo— junto a los percances recientes del socialismo europeo, obligan a que las conquistas democráticas que interesan a las masas deban empezar a realizarse en los intersticios del orden jurídico—institucional burgués, sin esperar que se produzca la toma del poder por ellas. La posibilidad de edificar sobre nuevas bases una democracia que abra de nuevo

camino al socialismo, pasa por la lucha por la autogestión en la sociedad y en la economía, combinada con la ampliación sin restricciones de los procesos electorales, la desreglamentación de las organizaciones clasistas, sociales y partidarias, así como de los medios de comunicación, la participación de los electores en la designación de los candidatos a cargos públicos y la revocabilidad de los representantes, funcionarios y magistrados por las bases. Estos objetivos pueden y deben ser objeto de lucha inmediata, lucha que se constituirá simultáneamente en escuela para la formación democrática y socialista de nuestro pueblo.

Hoy, cuando el debate constitucional vuelve al centro de la vida política, esas cuestiones deben constituirse en materia de reflexión para el pueblo brasileño. Es empero indispensable que esa reflexión rehuya el inmediatismo y se remita al análisis del proceso histórico de la democracia liberal burguesa, cuya mayor enseñanza es mostrar que es posible para las masas, a través de sus luchas, realizar conquistas democráticas significativas aprovechando los espacios que abre el régimen liberal mismo. Plasmarlas en el entorno jurídico-institucional y llevarlas efectivamente a la práctica, aunque no impliquen cambio efectivo en la esencia del régimen —que seguirá siendo expresión de la dominación burguesa mientras esa clase detente el poder del Estado—²⁹ pueden no obstante representar para las masas tanto una ampliación de su campo de acción, cuanto un aprendizaje democrático, susceptible de prepararlas para el ejercicio pleno del poder, cuando llegue su hora.

Por ello, los elementos democráticos presentes en la Constitución de 1988 son el mejor instrumento que ha tenido el pueblo brasileño a lo largo de su historia, para luchar por un orden económico y político que atienda a sus intereses y aspiraciones. Todo está en no permitir que esa posibilidad quede en el papel y que, en el actual proceso de revisión constitucional, él intervenga de manera activa en su curso, utilizando ampliamente los mecanismos que logró conquistar en 1988. Es la continuidad y la profundización de la lucha democrática lo que hará que la forma constitucional que cristalizó entonces, asuma contenidos correspondientes a las expectativas que ella despertó, despejando el camino hacia nuevos e inesperados desarrollos, orientados hacia la construcción de una democracia superior.

²⁹ Como señaló Lenin, el Estado burgués se caracteriza por la supremacía del parlamento, es decir, de la representación, siendo elementos estructurales de la máquina estatal el ejército, la policía y una burocracia ubicada *arriba* del pueblo. Por esta razón, una vez conquistado el poder por la vanguardia proletaria rusa, él consideraba que ese acto sólo estaría garantizado en la medida en que las masas obreras y campesinas percibiesen que se traba de ir "en contra de la restauración de la política, en contra de la burocracia inamovible y privilegiada y en contra del ejército separado del pueblo". Y concluía: "... precisamente en esto, y sólo en esto, consiste el nuevo tipo de Estado". *Cf.* "Las tareas del proletariado en nuestra revolución", *Obras completas*, México, Ed. Salvador Allende (autorizada por la editorial argentina Cartago), tomo 24, pp. 485 y ss.