

# Transición y crisis de gobernabilidad en Brasil\*

BENICIO VIERO SCHMIDT

## *La transición*

Antes que nada es preciso evitar la emboscada imbuida en la cuestión de la gobernabilidad. Por lo común, se entiende por sus componentes de exclusión, cargada de contenido valorativo, referida “a lo que no es factible de ser gobernado”, de ser puesto bajo control efectivo. De ahí que gobernabilidad se pueda apreciar mejor en el entendimiento de lo que vendría a ser “no gobernabilidad” o “crisis de gobernabilidad”.

Ahora bien, la discusión que aquí se presenta se hace respecto al caso brasileño y a él estará referido el abordaje analítico. Se trata de una situación característica de transición política en el contexto de una amplia crisis de gobernabilidad. Para los efectos analíticos la conexión no es necesaria. Para los efectos históricos, tampoco, aunque no siempre hay una articulación entre las dos dimensiones. Pero, como procuraremos indicarlo, en Brasil ocurre así: una larga transición política, desde un régimen autoritario modernizador, hasta un régimen político basado en consignas democratizadoras, pero todavía indefinido en cuanto a sus límites sociales y económicos. Es una crisis de gobernabilidad, iniciada décadas atrás, con manifestaciones dictatoriales (1964, 1969, 1977, etcétera), que se prolonga en el tiempo y en este momento asume rasgos de desesperante agudización.

Este cuadro, transición con crisis de gobernabilidad, encuentra a las instituciones políticas, a la opinión pública y a los agentes económicos fundamentales en un clima de inseguridad, impotencia asumida y asombrosa incapacidad para hacer nuevas propuestas de relaciones políticas. Se tiene la impresión generalizada de que ya fue grande el avance institucional, pero que lo fue en un ambiente de vacío político, de completa incertidumbre, donde quien más arriesgó, ganó más. Esto, sin tomar en cuenta los límites sistemáticos de convivencia forzada entre actores desiguales, en un escenario marcado por una fuerte dependencia estatal y un alto grado de oligopolización de la economía.

La combinación de *transición* con *crisis de gobernabilidad* produjo para

\* Comunicación presentada en la Mesa Redonda “Democracia: Gobernabilidad democrática, partidos políticos, reforma política” en la Asamblea General de CLACSO, Recife, 16 al 21 de noviembre de 1987.

Brasil y para los ciudadanos brasileños un clima de mucha aprehensión. Algunas cuestiones fundamentales, tanto de naturaleza político-institucional (tales como el parlamentarismo y el presidencialismo), cuanto de naturaleza económica y social como la estabilidad en el empleo, fueron marcadas por la variable contextual de la incertidumbre. Los debates giran, con frecuencia, no tanto alrededor de la cuestión en sí, sino sobre el juego político y económico del pasado. O sea que el contenido simbólico se torna en una realidad envolvente a partir de la cual pasan a orientarse los agentes políticos. Las implicaciones de esta situación para el establecimiento de reglas claras de relaciones políticas, son obviamente negativas y agravan las dificultades de una construcción sistemática de bases para negociar.

Como consecuencia directa de este hecho, los actores políticamente organizados y presentes en los medios de comunicación actúan tomando posiciones agresivas, rocambolescas, provocativas. En este ambiente, las referencias a un golpe militar "inminente" pasan a ser vulgaridades y de verdad funcionan como elemento de intimidación de doble filo, donde todos en verdad desconfían y temen perder su posición en caso de que esta "solución" sea la alternativa. Y por eso es frecuente la alusión a Bakunin de los empresarios; a la "desobediencia civil", por los monopolios automovilísticos extranjeros, al "atraso y traición del movimiento sindical", por los líderes del trabajo, etcétera.

En este mercado semántico bastante confuso, se hace recomendable un examen inicial para la identificación del campo de transición y el de la gobernabilidad en Brasil.

La cuestión de la gobernabilidad se refiere a la administración del capital social por parte del Estado-gobierno. Tanto en la perspectiva marxista, que toma al capital social como producto socialmente producido y puesto bajo la reglamentación estatal, como en la perspectiva sociológica plasmada por Bourdieu, en que el capital social es sinónimo de "conjunto de relaciones mundanas", hay implicaciones para que delimitemos la gobernabilidad como una relación social a partir del Estado-gobierno.

En la óptica de la acumulación, la gobernabilidad implica capacidad de administración. Calificación de un orden gubernamental dado para mantener altas tasas de ahorros, altos niveles de inversión, bajos niveles de desempleo, distribución democrática de ingresos y salarios y acceso unánime a los bienes, servicios y equipamientos sociales en general.

En la óptica de la legitimidad, la gobernabilidad implica la existencia de consensos mínimos sobre cuestiones legales, institucionales y estrictamente político-representativas. Constitución, leyes y códigos estables y aptos para captar los cambios en las relaciones socioeconómicas que surgen, extensos para permitir la representación de los intereses expresados políticamente. En suma, el conjunto de reglas asumidas por la sociedad, como su código básico de referencia de comportamiento, es una condición necesaria para el establecimiento de los fundamentos institucionales de legitimación.

Por lo tanto, a diferencia de Habermas, nuestro abordaje identifica insumos y productos en los dos polos básicos del sistema gubernamental. En una aproximación empírica a su raciocinio lógico, no hay cómo negar que tanto en la esfera de la acumulación como en la de la legitimación existe la necesidad de convertir recursos disponibles para los agentes en productos. Éstos, consumidos individualmente o repartidos socialmente, deben generar legitimidad frente al orden político y alimentar la reproducción del sistema global.

Habermas identifica la no-gobernabilidad como si fuera la síntesis de una crisis de *insumos* (legitimación) y una crisis de *productos* (racionalidad). Las razones reposarían, materialmente, en los circuitos de la esfera simbólica del comportamiento político y su vinculación con las instituciones representativas, tanto como en los circuitos de la esfera productiva y reguladora del acceso público a bienes y servicios.

Creemos que la ecuación puede ser ampliada en la medida en que las sociedades contemporáneas están marcadas por características nuevas y abarcadoras. Sus aspectos más cruciales pueden ser ilustrados por la existencia de una *politización* creciente, de una ampliación de la *capacidad reguladora* de la esfera pública sobre los intereses y por una *inversión* de las relaciones entre oferta y demanda. En las sociedades contemporáneas, dadas las formas de los mercados, y la presencia en ellos de la influencia de los medios de comunicación de masas, es la oferta la que determina la demanda; y no necesariamente lo contrario.

A partir de estas consideraciones, es posible afirmar que un criterio fundamental de la gobernabilidad es la existencia de un referente legal, que pueda prever los comportamientos y sus sanciones; que pueda delimitar el alcance de los varios campos de acción de los diversos agentes, y que, desde el punto de vista político, permita que los varios *tiempos históricos* inherentes a las clases sociales y a los agrupamientos organizados puedan convivir y modernizarse.

De modo más expresivo, y próximo a una interpretación inmediata a lo real, el punto de vista de Hirschman prolonga las afirmaciones de Przeworski de que “la democracia es el reino de la incertidumbre”.

El caso brasileño presenta componentes de transición con crisis de gobernabilidad. Existen indicadores sociales y económicos que señalan la etapa crítica. Hay condiciones legales y políticas que igualmente la confirman.

La revocación de la legislación autoritaria, que fue procesada a partir de 1985, coincide con la elaboración de una Carta Constitucional mediante un Congreso elegido no con esta exclusiva finalidad. Además de existir un Congreso regular y ordinariamente elegido, no se contempló un anteproyecto elaborado antes de la reunión del actual cuerpo político para las tareas representativas de elaboración de una nueva Constitución. Por una orientación prejuiciada con respecto a los trabajos de la Comisión Afonso Arinos, el Congreso despreció el trabajo arduo y una descripción extensa. En la opción de aceptar el trabajo original, pasaron ya nueve meses y en

el horizontal inmediato se perfilan retrasos mayores en el ritmo de confección del documento final, porque la mayoría del plenario (314 congresistas) interpuso recursos sobre el propio Reglamento Interno de la Asamblea Nacional Constituyente.

Si la situación estuviese marcada solamente por el proceso de transición política, la crisis se habría circunscrito. Pero el momento incluye el establecimiento de un conjunto de reglas constitucionales y de legislación ordinaria y complementaria que deberá contemplar las nuevas relaciones sociales y políticas que surgen en un país que sufre un rápido proceso de modernización. De ahí la complejidad desafiante de la simultaneidad de la *transición* y la *gobernabilidad*.

Con algunas precauciones se puede decir que la transición del régimen político autoritario brasileño debe encararse como la más larga en el occidente contemporáneo. Argentina, Uruguay, Grecia, España y Portugal tuvieron trayectorias más cortas y resultados más estabilizados que los nuestros. Iniciada en 1974 con el discurso de "apertura" de Geisel, la transición pasó por duras pruebas; como la enmienda constitucional núm. 8 de 1977, el "Pacote de abril", con la creación de dos senadores "biónicos" sobre la base del cociente electoral que dejó de ser electorado para ser población, privilegiando así a los estados menos desarrollados, y se convirtió en un marco importante en la trayectoria de la democratización. O como el atentado de Riocentro, en 1981, cuyos resultados militares todavía no se han esclarecido, y fue factor importante en la caída del gobierno del general Golbery do Couto e Silva. O como la enmienda constitucional núm. 22, que establece un mínimo de seis y un máximo de 60 diputados federales por estado, además de fijar en seis el número de representantes de las Asambleas Legislativas en el Colegio Electoral que eligió al presidente de la república en 1985. O como el vacío de poder en el gobierno Figueiredo, especialmente en los dos últimos años (1983-1984), y así en adelante, o el pacto establecido entre las élites para la derrota de la enmienda de Dante de Oliveira (abril de 1984), que prevé elecciones directas para presidente de la república y acaba por llevar a la presidencia en elecciones indirectas a Tancredo Neves y a José Sarney. La muerte de Tancredo y el ascenso de José Sarney cierran un ciclo. Se abre el escenario de la reconstitucionalización del país.

Las elecciones generales (Congreso, asambleas de los estados, gobiernos de los estados) de 1986, consagran al gran partido de oposición en el mayor poder político del país. El éxito popular del Plan Cruzado, dirigido por el ministro Dilson Funaro, y modelado según experiencias recientes en Israel y la Argentina, consagra a veintidós gobernadores del PMDB y uno del PFL, y confiere mayoría aplastante al PMDB también en la Cámara y en el Senado. Las condiciones estaban dadas para una reforma del Estado, de acuerdo con las posiciones asumidas a lo largo de más de veinte años de oposición al régimen burocrático-autoritario. Pero el desgaste del plan económico, prácticamente revocado un día después de las elecciones (16 de

noviembre de 1986) y las disensiones internas del partido mayoritario, llevan a la creación de un panorama crítico en las relaciones entre todas las fuerzas políticas.

La figura de un presidente oriundo de cuadros políticos conservadores y antes nepotista y clientelista, indeciso en cuanto a las explicaciones posibles y alternativas para la situación nacional, contribuyó en gran medida a presentar un cuadro de indecisión. La suspensión del pago de los intereses de la deuda externa por tiempo indeterminado es decretada el 20 de febrero de 1987. Para sorpresa de los gobernantes, no hay movilización popular en defensa de una medida pretendidamente tan "nacionalista" y "progresista". Brasil había dilapidado sus reservas internacionales; el Cruzado II había traído el rigor fiscal, y la opinión pública experimentaba los efectos de una tasa de inflación nuevamente creciente.

Bajo las promesas de control de la maquinaria estatal, disminuyeron las importaciones. Después de acusar un retraso en los primeros meses del año hubo crecientes saldos positivos en la balanza comercial, a partir de marzo, y cae el ministro Funaro. Un nuevo ministro asume el cargo a fines de abril y presenta un Plan Macroeconómico de Ajuste (junio de 1987), que supone, para ser viable, una tasa de inflación no superior al 3% mensual. Presentado el nuevo plan, basado en el estricto control de los salarios y el congelamiento que favorece a un conjunto de *items* esenciales, se retoman las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional.

En julio, Bresser Pereira trata de convencer a la cúpula del PMDB de acudir al FMI. El 6 de noviembre, Brasil termina el acuerdo y suspende la moratoria. El día 9, la dirección del PMDB se encuentra con el ministro y acepta como "razonable" el acuerdo con el FMI. Las tasas han llegado al 11% (octubre-noviembre). Aumentan las reservas en divisas, dada la compresión de las importaciones, y un enorme esfuerzo de exportación.

### *La crisis*

Junto con estas variables de naturaleza macroeconómica y decisorias, está en funcionamiento la Asamblea Nacional Constituyente con conclusiones propias y hasta graves para la estabilidad de la renaciente democratización brasileña.

Aun en el ámbito de su Comisión de Sistematización, con trabajos anteriores al desenvolvimiento de los debates y decisiones en el plenario, la ANC avanzó en ciertas cuestiones claves (estabilidad, empresa nacional, régimen parlamentarista), dejó otras en el mismo estado en que se encontraban en la Constitución vigente (la cuestión militar) y reformó progresivamente otras de naturaleza federativa y tributaria (reparto de los ingresos tributarios y responsabilidades entre los poderes de la república).

En este contexto, hay un voraz y repentino resurgimiento de la derecha

conservadora brasileña. Aunque muchos analistas nacionales e internacionales sostienen que la derecha brasileña difícilmente se incorpora al Estado-gobierno bajo consignas retrógradas, bajo el punto de vista económico aparece en el escenario político agitando ideas típicamente reaccionarias, en relación con ciertas conquistas modernas: reforma agraria, reforma urbana, estabilidad para los trabajadores, separación entre derechos rurales y urbanos, derechos de las mujeres, impuesto al patrimonio y las herencias, etcétera.

Esta situación política conflictiva, con un recrudecimiento de las acciones violentas que realizan grupos latifundistas que pueden ejercer presiones sobre congresistas, atentados y muertes, encuentra una economía en flagrante receso. Hay pérdidas notables del poder real de los salarios medios: cerca del 30% en los últimos doce meses. Hay indicadores de falta de inversión en sectores clave de la economía, principalmente en el sector productivo estatal; se proyecta un crecimiento industrial muy bajo.

En este sentido, las proyecciones y el análisis del INPES (*Gazeta Mercantil* del 19 de octubre de 1987 : 3) indican un futuro crítico para la economía:

#### TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO REAL

<i>Discriminación</i>	<i>Tasa de crecimiento del producto real (%)</i>		
	<i>1985 observado</i>	<i>1986 observado</i>	<i>1987 observado</i>
PIB	8.26	8.19	4.22
Sector agropecuario	8.78	- 7.30	11.92
agricultura	13.63	- 10.00	17.92
producción animal	1.30	- 3.10	2.61
Sector industrial	8.95	12.13	2.23
construcción civil	11.28	17.65	0.00
transformación	8.30	11.28	2.80
extractiva mineral	11.50	3.65	- 1.80
servicio industrial de utilidad pública	10.20	8.30	4.50
Sector comercio	8.80	9.90	4.08
Transporte y comunicaciones	7.00	13.3	4.70
Instituciones financieras	9.998	7.15	5.70
Gobierno	2.40	2.40	2.40

FUENTE: IBGE e IPEA/INPES.

El déficit público deberá variar en torno al 4.5% del PIB. El retraso general refleja el deterioro general de los salarios reales, que viene suce-

diéndose a partir de fines de 1986, vinculado con una política de intereses realmente elevados. Los analistas afirman que "el Brasil, como una frustración del Plan Cruzado, recorrió en seis meses un camino que el Plan Austral demoró dos años en recorrer". "En un prematuro balance de la década de los ochenta, es probable que Brasil se encuentre con una tasa de crecimiento medio anual no superior al 4% en la década y con una producción industrial que se haya desenvuelto *pari passu* como la producción agropecuaria" (*Gazeta Mercantil* del 19 de octubre de 1987 : 3).

El clima de incertidumbre domina a los empresarios que deben programar sus inversiones para el ejercicio siguiente. A su vez, el Estado va viendo disminuida su capacidad de inversión:

## TASA DE INVERSIÓN DEL SECTOR ESTATAL FEDERAL

<i>Año</i>	<i>%</i>
1980	4.4
1981	4.9
1982	4.9
1983	3.7
1984	3.2
1985	3.2
1986	3.1

FUENTE: SEST.

El sector productivo estatal ha ido disminuyendo sus inversiones a tasas acentuadas. En el período de 1980 a 1986, de nueve empresas estatales (Telebrás, Portobrás, Rede Ferroviaria, Electrobrás, Itapú, Petrobrás, Vale do Rio Doce, Siderbrás y Nuclebrás) solamente Telebrás y Vale do Rio Doce tuvieron aumentos en sus inversiones líquidas. Las demás perdieron capacidad de inversión; algunas, como la Nuclebrás y la Siderbrás, de manera espantosa.

## INVERSIONES DE EMPRESAS ESTATALES FEDERALES

Millones de cr\$ de 1984

<i>Empresa</i>	<i>1980</i>	<i>1986</i>
Telebrás	1 641.4	2 141.2
Vale do Rio Doce	820.7	1 344.9
Siderbrás	3 643.3	990.9
Nuclebrás	244.6	68.4

FUENTE: SEST.

Por su parte, los salarios han crecido menos que las tasas de productividad media en la industria paulista, líder regional del sector. En los dos últimos años, el salario real medio creció 4.1%; mientras que la productividad de la industria paulista creció cerca del 5%, según FIESP. Los datos indican que los salarios, *grosso modo*, no tienen influencia sobre la tasa de inflación, retomando, desde ahora, los dos dígitos que se han anunciado para el mes de noviembre.

## INFLACIÓN — IGP/FGV

	<i>Índice</i>	<i>Variaciones porcentuales</i>		
		<i>Marzo (86 = 100)</i>	<i>Por mes</i>	<i>Por año</i>
Marzo	169.77	15.00	47.02	69.77
Abril	203.86	20.08	76.53	105.05
Mayo	260.09	27.58	125.22	160.77
Junio	327.38	25.88	183.50	226.52
Julio	357.93	9.33	209.95	254.75
Agosto	374.03	4.50	223.90	265.83
Septiembre	404.02	8.02	249.86	290.89
Octubre	449.06	11.15	288.86	328.52

En verdad, las causas de la inflación son varias y una de sus razones tiene que ver con el enorme endeudamiento del sector público, tanto externo como interno. Desde el punto de vista de la deuda interna, es bueno destacar su peso específico. Los intereses de la deuda interna y las transferencias hacia el sector productivo han crecido, pasando a absorber dos tercios de los ingresos corrientes de la administración pública. Los intereses pasaron de 1.3% a 10.9% del PIB entre 1973 y 1985; hoy es el principal *ítem* de los gastos gubernamentales, y es enorme el tamaño de la deuda pública interna, estimada en cerca de 80 mil millones de dólares.

Sumadas las transferencias al sector productivo (10.3%) los subsidios (1.6%) y los intereses de la deuda pública interna (10.9%) constituyen los grandes *ítems* de los gastos corrientes de la administración en 1985, tomando como referencia, y relativamente, al PIB. Esto contrasta con los gastos de consumo final (personal) que pasa de 10.9% del PIB en 1973 a 9.7% en 1985.

Esta situación ilustra el papel subsidiario del Estado frente a las necesidades de reproducción del capital. La gran causa del déficit público, aducida por fuerzas particulares y otros sectores conservadores, viene siendo

el *item* "consumo final" (personal y otros gastos, excluidos intereses y transferencias); la verdad es que:

- a) decreció en relación con el PIB (10.9% en 1973, 9.7% en 1985);
- b) decreció en relación con los demás *items* (intereses: 1.3% del PIB en 1973 y 10.9% en 1985).

Las campañas en favor de la desestatización mencionaban siempre el control del capital, pero no sus mecanismos perversos de transferencia y subsidios al sector privado. Estos factores son responsables, en gran parte, de los gastos gubernamentales, responsables por los déficit crecientes y causa de inflación.

Por esas razones, el tratamiento de la deuda pública interna es prioritario en una perspectiva de transformación democrática. Materia explosiva en sí misma, porque los portadores de títulos y beneficiados por los altos intereses establecidos por las entidades financieras, con vistas al establecimiento de una política de control brutal de la demanda (vía salarios e intereses), son los grandes conglomerados financieros. Hoy, son verdaderos socios del Estado y, además, en condiciones privilegiadas.

Lo ilustran los hechos ocurridos al final de 1986 (noviembre-diciembre) que indican que el fracaso del Plan Cruzado se debe fundamentalmente a las presiones del sector financiero sobre los sectores productivos del capital instalado en Brasil. Ya detentadores del 60% de la deuda de la Unión, y siendo favorecidos por la captación —a costo cero— de los depósitos a la vista y con intereses bajos, el cuadernillo de ahorros y otros mecanismos, los bancos y sectores del gobierno elevan las tasas de interés de 4.9 a 7.3% en un mes. Esto sin que haya un cambio formal en el proceso de congelamiento de precios, todavía en vigor.

"Ya estaba deflagrada la crisis que se traduciría en el incremento de los precios en enero, febrero y marzo, realimentada por la carrera de los intereses medios del capital en giro que saltan de 15.9%, a 21.2% y a 24% respectivamente."<sup>1</sup>

Las convergencias del aumento de los intereses giran en torno de una extraordinaria carga extra sobre el gobierno y los sectores productivos del país, varias veces superior a los 800 millones de dólares, que deberían ser pagados de las tasas de intereses destinados a los bancos internacionales por la deuda externa. Coincidentemente, esta situación ha hecho líderes en rentabilidad a los bancos privados brasileños, tanto en escala interna como externa.

Si se suman algunos de los elementos destacados hasta aquí, es justo suponer que las tasas de formación bruta de capital fijo indican los caminos posibles de la economía en las próximas coyunturas.

Ahora bien, en el período 1971-1973 esta tasa fue de 17.3%; donde el sector productivo estatal viene siendo responsable del 3.3% y el sector privado del 22.6%.

<sup>1</sup> Timm, P. C., *Carta de Conjuntura do CORECON-DF*, mayo de 1987.

Coincidente con el inicio de la "apertura" política, a partir de 1974, hay una desaceleración en las inversiones; disminuyen las inversiones privadas (-1.8%) y aumenta notablemente la inversión del sector productivo estatal (37.9%). En promedio, la formación bruta de capital pasa de 17.3% (1971-1973) a 6.7% (1974-1978).

En un período más reciente (1984-1986), la tasa media de formación bruta de capital fue de 12.4%. Hay una verdadera desinversión estatal, ya ilustrada anteriormente, que se traduce en la tasa global de -1.5 en el período.

Estos datos ilustran —desde el punto de vista económico— las dificultades para prever el ritmo futuro del desarrollo. Los sectores privados y estatales están inseguros en cuanto a las decisiones cruciales bajo control del Plan Macroeconómico, que restringe los gastos del Estado.

El escenario indica el alto grado de fantasía imperante ante las discusiones sobre "desestatización" de la economía, como condición para resolver el déficit gubernamental y "liberar" al sistema económico privado de las "amarras" del sector público.

La verdad es que las transferencias al sector público y la remuneración financiera —por parte del Estado— son muy superiores a sus gastos en personal y otras operaciones de naturaleza social.

Las relaciones entre inflación y crecimiento económico son obviamente complejas e implican una interacción del déficit público con la capacidad de inversión, y así en adelante. Pero afortunadamente, en la visión keynesiana, el déficit público puede actuar como factor benigno para contrabalancear los precios regresivos provocados por la contracción económica, "pero en los años más recientes se viene difundiendo la práctica de enfrentar situaciones recesivas con políticas llamadas de austeridad, caracterizadas por la búsqueda de la reducción del gasto público, y por medidas de restricción monetaria".<sup>2</sup>

Un clima de agotamiento se adueña de la escena política. La figura del presidente de la república está desgastada, se profundiza el descrédito de las instituciones democrático-representativas. Las encuestas de opinión van indicando sistemáticamente una "añoranza" de los militares en el poder, en especial en los sectores más pobres de la población.

La *Folha de São Paulo* realizó tres encuestas con una muestra de la población de São Paulo. Los resultados indicaron, con persistencia, la invocación de la presencia militar en la memoria política nacional, como recurso de poder disponible y alternativo al actual comando civil del sistema.

Hay una fuerte presencia de los militares en el universo de la opinión pública; hay una marcada inclinación por la "continuidad de la transición" y una acentuada preferencia por las elecciones directas en 1988, como solución al *impasse* institucional y político.

Al parecer, una reacción de odio a la fuerte presencia del debate par-

<sup>2</sup> Castro, A. B. y F. E. P. Souza, *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*, Río de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

lamentario ha llevado a la población a preferir la “certeza” de los tiempos autoritarios. Se trata en verdad de una doble reacción: *a*) contra lo que hay ahí de inmovilismo y compromiso, basados en la retórica libertaria y en la práctica ineficiente del gobierno, y *b*) a favor de la seguridad, de la quiebra de la anomia nacional, como si esto fuese una adhesión a la referencia mítica de “orden” proporcionada por los sectores burocráticos y militares predominantes de 1964 a 1985, junto a los sectores más pobres de la población. Es notable cómo, a pesar de la acentuación de estas preferencias en las clases de ingresos y educación más bajas, también se presentan en las clases medias. Es una ilustración lógica de la experiencia histórica brasileña, porque las nuevas clases medias fueron básicamente el fruto social del régimen autoritario, por su coincidencia con un ciclo de expansión capitalista; el contexto del “milagro brasileño”.

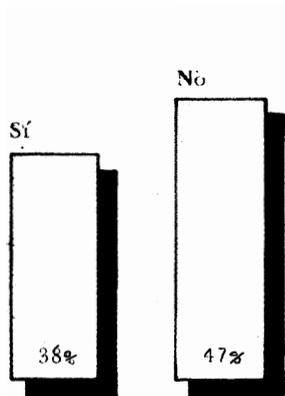
De cualquier forma, esto ilustra un contexto donde la fragilidad de las instituciones democráticas resulta obvia. El discurso de las diversas facciones, en especial de las que son hegemónicas políticamente, consolidadas por el aglutinamiento en una “central”, es terriblemente pobre. La desestabilización de las instituciones es formulada con base en el descrédito del trabajo parlamentario. Juristas famosos (Miguel Reale) y líderes empresariales (Antonio Ermínio de Moraes) no vacilan en calificar la actividad política en términos altamente negativos. La alternativa propuesta pasa por el llamado a las élites, a los “hombres de bien”, que dirigen las grandes empresas privadas, para que salgan de sus refugios y realicen las presiones necesarias sobre la Asamblea Nacional Constituyente, en especial con referencia a los siguientes temas:

- *Reforma agraria*, con nombramiento de posesión inmediata y criterios para la determinación de la función social de la propiedad de la tierra;
- *Estabilidad en el empleo*;
- *Imprescriptibilidad de antiguas discusiones laborales*;
- *Jornada de trabajo*, con aprobación de 44 horas semanales;
- *Remuneración de horas extras*, fijadas ahora en 100%;
- *Empleo obligatorio* (10%) a trabajadores con más de 45 años;
- *Licencia a trabajadoras embarazadas*, hoy de 90 días y aprobada en la Comisión de Sistematización por 120 días;
- *Monopolio nacional* de la distribución de petróleo;
- *Regulación gubernamental* de la economía en general;
- Dispositivo que crea dos categorías de empleados (empresas con más de diez empleados y con menos de diez empleados);
- *La tipificación* penal de la retención de remuneraciones al trabajo realizado;
- *Prohibición de intermediación* de la mano de obra permanente.

Las fuerzas empresariales quieren, en general, *suprimir* los *items* o *expedirlos* a la legislación complementaria y ordinaria.

ENCUESTA 1

¿Cree que los militares deben volver al poder?



Indiferentes 4%  
 No sabe 11%  
 Fecha de realización 29.10.87  
 Universo Ciudad de São Paulo  
 Núm. de entrevistados: 1087

ENCUESTA 2

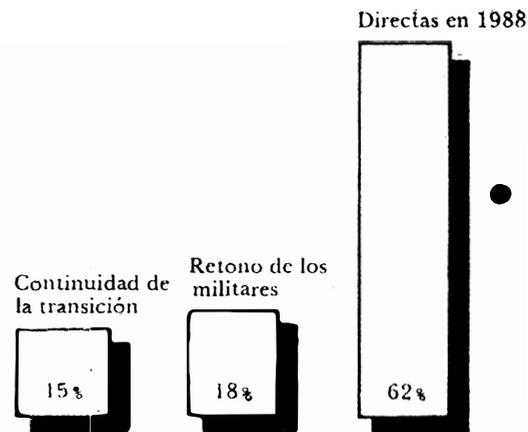
En su opinión, ¿qué es mejor para el país en este momento: la continuidad del proceso de transición a la democracia o la interrupción de ese proceso con el retorno de los militares al gobierno del país?



Indiferentes, 5%  
 No sabe 10%  
 Fecha de realización 30.10.87  
 Universo Ciudad de Sao Paulo  
 Núm. de entrevistados: 1161

ENCUESTA 3

En su opinión, ¿qué es mejor para el país en este momento: la continuidad del proceso de transición a la democracia, la interrupción de ese proceso con el retorno de los militares al gobierno del país, o una aceleración de ese proceso con elecciones presidenciales directas hasta noviembre del año que viene?



Indiferentes 2%  
 No sabe 3%  
 Fecha de realización 4-6.11.87  
 Universo Ciudad de São Paulo  
 Núm. de entrevistados: 1163

Ésos son algunos de los temas que componen la pauta en disputa por los destinos políticos de la Asamblea Nacional Constituyente. Finalizando, cabe destacar que hay algunas dimensiones que ayudan a componer el cuadro, involucrando intereses antagónicos y cruciales para que se encamine la coyuntura.

### *Las fuerzas armadas*

Con respecto al ejército, la Comisión de Sistematización mantuvo la tradición constitucional de 1891, 1934, 1946 y de la Constitución actual: corresponde a las fuerzas armadas la “defensa de la ley y del orden”. Esa defensa, y allí estaría la innovación, sólo se llevará a cabo “por iniciativa expresa de uno de los poderes constitucionales”. La posición actual fue inspirada en el artículo 44 del anteproyecto de la Comisión Provisional de Estudios Constitucionales (julio 1985-septiembre de 1986).

En verdad, lo que está en juego no es solamente el papel eventual de las fuerzas armadas mediante intervenciones “saneadoras”. Lo crucial es el papel del Consejo de Seguridad Nacional, un órgano formalmente civil cuya secretaría general es del gabinete militar, tiene estructura militarizada y se configura como gran foco de poder.<sup>3</sup> Fuente de tutela sobre los civiles, las instituciones militares aún tienen poderosa presencia en importantes áreas del propio sistema productivo. La Comisión Nacional de Energía Nuclear desarrolla un programa nuclear paralelo que es muchas veces superior al programa de energía desarrollado por la Nuclebrás, controlada por los civiles. La industria de material bélico es fuente de altos ingresos de exportación. Todos esos programas son instrumentos bajo control de las fuerzas armadas y permanecerán intocables con la nueva Constitución.

También debe hacerse resaltar el compromiso, asumido por Tancredo Neves y la Alianza Democrática, de no juzgar a las fuerzas armadas por su intervención y responsabilidad en la represión política.

### *La descentralización*

Es una cuestión fundamental para garantizar las bases federativas y más democráticas del funcionamiento del Estado en Brasil. Por el trabajo presentado y aprobado por la Comisión de Sistematización, la propuesta presupuestaria (distribución tributaria nacional) llevaría a la siguiente distribución de recursos: Unión, 30%, estados y Distrito Federal 47% y municipios 23%. Esto contrasta con la distribución existente hoy que es: Unión 39%, estados y Distrito Federal 41% y municipios 20%. El gran dilema es que, en la lucha por la descentralización de los ingresos, los

<sup>3</sup> Oliveira, Eliezer R., “Aparelho Militar e Democracia”, en *Tempo e Presença*, 223, septiembre de 1987 : 8/10.

estados y municipios no desean cargar con las nuevas *obligaciones*. Esto va a implicar necesariamente un reequipamiento de las otras esferas político-administrativas frente a la Unión, porque los nuevos ingresos traerán consigo nuevas responsabilidades para las cuales es probable que las unidades menores no estén todavía capacitadas.

### *La participación de los empresarios*

Antes ya se dijo que el nuevo frente político de los empresarios pasa a ocupar directamente los espacios disponibles. Con el apoyo de los medios de comunicación (concesiones del Estado), los empresarios pasan a la efectiva organización de sus contingentes, en forma directa. Asustados por el clima de "izquierdismo a *ultranza*" creado por un nacionalismo con frecuencia primario y desconocedor de las complejidades del contexto internacional y de los negocios del Estado en Brasil, los empresarios dispensan la mediación política más sofisticada y pasan a la persuasión política por medio de la fundación de instituciones nuevas. La UBE (Unión Brasileira de Empresarios), el *Frente da Livre Iniciativa*, el *Instituto Liberal*, la *Rede Globo*, el *Estado de São Paulo* y la UDR (Unión Democrática Ruralista), unen sus intereses. El consejo consultivo de la UBE está compuesto por los 76 mayores empresarios del país. De la articulación de esos intereses económicos hegemónicos con características modernas (industrias en general, servicios de intermediación financiera, etcétera) y con otras oligárquicas (UDR, no exclusivamente) nace una poderosa alianza para la confrontación política y económica. Hay conciencia de la necesidad de una validación ideológica de las premisas del movimiento conservador y del papel de desregulación del Estado.

Esas fuerzas están, durante semanas, trabajando con una fuerza parlamentaria surgida por encima de los partidos políticos, el llamado *Centrão Democrático*. Cosechando el apoyo de la mayoría de los parlamentarios, luchan para cambiar el reglamento interno de la Asamblea Nacional Constituyente y con esto revertir el discutido cuadro de decisiones en el que se sienten perjudicados por el radicalismo nacionalista. Curiosamente, y como un signo del deterioro de los partidos, la mayor parte de los opositores al esfuerzo de los trabajos constitucionales pertenece al PMDB, como queda expresado por la distribución de los 314 miembros del "*Centrão*" PMDB, 141; PFL (Partido del Frente Liberal), 117; PDS (Partido Democrático Social), 27; PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), 16; PDT (Partido Democrático Trabalhista), 5; PL, 5; PDC (Partido Demócrata Cristiano), 4.

El aspecto altamente positivo para la fluidez de la democracia renaciente es la propia articulación política dentro de las instituciones existentes; principalmente porque la arena es el Congreso Nacional. Lo negativo resulta de los parcos y pobres argumentos usados hasta ahora por esas fuerzas políticas frente a las alternativas de mejoramiento de la crisis de

governabilidad. Desde este ángulo parecen estarse reglamentando fuerzas hacia otros cambios, todavía no explicados, como el mantenimiento de acceso a créditos y subsidios estatales a las actividades productivas, preeminencia política por encima de los partidos existentes y sensibilización de las fuerzas armadas en cuanto al papel restringido y selectivo que debe tener el Estado, tomado éste aquí como garantía de la actividad económica privada, en tanto se le reserva a él un papel subsidiario de manutención de las actividades básicas (educación, salud, infraestructura). En cierto modo, a pesar de su forma inaudita y precipitada, se trata de una operación que "actualiza" la derecha política brasileña con sus congéneres internacionales, en esta nueva fase de expansión y crisis capitalista. Está sin duda, pues, señalando las necesidades de nuevas remesas de donaciones del capital social, controlado por el Estado, al capital privado. Esto es lo que, con rudeza y algún primitivismo, expresan las nuevas articulaciones políticas conservadoras en Brasil, dentro y fuera del Congreso Nacional.

Desde el punto de vista regional, las bases de representación que surgieron de la enmienda constitucional 22/1982 serán mantenidas iguales. La representación máxima de 60 diputados por estado torna a los estados más populosos y desarrollados evidentemente subrepresentados, según la actual legislación, que será mantenida.

Esta participación (la que muestra el cuadro que viene a continuación) es perversa y hace inviables otras medidas de ajuste del sistema de representación, necesarias para la movilización en favor de un cuadro más democrático de la política nacional.

Hay otros ingredientes importantes para la delimitación del cuadro de la futura Constitución, como la derrota del sustituto Cabral en materia relativa a pluralidad sindical. Mantenido la unidad, será por cierto un obstáculo para la evolución de la vida sindical brasileña, en especial dada la extrema diferenciación de las condiciones de trabajo y la superación del industrialismo clásico en la actual coyuntura.

#### PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

<i>Región</i>	<i>Participación en la población brasileña</i>	<i>Participación en la cámara</i>
Norte	5%	10%
Nordeste	29%	31%
Centro Oeste	7%	8%
Sudeste	43%	35%
Sur	16%	16%
São Paulo	22%	12%

FUENTE: *Folha de São Paulo* 7.11.87 : A-7.

Aun así, después de un breve recuento de algunas dimensiones de la coyuntura de transición con crisis de gobernabilidad, caben algunas observaciones finales:

Ya se habló de la componente paralizante de la coyuntura.<sup>4</sup> Hay poderosas fuerzas confrontadas en cuanto a lo no resuelto, que tornan menos optimistas las perspectivas del paso de la dictadura burocrática-autoritaria a la democracia, al punto de que no es posible establecer ni los parámetros ni los compromisos finales que deberán ser acordados<sup>5</sup> al final del proceso.

La falta de una estrategia reconocida y aceptada por todos, la baja calificación de los actores políticos, la falta de un equipamiento analítico accesorio por parte del Congreso Nacional, y la falta de un pacto político alrededor de la reforma del Estado, hacen de la transición brasileña un largo parto con muchas sombras en cuanto al futuro de la democracia.

Las aproximaciones con el tan discutido caso español no pueden eludir la inexistencia, entre nosotros, de un Congreso Constituyente específico, la realización de un plebiscito, el pacto político entre todas las fuerzas políticas existentes, una coyuntura económica favorable y la preexistencia de un anteproyecto ampliamente negociado.

Con la ausencia de todo eso, la elaboración de la Constituyente encuentra al Brasil sumergido en una crisis política y económica que tiene sus razones fundamentales en mecanismos de representación política perversos y en la falta de un pacto para la reforma del Estado. Este pacto básicamente debiera darse en torno de la cuestión de las relaciones de las clases sociales con el capital social dirigido por el gobierno y las compañías estatales. La deuda interna, verdadero precipicio de trabajo acumulado nacional, continúa intocada. *El Plan Cruzado* puede encararse como una "estrategia de gobernabilidad" que utiliza instrumentos mixtos de control e incentivos a la producción, distribución y consumo. Una de las razones por las cuales fracasó es de naturaleza política: no consiguió ni siquiera acercarse tangencialmente a los intereses financieros mantenidos por la administración de la deuda externa. Las extravagantes resonancias del tratamiento de la deuda externa, vía moratoria, no alteran las relaciones cristalizadas por el uso y posesión de la deuda interna.

El futuro deberá acercarse a esas cuestiones cruciales de la actual coyuntura. Si no hay un ajuste de los intereses en torno a un proyecto mínimo de reforma social, reforma del Estado y mantenimiento del crecimiento económico, es probable que la violencia y la disrupción social sean tendencialmente viables, dados los indicadores antes mencionados.

*Traducción de Rosa Cusminsky de Cendrero.*

<sup>4</sup> José Goldemberg y otros, "A Transição Política: necessidade e limites da negociação", São Paulo, 10 de julio de 1987.

<sup>5</sup> Nascimento, E. P., "Transição? Qual Transição?", Brasília, Departamento de Sociologia, Universidad de Brasília, 1987.